

Nuevos rostros en la escena nacional



Perú Hoy

desco

*Nuevos rostros
en la escena nacional*

Perú Hoy

Nuevos rostros en la escena nacional

Alejandra Alayza

Guillermo Nugent

Teresa Cabrera

Gissela Ottone

Alejandro Diez

Bruno Revesz

Úrsula Durand

Marco Rodríguez

Harold Hernández

Ingrid Saito

Ladislao Landa

Juan Santa Cruz

Margarita Larico

Laura Soria

Aquilino Mejía

Juan José Velille

Federico Negrón

Ana María Yzaguirre

Compilador: Eduardo Toche M.

Código 12841

TOCHE, Eduardo; compilador

Perú Hoy, nuevos rostros en la escena nacional. Lima: **desco**, 2006.

478 pp.

Actores sociales / Política / Minería / Coca / Grupos étnicos /
Jóvenes / Religión / Cooperación internacional / Café / Agua /
Alpacas / Villa El Salvador / Villa Rica / Junín / Huancavelica /
Valle del Colca / Lampa / Arequipa / Cháparra / Yauca / Acarí /
Caravelí / Páucar del Sara-Sara / Ayacucho

La publicación de este trabajo ha contado con el apoyo de Cordaid de Holanda.

© **desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

León de la Fuente 110. Lima 17 ☎ (511) 613-8300

www.desco.org.pe

Diciembre de 2006

Tirada: 1000 ejemplares. Primera edición

Corrección de estilo: Óscar Hidalgo Wuest ☎ (511) 440-3053

Carátula y diagramación: Juan Carlos García M. ☎ (511) 226-1568

Fotos de carátula e interiores: Hugo Carrillo

ISBN 9972-670-72-4

Hecho el depósito legal 2006-11113 en la Biblioteca Nacional del Perú

Impresión: Roble Rojo Grupo de Negocios S. A. C.

Calle 25, Lote 18, Mz. C 1, Urb. Covima, La Molina

Contenido

Presentación	9
Primera parte	
<i>Estudios</i>	
ELENCOS INGENIOSOS: QUE TODO PAREZCA IGUAL PARA QUE TODO CAMBIE Guillermo Nugent	15
EL TRIANGULO SIN CÚPULA (O LOS ACTORES DESREGULADOS EN LOS CONFLICTOS MINEROS) Bruno Revesz / Alejandro Diez	49
EL CAMINO COCALERO Úrsula Durand	89
LOS ESPEJOS OPACOS DEL MOVIMIENTO INDÍGENA PERUANO Ladislao Landa	117
PERSPECTIVAS Y RETOS ACTUALES EN LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL PERÚ Federico Negrón	141
HIJOS DE SU TIEMPO: NOTAS SOBRE JÓVENES Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA Alejandra Alayza	157
LA RELIGIÓN EN LA SOCIEDAD PERUANA CONTEMPORÁNEA Harold Hernández	197

Segunda parte

Diagnósticos

Introducción	221
ACTORES SOCIALES Y MODELOS DE GESTIÓN DE LA CIUDAD EN LIMA SUR Teresa Cabrera / Marco Rodríguez / Laura Soria	225
ACTORES SOCIALES Y CIRCUITO DEL CAFÉ EN VILLA RICA, OXAPAMPA Ana María Yzaguirre / Ingrid Saito	261
ACTORES SOCIALES Y DINÁMICA LOCAL EN HUANCAMELICA Gissela Ottone	293
ACTORES SOCIALES Y GESTIÓN DEL AGUA EN EL VALLE DEL COLCA, CAYLLOMA Aquilino Mejía	321
ACTORES SOCIALES, ACTIVIDAD ALPAQUERA Y DESCENTRALIZACIÓN EN LA PROVINCIA DE LAMPA Margarita Larico	387
ACTORES SOCIALES Y FORMAS DE ORGANIZACIÓN EN LOS DISTRITOS DE CHÁPARRA, YAUCA, JAQUÍ Y ACARÍ DE LA PROVINCIA DE CARAVELÍ Juan José Velille	419
ACTORES SOCIALES Y USO DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN LA PROVINCIA DE PÁUCAR DEL SARA-SARA Juan Santa Cruz	447
NOTAS SOBRE LOS AUTORES	471

Presentación

El año que finaliza ha sido pletórico de elecciones. Los peruanos hemos acudido a las urnas en tres oportunidades, pero de estas convocatorias no han surgido ni mayores fortalezas ni creciente legitimidad para los candidatos. Por el contrario, los resultados nos remiten a una situación contraria a estas expectativas. Todo ello ha sido ocasión para volver a las fórmulas que —más sofisticadas unas, más rudimentarias otras— hablan de una permanente crisis de los partidos políticos, forzando el concepto mismo hasta su completa distorsión.

Sin embargo, es cierto que algo muy grave está sucediendo para que se perciba sensiblemente la pérdida de legitimidad de las organizaciones políticas peruanas, más allá del grado cierto que pudo haber tenido esta alguna vez. Seguramente, parte de la respuesta está en el hecho de tener una realidad social cuya dinámica no ha podido ser aprehendida por estas organizaciones. Por ello, a los que allí interactúan les resulta imposible visualizar los intereses que generan y las demandas políticas que formulan.

Lo mismo puede decirse de manera más simple: mientras la sociedad ha sufrido cambios dramáticos en las últimas décadas, los que

dicen representarla no se pusieron a tono con sus transformaciones y los requerimientos resultantes. Pero esto no significa que la enorme fracturación en la representación, que emana de la imposibilidad de agregar demandas, signifique la disolución de la arena política como a veces pareciera sugerirse. La fragmentación no parece suponer una crisis per se. A pesar de las proyecciones que se sugieren periódicamente, la institucionalidad peruana no ha sufrido los quiebres dramáticos vistos en algunos países vecinos como Ecuador y Bolivia. En todo caso, el efecto más importante que está provocando esta situación es el ahondamiento de los desequilibrios y las asimetrías en la distribución del poder en el país.

Si por un lado hay señales cada vez más evidentes de una concentración del poder en agentes que formalmente no son parte del campo de la representación política, por otro lado puede notarse las enormes dificultades para definir lo que debiera conformar el campo democrático y popular. En efecto, la noción de 'pueblo' estuvo más o menos definida para las organizaciones políticas que propugnaban el cambio, décadas atrás. Pero fue perdiendo nitidez hasta quedar sin contenidos en el presente. Esto, sin duda, plantea un problema epistémico de hondas repercusiones para la acción política.

Dada esta situación, resulta un ejercicio inaplazable la revisión de conceptos y categorías. Tal vez —y esto no es más que una mera sospecha— las formas como imaginamos la democracia, la participación y la movilización social dejan de lado una serie de grupos y organizaciones que, a pesar de sus aparentes inconsistencias y hasta irracionalidades, portan potencialidades hasta ahora insospechadas. Sobre lo mismo, puede ocurrir también que veamos en ellos simples disfuncionalidades cuando, posiblemente, no lo sean en tanto es imposible su inserción en un sistema, con las características del nuestro. Al respecto, el ejemplo más claro es la ilegalidad de los campesinos cocaleros y la paulatina criminalización de su actividad.

Entonces, hay nuevas voces y nuevos rostros que es necesario definir. En ese sentido, seguramente vamos a reparar en que, tal vez, no son tan «nuevos» como parecen, sino que, más bien, han estado invisibilizados hasta que alguna eventualidad los ha puesto en evidencia. Asimismo, es posible que estando conscientes de su presencia no hayamos reparado en las reales motivaciones de sus integrantes o que, posiblemente, la obiedad de su actividad los haya descartado como algo proclive a estudiarse.

Bajo esta perspectiva, desco consideró la necesidad de explorar estos aparentes nuevos ámbitos. Para ello, definió como su eje de reflexión el concepto de 'actores sociales', al que se despojó de toda pretensión teórica para aludir solamente a la capacidad de los grupos humanos organizados para gestionar procesos vinculados a intereses que los afectan directamente. En otras palabras, el actor social lo definimos por su acción y los efectos que provoca. En ese sentido, asumimos que la actividad de un conjunto de grupos organizados, la gran mayoría de ellos sin objetivos políticos explícitos, plantea algunos elementos interesantes para comprender la configuración del poder del país y sus tensiones.

Así, Guillermo Nugent ofrece un acercamiento muy sugerente acerca de los reagrupamientos acontecidos en la sociedad peruana, luego del derrumbe del orden oligárquico. Para el caso, hace una reflexión original sobre el ingenio como una manera entre espontánea y conciente en la formación de las nuevas redes y solidaridades sociales que estarían conformando un país que resulta difícil de comprender bajo las pautas establecidas.

Bruno Revesz y Alejandro Diez intentan describir la lógica subyacente en los conflictos surgidos a partir de la actividad minera en el país. Tomando el ejemplo de lo que acontece en Majaz, los autores describen el contexto generador del conflicto, la gestión de este por los diversos actores comprometidos y el tipo de relaciones que entablan la

empresa, las organizaciones populares, los medios de comunicación y los diversos sectores y ámbitos del Estado en dicho conflicto, puntualizando la pobre performance de estos últimos en tanto su poca capacidad para hacer cumplir la normatividad ambiental.

Úrsula Durand aborda el importante tema de los campesinos cocaleros. A semejanza de los conflictos que surgen a propósito de la actividad minera, aquí también tenemos un ambiente claramente transnacionalizado y, por otro lado, una tendencia a criminalizarlo como manera de resolución. Sin embargo, es importante remarcar, como lo hace la autora, que esta proclividad represiva fue formándose en el transcurso de los años y tuvo como un resultado crucial la ilegalización de la actividad productiva de este grupo, bajo la premisa de la homologación entre coca y cocaína. En este sentido, el análisis de Durand cobra renovada importancia al conocerse los resultados de las últimas elecciones municipales y regionales, en las que han sido elegidos algunos dirigentes de las organizaciones cocaleras que levantan sus reivindicaciones como el centro de su acción política.

Con Ladislao Landa se aborda los movimientos indígenas, un asunto sumamente complejo. Inicialmente, Landa sigue la ruta habitual cuando se trata estos aspectos, es decir, comparar lo sucedido en Perú con las experiencias ecuatoriana y boliviana. Pero la respuesta que sugiere para comprender las diferencias entre estos casos es muy sugerente, pues, lejos del análisis descriptivo, el autor ha colocado su atención en los diversos elementos que han compuesto los procesos para intentar una aproximación original. Asimismo, su invitación a profundizar los análisis discursivos para hallar dimensiones étnicas que pueden estar ocultas abre una ruta interesante para este tipo de investigaciones.

Por otro lado, hay actores sociales a los que no se les otorga la importancia que merecen, como los diversos agentes involucrados en la cooperación internacional. En los últimos meses, debido a la

amplia campaña de desprestigio que algunos sectores han desplegado contra las ONG, ha cobrado importancia esta dimensión. Sin embargo, esta coyuntura ha sido ocasión también para corroborar la enorme ignorancia que cunde al respecto entre los que toman decisiones y forman políticas en el país. Federico Negrón, un profundo conocedor de estos asuntos que aparecen nebulosos para muchos, nos aclara de manera sencilla, pero con mucha consistencia, de qué hablamos cuando nos referimos a la cooperación internacional y su importancia en el desarrollo.

Luego, Alejandra Alayza propone algunas líneas de comprensión para la intermitencia que ha caracterizado a la participación política de los jóvenes durante los últimos años. La trayectoria descrita desde su protagonismo en las jornadas antiautoritarias producidas entre 2000 y 2001 hasta su aparente inmovilidad despolitizada de la actualidad es analizada relacionando factores contextuales como la crisis del sistema político y sus organizaciones, las secuelas satanizadoras que dejó el ciclo de violencia política, la especie de hartazgo que provoca la reiteración de liderazgos deslegitimados, el arraigo del individualismo y, sobre todo, la poca capacidad que existe para que el idealismo deje espacio para la real politik.

Finalmente, el presente volumen se cierra con las reflexiones de Harold Hernández sobre los «nuevos» grupos religiosos como formadores de identidad. Como señala el mismo autor, a veces cometemos el error de creer que estamos ante manifestaciones novedosas cuando, en realidad, han tenido un largo periodo de gestación y consolidación. La enorme importancia de lo que Hernández plantea reside en el interés cada vez más amplio que merece la dimensión religiosa para la comprensión de los fenómenos políticos, algo que no se reproduce en nuestro país en la magnitud deseada, a pesar de existir muchas evidencias de conexiones muy fuertes entre ambos ámbitos.

Entonces, es nuestro ánimo promover el debate y el intercambio de ideas. Lo que presentamos en esta oportunidad, un esfuerzo institucional que cuenta con la invaluable colaboración de muchos amigos, no intenta abarcar los innumerables aspectos y perspectivas que involucra el tema. Por supuesto, han quedado enormes vacíos que es necesario cubrir y nuestra apuesta va en ese sentido.

Diciembre de 2006



Elencos ingeniosos: que todo parezca igual para
que todo cambie

Guillermo Nugent

Una pregunta capciosa

¿Hay nuevos actores o estamos ante nuevas descripciones? Aunque no es recomendable empezar una reflexión con una pregunta capciosa, la cuestión planteada tiene la utilidad de traducir, al menos, un tipo de perplejidad en los estudios sociales de años recientes.

En las ciencias sociales, con nitidez mayor que en otros ámbitos de investigación, es claro que resulta difícil separar el objeto de la descripción que lo refiere. El caso más notorio es a propósito de la identidad básica: sustraer el nombre y apellido de una persona o alguna otra característica básica de un grupo puede ser una verdadera atrocidad cuando es producto de una imposición. Queda pendiente otro dato más: la descripción de los actores como intrínsecamente separados de los objetos, del entorno y de los instrumentos que los construyen es, tal vez, uno de los elementos que mayor desconcierto producen. La propia expresión *actores*, de raigambre tan escénica, paradójicamente opta por hacer abstracción del escenario y del auditorio. Incluso en las variantes de escenografía minimalista, los actores se mueven entre elementos. Así se trate de un escenario con un telón negro de fondo y sin ningún otro objeto que los actores y sus prendas, hay una escena. Otro tanto puede decirse del auditorio, la actuación siempre remite a un tercero que reacciona, aprueba y desaprueba, y que es un elemento tan importante para entender las acciones como los actores mismos.

Por lo general, cuando se habla entre nosotros de actores sociales, pareciera que fuera el testimonio de alguien que asistió a una función privada, él solo y sin que el elenco teatral se enterara, y que se limitara a transcribir el libreto de la obra. Esto, aparte de una extravagancia, sería incompresible por lo que tendría el gesto de inútil: ¿para qué meterse subrepticamente al lugar donde están los actores sin que nadie lo note y para mostrar algo, el libreto, que puede ser conocido sin necesidad de ir al teatro?

Los nuevos actores implican nuevas descripciones y tener en cuenta los escenarios y el auditorio. El desafío consiste en lograr una comunicación con otros a partir de una realidad compartida entre los actores, el público y la escenografía. En otras palabras, los actores, valga la redundancia, solo tienen sentido *durante* la actuación. En los actores sociales sostenemos, un poco a contracorriente, que lo importante no es la identidad de actor sino el *elenco específico* que en cada pieza se forma. En suma, para responder a la pregunta inicial, baste con decir que las descripciones de los actores ya no consisten en mirar un álbum de fotos. Se trata de entender las tramas y seguir los rastros de todos los elementos en movimiento.

La inadecuación institucional: dar órdenes en tiempos de preguntas

Existe una sensación, elaborada a partir de acontecimientos, sobre la inadecuación de la institucionalidad posoligárquica con lo que sucede en el día a día, por lo menos desde hace una generación, durante el segundo gobierno de Belaunde (1980). Las ideologías de orden dejan, sea por la vía de la indolencia o de la crueldad activa, una amplia parte de la realidad fuera de su registro. Los gobiernos civiles desde 1980 hicieron de la democracia constitucional básicamente una ideología del orden, ese que no acepta cuestionamientos. Lo que hizo de Sendero Luminoso una propuesta tan notoria políticamente fue que, a su vez, se trataba de una ideología de un orden. No es de extrañar, en consecuencia, que «la guerra» fuera un elemento central del discurso político en los ochenta antes que «la revolución», por

ejemplo. En esos años se trató de establecer un orden, como si la única contraparte posible fuera el desorden no menos destructor: un ejemplo del mismo fue la hiperinflación. ¿Podía hablarse de orden cuando lo que se trataba era de entender y entrar en contacto con una ciudadanía ampliada como no la había habido antes en la historia del país? ¿En ese momento lo más necesario era el orden? ¿Había un escenario que se definiera a partir de la dialéctica de protección y obediencia? El Estado no protegía, y la obediencia era buscada por los grupos armados. Estábamos ante lo que bien puede llamarse una inadecuación institucional. La violencia era como un prolongado eclipse que hacía de la oscuridad el elemento que borraba las diferencias. Orientarse por otros sentidos que la vista no es señal de ceguera necesariamente: el aroma de un vino, la calidad envolvente de una melodía, un beso intenso, son experiencias que frecuentemente requieren los ojos cerrados, es decir, una sensación de oscuridad.

Eran tiempos inciertos antes que oscuros. El orden en sus diferentes variantes generaba incertidumbre, y eso fue el punto de partida para afirmar un tipo de acción hasta ese entonces desapercibido en cuanto a su capacidad de organizador social: el ingenio, esa capacidad de emplear medios tan inusuales como eficaces para culminar una tarea con éxito. Usualmente, las menciones al ingenio abarcan dos extremos que por ser tales resultan unilaterales. La primera es la identificación del ingenio con la supervivencia, la derrota ajustada del hambre, estar un peldaño apenas por encima de la desintegración. La otra acepción vincula al ingenio con el delito, con nuevas modalidades de actos delictivos, estrategias para consumir un delito. En ambas, el ingenio está marcado por lo indeseable y la marginalidad. El ingenio al que hago referencia cubre otra dimensión: la capacidad de domesticar el entorno del Perú postoligárquico hasta llegar a hacerlo habitable y elaborar nuevas referencias institucionales. Es el impulso para la formación de un nuevo lenguaje público y que, en mi opinión, está en la base de los principales cambios en la cultura política en la última generación. El ingenio está del lado de la construcción de lo que ha sucedido en el Perú en el último cuarto de siglo. Esta capacidad cognitiva para la acción en gran medida ha pasado desapercibida en las discusiones e interpretaciones globalizantes de la

cultura peruana contemporánea, no obstante que la mención al ingenio es absolutamente corriente en las formas de comunicación cotidiana, tanto en las conversaciones como en los propios medios de comunicación institucionales. Todos podemos reconocer el ingenio, pero nos negamos a elaborar una reflexión sobre él.

En la cultura pública de varios países latinoamericanos está presente una concepción y ejercicio del tutelaje para la legitimación de las autoridades y las instituciones políticas: adjudicar a la ciudadanía la incapacidad de representar sus intereses por sí mismas. La consecuencia es la necesidad de instituciones tutelares que por fuera del campo de los asuntos públicos se convierten en los reguladores de la legitimidad. Típicamente, las instituciones tutelares son la iglesia católica y las fuerzas armadas. En esas instituciones, está el núcleo que permite la imaginación colectiva de una comunidad jerarquizada, tan necesaria para asegurar los extremos niveles de desigualdad que caracterizan a América Latina. El tutelaje es lo que precisamente hace de la desigualdad un rasgo naturalizado del paisaje social. Una sociedad de aspiraciones igualitarias inevitablemente entraría en confrontación con los pilares de este orden tutelar.

Nuestra suposición es que la contraparte de este orden jerarquizado, en el que nadie puede ser igual a otro porque todos tienen que «saber con quién está hablando»¹ es precisamente la práctica del ingenio. El ingenio por definición no puede ser objeto de tutelaje: ni puede ser enseñado, ni puede estar sometido. Solo está obligado a ser exitoso *por cuenta propia*. Esta característica le da un especial cariz crítico al ingenio, enfrentado a una cultura oficial que hace de la relación tutelar el principal soporte legitimador de la autoridad. Si en la relación de autoridad el punto de vista dominante es que las personas forman un colectivo a partir de una incapacidad política compartida, básicamente la referida a constituir una comunidad política con sentido de autonomía y equidad, desde la perspectiva del

¹ Véase el imprescindible estudio de Roberto Da Matta (2004). Las novelas de Jorge Amado abundan en personajes marcados por ingenio de sus acciones para encontrar soluciones. La referencia clásica es la novela *Doña Flor y sus dos maridos*.

ingenio se afirma una réplica constante al tutelaje y de hecho en no pocos casos se va bastante más allá de la réplica. Incluso nos atrevemos a sostener que, a medida que la servidumbre como modelo de relación social iba en declive, mayor es el espacio para cultivar el ingenio como capacidad resolver problemas y simultáneamente crear un nuevo entorno.

La característica señalada nos lleva a al centro de la cuestión: el ingenio no se limita a una simple respuesta defensiva, a lo que podría decirse una eventual solución de emergencia. En ese caso, tendría una función puramente reactiva, como probablemente fue en sus inicios, en los tímidos momentos de la ampliación de la urbanización en Lima. Pero luego hay un momento en que el ingenio se convierte en un *estilo cultural*, con la capacidad de estar presente de manera genérica en las maneras de hacer las cosas. En efecto, quien posee ingenio adquiere un particular sentido de autoconfianza.

Esta se diferencia de la confianza derivada del método, cuya aspiración es tener el control de la mayor cantidad de factores que interviene en una situación, al punto de llegar a concebir la realidad esencialmente como un plan, en el que lo deseable se transforma o se reduce a lo que puede ser previsto. El método se despliega en el contexto de un universo controlable, previsible y, en consecuencia, manipulable. La principal pregunta cognitiva es justamente cómo puedo conocer el mundo en el sentido de poder hacerlo controlable. El punto de partida del ingenio es significativamente distinto: el carácter incierto del presente, de la realidad en todas sus dimensiones. En sentido estricto, la realidad para el ingenio no está marcada por lo imprevisto; más bien, la respuesta tiene que ser imprevista. Sin leyes universales o generalizables, el ingenio, en primer lugar, trata de salir de un apuro, no importan mucho las ideas previas, de hecho hasta es mejor «no tener nada en la cabeza».² Así, el «indio bruto» del

² Como indica un poema de Blanca Varela (1999): «Felizmente que no tengo nada en la cabeza/sino unas pocas ideas equivocadas por cierto/ y una memoria sin tiempo ni lugar/ nada para poner/ nada para dejar/ sino huesos cáscaras vacías/ un montoncito de cenizas y/ con suerte algo de polvo/ innominada nada/ en lo que fue mi cabeza [...]».

gamonalismo trasladado a un entorno urbano se convierte en alguien ingenioso. Es difícil señalar cuándo se da la mutación de un saber instrumental de supervivencia a un estilo cultural en el caso del ingenio. Tal vez esté relacionado con el paso de la orden a la pregunta.

En la actualidad, la crisis del mundo metódico, en el que la realidad se considera básicamente como plan, ciertamente puede apreciarse por doquiera. Una expresión harto reveladora de estos cambios es la creciente importancia del riesgo como categoría central para la comprensión del mundo social, cuestión del que la obra de Ulrich Beck es el punto de referencia más representativo. Así como la era de incertidumbre actual puede quedar graficada en el título de Giddens, «Un mundo desbocado», igualmente podemos mencionar la singular fortuna de la expresión del antropólogo José Matos Mar, «El desborde popular», para entender los nuevos escenarios surgido en el país en el último cuarto de siglo. La expresión de Giddens claramente alude a un mundo, a una realidad que aparece como menos controlable cada vez, a una realidad sobre la cual ya no tienen las riendas quienes estuvieron acostumbrados a ello en los cuatro siglos previos: quienes tienen el poder ya no tienen el saber. Más precisamente, el saber ya no da el poder de encuadrar la realidad como un plan. No saben las consecuencias que puede tener la enorme información acumulada. A esa pérdida de control y la importancia de manejarse en el mundo sin necesidad de tener un dominio absoluto sobre las cosas se le ha llamado posmodernismo. Los mejores aspectos de esta postura son los que aceptan la renuncia a la omnipotencia.

Desde la parte que nos toca de este latifundio planetario, la afinidad del ingenio con el posmodernismo no es tanto un asunto de identificación doctrinaria como de un guiño cómplice a la distancia. Mientras allá se reflexiona y debate sobre las consecuencias de estar en un mundo donde las ideas ya perdieron el poder de la universalidad, otros empiezan a elaborar y construir un mundo propio precisamente a causa del desborde. Naturalmente, este nuevo escenario no es aceptado con tanta facilidad. Es más útil presentar el mundo del desborde bajo la forma de masas exaltadas incapaces de cualquier individualización como en el caso del «orientalismo mediático»

a propósito de los movimientos fundamentalistas.³ Felizmente, la importancia de la práctica ingeniosa empieza a ser reconocida aunque bajo nombres todavía discretos como el énfasis puesto en el «desarrollo de las capacidades» (Sen 2000).

Renuncia a la omnipotencia y abandono de la impotencia, este es el contexto en el que surge el ingenio como un estilo cultural distintivo. En el primer caso se trata de una crisis política y el límite práctico alcanzado por las certezas; en el nuestro, de inaugurar un periodo de aprendizaje por cuenta propia, en el que el mundo con reglas quebradas de una cuasifeudalidad oligárquica deja paso una postura en la que, al «todo vale» como secuela del mundo perdido, se afianza una postura cognitiva y práctica que puede ser nombrada «todo sirve». La postura que sostengo es que el ingenio se traduce en una actitud de «todo sirve» y que es aplicable desde la construcción de una casa en las afueras de Lima en los años cincuenta hasta cómo lograr el máximo placer en los sabores de una comida, pasando por los procesos de creación artística. Esfuerzo, placer y agudeza han logrado una singular conexión que está en la base del mundo elaborado día a día. Este es el ángulo, la intersección sería más propio decir, desde la cual es posible conectar con las principales rutas que atraviesan nuestro espacio social.

El aprendizaje de la organización

El ingenio es, ante todo, una capacidad de aprendizaje, y se diferencia de la fantasía o la imaginación, que no necesitan de una conexión inmediata con el mundo de las actividades cotidianas. El ingenio es una especie de aprendizaje súbito, pero con frecuencia acumulativo. Los aciertos del ingenio no se borran de la memoria. De la modalidad de ingenio que nos ocupamos aquí se puede decir que es una acumulación de ingenios casi imperceptibles, que se alejan apenas

³ La expresión es tomada del clásico estudio de Edward Said (2004 [1977]) para hacer referencia a las actitudes académicas y periodísticas que ven en una cultura o religión diferentes un adversario tan exótico como inferior.

de las rutas trazadas por la necesidad.⁴ En otras palabras, aludimos a una cualidad de las actividades cotidianas en la vida social. Esa es la diferencia con otra rama del ingenio, fácilmente reconocida en la modernidad que se presenta bajo la forma de los inventos tecnológicos. La diferencia es que, en este caso, el ingenio detiene el resto de las acciones y se pone a inventar algo, un artefacto claramente delimitable en el espacio y usualmente asociado con un autor. En estos casos, el ingenio se presenta como la irrupción de lo extraordinario, lo inusual en la búsqueda de una mejor herramienta. Los inventores y descubridores científicos de la era moderna sin duda requirieron en algún momento de sus investigaciones el concurso del ingenio. Pero lo distintivo en esos casos ha sido la compleja trama de asociaciones entre inventores, instituciones académicas, políticas y los cuasiobjetos de sus estudios.⁵ En otras palabras, el ingenio forma parte de un conglomerado institucional que considera productivo o conveniente crear las condiciones para las investigaciones.

Al ingenio que trabajamos le damos una connotación distinta. En primer lugar, no forma parte de un conglomerado institucional explícito. Este es un dato clave que separa este ingenio del presente en las investigaciones científicas. El primer paso en la expansión del ingenio en el espacio urbano y moderno del país vino con una apariencia que era una supuesta negación social: las poblaciones que migraban a la ciudad capital y que a partir de un cierto momento, a mediados de los años cincuenta, dieron lugar a un modelo de urbanización que más estaba asociado a la precariedad que a cualquier otra cualidad: la aparición de *barriadas*, el primero de una larga serie de nombres que en su propia inestabilidad delatan la condición móvil e inasible que suele ser la marca de la presencia del ingenio.⁶ Por

⁴ Es la «declinación» o *clinamen* mencionado por Lucrecio (1983, lib. II: 243-250). Dos comentarios que nos han sido de mucha utilidad son el de Gilles Deleuze (1969: 219-224) y el de Michel Serres (1994: 51-69 y, especialmente, 131-158).

⁵ Cuasiobjetos en el sentido de que no hay cabida para una distinción tajante entre sujetos y objetos de la naturaleza. Esta idea ha sido desarrollada por Bruno Latour (1998 y 2005).

⁶ Abordé este tema en Nugent 2005.

el momento, nos interesa destacar que este movimiento tuvo lugar en espacios desiertos y, además, desiertos de instituciones también. Era una manera que tenía el orden dominante de relegar a una población cada vez más creciente a la condición de no-existentes. Dada la asimetría de poder existente, podría decirse que estábamos ante una típica composición social de establecidos y marginados, en la que el carisma de grupo de los establecidos se traducían inmediatamente en similar grado de estigmatización de los marginados.⁷ Por cierto, esta situación formaba y forma parte del problema, pero no agota todas las posibilidades de la situación.

Fueron años de un aprendizaje en la organización, en la coordinación de acciones. Era un ingenio no solo invisible; prácticamente estaba disfrazado de una apariencia de precariedad que parecía más una situación de supervivencia que de construcción de un nuevo entorno. Estas formas de organización tuvieron rostros múltiples: clubes de paisanos, asociaciones, cooperativas de viviendas, parroquias, iglesias. Esta dimensión quedó oculta para la preocupación pública mientras continuó el predominio indisputado del régimen oligárquico. La oligarquía no era un fenómeno económico y social únicamente. Por sobre todo, era la fuente de un carisma grupal que no solo distinguía a un grupo reducido, sino que, también, definía todas las gradaciones jerárquicas del espacio social. Visto en retrospectiva, las primeras cooperativas de vivienda, los espacios públicos para reunirse en torno a música de las localidades de origen, puede ser visto como un esfuerzo para no quedar reducido a la condición de «ellos» estigmatizados. Era un lugar donde se podía reproducir un «nosotros» que a su vez alimentaba formas implícitas, menos ideologizadas y no por ello menos eficaces, para neutralizar el arrinconamiento del carisma grupal oligárquico.

Con el colapso del orden oligárquico durante el gobierno militar de los años setenta tuvo lugar un doble proceso. Por una parte, la cancelación de un carisma que había definido prestigios y escalas de reconocimientos, además de formas de producción, y el punto de

⁷ Seguimos en este punto a Norbert Elias (1999: 80-138).

partida para un intenso período de pesimismo cultural, de zozobra colectiva, en especial luego del retiro de los militares de la escena política. Pero este pesimismo, sin embargo, reconoció un aspecto central de los cambios que en ese momento tenían lugar: pudo reconocer *la importancia de la forma de la pregunta* en el discurso. El uso y sobre todo abuso de la frase de una novela de Vargas Llosa, «¿en qué momento se jodió el Perú?», como de costumbre se concentró en el contenido explícito y dejó de lado lo que aparecía en los extremos de la frase: los signos de interrogación. Esa justamente era la parte que correspondía a las transformaciones que tenían lugar desde una generación antes por lo menos, lo que estaba en los extremos, casi como una ilustración espacial del lugar donde habían empezado a vivir quienes estaban cambiando la configuración de la ciudad.

El clima de opinión reinante tenía esos dos componentes: el pesimismo explícito, que ciertamente no estaba limitado a los nostálgicos declarados del orden oligárquico, y la interrogación. Era la idea de «ahora que ya no hay ese carisma grupal dominante, cómo vamos a orientarnos». El componente de agresión y destrucción tuvo dos canales paralelos: por una parte, un estilo particularmente indolente en el manejo de las políticas económicas que consistían en periódicos y drásticos deterioros en los indicadores formales de los niveles de vida. El término tan elocuente para llamar a estas decisiones políticas, «paquetazos», nos exime de mayores detalles en los componentes de agresión que rodeaban a estas medidas. Este manejo de la economía era una especie de revancha sin rumbo contra el orden perdido. Era un castigo indiscriminado para todos los que habían llegado a la escena pública, a la visibilidad social durante los años setenta y, sobre todo, desde antes. La otra línea de la agresión fue la opción por un carisma grupal que implicaba un retroceso en el razonamiento moral y el retorno del castigo como recurso central para la obediencia, con una expresa invocación a la omnipotencia. Lo que antes era el carisma repartido entre los notables de un grupo social, que por igual abarcaba a oligarcas de la costa como notables de la sierra, fue concentrado en la figura de un solo individuo. Tal el caso de Sendero Luminoso y su jefe Abimael Guzmán. A diferencia de la economía, en la que la crueldad más eficaz es la indolencia, en la política la

crueledad solo se puede justificar como un castigo implacable, mientras más sanguinario y espectacular, más eficaz.

Cicatrices y tatuajes

La política económica, que terminó en una hiperinflación inolvidable, y el terrorismo político eran los aspectos más visibles y, a la vez, más engañosos de los cambios que tenían lugar en el país. La omnipotencia necesita hacerse visible, ya sea en su capacidad de negar la realidad con *paquetazos* o pretender destruirla de manera explícita con dinamitazos. Pero el ingenio no puede ser omnipotente, pues su punto de partida es alguna forma de limitación. Su único recurso es el esfuerzo, que deja marcas en el cuerpo y el ánimo. Pero a diferencia de las agresiones cuyas marcas son las cicatrices, las marcas del esfuerzo se parecen más a un tatuaje. Hay algo de acción deliberada, de incisión creadora. En tiempos inciertos, de riesgo, cuando estar fuera es peor que estar expuesto, importa más la marca de un tatuaje que la cicatriz. Es toda la diferencia, sabiamente señalada por Simmel, entre el adorno y el secreto. El primero tiene como condición de éxito en la comunicación que sea visible, que se note. La cicatriz aspira a ser disimulada, borrada. Su exhibición solo es posible en casos de marginalidad consumada; es un estigma.

Lima y las principales ciudades peruanas asistían a una especie de lucha entre las marcas de la cicatriz, los cortes delatores, la voz bajita, la fatalidad; y las del tatuaje, las del elogio al artificio, al disfrute, la notoriedad. Las cicatrices usualmente pasan por accidente; los tatuajes son marcas deliberadas. Esta acción deliberada, sin embargo, tardó mucho tiempo en ser reconocida. Acaso los oídos estaban entrenados formalmente para recibir órdenes, las voces que antes eran de mando y ahora solamente podían anunciar un naufragio. Por cierto, no era únicamente un problema nacional; esa década del ochenta luego fue oficialmente llamada por los organismos multilaterales como «la década perdida». El pesimismo cultural solo podía reconocer lo que no marchaba y a los actores que encajaban en ese guión. Fue un esfuerzo por ejercer una suerte de hegemonía en negativo. El

sobreentendido era que, si se había acabado la oligarquía, se había acabado todo y no quedaba más remedio que intentar hacer malabares con la nostalgia de todo lo que se había perdido o había quedado destruido.

Pero esta es una parte de la historia. La otra tiene que ver con el asentamiento del ingenio en la práctica diaria, así como de una expansión notable de los medios audiovisuales de base eléctrica. Las cifras sobre expansión del consumos de artefactos eléctricos de comunicación no han sido hasta ahora reunidas, pero el surgimiento de nuevos canales de televisión y la transmisión a colores, además de una mayor presencia de estaciones de radio en el ámbito nacional, incluyeron la presencia de nuevos rostros, otros acentos.

La expansión de los medios de comunicación audiovisual tiene una diferencia sustancial con la expansión de los medios impresos. En este caso, es completamente cierta la afirmación clásica sobre el hecho de que el papel que aguanta todo. No se puede decir lo mismo de las audiencias, sin embargo. La diferencia es clara: el papel no se aburre, los auditorios sí. El gusto, en el sentido más amplio de la palabra, dejó de ser algo dividido entre la típica y monótona vitrina oligárquica, y una corriente subterránea que reivindicaba un gusto sin imperativos ni justificaciones. Este espectro abarcaba desde las músicas locales de los puntos de partida de la migración hasta la recepción del *rock*. Aparecieron en la escena pública, gustos que no requerían justificación alguna. Eran simplemente parte de las personas, cada vez más individualizadas.

En la cultura de masas, hay un tipo de imitación que mientras más esmerada más servil es y, en consecuencia, amplía la distancia social respecto de su objeto de admiración mientras más se le parece. Esa era la estética oligárquica. Otro tipo de imitación es el que simplemente hace propio lo que gusta. El estilo se adapta a la persona y no al revés. Esta forma de imitación se ha consolidado de manera creciente en el mundo desde la segunda mitad del siglo xx y es la diferencia, por ejemplo, entre la difusión de la música sinfónica en el siglo xix y la del rock como emblema de la cultura popular moderna en el siglo xx. En el primer caso, la distinción entre cultura alta y baja es inevitable, entre los que poseen el conocimiento adecuado y los

que no. En el segundo, la *performance* gana en calidad en la medida en que es capaz de incorporar elementos propios de la adaptación, mientras más «en vivo», mejor.

El ingenio surge en contextos inciertos; los tatuajes, en la ciudad, en los medios audiovisuales, en la nueva estética visual y los nuevos sabores. También las formas de organización no siempre visibles para la creación de urbanizaciones y negocios han creado un mundo en que el ingenio ya puede empezar a ser reconocido como tal. Parte inevitable de ese contexto incierto que funciona como punto de partida es el componente de la destrucción y el deterioro. Si estos elementos estuvieran ausentes, el ingenio sería innecesario como una marca social y estaría reservado para distinguir individualidades notables. No marcaría el estilo de una vida social.

La necesidad de aprendizaje del ingenio tiene varios factores que ayudan a entender su presencia. El principal de ellos es la necesidad de contar con un sentido de organización, indispensable para la supervivencia en un primer momento y luego usado como elemento para marcar las incisiones del colectivo. La avidez por aprender, tan característica de nuestra vida social, es un elemento clave en la aparición del ingenio. Esa avidez supone la primacía del presente como fuente de cualquier posible destreza; hay una curiosidad que le otorga al presente una densidad propia y que, en buena, medida puede explicar el poco entusiasmo que hasta ahora han generado en el país los movimientos indigenistas, que usualmente remiten a una identidad cerrada que proviene del pasado y que considera la adaptación más una cicatriz que un tatuaje para el colectivo social.

¿De dónde sale esta avidez por aprender? No es una buena pregunta, pero es necesaria. De la experiencia de la migración en una sociedad jerárquica, en la que el cambio de ubicación no necesariamente se traduce en el encierro en un gueto, a la manera de las sociedades individualistas. Desplazarse en el laberinto jerárquico necesariamente implica la adquisición de nuevas destrezas. Pero si además una de las columnas legitimadoras de ese cuadro jerárquico se desmorona, como ocurrió con la oligarquía, justamente la que tenía que ver con las regulaciones sociales, entonces esa capacidad de aprendizaje puede hacer pasar al ingenio al primer plano de las acciones.

Aparentemente, algo parecido a lo descrito sucedió en el Perú en las últimas dos décadas.

Cuando hacemos un repaso cronológico del tercio final del siglo xx, la impresión dominante es la de una marcada inestabilidad, como si todo fuese un desorden permanente y un estar al borde del abismo. La disrupción, la ruptura, la destrucción son las imágenes más dominantes. Es lo que sucede cuando consideramos a los actores sociales como si fueran exclusivamente humanos y despojados de cualquier materialidad.

La narrativa de las asociaciones: nudos (desamparo y victoria)

Hermes era un Chasqui. El comercio, los mensajes, la comunicación, el arte de hacer caminos, el trazo de rutas. El arte más antiguo del Perú. Una vez más las incisiones en la materia. ¿Por qué era esto así? Se hace nomás. Un lado de la historia reclama la explicación de motivos, de causas, pero hay otro que simplemente exige hacer caminos y cualquier historia es buena para abrir trochas. La historia no sirve para recordar en primer lugar; es un impulso creador. Hay historia porque creamos y muy eventualmente, con ayuda de la escritura, nos acordamos de la memoria.

A la inversa del consejo conservador: hay que cambiar las cosas para que nada cambie. La segunda mitad del siglo xx en nuestro país fue una impecable inversión: hay que creer y hacerles creer a los poderosos que nada cambia para poder cambiar todo. A diferencia del viejo topo, las migraciones no cavaron túneles ciegamente, no necesitaron ser subterráneas y, aunque habían abuelos, las migraciones trajeron al escenario a los chiquillos, muchos. Sí, pues, la sociología nunca se tomó la molestia de distinguir entre un niño y un chibolo. Las migraciones, se suele decir, trajeron «sus» tradiciones a las ciudades, en especial a la ciudad capital. Se deja de lado que lo más importante que trajeron fue la chiquillada, las generaciones que empezaron a crecer en un mundo que no era el de los padres y los abuelos, pero sin contemporáneos a la vista que pudieran transmitir la

herencia de una cultura plebeya urbana. Los niños tenían un mundo, como el de Julius; otros tenían el mundo plebeyo; pero los chibolos, el desierto. A partir de esa generación cuyos miembros en la actualidad deben estar alrededor de los 50 o 60 años, se introduce una nueva dimensión en el panorama cultural urbano.

Gente que en su infancia oía a los padres y tíos hablar en quechua en las reuniones familiares de los domingos y que se les prohibía estar presente para alejar cualquier tentación de memoria generacional. Es cierto que estas prohibiciones en torno a la lengua materna son un rasgo general en cualquier migración: familias japonesas o coreanas en los Estados Unidos que lograron que sus hijos e hijas hablaran solamente el inglés. La diferencia con la migración interna peruana fue que no quedaba tan claro cuál era el beneficio de tales prohibiciones. ¿Integrarse al sistema? ¿Cuál sistema? Sea cual fuere la definición que se dé al sistema, lo que es común a todas las migraciones es el tratarse de entidades en movimiento. Y en las sociedades modernas, el componente esencial es la movilidad social, la expectativa de tener, razonablemente, una situación en la que los hijos lleguen a vivir mejor que los padres, al menos en el terreno de los ingresos económicos. ¿La escuela? La educación pública ampliaba la cobertura pero la calidad decrecía. Sin embargo, esta generación en particular creció como ninguna otra antes en una especial relación formativa con los medios de comunicación audiovisuales. Más todavía, a partir de este momento ya no fue posible hacer una distinción tajante entre educación escolarizada y medios de comunicación como elementos de formación. Estos cambios radicales, sin embargo, eran vividos y vistos como «sin importancia», a lo sumo como una muestra de supervivencia.

Este escenario tan radicalmente nuevo permite hacer una consideración de otro orden. Es lo que podríamos llamar la comprensión de la vida social como asociación de elementos. Por una parte, la migración, que es de un volumen tal que ya no tiene cabida en los tradicionales escenarios plebeyos de la ciudad, se traslada a espacios que no han sido previamente urbanizados, ni siquiera planificados. Un símbolo aparece entonces: la estera. Tiras de caña brava entrelazada formando superficies amplias para hacer las veces de paredes y

techos. No era necesaria la piedra ni la calamina, una de las escasas ventajas de estar en un lugar donde nunca llueve como Lima. La estera es la que mejor condensa esa ambivalencia de símbolos que empezó a marcar la vida de las ciudades peruanas. La estera a la vez remite a la pobreza y a la instalación en un lugar, el comienzo de una apropiación en todos los sentidos: precariedad y promesa. Un dispositivo artesanal, hecho a mano, que fue el principal impulso para una identidad moderna de la cultura urbana del país: apariencia a la antigua, que todo parezca igual para que todo cambie.

Para los discursos oficiales, esta situación era usualmente llamada «invasión», tráfico de tierras, etcétera. Pero la idea central era la llegada de elementos extraños que debían ser mantenidos lejos, en las afueras. Muy pronto otro elemento, un actor se hacía presente en el escenario, junto con las esteras, pobladores y cerros: las antenas de televisión. Desde la ciudad establecida era frecuente escuchar comentarios o artículos en periódicos que comentaban con una mezcla inclasificable de asombro, horror y condescendencia que cómo era posible que gente que viviera en condiciones de tanta pobreza diera prioridad a la compra de un televisor, entonces bastante más costosos que en la actualidad. Una vez más, eso era visto como un despilfarro irracional propio de gente alienada, con una «falsa conciencia» de su propia situación. *La antena de TV tenía una función tan importante como la bandera nacional*: era la señal de pertenencia, de «estar dentro» de la aldea de las comunicaciones, aunque faltaran las pistas y el alumbrado público.

Migraciones y expansión de los medios de comunicación audiovisuales son procesos simultáneos que es imposible pretender analizar por separado. La televisión y la radio le daban nuevamente legitimidad a la imagen y la voz hablada, todo lo que había sido excluido por el mundo de la escritura impresa.⁸ Mientras tanto, predominaba el clientelaje político, las formas de populismo más tradicional para atraer los votos de gente considerada más que tradicional, anticuada,

⁸ Eric Havelock (1996: 58) mencionaba las «segundas nupcias de los recursos de la palabra escrita y la hablada».

primitiva, viviendo en la utopía más que en la realidad y, por si fuera poco, una utopía que era arcaica además. Todas ellas formas de negar la condición de ser parte de la realidad, por parte de la cultura establecida. El problema no estaba en «la mentalidad andina», a la que se ha adjudicado centenares de adjetivos para exotizarla como en el resquebrajamiento del principio de realidad de los grupos dominantes.

La radio y la televisión en los años sesenta y setenta distaba mucho de dar cabida a personajes que tradujeran el nuevo panorama. No era necesario, el aparato de radio y la antena de TV eran ya los traductores, los que hacían la equivalencia en el mundo local de construcción diaria y de esfuerzo. Pero este era el comienzo, el primer paso consistía en ser parte del auditorio, radial o televisivo. Lo que importaba era estar en contacto con la palabra hablada que llegaba lejos. Ese era el instrumento central dada la creciente desigualdad en el acceso a la palabra escrita mediante la escuela. Los medios permitían establecer una comunidad informativa ahí donde las leyes y la cultura de los establecidos negaban que pudiera haber algo. Este era un cambio de especial importancia si tomamos en cuenta que la comunicación oral era propia de espacios pequeños, vinculados al parentesco.

Por el momento, no importaba si, en la TV, los personajes que aparecían se comportaban como si ese nuevo auditorio no existiera. Era una fuente de aprendizaje y de estar cada vez más presente como parte de la audiencia. Tener referencias comunes, compartidas con el espacio de los establecidos. Era una desmentida a la narrativa entonces dominante de la fantasía colonial que era tan poderosa para definir los espacios públicos y representativos de la capital. En todas las ciudades latinoamericanas, este tipo de habilitación urbana en los márgenes es la norma y, en todos los casos, la presencia de la TV y la radio fueron los puentes que neutralizaron la distancia espacial con el mundo oficial. Pero acaso la peculiaridad en el caso de Lima es que el aprendizaje y la asimilación de una nueva realidad se esparció por el conjunto del espacio urbano. Con relativa rapidez se pasó de un esquema clásico de establecidos y marginados a uno de entendimiento entre establecidos y nuevos establecidos. Era un cambio a

pesar de las ideas y opiniones de todos los involucrados. Se abrió paso una forma materialista de conectarse y ser parte de la realidad, un materialismo poético que privilegió el trabajo a partir de los elementos básicos de la tierra.⁹

Hemos dejado de lado hasta ahora un medio de comunicación que acaso estuvo desde el principio y fue la condición indispensable: el ómnibus interprovincial, en sus buenos tiempos también el Ferrocarril Central, simplemente «el tren de la sierra», que llegaba a la estación que estaba justo detrás del Palacio de Gobierno en Lima. La historia de esos viajes apenas ha recibido atención, sea en la literatura testimonial, el discurso de la narración artística o la investigación social. La migración que venía de la sierra central tenía dos destinos con nombres que producen un efecto curioso al juntarlos: si llegaba en tren se bajaban en la estación de Desamparados; si venían en ómnibus, la terminal quedaba en el distrito de La Victoria, por lo general. Es sabido que al llegar a un lugar nuevo los nombres todavía no pertenecen al mundo de las rutinas y significan lo que originalmente fueron. Así, la migración interna en muchos casos, casi todos, tuvo su comienzo «en Desamparados», pero no pocos hicieron de su existencia una victoria. Anudaron los extremos y crearon una pieza de historia moderna.

Por cierto, las migraciones no cesaron en el interior de las fronteras nacionales; la migración al extranjero es ya una parte de nuestro escenario; son la parte del elenco que es pieza importante de la trama

⁹ Es interesante mencionar las palabras de Mariano Iberico (1950) en un ensayo fundacional: «La tierra, el humus, representan el pasado, que no es una mera acumulación del acontecer histórico sino su virtualidad latente y fecunda, y en este sentido representa el tiempo como renovación y sucesión» (13). Termina el ensayo afirmando que su propuesta puede ser considerada como «una filosofía de la superficie. En efecto, *toda aparición es en cierto sentido superficie, es decir es una exterioridad aprehensible, sea mediante el tacto, mediante la vista y el oído o gracias a la intuición de la fantasía mística o poética* [las cursivas son mías]» (228).

Una actitud equivalente en un poema de años posteriores nos muestra esta 'aparición': «Donde el río se remansaba/ para los muchachos/ se elevaba una piedra/ No le viste ninguna otra forma:/ Sólo era piedra, grande, anodina/ Cuando salían del agua turbia/ trepábamos en ella como lagartijas. Sucedió entonces/ algo extraño:/ el barro seco en nuestra piel/ acercaba todo nuestro cuerpo al paisaje/ el paisaje era de barro» (Watanabe 2005: 13).

sin estar presentes en el escenario. La conexión familiar tiene un efecto difusor hasta ahora no valorado en exacta medida. Aparte del envío de remesas, la migración al extranjero implica también una apertura mayor y una sensación de cercanía con lo que antes era visto como la universalidad contrapuesta al localismo provinciano. La comunicación con los centros del mundo moderno ya dejó de ser un privilegio diferenciador. Los parientes en las ciudades emblemáticas de la modernidad ahora son tema de conversación en cualquier parte del universo social del país.

Las migraciones al extranjero también muestran que hay enormes fallas en la distribución de los recursos. A pesar de los años de crecimiento económico que muestran las estadísticas, el volumen de peruanos en el extranjero es cada vez mayor. Con la expresión «falta de oportunidades» se alude por sobre todo a la muy leve presencia de una movilidad social por la vía formal. En este caso, el principal factor de migración no parece ser tanto una situación de pobreza. Todo indica que hay un aumento de expectativas meritocráticas. Ello permite entender el componente apreciable de profesionales o de algún grado de especialidad similar que salen del país. En repetidas ocasiones se ha mencionado que el desempeño de estos profesionales o especialistas ha sido más que satisfactorio. Sin duda, la diferencia de salarios es un factor importante para decidir una migración. En varios otros casos, sin embargo, el móvil central está en el lado del reconocimiento, de la posibilidad de movilizarse dentro de la escala social en el país.

Si algo podemos aprender del actual proceso de migración al exterior es la notoria desigualdad y el tremendo déficit de movilidad social que existe. Modificar el estado de cosas implica nuevos criterios de legitimación de la autoridad y hacer una clara distinción entre las desigualdades producto de la organización social y aquellas que resultan de los talentos individuales. La ausencia de los emigrantes es una de las maneras más rotundas de ejercer una crítica.

Las telas de las banderas raspan¹⁰

Como en el caso de las migraciones, los cambios ocurridos en las relaciones de género son otra importante novedad en la disposición de los elementos de nuestra vida social. Nos ocuparemos de dos aspectos: el cuestionamiento al orden tutelar y los cambios en la domesticidad.

La lucha por la igualdad de derechos en la esfera pública es más que centenaria y de alcance global. Este horizonte general es el punto de partida para entender otros cambios que no llevan de manera explícita una carga doctrinal pero que son de una eficacia incuestionable para establecer nuevos equilibrios de poder. Esta es la importancia y la necesidad de tomar muy en serio los cambios en los estilos que integran la experiencia cotidiana de la gente. En sociedades que pasaron por la revolución de Gutenberg y tuvieron a los grupos de poder comprometidos en ese proceso, las doctrinas se constituyeron, de manera casi natural, en parámetros y diferenciadores sociales. El cambio de las costumbres sociales se daba en nombre de algún conjunto conceptual y, a veces, las resistencias eran hechas en nombre de «la tradición» o bien se invocaba alguna doctrina alternativa. Esa configuración «ideológica» de las fuerzas sociales caracterizó a la modernidad y produjo el sentimiento ilusorio de considerar como no modernas a las sociedades en las que el cuestionamiento de las costumbres no seguía ese camino doctrinario.

El interés adicional de los cambios en las relaciones de género es que se sitúa de lleno en el terreno de las costumbres y las certezas que la acompañan, y con frecuencia no es el conflicto entre una ideología y

¹⁰ Tomado del poema «Me hacen marchar sujetando una bandera» de Roxana Crisólogo (2006): «me hacen marchar sujetando una bandera/ ¿por qué las telas de las banderas raspan?/ tomo una de las piernas del gancho intuitivo del aire/ el rojo vertical de la tela me recuerda el labio rojo/ partido del guardián/ su temblor me contagia/ su sangre la consiguió espantando ladrones/ ahora los colores tarrajean el aire de plomo/ y los ladrones son emociones que escalan/ los techos sentimientos que escaman los pisos/ ¿y el pelo blanco de la tela que al centro/ separa los labios rojos/ partidos del guardián?/ hablaba de todo menos de esas cosas/ que se supone hablan las banderas/ cuando alegremente desfilan por las plazas [...]».

otra ideología. Se trata más bien de la respuesta de los sentidos a las elaboraciones más explícitamente simbólicas que tienen el respaldo de la escritura. Antes que cuestionar el estatuto sublime de la bandera, es suficiente señalar que raspa. El testimonio de la piel se enfrenta a las modalidades tutelares del civismo.

Los cambios en las relaciones de género han puesto en cuestión la eficacia de las instituciones tutelares que son las garantes de la legitimidad de la autoridad. En nuestra historia republicana, la endeblez de las leyes, dada la incipiente alfabetización y el poco interés de las elites por la escritura, otorgó a la iglesia católica y a las fuerzas armadas el estatuto de entidades protectoras de la integridad de la nación. Si bien la primera de ellas había sido un factor central para la legitimación del coloniaje; la segunda era un producto típicamente republicano, tanto en su modalidad caudillista como en la imagen de corporación protectora de una ciudadanía disminuida en sus capacidades.

El elemento común a ambas jerarquías es su constitución justamente a partir de una diferencia de género: solo se admiten hombres. Si hay mujeres, es en grados muy subordinados y sin ninguna posibilidad real de llegar a ocupar una posición de poder al interior de estas instituciones. Debido a esta configuración de los elementos es que no se puede considerar las demandas de igualdad de género como un tema circunscrito a determinados grupos de presión. Al igual que las migraciones, el cambio en las relaciones de género ha modificado y está modificando el escenario de las asociaciones que dan consistencia a nuestra existencia social, sobre todo en lo que se refiere al ejercicio de la autoridad.

Tengamos presente que, en el Perú, la forma más efectiva de discriminación es la que pasa por la línea divisoria establecida por la escritura (Nugent 1996). Estar fuera o estar dentro de la escritura definía, en buena cuenta, la pertenencia a la ciudadanía. Se suele mencionar que un hito importante fue el derecho al voto de las mujeres dado en 1955. La recortada magnitud de este evento queda más clara si se tiene presente que la exclusión del derecho al voto de la población analfabeta estuvo vigente hasta 1980. Es un dato sabido que el analfabetismo fue mayor en las mujeres y que la proporción

tendió a incrementarse a medida que avanzaba la escolaridad. En muchas zonas rurales, los padres enviaban a los hijos a la escuela y las hijas se quedaban en la casa.¹¹

Los cambios radicales siguieron otros caminos. La expansión de la cultura femenina es indesligable de la radio, aparte del esfuerzo de educadoras como María Alvarado, Zoila Aurora Cáceres y José Antonio Encinas, que abogaron enérgicamente por una igualdad de trato en la educación para hombres y mujeres. Fue en el contacto con aparatos como la radio y luego el televisor que se formó una seña de identidad cultural. Simultáneamente, aparecían como programas «de mujeres» pero que formaban parte de las referencias públicas. En Lima, una de las primeras figuras públicas femeninas y de un éxito avasallador en la radio fue Serafina Quinteras y su personaje «la Chola Purificación». Según cuenta Vargas Llosa (1993), en sus memorias, el programa radial de Serafina paralizaba la ciudad de Lima los mediodías, a fines de los años cuarenta. Otros autores ya han señalado como en las distintas ciudades latinoamericanas, para muchas mujeres enclaustradas en las casas familiares, el formar parte de un auditorio enorme en el momento de transmisión de una pieza de radioteatro tuvo un carácter transformador en las maneras de entender y asumir la feminidad (Martín-Barbero 1987). El gran error que se comete al abordar estos procesos es detenerse en los programas radiales o televisivos, y hacer un «análisis de contenido» y dejar, en un segundo plano, el cambio en la constitución de las audiencias y el peso que implicaba en los procesos de formación de la opinión pública.

Las advertencias contra la sensualidad corrían a cargo de clérigos, y el recuerdo de la patria y su defensa eran una cosa de hombres, muy hombres. Tales los límites que definían lo que era aceptable y digno de reconocimiento. La precariedad legal guarda una relación directa con el ejercicio amenazante de la autoridad: mientras menos control de las normas, la necesidad de la amenaza del castigo se hace tanto más necesaria. Se trata de un castigo que mantiene su credibilidad por la fuente de origen jerárquica. La falta y el

¹¹ Este problema central es objeto de una investigación en el curso de Gastón Castro, en la maestría de sociología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

autor no son tan importantes como la institución que castiga. Aquí se abre un espectro amplio de problemas. Lo que hizo tan funcional a las instituciones tutelares fue una precaria relación de paternidad. La función paterna es dejada de lado y reemplazada por un vínculo tutelar. Nótese que no es que la función paterna sea ejercida por otra instancia que la de la unión conyugal; paternidad y tutelaje se retroalimentan de manera perversa. A la ausencia inicial de paternidad, por la situación híbrida de escritura restringida en la que esta se considera como importante y, a la vez, como un privilegio escaso, el tutelaje suprime la necesidad de una ley, un principio impersonal regulador. El sentido de la función paterna es que forma parte del crecimiento de los hijos. El tutelaje en cambio requiere prolongar la minoría de edad para mantener sus privilegios jerárquicos.

Si hay un aspecto paradójico en la creación de una identidad simultáneamente moderna y popular fue la mayor importancia que tuvieron las casas por sobre las fábricas para condensar el nuevo panorama en formación. La modernización del país, y en particular de Lima, a partir de los años sesenta no tuvo como emblemas destacados el paisaje poblado de fábricas, chimeneas humeantes como símbolo de la modernidad. Como parte de la estrategia de «nada cambia para que todo cambie», el mayor representante de esa nueva realidad no fue ningún artefacto moderno. Ese lugar lo ocuparon las viviendas de las inicialmente llamadas *barriadas*. Se ha pasado por alto que el desplazamiento de la fábrica a la vivienda como símbolo implica referir la importancia del entorno doméstico, del mundo de la casa. Aparte de radioteatros, telenovelas, y el derecho al voto en 1955, el cambio de posición de las mujeres y la proliferación de casas son los dos elementos más estrechamente unidos. En efecto, ¿quiénes estaban a cargo del interior de esas viviendas que empezaban a cubrir los arenales de las afueras de Lima hace medio siglo? Eran mujeres, abuelas, madres, hijas mayores que se encargaban de la permanencia de lo que entonces era considerado el territorio de la precariedad por excelencia. Este proceso aún no ha sido estudiado en detalle, pero es muy probable que pueda establecer una correlación entre las viviendas de las *barriadas* y un cambio imperceptible, el *clinamen* de Lucrecio, en la balanza de poder entre géneros. Cuando

varios años después, en los años ochenta, aparecen los comités del Vaso de Leche y los comedores populares, simplemente estábamos ante la consumación de un proceso que se había formado por lo menos desde una generación anterior. En muchos sentidos, si esas casas no se cayeron fue por una práctica cotidiana, sobre todo de las mujeres en el ámbito doméstico. La conexión, además, entre casas y mercados contribuyó o reforzó aún más la emergencia de un nuevo componente del elenco social. En efecto, mujeres que además de estar a cargo de la casa atendían puestos de ventas en los mercados de las zonas, podían tener ideas acaso muy convencionales o tradicionalistas, «nada interesantes», respecto de las relaciones entre hombres y mujeres en el terreno de las creencias explícitas. Sin embargo, fueron y son un drástico elemento de ruptura en lo que se refiere a procesos de identificación con las hijas en particular. Esta situación nos interesa porque es un caso, nos atreveríamos a decir clásico, de cómo el ingenio en cuanto práctica puede estar muchas veces bastante más adelantado que el conjunto de creencias explícitas que pueden justificar una práctica. Aquí lo que tenemos es una doble dimensión. Por una parte, lo que las mujeres madres piensan de su trabajo tanto en la casa como en el mercado y, por la otra, lo que reciben las hijas en particular como propuesta de identificación. El papel que tiene en este contexto la educación y, en especial, la formación profesional posterior es el elemento de salida decisivo de cualquier recaída en las funciones domésticas más aplastantes que usualmente acompañan los embarazos adolescentes.

Casi está de más aclarar que todos estos procesos se desenvuelven en un constante «ir contra la corriente» en todo sentido: escasa protección contra la agresión callejera, exposición a la delincuencia, ausencia de instituciones formales en general. Eso no es heroico. Es ante todo agotador, extenuante. Circunstancias de aprendizaje que nadie escogería si pudiera. Las hijas de esas madres lo saben muy bien. Luego de esta formación, es probable que la capacidad de atracción que puedan tener los discursos tutelares quedan muy disminuidos, cuando no sometidos a un cuestionamiento expreso. No se requirió de una ideología en el sentido de un campo conceptual elaborado a partir de la escritura. Bastó con tomar en serio a los sentidos, a

darle más importancia al tacto que a la visión como sentido abstraído de los demás. La bandera es roja y blanca, eso lo declaramos todos, pero se requiere un saber adicional para preguntarse en primer lugar por qué raspa.

Los actores en movimiento

En las ciencias sociales hay una creciente necesidad de incorporar, a las cosas, lo que hasta ahora hemos entendido como objetos, en sus análisis.¹² Hasta ahora, en la discusión y comprensión de la vida social se ha procedido como si existiese una clara línea divisoria entre los humanos y los objetos y seres no humanos en general. Este punto de vista se puede sostener cada vez menos en la medida en que la interacción de los humanos con entidades no-humanas se hace cada vez más evidente. Entre las consecuencias de estos cambios hay una que atañe a la manera como son hechos los estudios sociales. Si incorporamos a la categoría de actores los elementos no-humanos, lo importante serán los tipos de asociaciones, los elencos entre estos actores. Las reivindicaciones respecto del medio ambiente son el caso más explícito de esta nueva manera de entender los procesos sociales, pero los antecedentes se pueden rastrear hasta la formación de las instituciones científicas mismas en los comienzos de la modernidad. La investigación científica siempre tuvo como actores tanto a los científicos como a los elementos que eran materia de su investigación. Esta perspectiva amplía considerablemente la lista de quienes participan en lo social y también el contexto en el que situamos los problemas.

Un caso en el que esta manera de entender la vida social a partir de asociaciones se hizo patente fue la movilización de los campesinos de Tambogrande en Piura, enfrentados a la minera canadiense Manhattan en los primeros años de 2000 y que culminó con la clausura

¹² En esta línea se encuentran las distintas sociologías del riesgo, cuyos exponentes más visibles son Mary Douglas (1996) y Ulrich Beck (1998). Pero el mayor énfasis en este punto ha corrido por cuenta de la teoría del actor-red. Aparte de las obras de Bruno Latour, anteriormente citadas, los trabajos de John Law (1999 y 2004) van en la misma dirección.

del proyecto de extracción de minerales en 2004. Los términos de este problema resultan de especial claridad para hacer claro el enfoque que proponemos. En el subsuelo de la comunidad piurana hay yacimientos de oro. La empresa minera fue autorizada a realizar las exploraciones y la explotación de los yacimientos sin consultar a la comunidad de Tambogrande. Esta comunidad tiene como principal actividad económica la producción de limones. El enfrentamiento entre la empresa minera y los campesinos de Tambogrande muestra dos distintos tipos de asociaciones. Tambogrande tiene una asociación entre campesinos y limones, ambos forman una asociación, un elenco. Esta asociación quería ser preservada y que no se reemplazara por la representada por la empresa minera y los yacimientos de oro, para quien los limones no formaban parte del escenario.¹³ Un argumento usado por el gobierno central y los medios de comunicación favorables a la empresa minera es que había una miopía, una limitación de perspectivas de los campesinos, porque no tomaban en cuenta los beneficios para la economía nacional que traería la explotación minera de Tambogrande. Para estos, sin embargo, el problema era otro, la asociación entre los campesinos y los limones debía ser preservada porque consideraban que era mejor a las traducciones alternativas. Sin los limones simplemente no puede entenderse la disputa que enfrentó a la empresa minera y la comunidad. Este fue el caso más notorio y exitoso de un tipo de conflicto cada vez más frecuente: entre empresas mineras y comunidades campesinas, y de pronto nos encontramos con actores inusuales: el agua, el mercurio, la contaminación. Fue este tipo de conflictos, junto con denuncias por corrupción y violación de los derechos humanos durante la década de los noventa en el gobierno de Fujimori, lo que llevó a la notoriedad a las ONG, señaladas por el gobierno y los medios conservadores como los principales responsables de este tipo de protestas contra los aspectos depredatorios de las explotaciones mineras.

¹³ La traducción existente entre los limones y los campesinos de Tambogrande pretendió ser sustituida por una traducción entre la minera y el oro. Esta forma de considerar la traducción como el traslado de intereses de una instancia a otra es ejemplificado en el agudo y audaz trabajo de Michel Callon (1986).

Hay cambios respecto de otros conflictos en la minería en el pasado. Anteriormente, las denuncias que hubo fueron contra abusos flagrantes usualmente en materia salarial o de apropiación de tierras. Con la excepción de la presencia de «los humos de La Oroya» en la década del 30 del siglo anterior, que eliminaron la vegetación circundante a la fundición de minerales, no habían casos como los actuales. Incluso el deterioro de la salud por parte de los trabajadores en las minas era tratado como «enfermedad profesional».

Otra dimensión en juego es la diferencia entre los intereses locales y los generales, aquellos definidos por el Estado. Precisamente la disputa es que *no hay una sola escala para medir las cosas*. La existencia de una escala única se tradujo en el pasado en un relegamiento de las instancias locales en beneficio de lo nacional. Actualmente, en los lugares más diversos del mundo, asistimos a un cuestionamiento de una escala única para medir la realidad. Si algo queda claro en la época actual es que las escalas no son estables y que los criterios para establecer líneas divisorias entre lo grande y lo pequeño son extremadamente volátiles.

Las pistas son para moverse

Pasando de la minería a la educación, nos encontramos ante otro tipo de asociaciones. Las críticas por la baja calidad de la educación en especial en las instituciones públicas han alcanzado ya un grado de saturación, más allá del mero lugar común. A pesar de las críticas y diagnósticos tan abundantes, no parece que se haya avanzado mucho. Nos interesa establecer una conexión que rara vez se hace explícita, con otro tema no menos discutido públicamente, la situación del transporte público. La educación y el transporte son temas discutidos como si fueran problemas muy distintos, sin mayor conexión entre sí. Se tratan ante todo de medios de comunicación. Una concepción muy restringida de la comunicación ha hecho que se la restrinja a los medios masivos como periódicos, libros, radios, estaciones de TV, Internet. En la escuela, se aprende la incorporación al mundo de la escritura y el transporte nos comunica de un lugar a

otro. Solo si omitimos considerar a los medios de comunicación como «extensiones del hombre» se nos ocurrirá que los transportes y las escuelas no tienen que ver con la comunicación.

En el mundo actual y con especial fuerza durante el siglo xx, la educación se consideró como la pieza clave para asegurar la movilidad social, es decir, para cumplir la razonable expectativa de un mejor nivel de vida de los hijos respecto de los padres. La expresión movilidad social debe tomarse, en mi opinión, en un sentido literal. La educación en nuestro país aparecerá como un problema crónico y sin solución aparente mientras la movilidad social no sea considerada, por el Estado y los grupos dominantes, una aspiración legítima de las personas. En efecto, es en la educación en la que se puede apreciar con más claridad el carácter postoligárquico del mundo en que vivimos. El principal instrumento formal para la movilidad social, la educación, queda reducido en muchos casos a una pieza decorativa. Pretender vivir «mejor que antes» no es un objetivo prioritario en el diseño de las políticas públicas. Si la movilidad social no es considerada algo plenamente legítimo como aspiración universal, qué se puede esperar de la movilidad en su sentido más inmediato. Hasta ahora, desplazarse dentro de la ciudad de Lima de un extremo a otro es o bien un lujo si se quiere hacer con rapidez o bien una experiencia intrincada y laberíntica en grado extremo. Así como es difícil moverse socialmente, es también difícil mover los cuerpos dentro de la ciudad. Ni se diga del transporte en las carreteras. El estado calamitoso de muchos caminos, así como las condiciones técnicas y humanas del transporte hacen de la movilidad dentro del país una actividad de alto riesgo. Es un dato más revelador aún si recordamos que el cambio social en el Perú en las últimas décadas fue justamente por la migración. El mensaje pareciera ser que viajar por el país sea algo tan arriesgado e incierto como lo era hace cincuenta años. Claro, si la gente viajara menos y le interesara menos ir a las escuelas, todo estaría en orden. Habría menos muertes en accidentes de tránsito y las escuelas públicas serían menos abundantes y de mejor calidad. Es como si estuviéramos viviendo el ideal oligárquico en negativo.

A pesar de lo antes mencionado, los elencos ingeniosos han podido llegar a tener una presencia cada vez más influyente en nuestra

vida social, en una permanente tensión con los discursos narrativos aún fuertemente marcados por aspiraciones tutelares. Esta competencia entre el ingenio y el tutelaje es todavía de incierto desenlace, pero la presencia de estas asociaciones, en los que el ingenio tiene una presencia destacada, es lo que más ha contribuido a enriquecer el panorama social en el que vivimos.

Bibliografía

BECK, Ulrich

1998 *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

CALLON, M.

1986 «Some Elements of a Sociology of Translation: domestication of the scallops and the fishermen of St. Brieuc Bay». En J. Law (ed.). *Power, action and belief: a new sociology of knowledge?* Londres: Routledge, pp. 196-233.

CRISÓLOGO, Roxana

2006 *Luddy D*. Lima: Flora Tristán.

DELEUZE, Gilles

1969 *Lógica del sentido*. Traducción de Miguel Morey. Barcelona: Paidós, pp. 219.224.

DOUGLAS, Mary

1996 *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Barcelona: Paidós.

ELIAS, Norbert

1999 «Ensayo teórico sobre las relaciones entre establecidos y marginados». En *La civilización de los padres y otros ensayos*. Bogotá: Norma, pp. 80-138

HAVELOCK, Eric

1996 *La musa aprende a escribir. Reflexiones sobre la oralidad y la escritura desde la Antigüedad hasta el presente*. Barcelona: Paidós.

IBERICO, Mariano

1950 *La aparición. Ensayos sobre el ser y el aparecer*. Lima: Imprenta Santa María.

LATOUR, Bruno

1998 *Nunca hemos sido modernos*. Barcelona: Debate 1998.

2005 *Reassembling the Social. An Introduction to Actor-Network Theory*. Oxford: Oxford University Press.

LAW, John

2004 *After Method: Mess in Social Sciences Research*. Nueva York: Routledge.

LAW, John y J. HASSARD

1999 *Actor network Theory and after*. Oxford: Balckwell 1999.

LUCRECIO

1983 *La naturaleza de las cosas*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

DA MATTA, Roberto

2004 «¿Sabe con quién está hablando? Sobre la distinción entre individuo y persona en Brasil». En *Carnavales, héroes y balandros. Para una sociología del dilema brasileño*. México, D. F: Fondo de Cultura Económica, pp.185-254.

MARTÍN-BARBERO, Jesús

1987 *De los medios a las mediaciones: comunicación, cultura y hegemonía*. Barcelona: G. Gili.

NUGENT, Guillermo

2005 «La desigualdad es una bandera de papel». En *Perú hoy*. Lima: desco.

1996 *El poder delgado: fusiones, cercanías y lejanías en el diseño cultural peruano*. Lima: Fundación Ebert.

SAID, Edward

2004 *Orientalismo*. Barcelona: Debolsillo.

[1977]

SEN, Amartya

2000 «Capacidad y bienestar». En Martha Nussbaum y Amartya Sen (comps.). *La calidad de vida*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 54-83.

SERRES, Michel

1994 *El nacimiento de la física en el texto de Lucrecio. Caudales y turbulencias*. Traducción J. L. Pardo Valencia: Pre-Textos 1994.

VARELA, Blanca

1999 *Concierto animal*. Lima: Peisa.

VARGAS LLOSA, Mario

1993 *El pez en el agua*. Madrid: Seix Barral.

WATANABE, José

2005 «La piedra del río» En su *La piedra alada*. Lima: Peisa.

El triángulo sin cúpula
*(o los actores desregulados en los conflictos mineros)*¹

Bruno Revesz / Alejandro Diez

El último reporte de conflictos de la Defensoría del Pueblo señala que, sobre un total de 94 escenarios en el ámbito nacional, 22 (poco menos de la cuarta parte) corresponden a problemas referidos a empresas mineras en conflicto con las comunidades aledañas de sus zonas de exploración o explotación (véase anexo). Las acciones desarrolladas en dichos conflictos van desde manifestaciones públicas de descontento y pequeños reclamos hasta el enfrentamiento abierto contra la presencia de las empresas, hecho que se manifiesta en marchas, movilizaciones, asalto de campamentos, bloqueo de vías de comunicación y enfrentamientos entre la población, las fuerzas del orden y el personal de seguridad de las empresas.

Aunque algunos de los casos son pequeñas controversias puntuales, la mayor parte son manifestaciones de conflicto que duran meses, cuando no años, desde el desencadenamiento del conflicto hasta su solución (aparentemente siempre parcial) y que suponen una serie de movimientos de polarización del conflicto y de desplazamiento de actores, escenarios y materia del conflicto, dependiendo de los casos. Se debe señalar que varios de los conflictos reseñados en el

¹ Este texto recoge aportes, intercambios y reflexiones del grupo de discusión conformado por Ludwig Huber, Martin Tanaka, Xavier Ricard, José de Echave, Alejandro Díez y Bruno Revesz, en el marco de la red de investigación IEP-CBC-CIPCA sobre minería y conflicto social, auspiciada por el CIES. Como corresponde, las interpretaciones y afirmaciones vertidas aquí son de entera responsabilidad de los autores.

informe han protagonizado algunos de los titulares de los noticieros y han sido tema del día en los juiciosos espacios de debate de la radio y televisión nacional: los acontecimientos de Tambogrande y Majaz en Piura, de Yanacocha y Hualgayoc en Cajamarca, de Antamina en Áncash, y de Tintaya y Las Bambas en el Cuzco han ocupado titulares de periódicos, colocándose en el espacio público nacional, espacio que, en las últimas semanas, han compartido con los *spots* y mensajes promineros del Colegio de Ingenieros de Minas y la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE).

Este artículo pretende esbozar algunas ideas respecto a los actores presentes y actuantes en el actual escenario de conflictividad entre las poblaciones locales y las empresas mineras. Al respecto, nos parece importante destacar dos temas: el primero compete a los actores que intervienen en los conflictos y su participación en estos, a partir de una hipótesis de lo que podría ser un desarrollo «normal» de las relaciones entre empresas y comunidades locales; y el segundo, a los múltiples escenarios de los conflictos que, trataremos de mostrar, transitan tanto en el escenario de los acontecimientos como, y sobre todo, en el ámbito mediático y de la negociación de políticas de desarrollo.

Inversiones extranjeras, expansión de la frontera minera y resistencia local: cuatro escenarios de conflictividad y negociación

En una investigación reciente, Rosemary Thorp y sus colaboradores examinan la acción colectiva «al nivel meso» en el mundo andino a través de tres estudios de casos en el ámbito local (Muñoz, Paredes y Thorp 2006). Se preguntan si la persistencia de una desigualdad extrema entre grupos sociales en el Perú radica, en parte, en una «propensión débil a la acción colectiva, ya sea esta violenta o no». Es signo de los tiempos que dos de estos tres casos se refieran a conflictos entre comunidades (o rondas) campesinas y empresas mineras. En Espinar, capital provincial en la sierra alta del departamento de Cuzco, la acción colectiva ha estado centrada alrededor de la mina de

cobre Tintaya. En Bambamarca, capital provincial en el departamento de Cajamarca, un prolongado conflicto con la empresa minera Yanacocha sobre la contaminación y disminución de recursos hídricos se reedita estacionalmente, sin lograr ninguna solución permanente.

La acogida masiva por el Estado peruano de las inversiones extranjeras en el sector minero crea, en varias parte del país, enclaves de riqueza en paramos de pobreza. Las relaciones entre empresas mineras y comunidades locales son marcadas por enormes asimetrías en el acceso al poder político, al mercado (y a las capacidades respectivas de movilizar recursos económicos) y a la información (en particular, la información económica, social y técnica en torno a los impactos previstos de las actividades mineras). No hay nada sorprendente en el hecho de que estas poblaciones perciban, confusamente o no, que son ellas las que soportan los costos sociales y ambientales generados por el desarrollo intensivo de los grandes proyectos incentivados, dado el papel preponderante en la economía que el Estado peruano ha conferido al sector minero en detrimento de la agricultura y del desarrollo rural; o en el hecho de que teman que la actividad minera las perjudique más que beneficie.² Además, al comprometer suelos destinados a otros usos, la minería entra en la mayoría de los casos directamente en conflicto con las estrategias locales de desarrollo. Todos los conflictos remiten, en último término, a una subjetividad colectiva en torno a derechos violentados o expectativas frustradas que contrastan con una serie de otros imaginarios que ven, en las operaciones mineras, inversión, desarrollo o, en el peor de los casos, cierta provisión de recursos para los ámbitos locales.

Los conflictos entre comunidades locales y empresas mineras representan una paradoja: por un lado, cada conflicto es único e irrepetible; y, por el otro, todos ellos se desarrollan sobre una gama conocida

² En julio de 2004, Emil Salim, el principal responsable del proceso de revisión de las políticas en industrias extractivas (RIE) del Banco Mundial (BM), subrayaba que los pobres y el medio ambiente, en los diferentes países donde las industrias extractivas son gravitantes, han subsidiado a sus gobiernos y a dichas industrias. Véase *Actualidad Minera*, n.º 64, Lima, CooperAcción, agosto de 2004, p. 6.

de procedimientos, acciones y temas en disputa. Cada uno de ellos presenta una particular combinación de actores y, al mismo tiempo, nos remite a una combinatoria sobre un abanico conocido de agentes que intervienen en los diversos momentos del fenómeno. Presentar algunos casos emblemáticos puede ayudarnos a situar la problemática.

Disyuntiva entre agricultura y minería: Tambogrande

En mayo de 1999, una compañía *junior* canadiense, la Manhattan Minerals Corp., obtiene, del gobierno de Fujimori, los derechos de exploraciones por cuatro años sobre 10 concesiones pertenecientes a Minero Perú. Estas cubren una zona de 10.000 ha que incluyen la ciudad de Tambogrande (TG) y parte de la tierras agrícolas de la colonización San Lorenzo, que provee el 40 % de los limones y el 40 % de los mangos producidos en el país. Ese mismo mes, sin mayor preaviso, la empresa instala su campamento y sus oficinas en la capital distrital e inicia la primera perforación.

Al inicio, la empresa privilegia el saneamiento legal del proyecto, sin dar real importancia a la relación con la población de TG, manejando, más bien, una estrategia de desinformación sobre la magnitud del proyecto y sus posibles impactos. Por su lado, el Estado mantiene una actitud pasiva.

En este contexto se constituye, en agosto de 1999, el Frente de Defensa del Valle de San Lorenzo y Tambogrande (el Frente), que moviliza a la población del valle, temerosa de la posible contaminación de sus tierras y del agua, en contra del proyecto minero y del reasentamiento del pueblo. A pesar de que el Frente tenía suficiente fuerza y legitimidad, sus bases reales de apoyo eran, en este momento, relativamente reducidas. Progresivamente, las alianzas que estableció con diversas instituciones de la sociedad civil le permitieron desarrollar acciones orientadas a la formación de capacidades y de construcción de ciudadanía, con lo que logra, poco a poco, que la mayoría de la población se identifique con sus posiciones. En repuesta, la empresa buscó transmitir el mensaje que «minería y agricultura son perfectamente compatibles», desarrollando una campaña «puerta por

puerta» en la ciudad de TG y visitando a la población que sería reubicada en caso de prosperar el proyecto.

En febrero de 2001, el Frente convocó a un «paro pacífico» durante el cual una turba enardecida atacó, incendió y saqueó el campamento de la Manhattan, marcando un punto de quiebre en la polarización de conflicto. A partir de ese momento, tomaron posición en contra de la presencia de la empresa minera no solo el Frente sino un conjunto de instituciones tambograndinas y regionales (municipalidades, organizaciones agrarias, Iglesia, organizaciones no gubernamentales, etcétera). Por el lado del Estado, los ministros de Energía y Minas, y Agricultura, hermanos de sangre, se desplazaron juntos a Piura, convocando reuniones multiactores y proponiendo la contratación de una consultoría adicional e independiente para la elaboración de un estudio de impacto ambiental (EIA); y, por el lado de los colectivos que apoyaban el rechazo al proyecto Tambogrande, se desata una campaña mediática por la defensa del limón y del cebiche.

El Frente, asesorado por una mesa técnica conformada por instituciones regionales y nacionales, opta por proceder a la organización de una consulta municipal. Dicha consulta contó con la presencia de observadores internacionales y arrojó un rechazo al proyecto minero de alrededor del 98 % de los votantes. El Ministerio de Energía y Minas (MEM), ajustándose a la ley, consideró los resultados como «no vinculantes» y mantuvo los derechos de explotación de la compañía, permitiéndole seguir hasta finales de 2003 con los procedimientos de aprobación del EIA. El Frente, en cambio, amparándose en los resultados de la consulta popular, rechazó participar en las reuniones de diálogo, talleres informativos y audiencias públicas organizados por el MEM en torno a la evaluación del EIA, considerando que, dado que en el Perú ningún EIA había sido desaprobado, la culminación del proceso de revisión del EIA llevaría inexorablemente a la aprobación del proyecto minero.

Hacia diciembre de 2003, el gobierno de Alejandro Toledo retira a Manhattan Minerals sus derechos de opción sobre el proyecto minero Tambogrande, dictaminando que la empresa no había podido cumplir con las condiciones técnicas y financieras establecidas en el contrato de opción.

De la expectativa a la controversia: Yanacocha³

Yanacocha, la mayor mina de oro de América Latina, considerada como una de las más rentables del mundo y ubicada en las cercanías de la ciudad de Cajamarca, entró en producción en 1993. Pertenece a un consorcio conformado por Newmont Mining Corporation (51,35 % de las acciones), con sede en Denver (Colorado); por el grupo nacional Buenaventura (43,65 %); y por la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial (5 %). Actualmente, produce cerca de la mitad del oro en el Perú.

La empresa se benefició de favores del régimen de Fujimori, y su presencia fue controversial prácticamente desde el inicio de sus operaciones: primero, a raíz de una serie de reclamos en torno a los precios de compra de los terrenos superficiales, pues en algunos casos se pagó menos de 70 dólares por ha; y luego, por sucesivos reclamos por contaminación de aguas y por el tipo de trato soberbio con el que se percibía que la empresa trataba a la población local. La población cajamarquina empezó a polarizarse en su posición frente a la actividad de la empresa minera.

Hacia el final de la década del noventa, con el incremento de la actividad minera, las relaciones de Yanacocha con sectores rurales y urbanos de la población se ven afectados recurrentemente por una serie de controversias en torno a los impactos negativos de la actividad minera sobre los recursos hídricos de la región. Los reclamos por contaminación y la desconfianza contra la empresa se vieron magnificadas a raíz del derrame accidental de 151 kg de mercurio, dejados caer por un camión de RAMSA —contratista de Yanacocha— a lo largo de la carretera que pasa por los pueblos de Choropampa, San Juan y Magdalena. De acuerdo con los resultados de la encuesta aplicada por el Compliance Advisor Ombudsman de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, Yanacocha reaccionó de manera lenta e ineficiente ante el desastre. Padeciendo diversos problemas de salud a raíz del derrame de mercurio, la población afectada

³ Este acápite y el siguiente sigue de cerca la crónica del caso de Laforce (2005).

y las autoridades municipales de Choropampa han planteado un juicio de indemnización a Yanacocha en la corte de Denver.

La siguiente crisis de gran magnitud se produjo alrededor de los intentos de la empresa por ampliar sus operaciones sobre el cerro Quilish, con reservas estimadas en 3,7 millones de onzas de oro. Pero, en el cerro, nacen el río Porcón y el río Grande, dos fuentes hídricas indispensables para las poblaciones de la región. Por ello, frente al riesgo de contaminación y ante un eventual agotamiento de las reservas de agua, la población cajamarquina se opuso al proyecto de expansión previsto por Minera Yanacocha. En octubre de 2000, la Municipalidad Provincial de Cajamarca promulgó una ordenanza municipal declarando el área como «zona natural protegida»; en mayo de 2003, el tribunal constitucional declara inválida la ordenanza aduciendo que «las empresas tienen expedito su derecho a realizar las labores de prospección y exploración sobre las concesiones otorgadas a su favor». En julio de 2004, el gobierno de Toledo aprueba la evaluación ambiental (EA) presentada por Yanacocha, autorizándola a explorar en el cerro Quilish. Las poblaciones locales relanzan de inmediato el movimiento de resistencia civil, multiplicándose en agosto y septiembre las acciones de protesta. El conflicto culmina el 15 de septiembre, tras un paro regional en las 13 provincias del departamento. Al día siguiente, el MEM publica una resolución directorial que deja sin eficacia la norma emitida en julio, impidiendo a Minera Yanacocha proseguir con las exploraciones en el cerro Quilish. En signo de buena voluntad y frente a la persistencia de los enfrentamientos, la empresa solicitó, el 4 de noviembre de 2004, la revocación de su autorización de exploración.

Esta movilización conjunta de amplios sectores de la ciudad y del campo tiene, en el caso de Cajamarca, un carácter relativamente excepcional y no se reproduce en el caso de las numerosas confrontaciones que ocurrieron en el ámbito microlocal en torno al agua como lo ilustra la fase más publicitada del caso Combayo, un conflicto en que además, hecho inédito, el gobierno asume su rol de mediador sin alinearse con la posición de la empresa. El 2 de agosto de 2006, lo que comenzó como un conflicto laboral se transforma en una protesta campesina en contra de la construcción del dique El Azufre, a

dos horas de camino del centro poblado de Combayo, considerado perjudicial por los pobladores.⁴ El enfrentamiento entre campesinos y personal de seguridad contratado por la empresa dejó un saldo de un muerto y cinco heridos. Tras los hechos, los pobladores bloquean las carreteras de acceso. La Defensoría del Pueblo ensaya mediar entre las partes, sin éxito.

Ante la resistencia, la empresa Yanacocha endurece su posición, cesa temporalmente sus actividades, moviliza sus trabajadores en las calles de Cajamarca y desata una campaña mediática a fin de arrinconar al gobierno y obligarlo a proporcionar una solución favorable a la empresa. Ante la situación, el primer ministro, Jorge del Castillo, busca ubicarse entre las dos partes en conflicto, consigue la mediación del padre Arana y obtiene, por un lado, el levantamiento del bloqueo de la carretera Cajamarca-Bambamarca; y, por el otro, el compromiso de Minera Yanacocha de no promover manifestaciones públicas, abriendo un diálogo conducido por una comisión de alto nivel de la Presidencia del Consejo de Ministros. El 23 de septiembre, en presencia de Jorge del Castillo, comuneros de Combayo y representantes de Minera Yanacocha logran un acuerdo para solucionar la problemática de la zona. En el convenio de 12 puntos, la compañía se compromete a financiar las obras y los estudios que sean necesarios para garantizar la buena calidad del agua, tanto para consumo humano como para actividades agrícolas.

La construcción del diálogo: Tintaya

La mina de cobre Tintaya, nacionalizada durante el régimen del general Velasco (1968-1985), se privatiza en la década del noventa y es adquirida, primero, por BHP Billington y, recientemente, por la compañía

⁴ El año anterior, en noviembre de 2005, autoridades de Combayo, Yanacocha y funcionarios del MEM suscribieron un acta «de trabajo conjunto por el desarrollo y el cuidado de la calidad y cantidad de agua de Combayo». Según el acuerdo, Yanacocha invertiría 1.500.000 dólares para obras de desarrollo de Combayo y para la creación de una comisión de monitoreo de la calidad y cantidad de agua de Combayo. El acuerdo fue difundido y publicitado por Yanacocha como la solución al conflicto del dique El Azufre.

suiza Xstrata, a través de un proceso de transferencia realizado este año. Ubicada a 14 km de distancia de la ciudad de Yauri, capital de la provincia de Espinar, en el Cuzco, está aproximadamente a 4.100 metros de altitud. Su producción de cobre representa el 12,1 % del total del país. El concentrado se transporta al puerto de Matarani, en Arequipa, para su comercialización.

Como apunta Rosemary Thorp, la acción colectiva en Espinar ha estado centrada, desde 1980, alrededor de la mina de cobre de Tintaya y se origina en la política de expropiación de las comunidades campesinas, que se desarrolló sin la contrapartida de una compensación suficiente «y a veces ofreciendo alternativas totalmente inadecuadas». El 21 mayo de 1990, se produjo una importante movilización provincial que terminó con la toma de las instalaciones de la mina y se retuvo como rehenes a varios funcionarios de la empresa minera estatal. La población reclamaba porque la presencia de la minería no le había traído mayores beneficios. Como resultado, se consiguió la electrificación de la ciudad de Espinar, pero no se logró solucionar los problemas que las comunidades campesinas mantenían con la empresa respecto al acceso a la tierra y la contaminación del agua (Muñoz, Paredes y Thorp 2006).

Tras la privatización, un nuevo proceso de compras, sumado a preocupaciones ambientales, generaron un creciente malestar en las comunidades vecinas del área de operación de Tintaya, al mismo tiempo que otros agentes entran en escena: por un lado, la creada Coordinadora Regional de Comunidades afectadas (CORECAMI-Cuzco), inscrita en la central nacional de la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) y fundada en octubre 1999; y, por el otro, organizaciones no gubernamentales tanto peruanas como internacionales. En este contexto se da inicio, en diciembre de 2001, a la Mesa de Diálogo en Tintaya, con la participación de las cinco comunidades del entorno de la mina Tintaya (Marquiri, Alto Huancané, Bajo Huancané, Alto Huarca y Huano Huano); la empresa BHP Billiton Tintaya; la CONACAMI; su organización regional del Cuzco; OXFAM América; CooperAcción y la oficina del Ombudsman Minero de OXFAM Community Aid Abroad, miembro australiano de OXFAM internacional.

Contra todas las expectativas, el diálogo, mediante reuniones regulares y cada vez más positivas, alcanzó progresos significativos y, después de tres años de trabajo en la Mesa de Diálogo,⁵ las cinco comunidades firmaron, en diciembre de 2004, un acuerdo con la empresa. El convenio establecía que las comunidades recibieran de la empresa la misma cantidad de tierras que habían perdido por procesos de expropiación o ventas bajo la fórmula de «canje de tierra por tierra», que se consultara a la comunidades en futuras exploraciones, que se constituyera un fondo de 300.000 dólares anuales para proyectos comunales y que se implementase procesos de monitoreos ambientales participativos de acuerdo con protocolos adoptados por consenso.⁶

Sin embargo, esta mesa de diálogo no resuelve todos los conflictos. Un segundo escenario de conflicto gira en torno a la puesta en operaciones de un nuevo depósito de relaves de la empresa en Huinipampa y a la preocupación de los comuneros de esta cuenca en torno a los impactos de este hecho sobre sus recursos hídricos. Si bien allí también se han instalado mecanismos de diálogo, no se terminan de superar las diferencias.

Un tercer escenario de conflicto y diálogo es el que tiene a la base un conjunto de demandas de organizaciones de la provincia de Espinar. En mayo de 2003, una serie de movilizaciones encabezadas por el alcalde provincial reactivaron la discusión y aprobación, en tres meses, del Convenio Marco entre la Municipalidad Provincial de Espinar y la empresa BHP Billiton. El acuerdo, firmado por la casi totalidad de organizaciones representativas de la provincia, formalizaba el compromiso de la empresa de contribuir al desarrollo de la provincia, mantener un respeto irrestricto al entorno ambiental y aportar anualmente al municipio hasta un máximo del 3 % de sus utilidades antes de impuestos y, como mínimo, un monto fijo de un 1,5 millones de dólares para el desarrollo local.

En este caso, a pesar de los logros, percepciones contrastadas de las ganancias reales motivan el resurgimiento, en mayo de 2005, de

⁵ Sobre el contenido y las modalidades de este arduo y tenaz trabajo, véase De Echave y otros 2005.

⁶ El facsímil del acta figura en Echave y otros 2005.

nuevas protestas que terminan con una nueva toma del campamento de la mina Tintaya y el enfrentamiento de 2.000 pobladores de Espinar con la Policía Nacional. Un conjunto de organizaciones provinciales habían propuesto una reformulación radical del Convenio Marco, firmado en septiembre de 2003, planteando nuevas demandas y pidiendo que la empresa eleve su aporte de 1,5 millones a 20 millones de dólares por año.

El 2 de junio, una comisión multisectorial de alto nivel, presidida por Rómulo Mucho Mamani, viceministro de Energía y Minas, se reúne durante 12 horas, en Espinar, con 250 dirigentes de las organizaciones de base de la provincia de Espinar, los alcaldes provincial y distritales, y los representantes de la Prelatura de de Sicuani. Si bien dicho diálogo permitió al Estado informar sobre su accionar y contribuyó a que la población tenga mejor percepción de su rol, no se logró ningún avance sustantivo en relación con el conjunto de reclamos de los pobladores.

Entre la defensa territorial y los vicios registrales: Majaz⁷

El proyecto Río Blanco planea desarrollar una mina de cobre y molibdeno en el distrito de Carmen de la Frontera, provincia de Huancabamba, en una colina adyacente a la línea de frontera con el Ecuador, en una zona de vegetación boscosa y húmeda, poco habitada. La empresa es una filial de Monterrico Metals, una empresa *junior* nueva, con capitales británicos. Esta inicia sus operaciones de exploración minera hacia la segunda mitad de 2002, en medio de una serie de vicios procesales respecto a los decretos de autorización del MEM, que registró un distrito errado en la resolución y que autorizó la operación sobre la base de documentos de autorización imperfectos de parte de los propietarios del suelo. Con la autorización y participación del MEM, entre agosto de 2003 y enero de 2004, se desarrollan talleres informativos en las principales localidades de las comunidades de Segunda y Cajas (Huancabamba), así como de Yanta

⁷ Este acápite se basa en Diez 2006.

(Ayabaca). Desde un primer momento, en parte por la actividad de activistas ecologistas y por la proximidad de la experiencia anterior en Tambogrande, hubo más bien escepticismo en Huancabamba y abierta oposición en Ayabaca. Estas primeras reuniones develaron la fragilidad de los permisos otorgados por la población a la empresa minera, que solo contaba con permisos de exploración concedidos por los dirigentes de las comunidades, sin la previa discusión en asamblea comunal.

La oposición campesina al proyecto se organizó rápidamente. En abril de 2004, las rondas y comunidades de ambas provincias anuncian y desarrollan una marcha hacia el campamento de la empresa minera, situada a más de dos días de camino desde los caseríos habitados de Yanta y a cerca de seis horas a pie desde el caserío más cercano en Segunda y Cajas. Tras la larga travesía, los campesinos intentaron ingresar al campamento y fueron repelidos por la policía con el saldo de un rondero muerto, en circunstancias no completamente esclarecidas. Ante el desarrollo de los acontecimientos, el gobierno regional de Piura, en comunicación con la iglesia católica, convoca una mesa de concertación que debía involucrar a los principales actores, con la finalidad de proveer información y facilitar la participación de la población organizada en la supervisión del EIA, que determinaría, técnicamente, la pertinencia o no de desarrollar un proyecto minero en las serranías de Piura. La mesa de concertación sesionó entre julio de 2004 y julio de 2005 sin resultados favorables.

Paralelamente, la empresa organizó una serie de actividades de promoción y dádiva a la población adyacente a la zona de explotación (campañas de salud, pequeñas capacitaciones, donaciones en fechas importantes y pasantías para pobladores). La Dirección Regional de Minería (DRM) orientaba, en cambio, sus acciones a proveer «información» para convencer y captar la simpatía hacia el proyecto minero, buscando minimizar o desalentar la movilización de oposición al proyecto minero. Paralelamente, se buscaba introducir, en la zona, bases policiales especiales antinarcóticos como instrumento de control territorial.

Mientras tanto, en el ámbito local se produjo una serie de acciones de protesta y agresión mutua entre quienes se hallaban a favor o

en contra de la actividad minera. Las tensiones entre actores llegaron a un nuevo punto crítico con el desarrollo de una segunda marcha al campamento minero, que movilizó entre 2.000 y 3.000 campesinos y ronderos de las provincias de Huancabamba, Jaén y Ayabaca. Este movimiento desembocó en un nuevo enfrentamiento (con el saldo de un segundo muerto) y en la toma de las carreteras locales por una semana.

Luego de estos acontecimientos se desarrolló una «guerra mediática» entre detractores y defensores del proyecto minero. Esta tuvo su punto culminante en acusaciones de incitación a la violencia y proximidad al narcotráfico contra algunos activistas ecologistas y, sobre todo, contra los obispos católicos de la zona, tanto en el ámbito regional como, y sobre todo, en el escenario nacional por intervención de la CONFIEP y la SNMPE. Ante estos hechos, comuneros, ronderos y alcaldes de la zona constituyen el Frente de Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte (FDSFN), iniciándose un nuevo espacio de diálogo con los representantes del Ministerio de Energía y Minas, que fracasa igual que la experiencia anterior.

El Frente recibe el apoyo sostenido de la red Muqui —un consorcio de organizaciones que también asesoró al Frente de Tambogrande—, emprendiendo una campaña de difusión en las provincias afectadas y una estrategia legal para la revocatoria del permiso de operación de la empresa sobre la base de los vicios procesales arriba señalados. En el proceso, la gerencia de relaciones comunitarias de la empresa genera una serie de comités locales promineros y desata una campaña de hostigamiento sobre las actividades del Frente, destacando un ataque premeditado y conducido por el responsable de relaciones comunitarias de Majaz en ocasión del foro Minería, Agricultura y Desarrollo Sostenible, organizado por el Frente en Huancabamba, en marzo de este año, con el saldo de varios heridos.

Actualmente, el Frente y la red Muqui mantienen la estrategia de revocatoria, a partir de un dictamen de la Defensoría del Pueblo. Por su parte, la empresa ha nombrado como vocero al ex embajador de Gran Bretaña en el Perú y ha cambiado su gerencia social e iniciado una campaña de acercamiento a la población y una ofensiva mediática para lograr la «licencia social». El 15 de septiembre de 2006, en el

marco de una ofensiva mediática que instrumentaliza profesionales tan respetables como Antonio Brack y el ex rector de la Universidad de Cajamarca, Pablo Sánchez,⁸ un pronunciamiento de la empresa minera Majaz toma distancia con esta estrategia de polarización: presenta disculpas por acciones como la que mencionamos, anuncia la separación permanente del encargado de relaciones comunitarias y de las personas relacionadas con estos conflictos, y afirma su compromiso con el desarrollo local, lo «que significa aportar de manera consistente a la mejora de la calidad de vida de las familias de Piura». Sin embargo, queda por ver si este cambio de postura logrará borrar las huellas del pasado.

El triángulo central de actores

Una mirada comprehensiva de los casos citados muestra la multiplicidad de actores presentes en los diversos ámbitos de los conflictos entre comunidades locales y empresas mineras: los diversos tipos de colectivos locales y sus organizaciones, las agencias del Estado, los ministerios y representantes locales elegidos, las propias empresas y sus contratistas y trabajadores, así como las ONG, los gremios, las radios y otros medios de comunicación, la Iglesia y otros. Evidentemente, no todos ocupan la misma posición en el conflicto.

Estado, empresa y comunidad local constituyen el triángulo central del mapeo de actores. Estos, con horizontes de tiempo distintos, según racionalidades diferentes, sobre la base de visiones propias del desarrollo y con modos de comunicación y acción específicos, interactúan, en la luz y en la sombra, en el control y la gestión de los territorios que la actividad minera esta conquistando. No tienen los mismos intereses, ni los mismos fines, ni son inmediatamente solidarios. La constelación de organizaciones e instituciones locales y

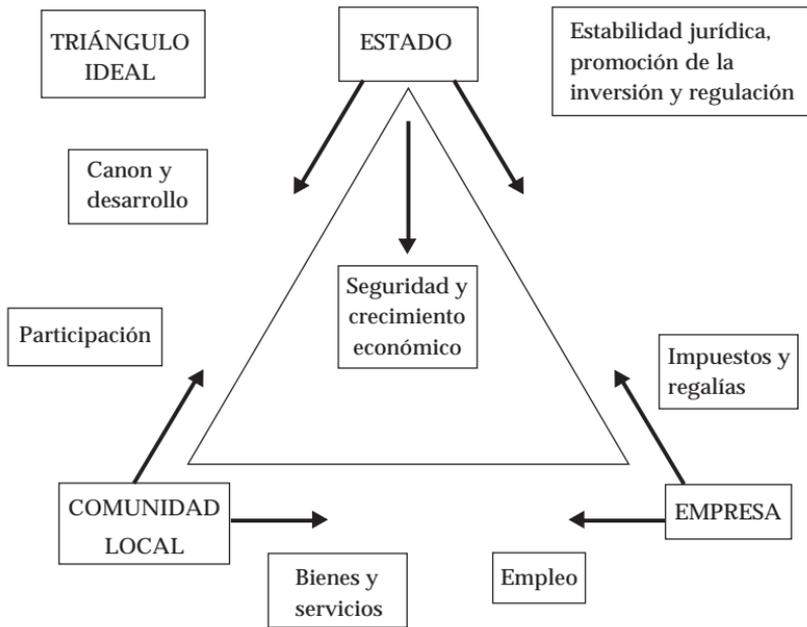
⁸ Véase el video «La buena tierra, con Antonio Brack-Proyecto Río Blanco: preocupación ambiental y conciliación», transmitido por la televisión en octubre de este año, y el encarte «Pablo Sánchez en las aguas del río Blanco», publicado por el diario *El Correo* de Piura, en su edición del domingo 1 de noviembre de este año.

extralocales, y la múltiple presencia del mundo mediático giran alrededor de ellos. El triángulo de actores adopta, sin embargo, dos configuraciones diferentes: por un lado, su organización ideal, de acuerdo con su función en la sociedad e, incluso, según sus propios discursos; por el otro, su configuración y alineamiento real, en la arena de los estallidos de los conflictos.

El triángulo ideal o, si se quiere, teórico tiene en los vértices inferiores a la empresa y a la comunidad local, y en el vértice superior al Estado (véase esquema de la página siguiente). La comunidad local se conforma por la población en la que se desarrollan o proyectan desarrollar los proyectos mineros. Exhibe la complejidad de cualquier espacio social, en la mayor parte de los casos rural y urbano al mismo tiempo, con diferenciados niveles de pobreza —aunque buena parte de la actividad minera se desarrolla en ámbitos pobres—. Se trata de una población que aspira, como cualquiera de nosotros, a vivir en paz, trabajar, producir, desarrollarse y construir un mejor futuro para las nuevas generaciones. Pero también conforman complejos entramados institucionales con tensiones entre zonas urbanas y rurales, conflictos históricos y visiones de desarrollo contrapuestas. No se trata, ciertamente de un polo con intereses claros ni armónicos.

Por el lado de las empresas, el interés es desarrollar su proyecto minero al menor costo posible, de manera sostenible, pagando la menor cantidad de impuestos y, de ser posible, ninguna servidumbre o regalía, y operando con responsabilidad social frente a la población adyacente a los centros de operación. Por su parte, el Estado es, al mismo tiempo, el garante del desarrollo nacional y local, para lo que se constituye en promotor de la inversión extranjera, así como en el ente normativo que produce las leyes y ordenanzas que regulan la actividad minera, y el ente regulador que intermedia en los diferendos entre ciudadanos y entre ciudadanos y empresas, en el marco de la ley y la Constitución.

Pero, ¿son estos realmente los roles de los actores en el desarrollo de los conflictos mineros?



La comunidad local

La comunidad local en el escenario minero es siempre una coalición de actores en territorios urbanos y rurales en los que las personas y familias viven cotidianamente, donde interactúan y se relacionan, un espacio de convivencia social construido históricamente. Entre sus habitantes existe un gran componente de relaciones personales, que impregnan la vida económica y política de las localidades. Las operaciones mineras interfieren en un mundo que habitualmente no los incluye y al que interpelan forzosa y diferenciadamente, obligándoles a una respuesta. En situaciones en las que la mina surge como un imperioso candidato a ocupar o a compartir su territorio, la comunidad local puede, o no, erguirse como colectivo en rechazo a esta amenaza a su forma de vivir, de convivir y de proyectarse hacia el desarrollo. La situación difiere entre si se trata de los escenarios de antigua actividad minera como Tintaya y si se trata de aquellos donde los proyectos mineros representan experiencias inéditas (como en Tambogrande y Majaz). En cualquier caso, la gama de reacciones es

semejante, variando en intensidad y, sobre todo, en los mecanismos y los espacios de diálogo y concertación que se generan para solucionar los conflictos, y en su éxito o fracaso.

La comunidad local se organiza en el contexto del conflicto sobre tres registros o niveles:

- (1) el primero es el de las organizaciones de la vida cotidiana (rondas, comunidades, centros poblados menores u organizaciones de productores y de regantes), presentes en los ámbitos de los proyectos mineros y los primeros en ser afectados y percibir la amenaza de transformación de su entorno;
- (2) el segundo es el de las organizaciones e instituciones de segundo grado, muchas de las cuales aparecen en el contexto como consecuencia del enfrentamiento contra la actividad minera (las federaciones y los municipios; y, sobre todo, los frentes de defensa y del medio ambiente) o de su labor espiritual o profesional como los agentes pastorales, las comunidades eclesiales, los profesionales y universitarios, las mesas de lucha contra la pobreza y múltiples otras formas de vida asociativa y en ocasiones municipios y organizaciones no gubernamentales (todas estas organizaciones e instituciones están asentadas, por lo general, en los espacios urbanos de regencia de los ámbitos rurales en los que se producen los conflictos y son muy variables en su consistencia y potencialidades); y
- (3) el tercero es el de los aliados y redes a los que las organizaciones e instituciones urbanas locales se conectan, y de las cuales algunas tienen amplitud nacional y otras involucran agencias internacionales, particularmente redes y agencias comprometidas en cuestiones ambientales o en la defensa de los derechos humanos.

Las razones del conflicto y del enfrentamiento son múltiples, pero dos de ellas destacan en la mayor parte de los escenarios analizados:

- (1) la competencia, real o percibida, por recursos escasos, en particular el agua, la tierra y, en tercer término, y cada vez más, el medio ambiente y el hábitat; y

- (2) la sensación de prepotencia y de maltrato con el que las empresas tratan a las colectividades locales.

La compra de tierras y el desplazamiento es, sin duda, uno de los factores que genera más conflicto y está a la base de numerosos reclamos. El análisis realizado por CooperAcción de los procesos de compraventa de tierras, impulsados por la minera Tintaya en la provincia de Espinar, permite identificar una serie de aspectos que están a la base de las preocupaciones de los comuneros.⁹ Los casos son numerosos y aquí solo citamos algunos: los primeros conflictos de Minera Yanacocha con las comunidades surgieron por reclamos por los precios de compra de la tierra; uno de los principales problemas de Antamina ha sido el desplazamiento de población pastora que ha debido ser reubicada; en Tambogrande, la sensibilidad popular se encendía ante la amenaza del desplazamiento del pueblo pero, sobre todo, de la afectación de las tierras agrícolas; y parte fundamental de los reclamos de los campesinos contra la empresa Majaz es el haberse introducido en sus territorios sin los debidos permisos. Pasa otro tanto con el agua, y este es uno de los temas recurrentes en los argumentos contra la empresa Majaz (por ubicarse en cabecera de cuenca) y de los múltiples conflictos que enfrenta Yanacocha. Una ampliación de estos temas es la preocupación creciente por la protección y resguardo del medio ambiente, que la mayor parte de las poblaciones asume afectado —por definición y como supuesto, sin necesidad de ninguna evaluación técnica— por la presencia de la actividad minera.

⁹ «Pérdida de tierras comunales a favor de la minería sin prever las condiciones necesarias para la posterior subsistencia de los comuneros, valorización de las tierras con montos ínfimos, incumplimiento de compromisos, informalidad en las negociaciones que se expresó en tratos establecidos con directivos no autorizados, la presión ejercida por las solicitudes de servidumbres que en paralelo se tramitaban con el Ministerio de Energía y Minas, desalojo forzado de tierras y abusos contra los derechos humanos de las mujeres, escrituras públicas ilegibles, directivos actuando sin poder para disponer de los bienes de la comunidad, disconformidad con las mediciones de parcelas, etc.» (*Los conflictos de tierras en la provincia de Espinar: el caso de BHP y las comunidades de Tintaya Marquiri y Alto Huancané*. Lima: CooperAcción, 2001). Citado en Echave y otros 2005: 16.

Por otro lado, uno de los elementos que contribuye a atizar la protesta es la sensación de la actitud prepotente, abuso y maltrato por parte de la empresa minera, independientemente de todas las acciones prodesarrollo que emprendan. El tema se inscribe en el complejo ámbito de las relaciones interculturales. Asimismo, los conflictos mineros no se construyen sobre espacios apolíticos, sino que, por el contrario, se insertan en los complejos escenarios políticos locales y tienden a formar parte de los recursos de los actores locales para lograr sus propios propósitos, por lo general preexistentes al conflicto. Los agentes locales toman muchas veces la iniciativa dado que el conflicto minero representa una oportunidad: los utilizan como una catapulta electoral o como pretexto para revitalizar movimientos u organizaciones locales, o perpetuarse en la dirigencia, cuando no para obtener réditos económicos o simplemente como una oportunidad para canalizar o expresar disputas locales preexistentes. Muchos de los activistas anti- y promineros forman parte de la historia política local y suelen presentarse como candidatos en las elecciones locales, no necesariamente en los mismos movimientos o partidos; sucedió y sucede en Cajamarca, en Áncash y en Piura.

La organización de la protesta pasa muchas veces por la creación de instancias de articulación interinstitucional bajo la forma de coaliciones complejas, con directiva propia. Los autodenominados frentes de defensa, la mayor parte «del medio ambiente» o de los intereses locales, conforman conglomerados las más de las veces poco orgánicos que, sin embargo, logran algunas veces interpretar adecuadamente el momento político y sintonizar con los intereses de una porción más amplia de la población, representándolos efectivamente. No obstante, los casos conocidos muestran que toda la habilidad de los frentes para la polarización y el enfrentamiento se diluye cuando lo que se busca es el diálogo o alguna forma de consenso, para lo que hay que recurrir a organizaciones más sólidas y, sobre todo, más estables.

En Tambogrande, la población se organizó en el Frente de Defensa de los Intereses del Valle de San Lorenzo y Tambogrande (FDIVSLT) para manifestar su oposición al desarrollo de la actividad minera en su distrito, principalmente porque podría afectar las labores

agrícolas y los recursos económicos que consiguen a través de ella y de la agroexportación. Sus principales bases eran pequeños parceleros de la colonización San Lorenzo, organizados por sector de riego, pero contaba también con el apoyo de organizaciones urbanas (comerciantes y asentamientos humanos). En su núcleo dirigente participaba una pequeña cúpula de profesionales, mayoritariamente maestros, formados en centros superiores públicos; intelectuales formados académicamente en diversas vertientes de la tradición marxista; y ex militantes de izquierda. Sin embargo, no fue la facción más radical, percibida por la población como «política», la que hegemonizó la conducción del Frente. Ello recayó en la facción de Francisco Ojeda Riofrío, que agrupaba a la mayor parte de las bases y que contaba con una estrategia más flexible y con una política de alianzas con instituciones regionales, nacionales e internacionales, medio por el que logró cohesionar a la mayoría de la población y una amplia difusión de sus posiciones.

Por último, las empresas mineras no solo crean oposición sino, también, seguidores e interesados en obtener algún provecho de la actividad. Hemos señalado líneas arriba que los conflictos se insertan en las viejas disputas locales y, ciertamente, algunas de ellas generan también adhesión a los proyectos mineros como parte de su propia dinámica confrontacional local. Sin embargo, la presencia de una empresa minera genera también nuevas tensiones, inéditas muchas veces, fruto del reacomodo de agentes locales. Muchos ven a las empresas como una posibilidad de encontrar trabajo, hacer negocios o brindar servicios —particularmente la población urbana—. La posición de la comunidad local frente a la presencia o la intrusión de la mina no está predeterminada. Una persona puede tener sentimientos encontrados, oponerse al proyecto minero y esperar conseguir trabajo gracias a él. La comunidad no es un todo inmóvil y monolítico, sino un tejido cambiante de relaciones que, al mismo tiempo que la producen, la dividen. Una comunidad afectada por la actividad minera es una población en que coexisten posiciones que le son adversas, favorables o ambivalentes.

En el caso reciente de Combayo (Cajamarca), mientras un grupo campesino se oponía a que Yanacocha construyera obras que consideraba

perjudiciales para la comunidad y el agua, otro grupo veía en la construcción de estas obras una oportunidad de trabajo y estaba dispuesto a colaborar con la minera. En el caso de Tintaya, a pesar de que los diferentes actores sociales, movilizados en escenarios interconectados y que se superponen, no lograron agruparse en torno a una única agenda, José de Echave —sobre la base del trabajo de campo realizado por Cooperación— afirma que «la estrategia central de las organizaciones sociales de la provincia de Espinar busca establecer relaciones de equilibrio y respeto con la actividad minera» (comunicación personal).

Finalmente, habría que señalar que el espacio de la comunidad local es un espacio donde la información circula débilmente, el peso del comentario se carga emotivamente, las impresiones generales y hasta los mitos contruidos sobre las actividades mineras son mucho más potentes y movilizadores que los reportes o los informes técnicos. Al contrario, muchas veces está sujeto a campañas de desinformación o de circulación de información tendenciosa —desde ambas trincheras—, cuando ello resulta funcional en las estrategias de los actores en conflicto.

La empresa

Las empresas que protagonizan los principales conflictos mineros son las líderes de la nueva minería en el Perú. Newmont (Yanacocha), BHP Billington (Antamina y, hasta este año, Tintaya) y Xstrata (Tintaya y Las Bambas) forman parte de los principales grupos mundiales productores de minerales. Pertenecen al International Council on Mining and Metals (ICMM) fundado, al final de los noventa, por 10 de las compañías más grande del mundo. En su discurso de Durban, Sudáfrica, del 16 septiembre de 2003, sir Robert Wilson, presidente de Río Tinto y presidente del ICMM, al evocar el creciente clima de incomprensión y el «formidable desafío» que enfrentaba la industria minera, reconocía que era cierto que «la manera de actuar de nuestra industria ha sido demasiado frecuentemente inaceptable y que ciertas de las críticas recibidas eran justas». A diferencia de los

que pensaban que este problema se podía solucionar con campañas de relaciones públicas o campañas de educación, afirmaba que lo necesario era «establecer un dialogo abierto con algunos de los que nos critican, y mejorar nuestra conducta y resultados, y así ser parte de la solución, no del problema». Todas estas empresas tienen ahora discursos de responsabilidad social y códigos de conducta accesible en sus páginas web.

Pertenecen también a la SNMPE, el más influyente gremio de la CONFIEP. Desde 2003, esta entidad tiene también su Código de Conducta, suscrito por la casi totalidad de empresas de la mediana y gran minería, y al cumplimiento del cual, según el artículo 10 de los estatutos de la Sociedad, todos los asociados activos han de «suscribir y comprometerse». Dicho código estipula que las operaciones deben realizarse cumpliendo las normas del país (punto 1 del Código); que los intereses empresariales y productivos deben contribuir al desarrollo sostenible de la sociedad (punto 4); que deben actuar con transparencia y equidad (punto 5); que la salud y la seguridad ocupacional constituyen un fin esencial en la gestión (punto 6); y que deben promover y aplicar prácticas de protección, alentando el empleo de tecnologías eficaces que contribuyan a proteger y conservar flora, fauna y ecosistemas (punto 7).

Sin embargo, abundan los ejemplos que muestran la incapacidad de la industria minero-metalúrgica para entender la verdadera dimensión de los conflictos que generan y el abismo que todavía existe entre la práctica cotidiana y los códigos de conducta o los denominados mecanismos voluntarios vinculados a los discursos de responsabilidad social. El silencio de la Sociedad Nacional de Minería frente a la solicitud presentada en diciembre de 2005 por Doe Run, ante el Ministerio de Energía y Minas, de extender hasta diciembre de 2010 la ejecución de su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), en La Oroya, motiva al editorialista de *Actualidad Minera* del Perú a preguntarse ¿bajo qué criterios se pueden avalar prácticas como las que se dan en La Oroya?, ¿por qué no aplican su «código»? ¿por qué mantienen un «mal entendido espíritu de cuerpo» frente a comportamientos que afectan aún más la imagen negativa que

carga toda la industria minera? La hipótesis que avanza es que «Esta vocación suicida de la industria no es gratuita. Es consecuencia de no entender la verdadera dimensión de los impactos que provocan sus actividades o de no tener una verdadera voluntad de modificar sus prácticas».¹⁰ Insiste, finalmente, en la diferencia entre el discurso de la responsabilidad social y la práctica concreta de las mismas compañías.

Factores de diversa índole inciden en la construcción de esta distancia entre discursos y practica:

- en primer lugar, la dificultad de conciliar el uso racional de recursos y cuidado del medio ambiente, que se presenta bajo el enfoque de la sostenibilidad de largo plazo, y la metas de competitividad, que en general asumen una explotación máxima u óptima de recursos naturales;
- en segundo lugar, la dificultad de la empresa para entender, desde su visión, por qué y en qué la desarticulación de las formas existentes de organización y la ocupación del espacio que su intervención promueve entran en conflicto con formas existentes de vivir y producir; y,
- en tercer lugar, el cumplimiento de los códigos carece de sistemas independientes de monitoreo y evaluación: «los representantes de las mismas empresas actúan como legisladores, jueces y jurado de su propias actividades, sin participación de terceras partes» (De Echave y otros 2005: 11).

Por otra parte, cuando se trata de actuar, las prioridades de los encargados de las relaciones comunitarias son generalmente subordinadas a los imperativos de la gerencia de operación, y no existe en el terreno social padrón estratégico predefinido que garantice el éxito. No obstante lo anterior, existen avances. Frente a la presión social y al impacto negativo que tuvo, en su imagen y credibilidad, la mediatización de accidentes ambientales, empresas como Yanacocha incrementan la contratación de mano de obra local y la adquisición de bienes y servicios de la zona; invierten en reforestación y otras

¹⁰ «Cooperación». *Actualidad Minera del Perú*, n.º 80, diciembre de 2005, p. 2.

obras de interés público; y crean fundaciones para implementar proyectos de desarrollo.

Sin embargo, a pesar del alza espectacular del precio del oro, las empresas mineras rechazan pagar regalías, hecho que sería una forma de reconocer que la minería extrae recursos no renovables de la región. Más que todo permanecen reticentes a concertar con lo que les parece una amenaza a sus intereses y podría ser un obstáculo para su expansión, dificultando e impidiendo las condiciones que permitirían construir con ellos una agenda común. Esta actitud puede ir hasta la provocación como ha sido puesto en evidencia en el conflicto de Combayo, en agosto de este año, cuando Minera Yanacocha sacó a la calle a centenares de sus trabajadores y familiares para hostilizar y calumniar a los miembros del Observatorio de Conflictos Minero Ambiental (GRUFIDES) y a su fundador, el padre Marco Arana, quien intervino como mediador, a solicitud del presidente del Consejo de Ministro, en la búsqueda de una solución negociada y pacífica.

El Estado

El Estado es simultáneamente un sistema de leyes, un conjunto de burocracias sectoriales y el principal foco de identidad colectiva para los habitantes de su territorio, o sea, una representación de la nación, denominada también, en un régimen democrático, «comunidad de ciudadanos». Según la Constitución, su deber primordial es garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y «promover el bienestar general que se fundamentan en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación» (artículo 44.º de la Constitución de 1995). Se podría, por supuesto, enumerar una larga serie de procesos de cambio, desde el crecimiento de la producción hasta la creación de nuevas oportunidades individuales y colectivas, pasando por el progreso técnico y la redistribución territorial del poder, componentes dinámicas de dicho desarrollo, y recalcando que el desarrollo acelerado de la minería la coloca como una actividad de primera importancia para la economía nacional en cuanto de aporte de divisas y

contribución en los ingresos fiscales. Sin embargo, las enormes brechas sociales y el alto grado de desconfianza imperante, en el Perú como en otros países de América Latina, en torno al Estado cuestionan severamente su capacidad de integrar la ciudadana en un proyecto nacional y de hacer aplicar la política del centro a la periferia del sistema político y de la sociedad civil.

Esto se refleja en su escasa presencia en las zonas de conflicto minero¹¹ y en su limitada capacidad de ejercer su autoridad para imponer el orden público. En este sentido, la incapacidad del MEM para supervisar y fiscalizar a cabalidad la actividad minera, en particular respecto al cumplimiento de las obligaciones ambientales y sociales de las empresas, de manera que se respeten los derechos de la población afectada, es uno de los factores que debilita sus posibilidades de intervención en la búsqueda de vías de solución a los conflictos. El proceso de descentralización en curso no ha alterado significativamente esta situación, en la medida en que la transferencia de funciones en curso concierne exclusivamente a la minería artesanal y no incluye la mediana y la gran minería.

Esta ausencia, o esta presencia intermitente, se conjuga con la percepción que tiene la población de la parcialización del MEM a favor de las empresas. Hay un elemento estructural e institucional en esto: el hecho de que el MEM sea juez y parte en torno a su rol de autoridad ambiental del sector. Por un lado, el mandato principal del ministro es promover la actividad económica del sector; por el otro, está encargado de aplicar normas de supervisión y fiscalización

¹¹ Pulgar-Vidal, Alegre y Arauzo (2003), en un estudio sobre la participación ciudadana en la evaluación de los impactos ambientales en el caso de la Compañía Minera Antamina (CMA), en Áncash, recalcan «que la presencia de los representantes de los ministerios de Energía y Minas y de salud en la zona ha sido muy escasa. La población reconoce que una vez aprobado el proyecto Antamina, dichos ministerios no se preocuparon de explicar a las comunidades sus implicancias en la zona; no mencionaron los beneficios ni los problemas que podía originar. De acuerdo con la normatividad legal, el Ministerio de Energía y Minas se encuentra en la obligación de fiscalizar el trabajo de la CMA para verificar que se encuentra cumpliendo con sus obligaciones ambientales. Sin embargo, durante estos años, las empresas auditoras contratadas por el ministerio nunca se preocuparon de conversar con los pobladores sobre lo que pensaban respecto al desempeño de la CMA» (172).

ambiental, lo que en la práctica implicaría imponer diversas limitaciones a esta actividad. Es natural que las consideraciones sociales y ambientales estén relegadas a un segundo plano. Pero también nutre dicha percepción la cercanía cultural y profesional de los funcionarios del MEM y los funcionarios de las empresas. Anthony Bebbington (2006) reporta que «estar presente en oficinas de los ministerios o en reuniones con presencia de las empresas y de oficiales de los ministerios, hace evidente esta cercanía: se nota en la forma en que interactúan las personas, sus intercambios telefónicos, el movimientos de individuos entre puestos en las empresas y puestos en los ministerios» (11).

Sobre el terreno, este alineamiento del MEM con la empresa minera va a la par con una distancia con las poblaciones locales y se manifiesta de diferentes maneras. En un informe remitido en 2005 al ministro de Energía y Minas, el Defensor del Pueblo señala, por ejemplo, que la conducta de los funcionarios del MEM ha sido, en algunos casos, «de hostilidad, frente a los derechos de las poblaciones locales y a aquellas entidades que han asumido su defensa, como son las ONG, e incluso la Defensoría del Pueblo». Subraya, además, que «con frecuencia los funcionarios públicos no han entendido cabalmente la necesidad ni los propósitos de los procedimientos de consulta y participación ciudadana», de tal manera que, al realizarlos, lo han hecho sin propiciar una participación efectiva y sin atender debidamente las preocupaciones ciudadanas (Defensoría del Pueblo 2005).

Sería engorroso y, además, imposible por cuestión de espacio dar cuenta, aun de manera escueta, de la amplitud y de la naturaleza de los múltiples requisitos de carácter fiscal, financiero y técnico-administrativo que la industria minera ha de cumplir conforme a la frondosa y cambiante legislación minera. Sin embargo, la comprensión de la materia en disputa en casos como Tambogrande o el cerro Quilish exige estar informado de la existencia de dos instrumentos de gestión ambiental: la EA y el EIA, vinculados a la obtención del permiso de *exploración* y del permiso de *explotación*, respectivamente. Estos instrumentos hacen parte de las normas de regulación ambiental que el gobierno de Fujimori se vio obligado a introducir en 1993,

con el apoyo del Banco Mundial,¹² como consecuencia de su voluntad de privatizar los yacimientos mineros y promover una fuerte inversión foránea en esta actividad.

La EA es una versión simplificada y menos exigente, en términos de contenido, plazos de aprobación y mecanismos de consulta pública, de los EIA y contiene la descripción del área del proyecto y de las actividades a realizar, los efectos previsibles de la actividad y el control y mitigación de estos, y el plan de cierre o de paralización temporal. Los proyectos de *exploración* se encuentran sujetos a una etapa de consulta pública más potencial que real. Para ello el MEM pone el *resumen ejecutivo* de la EA¹³ a disposición de los interesados en la Dirección General de Asuntos Ambientales, hecho que hace de conocimiento público mediante la publicación de un aviso en el diario oficial y en un diario de la región donde se desarrollará el proyecto. Los interesados pueden presentar al MEM sus comentarios de la evaluación ambiental hasta 25 días calendario después de publicado el aviso. Sin embargo, no existe ninguna disposición que obligue ni al MEM ni al titular del proyecto a considerar los aportes formulados por el público.

La presentación del EIA se exige a los titulares de concesiones mineras que, habiendo completado la etapa de exploración, proyecten iniciar la de *explotación*. En este caso, la participación ciudadana está prevista desde 1996 mediante el procedimiento de audiencias públicas en el trámite de aprobación de los EIA presentados al Ministerio de Energía y Minas como paso previo a su aprobación. En la actualidad, se ha cuestionado fuertemente el carácter extracontemporáneo de estas audiencias, así como el hecho de que, en el caso de las EA, tampoco existe para la aprobación de los EIA obligación alguna por parte de la autoridad de considerar los aportes que puedan haberse formulado en las audiencias públicas. Un punto que debe considerarse en este proceso de aprobación y de restringida consulta a la

¹² Este apoyo se dio a través del proyecto Energy and Mines Technical Assistance Loan (EMTAL).

¹³ Ni en el caso de la EA, ni en el caso de la EIA existen normas que precisen el contenido de estos resúmenes ejecutivos.

ciudadana es que no existe, en la legislación peruana, una norma que regule el ordenamiento territorial para definir la compatibilidad o incompatibilidad entre las distintas actividades que puedan desarrollarse en una misma área.¹⁴

Por último, una materia en litigio entre campesinos, Estado y empresarios mineros es el procedimiento de la *servidumbre minera* como mecanismo alternativo para la adquisición de territorios por parte de los titulares mineros. En la práctica, se trata de una transferencia de propiedad forzosa, análoga a la expropiación; y, en este sentido, se ha cuestionado el carácter constitucional de su uso como mecanismo de presión contra las comunidades campesinas para que opten por transferir su derecho de propiedad a titulares de derecho mineros. La presión consiste en que se ven obligados a hacerlo antes de verse en la necesidad de aceptar una servidumbre minera impuesta por la autoridad administrativa a cambio de una indemnización, generalmente sustancialmente inferior al precio de mercado de los predios (Piscoya 2006).

El triángulo resultante

En resumen, el triángulo real de actores dista del triángulo teórico, porque, en la práctica, la mayor parte de los conflictos mineros se desarrollan únicamente entre dos actores fundamentales: las comunidades locales y las empresas. El Estado claudica de su función de regulación social y privilegia su rol de soporte a la inversión minera más que a las poblaciones locales —con la excepción notable de la Defensoría del Pueblo—.

El análisis de los conflictos, en conjunto, manifiesta la incapacidad del Estado para gestionar una situación que él mismo ha contribuido a generar al tomar, en el marco del programa de ajuste estructural BM/FMI de los noventa, medidas sumamente efectivas para atraer inversiones extranjeras, pero sin entender el imperativo de

¹⁴ Existen áreas de conservación y áreas reservadas donde esta prohibida la actividad minera.

establecer mecanismos de regulación consistentes, no solo sectoriales y ambientales, sino sociales y territoriales. Así, ha dejado de lado la necesidad de implementar políticas públicas orientadas a compatibilizar la presencia y el crecimiento de las industrias extractivas con las aspiraciones que tienen las poblaciones por salir de la pobreza y caminar hacia el desarrollo sostenible. En el terreno, la gestión con la población queda en manos de la empresa minera y, si no se entienden, el Estado no asume su rol arbitral y toma partido por la inversión.

Cuando las crisis toman una cierta intensidad y amenazan crear una situación de ingobernabilidad, el Estado intenta «arreglarlas» caso por caso, sin intentar movilizar los recursos financieros y humanos esenciales para la implementación de nuevas normas, mecanismos e instituciones que regularían las relaciones entre la empresa minera y su entorno, y garantizarían los derechos de las poblaciones afectadas. Si algo ha quedado demostrado en estos años de conflicto, es que el marco legal vigente impide una adecuada participación de las comunidades en la toma de decisiones respecto al desarrollo de actividades como la minería.

En este contexto, se puede observar una cierta evolución en la actitud de las empresas mineras frente al problema. Si bien por su fuerza, su dinámica y sus objetivos están poco preparadas o proclives a propiciar una interlocución horizontal, sí están tomando conciencia de que ninguna actividad será viable si no existe un mínimo de transparencia y de confianza, y que la minería no puede ser impuesta a la fuerza y necesariamente requiere de una aceptación social. La consulta ciudadana del 9 de junio de 2002 en Tambogrande y, posteriormente, las movilizaciones y el paro regional de setiembre de 2004 en contra de las exploraciones de Minera Yanacocha en el cerro Quilish marcaron, en este sentido, un punto de inflexión. Ahora, no es pensable invertir en el sector minero en el Perú sin plantearse la cuestión de la viabilidad social, y no solo el objetivo tradicional de asegurar la viabilidad técnica y la viabilidad financiera de las operaciones.

En la misma perspectiva, Glave y Kuramoto (2002) señalan que, principalmente en el sector hidrocarburos, el sector empresarial ha atravesado un importante proceso de innovación institucional,

incorporando como parte de su organización gerencial los paradigmas del «desarrollo comunitario» y de la «participación informada» de las poblaciones locales directamente involucradas con las operaciones. Este hecho representa un paso importante hacia «un nuevo modelo de relaciones intersectoriales entre empresas, comunidades y gobierno». Sin embargo consideran que es todavía muy prematuro para tener una «apreciación clara y definitiva» del éxito de estas innovaciones en la capacidad de gerencia de las empresas.

El comportamiento de las poblaciones que se sienten afectadas por la presencia de la actividad minera en su territorio está marcado por el sello de la incertidumbre. La confrontación entre dos sistemas de representación vinculados a prácticas sociales y a horizontes de tiempo diferentes no predetermina, de por sí, las capacidades de los integrantes de la comunidad de implementar una acción colectiva en torno a una determinada valorización de sus intereses, del perjuicio percibido o de los beneficios y compensaciones que podrían recibir. Tampoco sus posibilidades de constituirse en actor fuerte, capaz de organizar y legitimar su demanda en torno a una agenda negociable dependen, en primera instancia, de las relaciones de solidaridad y de poder endógenas a la comunidad.

En la práctica, el triángulo de actores —esquemático más arriba— se queda sin cúpula: los conflictos mineros parecen desarrollarse, al menos en el ámbito local, solamente entre dos actores: comunidades locales y empresas, cada uno con diferente capacidad de movilización de recursos. El Estado, con un discurso mediador, se halla, en la práctica, alineado del lado de las empresas.

Los ámbitos de los conflictos y sus actores

La multiplicidad de los conflictos locales no debe ocultar el conjunto de ámbitos en que los actores interpretan sus roles. Se trata de escenarios comunicados entre sí, cuyos nudos son las acciones de enfrentamiento y protesta, aunque en cada uno de ellos se ponen en juego un conjunto particular de intereses, por lo que funcionan de acuerdo con sus propias dinámicas.

Una primera aproximación distinguió los siguientes espacios:

- (1) los espacios locales y regionales,
- (2) el ámbito nacional y
- (3) el espacio global.

De alguna manera, estos ámbitos pueden ser percibidos como tres círculos concéntricos —cada uno más distante del núcleo en el que se desarrollan las acciones de contacto— y, sin embargo, cada uno de ellos se halla, al mismo tiempo, presente en el otro y eventualmente contribuye a la explicación y la comprensión de las acciones en cada uno de ellos. Ciertamente, limitar el conflicto a tres arenas de enfrentamiento es una reducción de la realidad que utilizamos con la finalidad de explicar el comportamiento de sus diversos agentes. Habríamos podido, por ejemplo, señalar la existencia de cuatro espacios, separando el local del regional, pero, para lo que queremos ilustrar, la propuesta es suficiente.

El desarrollo de los conflictos reseñados, así como aquellos reportados por la Defensoría del Pueblo, muestra la interacción entre actores de los tres ámbitos, en configuraciones y redes complejas. Las movilizaciones y movimientos sociales locales y regionales que se despliegan en torno a los conflictos no se definen, ni se agotan en los esporádicos estallidos de violencia. Suponen, más bien, una serie de interacciones extralocales, acciones y estrategias que se deciden en espacios diferentes y que responden a los intereses de dichos ámbitos.

Debe señalarse que en Tambogrande, y en otros casos,¹⁵ una serie de organizaciones no gubernamentales y agencias internacionales de cooperación han brindado capacitación e información legal, económica y ambiental, así como recursos para el financiamiento de estudios y videos, la realización de eventos de debate o la realización de la consultas vecinales como la de 2002, entre otras actividades. Este tipo de cooperación ha sido el blanco de violentas acusaciones que sostienen que la oposición de las comunidades locales a las actividades

¹⁵ Bebbington (2006) analiza a profundidad este punto para el caso de Cajamarca.

mineras no se debía a cuestiones de fondo sino a la influencia de organizaciones no gubernamentales ambientalistas. Tal postura olvida o no quiere pensar que las ONG u otras organizaciones de la sociedad civil no «crean» la protesta. Su «oferta», utilizando los términos del sociólogo italiano Alberto Melluci, supone una «demanda», y esta demanda nutre el movimiento social. En una perspectiva más amplia, y sin referirse a la actividad de las ONG sino a la presencia en la organización de las protestas sociales de «operadores sociales y políticos», Martín Tanaka (2006) argumenta «que el gobierno debe darse cuenta que los operadores no solo hacen posibles las protestas, sino que también les dan una mínima estructura que permite la negociación de las demandas: sin ellos, se enfrenta el puro y simple desorden».

Así, las ONG, la Iglesia, las agencias de cooperación, algunas asociaciones como CONACAMI y varias organizaciones empresariales (la SNMP, la CONFIEP y otros grupos) participan y se mueven en los espacios concretos del conflicto, pero sobre todo en un ámbito «nacional» de debates y disputas que muchas veces apuntan a modificar las leyes u obtener resoluciones desde los organismos centrales del Estado que afecten las acciones locales. Se trata de un debate muchas veces técnico, con opciones políticas y visiones diferentes sobre el desarrollo de los espacios locales pero también del país. Los conflictos son también ocasión para la producción y circulación de discursos e intercambio de experiencias: los movimientos generados producen cultura, difunden saberes, defienden valores y contribuyen a crear un nuevo espacio público.

Muchas proposiciones están en el debate público. Ciertos cambios normativos propuestos se benefician ya de un amplio consenso: actualización de la legislación minera en base a los avances del proceso de descentralización y de regionalización; creación de una autoridad ambiental independiente del MEM; derogación de la ley de servidumbre minera; formulación de planes de ordenamiento territorial regional; e implementación de mecanismos de participación desde el inicio de la etapa de exploración de los proyectos mineros, de modo que se permita la formulación de un consentimiento previo libre e informado de parte de la comunidad local, como componente de la licencia social.

En este debate nacional, los medios de comunicación pueden ser, eventualmente, tendenciosos y alinearse hacia una u otra posición en conflicto, pero son también una caja de resonancia de los temas en disputa. Muchas veces, los radios y periódicos locales son también un campo de disputa sin concesiones, que atizan el conflicto y favorecen la polarización entre los actores locales, en tanto que, en el ámbito nacional, los medios de comunicación contribuyen a crear opinión pública, por el momento aún fragmentada y tendenciosa, con poca capacidad de análisis, y habitualmente más accesible para las empresas que para las comunidades locales. Por su parte, las ONG y las iglesias tienen más facilidad y acceso a medios de comunicación, por lo que se convierten en sus portavoces.

Finalmente, es de señalar que, en buena parte de los conflictos, existe un espacio «virtual» y «global» que se desarrolla por Internet. Existe una veintena de páginas web, la mayor parte de las ONG y asociaciones internacionales, en las que se pueden seguir con regular detalle los más importantes conflictos entre comunidades locales y empresas mineras. Asimismo, existen también páginas de las empresas que recolocan los casos y conflictos locales en conflictos y problemáticas más globales.

A esta manifestación virtual se suma la participación local de una serie de agentes y actores globales que intervienen intermitentemente en los conflictos como instancias reguladoras, observadores, miembros de asociaciones ecologistas y defensoras del medio ambiente, agencias y ONG comprometidas en temas como la responsabilidad social empresarial, misiones periodísticas y otros. Por su parte, las empresas involucradas no son en absoluto locales, sino que participan del ámbito global de los precios de los metales pero, también, de las políticas y disputas sobre el desarrollo, la defensa del medio ambiente, la responsabilidad social y otros temas.

A mediano plazo, es de esperar que cambios normativos en los procesos participativos, en la regulación ambiental y otros pasos hacia la implementación de una regulación estatal, transectorial y territorial de las actividades mineras, así como medidas que promuevan una administración más transparente y una utilización más eficiente de los recursos del canon minero, contribuyan en bajar la intensidad

de los conflictos. Sería, sin embargo, ilusionarse imaginar que controversias, tensiones, fricciones y confrontaciones puedan disiparse antes de que se revierta la situación de dependencia de la economía de la industria minera y que la acción del Estado haya adquirido mayor capacidad para reducir significativamente la desigualdad social, articulando el interés particular con el bien común en forma más equilibrada.

Anexo

Conflictos mineros reportados por la Defensoría del Pueblo para septiembre de 2006

Provincia o departamento	Comunidad local	Empresa involucrada	Participación del Estado	Acciones más saltantes	Tema de conflicto
Combayo, en Cajamarca	Comunidad de Combayo y alcalde delegado	Yanacochoa y Sforza	Policía Nacional del Perú, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, INRENA y Administración Técnica de Riego	Enfrentamiento con un muerto	Agua y ampliación Yanacochoa
Marcona, en Ica	Trabajadores de la empresa	Shougan	Policía Nacional del Perú	Bloqueo de vía y enfrentamiento	Aumento de sueldo
Otuzco, en La Libertad	Rondas Huaranchal y Chuquizongo	Sienna minerals	Dirección Regional de Minería	Ataque a campamento y toma de rehenes	Contaminación
Ilo, en Moquegua	Frente de Defensa de Moquegua	Southern Perú	Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Energía y Minas, gobierno regional	Bloqueo de vía férrea y enfrentamiento con detenidos	Pasivos ambientales
Pasco, en Pasco	Población local y trabajadores de la mina Yanacancha, y Frente Amplio de Pasco	Volcán S. A.	Municipalidad de Pasco y Dirección Regional de Minería	Movilización	Utilidades, expansión del Programa de Adecuación Medio Ambiental y contaminación
Carabaya, en Puno	Frente del Crucero y pobladores de cuatro distritos	Mineros artesanales	Gobierno regional y Dirección Regional de Minería	Movilización y reclamos	Contaminación del río Ramis
Latentes					
Huaraz, en Ancash	Comité de Lucha	Barrig Misquichilca	Sunat y autoridades locales	Movilizaciones	Fondo de desarrollo e impuestos
Huari, en Ancash	Caserio Juprog	Antamina	Policía Nacional del Perú	Movilización y enfrentamiento	Incumplimiento de promesas de trabajo
Cotabambas, en Apurímac	Organizaciones gremiales y Federación Campesina	Las Bambas	Directorio del fideicomiso de Proinversión	Paro, movilización y bloqueos	Fondos del fideicomiso
Hualgayog, en Cajamarca	Pobladores de El Tingo, juntas de regantes y alcalde de Bambamarca	Minera San Nicolás y Gold fields	Dirección Regional de Minería y Ministerio de Energía y Minas	Bloqueo de vías	Uso de aguas y contaminación
Hualgayog	Frente de Defensa de Catilluc y municipalidad delegada Chugur	Cia. Minera Coymolache	Dirección Regional de Minería	Movilizaciones	Contaminación
Cajabamba, en Cajamarca	Centro poblado de Chuquibamba	Algamarca y Sulliden, y Shahuindo	Policía Nacional del Perú y Dirección General de Minería y Petróleo	Movilizaciones y marchas, y enfrentamientos entre mineros	Minería artesanal y disputa por derechos
Santa Cruz, en Cajamarca	Pulán, ronderos y alcaldes	Buenaventura (La Zanja)	Policía Nacional del Perú, Ministerio de Energía y Minas y Defensoría del Pueblo	Marcha y enfrentamientos con rehenes	Contaminación
Cajamarca	Centro poblado La Encañada, San Cirilo, rondas campesinas y Frente de Defensa	Yanacochoa	Ministerio de Energía y Minas, Dirección Regional de Minería, Defensoría del Pueblo y Administración de Riego	Bloqueo de vías y movilizaciones	Ampliación y agua
Cajamarca	Caseríos Quishuar y Corral	Yanacochoa	Ministerio de Energía y Minas, Dirección Regional de Minería, Consejo Nacional del Ambiente		Calidad de agua
Espinar, en el Cuzco	Frente Unido de Campesinos de Espinar y Frente	BHP Billington	Ministerio de Economía y Finanzas, y	Movilización	Revisión de convenio marco

	de Defensa		Defensoría del Pueblo		
Santiago de Chuco, en La Libertad	Pobladores y alcalde de Quiruvilca	Barrik Misquichilca	Defensoría del Pueblo	Toma de local municipal	Cambio de emplazamiento del campamento minero
Pasco	Comunidad de Huayllay	Pan American Silver	Subprefectura y Policía Nacional del Perú	Toma de carreteras	Fuentes de agua y compensación por daños
Huancabamba, en Piura	Rondas, comunidades de Huancabamba, Jaen y Ayabaca, y radios locales	Minera Majaz	Policía Nacional del Perú, Ministerio de Energía y Minas, Dirección Regional de Minería y Defensoría del Pueblo	Movilizaciones, enfrentamientos, toma de carreteras y secuestro	Daño ambiental y permisos de exploración
Tacna	Frente de Defensa del Medio Ambiente	Minsur	Ministerio de Economía y Finanzas	Marchas	Contaminación

Bibliografía

BALVÍN DÍAZ, Doris y José Luis LÓPEZ FOLLEGATTI

2002 *Medio ambiente, minería y sociedad: una mirada distinta*. Lima: Asociación Civil Labor.

BEBBINGTON, Anthony

2006 «La glocalización de la gobernanza ambiental: relaciones de escala en los movimientos socioambientales y sus implicaciones para la gobernanza ambiental en zonas de influencia minera en el Perú y el Ecuador». Informe de investigación presentado en el seminario Territorio Rurales en Movimiento, Santiago de Chile.

COOPERACCIÓN

2004- *Actualidad Minera del Perú*, n.ºs 64, 65 y 87, Lima.

2006

DE ECHAVE, José y otros

2005 *Los procesos de diálogo y la administración de conflictos en territorios de comunidades: el caso de la mina de Tintaya en el Perú*. Lima: CooperAcción.

DIEZ, Alejandro

2006 «Ronderos y alcaldes entre las mesas técnicas y las mesas de diálogo. El caso de los conflictos y las negociaciones en el proyecto Río Blanco (Piura-Perú)». Ponencia presentada en el seminario Territorios rurales en movimiento. Santiago de Chile.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2005 «Minería, desarrollo sostenible y derechos ciudadanos: una aproximación inicial desde la Defensoría del Pueblo». Documento de trabajo. Lima: Defensoría del Pueblo.

2006 «Reporte de conflictos» [en archivo digital]. Lima.

GLAVE, Manuel A. y Juana R. KURAMOTO

2002 «Minería, minerales y desarrollo sustentable en el Perú». En Equipo MMSD América del Sur. *Minería, minerales y desarrollo*

sustainable en América del Sur. Londres: International Institute for Environment and Development y World Business Council for Sustainable Development.

GRUPO DE DIÁLOGO SOBRE MINERÍA Y DESARROLLO SOSTENIBLE

2006 *Por una minería con responsabilidad social y ambiental*. Lima: Grupo de Diálogo.

LAFORCE, Myriam

2005 «Intérêts miniers étrangers et mobilisations communautaires au Pérou: une nouvelle poudrière?» [en línea]. Disponible en: < http://risal.collectifs.net/article.php3?id_article=1271>.

MUÑOZ, Ismael; Maritza PAREDES, y Rosmery Thorp

2006 *Acción colectiva, violencia política y etnicidad en el Perú*. Cuaderno de Investigación Política 1. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

MUQUI. RED DE PROPUESTA Y ACCIÓN

2006 *Propuesta para una agenda minera concertada: principales temas para el debate*. Lima: Red Muqui.

O'DONNELL, Guillermo

2004 «Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión». En PNUD. *La democracia en América Latina: hacía una democracia de ciudadanos: contribuciones para el debate*, Buenos Aires: Aguilar, Altea y Alfaguara, pp. 149-192.

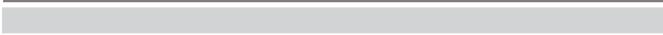
PISCOYA SILVA, José

2006 «Servidumbre minera, transferencia de propiedad y derechos indígenas». *Actualidad Minera del Perú*, Lima, n.º 87.

TANAKA, Martín

2006 «Sobre las propuestas y cómo enfrentarlas». *Perú 21*, 3 de octubre de 2006.

El camino cocalero



Úrsula Durand



Introducción

Los movimientos y actores sociales en América Latina son generalmente considerados expresiones democráticas porque dan visibilidad a una parte del sistema secularmente excluido de la política y la sociedad. Si estas voces hablaran de una defensa de lo ilícito, ¿podrían ser considerados como expresiones que expanden la democracia o, por el contrario, estarían vinculadas al crimen y hasta a la subversión? Este es el dilema de los cocaleros.

Como todo actor social pobre y excluido, los cocaleros actúan en defensa de su interés principal, es decir, de su modo de supervivencia. Sin embargo, a diferencia de otros actores sociales, los cocaleros defienden un producto, la hoja de coca, cuya producción esta explícitamente ligada con lo que la sociedad y el Estado considera ilícito: las drogas. El estado legal de la coca es ciertamente complejo, ya que tiene un doble estatuto de legalidad: el Estado permite cierto nivel de producción para el mercado tradicional, mientras que trabaja para limitar los cultivos de coca destinados al narcotráfico. Además, la hoja de coca carga con un legado polémico, porque el poder establecido la ha asociado con la criminalidad desde la época de la Colonia. Consecuentemente, los productores que actúan en defensa de la coca también han sido asociados con la criminalidad, y eso ha afectado su capacidad como actores sociales.

Este artículo sostiene que la defensa de un producto con un complejo estatuto de legalidad ha sido el factor determinante en la dinámica de los cocaleros a lo largo de su historia como actores sociales. Su asociación con la criminalidad ha limitado su capacidad para ganar aliados políticos, para obtener apoyo del público general y para crear un marco de protesta que legitime sus acciones. Además, ha jugado un rol en la división y radicalización de los cocaleros en su intento de formar un movimiento social. Ello, a su vez, ha generado un intento de legalización y lucha cultural para escapar de la camisa de fuerza que la mantiene como actividad mayormente ilícita y ganar legitimidad.

Las siguientes páginas intentaran sustentar este argumento analizando tanto el proceso de criminalización de la coca y cocaína como las acciones de los cocaleros como actores sociales desde sus inicios hasta el presente.

La coca y la cocaína

La evolución del debate sobre el uso y el estatuto legal de la hoja de coca y de la cocaína es clave para comprender la dinámica de los cocaleros como actores sociales a lo largo del tiempo. El debate sobre la planta empieza poco después de que España estableciera el virreinato del Perú. A partir de ese entonces, la historia de la coca y de la cocaína, desde su descubrimiento en el siglo XIX, se ha caracterizado por generar una intensa polémica nacional e internacional.

La coca

Desde la época prehispánica hasta el momento actual, los pueblos andinos han usado la planta principalmente en tres ámbitos: en el religioso, para ceremonias y ofrecimientos; en el social, para establecer relaciones de intercambio o reforzar lazos sociales; y en el medicinal, para mitigar los efectos del hambre, el cansancio, las bajas temperaturas y la altura (Mayer 1993: 131-143). Sobre lo dicho hay acuerdo y ninguna discusión.

El debate sobre el uso de la hoja de coca se origina, más bien, durante la Colonia, época en que las diversas posiciones indicaban una temprana polarización. Por un lado, las autoridades religiosas argumentaban que los usos ceremoniales y los efectos físicos de la hoja de coca dañaban la moral e impedían la conversión de los indígenas a la religión católica (Cotler 1999: 73); por el otro, las clases propietarias sostenían que los indígenas necesitaban la coca para poder extraer minerales en condiciones físicas extremas. El rey Felipe II finalizó el debate inicial en 1569, al autorizar la producción de coca para defender las rentas de la Corona. La producción de coca en la Colonia se reubicó, empezando a sembrarse al lado de las explotaciones mineras.

A fines del siglo XIX, en la República, el debate resurge debido a discusiones sobre la «cuestión indígena» que involucraban preocupaciones sobre los usos de la coca (Cotler 1999: 76). Los intelectuales indigenistas argumentaban que la coca debería de ser reconocida como «hoja sagrada» y como símbolo de identidad nacional. Otros grupos sociales, en su mayor parte las elites costeñas, argumentaban que la coca era el problema social más grande del país, porque causaba la degeneración moral y racial del indígena. A medida que el debate avanzaba, la posición prohibicionista ganó fuerza.

La cocaína

Aunque el alcaloide de cocaína se aisló en los años de 1860, el interés internacional en la cocaína empieza recién en 1884, cuando el alemán Karl Köller logró anestesiarse la superficie del ojo con clorhidrato de cocaína. Un año después de este descubrimiento, el uso de la cocaína se había extendido rápidamente en tratamientos médicos en los Estados Unidos y Europa (Spillane 1999: 22).

Hacia 1890, los Estados Unidos se convirtieron en el más grande consumidor de coca y cocaína del mundo. Los productos que contenían el alcaloide de cocaína eran mayoritariamente anestésicos y, en menor proporción, se hacían bebidas con extracto de coca. A pesar de una exitosa comercialización, surgieron preguntas sobre los beneficios o perjuicios de la cocaína en algunos ámbitos profesionales y

sociales. El gobierno estadounidense cedió a las presiones del público y a la alarma entre los especialistas y políticos, e intentó, entonces, regular el uso de cocaína. En 1914, el Congreso aprobó la Harrison Act, el equivalente a una ley de control de narcóticos.

En el Perú, mientras tanto, la cocaína se convirtió en el orgullo de la industria peruana desde fines del siglo XIX, y muchos consideraban su popularidad internacional como un éxito de la modernización. En la época del *boom* global de la cocaína, la coca y la cocaína estuvieron siempre entre los cinco productos peruanos de mayor exportación (Gootenberg 1999: 47). Sin embargo, la industria empezó a perder mercado por el crecimiento del mercado holandés, beneficiado por mejores tecnologías, y por las políticas de regulación estadounidenses. Durante los años de 1920, la producción nacional de cocaína se volvió muy controlada, y la producción de coca se redujo al nivel de la demanda de uso tradicional, con la excepción de las exportaciones para la Coca-Cola. De este modo, la percepción nacional de la cocaína y la coca se volvió abiertamente negativa durante el siglo XX. Esto ocurre más drásticamente a partir de la primera guerra mundial, cuando los Estados Unidos tuvieron una gran influencia sobre la Liga de Naciones para controlar las sustancias.

La criminalización

La segunda guerra mundial marca un cambio en la dinámica de cooperación entre los Estados Unidos y el Perú en torno a la cocaína. Para demostrar su apoyo a las fuerzas aliadas, el gobierno peruano empezó a cambiar su posición oficial sobre la coca y la cocaína. De este modo, actuó solidariamente contra la producción de cocaína destinada al Japón y Alemania, y, en 1944, mandó, por primera vez, estadísticas sobre las sustancias a la Liga de Naciones (Gootenberg 1999: 66-67). En 1947, el Perú se convirtió en miembro fundador y permanente de la Comisión de Drogas y Narcóticos de las Naciones Unidas, y se empezaron a desarrollar campañas periodísticas para el control de drogas, en las cuales se identificaba negativamente a la coca como «materia prima» de la droga (Gootenberg 1999: 67). En

1961, el Perú no objetó que la coca se clasificara, junto con la cocaína, en la lista I de las Naciones Unidas, en la que se numeraban las sustancias peligrosas y necesitadas de un estricto control. Poco después, el gobierno del Perú se comprometió a erradicar la coca y a combatir la producción de cocaína en los próximos 25 años. Para 1978, el gobierno militar que había asumido el poder en el Perú estaba abandonando sus posturas nacionalistas radicales y necesitaba apoyo financiero internacional. Así, la necesidad del general Morales Bermúdez de mantener buenas relaciones con los Estados Unidos lo llevó a dictar la Ley de Drogas (decreto legislativo 22095), cuyo propósito era «reprimir el tráfico de droga que genera dependencia, prevenir su uso inapropiado, rehabilitar adictos psicológica y físicamente, y reducir la producción de coca» (Thoumi 2003: 4).

La cocaína, antes vista como un «noble producto de la medicina y la industria» (Gootenberg 1999: 58) por la población peruana, se había vuelto algo criminal y, consecuentemente, el cultivo de coca era un producto igualmente criminal que debía ser eliminado.

Surgen los actores

La producción de coca es el interés principal de los coccaleros como actores sociales. Como otros actores en el país, sus estilos de vida dependen de su interés principal y, por eso, actúan en defensa de su producción. A diferencia de otros actores, sin embargo, los coccaleros defienden un producto con un complejo estatuto legal y con un legado polémico que lo asocia a la criminalidad. La coca no es completamente legal o ilegal en el Perú. El Estado permite el nivel de producción de coca que satisface la demanda para su uso tradicional —9.000 toneladas métricas hacia 2004—, pero el país produce una cantidad que excede este límite —65.000 toneladas métricas— (UNODC 2006a). Como se intentará demostrar en las siguientes páginas, el doble estatuto de legalidad, y la asociación criminal de la coca han afectado la dinámica de los coccaleros durante su historia como actores sociales.

Inicios

La primera organización representativa de intereses cocaleros se fundó en el Cuzco, en 1958. La Federación de Productores Campesinos de La Convención, Yanatile y Lares (FEPCACYL) se formó después de las reformas agrarias que eliminaron la práctica de peonaje de los años de 1950. Hoy en día, la federación sigue siendo una de las más fuertes organizaciones campesinas del país y la más fuerte del Cuzco. Además de defender los derechos de tierra de los campesinos, la FEPCACYL defendió, desde sus inicios, el mercado legal de la coca y los productores que la integran son, actualmente, los principales abastecedores de coca para uso tradicional. La federación organizó la primera Convención Provincial para la Defensa de la Coca en el gran valle cocalero de Quillabamba y participó en el primer Congreso Nacional en Defensa de la Hoja de Coca del Cuzco, en 1979, un año después de la emisión de la Ley de Drogas. Este evento nacional dio paso a una nueva organización, el Frente Nacional de Defensa de los Productores de la Hoja de Coca (FENDEPCO), que unió a los cocaleros de los valles de Quillabamba en Cuzco, Sandía en Puno, Alto Huallaga en Huánuco y Apurímac-Ene en Ayacucho y parte del Cuzco. La plataforma de la FENDEPCO incluía la derogatoria del decreto legislativo 22095 y el cese de las operaciones de erradicación en el Alto Huallaga.¹

Las organizaciones representativas de los intereses cocaleros en el Alto Huallaga se formaron poco después de la fundación de FEPCACYL, en el Cuzco. En 1964, el gobierno emitió el decreto supremo 254. La aprobación de este instrumento legal fomentó la creación del Comité de Productores de Coca de Tingo María, ciudad convertida en el centro de la distribución de pasta básica de cocaína (PBC) en los años de 1970.² Posteriormente, el *boom* de drogas ilícitas desde los

¹ Entrevista del autor a Hugo Cabieses, Lima, 12 de agosto de 2004. Se trata de un economista peruano especializado en temas cocaleros, asesor de líderes cocaleros moderados y director de una ONG especializada en programas de desarrollo sostenible. Trabajo para DEVIDA en 2002 y fue asesor de la Presidencia del Consejo de Ministros por un breve periodo en 2004.

² Entrevista del autor a Hugo Cabieses, Lima, 12 de agosto de 2004.

años de 1970 y la emisión del decreto legislativo 22095 influyeron en la formación del Comité Regional de Productores de Coca de la Provincia de Leoncio Prado y Anexos (CRPCLP-A). El CRPCLP-A lideró una serie de huelgas y movilizaciones entre 1979 y 1982. A pesar de sus esfuerzos, ni FENDEPCO ni el CRPCLP-A lograron detener las acciones represivas del Estado contra los cultivos de coca y después perdieron impulso, a comienzo de los años de 1980, cuando las regiones cocaleras se encontraron en medio de la guerra contra el terrorismo.

El terrorismo

La historia de acción social de los cocaleros empieza como reacción a la criminalización de la coca que se formalizó con el decreto legislativo 22095. El surgimiento de algo más criminal aún afectaría la organización de estos actores sociales y daría lecciones sobre lo que significa la dependencia y defensa de un producto criminalizado.

Durante los años de 1980, las primeras organizaciones representantes de intereses cocaleros sufrieron las consecuencias del senderismo en el país. La producción ilícita de coca se estaba expandiendo, en parte por la migración de productores de coca a partes remotas de la selva después de que el Estado comenzó a implementar políticas de control de drogas apoyadas por los Estados Unidos. En este contexto, los valles del Huallaga y Apurímac-Ene fueron cada vez más infiltrados por Sendero Luminoso, pero de manera diferenciada. La repuesta del Estado a esta infiltración y su contrarrespuesta después de que la amenaza violentista cediera cambiaría la visión del reto colectivo y propósito común de los cocaleros como actores sociales.

En el Alto Huallaga, Sendero tuvo éxito en generar aliados, debido, en parte, a la alta dependencia económica de la coca en el valle. Entre el 65 y el 75 % de la población económicamente activa del valle dependían directamente de la planta porque la cultivaban, y otros dependían indirectamente de ella por medio del transporte o producción de PBC. Si se consideran todas las actividades relacionadas con la coca, las exportaciones de dicha planta representaban entre el 85 y el 95 % de sus ingresos (Clawson y Lee 1996: 186). Esta dependencia

ayudó a que Sendero gane aliados contra el Estado. Los cocaleros del Alto Huallaga fueron cooptados a cambio de protección frente a los traficantes en relación con los precios y transacciones, y los programas estatales de interdicción y erradicación que empezaron con mayor fuerza en 1983.

Sendero también desarrolló una fuerte presencia en los valles del Apurímac-Ene, pero su relación con los campesinos de esta zona era distinta de la que mantenía con los del Huallaga. Los campesinos del Apurímac-Ene eran diferentes de los del Huallaga en dos aspectos: primero, no dependían tanto de la producción de coca como los del Huallaga; y, segundo, no eran migrantes recientes y habían formado una organización que representaban variados intereses agrícolas, la Federación Campesina del Valle del Río Apurímac (FECVRA). Esta organización representaba a productores pequeños y medianos de diferentes productos, apoyaba la comercialización de productos, construía postas médicas y colegios, y ayudaba a los productores envueltos en problemas con la policía o los traficantes (Degregori y otros 1996: 132-133). Dado este contexto de más alta organización y representación, Sendero Luminoso tuvo que recurrir a métodos de coerción para sostener su presencia. Los insurgentes controlaban a los campesinos de diversas formas: usando la violencia para lograr la sumisión, obligándolos a participar en sus reuniones y ofreciendo intermediar con los traficantes. Además, atacaban y encarcelaban a los líderes de la FECVRA (Degregori y otros 1996: 133).

Los efectos de las diversas formas de infiltración de Sendero Luminoso en los valles productores de coca debilitó las organizaciones y los nexos sociales de los campesinos cocaleros. Estos actores no lograrían reorganizarse hasta fines de los años de 1990 y, para ello, tendrían que superar otra infiltración.

Fujimori

El régimen de Fujimori incorporó, en 1990, un nuevo experto en políticas de drogas, Hernando de Soto, y eso cambió la estructura de oportunidades que enfrentaban los cocaleros. De Soto adoptó la línea del

general Alberto Arciniega Huby, quien estuvo a cargo de las operaciones militares de la zona de emergencia en el Huallaga a fines de los años de 1980. El general, después de haber llegado a su cargo, reportó que, «si reprimimos a 50.000 cocaleros, creamos 50.000 participantes o colaboradores para Sendero Luminoso» (Clawson y Lee 1996: 182) y concluyó que «no es posible combatir dos enemigos al mismo tiempo» (Investigative Commission on Cases of Corruption in the Decade 1990-2000 2001: 39). Arciniega, entonces, dio prioridad a la represión de Sendero, afirmando que la amenaza del terrorismo sobrepasaba la del narcotráfico. Al adoptar esta estrategia, De Soto contribuyó a que Fujimori rechazara un acuerdo de programas antidrogas con los Estados Unidos que el creía distanciaría a los cocaleros. Asimismo, contribuyó a redactar la Doctrina Fujimori, que buscaba integrar a los cocaleros a la economía formal (Rojas 2005: 191). En 1991, Fujimori legalizó los cultivos de coca y reconoció a los cocaleros como interlocutores válidos, eliminando así la necesidad cocalera de protección por parte de Sendero. Además, el Estado ayudó a organizar a los campesinos de valles infiltrados en rondas campesinas para combatir el terrorismo.

Después de la derrota de Sendero Luminoso, los intereses políticos del Estado cambiaron y la guerra contra las drogas adquirió nuevamente un alto nivel de prioridad. Fujimori bendijo el reinicio de erradicaciones forzosas en 1996, después de establecer un acuerdo de ayuda financiera con los Estados Unidos. Los cocaleros efectivamente habían sido abandonados por su aliado contra el senderismo. Inmediatamente después del regreso a las erradicaciones, los cocaleros enfrentaron muchas dificultades para iniciar las acciones de protesta. Sus estructuras organizativas sufrieron durante la guerra y se enfrentaban a un gobierno con una fuerte presencia militar y con la prioridad de cumplir con las políticas antidrogas apoyadas y financiadas por los Estados Unidos. Asimismo, estaban debilitados económicamente por el colapso de los precios de coca a partir de 1995, por la propagación del hongo *Fusarium oxysporum*, que dañó más de 12.000 ha en el Alto Huallaga y por las erradicaciones, que contribuyeron a la drástica reducción en la producción de coca de 129.100 ha en 1992 a 38.700 ha en 1999.

Los años de 1980 habían demostrado que la defensa de la hoja de coca siempre pondría a los cocaleros en oposición a los intereses de los Estados Unidos. El Estado peruano solamente estuvo a su lado cuando la cuestión cocalera era el mal menor. Los cocaleros habían empezado a entender que los aliados para la defensa de la coca eran pocos y que ellos tendrían que hacer uso de sus recursos colectivos para enfrentar el reto de actuar en contra del Estado.

Reorganización

Debido al debilitamiento general organizativo y económico, los cocaleros no lograron mayores acciones de protesta contra las nuevas políticas antidrogas hasta dos años después del reinicio de las erradicaciones. Al comprender que no podían confiar en el Estado como un aliado estable —y que tendrían que actuar en *contra* del Estado para proteger sus formas de supervivencia—, los líderes de los diversos valles empezaron a organizar protestas y manifestar deseos de unidad después de un periodo de inactividad. Para fines del segundo gobierno de Fujimori, un grupo de cocaleros fundó la primera organización nacional cocalera, la Coordinadora Nacional de Productores Agrícolas (CONAPA), que congregó a 56.000 cocaleros de ocho federaciones y asociaciones (Cabieses 2004: 17).

A pesar de la existencia de la CONAPA, las primeras protestas contra la estrategia antidroga del segundo gobierno de Fujimori ocurrieron solamente en el ámbito del valle. Las protestas solidarias que unieron a diversos valles vendrían con la continuación de las campañas de erradicación, que contribuyeron a reforzar el sentido de un propósito común y a adquirir una conciencia de reto colectivo. La primera victoria cocalera ocurrió en el valle del Monzón en 2000, cuando se firmó un decreto que prohibía el uso de fumigaciones químicas o biológicas en los programas de erradicación. Esta victoria fomentó las movilizaciones ocurridas a fines de 2000, que unieron a los cocaleros de los valles del Monzón, Alto Huallaga y Padre Abad. El gobierno de Fujimori, quien estaba a solo tres semanas de dejar el país, capituló y estableció una mesa de diálogo.

La Mesa de Dialogo tuvo una primera reunión exitosa, pero no se reunió con la frecuencia acordada y dejó de funcionar a fines de 2001. Los gobiernos de Paniagua y Toledo, mientras tanto, continuaban con campañas de erradicación para cumplir con las metas de control de drogas acordadas con los Estados Unidos. Esta situación dio paso a un nuevo ciclo de protesta en 2002, que se inició en el valle del Monzón y después fue apoyada por los valles del Alto Huallaga y del Apurímac-Ene. Los coccaleros de este último valle se unieron a las protestas a pesar de que no habían ocurrido erradicaciones en su valle. Lo novedoso era que esta ola de movilizaciones representaba el primer gran acto de solidaridad de los coccaleros como actores sociales. Los valles mas importantes estaban protestando contra *todos y cada uno* de los actos de erradicación en el país. Estas protestas produjeron acuerdos con el Estado sobre la política de la erradicación gradual y concertada, estrategia que se opone a la erradicación forzada y promueve el dialogo y cooperación.

Todo parecía señalar que los coccaleros estaban consolidando su rol como actores sociales. Es más, en ese momento se empezaron hacer referencias a los coccaleros en términos de un creciente movimiento social.

Un breve gran movimiento social

Si alguna vez los campesinos coccaleros lograron generar un gran movimiento social en su historia como actores sociales, fue durante un breve periodo, entre fines de 2002 y marzo de 2004. Durante este momento excepcional, los coccaleros se unieron para realizar una marcha solidaria hasta Lima, que resultó en la dación del decreto supremo 044, ley que promulga la política de la erradicación gradual y concertada.

La Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Coccaleras del Perú

El proceso hacia este movimiento empezó con las protestas de 2002, que dieron paso a los acuerdos sobre la erradicación gradual y concertada.

La erradicación voluntaria se puso en práctica en ciertos valles como Aguaytía, pero los líderes cocaleros se quejaron del hecho de que DEVIDA no coordinaba los programas en unos casos, mientras que en otros había una completa falta de cumplimiento de los acuerdos (Cabieses 2004: 19). Esta situación reforzó, entre los dirigentes cocaleros, la convicción de que sus organizaciones debían ser reconocidas por el Estado e hizo ver la necesidad de unir las fuerzas de los diferentes valles. En ese contexto, emergió Nelson Palomino, un líder que tomó la iniciativa para lograr estos objetivos.

Palomino empezó consolidando su liderazgo en la organización que representa los cocaleros de su valle, la Federación de Productores Agropecuarios del Valle del Río Apurímac-Ene (FEPAVRAE). Demostró tendencias radicales al promulgar el lema radical de «coca o muerte», que representaba un rechazo directo a la política de erradicación gradual y concertada. Para fines de enero de 2003, Palomino logró convocar a los líderes de los diversos valles del país a una reunión, en la que se fundó la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú (CONPACCP). Esta organización unió a 25.500 cocaleros de nueve valles del Perú. Cabe señalar que la FEPCACYL, representante de 12.000 cocaleros y tradicionalmente independiente, no se unió a la CONPACCP. Por medio de la CONPACCP, estos actores sociales intentarían forjar un movimiento social.

La primera Marcha de Sacrificio

En febrero de 2003, varias protestas cocaleras surgieron en Aguaytía en respuesta a las erradicaciones forzosas. La CONPACCP reaccionó declarando su solidaridad con el conflicto, y eso causó más protestas y exacerbó la situación. Sus líderes, ahora representantes del conflicto en Aguaytía, anunciaron que iniciarían una marcha de sacrificio hacia Lima si el gobierno no aceptaba negociar con ellos. Mientras tanto, un día después de que el Apurímac-Ene se uniera a las protestas, Nelson Palomino fue arrestado por «apoyo al terrorismo», al haber realizado acciones como intentar bloquear las elecciones municipales

de 2002. La CONPACCP añadió la liberación de Palomino a su lista de demandas e hizo un acuerdo imposible con el gobierno imposible. Como había sido anunciado, la Marcha de Sacrificio se inició a principios de abril, con un grupo de coccaleros marchando desde el Apurímac-Ene y otro desde el Huallaga. El 22 de abril, los dos grupos, que sumaban más de 6.000 coccaleros, se reunieron en Lima y procedieron a marchar hacia el Congreso, demandando un diálogo con el Presidente.

Los coccaleros realizaron una serie de marchas y manifestaciones en Lima, mayoritariamente tranquilas, llamando la atención de la prensa y la población limeña. El presidente Toledo concedió al diálogo y participó en negociaciones en las cuales los representantes de la CONPACCP dejaron de lado el lema de «coca o muerte» de Palomino. Las negociaciones concluyeron en un consenso sobre una nueva norma, el decreto supremo 044, que aprobaba la reducción gradual y concertada, y el uso de fuerza solo para la destrucción de posas de maceración y nuevos cultivos de coca. Sin embargo, no todos estaban acuerdo con estas negociaciones. Los representantes del Apurímac-Ene, leales al lema radical de Palomino, no asistieron a las negociaciones, consideradas por ellos como una traición, y después se desasociaron de la CONPACCP. El breve movimiento social coccalero estaba llegando a su fin.

Ilegalidad y debilidades

Antes de continuar con el desbande del movimiento coccalero, cabe señalar que los coccaleros lograron, por un momento, unirse en torno a una identidad común y actuar solidariamente. La demostración de solidaridad durante las dos semanas de la Marcha de Sacrificio y las manifestaciones en Lima resultaron en la adopción de una nueva ley, algo nunca antes logrado. Sin embargo, también se hicieron evidentes las debilidades del movimiento.

En primer lugar, el desacuerdo de los coccaleros del Apurímac-Ene sirvió como indicio de que el sentido de identidad común no era lo suficientemente fuerte como para mantener un alto nivel de solidaridad.

El estado legal de la coca en los valles es variable y, en consecuencia, los intereses de los valles también: mientras algunos estaban dispuestos a adoptar el lema radical de la CONPACCP, otros se oponían.

En segundo lugar, la Marcha de Sacrificio demostró que los cocaleros carecían de aliados importantes, posiblemente como resultado de la asociación de la coca con la criminalidad. El sociólogo Santiago Pedraglio (2003) elaboró este punto con precisión en su columna de *Perú 21*, en los días que los cocaleros estuvieron en Lima:

Existen cuestiones políticas sobre las cuales los políticos preferirían no hablar [...]. Ningún partido o político ha dicho una palabra, como si no pudieran dar ni una sola alternativa a las familias que cultivan la coca [...] que no sea la represión. Parece como si la oposición haría más o menos lo mismo que el gobierno si estuvieran en el poder [...] calificar a los campesinos de narcotraficantes y no atreverse a participar en un debate nacional por miedo a represalias del país de norte.

Efectivamente, ni un político ni partido político destacado llegó a hacer una declaración o brindó una opinión sobre el tema —un silencio extraño, dado que normalmente no desperdician la oportunidad de criticar el gobierno de Toledo—. El tema de la coca, obviamente, era demasiado espinoso.

Finalmente, el movimiento no había logrado establecer un marco de protesta y legitimación sólido. Una comparación entre los cocaleros del Perú y los de Bolivia indica que los segundos avanzaron más porque habían logrado enmarcar sus quejas y demandas como una cuestión de identidad indígena. En el Perú, la CONPACCP no logró manifestar una táctica de legitimación comparable que hubiera atraído más simpatizantes. Se podría argumentar que estos actores estaban demasiado ocupados tratando de liberarse de un apelativo que la sociedad y el Estado les había dado con el pasar de los años: el de narcocampesinos o, incluso, narcoterroristas. Este hecho podría explicar por qué, durante la Marcha de Sacrificio, los cocaleros habían enarbolado eslóganes como «¡No somos terroristas! ¡Somos campesinos!».³ Tuvieron que poner mayor atención en defenderse

³ «Cocaleros exigen suspender erradicación de cultivos». *La República*, Lima, 22 de abril de 2003.

de los apelativos del gobierno y la prensa limeña que en acentuar el valor cultural de la coca y asociarlo a la identidad indígena como una estrategia de legitimación.

Oportunidad perdida

Durante la primera Marcha de Sacrificio, la CONPACCP hizo manifestaciones mayormente ordenadas, negoció con el gobierno y obtuvo una mayor legitimidad como interlocutor del Estado y como fuerza social frente al público en general. Estos avances generaron una gran oportunidad para que los cocaleros consolidaran y transmitieran una nueva identidad. Sin embargo, el movimiento perdió esta oportunidad cuando los líderes del Apurímac-Ene eligieron distanciarse de los líderes de los demás valles de la CONPACCP para proteger su legitimidad frente a su base social, que era más radical y fuertemente leal al lema de «coca o muerte» de Palomino.

División y radicalización

Frente al desafío de los líderes del Apurímac-Ene, la CONPACCP tuvo que tomar una decisión que cambiaría la trayectoria de los cocaleros como actores sociales. Conciente de las lecciones del pasado, especialmente de que el gobierno nunca sería un aliado estable de actores que apoyaban algo tan polémico como la coca, la CONPACCP eligió luchar por el apoyo de la facción radical en vez del apoyo del gobierno. Consecuentemente, la CONPACCP adoptó la agenda radical del sexto Congreso Extraordinario de los Productores y Consumidores de la Hoja de Coca en marzo de 2004. Esta agenda rechazaba el decreto supremo 044 y promovía el lema de «coca o muerte». Los representantes del Apurímac-Ene, sin embargo, firmes en su oposición a los líderes de la CONPACCP por la traición del decreto supremo 044, formaron otra organización, la Junta, uniendo a los valles del Apurímac-Ene, del Monzón y de la Convención y Lares. En ese momento, el movimiento se separó en dos —la CONPACCP y la Junta—, aunque ambas agrupaciones mantenían el discurso radical de erradicación cero.

A primera vista, parece contradictorio que la alianza de la Junta incluyera a los cocaleros de los valles de La Convención y Lares, que producen coca casi exclusivamente para el consumo tradicional; a los del Monzón, que lo hacen mayormente para la producción de PBC; y a los del Apurímac-Ene, que abastecen de coca a ambos mercados. Una breve descripción de los valles ayudará a entender mejor la dinámica de sus alianzas y el hecho de que cada valle actuase en relación con sus intereses, variados por la diferenciada dependencia en relación con la coca legal o ilegal.

Los cocaleros del Apurímac-Ene apoyaban fuertemente el lema de «coca o muerte» de Palomino. Su insistencia en este mensaje estaba relacionada con el incremento de la producción de coca en el valle desde finales de los años de 1990. Actualmente, la producción de coca en el Apurímac -Ene está cerca de los niveles de producción del Alto Huallaga, con un 32 % del total de producción de hoja de coca en el país para 2005 (UNODC 2006b). Es más, la cantidad de coca destinada al tráfico ilícito se había incrementado, así como la cantidad de cocaleros con pozas de maceración para la producción de la PBC.

El valle del Monzón es un caso extremo en cuanto a cultivos ilícitos. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el valle produce el 70 % de la coca del área del Alto Huallaga, que representa el 33 % del total nacional (UNODC 2006b). Su nivel de productividad, que a diferencia de otros valles alcanza hasta cinco cosechas anuales, ha elevado la producción en el Monzón. Su ubicación remota también ha facilitado la producción de coca ilegal, ya que la falta de presencia estatal hizo posible el crecimiento de actividades ilícitas y dificultó futuros intentos de intervención estatal. Los dirigentes del valle sostienen que la producción de coca ha arruinado la tierra y hecho imposible el cultivo de otras cosechas como papa, maíz o café. Solo pueden sembrar coca, de modo que no tienen otra alternativa. Los líderes cocaleros, por lo tanto, están firmemente opuestos a cualquier tipo de erradicación y han pedido al Estado ayuda para comercializar la hoja de coca.

Los valles de La Convención y Lares del río Quillabamba producen coca casi exclusivamente para el consumo tradicional, y sus cocaleros están bajo la representación de la FEPCACYL. Estos valles

representan, aproximadamente, el 26 % del total de los cultivos de coca del país (UNODC 2006b). Los líderes de la FEPCACYL argumentan que la Empresa Nacional de la Coca (ENACO) no ofrece un precio suficientemente alto y que luego revende la coca en los mercados para uso tradicional a precios demasiado altos. Un 20 % de los cultivos de coca en este valle se dirige al mercado informal para el consumo tradicional, que paga un promedio de 65 soles por arroba —unos 10 soles más que ENACO— y vende coca para uso tradicional en mercados a precios más bajo que ENACO (FONAFE 2005). Los cocaleros de La Convención y Lares vienen expresando, desde hace tiempo, su deseo de que el gobierno declare sus valles como una área tradicional de producción de coca.⁴

Actores desprestigiados

Poco después de la formación de la Junta, la CONPACCP anunció una segunda marcha de sacrificio, bajo el discurso de erradicación cero. La Junta negó su apoyo a la segunda Marcha de Sacrificio, que llegó a Lima el 28 de abril con 3.000 cocaleros. Las fuerzas de la CONPACCP permanecieron en la capital hasta principios de junio, pero ningún diálogo significativo ocurrió, ya que sus líderes rechazaron el diálogo en varias oportunidades, y el gobierno no podía considerar una agenda tan radical. La CONPACCP se retiró habiendo perdido su legitimidad como un interlocutor válido y fallado en reestablecer la unidad a pesar de su nuevo discurso radical.

El mantenimiento de la unidad con concesiones impactó la imagen nacional de los cocaleros como actores sociales. En primer lugar, el movimiento se volvió radical en su totalidad y se dividió. En segundo lugar, la radicalización impidió que el movimiento pudiera liberarse de una identidad criminal y que enmarcara su lucha en un programa que se ganara la simpatía y apoyo del país. Uno se puede preguntar si el movimiento hubiera podido crear una identidad con

⁴ «Más cocaleros se pliegan al paro iniciado en Aguaytía». *El Comercio*, Lima, 21 de febrero de 2003.

mayor legitimidad para enmarcar su lucha si los líderes del Apurímac-Ene hubieran coordinado con los líderes de los otros valles de la CONPACCP para promover el decreto supremo 044. Un movimiento que trabajaba con el gobierno para reducir gradualmente la producción de coca hubiera generado mayor apoyo del público que un movimiento que incrementó su radicalismo luego de la primera Marcha de Sacrificio. Gradualmente, el diálogo con el gobierno para eliminar la coca después de la primera Marcha de Sacrificio se presentó como una oportunidad para un cambio de imagen. Sin embargo, la adopción de la plataforma de erradicación cero —y el comportamiento radicalizado de la CONPACCP durante la segunda Marcha de Sacrificio— dio paso a la pérdida de legitimidad del movimiento: sus acciones implicaban que los cocaleros no buscaban superar su dependencia en la coca, sino que la protegían, sin intención de dejarla. Su imagen pública también sufrió luego que DEVIDA presentara el informe sobre la demanda agregada para la coca tradicional, que indicaba que el 83 % del total se dirigía al mercado ilícito. Finalmente, las noticias durante la segunda Marcha de Sacrificio que asociaban a los cocaleros con Sendero Luminoso, Patria Roja y el Movimiento Nacionalista Peruano, entidades políticas que habían manifestado su apoyo al movimiento, también fueron dañinas. Todos estos factores contribuyeron a un aumento en la percepción de la población que asociaba a los cocaleros con el narcotráfico entre 2003 y 2004 (véase cuadro 1.1). No solo se perdió la oportunidad de crear una nueva identidad, sino que la imagen de los cocaleros sufrió un empeoramiento en su intento de reunificación con una agenda radical.

El presente

En el periodo posterior a la división del movimiento, las actividades de los cocaleros como actores sociales han sido de escala mucho menor si se comparan con las grandes marchas de sacrificio de 2003 y 2004. Las protestas y acciones colectivas han ocurrido mayoritariamente en el ámbito del valle y la división y agenda radical de estos actores se ha mantenido.

Tres eventos ocurrieron entre 2004 y 2006 que merecen mención. Primero, uno que constituyó una victoria para la FEPCACYL: el gobierno regional del Cuzco aprobó, unánimemente, el proyecto de ordenanza, reconociendo los valles de La Convención, Yanatile y Qosñipata como zonas de producción tradicional y legal de la hoja de coca en junio de 2005. El siguiente mes, la región de Huánuco emitió una ordenanza similar. Las ordenanzas hicieron evidente que estas facciones cocaleras se mantenían firmes en su posición radical de erradicación cero, a pesar de que la región Cuzco produce coca principalmente para el mercado tradicional y la región Huánuco, que incluye el valle del Monzón, la produce, principalmente, para el narcotráfico. En noviembre de 2005, el Tribunal Constitucional anuló las ordenanzas, al observar que las regiones no podían regular una actividad económica nacional y declararlas por tanto inconstitucionales.

El segundo evento ocurrió en 2006, con la elección de Nancy Obregón como congresista de la República y Elsa Malpartida como representante al Parlamento Andino. Este logro indicaba un intento de parte de los líderes cocaleros de ganar representación política. Obregón y Malpartida habían perdido legitimidad después de la primera Marcha de Sacrificio por haber negociado con el gobierno. A pesar de adoptar un discurso radical, no lograron refortalecer su liderazgo. En octubre de 2005, Obregón fue desplazada de la subsecretaría general de la CONPACCP y remplazada por un dirigente de la FEPA-VRAE del Apurímac-Ene. Cabe señalar que la FEPA-VRAE había dejado la Junta y tenía como objetivo tomar mayor control de la CONPACCP. Finalmente, la CONPACCP nombró a Palomino, aun encarcelado, en el cargo de secretario general. La elección de Obregón y Malpartida podía parecer como una oportunidad de usar sus nuevas plataformas para refortalecer su liderazgo. Sin embargo, algo ocurriría que limitaría esta oportunidad.

El tercer evento de importancia fue la liberación condicional de Palomino a principios junio de 2006 al haber cumplido la tercera parte de su sentencia. Apenas salió libre, Palomino se dedicó a seguir una agenda específica para fortalecer su liderazgo y la influencia de su valle entre los demás valles del país. Primero, buscó retomar el

liderazgo de la FEPA-VRAE y reorganizarla ante un nuevo proyecto. Después, empezó el proceso de recomponer la CONPACCP y consolidar el liderazgo radical de la FEPA-VRAE en la confederación. Finalmente, inició el proyecto de formar un nuevo partido político que representaría el sur andino, Kuska Perú.⁵

Buscando lograr estos objetivos, Palomino empieza a viajar por los valles, proclamando sus nuevos proyectos y su liderazgo —afirmando que él, y solo él, es el líder del «movimiento» cocalero—. Para fines de junio, Palomino lanzó oficialmente Kuska Perú y afirmó que replazaría al Partido Nacionalista como el partido del sur andino, algo problemático para Obregón y Malpartida, quienes conformaban parte de la bancada de dicho partido. Ellas respondieron anunciando el reconocimiento de Palomino como líder de la CONPACCP, pero declararon que ellas seguirían siendo parte del Partido Nacionalista. La presencia de Kuska Perú también elevó preguntas sobre la posibilidad de los cocaleros de alcanzar un mayor grado de unidad. En una entrevista pocos días después del anuncio de Kuska Perú, Palomino definió al partido como «pluralista» y al ser cuestionado sobre la división entre los cocaleros afirmó que: «Estamos unidos, vamos a tener un Congreso. La cuestión política ha desequilibrado a muchos [...]. Vamos a retomar posiciones de una manera democrática».⁶ Efectivamente, Palomino convocó un congreso de la CONPACCP, en el que se consolidó su liderazgo y el de la FEPA-VRAE, aunque los valles de la Convención y Lares, y del Monzón mantuvieron su distancia y retuvieron su asociación con la Junta. El liderazgo de Palomino en estos momentos es tal que, según algunos expertos, otros líderes cocaleros de alto perfil requieren de la aprobación de Palomino para hacer declaraciones sobre temas relacionados con la coca.⁷

⁵ Entrevista del autor a Jaime Antesana, Lima, 3 de noviembre de 2004. Se trata de un sociólogo especializado en coca y tráfico de drogas.

⁶ «Kuska Perú será un partido pluralista». *La Republica*, 25 de junio de 2006.

⁷ Entrevista del autor a Jaime Antesana, Lima, 3 de noviembre de 2004.

Conclusión

Este trabajo ha intentado demostrar cómo el interés principal de los coccaleros como actores sociales en defender la producción de hoja de coca, sumado a la condición polémica de sus usos y su variable legalidad, ha afectado su dinámica con el Estado y la sociedad durante su historia de acción social. Aunque han existido organizaciones representativas de los intereses coccaleros desde los años de 1950, la presencia de los coccaleros como actores sociales empezó cuando se alzaron frente al reto que implicaba la promulgación de la Ley de Drogas de 1979. Poco después, la amenaza senderista causó su debilitamiento como actores sociales, dado que fueron cooptados en algunos casos y coercionados en otros por Sendero Luminoso. El factor senderista también afectaría su relación con el Estado, ya que este decidió descriminalizar a la coca y a los coccaleros durante la guerra para no tener que pelear contra dos enemigos a la vez. Más aún, el gobierno de Fujimori nombró a los coccaleros como «interlocutores validos». Después de la derrota de Sendero Luminoso, por la que los coccaleros habían luchado a lado del Estado organizados en rondas campesinas, la guerra contra el narcotráfico y la mayor influencia de los Estados Unidos volvieron a ser prioritarios. La producción de coca no registrada volvió a su estado criminal, y los coccaleros enfrentaron un periodo de erradicaciones lideradas por el Estado, que hasta hace unos años era considerado como un aliado. Este periodo demostró a los coccaleros que no podían contar con el Estado como un aliado estable y que los intereses de los Estados Unidos siempre tendrían prioridad. Es aquí que los coccaleros se vuelven concientes de su propósito común y del reto colectivo de luchar contra el Estado para defender su interés principal como actores sociales.

Una segunda lección se aprendió durante el intento de forjar un movimiento social unido a escala nacional. Este objetivo se logró durante un periodo de, más o menos, un año, en el que la CONPACCP organizó una marcha de sacrificio que culminó en negociaciones con el gobierno y la promulgación del decreto supremo 044. Por un momento, parecía que los coccaleros una vez más habían sido considerados como interlocutores validos por el Estado. Sin embargo, la

CONPACCP había sobreestimado la solidaridad de los valles cocaleros. Los dirigentes de un valle reaccionaron rechazando los acuerdos que hicieron a lado el lema de «coca o muerte» y favorecieron la política de la erradicación gradual y concertada. Los diferentes valles del Perú, con diversos niveles de producción de coca legal o ilegal, no necesariamente tenían los mismos intereses. La simple defensa de la coca era insuficiente para mantener la unidad.

La radicalización y división que ocurrió en el periodo inmediatamente después de la primera Marcha de Sacrificio demostró las debilidades de los cocaleros como actores sociales. La mayor y más grande debilidad del breve movimiento fue la incapacidad de enmarcar su lucha en función a una identidad con legitimidad, una que girará más sobre la cuestión indígena como símbolo de la injusticia y la defensa del legado cultural de la coca, es decir, una que pudiera apelar a un público mayor y, también, a potenciales aliados políticos con participación regular en el sistema. Esta dificultad proviene del hecho de que el movimiento se centró en la defensa de la producción de coca cuando este era un cultivo condenado internacionalmente y con una doble legalidad nacional. Por estas razones, los cocaleros necesitaban desembarazarse de esta asociación con lo ilícito y presentar su protesta dentro de un marco de legitimidad. Pero la necesidad imperativa de atender a bases sociales radicales luego de que colapsaran las negociaciones con el gobierno en abril de 2003 impidió al movimiento presentarse como actor legítimo y generar un entendimiento público respecto de que sus luchas iban más allá de la defensa de la coca. Sus experiencias pasadas con el Estado cuando fueron aliados tuvieron influencia en la decisión de la dirigencia de la CONPACCP de radicalizarse.

Sobre este punto vale hacer una comparación con los actores sociales cocaleros de Bolivia, quienes tuvieron éxito en forjar un movimiento social nacional de gran impacto. En comparación con los cocaleros del Perú, los de Bolivia sí han logrado superar el estigma de la ilegalidad y enmarcar su lucha como una cuestión indígena y cultural; y, además, asociarla a otros intereses campesinos. Esta convergencia también se debe a otros factores como las diferencias en la cantidad de valles y geografía entre los dos países. En primer lugar,

Bolivia cuenta con solo dos valles cocaleros, los Yungas y el Chapare, y eso hace más fácil coordinar acciones y mantener una unidad que en el Perú, que tiene más de 10 valles cocaleros. Una menor cantidad de valles también significa una menor cantidad de competencia por el liderazgo. En segundo lugar, los valles de Bolivia están mejor situados estratégicamente para la protesta que en el caso del Perú. La táctica de bloqueos de carreteras resultó ser mucho más efectiva en Bolivia, debido a que el Chapare tiene conexión directa con La Paz, y las Yungas tiene una carretera que va a Cochabamba. El bloqueo de carreteras en el Alto Huallaga y el Apurímac-Ene, en contraste, crearon toda clase de dificultades a la región, pero no afectaron fundamentalmente a Lima. Finalmente, los cocaleros de Bolivia han logrado presentar la identidad campesina ligada a lo indígena como un modo de legitimación que enmarca mejor su protesta, aunque el movimiento en sí mismo no fuera explícitamente indígena. El marco de identidad indígena y la vinculación del problema de la coca a otros problemas de interés campesino, tales como el rechazo al libre comercio y la globalización, ayudaron a los cocaleros bolivianos a reforzar su legitimidad y hacer más atractivo su movimiento. Además, la población de Bolivia prometía ser más receptiva a los cocaleros como actores sociales: Bolivia consume el doble de coca —15 % en Bolivia frente a 7 % en el Perú— y tiene un mayor porcentaje de cocaleros, y los valles del Yungas y el Chapare no son tan remotos o desconocidos como los valles cocaleros del Perú.

En el periodo que sigue a las grandes Marchas de Sacrificio y la posterior falla del movimiento cocalero, Nelson Palomino ha vuelto a la escena con el objetivo de consolidar su liderazgo, refortalecer la CONPACCP y crear un nuevo partido, el Kuska Perú. La mayor limitación de sus esfuerzos es el continuo distanciamiento de los valles del Cuzco y del Monzón de la CONPACCP. No obstante, Palomino parece estar logrando algunas de sus metas y es evidente que los demás líderes cocaleros en los valles asociados a la CONPACCP han aceptado su liderazgo. El camino de Kuska Perú, además, señala que Palomino se inspira en Bolivia, en el Movimiento hacia el Socialismo de Evo Morales, partido al que define como un partido pluralista y no solamente cocalero. Palomino también ha retado el liderazgo de

Ollanta Humala, líder del Partido Nacionalista, buscando ser el futuro representante político del sur andino.

Los actores cocaleros han aprendido varias lecciones. Hoy en día, en un momento de búsqueda de renovación, se verá si estos actores superarán sus debilidades como lo han hecho en Bolivia. Parece que por lo menos uno ha tomado nota del triunfo de su vecino.

Bibliografía

CABIESES, Hugo

2004 «Peru: The Cocalero Struggles and Good Governance». En *Coca or Death: Cocalero Movements in Peru and Bolivia*. Drugs and Conflict, n.º 10. Amsterdam: The Transnational Institute.

CLAWSON, Patrick y Rensselaer LEE

1996 *The Andean Cocaine Industry*. Londres: Macmillan Press LTD.

COTLER, Julio

1999 *Drogas y política en el Perú: la conexión norteamericana*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

DEGREGORI, Carlos Iván y otros

1996 *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

FONDO NACIONAL FINANCIERO DEL ESTADO (FONAFE)

«Oferta de hoja de coca». Lima: FONAFE Perú, 2005.

GOOTENBERG, Paul

1999 «Constructing Cocaine (Prohibitions)» En su edición *Cocaine: Global Histories*. Londres: Routledge.

INVESTIGATIVE COMMISSION ON CASES OF CORRUPTION IN THE DECADE 1990-2000

2001 Final Report: Corruption and Mafia in Power on Matters of Illicit Traffic of Drugs and Money Laundering, 1990-2000. Lima: Congreso de la República

MAYER, Enrique

1993 «Factores sociales en la revalorización de la coca». *Debate Agrario*, n.º 17, pp. 131-143.

PEDRAGLIO, Santiago

2003 «La agenda silenciada. *Perú 21*, Lima, 20 de abril.

ROJAS, Isaías

2005 «Peru: Drug Control Policy, Human Rights, and Democracy». En Coletta Youngers y Eileen Rosin (eds.). *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of U.S. Policy*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

SPILLANE, Joseph

1999 «Sale and Control of Cocaine in the US». En Paul Gootenberg (ed.). *Cocaine: Global Histories*. Londres: Routledge.

THOUMI, Francisco

2003 *Las drogas ilegales en el Perú*. Washington, D. C.: Inter American Development Bank.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC)

2006a *World Drug Report 2006*. Vol. II: «Statistics». Viena: UNODC.

2006b *Andean Report*. Parte 5: «Peru Coca Cultivation Survey 2005». Viena: UNODC.

Los espejos opacos del movimiento indígena peruano

Ladislao Landa

Las experiencias de los movimientos indígenas latinoamericanos se han convertido en un tópico importante de los análisis políticos contemporáneos, y este hecho ha sido motivado por las acciones beligerantes de los indígenas de países como Ecuador, Bolivia, México y Chile, a tal punto que han sido definidos como los actores políticos más importantes de los últimos tiempos. Sin embargo, estas movilizaciones no son homogéneas, puesto que en unos países se muestran combativos y en otros, aparentemente pasivos. En ese sentido, los pueblos indígenas de nuestro país se habrían caracterizado por no expresarse en la amplitud de nuestros vecinos; por tanto, los interesados en las cuestiones indígenas se han preguntado sobre estas dificultades para vertebrar un movimiento indígena. «¿Por qué no existe en el Perú un movimiento indígena tan importante como en aquellos países?» es la pregunta insistente que nos persigue a los peruanos.

El propósito del presente texto es indagar muy brevemente acerca de la experiencia del sector indígena peruano y comparar su trayectoria con la de los movimientos indígenas en otros países latinoamericanos. Esta comparación podría realizarse a partir de la metáfora del espejo: el deseo profundo de observar una imagen soñada con esperanzas de asemejarse a algún ideal. Asimismo, esta imagen del espejo podría ayudar a entender los ángulos que difícilmente pueden resolverse cuando uno no se siente reflejado en otra imagen. Sin embargo, no toda imagen es adecuada para una comparación y, en

nuestro caso, no necesariamente habría que preguntar por aquello que nos hace falta para tener un movimiento indígena como el de los vecinos, sino si es bueno asemejarse a los otros.

Ecuador del siglo XXI: ¿más allá de las cuestiones étnicas?

Ecuador presenta la imagen de un país ejemplar, donde el movimiento indígena se presentó en su máximo esplendor durante la década final de siglo XX y posee la organización gremial más importante, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Las acciones realizadas desde el levantamiento del Inty Raymi en junio de 1990 —iniciado con la toma de la iglesia de Santo Domingo en Quito—, así como las innumerables marchas hacia esta ciudad capital y, sobre todo, el derrocamiento de dos presidentes, visibilizaron a los indios de tal manera que fueron reconocidos por sus analistas como los actores más importantes de los últimos tiempos. En esa medida, no debe sorprendernos el gran número de estudiosos que centraron su mirada en este país, ubicado en la mitad del mundo (Dávalos 2001, Lee van Cott 1994 y Whitten 1992, entre otros). Esta década fue decisiva en esta *visibilización* del indígena y, en términos de identidad étnica, se convirtió en un *leit motiv* importante entre los mismos indígenas, pero, sobre todo, en el tema preferido de los investigadores, que estudiaron, con cierto detenimiento, esta reaparición del indígena.¹

No es que antes de estos sucesos no existieran indios ni movimiento de indígenas en Ecuador, sucede que, según los diferentes estudios, estaban subordinados, apagados y, quizás, enterrados por otro tipo de intereses ajenos a la etnicidad. Se supone que desde

¹ Carlos de la Torre (2004) nos recuerda los hitos más importantes de este movimiento señalando que «Los levantamientos se dieron en julio de 1990, en junio de 1994, en junio de 1999, en enero de 2000 y en enero de 2001. A estos hay que añadir la marcha de los indígenas de la Amazonía a Quito en 1992. Estas acciones colectivas han demostrado la capacidad del movimiento indígena de paralizar el país y de abanderar la protesta en contra de las políticas de ajuste estructural. Además, las movilizaciones indígenas fueron importantes en la destitución semilegal de dos presidentes de la república, Abdalá Bucaram en 1997 y Jamil Mahuad en el 2000» (319).

comienzos del siglo XIX, los indígenas de este país desaparecieron legalmente, aunque sería más correcto señalar, según Andrés Guerrero (1993), que fueron comprendidos dentro de una «administración de poblaciones», es decir, los y las indígenas, al perder su condición histórica de sociedades bajo protección y reconocimiento (tal como estuvieron en el periodo colonial), prácticamente desaparecieron para el Estado cuando se les quitó su condición de comunidades indígenas y fueron asimilados teóricamente al terreno de los ciudadanos.² Igualmente, los estudiosos afirmarán que, en el siglo XX, cuando los comunistas se interesaron por el movimiento indígena, los reconocieron solamente como subordinados bajo un precepto económico, es decir, solo desde su condición de clase.

A finales del siglo pasado e inicios del presente, gracias a un proceso de autoorganización y el surgimiento de líderes con un alto grado de formación académica, los indígenas se constituyeron en lo que hoy se conoce como movimiento indígena ecuatoriano. Las conquistas de este movimiento finisecular son importantes en términos generales y dentro de ellas están las siguientes: el reconocimiento constitucional de la identidad cultural de los diferentes grupos étnicos y la implementación de instituciones del Estado que diseñen políticas específicas frente a la población indígena, en la que sus dirigentes tengan decisión y se vinculen activamente (educación bilingüe, proyectos de desarrollo rural, aspectos de salud y otros).³ Estas conquistas también consisten en la introducción de un

² Andrés Guerrero (1993) plantea incluso que, en el siglo XIX, existió un interesante conflicto protagonizado por la sociedad blanco mestiza, que, al verse obligada a tributar, reaccionó frente al Estado, porque percibía que la igualaban con la anterior condición de los indígenas —y, como sabemos, fueron los indios los únicos tributantes en la Colonia—. La *sociedad blanca* no quiso tributar igual que los indios y como respuesta se produjo una protesta muy importante. Por su parte, los funcionarios locales, al cambiar el estatus de tributarios y protegidos del Estado de los indios a su nueva condición de poblaciones *liberadas*, no supieron que hacer y continuaron tratándolos subordinadamente, siguiendo la inercia colonial.

³ En términos generales, las conquistas de este movimiento consisten en «a) el reconocimiento explícito como pueblos indígenas al aprobar el carácter pluricultural y multiétnico del Estado ecuatoriano; b) el reconocimiento de los sistemas jurídicos indígenas, en otras palabras, la vigencia del pluralismo jurídico; c) la conservación de la propiedad

discurso que la sociedad ecuatoriana ha tenido que asimilar y que incluye aspectos como la diversidad étnica, la pluriculturalidad y el multiculturalismo. Así, los indígenas ecuatorianos dominaron el escenario discursivo de la diferencia, más que las mujeres y otros sectores que reivindican similares políticas de reconocimiento.⁴

Sin embargo, en los últimos dos años, han ocurrido ciertos traspiés que afectan gravemente este movimiento. Si los indígenas se percibieron como los más activos en cuanto a organización y capacidad de movilización durante los años de 1990, en 2005 brillaron por su ausencia en el derrocamiento del presidente y ex militar Lucio Gutiérrez. La sorpresa de los ecuatorianos (aunque, en el ámbito internacional, este hecho pasó desapercibido) fue, precisamente, esta ausencia indígena. Como hemos señalado, este movimiento, que nos había acostumbrado a considerarlos como la vanguardia en el derrocamiento de otros presidentes, esta vez no lideró las acciones. La expulsión de Gutiérrez en abril de 2005 fue impulsada por un grupo heterogéneo e improvisado de jóvenes de clase media que se organizaron a partir de una radio, La Luna, dirigida por el periodista Paco Velasco. Estas acciones quizás expresan la culminación de un proceso importante en la historia de los levantamientos indígenas de Ecuador de fines del siglo xx y que, podemos decir, representa el declive más dramático (hasta hoy) del gran movimiento indígena. Hoy no

imprescriptible de las tierras comunitarias que no podrán ser vendidas, repartidas o embargadas; d) el derecho a la educación intercultural bilingüe; y e) el reconocimiento oficial de las lenguas indígenas» (García Serrano 2006: 4).

⁴ Para matizar algunos elementos de la situación indígena ecuatoriana, quizás vale la pena tomar en cuenta que, en este país, a pesar de que aún existe una poderosa identidad tradicional expresada en varios parámetros (entre ellos la vestimenta, los rasgos físicos y, sobre todo, elementos como el huango o cabello largo de otavalos y saraguros), parece existir una debilidad que podría ser el idioma. Este, al parecer, no es tan consistente como en sus vecinos del sur, puesto que, en Ecuador, solamente los indígenas hablan estas lenguas originarias y al alfabetizarse (de una u otra manera) dejan de utilizarla cotidianamente. Este hecho no se da en Bolivia y Perú, donde no solo «indígenas» hablan quechua y aimara, sino, igualmente, mestizos e, incluso, blancos en las provincias (aunque, en términos generales, también corren el peligro de perder sus idiomas por la vorágine transformadora del capitalismo). Esto indicaría también ciertos contrastes que ayudan a comprender por qué se emprenden determinadas luchas.

queda más que preguntarse, ¿recuperará el movimiento indígena ecuatoriano sus épocas gloriosas cuando todo el mundo admiraba sus acciones y conquistas?

En los ambientes del mismo movimiento indígena, entre sus asesores y otros analistas, las evaluaciones críticas y autocríticas ya se han iniciado. Se considera, entre otras, la carga pesada que ha dejado la alianza con el defenestrado presidente Lucio Gutiérrez, es decir, la participación de dirigentes indígenas en el gobierno, hecho que habría causado esta crisis expresada en la inmovilización y los compromisos pactados.⁵ Los mismos dirigentes indígenas han dicho su palabra señalando que no estaban preparados para gobernar sino para luchar por sus reivindicaciones. En cierto modo, culpan a su brazo político, Movimiento Pachakutec, como el causante de una desviación que ellos mismos describen como el apetito excesivo por los cargos políticos en el Estado (García Serrano 2006).⁶ Asimismo, este tipo de críticas se han expresado señalando que los programas de ayuda internacional canalizados por el Estado son los que están llevando a esta inmovilización de los indígenas,⁷ y ahora podemos comprender el escaso 2 % de la votación obtenida por su candidato Luis Macas en

⁵ Esta percepción es manifestada por Catalina León Galarza (comunicación personal), Fernando García (2006) y Pablo Dávalos (en varias declaraciones públicas).

⁶ Véase, por ejemplo, el editorial del *Boletín ICCI-ARY Rímay*, año 7, n.º 78, septiembre de 2005: «El Congreso de Pachakutik» [en línea]. Disponible en <<http://icci.nativeweb.org/boletin/78/editorial.html>> [consulta hecha el 31 de febrero de 2006]

⁷ Una de las críticas más importantes en Ecuador sostiene, por ejemplo, que «La estrategia del Banco Mundial ha pasado por fragmentar a los actores sociales, fragmentarlos, eso sí, en base a su adscripción étnica: unos (los indígenas) pudiéndose acoger a los beneficios de PRODEPINE y otros (el resto) amparados por el paraguas de PROLOCAL (Proyecto de Desarrollo Local Sostenido), una iniciativa operativa desde 2001 y orientada a la población rural *no-indígena* al margen de PRODEPINE. Es decir, que a lo largo y ancho de las parroquias andinas vamos a ver proliferar una multiplicidad de iniciativas en desarrollo rural; aisladas las unas de las otras; como si no fuera posible articular una *agenda común* del campesinado serrano —más allá de sus identidades colectivas— de cara a enfrentar la compleja coyuntura actual (y más en la tesitura de las negociaciones del Estado ecuatoriano con la Administración estadounidense para la firma de un Tratado de Libre Comercio, negociaciones en las cuales, desde luego, no parece que la voz y las demandas de esos campesinos sean audibles). La situación es tanto más *kalkiana* en cuanto, además, habitualmente los actores fragmentados desarrollan sus actividades compartiendo un territorio: unos arriba, en las tierras más altas,

las elecciones de octubre del presente año. Por otro lado, no podemos dejar de mencionar que este proceso corresponde a un fenómeno que corrobora, de algún modo, la hipótesis de Alcida Ramos (1998) acerca del *indio hiperreal*, que consiste en imaginar un indio «puro» o «inocente», incapaz de transitar el camino de algunos «políticos corruptos en la modernidad».

En este sentido, podemos evaluar la trayectoria del movimiento indígena ecuatoriano como una exitoso auge de cerca de 15 años (1990-2005) con un quiebre importante en 2005, cuando ha dejado de ser el actor político más importante. Este movimiento indígena se mostró como el representante más singular del discurso posmoderno de la diferencia, que en este caso reivindicaba la etnicidad, pero ahora observamos que está experimentando un «reflujo» cuyo desenlace aún no podemos ver claramente. En otro texto (Landa 2003), hemos señalado que las últimas acciones de los indígenas ecuatorianos nos mostraban un intento de ampliar el espectro de sus reivindicaciones, compartiendo sus luchas y conquistas con otros sectores sociales (campesinos y sectores marginales urbanos). De esta manera, estaba cambiando sustancialmente el contenido de sus luchas y decíamos, también, que parecía que el discurso de la diferencia se estaba agotando y dando lugar a una diversificación de actores que comparten sus luchas por reivindicaciones más amplias y, sobre todo, por conquistas de carácter económico, a las cuales se encuentra enfrentadas hoy el movimiento indígena y gran parte de la población de este país.

y otros más abajo, alrededor de las cabeceras parroquiales y cantonales. De esta manera, puede muy bien darse la situación de la existencia de unos planes de manejo de un sector de un valle o de una microcuenca, traducidos en cualquier cantidad de pequeños proyectitos concretos, pero absolutamente desligados de las intervenciones focalizadas en otros sectores de ese mismo agroecosistema por la apuesta —perfectamente intencionalizada— de sancionar la segregación de hipotéticos aliados con intereses comunes en base a parámetros culturalistas más o menos esencializados (y que benefician además a las correspondientes dirigencias medradas a la sombra protectora del *etnodesarrollo*)» (Bretón 2005: 13)

Un país donde uno no sabe donde comienza el color de la piel: Bolivia

Por otro lado, explicarnos la situación contemporánea boliviana debe conducirnos a entender el triunfo de Evo Morales, líder de origen aimara pero políticamente formado en el Chapare, a partir de las luchas campesinas de un sector importante de la sociedad boliviana. En términos directos, Evo Morales es un líder que comparte una cultura política que recoge la tradición sindical boliviana y, a la vez, se expresa en un discurso etnicista panindígena. En efecto, el movimiento cocalero del Chapare esta sostenido por un discurso que pretende reivindicar la identidad étnica de los grupos nativos bolivianos, pero construidos en un esquema sindical heredado de las organizaciones gremiales cimentadas a partir de la segunda mitad del siglo xx.

Podemos advertir, también, que el triunfo electoral de Morales es la reivindicación de una sociedad mayoritariamente indígena. Si en Ecuador los indígenas se niegan a ser censados por la «falta de objetividad» de los organismos o, quizás, los dirigentes indígenas temen conocer una cifra real sobre el número de su población, en Bolivia, en cambio, los indígenas están seguros de que son los más numerosos a pesar de las maniobras del espíritu de blanqueamiento de las castas dominantes. Y como Rene Zavaleta Mercado decía: Bolivia es un «país donde nadie sabrá nunca donde comienza el color de la piel», y él mismo nos recordaba las palabras de Carlos Medinacelli: «los indios, ya considerablemente amestizados, que eran como blancos que “reían en quechua”» (Zavaleta, 1988: 50).

En efecto, el movimiento indígena boliviano es más claramente heredero de esta tradición sindicalista, de la cual pocas veces reniega. Esta característica lo diferencia del movimiento indígena ecuatoriano y quizás, también, del mexicano y el chileno. Los líderes indígenas bolivianos no se preocuparon demasiado en sacudirse de su pasado sindicalista y, por ello, aún hoy pueden seguir asumiendo que su organización principal y más reconocida es la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), organización creada en 1979 para reconstruir la vieja Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB), creada

por la Revolución del 52 y bajo el liderazgo del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR). Como se puede observar, la huella sindicalista continúa vigente a pesar de las presiones de los discursos diferencialistas en ese país. El líder más importante de la CSUTCB — hasta hace poco — fue nada menos que Felipe Quispe, *el Mallku*, un dirigente campesino aimara que maneja un discurso indianista radical y heredado de Fausto Reinaga. En Bolivia, un discurso étnico autonomista es sostenido principalmente por este movimiento aimara, e incluso, hoy, están desarrollando una propuesta de unidad para los pueblos aimaras de tres países fronterizos: Bolivia, Chile y Perú, que desde fines de los noventa han denominado Parlamento del Pueblo Aimara (PPA). En términos de militancia étnica, Bolivia también viene organizando, desde 1997, el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ), una agrupación que puede compararse con la CONAIE ecuatoriana y la desfalleciente Conferencia Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú (COPPIP). No obstante, debemos recalcar que la CSUTCB sigue representando a los «originarios» bolivianos.

Si bien es cierto que en Bolivia, en la década de 1980, se reivindicó muy activamente la frase de Tupak Katari, «como indios nos dominaron, como indios nos liberaremos», hoy están alejándose de consignas de este tipo, pues ahora consideran que la identidad más adecuada debería ser la de *originarios* y no necesariamente indios. En este sentido, tal vez habría que preguntarse por las razones del triunfo de un sindicalista como Evo Morales frente a un radical indianista aimara como Felipe Quispe. No solo se trata de los pesos demográficos de quechuas, aimaras y mestizos en Bolivia, sino, básicamente, de quién puede representar esa diversidad. Mi perspectiva desde el Perú es que Evo Morales tiene la imagen de un migrante nacional identificado con las mayorías quechuas (a pesar de su origen aimara orureño) y la sociedad mestiza. En este sentido, es posible que, para un cochabambino, Morales este más cerca de su identidad regional que Felipe Quispe, que reclama una etnicidad cerradamente aimara, y ello, posiblemente debido a la «aculturación» sindicalista y nacionalista que tiene Bolivia desde 1952.

El movimiento indígena boliviano siempre fue político, esto es, sus discursos frecuentemente han estado en permanente diálogo con las doctrinas e ideologías políticas que han llegado a este país (nacionalismo, trotskismo, comunismo y liberalismo). Como sabemos, Bolivia, además de ser el país de los contrastes, ha tenido una historia por la que han transitado discursos como la tesis de Pulacayo, la Revolución Nacionalista del MNR del 52, la presencia militante de Ernesto Guevara Serna, la influencia comunista de los años de 1960 y el radicalismo de izquierda indianista del Movimiento Revolucionario Tupac katari (MRTK). Esta característica nos permite trazar una gran diferencia con la imagen de *pureza* étnica del movimiento indígena ecuatoriano contemporáneo.

Hoy, en Bolivia, se pueden distinguir tres vertientes en el movimiento indígena: el Movimiento Autonomista Aimara, los cocalleros del Chaparé y Yungas, y el Movimiento Multiétnico del Trópico, es decir, los grupos de las zonas bajas o de la Amazonía, que conforman la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), aunque esta última organización, luego de su grandiosa Marcha por la Dignidad y Territorio (1990), ha decaído debido a la «manipulación de organismos internacionales, fundamentalmente el Banco Mundial, cuando los temas indígenas y ecológicos adquieren importancia».⁸ Otro factor desestabilizador de este movimiento indígena es la Ley de Participación Popular (1994) dictada por el primer gobierno de Sánchez de Lozada. Si bien esta generó una apertura hacia los poblados indígenas para reconocerlos, al parecer también desestructuró las organizaciones tradicionales, pues «rompe con el esquema comunitario de control colectivo» e, incluso, produce la corrupción de algunos líderes (Paco Patzi 2005: 67).

⁸ Según Paco Patzi (2005) estos reconocimientos multiculturales desde el Estado y los organismos internacionales hacia a la población indígena tuvieron algunos efectos negativos, «con el paulatino desmantelamiento del antiguo sistema de autorregulación comunal aparecen “líderes rurales”, que ahora se van a dedicar a la política, trasladando a lo local aspectos de la lógica de la ganancia del sistema liberal, que sustituye la lógica del servicio: ahora cada vez más, convertirse en administrador público se presenta como una oportunidad de enriquecimiento y no como un servicio» (68).

En términos de participación política, hoy la disputa en el movimiento indígena se da entre dos organizaciones políticas: el MAS (Movimiento al Socialismo) y el MIP (Movimiento Indígena Pachakuti), que representan a los cocaleros y a los aimaras del Altiplano. Y el reto de Evo Morales es precisamente enfrentar la pregunta que se hacía Paco Patzi (2005) (hoy ministro de Educación) hace dos años: «¿legitimamos con la presencia indígena el sistema democrático liberal o, más bien, perforamos este sistema democrático liberal?» (69).

El reto, entonces, es bastante difícil para Evo Morales, que obtuvo y tiene gran apoyo, a pesar de las críticas que ya empiezan a aparecer como los de la CONAMAQ que pedían más cupos para la Asamblea Constituyente. En este sentido, el 6 de agosto del presente año, Evo Morales, al abrir el Congreso Constituyente en Sucre, comenzó señalando que: «Hoy, a 181 años de la vida republicana de nuestro país, ha llegado este momento histórico para refundar a nuestra querida amada patria Bolivia, para refundar nuestra patria, esta patria y sus pueblos han sufrido una profunda discriminación, maltrato, saqueo a nuestros recursos naturales». La esperanza de cambios trascendentales es evidente, y las promesas lo son también; sin embargo, estas transformaciones prometidas pueden frustrarse debido a un escenario en el cual las economías nacionales están a merced de decisiones transnacionales. El triunfo de Evo Morales debería ser interpretado, también, como la alternativa de un nuevo espíritu mesocrático (a la boliviana) de gran parte de la sociedad, que apuesta por una identidad que comparte con diversos sectores, y no necesariamente como un fundamentalismo aimara monoétnico.

Los sueños tardíos del indianismo peruano

Los sueños, a veces, representan nuestros deseos reprimidos o secuestrados en el inconsciente y solamente puede emerger mientras dormimos. Tal vez deberíamos pensar la situación del movimiento indígena de acuerdo con estos esquemas. Sucede que los ejemplos de los países vecinos nos entusiasman y nos hacen soñar en la posibilidad

de tener un gran movimiento, dado que tenemos similares características y, quizás, un mayor volumen de indígenas en nuestro territorio. Sin embargo, al despertar, descubrimos que no existe tal movimiento y comenzamos a inquietarnos y hasta alarmarnos. Esta «inexistencia» de un movimiento indígena contemporáneo en el Perú ha sido denominada de diversas maneras —la «excepción peruana» (Montoya 2006) o la «inhibición del movimiento» (Del Álamo 2005 y Escárzaga 2005)— y explicada por diferentes causas.⁹

Sean acertadas o no estas causas, quizás deberíamos cambiar el sentido de las interpelaciones en el caso peruano y, antes que preguntarnos por vacíos o ausencias, sería más adecuado explorar las características del fenómeno indígena en nuestro territorio desde otras perspectivas, reconociendo, sobre todo, cuáles son las particularidades de las acciones indígenas en el Perú y por qué se diferencian de las de los vecinos. Con ese fin, conviene hacer un poco de memoria sobre algunos sucesos que ayudarían a descentrar el canon del movimiento indígena contemporáneo. Para empezar recordemos que, en 1933, Moisés Sáenz, el estudioso mexicano de las cuestiones indígenas y mentor del indigenismo latinoamericano, ya señalaba que, en el Perú, las preocupaciones intelectuales habían llegado a cierta madurez y que no había otro país en América donde se hubiera discutido

⁹ Según Montoya habría siete causas por las cuales no habría un movimiento indígena contemporáneo en el Perú y serían las siguientes: (1) ausencia de intelectuales indios; (2) geografía dispersa y, en consecuencia, la existencia de diferentes grupos étnicos que no logran unir esfuerzos; (3) la inexistencia de una burguesía india; (4) la presencia de la izquierda occidental, que nunca entendió lo indio; (5) la reforma agraria velasquista, que se apropió de los símbolos indígenas; (6) la presencia de Sendero Luminoso como una anomalía que impidió la organización indígena; y (7) la ausencia de una teología de la liberación de los de abajo (véase Zibechi 2006). Por su parte, Oscar del Alamo (2005) plantea la «inhibición del movimiento», causada por (1) una migración más acentuada en el Perú que en Bolivia y Ecuador; (2) la inexistencia de intelectuales indígenas; (3) una mayor extensión geográfica en el Perú; (4) una «composición multiétnica y peso demográfico indígena [...]». A mayor heterogeneidad pueden surgir mayores problemas de coordinación»; (5) una mayor influencia del indigenismo proteccionista; (6) la decepción política de la población y, también, del sector indígena; (7) un menor grado de conciencia indígena; (8) la presencia de una guerrilla y vínculos con el narcotráfico, hechos que impiden dicha conciencia indígena; (9) «Lima: centro de represión de identidades»; (10) un proceso de mestizaje más evidente; y (11) la presencia de una clase media indígena.

minuciosamente esta problemática (véase Trujillo 1993: 54).¹⁰ Sin duda, estaba refiriéndose, entre otros, a la polémica Escalante-Mariátegui-Sánchez, ocurrida entre 1927 y 1928 (Aquézolo 1976). Si bien este suceso corresponde a la época del indigenismo paternalista o proteccionista, no implica que algunos de los puntos levantados en aquella época no deban considerarse hoy en una evaluación general del movimiento indígena, puesto que algunas de sus reflexiones posiblemente fueron filtradas hacia el indianismo contemporáneo o, en términos generales, hacia la reflexión de la indianidad, es decir, varios elementos del indigenismo pueden haber sido rescatados indirectamente en el discurso actual del movimiento indígena (Landa 2006).

Otras indagaciones sobre los procesos indígenas nos hacen recordar a otro mexicano, Guillermo Bonfil Batalla (1981), que, a finales de los años de 1970, también evaluaba con entusiasmo las reflexiones de otro grupo de intelectuales peruanos, esta vez autodefinidos ya como indianistas, entre los cuales destacan Guillermo Carnero Checa, Virgilio Roel Pineda y Salvador Palomino, entre otros. Estos, junto con Fausto Reinaga (de Bolivia), habrían dado los pasos definitivos para una ideología indianista que hoy, de alguna manera, los líderes de los movimientos indígenas contemporáneos tratan de seguir (aunque sin comprender cabalmente).¹¹

Y explorando estas diferentes manifestaciones indianistas, la ciudad de Cuzco se ha convertido en un laboratorio permanente de discursos que han ofrecido estas perspectivas. Solo para mencionar algunos tenemos el primer Encuentro de las Nacionalidades Quechuas, Aimaras y las Minorías de la Selva Amazónica, realizado en 1979; y

¹⁰ En otro texto (Landa 2003), he señalado la hipótesis de que el concepto 'indigenismo' posiblemente se acuñó en el Perú, precisamente en esta famosa polémica, puesto que antes de aquellas fechas no existe tal definición en los documentos.

¹¹ Una distinción muy importante entre indianismo e indigenismo fue planteada de manera amplia por Bonfil Batalla (1981). Este autor señaló que el indigenismo correspondía a la reflexión y acciones de «los blancos» frente a los indígenas, que se caracterizaban por el paternalismo, la protección y la integración a la sociedad; en cambio, el indianismo es la politicidad indígena ejercida por los mismos indios letrados y, en gran parte, con alta formación académica, quienes hoy dirigen estos movimientos indígenas.

la fundación del Consejo Indio de Sudamérica en 1980; para ya no mencionar los varios encuentros indígenas ocurridos desde 1998 en adelante, de los cuales el último se realizó el presente año con ocasión de la fundación de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas.¹²

Es importante percatarse de un hecho singular en ésta última reunión internacional realizada en el Cuzco: el Perú no ha ofrecido una representación puramente étnica sino, más bien, un gremio que tiene el propósito de defender las tierras comunales frente a la voracidad de la Compañías Mineras. En efecto, CONACAMI es la organización que representa a los peruanos frente a sus pares ECUARUNARI (CONAIE) de Ecuador y CONAMAQ de Bolivia. Este hecho nos debe ayudar a repensar las formas de representación de los indígenas y, quizás, a hablar de la vigencia del campesinado peruano, aunque este no necesariamente se autoidentifique abiertamente con conceptos étnicos.

Si pudiéramos hablar de una representación étnica en el Perú, deberíamos señalar que esta se da principalmente en la Amazonía y en la región del Altiplano. Los diferentes grupos étnicos de la cuenca amazónica han logrado vertebrar una organización como la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), que, sin embargo, no han incidido mucho en el reconocimiento étnico, sino que se ha concentrado en «desarrollar» proyectos para sus comunidades.¹³ En el caso de Puno, el discurso identitario tiene más

¹² Esta organización estaría conformada por «ECUARUNARI, Confederación de las Nacionalidades y Pueblos Kichwas del Ecuador; CONACAMI, Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería; CONAMAQ, Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu de Bolivia; CITEM, Coordinación de Identidades Territoriales Mapuche; ONIC, Organización Nacional Indígena de Colombia; ONPIA, Organización Nacional de Pueblos Indígenas de Argentina; Consejo Nacional Aymara de Chile; CCP, Confederación Campesina del Perú; CNA, Confederación Nacional Agraria; CSUTCB, Confederación Sindical Única de Trabajadores y Campesinos de Bolivia; Federación Nacional de Mujeres BARTOLINA SISA del Qullasuyu» (Declaración de Cuzco, julio de 2006).

¹³ Cabe recordar que AIDSESP es parte de la COICA (Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica), y esta última está pasando por una grave crisis a causa de ciertos malos manejos en su administración. Este hecho la ha debilitado significativamente (véase Alonso 2005).

fuerza, y un sector de la población participa de un proyecto de reconstrucción de una nación aimara conjuntamente con miembros de los países vecinos (Bolivia y Chile).

Considero que no se trata de buscar hitos o hazañas indígenas (para no quedar a la zaga de nuestros vecinos) sino, más bien, de explorar otras miradas que nos conduzcan a caracterizar las particularidades del caso peruano. Aunque estas propuestas peruanas (indigenismo de los años de 1920 e indianismo de los años 1970), reuniones y encuentros internacionales nos indican un claro interés por la cuestión indígena, existen también otras formas de expresión de las poblaciones indígenas que no necesariamente se expresan bajo definiciones contemporáneas de etnicidad.

Entonces, pensar la participación indígena en otros tipos de movimientos, aunque no necesariamente como parte de un movimiento indígena, es una alternativa fructífera. Por ejemplo, este hecho debe verse claramente en la participación de indígenas en diferentes rebeliones o alzamientos desde fines del siglo XIX, en los mismos movimientos campesinos desde la segunda mitad del siglo XX e, incluso, en la participación de indígenas en la subversión de Sendero Luminoso y el MRTA. En otras palabras, no podemos entender un movimiento indígena en el Perú sin considerar la historia del movimiento campesino, pues los indígenas estuvieron y están organizados en la Confederación Campesina del Perú (CCP) desde la década de 1940 o en la Confederación Nacional Agraria (CNA) desde los años de 1970 (Remy 1994). Las reivindicaciones de los campesinos a través de estas organizaciones nacionales están vigentes y, sin duda, algunas de las más importantes son la defensa de la comunidad como organización tradicional, una mejor oportunidad para acceder al mercado y, por supuesto, unas mejores condiciones para la producción agrícola.

En este sentido, no es necesario plantear nostalgias por sucesos heroicos como la rebelión de Túpac Amaru o, quizás, el levantamiento de Juan Santos Atahualpa para reafirmar la condición indianista de las acciones de los pueblos del Perú, sino, más bien, replantearse una mirada más serena y cercana. No es necesario buscar a los indios imaginarios anclados en la historia, sino a los pueblos reales que hoy están intentando afirmar sus luchas y reclamos organizados autónomamente

o influidos por distintos movimientos.¹⁴ El campesinado peruano es mayoritariamente indígena; por tanto, hablar de movimiento indígena también es hablar de movimiento campesino, ya que el movimiento campesino en el Perú habla en quechua, aimara, «asháninka» y otros idiomas nativos. Sus luchas, en términos generales, no difieren mucho de los indígenas de los países vecinos, cuya única distinción es su poco interés por el reconocimiento étnico.

¿Esta es una mirada limitada, economicista y niega la posibilidad de estas poblaciones a hablar por sí mismos como sujetos sociales? Esta podría ser una objeción planteada desde los nuevos movimientos sociales identitarios. No obstante, no debemos olvidar que como campesinos también expresan identidades y así actúan tanto en sus rebeliones como en su cotidianidad, y eso está demostrado ampliamente en el caso de la India (Guha 1995 y Chatterjee 1993), que permite plantear también la posibilidad de ampliar la comprensión de la identidad más allá de lo puramente étnico.

Comprender esta situación también debe considerar las coyunturas; y, en nuestro caso, no podemos dejar de mencionar que nuestra historia reciente fue difícil, puesto que los gremios y organizaciones de todo tipo fueron arrasados por la dictadura fujimorista y la violencia política de la década de 1980 y 1990, cuando incluso el asesinato de líderes y, en muchos casos, la marginación y la cooptación fueron las condiciones que explicarían esta dificultad para mantener y vertebrar viejos y nuevos movimientos sociales.

Si en Bolivia, como ya hemos visto, no ha podido calar un discurso diferencialista que levante la etnicidad multicultural con el éxito que ha tenido en Ecuador, en el Perú tampoco esto se ha dado. Quizás no porque la población esté más «aculturada» o haya perdido su identidad, sino porque, tal vez, no fue necesario defender etnicidades

¹⁴ No es necesario hacer un recuento de las numerosas publicaciones que han dado cuenta sobre los movimientos campesinos o indígenas en el siglo xx. Baste con mencionar a Wilfredo Kapsoli con su *Los movimientos campesinos en el Perú: 1879-1965*. Lima: Delva Editores, 1977; a Rodrigo Montoya con su *La lucha por la tierra, reformas agrarias y capitalismo en el Perú del siglo xx*. Lima: Mosca Azul Editores, 1989; y a Anibal Quijano con su artículo «Los movimientos campesinos contemporáneos de América Latina». En S. M. Lipset y A. E. Solari (eds.). *Elites y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 1967.

cerradas, posiblemente porque sienten no haberla perdido aún y, por lo tanto, no intentan reinventarla al modo en que los nuevos movimientos sociales se apropian de la *diferencia* para mostrar alguna etnicidad. Aceptar estos planteamientos nos llevaría a reconocer que las acciones de los indígenas peruanos no se pueden definir aún bajo los parámetros de nuevo movimiento social, sino que continúan, en cierto modo, transitando bajo los conceptos de viejos movimientos sociales.

Entonces, podríamos concluir señalando que es más probable defender las identidades en sociedades en las que están en peligro de perderse elementos distintivos o en las que algún grupo siente que se le arrincona, tal como parece estar sucediendo en Ecuador y México. Los antropólogos han logrado determinar que los procesos de etnogénesis ocurren en sociedades en que las poblaciones se enfrentan a cambios y trastornos radicales, y es, pues, una explicación plausible para las actuales emergencias indígenas, que parecen ser una constante en la historia de nuestra América. En este sentido, se trata de comprender los movimientos indígenas como parte de una reacción frente a la inestabilidad social y económica a que nos está conduciendo la globalización.¹⁵

El otro aspecto que me gustaría señalar es la esquizofrenia a la cual nos han llevado tanto las reformas agrarias en Perú y Bolivia como los redescubrimientos etnicistas contemporáneos. Aparentemente, la revolución boliviana del MNR en 1952 y la reforma agraria peruana en 1969 empujaron a la población indígena a asumir una identidad campesina, esto es, a asumir una perspectiva de clase. Hoy, los discursos del etnicismo recusan y hasta condenan dichos cambios, y recuperan la identidad indígena. No obstante, este «retorno» a lo indígena no fue tan exitoso en Bolivia y, por supuesto, menos en Perú. En Bolivia, en vez de asumir esta macroetnicidad panindígena, se asumieron nuevas alternativas como la autodefinición de «originarios» que sustituyó a la de «campesinos» y se alejó de la de «indios». En el

¹⁵ El concepto de 'etnogénesis' ha sido brillantemente aplicado para el caso Mapuche del siglo XVIII (Boccarda 1999) y el movimiento indígena ecuatoriano de los años noventa del siglo XX (Whitten 1996).

Perú, este problema de autodenominación no ha sido discutido por las poblaciones indígenas y, por tanto, continúan asumiendo la definición «señalada» por el velasquismo: «campesinos».

Habría que pensar en la posibilidad de que las poblaciones rurales al ser «liberadas» del estigma «indios», evitan replantearse nuevamente estas identidades pasadas y prefieren otras antes que volver a reasumir todo el simbolismo que significó la dominación colonial a través de *lo indio*: después de todo, la historia pesa y si es de dominación, peor aún. En este sentido, deberíamos pensar que *campesino*, a pesar de ser una identidad de clase, también supone otros significados que han adquirido su propio peso histórico. De lo contrario, no podríamos entender las razones de don Martín Berrocal, un quechua-hablante de la comunidad de Pomaqocha (Ayacucho), para señalar que «antes no había palabra “campesino”. Aquí en Pomaqocha ha nacido palabra “campesino”». Con esta afirmación se refería a las acciones de los movimientos campesinos que fueron organizándose y conquistando las tierras; y, sobre todo, se identificaba ya como campesino, antes de la reforma agraria.¹⁶ Entonces sería más justo señalar que la reforma velasquista se apropió de las reivindicaciones de un movimiento campesino para transformarlas en discurso político. Este hecho no implica soslayar la influencia de la izquierda, que, a través de la Confederación Campesina del Perú, había difundido estas identificaciones en el espacio rural. No obstante, debemos prestar atención a la predisposición y el papel jugado por estas ideas en la consecución de sus medios de producción por parte de los campesinos. Podemos afirmar, entonces, que la población rural indígena en el Perú conquistó las tierras como campesina y no como indígena, hecho que le da un giro diferente a las búsquedas identitarias.

Con estas afirmaciones, no estamos pretendiendo negar las conquistas de la etnicidad y la *diferencia* en otros países y otras identidades, sino, más bien, abrir la posibilidad de otros reconocimientos e identificaciones que frecuentemente se olvidan o se interdictan en

¹⁶ Estas expresiones las recogimos en octubre de 2004, en la provincia de Vilcashuamán, como investigadores del Instituto Nacional de Cultura (Landa y López 2005).

nombre de determinados discursos. La identidad campesina y otros reconocimientos fueron derrotados cuando el multiculturalismo se impuso como discurso único y canon en el movimiento indígena. Más precisamente, no fueron negativas las políticas de acción afirmativa, ni la discriminación positiva. Ambas ayudaron muchísimo, sobre todo en las luchas contra el racismo, el machismo y la homofobia. Sin embargo, también está ocurriendo un proceso desfavorable que Benjamín Arditi ha definido, acertadamente, como «reverso de la diferencia», un proceso que ha conducido, según Jean Leca, a una especie de creación de «condones culturales», al evitar que estas identidades se contaminen con otras. En efecto, el discurso de la diferencia y el multiculturalismo están recibiendo, actualmente, algunas críticas, y se trata de objeciones que cuestionan las congruencias de la política de los organismos internacionales que desean apaciguar y hacer funcional el discurso de la diferencia con la globalización neoliberal (Žižek y Gittlin 1998, y Recalde 2005).

Este texto ha querido cargar las tintas en la crítica a la etnicidad y al multiculturalismo como propuestas hegemónicas, intención que no implica desconocer su pertinencia en muchos aspectos. El discurso indianista seguirá, sin duda, explotando la trayectoria de sus luchas, continuará disfrutando del capital simbólico acumulado en la década de 1990, pero esta mirada hacia atrás se irá agotando debido a los reveses que están ocurriendo en Ecuador y Bolivia. Deberá, entonces, enfrentar un futuro de críticas que van surgiendo incluso desde sus propias filas. Entonces, el espejo no solamente parece estar opaco, sino que está fragmentándose por los sucesos últimos. El Perú difícilmente podrá reflejarse en esta superficie fragmentada.

Bibliografía

ALONSO, Matías

2005 «Riesgo de crisis y rupturas del movimiento indígena latinoamericano» [en línea]. Disponible en <<http://www.revistapueblos.org/article.php3>> [consultado el 25 de agosto de 2005].

AQUÉZOLO CASTRO, Manuel

1987 *La polémica del indigenismo*. Lima: Mosca Azul Editores.

ARDITI, Benjamín

2000 «El reverso de la diferencia». En su compilación *El reverso de la diferencia*. Caracas: Nueva Sociedad.

BRETON, Víctor

2006 «¿Mas allá del neoliberalismo étnico? Enseñanzas desde los Andes del Ecuador» [en línea]. Disponible en: <http://www.icantropologia.org/contenido/uploads/NEOLIBERALISMO_ETNICO.pdf> [consultado el 20 de octubre de 2006].

BONFIL BATALLA, Guillermo

1981 «Utopía y revolución: el pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina» En su compilación *Utopía y revolución: el pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina*. México, D. F.: Nueva Imagen, pp. 11-53.

CHATTERJEE, Partha

1993 *The Nation and his Fragments. Colonial and Postcolonial Histories*. Princenton: Princeton University Press.

DÁVALOS, Pablo

2001 «Movimiento indígena ecuatoriano: la constitución de un actor político» [en línea]. En *ICCI, Working Papers*, Quito, mayo de 2001. Disponible en: <<http://icci.natiweb.org/papers/davalos1.pdf>>.

DE LA TORRE, Carlos

2004 «Movimientos étnicos, democracia y ciudadanía en Ecuador» [en línea]. *Política*, n.º 42, Santiago de Chile, pp. 319-324. Disponible en: <<http://www.inap.uchile.cl/cienciapolitica/rev-politica/42/p-ecuador.pdf>> [consultado el 24 de octubre de 2006].

DEL ÁLAMO, Óscar

2005 «Movimientos indígenas en países centro-andinos: el porqué de la anomalía peruana» [en línea]. *Gobernanza. Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, diciembre de 2005. Disponible en:

<<http://www.iigov.org/gbz/article>> [consultado el 29 de septiembre de 2006].

GITLIN, Todd

2000 «El auge de la política de la identidad. Un examen y una crítica» En Benjamín Arditi (comp.). *El reverso de la diferencia*. Caracas: Nueva Sociedad.

GARCÍA SERRANO, Fernando

2006 «De movimiento social a partido político: el caso del movimiento de unidad plurinacional Pachakutik-Ecuador» [en línea]. Disponible en: <http://www.rls.org.br/publique/media/PartAL_Garcia.pdf> [consultado el 24 de octubre de 2006].

GUERRERO, Andrés

1993 «La desintegración de la administración étnica en el Ecuador. De sujetos-indios a ciudadanos-étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990». En autores varios. *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Lima: IEP-IFEA, pp.83-103.

GUHA, Ranajit

1993 «The Prose of Counter-Insurgency». En su edición *Subaltern* [1983] *Studies II. Writings on South Asian History and Society*. Delhi: Oxford University Press.

LANDA VÁSQUEZ, Ladislao

2006 «Pensamientos indígenas en Nuestra América» En autores varios. *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 11-76.

2003 «¿Una reantropología de los movimientos indígenas?». *Anthropologica*, año XXI, n.º 21, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 27-42.

LANDA VÁSQUEZ, Ladislao y Juan Alberto LÓPEZ ALARCÓN

2005 «Vilcashuamán hoy: legado y presente». Manuscrito. Lima: Instituto Nacional de Cultura.

LEE VAN COTT, Donna

1994 *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*. Nueva York: The Interamerican Dialogue and St Martin's Press.

PACO PATZI, Félix

2005 «Las tendencias en el movimiento indígena en Bolivia». En F. Escarzada y R. Gutiérrez (comps.). *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*. México, D. F.: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/Universidad Autónoma de México/Gobierno del Distrito Federal, pp. 63-70.

RECALDE, Eulalia Flor

2005 «Una mirada sobre el movimiento indígena ecuatoriano». En F. Escarzada y R. Gutiérrez (comps.). *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*. México, D. F.: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/Universidad Autónoma de México/Gobierno del Distrito Federal, pp. 95-107.

RAMOS, Alcida Rita

1998 *Indigenism, ethnic politics in Brazil*. Wisconsin: The University of Wisconsin Press.

REMY, María Isabel

1994 «The Indigenous Peoples and the Construction of Democracy in Peru». En Lee Van Cott 1994.

TRUJILLO, Jorge (comp.)

1993 *Indianistas, indianófilos, indigenistas: entre el enigma y la fascinación*. Quito: Abya Yala/ILDIS.

WHITTEN (HIJO), Norman E.

1996 «The Ecuadorian Levantamiento Indígena of 1990 and epitomizing symbol of 1992». En Jonathan D. Hill (ed.). *History, Power, and Identity: Ethnogenesis in the Americas, 1942-1992*. Iowa: University of Iowa Press.

ZAVALETA MERCADO, René

1988 «Considerações gerais sobre a história da Bolívia» En Pablo González Casanova (org.). *América Latina, historia de meio século*. Vol 2. Brasília: UnB, pp. 15-73.

ZIBECHI, Raúl

2006 «Movimientos indígenas: entre el neoliberalismo y los gobiernos de izquierda» [en línea]. En *El Programa de las Américas IRC*, 18 de abril de 2006. Disponible en: <<http://www.ircamericas.org/esp/3215>> [consultado el 16 de octubre de 2006].

ŽIŽEK, Slavoj

2003 «Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional». En su *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Paidós.

Perspectivas y retos actuales en la gestión
de la cooperación internacional en el Perú

Federico Negrón

Introducción

Una lectura de los medios de comunicación nacionales permite apreciar la gran expectativa existente sobre el potencial de la cooperación internacional para el desarrollo del Perú. En este sentido, hay una tendencia a sobredimensionar la efectiva capacidad que tiene la cooperación internacional para resolver los principales problemas del país, así como una desinformación acerca de los obstáculos que se confrontan en su gestión.

Este trabajo busca precisar cuáles son las oportunidades reales que tiene nuestro país de acceder a la cooperación internacional y cómo puede aprovecharla de manera efectiva para lograr el desarrollo nacional. Asimismo, examina cómo, en los últimos años, el interés de los donantes tiende a concentrarse en regiones del mundo como el Oriente Medio o África, y cómo se evidencia en este proceso, enmarcado en un contexto de globalización, una creciente competencia por los recursos de la ayuda externa. Finalmente, analizará los «cuellos de botella» que nuestro país tiene en la gestión de los recursos comprometidos de la cooperación internacional y los retos que enfrenta para lograr su gestión eficiente y competitiva.

El escenario internacional de la ayuda al desarrollo

En la actualidad, cuatro temas centrales definen la agenda de la cooperación internacional en el mundo:

- En primer lugar, el tema de la seguridad y el conflicto, que ocupa, después de los atentados terroristas del 11 de septiembre, la primera prioridad de los principales países donantes, encabezados por los Estados Unidos. La cooperación internacional de estos países se ha desplazado hacia regiones en conflicto como Iraq y Afganistán, ubicadas en el Oriente Medio, en detrimento de regiones como América Latina, en la que quizá Colombia sea el único país que escapa, en cierta medida, a esta regla.
- En segundo lugar, el de la lucha contra la pobreza. La mayor parte de los donantes bilaterales y multilaterales ha manifestado su interés en focalizar sus intervenciones en las regiones con mayor pobreza del mundo, como el África subsahariana. Un ejemplo de ello es el incremento del 25 % que han experimentado las contribuciones comprometidas por los cooperantes a la Asociación Internacional de Desarrollo del Banco Mundial y que se orientará en forma prioritaria al África.¹ Asimismo, si bien existe una serie de compromisos de la comunidad de donantes con los objetivos de desarrollo del milenio, que ponen en perspectiva un incremento de la ayuda internacional global,² las posibilidades de que una parte sustancial de ese incremento se destine hacia América Latina resultan muy limitadas, dado que la mayor parte de los países latinoamericanos son considerados bajo la categoría de países de ingreso medio.³ Varios países donantes como

¹ Boletín de la Oficina Antena de La Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), en Bruselas.

² Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Development Co-operation Report*, vol. 7, n.º 1. París: OCDE, 2006; y sitio web de la plataforma Social Watch (<www.socialwatch.org>).

³ En 2001, la definición de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) estableció que un país de ingreso medio era aquel cuyo producto nacional bruto per cápita oscilaba entre los 746 y los 2.975 dólares.

Holanda e Italia, que en los años noventa se ubicaban entre los primeros donantes de América Latina, han limitado su cooperación hacia esta última para concentrarla en países con mayores índices de pobreza. Lo mismo ocurre con el Reino Unido y algunos países escandinavos. Incluso en el caso de España, que tiene a América Latina como zona de concentración de sus recursos de cooperación, se ha anunciado que el incremento estimado para los próximos años se orientará prioritariamente hacia África. Dentro de América Latina la prioridad tiende a concentrarse en los países más pobres, como Bolivia, Honduras y Nicaragua.

- En tercer lugar, el de los problemas de descoordinación e ineficacia de la ayuda internacional, que ocupa el interés de las entidades cooperantes y de la opinión pública.⁴ La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, adoptada en marzo de 2005 por 90 países industrializados y en desarrollo, reitera la necesidad de dotar de una mayor operatividad a la ayuda internacional. En ese sentido, se insiste en la necesidad de buscar mecanismos de armonización de políticas y de coordinación de los programas de los cooperantes en torno a las agendas de los países receptores del Sur para permitir un uso más racional y efectivo de los recursos, y generar un mayor impacto.
- Finalmente, los de gobernabilidad, democracia, descentralización, transparencia, lucha contra la corrupción y fortalecimiento de la sociedad civil, que han generado una creciente atención en la comunidad de donantes en la medida en que se relacionan con la posibilidad de garantizar una correcta asignación de los recursos públicos.

Dado que estos temas marcan la agenda de la cooperación internacional, cabe preguntarnos por cuáles son sus implicancias para el caso peruano.

⁴ Para un análisis crítico sobre la efectividad y capacidad de gestión de la cooperación internacional véase SAGASTI, FRANCISCO; Keith BEZANSON, y Fernando PRADA. *The Future of Development Financing: Challenges, Scenarios and Strategic Choices*. Sussex: Institute of Development Studies of University of Sussex, 2005.

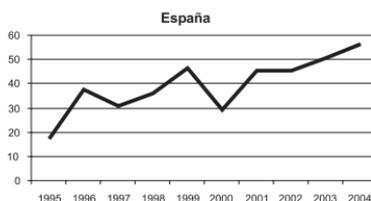
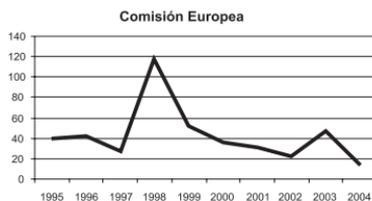
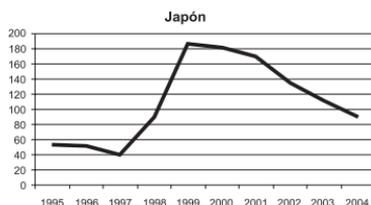
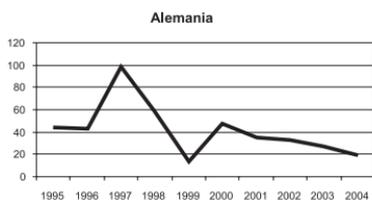
El contexto peruano

En las últimas décadas, el Perú ha sido un destino prioritario de la cooperación técnica internacional. Sin embargo, la condición de país de ingreso medio que tiene en la actualidad hace, a la luz del nuevo escenario descrito, que comience a dejar de ser visto como prioritario por los cooperantes. En los últimos años, algunos importantes donantes han suspendido sus programas de cooperación oficial en el Perú. Este ha sido el caso del Reino Unido y los Países Bajos.

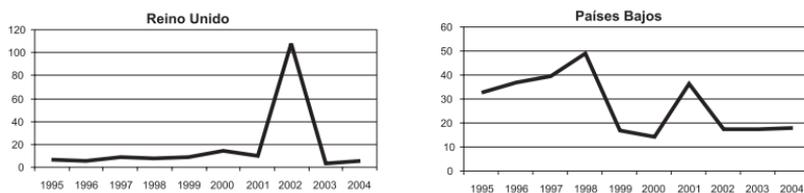
Los siguientes cuadros evidencian la forma en que la ayuda oficial para el desarrollo canalizada al Perú se ha reducido en la década comprendida entre 1995 y 2004:

Asistencia oficial al desarrollo⁵ destinada al Perú según país donante

*Desembolsos netos para los años comprendidos entre 1995 y 2004
(en millones de dólares a precios de 2004)*



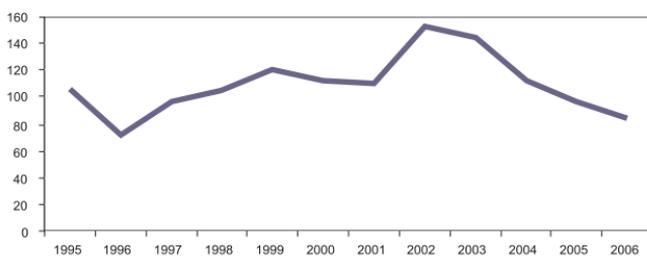
⁵ Según la definición de la OCDE, la asistencia oficial para el desarrollo es toda donación o préstamo otorgado por un país en carácter de concesión a países en desarrollo y con el objetivo de promover el desarrollo y bienestar económicos. El elemento mínimo de donación es 25 %, sobre la base de una tasa de descuento del 10 %.



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

No existen estadísticas actualizadas para los dos últimos años, pero la tendencia al estancamiento o reducción de la ayuda aparece como una perspectiva común a diversas entidades cooperantes. Quizá uno de los casos más evidentes de la disminución de la cooperación internacional sea el de las donaciones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (el principal donante oficial bilateral en el Perú), que han disminuido en un 44 % en comparación con sus montos para 2002.

***Tendencia histórica de la cooperación no reembolsable de la USAID al Perú
(en millones de dólares)***



Fuente: USAID Perú.

En este sentido, las perspectivas que el Perú tiene para mantener el flujo de recursos de la cooperación internacional y para aprovechar los recursos disponibles están asociadas a su capacidad de gestionarlos de manera eficiente. Hoy, sin embargo, el Perú cuenta con

una débil institucionalidad, y eso dificulta la gestión de la cooperación internacional, así como la adecuada coordinación de los diferentes actores que intervienen en las etapas de negociación, suscripción, diseño, ejecución y monitoreo de los programas de cooperación internacional en el país.

En este punto, es importante destacar que el Perú ha suscrito, en mayo de 2006, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. Esta se orienta a:

- reforzar las estrategias de desarrollo y la capacidad de gestión nacional;
- aumentar la alineación de la ayuda al desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios;
- eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de donantes;
- implementar nuevas formas de cooperación que permitan pasar de una lógica de proyectos dispersos a una lógica articulada en función de programas;
- reformar y simplificar políticas y procedimientos de los donantes;
- promover la programación de las intervenciones sobre la base de indicadores de resultados;
- reformar y simplificar políticas y procedimientos de los donantes; y
- mejorar la transparencia y rendición de cuentas.

El siguiente acápite revisará las condiciones que permitirían poner en práctica los postulados anteriores, así como los avances realizados y los principales problemas que existen en relación con ellos.

Fortalecimiento de las estrategias de desarrollo nacional y la capacidad de gestión nacional

Como hemos señalado, un primer objetivo de la Declaración de la Eficacia de la Ayuda de París se orienta a reforzar las estrategias de desarrollo y la capacidad de gestión del país a fin de alinear la

cooperación internacional con la agenda de desarrollo nacional. A este respecto, la principal traba es el hecho de que el Perú no cuente con un sistema nacional de planificación estratégica que permita diseñar y negociar con las entidades de cooperación internacional programas coherentes y articulados a una estrategia nacional de desarrollo. Si bien se ha constituido por ley un centro de planeamiento estratégico, este no ha logrado ser implementado. Ello conlleva que, más allá de las metas generales acordadas en documentos como el Acuerdo Nacional, no existan lineamientos claros que permitan priorizar los ejes de desarrollo.

Esta situación difiere de la de otros países de América Latina, en los que la gestión de la cooperación internacional se articula a un sistema de planeamiento estratégico que integra las iniciativas de los diversos sectores, articula el ámbito nacional con el regional y local, y busca concertar las iniciativas públicas con las del sector privado y la sociedad civil. En los casos de Chile o Brasil, existe un ministerio de planeamiento; y en el de Colombia, una dirección nacional de planeamiento, adscrita a la Presidencia de la República. Esta última define operativamente e impulsa la implantación de una visión estratégica del país mediante el manejo y asignación de la inversión pública, la definición de los marcos de actuación del sector privado y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del gobierno.

Incluso en un tema tan sensible para la cooperación como el de las estrategias de lucha contra la pobreza, el Perú no cuenta con una estrategia nacional para implementar los objetivos de desarrollo del milenio sobre la base de indicadores concretos y responsables específicos. Los esfuerzos por articular las estrategias de desarrollo social, integrando y racionalizando la gestión de los sectores y programas sociales, han quedado todavía en un proceso de marchas y contramarchas.

Esta ausencia de una visión estratégica nacional de desarrollo crea un divorcio entre la gestión de la cooperación técnica no reembolsable y la cooperación financiera (créditos), que manejan instituciones distintas y sin mecanismos concretos y permanentes de coordinación. Por un lado, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)

es responsable de la cooperación técnica internacional no reembolsable que recibe el Estado peruano; y, por el otro, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) tiene a su cargo la gestión de la cooperación financiera reembolsable.

Coordinación de la ayuda externa

La coordinación del Estado peruano con las 18 agencias de cooperación oficial multilateral y bilateral que operan en nuestro país es débil. Si bien en los últimos dos años se han realizado avances como la constitución del Foro de Donantes, que ha venido operando como una instancia periódica de diálogo con las entidades extranjeras de cooperación oficial, en la práctica no se ha logrado mucho más en términos de propuestas concretas y concertadas de desarrollo por parte de la cooperación oficial. De hecho, no estamos en condiciones de negociar con los cooperantes la concreción de los compromisos de la Declaración de París, que permitirían racionalizar las actividades de donantes, eliminar la duplicación de esfuerzos e implementar nuevas formas de cooperación que permitan pasar de una lógica de proyectos dispersos a una lógica articulada en función de programas que prioricen temas regionales específicos como salud, educación y desarrollo local. Resulta claro que para mejorar la coordinación en el sistema se requiere no solo la disposición de las agencias cooperantes del Norte sino, también, un mayor liderazgo y capacidad de interlocución por parte del Estado peruano.

Problemas en la gestión de los recursos comprometidos

Un informe especial publicado por el diario *El Comercio*⁶ destaca las deficiencias en la elaboración, gestión y ejecución de proyectos. En ese sentido, afirma que «En un país cargado de necesidades insatisfechas, el colmo del pesado aparato estatal es no aprovechar al máximo el

⁶ Diario *El Comercio*, ediciones del 27 y 28 de diciembre de 2005.

dinero de la cooperación internacional no reembolsable (gratuita) y atrasar la ejecución de proyectos comprometidos con estos fondos». Ejemplos de lo mencionado no son pocos. Buena parte de los proyectos negociados en la mesa de Cooperación de Madrid, al iniciarse el gobierno de Alejandro Toledo, no han podido aún terminar de implementarse.

Ese es el caso del Programa de Apoyo a la Formación Profesional para la Inserción Laboral en el Perú (Aprolab), financiado por la Unión Europea por un monto total de 25 millones de euros y destinado a capacitar a los jóvenes de las poblaciones rurales en función de las demandas del mercado y las necesidades socioeconómicas y potencialidades de desarrollo del país. Hasta la fecha, no han podido utilizarse sino una octava parte de los recursos. Un caso similar es el del Programa de Apoyo al Desarrollo Socioeconómico y la Descentralización en Ayacucho y Huancavelica (Agorah), también financiado por la Unión Europea y destinado a beneficiar con obras de agua y saneamiento a unas 25.000 personas, y con servicios de electrificación y telecomunicaciones a otras 100.000. En este caso, existe la posibilidad de que un monto de 7,7 millones de dólares destinados al proyecto se pierda debido a los retrasos burocráticos en los informes sobre la utilización de los recursos asignados al proyecto.⁷

El último informe de la cooperación publicado por la APCI y correspondiente a 2004 pone de manifiesto que, de los 74 millones de dólares comprometidos por países y organizaciones internacionales para 53 proyectos de desarrollo y lucha contra la pobreza ejecutados por el gobierno central y los gobiernos regionales y locales, solo se utilizaron unos 16,2 millones de dólares. Para citar un caso, la Agencia de Cooperación de Alemania comprometió recursos por 1,5 millones de dólares para financiar un proyecto de desarrollo integral en la zona de Alto Mayo, en San Martín, cuya ejecución estuvo a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo (Inade) en el periodo comprendido entre 2000 y 2004. Sin embargo, al finalizar 2004, esta entidad solo había ejecutado el 13 % de los recursos.

⁷ Diario *El Comercio*, edición del 8 de julio de 2006.

Algo similar sucede con los recursos de la cooperación financiera reembolsable. En el caso del Programa de Modernización del Estado y Descentralización, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo por 44 millones de dólares, han transcurrido tres años luego de su aprobación y no se ha logrado ejecutar ni la cuarta parte de dicho monto. En el caso del préstamo de 30 millones de dólares del Banco de Reconstrucción Alemán para financiar el Programa de Fomento de la Infraestructura Municipal en Lambayeque, recién se ha anunciado su próximo inicio, después de cinco años de haberse comprometido el crédito.

Finalmente, a fines del anterior gobierno, el Programa de Capacitación Laboral Juvenil (Projovent) del sector Trabajo y Promoción del Empleo fue objeto de denuncias por una serie de indebidos manejos que hicieron correr el riesgo de que se suspendan los desembolsos programados.

Todo este panorama coloca a nuestro país en una situación precaria para aprovechar los recursos existentes y acceder a nuevos recursos de la cooperación internacional, sobre todo en un contexto internacional de creciente competencia por acceder a estos. Hay que precisar, sin embargo, que no toda la responsabilidad de la demora en la ejecución de los proyectos es atribuible al Estado peruano. De hecho, los complicados y múltiples procesos de algunas entidades cooperantes para la aprobación e implementación de los proyectos es un factor importante. En esa medida, queda pendiente, por parte de los donantes, realizar mayores avances en sus compromisos de lograr la descentralización de la gestión de la cooperación y de reformar y simplificar sus políticas y procedimientos; y, por parte del Estado peruano, lograr una mayor nivel de interlocución con las contrapartes internacionales.

Institucionalidad para una gestión eficiente de la cooperación internacional

La discusión sobre la ayuda externa o cooperación internacional ha tendido a enfatizar el tema de las políticas (en términos de objetivos

o líneas prioritarias de intervención), así como el volumen de los recursos financieros. Sin embargo, más allá de los enunciados políticos, resulta fundamental tener claridad sobre la forma cómo se organizan los diferentes actores involucrados en la cooperación internacional para lograr los resultados concretos que se pretende alcanzar en términos de mejorar el desarrollo y la calidad de vida de las poblaciones destinatarias de tales recursos.

El tema de la institucionalidad de la cooperación aparece como un factor importante en la reforma del sistema para un mayor impacto.⁸ Se requiere de una transformación en las instituciones encargadas de gestionar la ayuda internacional para dar un salto cualitativo que logre una eficiente gestión de la ayuda externa y maximice su impacto en un contexto internacional de mayor competencia por el acceso a los recursos de la cooperación internacional.

En 2002, se creó la APCI⁹ con el objetivo de que el Estado peruano contase con una entidad moderna, con capacidad para gestionar la cooperación internacional de manera eficiente y acorde con los estándares internacionales de calidad en la gestión pública. Como referente se tomaron las experiencias de agencias líderes de cooperación internacional en América Latina como las agencias de cooperación internacional de Brasil, Colombia y Chile.

De este modo, se buscaba dejar atrás la tradicional concepción administrativa centrada en la tramitación de proyectos para dotar al país de una entidad ágil y ejecutiva, con una lógica gerencial orientada a resultados. El diseño de la APCI contemplaba su conformación por un núcleo de profesionales expertos en el tema de la cooperación. Estos debían contar con instrumentos modernos de gestión que permitieran medir los resultados conseguidos en cuanto al impacto y efecto de los programas de cooperación técnica internacional.

Asimismo, la creación de la APCI buscaba dotar de mayor coherencia e institucionalidad a la gestión de la cooperación internacional,

⁸ ANTONIO ALONSO, José. «El desarrollo como proceso abierto de aprendizaje. Ponencia presentada en el seminario Institucionalidad de la cooperación internacional al desarrollo, La Caixa, Barcelona: APCADE y Fundación CIDOB, 19-20 de mayo de 2005.

⁹ Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (ley 27692).

y lo intentaba hacer a través de la articulación de un sistema con las unidades encargadas del tema en los diversos ministerios y entidades públicas, y en función de una estrategia de desarrollo sectorial y nacional. Del mismo modo, buscaba promover una lógica de programas que superase la vieja concepción de proyectos dispersos y, en diálogo con las entidades cooperantes y los sectores, concentrar y complementar la cooperación alrededor de temas y ámbitos geográficos prioritarios.

Pasados más de cuatro años desde su creación, la APCI no ha logrado aún consolidarse como una entidad moderna, con capacidad de liderazgo y gestión en relación con la cooperación internacional. Es cierto que, luego de una etapa de parálisis inicial después de su creación, se plantearon, en los dos últimos años, iniciativas importantes para dinamizar el funcionamiento de la agencia:

- se convocó a un foro mensual de diálogo con los cooperantes;
- se propuso una matriz de cooperación internacional;
- se actualizaron las estadísticas de la cooperación internacional; y
- se publicó una memoria de la cooperación en 2004.

Sin embargo, hay funciones importantes establecidas en la Ley de Creación de la APCI que no han logrado ser puestas en práctica. Una primera función primordial que competía a la APCI era la elaboración de la Propuesta de Política de Cooperación Técnica Internacional en concordancia con la política de desarrollo nacional. Dicha propuesta debía ser sometida a consideración de su consejo directivo y refrendada mediante decreto supremo. Asimismo, la APCI debería elaborar un plan anual de cooperación que integrase el Plan de Demanda y Oferta de Recursos de la Cooperación Internacional.

Por otro lado, ha habido dificultades para consolidar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación interinstitucional contemplados en la Ley de Creación de la APCI.¹⁰ Este es el caso del Comité de Coordinación Multisectorial, que está conformado por los responsables de la gestión de la cooperación internacional en las distintas instancias del gobierno central, así como por los representantes de los gobiernos regionales y locales. Su responsabilidad es articular las

políticas de cooperación y las prioridades sectoriales del país dentro de una estrategia nacional de desarrollo. Si bien en los últimos años ha tenido reuniones esporádicamente, no ha logrado institucionalizar su funcionamiento para que pueda efectivamente cumplir las tareas centrales que la Ley de Creación de la APCI le asigna en cuanto a su aporte a la formulación de la política de cooperación técnica internacional y del Plan Anual de Programas de Cooperación, así como en relación con la trascendental labor de evaluar los resultados concretos alcanzados.

Finalmente, sigue pendiente la tarea de crear un sistema adecuado de monitoreo de los avances en materia de cooperación internacional en torno a resultados concretos y rubros desagregados. En la actualidad, no existe un sistema de información centralizada de acceso público que permita consultar en forma desagregada el nivel de ejecución y los problemas existentes en las intervenciones y programas de cooperación internacional según sector, ámbito geográfico y periodo de ejecución. Unos pocos ministerios y entidades de cooperación publican esa información, cada cual de acuerdo con criterios individuales pero sin el suficiente nivel de detalle.

La cooperación internacional en el proceso de descentralización

Tanto la APCI, responsable de la cooperación no reembolsable, como el MEF, que tiene a su cargo la cooperación financiera reembolsable, son instancias que reproducen el centralismo ejercido por Lima. Lejos de apoyar a los gobiernos locales y regionales en sus demandas de cooperación internacional, muchos programas e intervenciones de cooperación internacional se diseñan y ejecutan desde Lima, sin mayor participación de los gobiernos subnacionales. Asimismo, los gobiernos regionales y locales siguen sin cubrir su representación en el Consejo Directivo de la APCI y en instancias como el Comité de Coordinación Multisectorial, establecida en la ley de creación de la agencia de 2002.

El proceso de descentralización no se ha traducido en un manejo descentralizado de la cooperación internacional. Es más, el propio

Consejo Nacional de Descentralización opera los proyectos más importantes de descentralización con limitada eficiencia y escasa o nula participación de los gobiernos subnacionales. Por otro lado, una ley recientemente aprobada por el Congreso de la República, y que contradictoriamente se denomina Ley de Creación de un Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable, recorta la autonomía que la Constitución les asigna a los gobiernos regionales y locales (al igual que al Congreso y al Poder Judicial) en la gestión de la cooperación internacional y los supedita a la APCI.

Concertación público-privada

La Ley de Creación de la APCI le asignaba como una de sus funciones impulsar la concertación público-privada y los procesos de coordinación entre la cooperación privada y la pública. En este sentido, dicha ley establecería la conformación de un comité consultivo conformado por profesionales de reconocida capacidad y experiencia provenientes tanto del Estado, las universidades y la sociedad civil con la finalidad de que se permitiera recoger su opinión sobre la política de cooperación internacional, así como proponer mecanismos de coordinación entre la cooperación pública y privada en el ámbito nacional y regional.

En la práctica, el Comité Consultivo de la APCI no ha tenido un funcionamiento regular. En este sentido, el espíritu de concertación público-privado que inspiró la creación de la APCI se ha ido perdiendo bajo las actitudes adoptadas frente a las organizaciones privadas de cooperación internacional, guiadas por conceptos de fiscalización e intervención en el uso de los recursos financieros. Estos conceptos son contrarios a las tendencias internacionales que privilegian la complementariedad entre las intervenciones del sector público y privado para mejorar la eficacia y transparencia de los recursos de la cooperación internacional en un escenario de mayor competencia para acceder a estos.

Hijos de su tiempo: notas sobre jóvenes y participación política

Alejandra Alayza'

«Que vivan los estudiantes porque son la levadura / del pan que saldrá del horno con toda su sabrosura [...]» escribió y cantó Violeta Parra en los años sesenta. Este canto constituía, en su momento, la celebración del rol que los estudiantes tenían en el movimiento social chileno y expresaba, a su vez, el paradigma del rol de la juventud impulsora del cambio que tan fuertemente se desarrolló en los años sesenta y setenta. En el Perú, a finales de la década de los noventa, alguien rescataba, en algún canal de televisión, sus viejos LP, y «¡Qué vivan los estudiantes!» se convertía en el fondo musical de los reportajes que mostraban las marchas estudiantiles contra la dictadura.

A finales de los noventa, el tema de juventud y política reapareció en el espacio de discusión de los diversos sectores. Las aproximaciones eran diversas: por un lado, la atención especial que la prensa y los actores políticos le daban al movimiento; y, por el otro, diversos coloquios, reuniones de discusión psicoanalítica y seminarios, entre otros, que buscaban dar una lectura más profunda a la aparición de los estudiantes en la escena pública, a sus discursos y a sus aparentemente nuevas maneras de organizarse.

Las aproximaciones fueron diversas y, en general, se develó una lectura a priori de patrones de comportamiento esperables que, al

¹ Agradezco a Luis Fernán Cisneros, Cintia Vidal y Javier Diez Canseco Montero, quienes en conversaciones iniciales me ayudaron a ordenar ideas para la preparación de este artículo.

son del canto de la Parra, suponían una manera particular de participar en el espacio público, un rol establecido desde el cual los jóvenes se vinculaban a la política y desde el cual su acción era evaluada. Las reflexiones acerca de la relación juventud-política han estado marcadas por esta visión. El *apolitismo* se ha presentado como un problema de la juventud, una constante para referirse críticamente a esta como sector despreocupado y distante de los asuntos públicos, cuestionando su autoexclusión para participar en las instituciones de la democracia. Este apolitismo juvenil aparece como una amenaza para el necesario relevo generacional.

Sin embargo, este apolitismo no es una característica exclusiva de los jóvenes. La desconfianza y distancia que la política es general: la crisis de representación de los partidos políticos incluye a todos los ciudadanos que no se sienten representados, por diversos e incapaces actores políticos. Aquí, los jóvenes son uno más de los sectores que se han distanciado de la política. Son, naturalmente, expresión de su sociedad y su tiempo; no obstante, al existir un cierto paradigma sobre lo que fue y debe ser su rol en relación con la política y el cambio, ellos reciben más la atención y censura. Es un hecho que la participación política se ha transformado, se ha limitado a reducidos espacios y se ha mediatizado. Este es un contexto general, desde el cual también debe ser evaluada la participación juvenil.

Existe una doble visión de la juventud: por un lado, aquella en la cual los jóvenes son los agentes modernizadores y aquella en la cual son agentes marginales e, incluso, peligrosos, ya que se les asocia siempre a sentimientos intensos y, en el fondo, constituyen factores de continuidad o discontinuidad para los adultos. Alan Touraine (1997) plantea acertadamente lo siguiente: «La juventud no es una categoría social, sino una construcción cultural y administrativa, una parte de lo que la sociedad piensa de sí misma. Un estudiante se parece más al ingeniero o abogado que va a ser que al joven “poblador”, y este, a su vez, al obrero o al trabajador del sector no oficial en que se convertirá probablemente» (2).

En este contexto, el análisis diverso que ha habido sobre el tema de jóvenes y política ha tendido a separar la relación jóvenes-política

de la experiencia que, en relación con esta, tienen otros grupos generacionales; a proyectar expectativas y criterios de análisis del paradigma juvenil de Mayo del 68; y a convertir lo estudiantil en la expresión de lo juvenil. Es un hecho, entonces, que los jóvenes son ciudadanos de su tiempo, pero, también, que han tenido una socialización política particular. La experiencia de una infancia y adolescencia en los años ochenta y noventa no es lo mismo que la experiencia de una adultez en plena crisis del fin de ciclo político, que se experimenta luego de haber vivido, también, la ilusión del cambio que con tanta fuerza se vivió en los años sesenta y setenta.

Creemos que el análisis sobre juventud y política debe tener en consideración estos elementos. Buscar un equilibrio en el análisis supone considerar las peculiaridades que los jóvenes aportan a la relación con la política y las instituciones de la democracia, propias de su tiempo y su experiencia particular. Este artículo pretende presentar algunas notas reflexivas sobre la relación entre los jóvenes y política, así como hacer un balance de lo que fueron los discursos de los estudiantes movilizados contra la dictadura a finales de los años noventa. A través de ellos intentará perfilar algunas características de lo que serían las expectativas y valores que alrededor de las formas de acción y organización política se expresan como novedosas. Finalmente, aportará algunas notas de balance sobre la supervivencia o transformación de lo que en ese momento eran los principios orientadores de su acción política y de lo que era levantado como la nueva política frente a la llamada política tradicional.

Algunos datos sobre la participación política juvenil

El último censo nacional (INEI 2005) muestra que, de la población censada en el país (26.152.265 habitantes), el 28,0 % estaba conformada por jóvenes comprendidos entre los 15 y 29 años de edad. En otras palabras, los jóvenes constituyen un importante sector de la población del país y constituyen, a su vez, un aún más importante sector en cuanto a electores se refiere. El 42 % del padrón electoral está constituido por jóvenes de entre 18 y 35 años.

La preocupación que sobre la relación juventud-política ha existido en diversos sectores pareciera que no se ha traducido en estudios específicos sobre el tema o en estudios cuyo nivel de detalle nos permitiera organizar datos nacionales de manera más precisa. Los datos más recientes que se tienen pertenecen a la Encuesta sobre la Juventud 2006, que encargó el Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU) a la empresa IMASEN.

Cuadro 1

¿Estarías interesado en participar en política? (porcentajes por edades para Lima metropolitana)

	Total	15-19	20-24	25-29
Sí	30,9	35,1	27,4	29,8
No	68,8	64	72,6	70,2
No responde	0,3	0,9	0	0

Fuente: CONAJU 2005.

Como se puede observar en el cuadro anterior, la mayoría de los jóvenes (68,8 %) no se sienten atraídos por participar en política. Si bien la tendencia es negativa en todos los grupos etáreos, la menor resistencia se encuentra en los jóvenes comprendidos entre los 15 y 19 años de edad.

Cuadro 2

Si el voto dejara de ser obligatorio, es decir, no se multara a quienes no vayan a votar, ¿tú votarías en las próximas elecciones? (porcentajes para Lima metropolitana)

	Mar-05	Dic-05
Sí	55,4	54
No	42,3	45
No responde	2,3	1

Fuente: CONAJU 2005.

En países en los que existe el voto facultativo, el análisis del interés de los jóvenes por la participación política se ha desarrollado sobre la base de estudios sobre ausentismo electoral. En el caso de Chile, Argentina y diversos países europeos, la preocupación por la baja inscripción de los jóvenes en los registros electorales ha orientado el debate. En el Perú, el voto obligatorio constituye un escenario distinto, pero los resultados de la encuesta de juventud nos muestran que cuando se consultó a los jóvenes sobre su participación en los procesos electorales si el voto fuera facultativo, los resultados fueron afirmativos en 54 % y negativos en un 45 %.

La importancia electoral que tienen los jóvenes los hace un sector muy atractivo en términos electorales. Esto ha motivado atrevidos acercamientos de los candidatos electorales a prácticas, códigos de consumo y gustos juveniles a fin de captar su atención. A son de tonadas «reguetoneras» —como antes fueron «tecnocumbieras»—, los nuevos y no tan nuevos candidatos aspirantes a un escaño parlamentario o al sillón presidencial hacían contorneados esfuerzos por seguir el ritmo de los jóvenes. Esta dimensión mercadotécnica para acercarse a los jóvenes y así rejuvenecer candidaturas y partidos ha sido, en la mayoría de casos, simulacros de gestos públicos o vacíos maquillajes mediante los cuales se buscaba incluir algunos sentidos juveniles, desde su ámbito más superficial, en las campañas electorales. Sin embargo, al margen de las continuas menciones sobre programas dirigidos a los jóvenes, las agendas de los candidatos tuvieron serias dificultades por incluir, de manera más específica, sus intereses.

La percepción de los jóvenes sobre los acercamientos y gestos de cercanía electorera de los partidos y actores políticos, cuando evalúan a los candidatos al asumir sus cargos de representación en relación con cuánto consideran sus intereses, es que estos son vacíos. Alrededor del 70 % de los jóvenes encuestados respondió que las diversas instituciones públicas (gobiernos central, regional y municipal, así como Congreso de la República) tomaban en cuenta poco o nada su opinión.

El Congreso de la República fue la institución valorada como la que tomaba menos en cuenta las opiniones de los jóvenes: un 94,8 %

Cuadro 3
¿Crees que [...] toma en cuenta mucho, regular, poco o nada
la opinión de los jóvenes como tú
(porcentajes por respuesta para Lima metropolitana)

	Mucho	Regular	Poco	Nada	No responde
El gobierno	0,3	10	43,7	45,7	0,3
El Congreso de la República	-	3,5	31,5	63,3	1,6
El gobierno regional	1	11,6	30,2	52,4	4,8
El municipio provincial	2,9	20,9	34,4	38,3	3,5
El municipio distrital	10,3	21,2	34,7	31,8	1,9

Fuente: CONAJU 2005.

respondió que este poder del Estado tomaba poco o nada en cuenta sus opiniones y un 89 % consideró que sus opiniones eran tomadas en cuenta poco o nada por el gobierno central. Estos datos confirman no solo la tendencia mayoritaria de desconfianza en relación con estas instituciones públicas sino, y de manera preocupante, la distancia que los jóvenes perciben en relación con los poderes centrales del Estado.

Aunque las cifras son bajas, la institución ante la cual los jóvenes se sienten más cercanos y considerados son los municipios distritales. Es interesante anotar, como veremos más adelante, que la mayor presencia de cargos jóvenes en cargos públicos se concentra en las regidurías de los municipios. Estos espacios de participación política han constituido, en muchos de los casos, los peldaños iniciales desde los cuales muchos jóvenes han iniciado sus carreras políticas y han llegado a alcaldías y otros cargos de elección popular.

La consideración de que su opinión no es tomada en cuenta por los decisores públicos va acompañada por la percepción de que los jóvenes deberían tener una mayor presencia en cargos de importancia.

Cuadro 4

Teniendo en cuenta una escala del 0 al 100%, ¿cuál crees que debería ser el porcentaje mínimo de jóvenes que ocupen cargos de importancia en...? (porcentaje por institución para Lima metropolitana)

Institución	Promedio de cuota juvenil	Más de 50 %
El gobierno central	39,2	21,5
El gobierno regional	30,5	8,4
El Congreso de la República	34	12,2
Los municipios provinciales	31,5	10
Los municipios distritales	37,8	23,2

Fuente: CONAJU 2005.

Para los encuestados, el promedio de miembros jóvenes que deberían tener las más importantes instituciones públicas corresponde a un 30 %, porcentaje casi equivalente a una cuota de un tercio. Llama la atención que en el caso del gobierno central, así como de los municipios distritales, un importante sector de jóvenes (21,5 % y 23,2 %, respectivamente) haya considerado que debían tener una presencia mayor al 50%. Estas respuestas nos muestran, en primer lugar, la mayor valoración que tienen los jóvenes de estas instituciones como instancias de decisión; y, en segundo lugar, la valoración positiva que tendrían acerca del rol que ellos mismos pueden jugar en ellas.

Esta valoración positiva de lo que potencialmente podría ser la participación juvenil en instancias de decisión pública se aleja bastante de la realidad. Los resultados electorales muestran que los jóvenes alcanzan solo minoritariamente cargos de representación. Del total de las 12.438 autoridades electas en el ámbito nacional en 2002,² solo 939 eran jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y 29 años de edad y apenas representan el 7,5 % del total. En relación con

² Al momento de escribir este artículo aún no se habían realizado las elecciones regionales y municipales de este año, en las que se incluyó una cuota juvenil a través de la llamada Ley del Concejal Joven.

los cargos para los que fueron electos, la gran mayoría habían sido elegidos como regidores tanto en el ámbito provincial como distrital, 45 como alcaldes distritales, 8 como consejeros regionales y uno como vicepresidente del gobierno regional de Tacna.

Estos resultados muestran que, si bien existen avances, la incorporación de los jóvenes a los cargos políticos todavía sigue siendo altamente restringida. Esta situación pone en evidencia la invisibilidad que el tema de la juventud ha tenido tradicionalmente en los procesos electorales. Los resultados presentados por el CONAJU en el *Índice de desarrollo juvenil-2006* (CONAJU 2006: 57) muestran una importante sistematización de la diversa información que sobre el tema de juventud se ha procesado en los últimos años en el Perú. En este nutrido informe llama la atención la pequeña dimensión del acápite sobre juventud y política, hecho que confirma la poca información procesada sobre el tema y la gran labor pendiente de análisis sobre este.

Entre los datos más interesantes que este informe nos aporta están los referidos a la confianza de la juventud en las instituciones. Según este informe, la desconfianza de los jóvenes hacia los diversos actores políticos y representantes estatales, sociales y empresariales es particularmente alta: de los jóvenes encuestados, el 84 % confían poco o nada en los congresistas; el 86 %, poco o nada en los políticos; el 82 %, poco o nada en los jueces y fiscales; el 75 %, poco o nada en los sindicalistas; y el 70 %, poco o nada en los empresarios

Los resultados antes presentados nos muestran algunas constantes que vale la pena resumir. Los jóvenes se sienten poco escuchados por las instancias de gobierno, hecho que muestra su distancia en relación con los asuntos públicos y se hace más evidente en la poca confianza que tienen hacia los representantes y voceros tradicionales de la política y el Estado. Asimismo, llama la atención la importante subrepresentación que este sector tiene en cargos públicos, hecho que podría mostrar que no solo existe una baja participación de los jóvenes en los canales tradicionales de la política, sino que, en general, los cargos y posiciones que se les otorga en los procesos electorales suelen ser aquellos de menor relevancia o con poca oportunidad electoral. Los jóvenes ocupan lugares antagónicos en las campañas electorales:

en general, se les ubica al final de las listas, pero aparecen al lado de los candidatos principales en las fotografías de campaña como un intento de estos para renovar su imagen.

Visión generacional sobre el rol de los jóvenes en la política

La participación de los jóvenes en la política está marcada no solo por la valoración que estos tienen de la política, la democracia y sus instituciones, sino que se conjuga con las oportunidades y atención propias que en el juego político les otorgan los actores políticos adultos. La situación de la participación política juvenil genera atención en diversos sectores y parecería estar vinculada a lo que podríamos llamar una preocupación natural por la reproducción/renovación de la especie, ya que, en la tan mencionada crisis de la representación política (Grompone y Degregori 1995), la búsqueda de nuevos actores capaces de intervenir en el sistema y asumir la renovación de la política ha sido vista como una necesidad.

Sin embargo, el interés natural que se tiene por los jóvenes en relación con el natural recambio/complementación generacional de los actores políticos y la lectura que sobre su comportamiento y la política se hacen están fuertemente marcadas por el paradigma de la participación juvenil de las décadas de los sesenta y setenta. Además, existen dos prejuicios naturales que marcan el análisis y valoración de la participación y expresiones de los jóvenes en relación con lo público y político:

- En primer lugar, la idea de juventud asociada con renovación, pureza y energía transformadora es una imagen cargada de esperanza que pareciera responder al sentido común del cambio orientado desde las nuevas generaciones. Y es que, de manera más general, la juventud es la heredera y, a la vez, concentra la esperanza transformadora. Así, las «manos blancas» de los estudiantes que se levantaron en contra de la dictadura en junio de 1998 empataban con este sentido de esperanza que se le atribuye

a la juventud en términos de renovación futura y de libertad y limpieza en relación con los errores de los adultos.

En este contexto, la frescura y pureza representada por las juveniles caras y vitales consignas de los estudiantes resultaban atractivas y esperanzadoras. Cansados de la política y los políticos tradicionales, la opinión pública se identificaba con los jóvenes. «Juventud divino tesoro» parecían decir diversos sectores, en muchos casos, incluso, al margen de sus orientaciones políticas. En alguna ocasión, cuando un grupo de estudiantes miembros de las brigadas universitarias contra la dictadura recogíamos firmas para el referéndum contra la reelección de Alberto Fujimori, un taxista nos dijo entusiasmadamente que «lo que este país necesita es un Pinochet y jóvenes como ustedes»,³ en clara contradicción con los principios que los estudiantes levantaban, pero en clara aprobación a su acercamiento a la política y a sus espacios.

Ante la pregunta de si se aprobaba la marcha de los jóvenes, una encuesta de IMASEN (1998: 7) de junio de 1998 obtuvo un 85,5 % afirmativo. Llama la atención en este dato que, entre la gente que aprobaba la gestión de Fujimori, la cifra de aprobación se mantuviera en un alto 78,1 %. En esa misma encuesta, ante la pregunta de si creían que los jóvenes estaban siendo usados por los partidos políticos, el 58,8% de los encuestados respondió negativamente, mientras que el 33,5 %, afirmativamente. En un contexto de alta polarización como el inicio de la lucha contra la dictadura a finales de los noventa, la valoración positiva de las movilizaciones estudiantiles coincide con la visión generalizada que las consideraba como expresión de la *reserva moral*⁴ del país.

³ En junio y julio de 1998, estudiantes de diversas universidades formaron, en el marco de la campaña Afirmar la Democracia, brigadas universitarias contra la dictadura de Alberto Fujimori y en apoyo a los parlamentarios promotores del referéndum en contra la reelección presidencial, y salieron a las calles a recoger firmas para lograr su realización.

⁴ Este calificativo se utilizó en diversas ocasiones en relación con los estudiantes movilizadas en esos años.

- En segundo lugar, el prisma que los asocia e interpreta sobre la base del paradigma de los movimientos juveniles de los sesenta. La imagen de la juventud movilizada se relaciona automáticamente con masas en marcha y pancartas, con la fuerza de la convicción de las consignas callejeras juveniles y los puños en alto: el paradigma de Daniel Cohn-Bendit, Dany el Rojo, como el militante comprometido.⁵ Se trata de la imaginación al poder como punto de partida de una transformación lúdica, de una profundización en la formación y definición ideológica que ordenaba la cosmovisión y asignaba con mayor claridad el rol que cada joven debía tener en cuanto militante, en cuanto actor del cambio: la calle tomada por millares; los partidos como estructuras capaces de organizar a cientos. Nunca la participación fue mayoritaria, pero quizá nunca tan masiva como en esta época. Los conceptos elementales procesados en libros que introducían a la praxis política —como el conocido ABC de Marta Harnecker (1971)— brindaban interpretaciones comunes de la realidad desde las cuales se desarrollaba la acción colectiva.

Esta imagen contiene la idea de un joven organizado a través de estructuras de participación universitarias, sindicales o partidarias, con una visión clara de los objetivos políticos de sus acciones y, en este sentido, una activa visión de colectividad. De esta imagen, el análisis de años posteriores estuvo orientado a buscar, en el mensaje de los jóvenes, visiones complejas de motivación política que permitieran tener una visión más articulada acerca de la situación frente a la cual reaccionaban. Ante preguntas más acuciosas, los estudiantes respondían vagamente, sin opiniones formadas, y extrañados en muchos casos por el vínculo que los adultos hacían desde los discursos que ellos expresaban. Este paradigma de rebeldía transformadora del movimiento estudiantil lo asocia al movimiento hacia orientaciones críticas y progresistas. La calle es del movimiento social; el movimiento social es de la izquierda. Los estudiantes en las calles a finales de

⁵ Véase Cohn-Bendit 1987.

los noventa rechazaban todo vínculo ideológico o partidario, e, incluso en sus inicios, negaban que sus movilizaciones fueran actos políticos. Se remitían a ellas como actos de expresión individual y eran muy reticentes a reconocer un colectivo que los articulara. Al inicio de las movilizaciones, las banderolas decían «individuos indignados»; la consigna «el pueblo unido jamás será vencido» iría apareciendo progresivamente, en cuanto se liberaran de los prejuicios ante una época de movilización y sus discursos, y superarían sus reticencias frente al encuentro con otros sectores estudiantiles y sociales, asimilando niveles básicos de organización.

Desde el paradigma de los jóvenes movilizados en los sesenta y setenta se ha visto con bastante simplismo el «apolitismo» juvenil y, de hecho, se ha llamado a los años noventa los «sesenta al revés» (Balardini 2000). Este hecho es una muestra de las categorías con las que se ha mirado el tema de los jóvenes y la política: una lectura realizada sobre la base de los iconos de la preocupación e incidencia juvenil en la sociedad.

Ante este panorama, el análisis de las experiencias de participación política de los jóvenes debe considerar que estos provienen de una nueva y particular visión de la sociedad, en la que no solo se expresan sus puntos de vista de género, clase o cultura, sino, también, específicas visiones del mundo adquiridas en su propia experiencia generacional. El carácter renovador asociado a las expresiones juveniles aporta las lecciones de dicha experiencia generacional, y estas suponen, en muchos casos, posiciones en conflicto e, incluso, disputa con el orden establecido (Aguilera 2003).

La valoración de la relación de los jóvenes y la política, tamizada por la mitología sobre lo que debe ser su compromiso político, nos ha llevado a interpretaciones superficiales. De hecho, el activismo político nunca ha sido el comportamiento mayoritario ni general de los jóvenes. En los años sesenta y setenta, en coincidencia con los procesos sociopolíticos ocurridos en el mundo, la participación de los mismos se amplió. Las expresiones distantes y desconfiadas de los jóvenes actuales con respecto de la política coinciden con su desprestigio

general: «[...] no es que los jóvenes de hoy son consumistas y los de fines de los años sesenta politizados. En los años sesenta era tan improbable tener afinidades alejadas de la política como hoy su contrario, y esto no tiene que ver solo con los jóvenes».⁶

Crisis de la política y nuevos actores

Las interrogantes sobre la relación juventud y política deben dar un espacio especial al diagnóstico general sobre la crisis de la política de las sociedades contemporáneas. El debilitamiento de los partidos políticos, la puesta en duda de su capacidad de representación y la evidente dificultad que tienen para articular nuevos actores y propuestas han sido calificados como una crisis que produce su aislamiento y, con ello, la distancia con los ciudadanos. Este proceso también ha sido entendido como el proceso de «envejecimiento» de los partidos políticos y su incapacidad para desarrollar propuestas y estrategias nuevas y atractivas que les permitan acercarse a las jóvenes generaciones. Efectivamente, este proceso ha generado un cambio en la relación de los ciudadanos con los asuntos públicos. En este contexto, cada vez se ha vuelto más importante el rol de los medios de comunicación como intermediarios de la relación de los ciudadanos con los temas públicos. Así, estos constituyen nuevos espacios de representación, que proponen los códigos de relación con lo público y a través de los cuales se dan nuevas articulaciones de identidades.

En las circunstancias descritas, el llamado apolitismo juvenil ha sido interpretado, en algunas ocasiones, como un rechazo absoluto a la política y los asuntos públicos. Si bien existe un cambio de paradigma en la relación de los jóvenes con su entorno, que hace que estos asuman, en sus comportamientos y expectativas, los valores individualistas y el comportamiento pragmático propios de las sociedades de consumo, no es cierto que los jóvenes estén confinados a la vida privada. En los últimos años, hemos visto surgir nuevos espacios y maneras de expresión política de los jóvenes, algunos de los

⁶ Marcelo Urresti citado en Aguilar 1999: 178.

cuales tienen una finalidad política directa y otros, básicamente expresiva (Barladini 2000).

Las expresiones juveniles con respecto de la política contienen viejos y nuevos cauces participativos, a través de los cuales los jóvenes se aproximan a la política. Estos van desde aquellos más tradicionales y normalmente regulados como los partidos políticos —y a través de ellos las consecuentes candidaturas— hasta aquellos más diversos y novedosos, que constituyen escenarios de expresión juvenil muy significativos en la política. En general, las iniciativas que los movilizan son acciones puntales de reclamo o denuncia con las que esperan obtener éxito. En su mayoría, estas no están canalizadas por organizaciones tradicionales, con estructuras rígidas de participación y responsabilidades. En esta perspectiva, la mayor presencia de la participación juvenil se da en proyectos de gestión concretos y es muy limitada en el caso de las expresiones de colectivos con fines de representación de intereses (Barladini 2000).

A diferencia de las expresiones de participación juvenil de los años sesenta y setenta, y según la metáfora de las tribus, la diversidad de expresiones políticas juveniles encarnan los cambios propios de finales del siglo xx. De este modo, se exacerban las peculiaridades a través de la emergencia de pequeñas organizaciones. Barladini (2000) reseña bien este fenómeno indicando lo siguiente:

[...] es especialmente notorio el cambio en la «socialidad», campo en el que las relaciones interpersonales ya no se sustentan en contratos políticos o ideológicos, sino en la acción de una «comunidad emocional» y rituales de emociones compartidas (como en el fútbol y el *rock*). Este neotribalismo de fin de siglo se caracteriza por la fluidez, el agrupamiento momentáneo y la dispersión. (12)

En este contexto de cambio, las características de la nueva época, luego del final de la guerra fría; el acelerado proceso de globalización; el sangriento y doloroso proceso de violencia política que vivió el país; la ultraideologización del movimiento social; y la crisis y ruptura de los partidos políticos marcan una época y debilitan la configuración

de las relaciones alrededor de la política y sus instituciones y prácticas, llamadas tradicionales. En este nuevo contexto,

[...] las concepciones de lo bueno, lo verdadero, lo bello y lo justo se transformarían día a día, alterando las conductas sociales de la gente a tal punto que los sistemas de representación y legitimidad que constituyen la interpretación del modelo cultural, es decir, las ideologías, estarían sufriendo cambios radicales, alterando los principios de sentidos que fundan la pertinencia de las conductas humanas, es decir, lo coherente, lo concebible, lo lógico, lo con-sentido, lo no-absurdo. (Sandoval 2000: 152)

En este nuevo escenario, la llamada crisis de la política hace, de manera más general, que la distancia de los ciudadanos frente a esta se haga más marcada. El «que se vayan todos» como sentido común y consigna levantada por los piqueteros argentinos expresa la corriente que, desde diversas partes del mundo, rechaza a actores y formas de hacer política «anteriores». Sin embargo, este intento de volver a foja cero obvia la necesaria e importante valoración de la experiencia previa y el aprendizaje desde esta para desarrollar nuevas concepciones capaces de dialogar con su momento histórico. El reto está constituido por la resignificación de prácticas e interpretaciones alrededor de lo público y de la acción colectiva.

El rechazo y negación total a las experiencias que dejaron los años ochenta en el Perú constituye una tara para recoger las lecciones aprendidas en ese intenso y difícil periodo. Este vacío se aprovechó perversamente en la explícita campaña antipolítica que se desarrolló durante el gobierno fujimorista. Esta también satanizaba al movimiento social y sus actores, y provocó graves niveles de déficit democrático, con la consecuente ruptura del Estado de derecho y las garantías fundamentales.

Finalmente, es importante resaltar las limitaciones de la lógica de interpretación de cambio de época, que remite a figuras como política o políticos tradicionales, y vieja y nueva política. Plantear la antítesis entre nuevo-bueno y viejo-malo es una generalización que, si bien supone una experiencia natural frente lo que son los procesos

de crisis y transformación, también supone a priori que lo nuevo, por ser más actual, contendrá condiciones de mejoría. En efecto, hablar de nuevos actores o nueva política incluye la esperanza y la oportunidad del cambio; sin embargo, no contiene la garantía de que este se dé. Los nuevos actores no nos garantizan nuevas prácticas y mucho menos que estas sean más confiables, éticas o eficientes.

1997-2000: jóvenes «irrumper» en la escena pública⁷

Hace casi diez años, en junio de 1997, la destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional marcó un importante hito a partir del cual la movilización universitaria levantó a debate público la relación entre los jóvenes y la política. Para algunos sectores, dichas movilizaciones significaron un «soplo de aliento» para la posible renovación de actores políticos. Los estudiantes manifestaron en las calles, durante 1997 y 1998, un particular modo de expresar su interés por lo que sucedía en el país, pero sus expresiones, sobre todo, dieron muestra de lo que nos dejó la dura crisis política vivida y manifestaron por primera vez, pública y colectivamente, su abierto rechazo a la manera de hacer política en nuestro país. Sus cantos coreaban indignación y crítica a una forma de gobierno, a sus líderes políticos, a los partidos y, sobre todo, a los métodos de manipulación del poder. «Esta no es una marcha política, es una marcha de estudiantes» llegaban a decir algunos.

Sin embargo, el entusiasmo del movimiento se fue desvaneciendo y, pasada la atracción mediática de la que gozó, se vio obligado a responder a los retos que el escenario político le planteaba, al mismo tiempo que se veía obligado a poner en perspectiva su propia capacidad de consolidar el movimiento. En sus discursos, formas de organización y diversas expresiones, estos nuevos actores mostraban elementos de una nueva manera de relacionarse con la política, pero

⁷ Al escribir este artículo, enfrente la dificultad de separar mi propia condición de estudiante vinculada a las movilizaciones universitarias de finales de la década pasada. Un importante archivo periodístico sobre estos años se encuentra disponible en: <<http://www.democracia.org.pe/1998.htm>>.

también características y limitaciones bastante representativas de la «vieja política».

Las diversas expresiones y esfuerzos desarrollados por los jóvenes movilizados por la democracia a finales de los noventa constituyen importantes rasgos de su particular relación con la política y permiten delinear algunas características de lo que podría ser un intento de «nuevo paradigma» para la participación política en un contexto de desconfianza y despoltización generalizada. A continuación presentamos algunos elementos relevantes para la reflexión y análisis de ese proceso:⁸

(i) PURISMO POLÍTICO Y RECHAZO A FORMAS TRADICIONALES DE REPRESENTACIÓN Y ACTORES POLÍTICOS

«Jóvenes contra la dictadura», «en defensa de la democracia» y «por el respeto de las instituciones democráticas» eran las banderas que levantaron miles de estudiantes en junio de 1997. La institucionalidad violentada parecía más tema de preocupación de ilustres constitucionales que de «cachimbos» y estudiantes de los primeros años. El rechazo al autoritarismo movilizaba más emocionalmente a los jóvenes, y la defensa de valores éticos era la gran consigna que articulaba a jóvenes de diversos sectores, con experiencias y visiones distintas.

El rechazo casi visceral por los viejos políticos marcaba sus consignas y acciones. En una ocasión, los estudiantes fueron visitados, en una preconcentración en la plaza Francia, por algunos parlamentarios que querían acompañar la movilización. Sin embargo, la presencia de estos fue rechazada por una fuerte silbatina que antecedió al grito: «¡Esta es una marcha de estudiantes!». En ese contexto, se invitó a los congresistas a unirse a la movilización pero detrás de las delegaciones estudiantiles.

La política entendida como un sistema de valores éticos que organizan la relación del individuo con lo público parecía ser lo que movilizaba a los estudiantes. La política entendida como sistema de negociación de conflictos y de distribución de poder que contiene

⁸ Al respecto, véase Venturo 2001.

instituciones y mecanismos propios básicos del sistema democrático resultaba despreciable, ya que se asociaban fuertemente a lo sucio. El rechazo a los partidos políticos no estaba solo orientado a sus líderes y a los vicios que dentro de estos podían darse, sino que expresaba la puesta en duda de la importancia de los mismos en el sistema democrático.

Por ello, las discusiones políticas tendían a desarrollarse dentro de líneas muy generales, ante la necesidad de mantener una cohesión básica, aunque precaria, del grupo, que permitiese el trabajo coordinado. Probablemente, esta era la única manera de evitar la rápida desintegración del esfuerzo de organización de los estudiantes, que por primera vez habían logrado unir universidades nacionales y privadas, institutos superiores y agrupaciones juveniles de carácter político.⁹ La condición de jóvenes o estudiantes no era garantía de opiniones coincidentes.

Profundizar en estos temas no solo ponía a prueba las diferencias del grupo, sino la ignorancia y poca reflexión que había frente a muchos temas de actualidad política. Se hacían evidentes no solo el uso de frases hechas o conceptos poco discutidos, sino la natural e irreflexiva asimilación del discurso pragmático y antipolítico que había primado desde inicios de los noventa. Aparecían como tema polémico, entre otros, la oposición a la aplicación del modelo económico neoliberal y a la intervención en las universidades.

⁹ Las coordinaciones luego de la marcha del 4 de junio de 1998 lograron, por primera vez en muchos años, que 16 universidades y grupos juveniles se juntaran y presentaran un petitorio único. Entre las universidades públicas figuraban la Universidad Agraria La Molina, la Universidad La Cantuta, la Universidad Nacional Federico Villarreal, la Universidad Nacional de Ingeniería y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; y entre las universidades privadas, la Universidad Inca Garcilazo de la Vega, la Universidad San Martín de Porres, la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, la Universidad San Ignacio de Loyola, la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad Ricardo Palma. Asimismo, participaron la Escuela de Periodismo Bausate y Meza, y algunas agrupaciones juveniles como el Colectivo Amauta, el Comité Cívico Patriótico 4 de Junio, Juventud Popular y Foro Universitario.

(ii) RECHAZO A ESTRUCTURAS DE REPRESENTACIÓN-INDIVIDUALISMO ULTRA

Afirmaciones como «a mí nadie me representa» o «no representamos a nadie» mostraban cómo la figura del líder-caudillo era rechazada por los estudiantes y, por eso, quienes asumieron la conducción del grupo fueron llamados coordinadores. Se hacía notar la importante presencia de una concepción en la que los jóvenes defendían su propia libertad individual y, a la vez, una fuerte resistencia a asumir estructuras más estables de representación que les permitieran garantizar niveles mínimos de institucionalidad. De este modo, los jóvenes buscaban reivindicar la necesidad de crear figuras horizontales en el manejo de poder y lo hacían patrimonio colectivo y no, exclusividad de alguna elite dirigencial.

Este rechazo a las formas verticales de conducción llevó a los estudiantes a recrear formas de participación de carácter asambleístico, que a costa de niveles básicos de eficiencia buscaban garantizar la expresión de sus propias individualidades. Este tipo de estructura de participación ponía a prueba la capacidad de diálogo pero, a su vez, facilitaba ridículas y accesorias discusiones. Organizaciones de representación universitaria como los centros federados, las federaciones estudiantiles y los miembros de los tercios universitarios veían inicialmente con distancia y desconfianza la iniciativa de sus compañeros de estudios. En 1997 y 1998, algunos grupos de estudiantes de la Pontificia Universidad Católica del Perú buscaron que su federación de estudiantes participara en la organización y conducción de las movilizaciones. Sin embargo, la respuesta de los representantes elegidos fue que ellos no podían asumir banderas políticas, porque representaban a todos los estudiantes de la universidad.

El individualismo ultra supuso un arma de doble filo para el movimiento, ya que, por un lado, permitía condiciones para la expresión y participación de diversos sectores, pero, por el otro, generaban la seria limitación de asumir niveles básicos de organicidad a fin de que se pudieran sostener las acciones del movimiento.

(III) ALTA DESCONFIANZA EN RELACIÓN CON SUS PARES Y ACTORES SOCIALES DE OTROS SECTORES

Alrededor del *con quién* marchar se ponía a prueba la heterogénea identidad de estudiantes y la capacidad de este grupo para crear vínculos con otros sectores de la sociedad civil movilizada. El conocido rechazo a la vinculación con los partidos políticos, con los gremios de trabajadores y con cualquier forma de organización evidenciaba no solo los problemas que al interior de estos existían sino, también, el éxito que las intensas campañas de desprestigio habían tenido. Este hecho se reflejaba en las actitudes paranoicas que en muchos casos guiaban las acciones de los estudiantes y que, de manera muy gruesa, asociaban lo popular con lo violentista, al organizado con el radical, al otro con el terrorista.

La desconfianza generalizada era muestra de la profunda segmentación y aislamiento por el que pasaba la sociedad peruana. El «otro» estaba más próximo de lo que parecía; el «uno» se había circunscrito de manera más estrecha alrededor del propio individuo. La dificultad en la posibilidad de crear referentes colectivos se hacía evidente no solo en la relación con los otros grupos de oposición sino en la propia relación entre los mismos estudiantes. Los piquetes de las universidades privadas mostraban el límite de seguridad que se ponían frente a calles que nunca se habían recorrido y sectores sociales con los que nunca se había interactuado.

Las barreras que este tipo de prejuicios construyeron entre los estudiantes crearon grandes dificultades iniciales para el trabajo coordinado. Sin embargo, el encuentro fue limando estas fricciones y disolviendo algunas de estas preconcepciones. Esta división entre los unos y los otros mostró cómo, ante la ausencia de ideologías, las referencias al origen y la condición económica y social aparecieron como las coordenadas para leer al otro. Estas referencias se convertían en condicionantes de la opción política de los jóvenes. Bajo ellas, la posibilidad de sentirse iguales y constituir una identidad estudiantil se hacía cada vez más difícil.

(IV) SOMOS ESTUDIANTES, NO SOMOS TERRORISTAS

Otro de los aspectos que tomaba gran parte de los debates era el carácter pacífico de las movilizaciones. El recuerdo de las grescas callejeras, las llantas quemadas y los enfrentamientos violentos con la policía aparecían en la memoria como imágenes negativas que producían rechazo entre los estudiantes, no solo por haberse convertido en mecanismos de presión poco eficientes sino por el hecho de que revivían la sensación de inestabilidad política de la década del ochenta y del noventa.

El discurso oficial de la estrategia antisubversiva había calado hondamente en la mentalidad popular. Para esta, cualquier acto que enfrentara o transgrediera la autoridad era sospechoso y se asociaba con actos vandálicos y terroristas. No solo se sentía rechazo por la violencia que había significado el terror de los 10 años anteriores, sino que se había creado la necesidad de garantizar a los ciudadanos una estabilidad que los hiciera sentirse seguros, confiados y representados en la protesta.

Todo esto iba marcando la singular participación de los estudiantes, a través de la cual estos hacían importantes esfuerzos por desmarcarse de cualquier vínculo que pudiera asociarlos a prácticas más confrontacionales o a las llamadas viejas y poco decentes prácticas políticas. Un buen ejemplo de esta situación lo constituyen las diferencias que surgieron entre los propios líderes estudiantiles cuando, luego de una importante movilización, las pintas estudiantiles que habían sido realizadas en los muros de palacio de gobierno fueron borradas en acto cívico por otro sector de estudiantes.

A partir del endurecimiento del régimen fujimorista y el refuerzo de métodos represivos, los métodos de confrontación aparecieron en el repertorio de los estudiantes. En 1999, ya las organizaciones estudiantiles se plegaban a paros generales; se había aprendido a resistir la represión policial; y se organizaban acciones más avezadas. De hecho, la participación en la Marcha de los Cuatro Suyos de julio de 2000 constituyó un importante momento de confrontación con el gobierno desde los sectores democráticos. Sin embargo, es necesario precisar que, cuanto más se endurecía la lucha contra la dictadura y

más se exigía a sus actores acciones más confrontacionales y de mayor riesgo, la presencia estudiantil disminuyó notoriamente, a la vez que congregó a estudiantes más organizados y politizados.

(v) DEL PURISMO IDEALISTA A LA *REAL POLITIK*¹⁰

Con el endurecimiento del régimen fujimorista, el movimiento democrático se amplió. El purismo inicial de los estudiantes se enfrentó a la necesidad de coordinar con los distintos actores políticos vinculados a la lucha contra la dictadura. Así, ya hacia finales de 1999, las acciones estudiantiles eran bastante menos espontáneas de lo que a inicio de 1997 se planteaba.

Las organizaciones estudiantiles habían cobrado cierta vitalidad y, con características propias, operaban dentro de sus casas de estudios y coordinaban con diversos actores. Surgen, en esta época, un importante número de organizaciones y la motivación por participar de los estudiantes varía. Las acciones asumen rasgos más políticos y suponen niveles mayores de trabajo y politización de los participantes. Las elecciones de 2000 constituyeron una importante prueba, ante la cual la «movida» universitaria tenía dos ritmos paralelos: aquella vinculada a las movilizaciones, que contó, en momentos claves, con una masiva participación estudiantil no adscrita a las organizaciones; y aquella vinculada a restablecer el entramado de relaciones políticas dentro del propio recinto universitario, a través de los centros federados, federaciones universitarias, así como colectivos político-culturales y grupos de estudio.

Así, de instancias de coordinación únicas y con niveles bajos de conflicto, se derivó a un mayor nivel de organización e, incluso, a diferencias entre los propios sectores estudiantiles; de elecciones de centros de estudiantes en las que no había candidatos o había lista única a un mayor nivel de interés, movilización e, incluso, competencia por la presencia en estos espacios. Sin embargo, y como constante,

¹⁰ La expresión *real politik*, del alemán *real* («realista» o «actual») y *politik* («política»), se utiliza para describir la política basada estrictamente en la práctica política; no supone las nociones ni concepciones idealistas o ideológicas de la política.

solo una minoría se interesaba por activar de manera más directa las organizaciones estudiantiles.

En este contexto, la centralización que de la lucha contra la dictadura se hizo alrededor de la candidatura de Alejandro Toledo y que en sus inicios había sido el rechazo brutal a lo que llamaban políticos tradicionales, hizo entrar a los estudiantes al juego de los grandes y, entonces, comenzaron a compartir mesa con los principales dirigentes políticos nacionales. Así, diversos representantes estudiantiles realizaban, en julio de 2000, coordinaciones con lo que se llamaba el comando operativo de la Marcha de los Cuatro Suyos. Alejandro Toledo lideraba el movimiento y había designado a Álvaro Vargas Llosa, su hombre de confianza en ese momento, para las coordinaciones con los estudiantes.

De los jardines y aulas de estudio, los líderes estudiantiles pasaron a reuniones de coordinación en hoteles. Entre los estudiantes aparecieron, más fuertemente, las diferencias, las denuncias contra «figuretis» y organizaciones fantasmas, el reclamo por los supuestos líderes juveniles que aparecían en las fotos y no estaban en las asambleas o en las movilizaciones. Entre los líderes estudiantiles había más de uno que bajo la bandera de ser representante de la reserva moral que constituía la juventud movilizada y la oportunidad/exigencia de renovación de la política, escondía las «viejas» prácticas que habían sido públicamente rechazadas por el movimiento.

Con el paso del tiempo, las expresiones estudiantiles mostraron que los jóvenes son actores tanto nuevos como viejos, en cuanto a renovación se refiere, ya que la garantía de comportamiento ético y decencia en la política no está relacionada con la edad de los actores. Luego de las expresiones iniciales, el reto de responder a la coyuntura política supuso un esfuerzo de organización y definición de institucionalidad mínima entre los estudiantes que se mantuvieron movilizadas y que, desde nuevas formas de organización, se dedicaron a hacer tanto vieja como nueva política.

Nuevos paradigmas y características de las nuevas organizaciones juveniles

La visibilidad del movimiento universitario contra la dictadura de finales de los noventa y las peculiaridades de su propuesta e incursión pública llamaron la atención acerca de los nuevos valores y valoraciones que sobre la política y sus instituciones tenían estos jóvenes. Resulta natural que, como hijos de su tiempo, sus acciones expresen características propias de lo que es la relación juventud-política. Diversos elementos propios del periodo más generalizado de desconfianza política dejan, en el comportamiento juvenil, algunas lecciones aprendidas, así como retos frente a un mundo más complejo, intercomunicado, que los obligarán diseñar nuevas estrategias de relación con lo público y concluirán, de manera más directa, en maneras específicas de organización.

Existe una reacción a las formas tradicionales de organizar la participación juvenil que, lejos de promover, en muchos casos, inhibe su participación. Esta tendencia va desde el rechazo al rol tradicional de los jóvenes en los partidos políticos (para los cuales estaban separados roles de propaganda, difusión y juventudes desde los cuales poco o casi nada es lo que podían aportar en el proceso de definición política) hasta el rechazo a los canales de representación estudiantil en las universidades, que han ido perdiendo legitimidad y capacidad de representación y articulación de intereses.

La baja confianza en las instituciones y la conciencia de la poca capacidad de influir y ser escuchados por estas son razones de peso para distanciarse de los espacios prefigurados para la participación juvenil. En estas condiciones, la demanda sobre la participación juvenil resulta ociosa, ya que, al no presentarse condiciones mínimas, resulta imposible demandar a la población la participación necesaria para que vuelvan a ser considerados como el porvenir del mundo y no como una amenaza y una población al margen de la sociedad (Sandoval 2000).

La participación minoritaria de jóvenes en política hoy en día encierra la experiencia particular de una generación que se expresa

desde las propuestas renovadoras que la buscan resignificar y recrear nuevos canales que resulten más cercanos y que contienen rutas y comportamientos propios de la llamada «política tradicional», de la que también participan los jóvenes al momento de incluirse en los procesos de distribución del poder y participar de las instituciones de la política en el Estado o los partidos políticos.

Una pregunta relevante será que capacidad de recrear las aspiraciones de nueva política que parecen haber expresado los jóvenes en las manifestaciones estudiantiles de finales de los años noventa han tenido las organizaciones y estructuras políticas. Aquí será importante distinguir entre aquellas organizaciones de carácter expresivo, que han logrado mantener de manera más clara su independencia frente a los procedimientos tradicionales y han rediseñado estrategias; y aquellas organizaciones en las que los jóvenes se han insertado en representación de la juventud, en las cuales se han reproducido muchas de las prácticas que antes cuestionaban.

Existen diversas interpretaciones que han buscado explicar la distancia de los jóvenes con respecto de la política. Existen aquellas que encuentran sentido en el hecho de que, en procesos de estabilización democrática y crecimiento económico sostenido, la participación política descende, en la medida en que hay menos asuntos en juego, y pierde relevancia. Sin embargo, nos parece de particular interés aquella que postula que la baja participación de los jóvenes en política expresa una carencia democrática y un cuestionamiento a la efectividad del entramado institucional para representar la realidad de sus opciones políticas (Fernández 2000).

En este contexto, la experiencia de organización de los jóvenes desde finales de los noventa levanta algunas características esenciales no solo en virtud de temáticas o demandas específicas, sino, especialmente, en lo que a la organicidad interna se refiere. Como menciona Aguilera (2003), «En los noventa, las prácticas políticas de los movimientos juveniles se encontrarían definidas por la retirada de un sistema formal de representación política y la fundación de un campo propio desde el cual negociar con la institucionalidad»(10) .

Algunas de las características más relevantes de la participación política en este contexto son las siguientes:¹¹

(i) La alta reflexividad de las organizaciones

Esta se expresa en la crítica y autocrítica de los movimientos, en los que cada decisión es altamente debatida, ya que, en muchos de los casos, constituyen elementos de identidad sustantiva: con quién actuar, cómo hacerlo, qué alianzas seguir o a qué sectores ser o parecer vinculados. El respeto a las identidades aparece como una variable altamente importante, y eso requiere un proceso de análisis mucho más complejo ante el interés de integrar la diversidad y, a su vez, respetar las particularidades de sus miembros o del colectivo.

(ii) Nuevas estructuras de organización: horizontalidad, redes y consensos

Los procesos de críticos al interior de las organizaciones y la valoración de las identidades particulares que mencionábamos antes se expresan en formas organizativas específicas. La experiencia de la organización estudiantil es un buen ejemplo, ya que, en su configuración, la plataforma de organización que estos articularon alrededor de las movilizaciones de 1998 buscaba eliminar los sistemas de conducción vertical y, por el contrario, promovía mecanismos de coordinación más horizontales. Esta fórmula tiene como base la valoración de los aportes individuales de los participantes por medio de una democracia directa y no representativa.

(iii) Nuevos lenguajes: producción cultural y política

En un contexto en el que los ciudadanos viven saturados de información y en el que se han abandonado hace tiempo el interés por los discursos más tradicionalmente político-ideológicos, comunicar en la y desde la política constituye un nuevo reto de resignificación y de recreación de formas y contenidos. En estas circunstancias, los colectivos juveniles encuentran en

¹¹ Tomamos como base clasificación propuesta en Aguilera 2003.

las manifestaciones culturales importantes espacios de construcción política, promoviendo un discurso propositivo, esperanzador y lúdico, que combina la denuncia y la promoción de los grandes principios orientadores (defensa de los derechos humanos, democracia, etcétera).

(iv) Articulación de objetivos

Las agendas y objetivos diversos de los colectivos, propios de un contexto de alta especialización y diversidad de actores, logran ser organizadas bajo consignas generales que permiten la articulación de acciones e intereses. Las características que detallamos coinciden con los criterios básicos de lo que Claus Offe (1996) llamaba el nuevo paradigma de la política (182). Este autor rescata como rasgo relevante un sistema de valores que organizará la práctica y participación política sustentadas en valores en los que se respeta principalmente la autonomía personal y la identidad en oposición al control centralizado.

Este nuevo paradigma marca modos de actuar de las organizaciones basados en la informalidad y espontaneidad en el manejo interno de sus relaciones, con bajos grados de diferenciación horizontal y vertical. En el frente externo, la protesta se organiza sobre la base de exigencias formuladas en términos predominantemente negativos y de contenidos más principistas y capaces de articular agendas amplias de la diversidad de colectivos como las referidas a los derechos humanos, la democracia, la paz, el medio ambiente, etcétera.

Nuevos (y no tan nuevos) escenarios para la participación política juvenil

«¿Qué tenemos hoy?» es la gran pregunta pendiente. ¿Los estudiantes movilizadores constituyeron acaso el punto de quiebre que renovaría la política y sus actores? Evidentemente, no fue así. En las universidades e institutos, el interés por la política ha cambiado. En general, los niveles de interés por la política son bajos, pero podríamos responder

que quizá sí, de alguna manera, en la medida que ha cambiado también el contexto nacional en el que el rechazo por los viejos políticos coexiste con la importancia que se le da a la democracia y a la reactivación de sus instituciones.

En este contexto, se ha pasado de un discurso generalizado antipartidos políticos al establecimiento de una ley de partidos políticos en el Perú; a la reactivación, en las universidades, de algunas experiencias de participación social y política que, si bien siguen siendo minoritarias, han superado las barreras ideológicas de los jóvenes de finales de los noventa, que ponían en duda la naturaleza política de sus actos. Las facultades de ciencias sociales tiene más estudiantes y, como en el caso de la Pontificia Universidad Católica del Perú, se abren carreras y maestrías de Ciencia Política y Gestión Pública.

La política sigue siendo motivo de desconfianza para los ciudadanos, pero, a su vez, decir «política» es cada vez menos una mala palabra, aunque tampoco sea una palabra de moda. Ha pasado el tiempo y hablar de izquierda y derecha se da con mayor naturalidad y, aunque todavía sirve para desprestigiar a uno u otro sector, también se utiliza para definir positivamente las identidades propias.

Con grandes limitaciones, la transición democrática aportó un nuevo contexto en el que gruesamente podríamos decir que los espacios de participación juvenil derivaron hacia tres escenarios:

- Por un lado, organizaciones estudiantiles-juveniles de carácter más expresivo y organizadas en torno a lo que son prácticas ciudadanas de vigilancia e incidencia sobre los actores sociales y políticos. En estas organizaciones, los componentes de capacitación, investigación y promoción son muy importantes y han constituido bases de operaciones muy importantes en todo el país, que han logrado niveles más institucionales de intercambio y aprendizaje.

Entre estas organizaciones se encuentran aquellas que se definen como grupos universitarios, asociaciones civiles, organizaciones de promoción o redes de intercambio. Vale la pena resaltar como ejemplo de estas experiencias la de la Red Interquórum

o el Proyecto Coherencia,¹² que está básicamente integrado por estudiantes de universidades privadas de Lima y que, entre otras iniciativas, tiene la de hacer seguimiento a las políticas de Estado y los compromisos del gobierno aprista a través de lo que llaman Lupa 180.

Existen otras iniciativas que, además de sus labores de discusión y formación en sentido amplio, han realizado intentos de acercamiento o negociación con los actores políticos. Así, han surgido iniciativas como la que constituyó el Movimiento Raíz, que articulaba el trabajo de jóvenes de diversos sectores, especialmente universitarios que promovieron el Foro Social Perú y que desarrollaron entre otras iniciativas, un interesante trabajo en el distrito de Villa El Salvador. Esta iniciativa mantuvo niveles de coordinación con diversas iniciativas de colectivos progresistas y partidos de izquierda.

De naturaleza diferente pero orientada también a la incidencia en el proceso político de manera más directa fue la iniciativa de diversos miembros del Instituto Alameda, que promovieron una alianza entre los candidatos Paniagua, Diez Canseco y Villarán¹³ en las elecciones presidenciales de 2006. Desde su perspectiva, se intentaba de candidatos éticos, que expresaba el sentir de diversos sectores de la opinión pública que pedían la confluencia de sectores democráticos y progresistas en la política. Asimismo, hubo otras surgidas a finales de los noventa mediante las cuales se constituyeron espacios de diálogo político juvenil más estrechos y que se establecieron como plataformas para la participación de sus miembros en iniciativas de reflexión en torno a temas de juventud y de participación política juvenil. Este fue el caso de la Coordinadora Estudiantil por la Democracia y Derechos Humanos, que constituye hoy una organización civil más.

¹² Véase la página web del proyecto, <<http://www.proyectocoherencia.org>>; y, especialmente, el documento «La política está en nuestra cancha» [en línea]. Disponible en: <<http://www.redinterquorum.net>>.

¹³ Véase la página web de esta iniciativa, <<http://www.3candidatos3.org>>.

- Por otro lado, organizaciones y líderes estudiantiles que se aproximaron a las experiencias partidarias y derivaron en militantes de partidos. Este es el caso de los que integraran, en su momento, Pacto Perú y luego se afiliaran a las filas del Partido por la Democracia Social (PDS); o de los que integraran Juventud Popular, cuyos líderes se pasaron a la militancia del Movimiento de Nueva Izquierda (MNI).

Al margen de los comportamientos más colectivos, hemos visto también como, al pasar de los años, los líderes visibles de lo que fuera el movimiento estudiantil de finales de los noventa capitalizaron esta visibilidad acercándose a diversas agrupaciones políticas para concretar sus candidaturas. De este modo, lo supuestamente puro, por nuevo, que estos jóvenes pretendían aportar se pone en duda cuando se observa que ellos mismos se prestan a las camaleónicas candidaturas que —en expresión de la práctica más tradicional/negativa— originalmente rechazaban y se pasan de una agrupación política a otra mostrando una disposición al «cambio de camiseta» en relación con la oportunidad que se les ofrezca. Aquí con piel de cordero, los jóvenes expresan también lo peor de lo viejo.

La identidad de los nuevos candidatos se muestra renovadora y juvenil durante las campañas electorales:¹⁴ hacen deporte, tocan guitarra, juegan pichanga, se ríen como jóvenes, sienten como jóvenes y creen como jóvenes en el cambio. En suma, sí representan a los jóvenes; sin embargo, una vez asumido el cargo, no es raro ver una importante transformación y aparecen los comportamientos acartonados y aprenden formas serias de ser, al punto que no nos permiten distinguirlos en muchos casos de los representantes adultos.

- Finalmente, aquellos jóvenes que buscaban canalizar su participación a través de medios institucionales. El anuncio hecho por el presidente Toledo en el discurso de asunción de mando ante el

¹⁴ «Benjamines al Congreso» [en línea]. Reporte especial del noticiero ATV noticias. Se encuentra disponible en: <<http://www.youtube.com/watch?v=Tj4A60IO-Sc>>.

Congreso de la República el 28 de julio de 2001 mostraba el reconocimiento oficial del rol de los jóvenes y parecía indicar que se buscaba establecer una alianza de largo plazo con los jóvenes con la creación del Consejo Nacional de la Juventud (CONAJU) (Montoya 2001). Esta experiencia mostró el primer esfuerzo oficial por establecer desde el Estado una prioridad al tema de juventud en la definición de las políticas públicas nacionales. Alrededor de esta institución se han desarrollado importantes iniciativas y experiencias de trabajo con los jóvenes; sin embargo, existen importantes limitaciones para que esta sea efectivamente una institución de corte transversal en el diseño de las políticas.

Al respecto, cabe hacernos algunas preguntas: ¿qué capacidad de representar los intereses y características generacionales tienen los representantes juveniles ante los poderes del Estado?, ¿cuál es el aporte generacional que este grupo de jóvenes hace a la política? Hace menos de dos meses, en el contexto de las elecciones regionales y municipales, los parlamentarios jóvenes presentaron la iniciativa de la Ley del Concejal Joven.¹⁵ En principio, encontraron importantes resistencias entre sus colegas parlamentarios para abrir el debate y aprobación de dicha ley, pero esta iniciativa constituía una importante deuda de campaña que varios de los hoy electos congresistas jóvenes habían dejado en el camino de encuentro con sus pares. La acción concertada entre los jóvenes representantes de diversas bancadas y, en especial, la labor final de convencimiento de los líderes históricos de su partido que hicieron los apristas permitieron la aprobación de la ley.

Así, el 12 de agosto de 2006, en el diario oficial *El Peruano*, se publicó la ley que promueve la participación de la juventud en las listas de regidores provinciales y distritales. Esta ley planteó la modificación del numeral 3 del artículo 10 de la Ley de Elecciones Municipales (ley 26864) y promovió la obligatoriedad de que las listas de candidatos a regidores municipales (provinciales y distritales)

¹⁵ La resolución legislativa se encuentra disponible en: <<http://www.jne.gob.pe/images/stories/archivos/resol/concejaljoven.pdf>>.

estuviesen conformadas por no menos de 20 % de miembros hombres y mujeres menores de 29 años.

La cuota de juventud ha sido durante los últimos años una importante demanda de diversos sectores juveniles que buscan abrir mayores espacios para su participación en la política y quebrar el dominio patriarcal de los partidos políticos. En estos meses, los peruanos hemos tenido que nadar entre avalanchas de información publicitaria de candidatos municipales. Los casi 12.000 candidatos no son los que nos sorprenden —de hecho, nos agotan y confunden— sino el hecho de que alrededor de 2.400 postulantes sean menores de 29 años.¹⁶ Esto último sí es una novedad.

Las medidas de discriminación positiva como las leyes de cuotas constituyen herramientas útiles para la integración de actores tradicionalmente discriminados en los procesos electorales. Sin embargo, una cuota de juventud como la planteada no supone una elección real de candidatos jóvenes, ya que para cumplir con su objetivo debe contar con un mecanismo que establezca la asignación en tercios de los puestos en la lista electoral. Solo de ese modo la cuota será efectiva.

La Ley del Concejal Joven, un importante logro de la ampliación de espacios para la participación política de los jóvenes para muchos, nos suscita algunos comentarios finales. En primer lugar, si bien se puede reconocer la oportunidad que un sistema de cuotas como este otorga, creemos que, en la práctica, no constituye, de ninguna manera, una garantía de mejor y mayor participación juvenil en la política, ya que su establecimiento no necesariamente se corresponde con una mejor participación en las organizaciones políticas o movimientos regionales.

Es positivo promover una mayor visibilidad de la actuación juvenil en los ámbitos municipales. Sin embargo, esta medida no es garantía para promover una verdadera carrera política que desaliente el aventurismo.¹⁷ Si bien es cierto que permite abrir espacios en la

¹⁶ Véase TONG, Federico. «Del choteo a la oportunidad de los jóvenes» [en línea]. Disponible en: <<http://forogeneracional.blogspot.com/2006/08/del-choteo-la-oportunidad-de-los.html>>.

¹⁷ *Idem*.

política a los sectores juveniles, la participación de los mismos podría ser, en la práctica, una renovación de caras y rangos de edad entre los candidatos, mas no necesariamente expresión de los intereses de su sector generacional y, mucho menos, garantía de nuevos aires para la política.

Comentarios finales

La atención suscitada por las movilizaciones universitarias de finales de los años noventa supuso una importante llamada de atención para la opinión pública sobre la necesidad de renovar los actores de la escena política y el rol que los jóvenes podían tener en este proceso. Así, la juventud estudiantil, especialmente la universitaria, recogió la buena valoración que a priori se hace sobre la capacidad renovadora de los jóvenes; y la subestimación natural de la capacidad juvenil de actuación y aporte se ponían inicialmente de lado y algunos sectores proyectaron, en los nuevos actores juveniles, la posibilidad de realizar estas aspiraciones.

Pero el paso del tiempo nos ha mostrado que dicha aspiración estaba seriamente limitada, ya que la crisis de la política y sus instituciones resulta no solo más compleja, sino que también incluye las relaciones entre sociedad civil y sociedad política de las que la juventud forma parte. Prontamente se hicieron evidentes las limitaciones que estos sectores tenían para vincularse con la política de manera más orgánica, así como las limitaciones para realizar un discurso ético y supuestamente transformador. De hecho, algunas de las inclusiones más «exitosas» de algunos de los líderes surgidos a finales de los noventa no puede decirse que sean las más representativas de las consignas que conducían sus movilizaciones.

El tema de la renovación de la política era —y sigue siendo— el discurso a través del cual los actores juveniles expresan su rechazo a la política y los políticos, y a través del cual buscan hacerse un sitio en el disputado espacio público. Podría decirse que la renovación de la política, desde la participación juvenil en las instituciones políticas, ha tendido más a la renovación generacional —a través de la inclusión de actores más jóvenes— o a la inclusión discursiva de los

temas de juventud en los programas políticos. No se ha logrado todavía una verdadera inclusión y representación de calidad de los intereses juveniles, tampoco la inclusión de actores jóvenes en instituciones y organizaciones políticas.

Cabe destacar dos elementos que se desprenden en alguna medida de este proceso de mayor visibilidad de los actores juveniles en la política iniciado en el marco de la lucha contra la dictadura a finales de los noventa. En primer lugar, podemos decir que se logró posicionar mejor el tema de la juventud y sus representantes en la agenda de los actores políticos, que al margen de su capacidad o voluntad real para atender e incluir a este sector han tendido a gestos de mayor apertura e inclusión de este sector que merecen ser reconocidos. La creación del Consejo Nacional de Juventud (CONAJU) expresa esta corriente que, aunque con serias limitaciones, da muestra de un proceso que merece ser reforzado.

En segundo lugar, este proceso también llama la atención acerca de la compleja relación existente entre los jóvenes y la política, y en particular de los esfuerzos de innovación que las organizaciones juveniles buscaron asumir para promover un mejor funcionamiento y capacidad de representación de sus colectivos. Algunas de estas características nos muestran los nuevos valores organizacionales que se demandan a las instituciones y actores políticos; asimismo, se evidencia un marcado paradigma individualista que promociona las relaciones de coordinación y estructuras horizontales frente a las más tradicionales fórmulas de organización y conducción vertical propias de las organizaciones más tradicionales. La ausencia de ideologías articuladoras en la orientación de la acción colectiva supone desarrollar mecanismos más complejos de organización que permitan la incorporación de visiones e intereses particulares.

Junto con el discurso del cambio y renovación política, la práctica nos muestra algunas constantes: la participación social y política es minoritaria y genera desconfianza, y la legitimidad de los líderes parece ser rápidamente cuestionada. Los políticos jóvenes no son garantía de la renovación de la política; si bien pueden aportar nuevas caras, lamentablemente, en muchos casos, constituyen los mejores representantes de la tan cuestionada política tradicional.

La relación de la juventud y la política expresa las características que más generalmente posee la sociedad en su relación con la política. Las definiciones de lo juvenil, en este como en la mayoría de casos, no pueden abstraerse de sus características sociales, económicas y culturales más amplias. Los jóvenes son hijos de su tiempo y expresan sus intereses, ideales y limitaciones; apuestan por hacerse un sitio en la sociedad; tienen ilusión por el cambio, pero no son garantía del mismo. Las experiencias de participación política de estos está marcada por su socialización política y marcada también por su natural interés de resolver sus medios de vida; son actores sociales que buscan resolver sus objetivos personales y, para ello, hoy la política, como para la mayoría de los ciudadanos, parece ser un vehículo limitado

Bibliografía

AGUILERA, Óscar

2003 «Tan Jóvenes y tan viejos: los movimientos juveniles en el Chile de hoy» [en línea]. Disponible en: <http://www.interjuven.cl/cafe_dialogo/octubre_2003>.

BALARDINI, Sergio (comp.)

2000 *Participación social y política en el marco del horizonte del nuevo siglo*. Colección de Grupos de Trabajo CLACSO. Buenos Aires: CLACSO.

COHN-BENDIT, Dany

1987 *La revolución y nosotros que la quisimos tanto*. Barcelona: Anagrama.

CONAJU

2005 *Encuesta a la juventud*. Lima: CONAJU.

2006 *Índice de desarrollo juvenil 2006*. Lima: CONAJU.

CONAJU-GTZ

2002 *Juventud peruana en cifras 2002*. Lima: CONAJU.

CONAJU-IMASEN

2006 *Encuesta de la juventud 2006*. Lima: CONAJU.

CHÁVEZ, Jorge

1999 *¿Los jóvenes a la obra?: juventud y participación política*. Lima: Agenda Perú.

FERNÁNDEZ, Gabriela

2000 «Notas sobre la participación juvenil de los jóvenes chilenos». En Balardini 2000: 87-108.

GROMPONE, Romeo y Carlos MEJÍA

1995 *Nuevos tiempos, nueva política: el fin de un ciclo partidario*. Colección mínima. Lima: IEP.

HARNECKER, Marta

1971 *Los conceptos elementales del materialismo histórico*. París: Arnier-Hnos.

IMASEN

1998 «Flash informativo», 19 de junio, p. 7.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2005 *Censo de población y vivienda 2005*. Lima: INEI.

LECHNER, Norbert

1998 *La problemática invocación de la sociedad civil*. Trabajo presentado en el seminario Las transformaciones de la política. Lima: IEP.

LYNCH, Nicolás

1990 *Los jóvenes rojos de San Marcos. El radicalismo universitario de los años setenta*. Lima: Ediciones el Zorro de Abajo.

MONTOYA, Luis

2001 «De las marchas de las juventudes políticas a las políticas de juventud en el Perú». En *Políticas de Juventud en el Perú*. [en línea]. Disponible en: <<http://www.iica.org.uy/REDLAT/publi019.pdf>>.

OFFE, Claus

1996 *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema, 1996.

SANDOVAL, Mario

2000 «La relación entre los cambios culturales de fines de siglo y la participación social y política de los jóvenes». En Balardini 2000: 147-164.

TARROW, Sidney

1997 *El poder en movimiento los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.

TONG, Federico

2006 «Del choteo a la oportunidad de los jóvenes» [en línea]. Disponible en: <<http://forogeneracional.blogspot.com/2006/08/del-choteo-la-oportunidad-de-los.html>>.

TOURAINÉ, Alain

1996 «Juventud y democracia en Chile». *Revista Iberoamericana de Juventud*, n.º 1, pp. 1-10.

VENTURO, Sandro

2001 *Contrajuventud. Ensayos sobre juventud y participación*. Serie Política. Lima: IEP.

La religión en la sociedad peruana contemporánea

Harold Hernández

Para entender la configuración de la sociedad peruana del presente es pertinente considerar que la religión sigue siendo importante, a pesar de los procesos de secularización de la vida social en el espacio moderno. Si bien puede aceptarse que, en el ámbito mundial, la secularización ha supuesto que, a lo largo de los últimos decenios, se haya limitado, en el espacio público, el poder de las iglesias constituidas, no se puede aceptar que la religión haya dejado de tener importancia en términos de referente para diversos agregados sociales: pueblos, espacios regionales, segmentos de clases sociales, segmentos de poblaciones migrantes, espacios barriales e, incluso, nacionalidades.

En el caso peruano, afirmar que la iglesia institucional y mayoritaria, el catolicismo romano, ha sufrido merma importante de su prestigio en el plano de la representatividad de los segmentos nacionales respecto al Estado es muy difícil. Y si lo que interesa saber es si la religión sigue siendo un referente sociológico importante de segmentos sociales, el que las institucionalidades tradicionales, como el catolicismo romano, tengan que compartir legitimidad o representatividad con otras instituciones religiosas no significa pérdida de legitimidad por parte de la religión en general sino, más bien, algo a lo cual puede llamarse espacio de «mercado abierto» de ofertas religiosas.

Solo para argumentar sobre la importancia de la religión debe decirse que se ve como lejano en el presente lo que desde la teoría de la secularización se ha llamado la «muerte de Dios», una muerte impulsada por teorías filosóficas y sociales, y planes políticos de fines

del siglo XIX, y retomada por la interpretación sociológica de mediados de la década de los sesenta del siglo XX, a partir del entusiasmo de las utopías seculares, especialmente por el socialismo. En este último siglo, las ideologías políticas en el ámbito mundial han sido competencia, en los espacios modernos —populismos, libertarismos, socialismos, concretados en partidos políticos—, de las ideologías religiosas en términos de lo que puede llamarse teodicea o donación de sentido. En el caso peruano, los diversos socialismos y el aprismo han hecho competencia abierta, histórica y marcadamente, con la iglesia católica romana, fundamentalmente en el período de entreguerras.

A este respecto debe observarse dos asuntos. Primero, entender que la competencia entre las ideologías propiamente políticas y las religiosas tiene un límite, vinculado a lo que puede llamarse la especificidad del fenómeno religioso: lo propio de la religión es la donación de sentido. Históricamente, la religión ha sido el principal donador de sentido de la existencia humana frente a las ideologías políticas o científicas. El viejo evolucionismo racionalista decimonónico consideraba la historia humana como una escala que se limitaba a aspectos cognitivos e intelectuales, de lo inferior a lo superior: magia, religión y ciencia o religión, filosofía y positivismo, de acuerdo, por ejemplo, con J. G. Frazer o A. Comte. Posteriormente, se halló que los discursos de la magia, la religión y la ciencia no solventan las mismas exigencias o necesidades de los individuos o de las sociedades y que la religión no es un modo imperfecto de solucionar asuntos que la ciencia soluciona eficientemente. Lo propio de la religión es que constituye un sistema de símbolos que imprime concepciones de la existencia bastante eficaces en el sentido de solventar respuestas de orden valorativo. Se trata de respuestas satisfactorias, que no se sustentan o legitiman en una comprobación empírica sino en la articulación con un sistema de pensamiento y acción mayor.

Segundo, se puede pensar la pervivencia de religión en el espacio moderno precisamente por esa capacidad de donación de sentido, por esa capacidad «axiopoética» ante la crisis de sentido que significa la modernidad y la secularización. Estas, a través de la política y la economía, han confiado de manera extremadamente optimista en el

progreso material y moral del hombre, y en la autonomización, adultez y enseñoramiento del hombre frente al mundo y la propia psique humana. El problema es que el progreso político-burocrático y «tecnocómico» no ha solventado todas las respuestas humanas y tampoco ha solucionado los problemas del hambre en el mundo, ni los políticos de la dominación, de la guerra y de la muerte evitable.

Sobre la imperfecta competencia de la política o la ciencia con la religión en términos de donación de sentido, el sociólogo P. Berger decía, en su obra *Rumor de ángeles*, que si bien existen teodiceas seculares, estas fracasan a la hora de interpretar el sufrimiento y hacerlo llevadero, y, sobre todo, fallan ante la muerte. Presenta el caso del marxismo: en él, si bien todas las cosas formarían un todo en la utopía posrevolucionaria y si bien esta concepción puede ser consoladora para un individuo en plenas barricadas, es discutible que lo sea para una persona en trance de sufrir una operación de cáncer, es decir, frente a la idea de la muerte. Concluye que hasta el presente han sido las teodiceas religiosas las que más perfectamente han sabido proporcionar un consuelo mayor. En consecuencia, difícilmente la religión será abolida en algún momento de la historia.

Ahora bien, el caso peruano requiere de varias precisiones. Primeramente, no puede entenderse a la sociedad, ni al Estado peruano como parte del epicentro de los procesos de modernización en el ámbito mundial. Piénsese en los espacios político-burocrático y tecnocómico. En relación con el primero, habría que decir no tiene preeminencia la lógica de la meritocracia y la competencia del cargo y función del individuo como profesional, valoración fundamental en las burocracias más modernas. Lo que hay, y puede evidenciarse palmariamente en los medios de comunicación con mucha frecuencia, es el otorgar supervalor a lo que, en los códigos penales formales y pretendidamente propios de un Estado moderno, se considera delito: el nepotismo. Difícilmente, los burócratas del Estado pueden creer, en términos culturales, que sea algo malo la preferencia por familiares en los cargos públicos pagados por el Estado. Todo lo contrario, se justifica muy sinceramente la preferencia por esta práctica delictiva. El compadrazgo estructura las relaciones sociales en sociedades como la peruana y, cuando un segmento organizado

de personas accede a la administración del Estado, expande este principio en él.

En relación con el segundo, baste decir que, en el Perú, nunca hubo algo parecido a una revolución industrial (ni siquiera algo parecido a la Revolución mexicana como proceso moderno de liberación secular). Para el Perú, puede decirse que es absolutamente importada y exógena la ideología que observa la modernización económica —con la implementación técnica y la profesión perita y especializada— como de carácter mesiánico o salvador de la sociedad humana, como lo plantea el neoliberalismo. Ni un ápice de génesis interna de esta ideología ha acontecido en el seno de la sociedad peruana. Así, difícilmente podría sostenerse que el proceso de secularización haya afectado marcadamente a una sociedad y un Estado como los peruanos.

Hay algunos indicadores censales que refieren la pérdida de poder y representatividad de la iglesia preeminente constituida. Interesante es saber qué ocurre con el segmento de peruanos que está fuera declarativamente de la fe católica y qué procesos sociales y políticos protagonizan, pero también hacer algunas observaciones sobre esta mengua en la última cincuentena de años en el Perú. En principio, si hay alguna pérdida de representatividad de la iglesia más preeminente, advertir que esta se halla dentro de un proceso de crisis propio del espacio contemporáneo. La religión como institución no es ajena a los procesos sociales; en ese sentido, la religión y las instituciones religiosas no son entidades impermeables a ellos. Lo propio de la contemporaneidad es el pluralismo como supervalor y la desinstitucionalización de las doctrinas políticas y religiosas.

Esto significa lo siguiente: los medios electrónicos de comunicación (radio, televisión, cabletelevisión e Internet), constantemente abaratados y, por tanto, accesibles a sectores más amplios y populares, condicionan un espacio de «mercado abierto» de ofertas estéticas, gastronómicas, idiosincrásicas, culturales, políticas y religiosas. Este mercado abierto, permitido por las tibias limitaciones de las fronteras nacionales frente al capital transnacional y la internacionalización, oferta diversidad de alternativas. La consecuencia es, más allá de ideologías específicas, una ideología que supervalora el pluralismo

del mercado abierto. Debe entenderse que pluralismo es el estado de coexistencia de distintos sistemas de valores y fragmentos de dichos sistemas en una misma sociedad, y que supone la existencia simultánea de comunidades de sentido completamente diferentes. El pluralismo como supravvalor es el privilegiar como legítima la libre competencia y la convivencia de doctrinas, más allá de creer en la preeminencia y prerrogativas de una doctrina específica. El problema es que el valor supraordinal del pluralismo, si bien indica cómo comportarse con el distinto, con respeto y deferencia, no ayuda a superar la crisis de sentido propia de la libre competencia de ideologías. La desinstitucionalización, por su parte, es consecuencia de esta apertura y respeto al otro, y de la fluidez consecuente de las formas duras de institucionalidad. Hay que observar, sin embargo, que este espacio de apertura no se debe a una génesis autónoma, fruto de un proceso de modernización nacido desde dentro de la sociedad, sino, fundamentalmente, al espacio abierto por las ofertas de los medios electrónicos de comunicación y a la insatisfacción de grandes sectores de la población no incluidos en los tibios procesos de integración social desarrollados por las instituciones oficiales.

Para comprender como se expresa este pluralismo y la legitimidad que tiene en el espacio contemporáneo, presento un ejemplo vinculado a doctrina religiosa y teología. Las instituciones religiosas suponen espacios de salvación, lo que se llama el valor salvífico de las religiones. Hay tres alternativas en términos de concepción de cerrazón o apertura institucional y doctrinal de la salvación (entiéndase que la salvación es el bien máspreciado en el cristianismo, sea lo que pueda significar ello para las doctrinas o los fieles): eclesiocentrismo, cristocentrismo y teocentrismo. El primero concibe que el centro de la salvación es Cristo, pero que pasa por la iglesia única; se trata del principio «*extra Ecclesiam nulla salus*». El segundo concede que la salvación ocurre en las religiones, en plural, pero sin autonomía de ninguna como dadora de salvación, pues solo Cristo salva. La tercera es la más acorde con el espíritu pluralista: Dios o lo divino es el centro de salvación, sin importar el tipo de mediación. Aun aquí encontramos dos alternativas: una cristología normativa (Jesucristo es el que mejor expresa la salvación) y una

crystalogía no normativa (Cristo no es una mediación privilegiada para la salvación).

Hasta el Concilio Vaticano II, podía afirmarse rotundamente el eclesiocentrismo, sin ser criticado de sectario o tradicionalista. Esto ya no es posible en el espacio de la contemporaneidad, en que se valora la apertura y no la cerrazón institucional. Ninguna iglesia osaría afirmar el principio de que fuera de su propia iglesia no hay salvación, salvo que tenga esta un carácter sectario; representantes de la iglesia católica romana no lo afirmarían muy alegremente, al menos en el espacio abierto de los medios de comunicación, sin que sean criticados por parte del espíritu pluralista moderno. El cristianismo evangélico, el mayoritario, coordinado fundamentalmente por el Concilio Nacional Evangélico Peruano (CONEP) postula el cristocentrismo: las instituciones religiosas, las iglesias, no salvan, sino solo Cristo. Consecuencia sociológica de esta concepción: constantes traslados de personal entre diversas institucionalizaciones de una misma doctrina general. Una llamada «carta de transferencia» permite al fiel trasladarse de una a otra denominación. El CONEP, que respeta la autonomía de cada iglesia adscrita a él, postula creer, en su declaración de fe, en una «Santa Iglesia Universal y única, la cual es el cuerpo de Cristo, visible en las congregaciones locales, y a la cual pertenecen todos los creyentes en Cristo Jesús».

Pero quizá la desinstitucionalización se pueda observar de manera más evidente en el espacio político: en los últimos 25 años, el Perú ha experimentado un proceso de marcada ilegitimidad de los partidos políticos tradicionales, nacidos en entreguerras o en las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo xx: se concibe que las lógicas burocráticas de los partidos, al llegar al poder, no solventan las necesidades urgentes y perentorias de las poblaciones. Una consecuencia de ello es el fenómeno de los *outsiders* y del transfuguismo. A pesar de que los analistas políticos puedan criticar moral y éticamente a estos personajes, lo cierto es que la población no lo hace, es decir, estos procesos son evidentemente legítimos para amplios sectores de la población dentro de un proceso al que mejor habría que llamar de fluidez de ideologías e institucionalidades.

Ahora bien, referíamos más arriba la supuesta pérdida de prestigio y representatividad de la Iglesia respecto al Estado. Difícilmente puede sostenerse esto si consideramos el respeto ceremonial que los distintos regímenes políticos y gobiernos nacionales conceden a la iglesia católica peruana, concretada en la Conferencia Episcopal y los respectivos obispados, y al Estado vaticano. Las ceremonias cívico-políticas, como aniversarios nacionales o procesos de sucesión de mando, exigen el aspecto del culto católico. Los procesos electorales son, en parte, legitimados por las declaraciones de la Conferencia Episcopal, de obispos particulares o del cardenal. Las políticas de Estado vinculadas, sobre todo, a salud y educación siempre sufren el respaldo o la crítica de la iglesia católica institucional, sobre todo en aspectos vinculados a salud reproductiva (concepción sobre la vida humana) y a la preeminencia de la Iglesia en la labor educativa. Uso de anticonceptivos, de la píldora del día siguiente, ligadura de trompas, contracepción en general, pena de muerte y legislación sobre organizaciones no gubernamentales son temas sobre los que aun la iglesia católica institucional tiene potestad.

Distinto es el catolicismo oficial del catolicismo popular. El primero es burocrático, legitima la ortodoxia doctrinal y es consciente de la posición política y el poder que se le concede, dado que constituye un aparato organizado e institucional, legítimo, en principio, en los sectores populares; así como de su capacidad de movilizar ingentes cantidades de devotos. Siendo ritualista, centra el ritual en la liturgia sacramental y los sacramentos, que son dominados por los especialistas de la iglesia organizada y profesional a partir del principio «*ex opere operato*». Este principio otorga legitimidad a la efectividad ritual a partir del respeto a la forma ritual exigida por la institución, no a partir del carisma que indiscriminadamente pueda poseer cualquier individuo. En el catolicismo oficial, puede decirse, el carisma está en la institución, no en algún agente o personal que eventualmente pueda estar fuera de la ortodoxia y jugar con la legitimidad del principio «*ex opere operantis*», es decir, con la efectividad del ritual a partir del «operante» carismático.

El catolicismo popular, por su parte, es espontáneo, y gira ceremonialmente alrededor no fundamentalmente de los sacramentos, sino

de la veneración de imágenes, advocaciones de Cristo y de la Virgen María, de la Cruz y de santos no necesariamente adscriptos al santoral. En este sentido, este catolicismo hace, muchas veces sin proponérselo, competencia con el oficial. Estos cultos populares llegan a prescindir del oficiador profesional y de los objetos de culto administrados y poseídos por la ortodoxia. Por esta competencia, el catecismo de la iglesia católica observa que las expresiones populares «prolongan la vida litúrgica de la Iglesia, pero no la sustituyen», que se requiere de «discernimiento pastoral [o sea de los profesionales, lo sacerdotes] para sostener y apoyar la religiosidad popular y, llegado el caso, para purificar y rectificar el sentido religioso que subyace en estas devociones [...]». Finalmente, y esto evidencia totalmente la competencia, «su ejercicio está sometido al cuidado y al juicio de los obispos y a las normas generales de la Iglesia».

Hago esta distinción entre ambos catolicismos, pues parte de la realidad religiosa peruana está determinada por la distancia cultural e ideológica entre, por un lado, los profesionales de la fe católica y, por el otro, la mayoría de peruanos, fundamentalmente pobres, que se adscriben a una fe, si bien tan ritualista como la oficial, más fluida, menos intelectual, menos institucionalizada, escasamente formal y casi absolutamente espontánea. Consecuencia de esta distancia es la competencia que la ortodoxia percibe en esta fe popular, que eventualmente se institucionaliza de manera alternativa y, por tanto, compitiendo con la institución que pretende el monopolio de la administración.

Pero un segmento interesante de la población peruana, ha establecido ya su distancia definitiva respecto a esta ortodoxia. Se trata de lo que está fuera de la iglesia católica romana. Interesan aquí especialmente los llamados nuevos grupos religiosos. Para retomar lo dicho hasta este punto, dado que no puede aceptarse que la religión haya dejado de tener importancia en términos de referentes de diversos agregados sociales y que también hay un porcentaje de peruanos que está fuera, declarativamente, de la fe católica, conviene saber qué procesos sociales y políticos protagonizan, teniendo como eje la religión, ese segmento de la población peruana.

Se decía más arriba que la religión no es ajena o impermeable a los procesos sociales. Desarrollemos esto: no se puede decir que la

religión sea una entidad independiente y que determine autónomamente procesos sociales. Si bien la religión puede influenciar en estos procesos, es mejor decir que ella es vehículo corporativo por el que ellos se institucionalizan. Ella lo hace a través de diversas formas en que los segmentos sociales asumen el status quo: legitimación, conformidad, contestación o crítica abierta y propuesta de alternativa. A nuevas e inéditas vías de procesos sociales, nuevas e inéditas vías de procesos religiosos. En ese sentido, la religión como fenómeno supone siempre procesos dinámicos. Y si observamos alguna doctrina novedosa e inédita en el panorama peruano, no debemos pensar mistificadamente en que solo ella es la razón de su existencia social. Debemos pensar que ella es expresión institucionalizada de tendencias sociales que no encuentran otro curso. Entonces, los procesos sociales protagonizados por nuevos agentes sociales implican que estos pueden manifestarse a través de novedosas organizaciones, críticas o contestatarias de las tradicionales. Y esto en la religión puede suponer la presencia de nuevas vías religiosas institucionalizadas. Entonces, al interesarnos en la novedad de las institucionalidades religiosas, nos estamos interesando en la novedad de los procesos sociales de la sociedad peruana.

Considerado esto, convendría una combinación de tipologías de estas nuevas institucionalidades, dado que, al interior de este numéricamente interesante segmento de la población peruana, hay una gran diversidad de tendencias. Pero estas tipologías de asociaciones religiosas no deben hacerse exclusivamente con arreglo a doctrinas sino con arreglo a su representatividad sociológica, a su novedad o antigüedad, a su tendencia sectaria o apertura, a las condiciones socioeconómicas y culturales en que se hallan, a su actitud frente al orden social y a los procesos sociales a los que deben su existencia. Hay asociaciones religiosas nuevas y no tan nuevas; sectarias y no sectarias; cristianas y no cristianas: dentro del cristianismo no católico, protestantismos histórico y evangelical, y al interior de este, una alternativa fundamentalista y una no fundamentalista.

Primeramente, se puede distinguir dentro de las llamadas muy genéricamente «nuevas iglesias» dos grandes familias: la que extrae su doctrina de la tradición judeocristiana (que pretende entroncar

con la iglesia primitiva y que tiene la Biblia como texto sagrado, ya sea de modo exclusivo o no) y la que extrae sus elementos doctrinales de las tradiciones esotéricas occidentales o de la mística oriental, dentro de una reelaboración o sincretismo que puede tomar muchas formas. El acceso a tan extraordinaria diversidad de formas y mezclas de todas las latitudes del mundo es expresión del mercado abierto de la contemporaneidad.

Dentro de la tradición judeocristiana, se hallan las instituciones nacidas de la escisión de la reforma de los siglos XVI y XVII. Se las conoce como protestantes. Constituyen el «protestantismo histórico» y hallamos en su interior fundamentalmente el luteranismo, el calvinismo y el anglicanismo. En América, estas institucionalidades representadas por europeos y sus descendientes son llamadas «iglesias de trasplante». En lo doctrinal, lo que particulariza este protestantismo son dos principios: «sola scriptura» y «sola FIDE». El criterio de interpretación de la Biblia es ella misma, no una institución como el Magisterio de la Iglesia Católica. «Solo la fe salva» rompe con el principio «extra Ecclesia nulla salus», que significó negar la salvación eclesial-sacramental del catolicismo romano (el anglicanismo supone una mayor institucionalidad y eclesiocentrismo). En otras palabras, la idea de que solo la fe salva supera a la idea de que fuera de la Iglesia no hay salvación, es decir, supera la dependencia de la salvación por la Iglesia y el sacramento (lo eclesial-sacramental).

Hay un segundo momento de eclosión de iglesias protestantes, que tiene lugar fundamentalmente en Norteamérica, en los siglos XIX y XX, y que se denomina «protestantismo evangelical». Se caracteriza por lo siguiente:

- (1) el énfasis en la degradación de la naturaleza humana por el pecado, que se supera por la fe personal en Cristo, una gracia que Dios da solo a quien él quiere;
- (2) las afirmaciones de que los sacramentos no ofrecen la salvación y que es la Biblia la máxima autoridad de fe;
- (3) la creencia en la necesidad de la experiencia de la «conversión»;

- (4) la práctica de la predicación intensa de la palabra de Dios; y
- (5) la creencia en el retorno de Cristo como hecho próximo.

A estos elementos se suman, en algunas iglesias, otros más bien fundamentalistas o, más bien, pentecostales o ambos al mismo tiempo. Es el protestantismo evangelical el que conocemos más de cerca en el Perú: el que se reproduce rápidamente en Sudamérica; el que desarrolla una prédica intensiva; el que toca las puertas de las casas; el que se difunde a través de plazas, parques y buses; el que compra o alquila cines para convertirlos en templos; el que funda organizaciones no gubernamentales para defender los derechos humanos; el que implementa terapias para curar el alcoholismo y la drogadicción.

Es indispensable distinguir entre las diversas formas que se han desarrollado a partir del siglo XIX en Norteamérica. En general, el evangelismo mantiene el mensaje cristiano fundamental. A diferencia de este, otras iglesias sumaron nuevos elementos doctrinales o modificaron los existentes: principalmente los adventistas, los testigos de Jehová y los mormones, llamados paracristianos de acuerdo con ciertas tipologías. Sobre todo, los dos últimos mantienen característicos elementos sectarios en lo doctrinal. Por eso, resulta imprescindible diferenciarlos.

Aquí conviene añadir las categorías de fundamentalismo y sectarismo. El fundamentalismo es un fenómeno doctrinal, pero que tiene connotaciones sociales y políticas importantes: es conservador, antimoderno, antiliberal y antimarxista. Nació entre algunas iglesias evangélicas norteamericanas con la redacción de 12 folletos reunidos en la obra *The Fundamentals: A Testimony to the Truth*, que presentan los principios de la fe: inspiración verbal y absoluta inerrancia de la Biblia; nacimiento virginal y resurrección corporal de Jesús; valor expiatorio del sacrificio de Cristo; y retorno físico de este. Son puntos mínimos, base de un frente común contra la crítica bíblica moderna, la teología liberal y la del evangelio social. El fundamentalismo suele sumar el premilenarismo: la doctrina que dice que el mundo está a las puertas de una catástrofe apocalíptica y que, por tanto, el retorno de Cristo es inminente. La solución es la conversión individual.

Consecuencia de esta doctrina es un marcado sectarismo, una acerba crítica al catolicismo, sobre todo liberal y de tendencia social, y una actitud de abstencionismo político conservador o de protagonismo político conservador.

El sectarismo supone una suma de características en lo doctrinal y organizacional. Se trata de una agrupación de carácter voluntario que pone de relieve el carácter de separación y peculiaridad de su misión, y se caracteriza por los siguientes rasgos:

- un sometimiento pleno, que hace superar compromisos con otras instituciones o personas;
- un fuerte sentido de identidad;
- la creencia de que tiene un acceso especial, sino exclusivo, a las verdades sobrenaturales y, en ese sentido,
- la convicción de ser una elite religiosa, un grupo aparte al que la salvación le es brindada en primer lugar; y
- la concepción de que la ley es imprescindible para todos sus miembros.

Así, si una iglesia no solo predica el mensaje cristiano, sino que fundamentalmente opone esta prédica a la de otra iglesia y suma, a ello, la pretensión de poseer la seguridad de la salvación, la entendemos como sectaria. Y la intensidad de esta prédica beligerante significará la intensidad del sectarismo de esta iglesia. Es importante notar aquí tres puntos:

- (1) No hay una institución religiosa que sea sustantivamente y de manera perfecta una secta, sino, más bien, tendencias mayores o menores hacia el sectarismo, una realidad no solo doctrinal sino sociológica.
- (2) Más que interesar la supuesta esencia sectaria de una institución, interesa por qué razones sociológicas los individuos se adscriben a una organización con estas características. El sociólogo B. Wilson responde a esto en su obra *Sociología de las sectas religiosas* diciendo que las sectas pueden actuar «como catalizadores

de la historia, cristalizando de forma crítica los descontentos y aspiraciones sociales, y otras precediendo o, incluso, fomentando la reintegración social».

- (3) Retomando algo dicho más arriba, el sectarismo es una típica respuesta a la crisis de sentido propia de la libre competencia de ideologías. El pluralismo como valor supraordinal no satisface las exigencias de identidad e integración social de extensos espacios sociales desarraigados, fundamentalmente migrantes y pobres.

B. Wilson distingue cinco respuestas sectarias básicas: conversionista, revolucionista, introversionista, manipulacionista y taumáturgica. La primera es típica del evangelicalismo (si bien hay evangelicalismos no sectarios como son su gran mayoría), especialmente del pentecostalismo: solo se exige una «experiencia del corazón». La segunda es la propia de los testigos de Jehová y también del llamado milenarismo: la única solución es la transformación inminente del mundo por la acción sobrenatural. La tercera requiere buscar la salvación en la comunidad y separarse de la corrupción del mundo como hacen los menonitas amishianos. Las dos últimas suponen un modo más particularista e intramundano de la salvación como el que ofrece la Ciencia Cristiana y el Espiritismo. Desarrollamos a continuación las respuestas más representativas en relación con la cantidad de fieles, la conversionista y la revolucionista, a través de dos casos: una iglesia pentecostal y los testigos de Jehová.

Se ha incluido al pentecostalismo, tan expandido en el Perú, dentro del evangelicalismo. Se trata de una espiritualidad que insiste en las experiencias del llamado bautismo y los dones del Espíritu Santo; y, sobre todo, en las sanidades y beneficios económicos (teología de la prosperidad) producidos supuestamente por Dios que se alcanzan en cultos esencialmente entusiásticos. Suele introducir la doctrina premilenarista. El pentecostalismo llamado autóctono, iglesias fundadas en Sudamérica, apuntan más bien a sectores deprimidos y empobrecidos. Su extraordinario éxito se debe a una combinación de factores: se incentiva la creencia en que males humanos como las enfermedades tiene su origen en la brujería y el demonio, creencias

arraigadas en los sectores provincianos populares. No delimitados los campos de la religión, la medicina y la brujería, se inician oraciones intensas para lograr echar supuestamente espíritus del mal y consecuentemente obtener la sanación milagrosa. El caso de la iglesia pentecostal Dios es Amor es sobresaliente. Aquí un desarrollo.

La iglesia pentecostal Dios es Amor, fundada a mediados de la década del sesenta en Sao Paulo y una de las cuatro más importantes del Brasil, llegó al Perú a fines de los ochenta. No aceptada por el CONEP por insistir en sus aspectos vulgarmente mágico-ritualistas y hacer abierta propaganda proselitista y sectaria en las iglesias miembros del concilio, esta iglesia ha tenido en el Perú, desde un inicio, un crecimiento extraordinario, tanto que compite en fieles con el pentecostalismo tradicional y de décadas de las Asambleas de Dios del Perú. Los fieles de esta iglesia acuden por primera vez motivados fundamentalmente por la solución urgente de problemas de salud, económicos o morales que siempre involucran una situación de desconsuelo y desesperación. La solución de la urgencia se manifiesta intensísima, con elementos fuertemente emotivos e irracionales, específicamente en acciones sustitutas que pretenden solucionar de modo tangible el problema. La propaganda se dirige expresamente a los individuos que adolecen de problemas urgentes y dramáticos, y ofrece un cosmos perfecto y simple; una doctrina sencilla e incontestable, ad hoc a la solución de los problemas urgentes de los fieles; y formas de experiencia liberadoras de la crisis.

En el comportamiento religioso popular, medicina, brujería y religión no se excluyen necesariamente, y eso mismo sucede con los fieles de la iglesia Dios es Amor, de sectores migrantes mayormente. Cuando la enfermedad no se puede curar por la medicina y se hace crítica, se recurre a una acción complementaria o alternativa de la brujería, el curanderismo o la religión. La respuesta mágica no involucra mucho la conciencia moral del individuo; por eso, cuando «no funciona», se recurre a la respuesta religiosa, que entraña una actitud de mayor compromiso moral y apunta a una posible conversión. En esta iglesia, la brujería y el demonio explican los hechos desgraciados: las enfermedades, la falta de empleo, la mala suerte, los impulsos suicidas, los conflictos familiares, etcétera. El fiel no solo

cree en la brujería, sino que *la padece* y, más que creer en los milagros de las curaciones, *los experimenta*. La brujería es una realidad inobjetable en la experiencia; y la iglesia promueve su creencia y condiciona a que el fiel lea su enfermedad como fruto de la brujería. Esta iglesia es una oferta sugestiva para el individuo: regeneración moral, curación de padecimientos físicos, experiencia de la divinidad, dominio del caos que antes se sufría y seguridad de una regla de conducta y de promesa de vida eterna. Por eso, el éxito en términos de expectativa y número de fieles. Entre los que acuden a esta iglesia hay individuos que se limitan a la experiencia a la sanación. Pero otros se involucran más intensamente con otros aspectos: sistematicidad moral de la vida, espacio de vínculos amicales y eventuales contactos laborales.

En la espiritualidad de esta iglesia percibimos cuatro dimensiones de la experiencia religiosa: puritana, demonista, entusiástica y fundamentalista. La primera es la que despierta o acentúa la conciencia del pecado en el individuo que acude para resolver su problema moral, psicosomático o médico. Hay una lectura moral de la enfermedad: superar este mal significa arrepentirse y renunciar al pecado de una manera radical, negando rigurosamente todo goce considerado sensual y pecaminoso. La solución es el milagro, que se logra solo en esta iglesia y a partir del acto de la conversión.

La segunda le descubre al individuo que, así como la solución del pecado-enfermedad es Cristo y el Espíritu Santo, su causa es el demonio. Lo que transforma al individuo es el arrepentimiento, la aceptación de Cristo como Salvador personal y el abandono del pasado de enfermedad, problemas y pecado, asimilado todo al demonio y al mundo. Se necesita objetivar la responsabilidad, la culpa y la enfermedad, haciéndolas no-yo, para que, a partir de una dramatización, estas «salgan» del individuo, y este se libere; y la mejor manera de lograrlo es asimilarlas a la persona del demonio y, para esto, debe experimentársele. Así, empieza una lucha, no contra los propios impulsos, moralmente insoportables, sino contra la objetivación de esos impulsos: el demonio.

La tercera es abierta por la doctrina específicamente pentecostal. El entusiasmo es el espacio en el que se desenvuelve el drama de la

eventual expulsión del demonio por Cristo y la presencia del Espíritu Santo. Solo en el entusiasmo se experimenta la expulsión del demonio, la sanación y la posesión por el Espíritu Santo. La objetivación de la enfermedad y del pecado, hacerlos no-yo, alienta siempre una psicología entusiástica e irracional. Arraigada la creencia en la intervención directa del demonio, se tiende a percibirlo.

La última refiere una doctrina que entiende que la crisis del mundo es expresión de su definitiva ruina moral, que el pecado lo invade todo y que la única solución es la conversión y entrega personal a Cristo. La seguridad absoluta en el texto bíblico no se sustenta solo en la doctrina fundamentalista sino, también, en la comprobación experiencial. La Escritura no solo es testimonio sino, sobre todo, una prueba que apunta fundamentalmente a la sanación. La realidad de las experiencias extraordinarias se confirma con la Biblia, al tiempo que la veracidad de la Biblia es confirmada con las experiencias extraordinarias.

El éxito social de esta iglesia pentecostal y, en general, del pentecostalismo se encuentra en que, si bien critica las formas particulares del catolicismo, en general, del cristianismo popular, no critica la propia matriz de esta cultura religiosa. El éxito en términos de crecimiento no se encuentra en lo aparentemente ajeno y extraño de su doctrina o en la simple oferta de una nueva institución y experiencias, sino en que ofrece la posibilidad de la experiencia y del acceso directo a Dios con el propio lenguaje de la religiosidad popular, orientando su experiencia a la solución de los problemas espirituales, morales y aun económicos que aquejan al hombre. El contexto más común en que viven los individuos que se convierten es el de crisis económica y moral; y, por ello, se aplica a ellos una agresiva propaganda que oferta una experiencia religiosa que promete transformarlo; la extensión de la oferta religiosa a lo médico (solución de problemas de salud mediante la sanación) y a lo económico por una vía milagrosa; la aceptación e, incluso, el estímulo a que se involucre el individuo en la experiencia religiosa de la brujería; y la percepción de que se abre un espacio social benigno y de confianza en la iglesia.

Se ha hecho referencia a las iglesias llamadas paracristianas, que se adscriben dentro de la tipología de B. Wilson a la alternativa

revolucionista. Destacan los llamados testigos de Jehová, alternativa de adscripción muy distinta de la pentecostal. Los testigos de Jehová son una organización internacional fundada en los Estados Unidos a fines del siglo XIX y con asociaciones legales en casi todo el mundo, alrededor de las cuales se constituyen congregaciones locales. Esta organización es una transnacional editora de libros y revistas, y una autoridad jerárquica y centralizada de la cual dimanan directivas institucionales y doctrinales.

La doctrina marcadamente milenarista en la que creen formalmente puede hacer suponer que los testigos de Jehová pueden ser explicados con las teorías clásicas del milenarismo, cuya explicación puede resumirse en lo siguiente: reacción de minorías y desposeídos, o choques entre una cultura hegemónica y una población oprimida o desvalida; y la idea de que la ideología es fruto de una discrepancia entre expectativas urgentes y medios inadecuados que no logran su satisfacción. El milenarismo sería una conducta desviada de compensación. Estas explicaciones, sin embargo, no son aplicables al fenómeno del milenarismo de los testigos en el Perú por dos razones: en primer lugar, la creencia en la inminencia del fin del mundo no es la motivación principal de la conversión y la pertenencia a esta congregación; y, en segundo lugar, no se puede evidenciar claramente en los testigos problemas de discrepancias que pretenden ser compensadas y tampoco sectores socioculturales en situación de pobreza extrema.

Dado que la espiritualidad es el modo concreto y particular en que se cree, se interpreta, se entiende, se vive y se experimenta la doctrina, la espiritualidad de los *testigos* se caracteriza por dos elementos constantes:

- (1) una ética elevada a sistema y
- (2) una insistencia en aspectos docentes y de aprendizaje.

La espiritualidad ética se evidencia en un comportamiento sistematizado en obediencia a preceptos bíblicos dentro de una doctrina apocalíptica pero con un carácter marcadamente racional y pragmático ante la vida cotidiana, que ordena la vida del fiel con prohibiciones

en sexualidad, consumo de tabaco y alcohol, prácticas de aseo personal, planificación en las finanzas familiares, etcétera. La organización de los testigos exige a sus miembros abstencionismo o neutralidad política. Pero esta neutralidad no impide hacer críticas muy severas a diversos aspectos de la política y la sociedad. No obstante ello, el abstencionismo político es de carácter conservador: ante abusos o ilegitimidad de regímenes abiertamente autoritarios, la perspectiva de los testigos sobre el sentido de la justicia divina en la historia es que solo Dios acabará pronto con la opresión y las injusticias de los gobernantes.

Sobre la espiritualidad docente, el testigo tiene una necesidad perentoria de hacer proselitismo, pero la base de ella es la actividad docente, tanto de aprendizaje como de enseñanza. El testigo tiene una concepción especial sobre el conocimiento y la educación que supone un estilo de vida consecuente. La sistematización de ese conocimiento se realiza mediante un verdadero sistema educativo de carácter totalizante que se presenta en su proselitismo y en todas sus reuniones y ceremonias. Este sistema de educación y la concepción que la envuelve toma su distancia de la educación formal y adopta una postura ambigua: critica lo académico y científico, pero al tiempo usufructúa de él, legitimando la propia doctrina con sus datos y afirmaciones. Esta integración subordina el conocimiento secular o mundano, académico y científico (teorías, técnicas, metodología y datos) al sistema de la doctrina.

El corolario de esta espiritualidad ética y docente es el milenarismo, pero en un sentido muy específico. Este no solo es importante porque explica el futuro sino, sobre todo, porque explica el pasado y el presente; porque ofrece un entendimiento teodiceico que satisface la necesidad de ciertos sectores que buscan en la religión una respuesta sistemática y global a interrogantes más bien intelectualizadas sobre la existencia pero, sobre todo, sobre el presente contingente. Si bien lo estrictamente milenarista puede estar implícito, lo importante no es la doctrina en sí o una supuesta función de compensación, sino una explicación del mundo que, si bien es ingenua y simplista, tiende a satisfacer a sectores que buscan una respuesta convincente, holista, racional y con «visos de científica», criterios valorados en esos sectores propios de testigos de Jehová: pequeña burguesía, clase

media baja, intelectuales autodidactos, modestos funcionarios o empleados, etcétera.

Esta espiritualidad de los testigos, caracterizada como ética y docente, puede contenerse en el concepto weberiano de «intelectualismo proletarioide». El intelectualismo religioso supone la necesidad de salvación y religiosidad ética dentro de una concepción del mundo como un cosmos con sentido. Esta salvación es de carácter más sistemático que la salvación de las necesidades que caracterizan a las «capas no privilegiadas», y lo que busca es dar un «sentido» único a la vida. Pero este intelectualismo no está condicionado por determinismos socioeconómicos como penurias materiales, es decir, la adscripción al salvacionismo (que puede ser milenarista) no se vive como una necesidad imperiosa, fruto de una pobreza extrema o de una miseria de la cual urge salir. El elemento proletarioide lo constituye el hecho de que cobija a sectores que pueden estar en el límite de la existencia mínima, pero nunca de pobreza extrema: individuos de clase media baja, compuesta por operarios especializados, maestros de escuela, trabajadores de pequeños oficios libres, pequeños funcionarios y pequeños comerciantes. Esta es la composición social de los testigos, cuyos miembros pertenecen a sectores subalternos, clases medias bajas, que tienen pretensión de instrucción, ilustración y conocimiento, y que tienen una práctica religiosa intensa y sistemática.

Esta suerte de breve análisis de estas dos alternativas preeminentes dentro de las genéricamente llamadas nuevas iglesias o nuevos grupos religiosos puede ayudar a relativizar el término secta, a hacerlo más sociológicamente pensado y a entender que las alternativas de fe que tienen los individuos en el Perú no son decididas fundamentalmente por las ideologías o doctrinas formales, o por las instituciones que supuestamente de manera unidireccional se imponen a los individuos, sino, más bien, por razones psicosociales; por necesidades existenciales, de salubridad física y psíquica; por procesos de búsqueda, iniciados urgentemente por los propios individuos ante la ausencia de ofertas por las instituciones llamémosles tradicionales.

El individuo no se convierte a una sociedad religiosa en razón de su oposición irreconciliable con el mundo y sobre la base de un razonamiento que podría ser este: hay un conflicto con la sociedad que el

saber del sujeto no puede solventar satisfactoriamente; por tanto, se accede a una doctrina que legitima este conflicto. Hallo que el individuo se convierte no por sectarismo o protesta religiosa, sino porque la institución es una vía alternativa en que satisface exigencias o necesidades diversas (intelectuales, de aprendizaje, de adopción de valores, afectivas, de compulsión psíquica, de asociación, etcétera) que finalmente le permiten interpretar satisfactoriamente el mundo y le ofrecen seguridades mínimas de orden moral y ético.

La conversión a nuevas y no tan nuevas alternativas de institucionalización religiosa involucra un número de fieles que se puede considerar en términos de masa de electorado. Dado que el número de protestantes evangélicos puede estar sobrepasando en el presente los dos millones de peruanos, es pertinente que las alternativas políticas dirijan sus estrategias a pactar o hacer proselitismo en estos espacios. Al menos desde el proceso electoral de 1990, una alternativa política pactó con este segmento del electorado con consecuencias contradictorias. El propio segmento, al volverse consciente de que hay una masa crítica que puede determinar representatividad y poder político, ha asumido por propia cuenta la dirección. El protagonismo y la orientación política están por verse luego del acceso al poder legislativo de una suma de personas vinculadas al evangelicalismo. Interesante será conocer las estrategias de la iglesia católica institucionalizada en términos de la preeminencia que pretende mantener y de los reclamos del evangelicalismo de un trato igualitario de Estado a las distintas denominaciones dentro de un espacio de pluralismo.

Para terminar esta suma de ideas sobre las implicaciones entre la religión y la sociedad peruana en el espacio de la contemporaneidad, retomaré dos aspectos:

- (1) Si bien la secularización y la modernidad intentaron mandar a la religión al espacio doméstico, esta no accedió a la exigencia; la razón, el carácter axiopoético, de integración social y de identidad en el ámbito social que mantiene por excelencia la religión. Este intento de privatización se atenúa en un espacio como el peruano, escasamente moderno.

-
- (2) La religión puede ser leída por el analista no tanto como una mistificación de los intereses y necesidades de los segmentos sociales, sino como expresión de las necesidades y pretensiones de sectores sociales, económicos y culturales. No hay religión exótica e inédita; hay nuevas necesidades sociales que exigen ser canalizadas por instituciones. Acontecen nuevas formas institucionales cuando las que existen no solventan estas necesidades o cuando nacen nuevos sectores sociales de identidad, civilidad y sensibilidad, no representados en formas ya cristalizadas.

Diagnósticos



Introducción

Luego de la experiencia del autoritarismo fujimorista, el Perú ingresó a un periodo de transición en el que se generalizó la necesidad de construir un sistema democrático sostenible como uno de los fundamentos para lograr el desarrollo. En ese sentido, las fuerzas políticas y sociales del país estuvieron de acuerdo con delinear una estrategia de largo plazo, con objetivos definidos.

Sin duda alguna, la voluntad manifestada entre 2000 y 2001 fue clara al respecto y estuvo en la base para generar espacios de concertación entre los que destacó el Acuerdo Nacional. Sin embargo, los balances preliminares en relación con los avances en la construcción democrática luego de cinco años no son positivos. En el mejor de los casos se estima que el proceso de transición inaugurado en 2001 aún continúa, pero, no obstante ello, muchos de sus procesos fundamentales son aún reversibles. De hecho, una óptica más negativa puede incluso poner en consideración la pertinencia del desarrollo de un sistema democrático, dada las características socioeconómicas de la sociedad peruana.

En efecto, una lectura que podría desprenderse de los informes sobre la situación de la democracia, realizados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la región latinoamericana y el Perú, podría conducirnos a hacer dicha aseveración. En suma, la democracia es un sistema difícilmente sostenible en situaciones que muestran una extendida y aguda pobreza.

Pero, además del factor mencionado, también hay otros aspectos importantes que debemos tomar en cuenta cuando se trata de establecer los mecanismos actuantes en la debilidad de la democracia peruana. Uno de los que resalta sin mayor dificultad es, sin duda, la poca capacidad y organicidad que muestran los actores políticos y sociales del país. En ese sentido, así como la pobreza plantea retos determinantes al fortalecimiento democrático, las graves deficiencias en representatividad y legitimidad también actúan en ese mismo sentido. Dicho de otra manera, es imposible construir una democracia sólida cuando están ausentes los agentes que deben llevar a cabo estas tareas, es decir, los partidos políticos y las organizaciones sociales.

Así, el Perú ha venido mostrando durante estos años una importante desviación respecto a lo que se considera la situación ideal para la democracia. Resulta sumamente difícil consolidarla cuando los actores que deben realizar las tareas correspondientes son frágiles o inexistentes. Por eso, lo que hemos visto durante estos años de construcción democrática es la escasa potencialidad movilizadora de los actores sociales si se consideran sus capacidades para formular, difundir y hacer incidencia con sus demandas.

En este sentido, ha venido quedando claro que el esquema que se utiliza para promover mayores ámbitos democráticos en el país adolecen de la debida información, muchas veces asume premisas que no resultan valederas en la realidad y no considera aspectos que se presentan como cruciales para arribar a los objetivos propuestos. En suma, el conjunto de estos problemas establece la necesidad de un conocimiento más preciso de los agentes directamente vinculados al proceso de profundización democrática para establecer así sus potencialidades y debilidades.

De igual manera, todo ello está íntimamente relacionado con el tipo de acciones que debería fomentarse para generar una mayor y mejor movilización de los actores sociales, cuyos diversos intereses y demandas deben encontrar, por un lado, vías de realización y, por el otro, la posibilidad de ejercer hegemonías que garanticen su fortalecimiento y posicionamiento político.

Todo lo expuesto está directamente involucrado con los objetivos que tratamos de alcanzar con nuestro trabajo institucional. Bajo

estas consideraciones, **desco** tomó la decisión de que el tema de los actores sociales sea el eje temático para parte de las actividades de investigación que debían realizar sus diferentes programas de promoción del desarrollo durante el presente año.

Así, se diseñó un plan de trabajo que estuvo a cargo de Mariana Llona e Ingrid Saito, de la Unidad de Planificación y Desarrollo Estratégico (UPDE). Ellas se encargaron de conducir la ejecución de lo allí contemplado. Por otro lado, se formaron los equipos de cada uno de los programas y se estableció que el producto final debía ser la elaboración de siete diagnósticos.

Cuatro de ellos correspondieron al programa **desco** Sur, con sede en Arequipa. El de la Unidad Operativa Territorial (UOT) Colca estuvo bajo la responsabilidad de Aquilino Mejía; el de la UOT Lampa, bajo la responsabilidad de Margarita Larico; el de la UOT Caravelí, bajo la responsabilidad de Juan José Vellille; y el de la UOT Pausa, bajo la responsabilidad de Juan Santa Cruz. Por otro lado, el diagnóstico del programa urbano **desco** Lima Sur estuvo a cargo de Laura Soria, Teresa Cabrera y Marcos Rodríguez; el del programa **desco** Selva Central (Villa Rica, Oxapampa), a cargo de Ana María Yzaguirre e Ingrid Saito; y el del programa **desco** Sierra Centro (Huancavelica), a cargo de Gissela Ottone.

En resumen, este plan consistió en la organización de cuatro talleres de trabajo. Los dos primeros, llevados a cabo el 6 y el 27 de junio, se centraron en el marco conceptual y en las definiciones claves. Posteriormente, el 21 de julio, se realizó el taller metodológico, en el que se estableció las dimensiones y los instrumentos de análisis que se utilizarían. Pasada la fase de trabajo y redacción, se organizó el cuarto y último taller, en el que se presentaron las versiones preliminares de los diagnósticos y se produjo un debate y un intercambio de opiniones para realizar las correcciones del caso. Este se realizó los días 14 y 15 de octubre, en el marco de un consejo directivo ampliado, en la ciudad de Pausa, provincia de Páucar del Sara Sara.

Los resultados son los que tienen ustedes a continuación. Con ello esperamos hacer una pequeña contribución para paliar en la medida de lo posible la necesidad de información y reflexión sobre los actores sociales en el Perú.

Actores sociales y modelos de gestión de la ciudad
en Lima sur

Teresa Cabrera

Marco Rodríguez

Laura Soria

En el *foyer*

Una idea de la magnitud de los retos que plantea la gestión de una ciudad como Lima se expresa en su *dimensión*: la capital alberga la tercera parte de la población total nacional y está siete veces más poblada que la segunda ciudad importante del país; también en su *voracidad*: solo en los últimos 10 años se ha extendido a costa de 14.800 ha de zonas de cultivo en los valles del Chillón, Rímac y Lurín, dejando a su paso cemento y ladrillo, mientras cada día, el acuífero de aguas subterráneas disminuye a razón de 1,5 metros cúbicos por segundo; otro indicador es el *volumen de lo que emite*: 6.750 toneladas de basura diaria, de las cuales solo un 20% tiene un final adecuado; apenas el 10% de los desagües de la ciudad son tratados y el resto se va directo al mar; y su parque automotor contamina tanto que la mitad de los policías de tránsito que la cuidan sufren de algún tipo de afección respiratoria.

Este monstruo insaciable habita el desierto y, día a día, acumula energía con el temor que nos produce. Existen esfuerzos por articular las partes, por concertar acciones y por imaginar un mejor horizonte, pero los resultados obtenidos no son muy alentadores. Desde los denominados «conos» se han venido construyendo propuestas dirigidas a la identificación de problemas comunes y elaboración de propuestas conjuntas que permitan orientar mejor el presupuesto público. Algunas de estas articulaciones se han traducido en mesas de alcaldes

—tales son los casos de Lima norte, Lima sur y Lima este—. La base de esta articulación está en el supuesto de que la contigüidad física determina problemas y soluciones comunes.

Otro modelo, promovido en el ámbito de los gobiernos distritales, es el constituido por las iniciativas basadas en la identificación de una problemática específica (la seguridad ciudadana, por ejemplo), sobre la cual se empiezan a articular diversas acciones que debieran trascender las delimitaciones geográficas de estos distritos. De igual modo, la sociedad civil ha venido promoviendo diversas iniciativas, ya sea para estar insertas en el aparato de toma de decisiones y enmarcadas en la normatividad existente (como es el caso de los representantes de la sociedad civil ante los consejos de coordinación local) en la identificación de una problemática y la construcción de propuestas conjuntas como en el caso de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza. Todos estos casos son propuestas de modelos de gestión que se encuentran tanto dentro de los marcos de ley como dentro de iniciativas no consideradas por esta.

Un objetivo del Programa Urbano de *desco* para desarrollar este diagnóstico era caracterizar los actores sociales que contribuyen a diversos modelos de gestión de la ciudad. La zona de atención fueron los distritos de Lima sur, donde este programa interviene: Villa El Salvador, Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores y Lurín. Aplicamos, de acuerdo con la metodología construida por *desco*, las entrevistas a profundidad a actores claves en cada una de estas articulaciones; y recogimos información proveniente de informes internos de los espacios de articulación, publicaciones oficiales y documentos de análisis producidos por especialistas, entre otros. Con ello pudimos reconstruir el proceso de formación de las articulaciones y contrastarla con la experiencia del programa en el territorio de Lima sur.

El presente diagnóstico se desarrolla en tres secciones. La primera se centra en el recuento de ciertos aspectos de contexto que contribuyen a explicar la situación a la que hace frente la actual gestión de la ciudad capital. La segunda se dedica a la descripción de los procesos de articulación que diversos actores locales vienen impulsando

en la zona sur de Lima, pretendiendo caracterizar los modelos de gestión de la ciudad existentes. Finalmente, la tercera parte se aboca a la presentación de las constataciones a las que arribamos en este diagnóstico y del diálogo en relación con ellas.

El escenario

En nuestro país, el acelerado proceso de urbanización ha producido situaciones perversas como el crecimiento desmesurado de la ciudad capital en desmedro de las ciudades del interior del país. Este proceso ha estado acompañado de pobreza, de ocupación de terrenos sin habilitación urbana y con déficit de servicios, de transporte urbano de baja calidad, de precariedad en las condiciones laborales y de baja calidad medio-ambiental, entre otras. En todo este tiempo, el Estado no ha asumido el papel de brindar garantías a sus ciudadanas y ciudadanos para el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Crecimiento sin planificación y desigualdades en la ciudad

Hoy, la etapa «explosiva» que caracterizó el crecimiento de las grandes ciudades en la segunda mitad del siglo xx —y este es el caso de Lima— ha concluido. Asistimos a su momento de consolidación, marcado por varios procesos simultáneos. El primero de ellos, quizá el más relevante, tiene que ver con *el fin del ciclo histórico de las grandes migraciones campo-ciudad*, con lo cual este deja de ser el principal factor de crecimiento demográfico en las ciudades y aparecen, en su lugar, dos hechos significativos. Por un lado, el desplazamiento poblacional —los migrantes entran y salen de las ciudades con mayor libertad, empleando múltiples estrategias—; y, por el otro, las dificultades de la propia ciudad para absorber su crecimiento vegetativo.

A este último hecho se liga el segundo gran proceso que indica la consolidación de la ciudad: *la modificación en la pirámide de edades*. El incremento relativo de los jóvenes por sobre los niños implica una presión cada vez mayor por empleo, educación superior y alojamiento. A lo que deberemos sumar en los próximos años la falta de espacios de

recreación pasiva y servicios específicos para la creciente población de adultos mayores.

El tercero de estos procesos en curso es la *densificación de los espacios urbanos*, que se da de manera desigual. Las periferias crecen y el centro se degrada rápidamente. Los barrios de esteras y sin servicios¹ han pasado a ser ciudades con viviendas precarias, pero de material «noble» (cemento y ladrillo). Se ha incrementado el número de personas por habitación y las viviendas se tornan multifamiliares. Los espacios de uso público tienden a disminuir o a privatizarse, y pierden tanto su carácter articulador de las distintas partes de la ciudad como su dimensión más política: lugar de intercambio, de vida colectiva, de expresión comunitaria y de identidad ciudadana. Sí antes la percepción común era que las ciudades se debían construir para alojar la enorme explosión demográfica, ahora el problema central radica en gestionarlas.

En décadas anteriores, la pobreza urbana tenía como característica un origen provinciano, hoy los pobres urbanos son hijos de la ciudad, con actitudes y expectativas distintas. Durante los noventa, los terrenos «en mejores condiciones» para ser ocupados, por calidad de suelo y cercanía al centro, ya estaban habitados. Solo quedaban disponibles los terrenos marginales, pequeñas quebradas y espacios intersticiales destinados a otros. Este hecho dio lugar a que en la misma periferia, aparentemente homogénea, se reproduzca la desigualdad que se expresa en las oportunidades de ocupación de los espacios. Las zonas más antiguas de la *ciudad popular* han logrado, por lo general, el saneamiento físico y legal, acceso a servicios básicos y la construcción de infraestructura como escuelas, mercados y hospitales.

¹ Las barriadas en Lima, surgida a mediados del siglo xx, son una forma de urbanización en la que primero se accede al suelo —generalmente por invasión— y, posteriormente, se construyen la vivienda y el barrio, dotándolos, finalmente, de servicios urbanos. Dado que la vivencia de las familias precede a la construcción física de la ciudad, estos barrios poseen, en su origen, condiciones subestándar de hábitat, que se van superando según avanza su consolidación. Aquello que en **desco** denominamos *ciudad popular* es producto de esta dinámica y en el transcurso de medio siglo ha generado una cultura particular; formas y dinámicas económicas distintas a las de la ciudad tradicional; y, evidentemente, un paisaje urbano particular.

El problema a resolver aquí está asociado a la calidad de los procesos de consolidación de la ciudad: ordenamiento de los núcleos económicos, ordenamiento del transporte y asistencia técnica para la densificación habitacional, entre otros.

Los *nuevos barrios* tienen como perfil de poblador a aquel que proviene mayoritariamente de otro distrito de Lima o, incluso, del propio distrito, posee una cultura urbana y sus redes sociales están relativamente arraigadas en la ciudad, reducidas en número y afinadas en vínculos directamente familiares. Por la cercanía con barrios antiguos pueden construirse lentamente y acceder, simultáneamente, a los servicios de la ciudad popular más consolidada. A diferencia de las grandes ocupaciones, tienen como característica la fragmentación espacial, determinada por las condiciones del terreno, y la de tipo organizacional —elevado número de barrios y de representantes— sin lograr niveles de agregación necesarios. Las respuestas a los problemas tienden a ser menos comunales y más individuales. La recurrencia a las redes familiares cercanas y coexistentes en el barrio permite mayor capacidad para soportar las carencias físicas del entorno inmediato.

En lo que respecta a la vivienda, la estrategia ha sido la de ocupar terrenos de baja calidad, sin asistencia técnica ni servicios financieros adecuados. Hacia 1990, cerca de la mitad de los 7 millones de habitantes limeños vivía en asentamientos humanos. Si hasta fines de los ochenta se contó con un tenue e interesado apoyo a estos barrios por parte del Estado —por la eventualidad de capitalizar políticamente este apoyo—, en las últimas décadas, a pesar de tratarse de un fenómeno masivo, estos nuevos barrios no son objeto de atención de ninguna instancia estatal, ni parece haber un interés real en variar la situación.

La desigualdad en la ciudad no solo se expresa en la marginación territorial sino, también, en la calidad de los servicios que recibe la población dependiendo de sus ingresos económicos. Los distritos con mayores recursos tienen mucha mejor protección policial por parte del Estado que la que reciben los distritos con menores ingresos, aunque estos sean los que sufren más por la delincuencia. Así, mientras que San Isidro cuenta con un policía por cada 235 habitantes, San

Juan de Lurigancho solo cuenta con un policía por cada 1.473 habitantes. En este campo, la actuación del Estado también ha permitido la implementación de estrategias informales, a fin de garantizar la seguridad en las calles o por lo menos intentarlo. Así proliferan rejas, cadenas y tranqueras que cierran el tránsito en las calles, y parques que condicionan el acceso. Para enfrentar esta situación de inseguridad, algunos sectores de la sociedad han promovido la participación en comités de seguridad ciudadana que, aliados con el Estado, actúan bajo una lógica de represión. Por otro lado, ante la ineficiencia del gobierno central, los gobiernos municipales optaron por implementar cuerpos de serenazgo cuya función ha sido la de velar por la seguridad en el distrito. Actualmente, casi todos los distritos de Lima cuentan con este servicio, que se financia con la cobranza de tasas especiales a los vecinos.

Marco normativo y presupuestal para la gestión de la ciudad

A pesar de que el Perú cuenta con más de 2.000 gobiernos municipales, es uno de los países más centralizados de la región. De los 1.826 distritos, solo 75 representan el 50 % de la población y solo entre 150 y 300 pueden generar ingresos propios y recaudar tasas. Una mirada integral de la ciudad hace evidente que no se trata únicamente de un problema de captación de recursos. La recaudación asociada a la renta del suelo, por ejemplo, depende de un amplio espectro de factores cuyo control escapa a los gobiernos locales, y el problema de desigualdad que esto genera demanda replantear la distribución de los recursos, que no debe estar únicamente dirigida al crecimiento endógeno de los distritos o pensada como mero mecanismo de compensación, sino orientada por una lógica de manejo integral de los espacios metropolitanos.

La expansión horizontal de la ciudad y su subdivisión territorial en el supuesto de una mejor gestión ha sido una constante en el desarrollo de Lima. Para 1940, la provincia de Lima contaba con 23 distritos, en 1961 con 30, en 1981 con 39 y en 1993 con 43. La incapacidad

del Estado para dar solución a las necesidades de las poblaciones abona en la ilusión de que estas se resolverán mediante la autonomía administrativa y la conformación de nuevos distritos, incluso provincias dentro del ámbito metropolitano, como demuestra el reciente caso de San Juan de Lurigancho.

Una característica de los gobiernos municipales que se ha mantenido en el tiempo ha sido la debilidad institucional. Las reglas de funcionamiento que los rigen no estimulan la recaudación tributaria y, en ese sentido, reducen su autonomía gerencial. Se carece, además, de las herramientas necesarias para la prestación de servicios, mientras se agudiza el endeudamiento interno debido a pasivos en jubilaciones y prestaciones sociales no bien documentadas y carentes de respaldo financiero. Todo ello reduce las posibilidades de los gobiernos locales de impulsar un desarrollo económico territorial y gestionar adecuadamente los escasos recursos con los que cuentan.

La Constitución de 1979 dota de autonomía política a los gobiernos municipales y establece la elección popular de sus miembros, a quienes adjudica como función central la planificación del desarrollo de su localidad. Desde entonces, Lima ha contado con ocho gestiones municipales y dos leyes orgánicas de municipalidades.

La primera (ley 23853), de 1984, brinda mayor autonomía a los gobiernos municipales, posibilita la constitución de empresas municipales, los provee de mayores recursos y, finalmente, regula su organización, funciones y competencias. Sin embargo, se otorga demasiado poder al alcalde; no se establece diferencias entre responsabilidades provinciales y distritales, que tienden a duplicarse; y no se aborda la problemática de los municipios rurales. De hecho, las funciones establecidas no estuvieron acompañadas de la transferencia de los recursos económicos y técnicos necesarios. Cabe señalar, además, que esta ley fue vulnerada por más de 48 normas emitidas por el gobierno central durante el gobierno de Fujimori; entre ellas, el decreto legislativo 776, de diciembre de 1993, que redujo los ingresos² y suprimió

² Entre otros, la desactivación, con la distritalización de recursos planteada por la norma, de las transferencias del impuesto de promoción municipal que recibía el INVERMET para inversiones y obras públicas.

las funciones social y ambiental de la propiedad y la facultad para imponer limitaciones a la propiedad privada, directamente vinculada a la capacidad de proporcionar a los ciudadanos la posibilidad de un ambiente adecuado para la satisfacción de necesidades vitales como vivienda, salubridad, recreación, abastecimiento, educación, seguridad, transporte y comunicaciones.

La segunda (ley 27972), de 2003, define como misión de la municipalidad promover el desarrollo sostenible local. En ese sentido, contempla la obligación de la construcción de planes de desarrollo local concertado y la implementación de los *presupuestos participativos*. Sin embargo, no se incorpora a los consejos de coordinación local (CCL) en la estructura de gobierno; y no se resuelve el problema de la superposición y confusión en la asignación de competencias entre los ámbitos provincial y distrital. Esto último se agudiza con el hecho de que la Municipalidad de Lima adquiere un régimen especial que incluye que asuma funciones de gobierno regional que no han sido asumidas ni desplegadas por la actual gestión.

Lo importante de señalar es que el principal problema político que afecta la gobernabilidad de los territorios no ha sido solucionado, esto es, el papel que debe tener la oposición en un juego de pesos y contrapesos de poder. Este aspecto se torna sustancial si se considera que, en los últimos años, las elecciones suelen ser ganadas por porcentajes que no llegan al 25 % del total de votantes en una localidad y, además, que lo han sido en medio de una fragmentación expresada en la cantidad de listas que luchan por entrar a la municipalidad. Un modelo de estas características desincentiva la construcción de coaliciones y búsqueda de alianzas.

La fragmentación en la atención de los problemas que afronta la ciudad apuntan a fortalecer dos tendencias perniciosas: la privatización de los servicios públicos —con la consecuente marginación de los ciudadanos, convertidos en «clientes», que no puedan costear la atención— y la atomización de las demandas de la población, con lo que se afirma aún más la debilidad para formular intereses comunes para actuar sobre la integralidad de la situación.

De la participación política a la participación ciudadana

El crecimiento demográfico de la capital, entre los cincuenta y setenta, estuvo acompañado de una intensa organización política y gremial. Los gobiernos sucesivos no mostraron capacidad para resolver los problemas de vivienda, de atención de servicios y de generación de empleo, y eso motivó crecientes movilizaciones populares. Las movilizaciones de estos años, de acuerdo con el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), articulaban los intereses de los pobladores de barriadas con las reivindicaciones del movimiento obrero.

Con el fin de las grandes invasiones, la construcción de viviendas y el logro de acceso a servicios, dejan de existir reivindicaciones capaces de unificar los intereses de los pobladores. A ello se suma la presencia del PCP-SL y el MRTA en Lima, las políticas antiterroristas y la violación de derechos humanos. La presencia del Ejército, a la par del avance senderista y su violencia contra dirigentes de la zona, produjo el alejamiento de la vida pública de muchos dirigentes y dirigentas. La suspensión de las garantías constitucionales sobre las libertades públicas, en el marco del denominado autogolpe de abril de 1992, contribuyó decididamente a ello.

Las políticas de ajuste estructural neoliberal, implementadas por el régimen de Fujimori, empobrecieron aún más a los sectores de la periferia de la ciudad. En este período se estableció, mediante la implementación de programas de alivio a la pobreza, una relación directa entre el Estado y una importante franja de las llamadas organizaciones sociales de supervivencia, lazo que rápidamente adquirió un carácter clientelista.

Hacia fines de los noventa, algunos municipios iniciaron procesos de planificación participativa y se remitieron, en muchos casos, a reivindicar la apertura de las organizaciones populares que caracterizó la práctica de los gobiernos locales izquierdistas de los ochenta (Remy 2005). Sin embargo, desprovista de un marco partidario y ante la evidente crisis de las propias organizaciones populares, esta participación tiende a ser acotada y se orienta por agendas sumamente atomizadas, que no se sostienen en un reconocimiento de los derechos de decidir sobre los asuntos públicos.

Esta configuración, en la que confluyen el cambio en la estructura de las demandas y formas de organización y movilización de las organizaciones populares, y la incapacidad de los partidos para impactar en la política nacional y su virtual reducción a aparatos electorales, redundan en la despolitización de las demandas. En este desalentador contexto, el gobierno de transición impulsará un proceso de descentralización que tiene como característica esencial la institucionalización de la participación ciudadana en la gestión del gobierno a través de la planificación estratégica del territorio.

Ya en el gobierno de Toledo, se promulgaron una serie de leyes y reglamentos que establecieron la creación de espacios de participación ciudadana en los diferentes niveles de gobierno: los consejos de coordinación regional (CCR) y los consejos de coordinación local (CCL), que constituyen hoy en día espacios potenciales para el establecimiento de mecanismos permanentes para la toma concertada de decisiones. Sin embargo, por el escenario descrito líneas arriba, al que se suma el papel preponderante del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en la regulación de los presupuestos y los mecanismos de inversión, la participación ha devenido en un proceso técnico antes que en una intervención política. Los marcos normativos vigentes no dotan de carácter vinculante a las decisiones que se toman de manera concertada y el propio diseño de los espacios de concertación pasan por alto aspectos como la representatividad de los denominados *agentes participantes*, factores ambos que determinan la escasa legitimidad que han alcanzado estos procesos, sobre todo si se tiene en cuenta la actitud reticente de la mayoría de autoridades y el hecho de que no constituyen una política que se haya adoptado de manera uniforme para el conjunto de la ciudad.

En un escenario como el que hemos tratado de reconstruir ¿qué caminos están transitando los actores para encarar los retos de gestionar y dar solución a sus problemas en la ciudad?, ¿a qué clase de asociatividad se inclinan las autoridades y qué intereses pretenden conjugar?, ¿con qué dificultades se encuentra la población en sus intentos por canalizar sus demandas?, ¿qué características cobra la actuación del Estado y cómo se articulan sus distintas instancias? La siguiente sección, a partir de un acercamiento a las dinámicas de

articulación observadas en nuestro ámbito de intervención, esboza algunas pistas para responder a estas cuestiones.

Los ensayos

Con el objetivo de hacer una caracterización genérica de las articulaciones observadas en Lima sur, hemos recurrido a una primera diferenciación de estas referida a su origen. Así, hemos definido dos tipos de articulación. La primera es *funcional*. Se trata de aquella en la que los actores, en función de la identificación de una demanda o trama de demandas, resuelven asociarse para darle viabilidad a una solución. Las alianzas establecidas se piensan como una estrategia para incidir en una instancia superior, asociada a la resolución de la demanda. La segunda es *normada*. Se produce a partir de la normatividad que contempla la participación de la población y sus organizaciones en instancias de concertación con el Estado y, eventualmente, con el sector privado. En unos casos, la articulación supone tomar parte en un proceso electoral; y, en otros, se da por invitación o designación desde una instancia directiva.

Estos dos tipos de articulación determinan diferencias en términos de participación ciudadana. En el caso de las articulaciones funcionales que hemos tomado en este diagnóstico, la participación cobra un carácter accesorio, esto es, eventualmente complementario. En lo que respecta a las articulaciones normadas tienen un carácter consultivo: los representantes de la sociedad civil acceden de manera restringida a las instancias de decisión. No se garantiza que su aprobación sea necesaria para definir las acciones que las autoridades públicas emprendan. En las primeras, el liderazgo es asumido por el Estado; en las segundas, la dinámica del proceso la marca la sociedad civil.

La caracterización presentada es tentativa, y en cada articulación observada concurren, tendencialmente, cada uno de los elementos señalados. Aquello que permite un arreglo de este tipo es contar con un marco para señalar las limitaciones de origen y las potencialidades que cobra de acuerdo con la voluntad y orientación

TIPO DE ARTICULACIÓN POR ORIGEN	PARTICIPACIÓN	LIDERAZGO	ARTICULACIONES
FUNCIONAL	ACCESORIA	ESTADO	Asociación de Municipalidades de Lima Sur Juntas de Seguridad Ciudadana
NORMADA	CONSULTIVA	SOCIEDAD CIVIL	Consejos de coordinación local Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza

que proporciona la actuación específica de los actores locales al interior de cada articulación.

Asociación de Municipalidades de Lima Sur

En 1997, la Municipalidad Metropolitana de Lima aprobó la ordenanza 099, que creaba el Sistema Metropolitano de Planificación, y puso al Instituto Metropolitano de Planificación (IMP) al frente de la tarea de impulsar la construcción de planes de desarrollo en todos los distritos metropolitanos.

Entre 1999 y 2000, en el marco de la construcción de los planes distritales y en el esfuerzo de formular una propuesta de áreas de gestión de la ciudad, se lanza la iniciativa de articulación de los gobiernos locales de Lima sur, pensada como una mesa de alcaldes, que no prospera por la débil voluntad política de estos, expresada en la lentitud para la formalización del espacio. Las autoridades electas en 2002 no dieron señales de tener interés en impulsar la planificación ni metropolitana ni distrital, mientras que, en los propios distritos de Lima sur, no hubo una voluntad clara de continuar la iniciativa, ni de parte de la gestión que fue efectivamente reelegida ni de parte de la entrante. La normatividad para la implementación

de los procesos de presupuestos participativos y planes concertados distritales introdujo a los gobiernos locales en una dinámica interna por cumplir con estos aspectos de manera formal, con lo que se redujo aún más la posibilidad de pensar de manera integral Lima sur.

Durante 2005 se vuelve a impulsar la propuesta de mesa de alcaldes en la perspectiva de conformar una asociación de municipalidades para culminar la elaboración del Plan de Lima Sur —tarea en la que convergieron las ONG Alternativa, Eco ciudad y FOVIDA, y el programa PROPOLI (Programa de Lucha contra la Pobreza en Lima Metropolitana), financiado por la Unión Europea—. La versión ejecutiva de este plan se presentó en abril de 2006 tomando como referencia los planes distritales actualizados, mientras que los impulsores de la asociación continuaban embarcados en la necesidad de una constitución legal y la obtención de una personería jurídica del espacio.

La idea expresada por nuestros entrevistados acerca de la potencialidad de una articulación entre autoridades como una estrategia ventajosa para captar mayores recursos y demandar una atención integral ante Lima metropolitana no encuentra un correlato efectivo en las acciones emprendidas alrededor de constituir la asociación. Las actividades que han tenido como eje su «institucionalización» se han prolongado sobremanera, por un lado, por la por la escasa voluntad de las autoridades ediles, que no han generado espacios de discusión y toma de acuerdos sobre líneas concretas de acción; y, por el otro, por las desavenencias entre las autoridades y los cálculos —legítimos, por lo demás— alrededor de capitalizar políticamente la participación en la asociación.

La «institucionalización» a través de su constitución como persona jurídica tiene que ver con que los funcionarios municipales entiendan que esto es una clave para la sostenibilidad en el tiempo y, a través de las distintas gestiones, para las acciones que se emprendan o puedan emprenderse en conjunto. Sin embargo, los alcaldes no ven la asociación como un espacio para plantear sus demandas hacia Lima metropolitana o una carta para presentar Lima sur como una instancia de gestión a fin de lograr captar recursos para atención de sus problemas comunes. La participación, entonces, se limita a delegar funcionarios sin la cobertura necesaria. Ante este vacío, los

facilitadores de antes pasaron a ser los principales impulsores del proceso y en determinadas coyunturas, las ONG, y no las gestiones municipales, dieron la pauta del mismo.

La formulación del Plan de Lima Sur, que funcionó como motor de la articulación, tuvo una carencia significativa en la participación de las organizaciones sociales: la falta de planes concretos y de claridad acerca de su implementación representaron un incentivo muy bajo. No se produce una identificación de la población con el plan ni siquiera en el ámbito dirigencial; en consecuencia, darle mayor importancia al tema no representa un interés sustancial para los alcaldes. En busca de consolidar su legitimidad ante el electorado, buscarán plataformas de mayor y más inmediato impacto.

Los enunciados del plan de Lima sur —lograr ser un área de gestión consolidada y reconocida que forma parte de una Lima policéntrica— reclaman una definición más acabada de los mecanismos de representación y toma de decisiones en el ámbito de la asociación como «instancia política del sistema» de gestión del plan. Una mirada realista en términos del capital político puesto en juego sugiere pensar que la evaluación de los alcaldes al momento de delegar representación pasará necesaria y legítimamente por considerar qué ganan, qué pierden y qué tipo de incentivos se ofrecen para delegar el liderazgo político y la visibilidad pública que comportan acciones de gestión exitosas frente al gobierno central o metropolitano.

Con la obtención de su personería jurídica, la coordinación de las actividades de la asociación recaerá ya no en un «secretario técnico» —como se venía dando hasta ahora— sino en un «gerente ejecutivo» rentado y dedicado a tiempo completo al plan de Lima sur, de modo que el avance del proceso no se encuentre en función de la agenda coyuntural de cada una de las gestiones. Esta figura presenta algunos aspectos inquietantes: por ejemplo, ¿ante quién responde este funcionario y el equipo involucrado que provendría de los propios municipios? y ¿qué nivel de decisión tendría la población sobre la designación de este cuerpo técnico? El poder de decisión que eventualmente podría alcanzar este secretario técnico tendría posibilidades de traducirse en un capital político que los alcaldes sientan como competencia, reduciendo sus posibilidades de acción, y eso resulta

más grave en vista que se espera que los municipios destinen los recursos necesarios para implementar esta secretaría técnica.

Algo que no ha sido especificado desde este intento de articulación de autoridades locales es de qué manera el territorio y sus respectivas administraciones constituirán una «instancia de gestión» bajo los principios estratégicos de «articulación con la metrópoli en otras condiciones» y «articulación interna». No queda claro, con el eventual surgimiento de proyectos comunes para los distritos, cuál será el impacto que la asociación tendrá al interior de la estructura organizativa del gobierno local y cómo se producirán las coordinaciones entre las distintas gerencias. El plan señala que se requiere «superar las actuales arbitrarias divisiones territoriales» y que la consecución de la visión fundacional «implica la generación de redes, subcentros y/o encadenamientos que vayan logrando gradualmente una posible unidad territorial como base de una instancia político administrativa diferenciada».

La propuesta del sistema de gestión de Lima sur, esbozada en el mencionado plan, contempla un consejo interdistrital como «instancia consultiva» que promoverá «el proceso de desarrollo de Lima sur mediante mecanismos de concertación y consulta que permitan legitimar las acciones». Este estaría integrado por las «representaciones municipales, de las instituciones públicas y privadas de Lima sur y la sociedad civil organizada de los 5 distritos». Estas generalidades eluden explicitar cuál será el rol de los consejos de coordinación local y cuáles serán los mecanismos de su eventual integración o, en todo caso, por qué mecanismos aparecerán representadas las organizaciones sociales de cada distrito, dejándose apenas anotado que «por su carácter y amplitud su funcionamiento deberá tener un reglamento y se reúne en períodos de sesiones tres veces por año».

Finalmente cabe señalar que las ONG, que ponen a disposición sus capacidades técnicas y recursos para consolidar la articulación, deberían trasladar con más fuerza a este espacio los avances en su reflexión en torno a la gestión adecuada de la ciudad y a la importancia de generar consensos entre la población organizada, los agentes económicos y las autoridades locales para conseguir estos objetivos.

El sistema nacional de seguridad ciudadana y las juntas vecinales

La Ley de Seguridad Ciudadana (ley 27933), promulgada en 2003, se inserta en el modelo de atención que considera importante la participación ciudadana en el tratamiento y diseño de estrategias relativas a la prevención del delito, y eso se operativiza mediante el patrullaje del barrio y sectores residenciales, es decir, en una mayor presencia y visibilidad de la policía en las calles, mediante la creación de la «policía de proximidad», con vínculos permanentes con la comunidad.

Asimismo, se construye un modelo de gestión de la seguridad ciudadana y se definen responsabilidades y funciones de las diversas instancias. El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) contempla la creación de comités regionales, provinciales y distritales,³ encargados de formular los planes, programas, proyectos y directivas de seguridad ciudadana, así como de ejecutar los mismos en sus jurisdicciones. El comité distrital debe *estudiar y analizar los problemas de seguridad ciudadana en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones*, así como, promover la organización de juntas vecinales, implementar los programas de seguridad dispuestos por el CONASEC y establecer la política distrital de seguridad ciudadana, entre otros.

El alcalde coordina acciones con los diferentes órganos del sistema nacional de seguridad ciudadana y promueve, a través de los diferentes órganos de la municipalidad, el apoyo a los programas, proyectos y campañas de educación y prevención social. La Municipalidad y su representante adquieren nuevas funciones y responsabilidades, pero no necesariamente mayor presupuesto o capacidades para hacerse cargo de la seguridad en el distrito.

³ El comité distrital está conformado por la autoridad política de mayor nivel del distrito —quien preside el Comité—, el comisario distrital de la Policía Nacional, el representante del Poder Judicial, dos alcaldes de centros pobladores menores, un representante de las juntas vecinales elegido públicamente por el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana y un representante de las rondas campesinas.

El trinomio de la seguridad, previsto por la ley y conformado por instancias de gobierno del Estado, la policía y la comunidad organizada, tiene por objetivo proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, y garantizar la seguridad, paz y tranquilidad de los ciudadanos. Ante la percepción de una actuación policial desordenada y deficiente, la participación de la población tiende a incrementarse, conformándose las denominadas juntas vecinales. La característica común de quienes se integran a estas juntas es que no cuentan con recursos suficientes para asegurarse protección de manera individual, ya sea enrejando los accesos de entrada y salida de la vivienda o de un sector del barrio, ya sea mediante la contratación de servicios privados de seguridad.

Así, para quienes no cuentan con recursos económicos para solventar soluciones individuales, la participación aparece como la principal salida para lograr la seguridad en el barrio, después de haber sido vencido el miedo a las represalias de los grupos que delinquen. Las juntas vecinales son las encargadas de desarrollar «acciones cívicas»⁴ y coordinarlas con la comisaría. Estos colectivos organizados son los «ojos y oídos» de la policía en el barrio; se encargan de realizar las rondas vecinales, aunque no tengan capacidad de realizar «intervenciones» y de «persuadir» a los dueños de las tiendas que expenden licor sin contar con la respectiva licencia o a quienes comercializan drogas para que desarrollen estas actividades fuera del barrio.

Cada agente público que tiene intervención en el distrito subdivide el territorio de manera diferente. Así, para efectos de la seguridad ciudadana, la división que se maneja no es la misma que adopta la municipalidad para la gestión territorial —por ejemplo, para el proceso del presupuesto participativo—, y eso contribuye a la poca articulación de las políticas públicas en los territorios. Asimismo, tampoco responde a la misma división la agregación que realiza la región

⁴ Campeonatos de deporte, paseos a la playa, distribución de donaciones recibidas, corte de pelo, campañas de salud, charlas de capacitación, entrega de materiales escolares, participación en desfiles. A decir de uno de los entrevistados: «solo nos falta armamento, somos mejor que un ejército».

policial de Lima. Son varios los efectos de ello: van desde la elevación del costo de producción de información para la toma de decisiones (al no utilizar las mismas fuentes de información) hasta la duplicidad de las acciones y, por ende, de los recursos tanto humanos como económicos. Pero, principalmente, dificulta la posibilidad de pensar acciones de envergadura, más allá de los barrios y, por ende, contribuye poco a generar una gestión en la que la seguridad ciudadana sea uno de los problemas que obligan a una lectura integral del territorio. Se vuelve más grave aún la situación si se toma en cuenta la poca coordinación intrainstitucional que se presenta en las instancias públicas.

Esta situación nos pone al frente dos cuestiones. La primera es si esta evidente irracionalidad del Estado se debe solo a la incapacidad de sus agentes de percatarse de este tipo de problemas o si acaso se trata de la continuidad de la misma actitud que ha permitido el crecimiento desordenado de la ciudad, esto es, una actitud por la cual se dejan territorios literalmente librados al albedrío de sus habitantes, sin efectiva regulación estatal, sea para la cobertura de sus derechos más elementales como la seguridad (en el caso de los sectores pobres y muy pobres) o para la limitación de las iniciativas que deriven en el detrimento de los espacios de carácter público (como es lo usual en el caso de la gran inversión privada y entre los sectores pudientes), con lo que se deja sin respuesta las necesidades y demandas de las poblaciones.

La segunda cuestión que abre tiene que ver con el aparente consenso que existe alrededor de la militarización de la gestión de la seguridad en la ciudad. Para empezar, la influencia militar que tiene en sus orígenes la Policía Nacional se mantiene hasta nuestros días y es con esta actitud con la que se vincula a la comunidad.⁵ Todo ello se traslada de manera directa a los miembros de las juntas vecinales y al territorio, donde las y los ciudadanos pasan a ser «civiles» y donde

⁵ En el marco de las actividades de las juntas, sus integrantes reciben talleres de capacitación en los que se les enseña tácticas de persuasión; identificación de puntos y modalidades de venta de drogas; identificación de sustancias y cómo las manejan los comercializadores; y tácticas para realizar las rondas, entre otras.

lo que debe hacerse son «acciones cívicas», es decir, el lenguaje policial que describe la realidad reemplazará al lenguaje político, en cualquier caso ciudadano, con que debieran intervenir las organizaciones sociales.⁶ No será entonces una policía al servicio de la comunidad y, por ende, con deber de rendir cuentas a esta, sino, por el contrario, una comunidad que contribuye a la labor de la policía y, en muchos casos, está subordinada a esta. Las agendas ciudadanas, en este caso, se subordinan al Estado a fin de conseguir la tranquilidad deseada.

Las juntas vecinales para la seguridad ciudadana coexisten con otras formas de organización social presentes en los territorios. No siempre estas juntas complementan acciones con las previamente existentes y, en muchos casos, aparecen los conflictos sobre las funciones y los límites de acción de cada una de ellas. La ley no prevé niveles de articulación con las organizaciones existentes.

El liderazgo de la municipalidad en la coordinación de la seguridad dependerá de la voluntad política de la autoridad local. En relación con ello, la gestión municipal tendrá mayor o menor presencia en la definición de las estrategias que se implementen en el territorio.⁷ La ley transfiere responsabilidades y competencias a los gobiernos locales, pero no transfiere recursos económicos para la implementación de estas políticas, hecho que permitiría a la policía y a la municipalidad hacer frente a este problema.⁸ Si bien no es parejo el nivel de compromiso de los gobiernos locales de Lima sur para desarrollar acciones que contribuyan a lograr un ambiente tranquilo y seguro, sí es claro que hacen esfuerzos para que ello se produzca. La instancia que no ha coordinado y al parecer no pretende hacerlo

⁶ Es más, las acciones de las juntas vecinales están establecidas en el *Manual de procedimiento y funcionamiento* que es entregado por la comisaría.

⁷ Dos ejemplos claros son los casos de Villa María del Triunfo y Villa El Salvador. En el primer caso, ha sido una apuesta institucional constituir un tejido social que se movilice para lograr la tranquilidad y seguridad en el territorio. En el segundo caso, la actuación ha estado más ligada a la implementación de la ley en el distrito.

⁸ La comisaría de Pachacamác cuenta con menos de 70 efectivos, que se dividen en dos turnos y de los que solo entre 8 y 10 son asignados a la calle, y 3 carros de policía para una población que aproximadamente bordea los 50.000 habitantes.

es la Municipalidad de Lima Metropolitana. En los distritos, la presencia de esta instancia ha sido nula.

En el ámbito de los coordinadores generales de las juntas vecinales, instaladas al 100 % en Lima, los esfuerzos por coordinar acciones de manera independiente del gobierno local y la policía han sido pocos y débiles. No existe un liderazgo que promueva esta articulación y que busque, desde la sociedad civil, presentar propuestas que miren de manera integral y completa el problema de la seguridad ciudadana en Lima metropolitana. Más aún, los comités distritales no han tenido, en su mayoría, capacidad para desarrollar acciones de apoyo a la labor del alcalde en materia de seguridad ciudadana.

La articulación entre actores en materia de seguridad ciudadana presenta un problema central. A la luz de la información recogida podemos indicar que la forma como está construida esta articulación expresa la incapacidad del Estado peruano para responder a esta demanda de la ciudadanía. Los bajos niveles de coordinación entre las diversas instancias solo dan cuenta de la ineficiencia de estos actores y de la ineficacia de estas políticas.

Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza del cono sur de Lima metropolitana, 2001-2006

La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) se creó durante el gobierno de transición y, según sus planteamientos originales, se conformó como una instancia en la que Estado y sociedad civil debían tomar acuerdos que derivasen en mejorar la orientación de recursos y la eficacia de los programas de atención y superación de la pobreza. En su estructura, el mecanismo contempla la existencia de una mesa nacional y la conformación de mesas regionales, provinciales y locales.

Al llegar a su fin el mandato transitorio de Paniagua, el incierto panorama electoral induce a las mesas a entrar en una especie de compás de espera, replegándose en su intención de incidencia directa sobre los programas sociales y pasando a tener como actividad principal, en los hechos, la elaboración de planes de desarrollo

concertados en los ámbitos departamental, distrital y local. El esquema de «ordenar», desde espacios locales, los recursos y acciones para enfrentar la pobreza, que se diseñan y deciden en instancias de índole y ritmo distinto (fuentes de cooperación internacional y recursos captados por el gobierno central, por ejemplo), suponía que los agentes que ejecutaban estas acciones, como los organismos del Estado y las ONG, principalmente, orientaran su intervención de acuerdo con lo concertado con las organizaciones representativas de la comunidad y, en la medida de lo posible, con la población directamente afectada: los pobres. Con el «cambio de giro» señalado, agentes como las ONG, en principio interpelados, se tornan, con su experiencia metodológica y sus recursos institucionales, en promotores y facilitadores de los procesos de construcción de visiones, lineamientos estratégicos y planes concertados, en el marco de un discurso de «superación» de la pobreza a través de la promoción del desarrollo, campo mucho más amplio, complejo y —a la luz de los resultados— difuso, que el trazado inicialmente: las políticas sociales dirigidas a la población pobre.

Al amparo de la normativa y en medio de estos rápidos cambios, en todo el país empezaban a activarse versiones locales de la mesa, comportando algunas veces conflictividad por superponerse o no considerar experiencias de concertación previas. En este contexto, la mesa de Lima metropolitana establece mesas conales como «instancias de gestión interdistrital del desarrollo de la ciudad». Nace así la Mesa del Cono Sur, formalizada en junio de 2001, convocando inicialmente a las mesas de concertación de salud, juventud y género en los distritos donde estas existían, a representantes del sector público (MIMDES, MINEDU y MINSA), a los alcaldes de Villa María del Triunfo y de Lurín, a la iglesia católica y a representantes de algunas ONG.

A fin de legitimar la representatividad de la mesa, sus promotores inician, en 2002, un proceso de «acreditación», bajo el criterio de que quienes acudían debían contar con representación distrital. En el caso de los funcionarios sectoriales y municipales, la acción de refrendo correspondía a otros funcionarios de nivel superior y a los propios alcaldes. En el caso de algunas organizaciones de trayectoria histórica (como el caso de la Comunidad Urbana Autogestionaria de

Villa El Salvador-CUAVES) o con relativo dinamismo, el refrendo correspondía a sus secretarías generales, a diferencia de organizaciones con voluntad de participar pero sin referentes más o menos reconocibles, las que, según la memoria de la gestión 2002-2004, se «autoconvocan» en una «coordinadora de OSB [organizaciones sociales de base] que intentó ser un ente acreditador y veedor de los intereses de las OSB en la mesa».

Mediante una asamblea llevada a cabo en octubre de 2002 se eligieron a los miembros del Comité Ejecutivo para el período 2003-2004, de entre los cuales, en febrero de 2003, se designó a la directiva.⁹ Los integrantes de la mesa realizaron en un primer momento un trabajo de diagnóstico e identificación de los temas más sensibles en el ámbito conal, a partir de lo cual constituyeron sus comisiones temáticas. Para el siguiente período, la composición de estas comisiones se mantuvo, agregándosele una subcomisión de vigilancia.

El trabajo de la Comisión de Institucionalidad Democrática-Vigilancia concentró sus actividades en la «vigilancia social» de la implementación del programa A Trabajar Urbano-PATU, en virtud de un convenio establecido entre el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, y la MCLCP en febrero de 2002.

Si bien la vigilancia de la inversión pública es una actividad sin duda necesaria, cabe preguntarse qué fines persigue y qué alcances tiene la vigilancia de una instancia de las características de la mesa sobre un programa puntual, que está sujeto a determinaciones que no pasan por el ámbito local. Sin embargo, y aun obviando este cuestionamiento, aquí donde se abre una oportunidad para la vigilancia ciudadana asoman los problemas de representatividad que, creemos, son marca de origen de la mesa. El Comité Conal de Vigilancia, instalado en marzo de 2003 por la MCLCP del Cono Sur, estuvo integrado por un representante de la iglesia, uno de las ONG y tres de las OSB. En primer lugar, los integrantes de este comité se

⁹ Durante el primer período, la coordinación fue asumida por FOVIDA y, en el segundo, por la RED PERÚ. En tanto que la coordinación de la mesa de Lima metropolitana, asumida actualmente por una representante del Instituto de Investigación y Capacitación de la Familia y de la Mujer (INCAFAM), fue precedida en su gestión por ALTERNATIVA.

eligen entre los propios miembros de la mesa, en lugar de que esta convoque, especialmente, al conjunto de las OSB de los territorios priorizados, más aún si partimos del reconocimiento de que la mesa no se ha consolidado como un referente sólido para estas organizaciones.

Por otro lado, tratándose de la vigilancia del gasto público, lo que se requiere es consolidar las capacidades de los ciudadanos, ya que, en el caso de dirigentes populares, la propia trayectoria de sus organizaciones les ha dotado de una experiencia que es necesario recuperar y encauzar en el marco de los instrumentos a disposición para ejercer la vigilancia. Este debe ser el papel de las ONG. Numerosas experiencias demuestran que para brindar el soporte técnico o la asesoría requerida no es necesario estar representado en este tipo de comités. Finalmente, la aparición de las «confesiones religiosas» como un sector diferenciado no tiene sustento práctico. La predominancia de la iglesia católica es parte de una lógica tutelar; se basa en el supuesto de que los representantes de esta asociación en particular son los depositarios naturales de los valores éticos que mejor armonizan con las actividades orientadas a lograr la transparencia.

La principal dificultad para la mesa del cono sur tiene que ver con la precaria definición de sus propios objetivos como espacio de concertación. A pesar de que «mesa de concertación» sugiera el funcionamiento de una «red», en la que se toman acuerdos para emprender acciones simultáneas desde las distintas instituciones u organizaciones, *la lógica de acción de la mesa tiende a ser autorreferencial*. Muchas de las actividades que reportan son de carácter interno y tienen que ver con su organización interna o la organización de eventos en los que la mesa se presenta como *una plataforma* para levantar algunas demandas ante autoridades públicas como congresistas o representantes del PRONAA, es decir, ante agentes que, en teoría, debieran responder a lineamientos específicos, previamente concertados en la Mesa Nacional, para este territorio en específico.

Uno de los factores que nos permite afirmar esta tendencia a la autorreferencia tiene que ver con los elementos de diagnóstico empleados como justificación de cada una de las comisiones temáticas. Debido a los procesos de elaboración de planes concertados en los

que se involucraron —con mayor o menor intensidad— municipio y comunidad organizada en cada distrito, en términos de diagnóstico existe información disponible a la que podría recurrirse para la identificación o reformulación de las demandas que están en el origen de cada comisión. Si bien los ocho temas planteados por las comisiones aluden a una problemática sensible en Lima sur, crean un arco muy amplio de intervención que no guarda relación con la composición de las propias comisiones, en las que no hay una participación sostenida de las autoridades locales ni de los representantes de los sectores. Así, las demandas «identificadas» están vinculadas a la experiencia de los involucrados y a la agenda de su propia organización y sus legítimos intereses, más que a su propia capacidad de incidir de manera directa en la transformación de la situación «que debe ser superada».

La idea de una plataforma para visibilizar las demandas de la población no es en absoluto cuestionable, pero en este caso hay algunas incongruencias relativas a la naturaleza de la mesa y al impacto de sus acciones. La primera es de origen y, por lo tanto, está más allá de la voluntad de los promotores de la mesa del cono sur (y de cualquier otra mesa de carácter local): la Mesa de Concertación Nacional de Lucha contra la Pobreza está adscrita, por ley, a la Presidencia del Consejo de Ministros y todos los sectores públicos la conforman. En este ámbito se establecen los lineamientos de acción del Estado en lo referido a la lucha contra la pobreza y es, en todo caso, hacia aquel que debieran orientarse las acciones de *lobby* de las mesas locales, dado su acercamiento más concreto a la realidad local, más que a convocar o acercarse a los representantes de los organismos públicos para acciones de información o sensibilización alrededor de problemáticas determinadas.

Finalmente, respecto al escaso compromiso que han demostrado los gobiernos locales con la mesa del cono sur, hay indicadores bastante claros: entre las dificultades que señalan todas las propias comisiones temáticas están la inconstancia, la falta de voluntad concertadora, la falta de comprensión del papel de la mesa, el desentendimiento, las inasistencias y la poca voluntad de las autoridades.

Uno de los aspectos preocupantes de la relación entre la mesa y los gobiernos locales es el referido a la participación ciudadana. En junio de 2003, la mesa auspició la firma de una declaración pública que tiene como puntos la apuesta por la descentralización, la institucionalización de la participación ciudadana y la priorización en la asignación del presupuesto participativo en acciones que incidan en la disminución de la pobreza. La declaración fue suscrita por los alcaldes de Villa El Salvador, Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores, Lurín y Pachacamac. A noviembre de 2006, los gobiernos locales, por un lado, han mostrado poca voluntad en involucrarse decididamente en el proceso de transferencia de los programas sociales; y, por el otro, en lo referido a participación ciudadana, los procesos han sido puestos en marcha con un acento formal, más bien referido a la exigencia que plantean las leyes que rigen estos asuntos. Por lo demás, esta declaración pública comprometía a los firmantes a «fortalecer la institucionalización de la participación ciudadana a través de la MCLCP» (punto 2 del acuerdo), cuando ya, desde 2002, la Ley Orgánica de Municipalidades dispone que esto debe darse a través de los CCL. Con esta declaración se insiste en reproducir la superposición de ambos espacios y la posibilidad de un conflicto alrededor de la representación de las organizaciones sociales, con lo que se re-
donda en la debilidad de ambos espacios.

Consejos de coordinación local

El consejo de coordinación local (CCL) es un órgano de coordinación y concertación de las municipalidades distritales, integrado por el alcalde, los regidores y los representantes de la sociedad civil (en proporción del 40 % del número que resulte de la sumatoria total de miembros del concejo municipal distrital). Estos últimos, a los que denominaremos «consejeros», son elegidos por dos años, de entre los delegados legalmente acreditados de las organizaciones del ámbito distrital que se hayan inscrito en el registro que apertura la municipalidad, con la restricción de contar con personería jurídica y un mínimo de tres años de actividad institucional.

La función central del CCL es la de coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital, y no ejerce funciones ni actos de gobierno. En los distritos de Lima sur, los consejeros han sido todos elegidos en procesos de más o menos amplios; y, habiendo pasado dos años, están en proceso de elección de los siguientes representantes de la sociedad civil. Cerca del 35 % de consejeros son mujeres, representantes de OSB. Solo el distrito de Villa El Salvador tomó la iniciativa de contar con mayor número de representantes, uno más con que suman los regidores.

El proceso de elecciones para integrar estas instancias causó amplia expectativa entre las organizaciones sociales de base, principalmente porque se asumía que los representantes podrían incidir en el presupuesto municipal de manera más directa. La frustración que se generó, producto de la constatación de que las posibilidades de incidencia en el presupuesto municipal eran nulas, redujo aún más la posibilidad de que los CCL se legitimen como canales de representación de las demandas de la comunidad organizada.

Este primer grupo de consejeros dedicó la mayor parte del tiempo de su gestión a las labores de instalación de sus funciones, elaboración de estatutos y fortalecimiento de capacidades; y solicitó, al gobierno local, recursos para ejercer sus funciones. Además, al inicio de la instalación de los CCL, se produjeron conflictos entre regidores y representantes de la sociedad civil, ya que los primeros veían como amenazantes a estos consejeros en razón de su relación con la comunidad. Esto dificultó más aún avanzar en los objetivos para los que los CCL fueron creados.

El balance de lo avanzando en este ámbito de coordinación y concertación, por lo menos en lo que respecta a Lima sur, no es del todo positivo. Las demandas de las organizaciones sociales no han podido ser canalizadas por estos espacios de coordinación y concertación, debido a que los consejeros no cuentan con competencias para ello. Antes de que la ley brindara este marco normativo para canalizar las demandas de las organizaciones sociales, reduciéndolas al plan de desarrollo local y al estrecho marco del presupuesto participativo, se habían producido experiencias de diálogo

entre las organizaciones sociales y la gestión municipal, específicamente en Villa El Salvador. El componente de participación era mayor y las organizaciones sociales tenían como único órgano de representación a la CUAVES, instancia que con el tiempo se debilitaría, perdiendo representatividad y poder como interlocutor ante el municipio.

En otras palabras, lo que el Estado propone, a través del marco normativo que establece, es un giro en la concepción de la gestión del territorio y del modo de participación de la comunidad organizada. Para empezar, circunscribe la discusión al plan de desarrollo local y a la programación de una porción reducida del presupuesto público, no haciendo necesariamente vinculantes a la gestión las decisiones que se adopten. Además, promueve una infeliz convivencia entre una democracia representativa que, como vimos, no contempla contrapesos de poderes entre la oposición y el partido ganador, y una democracia participativa en la que las decisiones tomadas de forma concertada pueden ser obviadas por el concejo municipal, espacio en el que los consejeros no tienen ninguna incidencia.

El resultado de ello es la pérdida de legitimidad de los consejeros ante la comunidad organizada, al percibir que sus reclamos no son solucionados por estos y verse obligados a utilizar otros mecanismos levantar sus demandas. Asimismo, es recurrente el tema de la escasa valoración que le asignan las autoridades a este espacio. Los acontecimientos en Lima sur respecto a los CCL evidencian que algunas autoridades implantaron el proceso únicamente por cumplir la norma impuesta, mostrando en los hechos su renuencia a este espacio.

Dado que los procesos participativos abiertos en nuestro país tienen poco tiempo y que estamos observando, en el mejor de los casos, una segunda generación de consejeros, se puede decir que una de las demandas —declarativas en muchos casos— de estos actores ha sido el de ser reconocidos por el municipio como un componente legítimo para la toma de decisiones, dada la representatividad que tienen. Es importante anotar que las demandas de los consejeros respecto a las condiciones en las que se da su participación dentro del CCL radican en la necesidad de elevar sus capacidades y la cobertura, por parte del gobierno local, de los gastos que genera el ejercicio de su cargo.

En vista de que las demandas, tanto de los consejeros como de sus representados, no apelan a una instancia mayor a la de sus respectivos gobiernos locales, se hace difícil que cuenten con una visión integral de Lima sur. Este hecho se evidenció en el intento articulación de los consejeros de Villa El Salvador, Villa María del Triunfo, San Juan de Miraflores y Lurín. En ese sentido, esta articulación ha sido un intento impulsado por la necesidad de buscar una agenda común y ha conseguido esbozar algunas demandas como la necesidad de un espacio de intercambio de experiencias entre los consejeros nuevos y los salientes, y el apoyo a los consejeros de Villa María del Triunfo que demandaban se convoque a elecciones de consejeros y a presupuesto participativo en su distrito. Sin embargo, pese a la voluntad de sacarla adelante, esta articulación no pudo mantenerse, dada la precariedad del espacio y la escasa capacidad de encontrar una mirada integral que pudiera permitirles elevar sus demandas a instancias mayores como el presupuesto participativo metropolitano o a ser la contraparte de la Asociación de Municipalidades de Lima Sur, por ejemplo.

Algunos temas centrales aparecen en este intento por tener una lectura integral de la zona sur de Lima. Por ejemplo, articular el plan de Lima sur con los planes institucionales municipales de cada uno de los distritos, lo que significaría la reestructuración de los aparatos administrativos municipales, que se constituirían en órganos de gobierno municipal con funciones claras para la ejecución de los planes distritales y de Lima sur. Además, y eso ha sido una de las principales demandas de por lo menos un consejero de Villa El Salvador, se debería incrementar el monto presupuestal que se destina al presupuesto participativo, para lograr que lo que se programe participativamente sea la totalidad del presupuesto.

Como vemos, las labores de los representantes de la sociedad civil en Lima sur han estado centradas, en este primer momento, en tratar de construir de mejor forma esta instancia de coordinación en el ámbito de sus distritos, pero no en todos se ha logrado resultados positivos, dejándose de lado las labores de construcción de propuestas integrales para los problemas de la ciudad, específicamente del área sur de Lima. Problemas como acceso a vivienda y servicios, lograr

una ciudad segura para sus habitantes, infraestructura vial y ordenamiento de los medios de transporte, entre otros, han dejado de estar presente en el discurso de estos representantes de la sociedad civil. Un ejemplo más de la despolitización de las demandas de la comunidad organizada.

De cómo se llama la obra o consideraciones finales

Las articulaciones seleccionadas tienen tras de sí modelos de gestión de la ciudad que son desarrollados por diversos actores. Se trata, casi siempre, de instancias mixtas, en las que participa el Estado y la sociedad civil. Estos modelos difieren entre sí por el rol que le asignan a uno de los actores, por el tipo de demanda o por la forma de actuar sobre la ciudad. Sin embargo, lo que encontramos es que siendo modelos diferentes, los involucrados, a pesar de ser los mismos, asumen roles y pesos distintos dependiendo del lugar en que se encuentren.

El Consejo de Coordinación Local es la instancia a través de la cual se canaliza la participación ciudadana en la planificación concertada del territorio y en la programación del presupuesto. La pretensión de que los agentes participantes operen sobre los ejes estratégicos de los planes de desarrollo es pensada como una especie de «canal aparte» respecto de la gestión municipal, en la medida en que no hay manera de garantizar, ya no participación ciudadana, sino una orientación efectiva de estas «líneas estratégicas» con el plan de desarrollo institucional o el presupuesto institucional. Aparece la división territorial como una forma de enfrentar con mayor eficiencia las acciones, en este caso, de programación presupuestal. Más allá de representar efectivamente la atomización de los recursos disponibles, contribuye a la atomización de las demandas, que no logran constituirse en agendas políticas que incidan en la orientación de la inversión pública. Nuevamente nos encontramos con un factor que dificulta la constitución de intereses comunes y acciones transversales.

Las juntas de seguridad ciudadana aluden a una modalidad de gestión de un problema que, siendo extensivo de toda la ciudad, es abordado solo en el sentido de seccionar áreas de la ciudad y convocar a la

participación de la población de modo que está termina complementando las tareas y, en última instancia, supliendo la presencia de la autoridad estatal —de esto se trata—. Es ahí que es claro que la delimitación espacial y el trabajo atomizado no está dirigido a la reducción de la criminalidad sino, más bien, a difuminar las responsabilidades del Estado. De modo similar ocurre en el caso de la «lucha contra la pobreza»: los actores que participan en los espacios locales no tienen capacidad de incidencia en la solución de las agendas, pues la decisión de los cursos de acción no se ubica en el ámbito de la localidad, sino que se diseña en instancias de mayor rango, en los que lo que debe exigirse, creemos, no es necesariamente concertación, sino lineamientos políticos claros que respondan a los intereses de las poblaciones. Cabe preguntarse hasta dónde lo temático es susceptible de ser territorializado a fin de contribuir a la solución de los problemas y si detrás de las limitaciones de diseño que se le imponen a los emprendimientos participativos de la población no hay simplemente un tipo de voluntad política que administra el latente conflicto entre el Estado y las poblaciones, en tanto el primero elude la atención de los deberes que lo justifica y legitima como poder.

En el caso de la Asociación de Municipalidades, tal como ha sido descrito en la sección precedente, la articulación de autoridades locales supone presentarse como una *unidad de gestión* que formula y da curso a la implementación de un plan de desarrollo para un ámbito que comprende sus territorios. Pero el alcance de sus propias facultades como gobiernos locales limitará su actividad, sobre dicho plan, a presionar de manera conjunta por provisión de servicios, infraestructura de alcance interdistrital en esa área y asignación de los recursos necesarios para ello, representando en la práctica tan solo una reducción del número de jurisdicciones municipales y no una forma distinta de administración de la ciudad. La línea de influencia hacia la gestión metropolitana no variará en función de la agregación en tanto las autoridades distritales no afronten, ciertamente desde la particularidad de los espacios locales, su participación en las funciones metropolitanas y su lectura de la orientación de la planificación (determinación de los usos del suelo, zonificación, expansión urbana, conurbación y vialidad, medio ambiente) o de la administración de

los servicios a la ciudad (transporte, espacios públicos de escala metropolitana, áreas verdes y participación en la empresa de agua, entre otros).

Una característica común en el origen de estas articulaciones es la ineficiencia de las instancias oficiales, que deviene en la construcción, por parte de los propios agentes estatales, de instancias paralelas y de menor impacto. En términos de Boaventura de Souza Santos (2004),

[...] esta forma de Estado se traduce en la no aplicación o la aplicación selectiva de las leyes, en la no persecución de infracciones, en los recortes del gasto de funcionamiento de las instituciones, etc. Una política estatal que, en definitiva, se aleja de sus propias leyes e instituciones; unas instituciones que pasan a actuar autónomamente como micro-estados con criterios propios en la aplicación de la ley dentro de sus esferas de competencia.

Situaciones que ilustran esto las hemos repasado: la autoridad civil (y la población) absorbida o subordinada a las «fuerzas del orden»; representantes del Estado y autoridades democráticamente electas marginadas del poder real del propio Estado y distanciadas del mismo para interpelarlo; sectores del Estado que actúan tan independientemente uno del otro que se supone que el mecanismo para hacer su actuación coordinada es la concertación y no la dación de lineamientos políticos estratégicos. La única instancia del Estado que se sustrae de esta incoherencia es el Ministerio de Economía y, eventualmente, los organismos de los sectores vinculados a la gran inversión privada.

Lo importante de señalar aquí es que *ineficiencia* es un adjetivo equívoco: encubre, en realidad, a un Estado que se repliega, que intencionalmente no actúa y cuyas ventanas para la construcción de procesos en los que participe la población fortalecen ese mismo repliegue. ¿Cuál es el límite de la participación ciudadana si se piensa que podría estar sustituyendo las labores del Estado en un contexto en el que el diálogo producido no termina por comprometer a los actores de la sociedad civil y se pierden, en el camino, las posibilidades de

construir un discurso político que interpele al Estado y plantee propuestas de relación con este?

La relación que plantea el Estado con las poblaciones que demandan atención de diverso tipo asemejan una tabla de doble entrada, en la que los cruces son antojadizos: en algunos casos, los «ciudadanos» son tratados como «beneficiarios» (pensemos en los programas de atención alimentaria y la seguridad en los barrios pobres), excluidos de los derechos del «cliente» (calidad y oportunidad de servicio, por ejemplo); y, en otros, la figura se invierte y la actuación del Estado supone «clientes» que deben costear los servicios (como en el caso de los servicios públicos que son entregados a privados o el transporte «público»).

Aquí nos parece oportuno contestar, de manera muy sucinta, algunas corrientes que afirman que la desaceleración de la organización popular no debe leerse como un retroceso sino como la posibilidad de la transición de una política movimientista a una política de ciudadanos. Si bien la afirmación cobra validez en los espacios urbanos relativamente consolidados, a raíz del cambio en la estructura de demandas de sus habitantes, ya señaladas en las secciones precedentes, se ve seriamente desdibujada cuando se incorpora en el análisis las características específicas de los nuevos emplazamientos urbanos: aunque suene fatalista, sus pobladores se encuentran excluidos del contrato social que justifica la existencia del Estado y, por consiguiente, la propia noción de ciudadanía. Allí donde el horizonte tiene un techo muy bajo, donde no hay posibilidades de forjar una identidad individual ni expectativas realistas en torno a la inserción en el mercado de trabajo o donde estar cubierto por el sistema de seguridad social simplemente ha dejado de ser percibido como un derecho, ¿de qué clase de política de ciudadanos puede hablarse?

A pesar de los evidentes logros obtenidos por la organización popular (la construcción física de la ciudad y la forja de una cultura urbana), estas estrategias son poco atractivas para los nuevos pobres urbanos, que pueden encontrar una solución más inmediata valiéndose de sus redes familiares. Se afirma que la canalización de demandas a través de organizaciones, mediadas por actores políticos

imbuidos en una lógica confrontacional frente al Estado, es imposible en vista que este ha cambiado, pero no se explicita el signo y las implicancias de este cambio para el conjunto de la sociedad. Las llamadas políticas propobre, al declarar la ineficacia de los programas sociales hasta ahora en curso y reorientar los recursos disponibles a la atención de aquellos que califican para superar su situación mediante subsidios o incentivos y dejar a aquellos que no alcanzan este umbral prácticamente en un esquema caritativo, apuntarían a eliminar el vínculo entre los pobres y los pobres extremos, que ha sido la relación que ha alimentado y hecho posible la organización popular.

Todas estas consideraciones no equivalen a abandonar los espacios donde es posible la participación. Una trayectoria recurrente es la que marca que las diversas experiencias organizativas que se despliegan—como el proceso de planificación local que tiene como hito la consulta popular para la validación del Plan de Desarrollo de Villa El Salvador de 1999—; al ser rescatadas e incorporadas en marcos normativos bajo el supuesto de darles cobertura y garantizar su permanencia en el tiempo, terminan por constreñir los alcances y posibilidades de esas mismas experiencias organizativas.

Es ciertamente valiosa la institucionalización de los procesos de participación ciudadana y su cobertura por leyes nacionales. De hecho, una manera de contribuir a fortalecer esta tendencia es advertir que esta «formalización» porta el peligro de que se disuelva la identidad de los actores locales, que tiene como base la interpelación permanente al modo en que el Estado se relaciona con sus ciudadanos. La salida no solo es cuestionar las limitaciones de estos procesos desde fuera sino ampliar los mismos desde dentro y seguir impulsando alternativas paralelas que posibiliten la construcción de intereses y potencien el contenido político de las agendas, en una apuesta mayor por la reconstrucción de tejido social en el país.

Bibliografía

BASOMBRIO, Carlos

2006 «Seguridad ciudadana. Diagnóstico del problema y estrategias de solución» [en línea]. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL). Disponible en: <<http://www.seguridadidl.org.pe/destacados/2006/11-10.htm>>.

BELLET, Carmen

2000 «Ciudades intermedias y urbanización mundial. Una visión general a finales del siglo XX». Conferencia presentada en el seminario internacional El rol de las ciudades iberoamericanas. Resistencia (Argentina).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

1996 Lima Metropolitana: perfil sociodemográfico. Lima: INEI.

JOSEPH, Jaime

2004 «"Jardín de los senderos que se bifurcan". Segregación e integración en Lima». En *The Center of Migration and Development Working. Paper Series*. Princeton: Princeton University.

MORA ZEVALLOS, Daniel / general EP (R)

2005 Exposición a nombre del partido político Perú Posible en el seminario Construcción de la Agenda Pública de Seguridad Ciudadana. Retos y desafíos. Lima: CONASEC.

REMY, María Isabel

2006 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*. Lima: IEP.

SPECTOR

1997 Ponencia presentada en el cuarto Foro Internacional sobre Pobreza Urbana (FIPU).

Actores sociales y circuito del café en Villa Rica,
Oxapampa

Ana María Yzaguirre

Ingrid Saito

Introducción

La ciudad de Villa Rica concentra una población heterogénea y con características muy marcadas: un sector poblacional —ahora mayoritario— proveniente del Ande (en su mayoría de la provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac), los migrantes estacionales que se asientan en Villa Rica solo cuando la actividad de cosecha del café o las transacciones comerciales se incrementan; las familias descendientes de los primeros migrantes austroalemanes; y, en el espacio rural cercano, las poblaciones originarias del lugar (las comunidades nativas yaneshas, pertenecientes a la familia lingüística arawak). Esta diversidad poblacional hace que la identidad sea un elemento clave en esta ciudad urbano-rural, donde la producción del café es la principal actividad económica que de cierto modo articula las dinámicas que se dan en la zona.

El distrito de Villa Rica está situado en la provincia de Oxapampa, región Pasco, en la selva central. Se ubica entre los 1.470 y 2.068 metros de altitud y está bordeado por la microcuenca del río Entaz, afluente del río Paucartambo.

Según el censo de 2005, Villa Rica cuenta con una población total de 16.836 habitantes, con una predominancia de los varones (8.867) frente a las mujeres (7.969). El 48,3 % de su población se concentra en la zona urbana, mientras que el 51,7 %, en la zona rural, que está conformada por más de 16 comunidades nativas y centros poblados

menores. Tomando como referencia las cifras estimadas del INEI, la tasa de crecimiento de Villa Rica para el período 1997-2004 es de 2,7 %. Tiene una densidad poblacional de 22,2 habitantes por km² y se cataloga como un distrito moderadamente habitado. Según el índice de desarrollo humano (IDH)¹ el distrito de Villa Rica está clasificado como distrito pobre. Según la Dirección de Estadística e Informática (DIRESA Pasco), en 2003 se registraron los siguientes datos demográficos para el distrito:

Tasa de fecundidad, natalidad y mortalidad, 2003
(por cada 1.000)

Tasa de fecundidad	Tasa de natalidad	Tasa de mortalidad	Tasa de mortalidad infantil
4,7	12,0	2,7	21,1

Su entorno rural inmediato alberga tres centros poblados menores, 25 anexos y 10 comunidades nativas. Están las comunidades nativas yaneshas; los centros poblados permanentes, conformados por los colonos austroalemanes y sus descendientes; y los colonos provenientes del Ande. Hay un grupo de población no permanente que se dedica estacionalmente a la extracción de madera y a la ganadería en menor escala. Este último agrupa principalmente a familias de la sierra.

En Villa Rica, la economía gira en torno a la producción y comercialización del café, principal actividad productiva del distrito. Entre los meses de abril y septiembre, debido a la intensa producción cafetalera, se experimenta un crecimiento significativo de la actividad industrial, comercial y de servicios. Los principales cultivos para la producción primaria son el café, el plátano, el rocoto, la piña

¹ El índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador compuesto que mide los avances promedio de un país en función a tres dimensiones básicas del desarrollo humano: (1) una vida larga y saludable, medida según la esperanza de vida al nacer; (2) un grado de educación medido por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada con el número de matriculados en educación primaria, secundaria y superior; y (3) un nivel de vida digno, medido por el PBI per cápita.

y la palta. La ganadería, particularmente de ganado vacuno, es una actividad muy practicada en la zona.

Asimismo, Villa Rica constituye el centro de abastecimiento y de prestación de servicios para los centros poblados menores y anexos de su jurisdicción. Además, en él se realizan las transacciones de compra y venta de la producción agrícola y forestal para su comercialización en ciudades aledañas, principalmente en Huancayo y Lima. En los últimos años, Villa Rica ha tenido un importante crecimiento en el ámbito comercial y de servicios. El sector industrial está dedicado a la producción de café y a la actividad maderera.

Actividades económicas principales (en porcentajes)

ACTIVIDAD	Porcentaje (%)
Agricultura	70
Ganadería	5
Comercio	15
Pesca	1
Trabajo asalariado	9

Fuente: Gobierno Regional de Pasco 2004.

En este contexto nos pareció interesante analizar a los actores locales que dan sentido a estas dinámicas, no solo económicas sino, también, políticas, sociales y culturales. Se trataba de mirar a los actores locales en el marco de procesos estructurales claves como la descentralización, en los que los mecanismos de concertación (presupuesto participativo, Consejo de Coordinación local, Mesa de Lucha Contra la Pobreza) son los espacios institucionalizados donde deberían confluir las propuestas de la sociedad civil y la gestión del gobierno local para el desarrollo de Villa Rica. Sin embargo, hablar del desarrollo de una ciudad que aún experimenta los estragos de la violencia política vivida durante la guerra interna y en la que la iniciativa de conformar organizaciones sólidas y articuladas se encuentra debilitada no es una

tarea fácil de asumir, pues implica un análisis profundo de los factores y las dinámicas que están en juego.

El proceso clave

A) OBJETIVO DEL DIAGNÓSTICO Y RESULTADOS ESPERADOS

El presente estudio pretende caracterizar a los actores sociales que dan sentido a los diferentes flujos que se producen y reproducen en Villa Rica. Esta caracterización se da sobre la base de un tejido social territorial en particular. Este se encuentra poco articulado y debilitado, hecho que obstaculiza la conformación de modos de acción colectiva capaz de insertarse adecuadamente y de actuar de forma organizada y autónoma en los procesos de desarrollo. En ese sentido, desde una dinámica de integración territorial de actores y recursos, nuestro interés es conocer la capacidad de gestión, la calidad de la representación y las formas de articulación a procesos locales de mayor envergadura que las organizaciones existentes en Villa Rica.

Nos importa conocer también cómo es que la población en general canaliza sus demandas, cuáles son los mecanismos que utiliza para ello y hasta qué punto la participación ciudadana en los mecanismos formales impulsados desde el gobierno central y transferidos a los gobiernos locales (distritales, provinciales y regionales) dentro del proyecto nacional de descentralización es un medio eficaz para la canalización y resolución de sus demandas.

Consideramos importante examinar los tipos de relaciones que se dan institucional y organizacionalmente, mirando también a aquellos actores sociales que, sin ser líderes o representantes de una colectividad, dan sentido y significado a sus diversas prácticas locales.

B) SELECCIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO CLAVE

Los actores sociales que abordamos están enmarcados, por un lado, en el proceso de descentralización, que ha delineado las pautas para la construcción de procesos participativos con la finalidad de ampliar la democracia; y, por el otro, en el circuito del café, principal

elemento articulador en la zona. Ambos elementos forman parte de un mismo proceso en la medida en que es a través de la principal actividad económica del distrito —y de toda la cuenca— que se le da contenido al proceso de desarrollo local y de fortalecimiento de una identidad que permita sentar las bases para una real descentralización.

El proceso descentralista cuenta con mecanismos de participación ciudadana cuya eficacia pasa por la capacidad de los agentes participantes de formular, difundir y direccionar sus demandas a proyectos comunes de desarrollo que sean sostenibles en el tiempo. Sin embargo, lo que se ha venido experimentando en estos últimos años, desde la puesta en marcha de este marco normativo, es una escasa movilización de los actores sociales en torno a la canalización y consecución de sus demandas. El gobierno local es un actor institucional relevante en este contexto dado que le toca conducir los procesos de concertación y participación en el ámbito local.

Análisis de actores

A) CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS ACTORES LOCALES

Podemos agrupar a los actores según la siguiente tipología:

Actores económicos

Villa Rica Highland

Se trata de una empresa comercializadora de café con certificación de calidad formada en 1998. Agrupa entre 8 y 10 socios calificados como medianos y grandes productores de café (propietarios de extensas fincas de plantaciones de café) provenientes de la localidad y descendientes, en su mayoría, de los inmigrantes austroalemanes que se asentaron en la zona. Su ámbito de acción es local y su producción final se exporta a mercados internacionales, con los cuales, a través de convenios, se han establecido precios fijos.

Eco-Café

Se trata de una empresa productora y comercializadora con de café orgánico y sostenible. Agrupa, aproximadamente, a 80 socios calificados como pequeños y medianos productores cafetaleros, y sujetos a un sistema interno de control para asegurar la certificación. Entre sus socios están los colonos andinos, provenientes en su mayoría de Huancayo y Andahuaylas; los oriundos de la localidad de Villa Rica; y, en menor número, los yaneshas, que provienen, por ejemplo, de las comunidades nativas El Milagro y El Maime. Su ámbito de acción es local y provee de café tostado y pergamino a la localidad, en un contexto en el que la mayor parte de la producción se destina a los mercados internacionales.

Central Unitaria de Asociaciones Agrarias de Villa Rica (CUNAVIR)

Se trata de una asociación de productores cuyo principal objetivo es mejorar la producción y comercialización del café. Los socios que agrupa trabajan articuladamente con la empresa Eco-Café, dedicada al comercio cafetalero, y con la Compañía Internacional de Café (COINCA), que se orienta a la exportación de café. Su ámbito de acción es local, pero, al contar con certificación orgánica, se articula a mercados internacionales como los de Europa (Alemania) y los Estados Unidos.

La Asociación de Productores Sostenibles Yaneshas (APSY)

Agrupa a socios interesados en vender su café de forma organizada. Se dedica exclusivamente a la mejora de la producción cafetalera en términos de calidad. Su ámbito de acción es local y uno de sus principales objetivos es la búsqueda de mejores precios para el café.

La Asociación de Comerciantes en Predios Municipales

Agrupa, aproximadamente, a 150 comerciantes. Su objetivo primigenio, y aún vigente, es salvaguardar la seguridad del casco comercial que los involucra a través del establecimiento de una guardianía. Su ámbito de acción es local y organiza algunas ferias comerciales con el entorno rural inmediato, aunque esto responde más a

iniciativas individuales o a agrupaciones provisionales de algunos comerciantes.

Actores políticos

El principal es el gobierno local, cuya función es, en general, la gestión de la localidad en los ámbitos económico, social y cultural. Se compone de un alcalde y sus regidores; un equipo técnico multidisciplinario; y un grupo encargado de los asuntos administrativos. Su ámbito de acción es local, pero establece vínculos con los gobiernos provincial, regional y nacional.

Actores sociales

Consejo de Jóvenes Líderes de Villa Rica

Agrupación aproximadamente a 50 adolescentes y jóvenes de la localidad. Se trata, en su gran mayoría, de estudiantes de los niveles secundario y superior tecnológico. Su objetivo principal es organizar a este sector de la población para empoderarlo e involucrarlo en temas específicos del desarrollo local.

El Club Social de Villa Rica

Se trata de una organización privada sin fines de lucro, surgida en la década de los treinta del siglo pasado por iniciativa de los descendientes de los colonos autoalemanes. A lo largo del tiempo, el club ha experimentado variaciones en la conformación de sus socios y, en la actualidad, agrupa a descendientes de inmigrantes extranjeros, colonos andinos y población oriunda en general. Esta apertura ha permitido acrecentar el número de asociados. Su ámbito de acción es local y su objetivo es crear un ambiente adecuado de esparcimiento para los afiliados.

Actores culturales

La principal es la Organización Cultural de Danzas Wapanesha ('juventud activa'), fundada en 1992. Actualmente, agrupa aproximadamente a 25 personas y su objetivo es organizar a los adolescentes y jóvenes interesados en difundir por medio de la danza los valores

culturales. Se practican las danzas austroalemanas y amazónicas, perteneciente a la zona de Tingo María. Los adolescentes y jóvenes que agrupa esta organización son de la localidad, pero su ámbito de acción trasciende Villa Rica y su entorno rural, pues hacen presentaciones en otros lugares como Huancayo, Trujillo y Lima.

B) FORMAS ORGANIZATIVAS, INTERESES Y GRADOS DE PODER EN EL TERRITORIO

Los *actores económicos* son los que se encuentran mejor organizados, pero esta organización es individual, es decir, cada empresa o asociación se organiza de forma independiente y sin agrupar a los diferentes actores que involucra el sector económico local (empresas cafetaleras, asociaciones de comerciantes y pequeños productores). Los intereses de cada una de las empresas cafetaleras se orientan a la búsqueda de mercados internacionales con precios altos y estables para la satisfacción de sus asociados (productores de café con certificación de calidad). En el caso de Eco-Café y CUNAVIR, se ha establecido un trabajo conjunto, en la que la primera actúa como ente comercializador y beneficia a los socios que cumplen con los requerimientos para la producción de café orgánico y sostenible. A pesar que la producción de café es la principal actividad económica en la localidad, los actores locales que de alguna manera se encuentran involucrados en la cadena productiva y comercializadora no están articulados como un sector económico sólido, con capacidad de respuesta ante las debilidades del gobierno local para potenciar la actividad cafetalera.

Si bien estas empresas apoyan con recursos propios ciertas actividades que se dan en la zona (por ejemplo, Villa Rica Highland ha auspiciado el concurso de cosecha, participa del festival del café que se organiza en julio y está colaborando con la reconstrucción de la iglesia local), lo cierto es que su compromiso en los mecanismos participativos promovidos desde el gobierno local para promover y alcanzar un desarrollo concertado local es mínimo y, en muchos casos, nulo. Sin embargo, debido a que agrupan un número considerable de socios, con lo que benefician a las familias productoras y

generan empleo (necesitan obreros para las tareas de mantenimiento y limpieza), movilizándolo un importante capital económico, son los actores que concentran mayor poder local, no solo en términos económicos sino, también, en términos de su capacidad para influir en la localidad. Es importante diferenciar, dentro de los actores económicos, las empresas cafetaleras que manejan altos capitales de las asociaciones de productores y comerciantes, cuyo capital es mucho menor, al igual que sus recursos tecnológicos y logísticos.

Específicamente, la Asociación de Comerciantes está atravesando por un período de crisis en el ámbito organizacional, debido a la falta de cumplimiento de sus asociados con las funciones y responsabilidades requeridas por la organización. Asimismo, si bien la APSY mantiene un reconocimiento y un poder al interior de la comunidad nativa como organización generadora de ingresos que provee de beneficios técnicos a través de sus alianzas con organizaciones no gubernamentales, su poder y ámbito de acción son muy limitados en los espacios fuera de la comunidad.

A diferencia de los actores económicos, el gobierno local carece, como *actor político*, de una efectiva capacidad de convocatoria. Este hecho responde a la desconfianza que ha generado en la sociedad civil, debido a la ineficiencia en la canalización de las demandas que se le hacen. Esta poca capacidad para convocar a las diferentes organizaciones ha afectado la forma y la calidad de la participación en los diferentes espacios de concertación, sobre todo en lo que respecta al presupuesto participativo, en el que la priorización de proyectos debe basarse en una lógica acorde con el interés común de confluir y concertar propuestas para potencializar las diferentes dimensiones de la localidad. Estas, aunque sectorizadas, podrían conformar vínculos de trabajo sostenibles en el tiempo. Por ejemplo, la optimización de la producción cafetalera y su promoción como elemento articulador local, a través del incentivo de su consumo y su potencialidad turística, contribuiría a priorizar no solo la dimensión económica sino, también, la cultural, ya que generaría una mayor movilización de los recursos existentes en la zona. En ese sentido, el gobierno local tiene serias limitaciones y, a pesar de ser la instancia en que se toman las decisiones finales sobre Villa Rica, su poder se encuentra en un grado medio-bajo.

Son los *actores sociales y culturales* los que se organizan para hacer frente a los vacíos dejados por la gestión del gobierno local. Por iniciativa de la ciudadanía en general es que se conforman agrupaciones con fines específicos y en función de objetivos y necesidades organizacionales que, de alguna manera, también contribuyen a la mejora de la vida social y cultural de la localidad. Por ejemplo, se promueve el liderazgo juvenil para su intervención en asuntos de mayor envergadura, se difunde por medio del arte corporal las danzas tradicionales, etcétera. Si bien estas agrupaciones abordan temas de interés para el desarrollo de Villa Rica en términos de identidad y generación de capital humano y social, lo cierto es que no participan de los mecanismos de concertación, por lo que sus esfuerzos por crecer organizacionalmente y vincularse a otras agrupaciones con intereses similares para construir propuestas sólidas y de largo alcance se encuentran débiles y dispersos, al igual que sus recursos, a pesar de la ayuda que puedan recibir de los centros educativos y la parroquia, entre otras instituciones.

c) CALIDAD DE LA REPRESENTACIÓN Y CAPACIDAD DE GESTIÓN

Todas las organizaciones cuentan con una directiva cuyos cargos se designan por consenso. Dentro del sector cafetalero destacan los llamados líderes del café. Estos suelen ser los dueños de medianos o grandes hectareajes de plantaciones de café que han sido premiados, en los ámbitos nacional e internacional, por la calidad de su producción. Es importante destacar el papel que desempeña el equipo técnico y promotor en las labores de plantación y cuidados productivos, sobre todo en el caso de los medianos y pequeños agricultores cafetaleros. Los agricultores cafetaleros son constantemente capacitados para la adquisición de buenas prácticas productivas que permitan elevar la calidad del café. Si bien, como sector económico local (productivo y comercializador), los actores involucrados se encuentran en su mayoría desvinculados, al interior de cada una de estas organizaciones se ha generado una articulación entre los agentes y componentes definidos en función a su contribución en la cadena productiva o comercial.

Las grandes empresas cafetaleras, como Villa Rica Highland, perciben como una de sus debilidades el no trabajar de forma asociativa con los pequeños agricultores cafetaleros de la localidad. En cambio, CUNAVIR y Eco-Café son empresas con políticas de apertura y trabajo flexibles, y eso les permite tener como socio a aquel mediano y pequeño agricultor cafetalero que asuma el compromiso de elevar la calidad de su producción para el logro de la certificación. Los yaneshas son pequeños agricultores de café que debido a una serie de factores, entre los que destaca su relación con los intermediarios y su escasa tecnología para elevar la cantidad y calidad de su producción, se han constituido como un actor económico vulnerable, cuyas ganancias son mínimas. Empresas como Eco-Café han incorporado en su lista de socios a agricultores cafetaleros yaneshas, y eso permite, al interior de las comunidades nativas, replicar las técnicas e incentivar al resto de agricultores a trabajar de forma asociativa, rompiendo así los lazos de dependencia comercial con los intermediarios.

Si bien los yaneshas tienen una representación étnica y concentran poder al interior de sus comunidades, lo cierto es que la canalización de sus demandas se ve entorpecida por una serie de deficiencias en la gestión del gobierno local, tales como la poca capacidad para difundir información en torno a los procesos del mecanismo participativo y de sensibilizar a la población organizada para que participen de forma concertada. Las organizaciones, en general, no tienen acceso a la información sobre estos espacios de diálogo y priorización de proyectos —en el caso del presupuesto participativo— para el desarrollo de la localidad urbana-rural del distrito. Esta limitación constituye una de las principales causas que merman la capacidad de gestión de estas organizaciones en relación con establecer trabajos articulados que permitan potenciar las dinámicas económicas, sociales, políticas y culturales de la zona. Las organizaciones sociales mencionadas no establecen ningún vínculo con las comunidades nativas yaneshas, ya que su ámbito de acción es exclusivamente urbano.

Por otro lado, las organizaciones tomadas en cuenta en este estudio incorporan el componente de género en sus respectivas líneas de trabajo. En el caso de las empresas cafetaleras, se involucra a los

miembros de la familia (padre-madre-hijos) en el manejo de las buenas prácticas agrícolas. Las asociaciones de productores y comerciantes también incluyen la participación activa de la mujer. Las organizaciones sociales y culturales se conforman de grupos mixtos, en los que la mujer tiene la misma oportunidad que el varón de ser partícipe de las actividades. Sin embargo, los cargos dirigenciales son ejercidos predominantemente por la figura masculina.

Asimismo, es importante mapear a otros actores locales relevantes para el desarrollo de Villa Rica. Uno de estos actores es la ONG *desco*, programa Selva Central, cuyo ámbito de intervención es la cuenca Yurinaki y Entaz, en la que se realizan proyectos de promoción y desarrollo. En Villa Rica, *desco* busca incorporar el turismo como una línea de trabajo más focalizada en la localidad urbanarural, pero, al mismo tiempo, como una línea con posibilidades de articularse, por medio de otras instituciones interesadas en el tema, a gestiones turísticas más abarcadoras como podría ser la promoción de la ruta del café, que abarcaría ámbitos mayores.

Al respecto, el Programa de Desarrollo Agrícola Provincial (PRODAP), como proyecto de desarrollo en la línea del turismo, fortalece las capacidades tanto de los gobiernos locales como de los pequeños empresarios del sector privado vinculados a la oferta turística en general (guías de turismo y propietarios de hoteles, restaurantes, hospedajes, etcétera). Asimismo, se han formalizado la Cámara de Turismo y Medio Ambiente de Oxapampa y Pozuzo, y la Cámara de Turismo y Artesanía de Chanchamayo. El objetivo central de su establecimiento es articularlas a la localidad de Villa Rica para el desarrollo del turismo tradicional y alternativo (vivencial) en la selva central. Por otro lado, *desco* convoca y participa en una serie de actividades locales como el festival del café con el objetivo de difundir la actividad cafetalera de la zona y fomentar su consumo.

D) CANALES EXISTENTES

Canales organizativos nacionales

Los canales organizativos nacionales existen pero no constituyen espacios de articulación para la ciudadanía y los actores identificados

dentro de este estudio. Entre los principales tenemos la Junta Nacional del Café (JNC), el Consejo Nacional del Café, la Cámara Peruana de Café y la Comisión Andina de Productores de Café (CANCAFE), entre otros.

Entre los organismos públicos descentralizados más importantes dentro de la zona relacionados con la temática agraria destaca el Instituto Nacional de Investigación y Extensión Agraria (INIEA), con sede en Junín (estación experimental agraria Santa Ana en Huancayo). Este prioriza estudios, proyectos y ferias agropecuarias en relación con dos cultivos: la papa y el maíz; sin embargo, en menor medida, también elabora estudios y proyectos dirigidos a frutales.

Por otro lado, se cuenta con la subestación experimental agraria Pichanaki, en Satipo. Esta tiene en curso el proyecto Café, con cuatro estudios experimentales; y el proyecto Frutales de Mercado Nacional, con siete estudios experimentales sobre cítricos. Asimismo, se cuenta con dos unidades zonales de extensión agraria (UZEA) en Oxapampa y Puerto Bermúdez.

En contraste con estos proyectos, las instituciones estatales del sector agrario no se perciben como instituciones canalizadoras de demandas en el sentido de que sus eventos no responden la problemática cafetalera. En la Agencia Agraria de Oxapampa, se ha implementado el Programa para el Desarrollo de la Amazonía (PROAMAZONIA), que responde al marco de acciones ha desarrollar en base al Plan Estratégico del Café (MINAG). Sin embargo, es importante la formación de una instancia regional que aglutine a las distintas organizaciones cafetaleras locales y el diseño de una agenda regional. Con ello se evitaría que la instancia regional sea absorbida por una agenda nacional que ignore la agenda local.

Canales locales y regionales

Las demandas son gestionadas a través de los gobiernos local y regional, y las ONG que tienen presencia en la zona. El principal órgano de gobierno reconocido es la Municipalidad Distrital de Villa Rica, institución a la cual se dirigen y se canalizan las demandas por medio de las diferentes formas organizativas y empresariales del distrito.

Estas formas asociativas son las difusoras de las necesidades de

la sociedad civil. Si bien la mayoría de dichas necesidades son resueltas en el ámbito local, hay un reconocimiento por parte de la población de que, si uno quiere un verdadero apoyo, se debe recurrir a la instancia regional. Esto significa un cambio, en la medida en que el gobierno regional empieza a percibirse con una instancia que apoya y resuelve demandas, y se supera la tendencia a canalizar demandas solo al gobierno central.

Los principales problemas no resueltos de la ciudad son el sistema de alcantarillados, el servicio de agua potable, el asfaltado de las principales calles y carreteras, así como la falta de participación de la organización civil en los espacios de concertación ciudadana para el desarrollo del distrito. En este caso se habla específicamente del sector cafetalero, pues Villa Rica, a pesar de que vive del café, no posee una organización, central o gremio local que represente la realidad de los pequeños y medianos agricultores de la zona. Se tiene, más bien, una diversidad de asociaciones, cada una con una propuesta.

Si bien la producción cafetalera de la región de Pasco es mucho menor que la de Junín, esta es de mayor calidad por las ventajas geográficas y climáticas de zonas como Villa Rica. Este hecho ha permitido un desarrollo diferenciado, pues su entrada y crecimiento ha sido a través de los mercados especiales (orgánico, solidario, gourmet, etcétera). Por ello, no se han reforzado los lazos con cooperativas y asociaciones cafetaleras de la región de la selva central en pos de la construcción de una red o frente cafetalero cohesionador y representativo. Las necesidades dentro del sector persisten, y la idea de que la organización regional de productores y comerciantes es la salida retumba con fuerza. Se impone como necesidad el desarrollo de políticas que respondan a la realidad local y regional, pues la problemática cafetalera es diversa en orden a la variedad de regiones que producen café.

Canales informales

Dado que la zona de la selva central fue una de las afectadas por la violencia terrorista, no era de esperar que sus bases organizativas se reconstruyeran fácilmente. De hecho, actualmente asistimos a una atomización organizacional: juntas vecinales, frentes de defensa y

comités diversos formados ante una necesidad específica, que una vez satisfecha hace innecesaria la organización. El entramado organizacional es débil, y las propuestas aún no encuentran el rumbo adecuado. Ante este panorama, no hay mucho campo para las movilizaciones sociales. Las demandas no se expresan en el escenario público; no se toman plazas ni calles.

Sin embargo, la radio se erige como un medio por el cual se pueden expresar, de forma informal, las distintas opiniones de la sociedad civil organizada y no organizada. De hecho, este medio adquiere especial importancia en el periodo electoral, en el que se discuten temas políticos con mira a las elecciones en conversatorios pautados. Algunos de nuestros entrevistados manifiestan que las radios locales responden a ciertos intereses económicos y políticos, hecho que fomenta un cierto divisionismo, ya que se da espacio a la crítica mal intencionada de las gestiones del gobierno local.

Los principales medios de comunicación reconocidos son la radio y la prensa escrita. No obstante, de este último solo encontramos un boletín local de índole cultural-educativo que se llama *El Colono*. Los diarios vienen de fuera de la región y de Lima.

e) MECANISMOS EXISTENTES PARA LA CANALIZACIÓN DE LAS DEMANDAS

El circuito cafetalero incluye los siguientes actores: intermediarios, acopiadores, exportadores locales, cooperativas, asociaciones de productores y comercializadoras. En el proceso que configura esta circuito, el ámbito del comerciante es el que inyecta mayor dinamismo.

Estos actores, a su vez, se articulan a las instituciones locales de mayor peso de la ciudad y a los líderes sociales existentes en ella. Entre las instituciones más resaltantes tenemos a la Municipalidad Distrital de Villa Rica, que, aunque cuestionada, sigue siendo un actor de relevancia dentro de la ciudad; y entre los líderes, al párroco de la iglesia católica de la localidad, que con su sola presencia garantiza la limpieza de un evento o transacción comercial.

El clamor disidente de la sociedad civil ha sido procesado y encauzado hacia formas de negociación, en las que finalmente los grupos de poder se imponen. Para efectos de este estudio, se encontraron

dos fuentes de conflicto, uno alrededor del poder económico y otro alrededor del poder sociocultural.

Poder económico

Al tratar de percibir como está distribuido este tipo de poder entre los distintos grupos de la escena local, se encontró que estos se relacionan bajo una lógica de conflicto.

Por un lado, están los *grandes cafetaleros*, con visión empresarial, representados por la empresa Villa Rica Highland. Este grupo se encuentra articulado al mercado extranjero, sin mayores intenciones de crear y fortalecer un mercado interno. Además, genera un turismo con un circuito que solo se limita a la visita de algunas haciendas y no a todos los atractivos locales. Por el otro, los pequeños y medianos productores, representados por la asociación de productores CUNAVIR y por la comercializadora Eco Café, que están interesados en formar una instancia regional que los visibilice ante las de orden nacional.

Los *pequeños comerciantes* revitalizan el circuito y desarrollan su capacidad de influencia según el grado de su organización. Muchos de ellos no pertenecen a ningún tipo de organización, por lo que su engranaje al circuito está dado a través del intermediario o acopiador.

El componente económico está cruzado por el étnico-cultural. De hecho, el conflicto surge en la medida en que los comerciantes andinos resultan ser una amenaza para los grandes cafetaleros. En este sentido, los yaneshas no representan ningún tipo de peligro.

Poder sociocultural

En relación con el grupo de poder sociocultural, esta preeminencia corresponde al grupo de origen andino. Su poder no se relaciona tanto con su número en relación con el del grupo austroalemán o el de los yaneshas, ni con sus actividades comerciales, sino con la capacidad de estos en reproducir sus prácticas culturales dentro de un nuevo ámbito sin comprometer la esencia de los mismos.

El otro grupo de poder está conformado por los descendientes de austroalemanes, pues ellos han seguido dictando la pauta social,

aunque las bases de este poder han ido cambiando con el paso del tiempo. Así, tenemos entre los productores cafetaleros con mayores recursos y con mayores redes sociales se encuentran los descendientes de las familias austro-alemanas. Algunos, inclusive, han llegado a detentar cargos políticos en los gobiernos locales.

Si bien hay un reconocimiento de la importancia de la migración andina en lo que respecta al desarrollo cafetalero de la zona, ya que esta sirvió para constituir la mano de obra necesaria para el campo y sus protagonistas constituyen una parte muy importante del pequeño comercio de abastecimiento, los migrantes aún no han logrado consolidar su estatus social.

El reconocimiento social al grupo nativo se da en relación con que ellos son el grupo originario de la zona. Sin embargo, son el grupo más vulnerable de todos. Su participación dentro de la escena local se ve reducida a ciertos eventos a los que son invitados como parte del mosaico cultural de Villa Rica y no tienen mayor influencia en los espacios de concertación ciudadana.

De este modo, hay una serie de manifestaciones culturales dispares que se encuentran en pugna por el dominio simbólico.

Redes clientelares

Se piensa que el desarrollo de proyectos en ciertos sectores, sea por iniciativa del gobierno local regional, o de las ONG, responde a ciertos intereses o redes clientelares. Ello se puede graficar a través de la relación que ciertos líderes nativos establecen con ciertas ONG. Con el afán de conseguir salida a sus demandas, estos líderes llegan a comprometer su cultura, con lo que se abre espacio a la desconfianza entre ellos y sus representados. Este coadyuva a la debilidad dirigencial y a la fragmentación de sus objetivos.

Para comprender cómo es que se están conformando estas redes, primero hay que entender sobre la base de qué intereses se mueve el poder político de Villa Rica. Como ya se ha mencionado líneas arriba, estos se enmarcan dentro de un nuevo orden: la pugna creada por la obtención de capital proveniente de la cooperación internacional y del gobierno central y regional. Las grandes asociaciones de productores

y comerciantes moverán sus redes sociales y buscarán influir en las decisiones finales para la consecución de concesiones forestales, agrarias, etcétera.

Finalmente, habría que decir que el tema de la regionalización y descentralización tampoco ha sido puesto en la agenda de debate ni considerado por la mayoría de listas que se han presentado a las elecciones como parte de sus campañas políticas.

Ámbitos de resistencia

Podemos resaltar la movilización que se produjo con respecto a las elecciones municipales de 2002. Si bien el móvil fue estrictamente político, el hecho nos da indicios acerca de las posibilidades reales de movilización social en la zona. La población inclusive se llegó a levantar por dos días consecutivos. Si bien este levantamiento logró tomar algo de forma, no llegó a tomar cuerpo finalmente. Ello se debió a la falta de líderes que guiaran las acciones.

Los cambios de la conciencia de género se empiezan a sentir en la esfera política y de participación de los grupos indígenas yaneshas, que durante sus últimos congresos han permitido que las mujeres asuman ciertos roles y secretarías. De hecho, ha habido variaciones en la organización de las comunidades nativas, y el cargo de jefe viene siendo asumido por mujeres, cuando anteriormente solo era ocupado por hombres. Hay un cambio, pues: antes las mujeres estaban circunscritas al ámbito doméstico, ahora ya participan de la gestión de su comunidad. Esta tendencia se debe al cada vez mayor compromiso de la mujer dentro de sus espacios de gobierno comunal. Este proceso, obviamente, no se dio de la noche a la mañana; ellas tuvieron que vencer la desaprobación social, tanto del entorno familiar como del de su comunidad.

La instancia máxima organizativa de los yaneshas es la Federación de Comunidades Nativas Yaneshas (FECONAYA), cuyo representante superior es el *kornesha*, elegido en una asamblea. En la actualidad, debido a que hay cada vez más jefas de comunidad, estas están exigiendo que los estatutos del FECONAYA sean revisados y cambiados, pues estos impiden que la mujer asuma un cargo de relevancia dentro de sus dirigencias, es decir, una mujer no puede llegar

a ser *kornesha*. Sin embargo, esta posibilidad está a la espera de ser aprobada. Los grupos de resistencia formados ante este eventual cambio de mentalidad han ido perdiendo argumentos y fuerza, pues el avance de la participación femenina al interior de la FECONAYA es inevitable.

**F) IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
PARA LA CANALIZACIÓN DE LAS DEMANDAS**

La realidad encontrada nos muestra que los mecanismos y las formas legales que los amparan aún no son de conocimiento de la sociedad civil y, por lo tanto, esta todavía no se los ha apropiado. La población de Villa Rica tiene iniciativa, pero no encuentra los medios organizacionales que puedan servir para difundir sus propuestas. A ello se suma que no hay una visión integral de desarrollo, pues los proyectos defendidos y escogidos son muy sectoriales.

Antes de los procesos participativos que se han establecido dentro del marco del proceso de descentralización, se estableció el Comité Multisectorial de Villa Rica. Sin embargo, este espacio en el que se reunían mensualmente todas las instituciones públicas y privadas desapareció en el gobierno anterior; la misma suerte tuvo la Mesa de Diálogo Agrario.

Ante esta supuesta desidia ciudadana encontrada por los procesos descentralistas y regionalistas, se debe recordar que fue una lista con propuesta regionalista la que ganó las elecciones municipales de 1998 en Villa Rica: Fuerza Verde. Esta ofrecía la creación de la Microrregión de la Selva Central, que estaría conformada por las provincias de Oxapampa (Pasco), Chanchamayo (Junín) y Puerto Inca (Huánuco). Sin embargo, lamentablemente esta propuesta no logró ganar en la contienda provincial oxapampina.

Existe un proyecto de índole integracionista que logró contar con el apoyo de la ciudadanía de Villa Rica y el de la provincia de Chanchamayo, pero se quedó solo en una propuesta de trabajo coordinado interdistritalmente. Al término del actual periodo municipal, las coordinaciones han sido mínimas. Una promesa de campaña fue la articulación de los mercados de la zona; al final, solo se organizaron

cosas muy puntuales como ferias. Sin embargo, este proyecto sigue existiendo dentro del imaginario del ciudadano de Villa Rica, pues fue retomado en la propuesta del Plan de Desarrollo Estratégico Concertado de Villa Rica (2003- 2008).

Si bien un avance en relación con la creación de asociaciones municipales fue la Asociación de Municipalidades de la Selva Central (AMSELCE), a la que pertenece la Municipalidad Distrital de Villa Rica, esta no logró tomar vuelo, pues, al parecer, ha dejado de ser un ente activo.

En Villa Rica, la municipalidad no se convierte en un verdadero ente gestor de mesas de concertación. El primer consejo de coordinación local (CCL) instalado no tuvo mucho impacto en la población, pues se desconocía el mecanismo de participación. Hubo baja sensibilización e información por parte del gobierno local.

La instancia regional no se queda atrás, pues, si bien cumple con las directivas, no ha logrado convocar a organizaciones representativas de las distintas provincias ante su consejo de coordinación regional (CCR). De hecho, estas siguen siendo muy localistas. Falta un proceso de convocatoria que llegue realmente a las organizaciones para que se produzca una participación adecuada.

Evidentemente, los CCL y los CCR, si bien se conformaron y están activos, no cuentan con representantes comprometidos con su organización, pues siempre sobresalen los personalismos. No se encuentra una relación fluida entre los CCL y los CCR; prácticamente, ni se conoce quiénes los conforman. Se priorizan proyectos que presentan los agentes sin planificación previa o consenso de los sectores. Sobre todo en ese ámbito sobresalen los personalismos.

Si bien existe un proyecto de desarrollo concertado en Villa Rica, este careció de un equipo técnico consultivo. Hubo una extensa participación organizacional civil como de las instituciones de gobierno (organizaciones productivas, madereras, cafetaleras, de salud, educativas y sociales, vaso de leche y comedores populares). Sin embargo, dentro de este universo de agentes participantes, la presencia del sector cafetalero fue mínima y no hubo coordinaciones con el plan de desarrollo de la provincia o de la región.

Entre los representantes de la sociedad civil resaltan organizaciones como los comités del Vaso de Leche, las asociaciones de productores, la Asociación de Discapacitados y los frente de defensa. En Villa Rica, los representantes de la sociedad civil son más urbanos que rurales.

En relación con la Mesa de Lucha contra la Pobreza (MLCP) de Villa Rica, esta no logró reconocerse como un espacio de participación ciudadana, debido a que fue usada con fines políticos por parte de su coordinador, y eso desvirtuó los fines para los que se creó. Ello se deja constatar, pues, hoy en día, el coordinador participa como candidato al sillón municipal de Villa Rica. Actualmente, se ha replanteado su trabajo y se está buscando promocionar la nuevamente. Para ello se ha elegido un nuevo comité ejecutivo. La provincial, sin embargo, está mejor coordinada, aunque se están proponiendo proyectos que benefician a los distritos que pueden traer mayor beneficio político a la región.

Por otro lado, en el presupuesto participativo ha existido un mayor involucramiento de la población. Tal vez, ello se deba al mayor interés que ha generado en la población, pues es el órgano ejecutor de los distintos espacios participativos. Los sectores que más participan son el educativo, rural, y ganadero. Son las empresas cafetaleras (como Eco-Café y Villa Rica Highland) las que no participan; por ello, no se logran presentar proyectos productivos para este sector. Así, se tiene la percepción de que la decisión final del presupuesto participativo no es compartida con la ciudadanía. Solo se informa a la asamblea, que está conformada por los agentes participantes.

Las reglas de juego están dadas y los agentes participantes están prestos asumirlas; sin embargo, los costos sociales de los procesos como se vienen dando no están previstos. Las organizaciones participantes tienen peso en la medida en que sean capaces de generar propuestas integradoras, pero esto no ocurre. La sociedad civil fuera de organización alguna es solo decorativa. Los proyectos se priorizan en orden a los intereses defendidos por los participantes, y el sector cafetalero no se visibiliza. Los grupos que más participan de estos procesos son las asociaciones de ganaderos y apicultores; las asociaciones

socioculturales; las asociaciones de base; las juntas vecinales; y distintos comités.

Dentro de las debilidades de los actores sociales podemos mencionar el problema de la accesibilidad, pues varios de los anexos y comunidades nativas se encuentran a una distancia considerable de Villa Rica, y eso implica que las organizaciones que quieran participar activamente tengan que buscar partidas solo para cubrir sus gastos de movilidad. Este problema de distancia repercute en la posibilidad de una participación activa de las organizaciones asentadas en los puntos más alejados de la localidad, más aún si quisieran participar en procesos participativos a escala provincial y regional.

Existe la percepción de que el municipio debería ser la primera instancia por velar por el aspecto cultural, y eso no se cumple. Incluso no hay una dependencia específica que se encargue de ellos dentro de la estructura orgánica de la municipalidad distrital. Esta función está velada y se ejerce de manera tangencial a través de la oficina de promoción del desarrollo económico local y turismo.

G) IDENTIDAD Y CAFÉ

Al hablar de la región de Pasco, solemos evocar centros mineros y serranías, mas no paisajes de selva húmeda, a pesar de que más de la mitad de su territorio corresponde a una geografía de selva. A Villa Rica se la relaciona fuertemente con la producción de café de calidad.

Como hemos ido relatando a lo largo de este documento, Villa Rica está constituido por tres grupos étnicos diferenciados:

El nativo

Se trata de los yaneshas. Si bien las comunidades nativa más cercana a Villa Rica está a solo 25 minutos en auto, los nativos no tienen, en general, mayor presencia en la ciudad. Su presencia cultural se desvanece en el quehacer cotidiano comercial. Si bien se ha involucrado con la producción de café, su rendimiento es bajo en comparación con otros productores de la zona, aunque son posiblemente los que tienen mayor futuro comercial, pues hay un reconocido interés por la comercialización de cafés nativos.

Su orientación hacia el mercado, así como su mixtura con la colonia andina, ha provocado la pérdida de muchas de sus costumbres ancestrales. Los yaneshas cuentan con un vasto patrimonio natural y cultural no aprovechado. Otras etnias como los ashaninkas han logrado moverse y posicionarse dentro del circuito comercial artesanal. Sin embargo, los yaneshas han sido relegados a un segundo y tercer plano en la zona. Las nuevas generaciones de los yaneshas no hablan su idioma natal y no se ponen la *cushma*, es decir, han ido perdiendo la práctica de su cultura.

Los colonos austroalemanes

Se trata de los colonos oficiales. Estos fueron imponiendo, con su presencia, sus costumbres, bailes y tradiciones.

Los colonos andinos

Son un producto de la oportunidad ofrecida por el crecimiento de los cultivos cafetaleros. Llegaron ataviados de costumbres, tradiciones y una gastronomía particular que incorporaron a la zona. Su presencia fue cambiando la cara de Villa Rica.

El único referente unitario encontrado es el café. La identidad de la zona, por lo tanto, gira en torno a la vida y formas del agricultor cafetalero. El entorno urbano de Villa Rica congrega la actividad comercial cafetalera, pero no entabla relaciones más allá de esa esfera con los distintos anexos y centros poblados. Las fiestas de estos no motivan un intercambio fluido de experiencias y tradiciones. La duda persiste, pues somos testigos de un reconocimiento identitario alrededor del café, pero no hay una tradición cafetalera propiciada y desarrollada ni por la sociedad civil ni por los organismos de gobierno. Pequeños intentos por parte de la empresa privada van dándole algo de forma; ejemplo de ello lo encontramos en los cafetines que tratan de fomentar y cultivar la costumbre de salir a tomar café por las tardes como parte de una actividad social diaria. Aún no se escuchan propuestas de creación de museos de café o casas del café, o proyectos de artesanía temática o recuperación de la arquitectura, entre otros, como temas a priorizar dentro de los espacios de concertación de desarrollo.

No se encuentran mayores avances en la formación de un eje cafetero de zona de selva central. Este podría encontrar sólidas bases de desarrollo en torno a una identidad cultural cafetalera.

Conclusiones preliminares

- Una economía de enclave es la que guía la lógica de acción de los grandes cafetaleros de la zona. Estos actores, identificados y caracterizados a lo largo del estudio, están orientados a la consecución del posicionamiento mundial del café de Villa Rica, hecho que no implica necesariamente el desarrollo de la ciudad como tal.
- Los actores sociales representados por las grandes comercializadoras crean su propio circuito económico, que no genera los encadenamientos necesarios para impulsar el desarrollo de la zona. Por lo tanto, el desarrollo productivo y comercial está orientado hacia fuera; el mercado local no es una opción comercial atractiva
- La lógica que mueve al pequeño y mediano agricultor es distinta. Su necesidad de organizarse está en relación con la posibilidad de distribuir las fuerzas entre los grandes y pequeños cafetaleros.
- Los líderes nativos y sus estructuras organizacionales funcionan paralelamente a las oficiales; su lógica es otra, la de su comunidad. Si bien cuentan con poder dentro de sus comunidades, que deviene de su grado de representatividad, aún no logran hacerse escuchar. Sus demandas, por lo tanto, no son tomadas como prioritarias dentro de los proyectos desarrollados por los gobiernos local, provincial y regional.
- Se va dando un proceso de cambio, en la medida en que hay una mayor incorporación de los grupos indígenas en los diferentes procesos participativos. Sin embargo, esta aún no llega a ser efectiva, porque dentro de las estructuras formales estos grupos no toman decisiones.

- Se establecen diferenciaciones por sectores productivos y comerciales mediante la creación de asociaciones. Sin embargo, podemos mencionar que la solución no pasa por la simple creación de organizaciones sino por la construcción de agendas unificadoras y actores lo suficientemente fortalecidos que puedan tener la capacidad de hacerse escuchar dentro de ellas, propiciando ejes efectivos de desarrollo. El desarrollo pasa por casa; de nada nos sirve crear instancias sobre instancias que busquen abrir espacios de participación ciudadana cuando estas organizaciones no pueden velar por sí mismas, pues no cuentan con una propuesta concreta.
- Villa Rica sigue creciendo de espaldas a su realidad local, pues las demandas de los actores son cubiertas no por las instancias de gobierno. Los actores que le dan dinamismo a la ciudad no participan en estos espacios. Villa Rica crece a espaldas de su realidad cafetalera. El gran productor, al parecer, no necesita de esos espacios, pues su articulación al mundo pasa por Lima. Sin embargo, el pequeño productor necesita de estos, pero lamentablemente no es capaz de generar una propuesta articuladora de los distintos sectores productivos del distrito. Asimismo, el gobierno local y regional es incapaz de articular esas demandas dentro de un plan local-regional de desarrollo.
- La provincia Oxapampa sigue teniendo ingerencia sobre Villa Rica, pues cumple un papel centralizador de funciones y recursos, ya que se privilegia a la capital de provincia. En otras palabras, hay un conflicto de intereses no solo económico (recorremos que Oxapampa es primordialmente una zona ganadera) sino, también, de índole social, pues Villa Rica está interesada en elevar su estatus de distrito a provincia. Este conflicto de intereses se hace palpable cuando los proyectos productivos de orden ganadero son aprobados desde la provincia. Esto se hace notar también en la configuración de las vías de comunicación terrestre.
- Existe una escasa capacidad de los gobernantes y potenciales gobernantes por atender las necesidades de la ciudad. En relación

con ello, no se encuentra un grupo de poder político definido en la zona. No hay ninguna fuerza que cuente con el respaldo general de la población. Las listas y agrupaciones políticas son diversas, y las demandas cafetaleras no han sido defendidas en particular por ninguna lista o asociación.

- Hay poco interés de las distintas asociaciones y empresas del rubro en asumir un compromiso político en defensa de la agenda cafetalera. Ello se puede ejemplificar claramente en el actual periodo electoral, pues encontramos solo a dos representantes del sector cafetalero entre los candidatos al sillón municipal: Paul Hurtado Schuller de origen austroalemán, candidato por Concertación Regional y actual consejero regional por Pasco; y Juan Carlos La Torre, candidato por el partido Restauración Nacional
- Los ejes de poder están definidos de acuerdo con los dos conflictos mencionados anteriormente en el estudio. Creemos, sin embargo, que la desigualdad existente en la zona está condicionada por la accesibilidad que tenga la población a la educación, factor que marca una línea entre lo que es el campo y la urbe de Villa Rica; y por el ingreso económico. No es de extrañar, entonces, que las grandes unidades educativas tengan sede en la ciudad misma, que se llena de niños y adolescentes con ganas de encontrar una mejor educación durante el periodo escolar.

ACTOR	ROL	INTERÉS	PODER
ACTOR POLÍTICO Gobierno local: Municipalidad de Villa Rica	Gestión local tanto en términos económicos como sociales y culturales.	<ul style="list-style-type: none"> Impulsar el desarrollo económico de Villa Rica. Sensibilizar y fortalecer la participación ciudadana en la localidad. Orientar esfuerzos para que Villa Rica sea categorizada como provincia. 	<ul style="list-style-type: none"> Tiene el poder de la toma de decisiones finales. Cuenta con un plan integral de desarrollo comertado. Tiene un equipo técnico que trabaja de forma conjunta con los miembros del CCL. A través de las ordenanzas municipales define circuitos o rutas con potencialidad turística. <p>MEDIO a BAJO</p>
ACTORES ECONÓMICOS Empresa comercializadora Eco-Café	Comercializar café certificado (de calidad).	<ul style="list-style-type: none"> Lograr mejores condiciones de acceso al mercado nacional e internacional. Lograr la certificación de calidad de café. Lograr mayores márgenes de ganancia para los asociados (mejores precios). Establecer relaciones de trabajo con la Junta Nacional del Café. 	<ul style="list-style-type: none"> Se encuentran articulados al mercado internacional. Cuentan con aproximadamente 100 asociados entre pequeños y medianos productores de café. Beneficiarios directos: familias productoras. <p>ALTO</p>
Asociación de productores CUNAVIR	Organizar a los productores para la producción y comercialización del café de calidad. Brindar apoyo y asistencia técnica continua a sus asociados.	<ul style="list-style-type: none"> Lograr mayores volúmenes de acopio de café de calidad. Colocar el producto (café) en mejores condiciones en el mercado y así mejorar la capacidad de negociar el precio del café. Ampliar sus redes de asociación con importantes empresas exportadoras del café y con la Junta Nacional del Café. 	<ul style="list-style-type: none"> Están articulados al mercado internacional. Realizan trabajos conjuntos y de coordinación con Eco-Café. Se encuentran asociados a la empresa exportadora de café CONCA. Cuentan con un número importante de asociados. Beneficiarios directos: familias productoras. <p>ALTO</p>
Empresa comercializadora Villa Rica Highland	Comercializar café certificado (de calidad).	<ul style="list-style-type: none"> Colocar el producto (café) en mercados internacionales con la consolidación de precios fijos a través de convenios. Ampliar la cobertura comercial internacional. Ampliar el número de asociados. 	<ul style="list-style-type: none"> Están articulados al mercado internacional. Cuentan con aproximadamente 10 asociados entre medianos y grandes productores de café. Tienen la capacidad de generar empleo en la localidad (trabajos de mantenimiento, limpieza de carreteras y de la planta de producción, etcétera). <p>ALTO</p>
Asociación de Productores Sostembles (comunidades nativas Nagrazo)	Agrupar a los pequeños agricultores que están interesados en asociarse para la venta de su producto (café).	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la calidad del café de forma estandarizada (cumplir con las normas de certificación) para obtener precios más altos y así elevar la rentabilidad del producto. Armonizar la producción cafetalera con el medio ambiente. Ampliar sus redes con entidades privadas que le permitan mejorar cuantitativa y cualitativamente su producción. 	<ul style="list-style-type: none"> Cuenta con representación en el ámbito comunal. Se realizan reuniones entre los asociados. Reciben apoyo de asistencia técnica y entrega de créditos por parte de las ONG. Participan de forma activa en las ferias de café. <p>Al interior de la comunidad es ALTA fuera de ella, BAJA</p>
Asociación de Comerciantes en Predios Municipales	Salvaguardar la actividad comercial de los asociados (seguridad y organización).	<ul style="list-style-type: none"> Consolidarse como una asociación fortalecida para hacer frente a cualquier eventualidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Cuenta con aproximadamente 150 asociados, pero el compromiso con la asociación es disperso. Se hacen pequeñas ferias comerciales con el entorno rural inmediato. <p>BAJO</p>
ACTORES SOCIALES Consejo de Jóvenes Líderes De Villa Rica	Organiza a los jóvenes para empoderarlos e involucrarlos en temas específicos para el desarrollo de la localidad.	<ul style="list-style-type: none"> Potencializar a los jóvenes para que sean protagonistas de los cambios en beneficio de la zona. Esto a través de capacitaciones y seminarios sobre diversos temas (ética y valores, democracia y política participativa, etcétera). 	<ul style="list-style-type: none"> Agrupar a adolescentes y jóvenes estudiantes de los diferentes centros educativos de la localidad (colegios e instituto). Cuenta con el apoyo logístico de instituciones privadas, de los centros educativos y de la iglesia local.

ACTOR	ROL	INTERÉS	BAJO PODER
Club Social	Agrupar a socios en un ambiente con fines recreativos.	<ul style="list-style-type: none"> • Acondicionar mejor el espacio de reunión y esparcimiento para sus asociadas. • Por parte de la directiva, está el interés de incentivar la cultura a través de proyecciones de películas, la instalación de una fototeca, exposición de cuadros, etc.). Pero, no se concretizan por la falta de recursos propios y el nulo apoyo de las demás entidades. 	<p>BAJO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agrupa a un aproximado de cuarenta socios activos, es decir, que están presentes y cumplen con los requerimientos del club. • El espacio con que cuenta el club es requerido por la población en general para la realización de eventos sociales. El club genera sus propios recursos económicos mediante el alquiler del local. <p>BAJO</p>
ACTOR CULTURAL Organización cultural Wapanesta (danzas)	Organiza a jóvenes interesados en bailar danzas típicas para su difusión cultural. Principalmente, son danzas selváticas de la zona de Tingo María y las danzas austroalemanas.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la participación y el compromiso de los jóvenes en la práctica de danzas típicas como medio de expresión cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Agrupa a jóvenes que han asumido el compromiso de difundir este arte. • Cuenta con el apoyo de centros educativos. <p>BAJO</p>
OTROS ACTORES DE IMPORTANCIA Institución PRONATURALEZA Cobertura en el ámbito provincial (Oxapampa)	Concientizar a la población en general en los temas de conservación y desarrollo del medio ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar en las gestiones de áreas protegidas. • Facilitar procesos para el desarrollo de la provincia. Se ha impulsado y trabajado el Plan Educativo Ambiental en coordinación con otras instituciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alto grado de inserción local y de articulación con instituciones del sector público y privado. • Cuenta con un reconocimiento local por la experiencia adquirida en el tema de conservación y desarrollo del medio ambiente. • Tiene una metodología de trabajo que necesariamente involucra a los diferentes actores locales. <p>ALTO</p>
Institución PRODAAP Marco de acción: Oxapampa, Pozuzo y Chanchamayo. Posibilidad de ampliar la cobertura para abarcar la selva central.	Formalización de Cámaras de Turismo y Medio Ambiente para el desarrollo turístico y ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las capacidades tanto de los gobiernos locales como de los medianos y pequeños empresarios del sector privado ligados al turismo. • Generar instrumentos de gestión para que a través de los mecanismos participativos y las regalías mineras estos empresarios puedan realizar trabajos mejor articulados y de calidad en torno al desarrollo turístico. • Facilitar procesos de alcance distrital, provincial y regional para el desarrollo turístico y ambiental. • Promover la agremiación de personas involucradas al servicio turístico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artícula el trabajo con el sector público y privado. Están las Direcciones Regionales de Turismo que dependen directamente de las Gerencias de Desarrollo Económico de los gobiernos regionales. • Han formalizado la Cámara de Turismo y Medio Ambiente de Oxapampa, Pozuzo y Chanchamayo, uno de cuyos objetivos centrales es la aprehensión de las buenas prácticas de servicio al turista. <p>ALTO</p>
Organización no gubernamental desco Programa Selva Central	<ul style="list-style-type: none"> • Promover con los productores agropecuarios de diferentes grupos étnicos de la selva central alternativas de desarrollo sostenibles sobre la base de sus potencialidades económicas, ambientales y sociales, que mejoren su calidad de vida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las capacidades locales para propiciar procesos de desarrollo en el distrito de Villa Rica, entre ellas la asociatividad de los pequeños productores cateterales. • Mejorar el circuito económico del café, tanto en el ámbito productivo como en el acceso a los diferentes mercados. • Ampliar el mercado interno de café a nivel local, regional y nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Articula el trabajo a nivel de las diferentes organizaciones e instituciones locales. • Desarrolla proyectos encaminados a mejorar la calidad de vida e ingresos de los pequeños productores. • Es la única ONG asentada en la zona con un equipo multidisciplinario de profesionales de la localidad con experiencia en los labores de promoción. <p>ALTO</p>

Bibliografía

GOBIERNO REGIONAL DE PASCO (GRP)

2004 Diagnóstico y zonificación para el tratamiento de la demarcación territorial de la provincia de Oxapampa.

Actores sociales y dinámica local en Huancavelica

Gissela Ottone

Características generales de Huancavelica

Huancavelica es un departamento ubicado en la sierra central del Perú, en los paralelos 11°59'10" y 14°07'43", latitud sur; y los meridianos 74°16'15" y 75°48'55", longitud oeste. La altitud máxima de la región es de 4.473 m (distrito de Santa Ana/Castrovirreyna) y la mínima, de 1.950 m (distrito de Ocoyo/Huaytará).

Políticamente, está dividida en 7 provincias y 94 distritos. Tiene una superficie de 22.131,47 km², que representa el 1,72 % del territorio nacional. Su población es de 464.277 habitantes y equivale al 1,7 % de la población nacional. La densidad poblacional en la región es de 21,0 habitantes por km². Las provincias de Acobamba, Huancavelica y Tayacaja son las de mayor densidad poblacional (71,7, 33,7 y 32,2, respectivamente); y las provincias de Huaytará y Castrovirreyna, las de menor densidad (4,5 y 5,2, respectivamente).

El producto bruto interno (PBI) del departamento de Huancavelica para 2004 fue de 1.213 millones de soles (a precios constantes de 1994) y de 1.967 millones de soles (a precios corrientes). El PBI de 2004 se encuentra por debajo de los promedios alcanzados en 1997, 1998 y 1999. Está compuesto fundamentalmente por los aportes del sector manufactura (14,83 %), comercio (13,59 %), y transportes y comunicaciones (9,13 %). En la región, la agricultura tiene una mayor participación en el PBI regional que la minería (6,74 % contra 5,16 %).

La población económicamente activa (PEA) del departamento es de 59,63 % (276.877). El 82,50 % de esta se encuentra empleada (271.038). El 78 % se encuentran en las actividades extractivas; el 17 %, en el comercio y los servicios; y el 5 %, en la manufactura. Las mujeres representan el 28% de la PEA y la tercera parte de ellas se encuentran ocupadas en el sector terciario.

En cuanto a salud y educación, Huancavelica cuenta con 286 establecimientos de salud, con apenas 689 camas y 353 profesionales de la salud para atender a la población regional. El 28,8 % de la población es analfabeta (el porcentaje para el ámbito nacional es de 11,8 %) según datos de la ENAHO 2003 (INEI 2003). El censo de 2005 evidencia una reducción de dicha tasa al 22,06 %, de los cuales el porcentaje de mujeres analfabetas es el 32,36 % y de hombres analfabetos, el 18,09 %.

El desarrollo regional: proceso clave

Huancavelica cuenta con potencialidades suficientes para garantizar un desarrollo sostenible que implique bienestar y progreso para su población. Las potencialidades de Huancavelica descansan en las riquezas y capitales con las que cuenta; entre ellas, *el capital natural* (recursos hídricos, pastos naturales, riqueza minera y diversidad biológica); *el capital humano* (la sapiencia de sus productores, el conocimiento de su naturaleza y la juventud de su población); *el capital sociocultural* (sus comunidades campesinas e identidad cultural); y *el capital institucional* (un rico tejido social representado en sus organizaciones económicas, sociales, culturales, religiosas y deportivas, entre otras, así como en los gobiernos locales y el gobierno regional).

La economía y población huancavelicana se sustentan principalmente en las actividades del agro; por tanto, el desarrollo huancavelicano pasa por la reconversión agropecuaria y la recuperación de sus bases productivas andinas, con énfasis en el manejo racional de sus recursos naturales (agua, suelo, clima, estacionalidad, calidad genética, etcétera) y la asistencia tecnológica apropiada para el manejo de las potencialidades de sus regiones naturales, pisos ecológicos, zonas de vida, ecosistemas y biodiversidad.

La apuesta por el desarrollo huancavelicano debe sustentarse en un enfoque integral, intercultural y multisectorial. Este debe basarse en teorías y conceptos del desarrollo rural/territorial que incorporen visiones modernas, capaces de generar procesos permanentes de cambios en las condiciones de producción y desarrollo integral de la sociedad rural andina, y de considerar las dimensiones económico-productiva, político-institucional, cultural y ecológico-medioambiental, así como el territorio como factor del desarrollo.

Ejes del desarrollo económico

El desarrollo económico y la competitividad de Huancavelica descansan en los siguientes ejes:

Ganadería

El potencial ganadero de la región se basa en la existencia de las 828.152 ha de pastos naturales (el 63 % del territorio regional). Sin embargo, este importante recurso no está siendo debidamente utilizado. Solo el 5 % de los pastos naturales se encuentran bajo alguna forma de manejo que permita un adecuado aprovechamiento y la calidad de ganado existente en la región no es la óptima. Actualmente, una característica de la actividad ganadera en la región es la mala calidad y la baja productividad de sus unidades agropecuarias, debido, principalmente, al sobrepastoreo de los hatos, a prácticas productivas ineficientes y al escaso manejo tecnológico, entre otros factores.

Para ello, el desarrollo ganadero debe mejorar las condiciones técnico-productivas a través del apoyo y transferencia tecnológica en los cuatro pilares de la ganadería (alimentación, sanidad, mejoramiento genético y manejo) para asegurar la canasta alimentaria regional y desarrollar las especies y productos competitivos de la ganadería regional. Ello debe lograrse a través de los siguientes objetivos:

- Mejorar los índices de producción de la ganadería regional para la seguridad alimentaria en los tres circuitos ganaderos regionales:

- *El circuito de la zona alta: camélidos sudamericanos. Comprende las provincias de Huancavelica, Castrovirreyna, Huaytará y Angaraes (3.800 a 5.000 metros de altitud).*
- *El circuito de la zona media o agropastoril: vacunos, caprinos, ovinos, porcinos, cuyes y aves de corral. Comprende las provincias de Huancavelica, Castrovirreyna, Churcampa, Tayacaja, Acobamba y Angaraes (2.800 a 3.800 metros de altitud).*
- *El circuito de la zona baja o cuenca lechera: vacunos y caprinos. Comprende las provincias de Huaytará, Castrovirreyna, Angaraes y Tayacaja (1.000 a 2.800 metros de altitud).*
- Incrementar la productividad de las especies con capacidad competitiva del potencial ganadero regional:
 - en la *zona alta*, camélidos (alpaca, llama y vicuña);
 - en la *zona media o agropastoril*, porcinos; y
 - en la *zona baja o cuenca lechera*, vacunos y caprinos de leche.
- Recuperar, conservar y utilizar el germoplasma de las alpacas de color y de los recursos zoogenéticos domésticos y silvestres (cuyes, vizcachas, perdiz, etcétera) locales.

Agricultura

El potencial agrícola de Huancavelica descansa en las 219.795 ha que posee. Sin embargo, solo 17.710 ha son tierras agrícolas bajo riego, mientras que el resto corresponden al régimen de secano. Ello ocurre a pesar de que la región, además de la importante precipitación pluvial (950.000 mm) que recibe la zona de Huancavelica (perteneciente a la vertiente del Atlántico), cuenta con ingentes cantidades de recursos hídricos: 11 cuencas hidrográficas, 57 ríos, 120 lagunas y numerosos nevados. Por ello, las metas para la agricultura huancavelicana son ampliar la frontera agrícola y establecer un programa de incremento de la productividad con los siguientes objetivos:

- (1) mejorar la producción agrícola para la seguridad alimentaria regional (oca, mashua, papa nativa, olluco, cebada, quihuicha, quinua, maíz, trigo cebada, hortalizas y frutales, en general);

- (2) incrementar los rendimientos productivos de los productos agrícolas con potencial rentable y autosostenible (*piso alto*: papa, cebada, tarwi, quinua y avena; *piso bajo*: palto, jaca, chirimoya y tuna; *piso medio*: maíz, arveja y haba; *productos exóticos*: maguey, sancay, sauco y airampo; y hierbas aromáticas y medicinales con potencial industrial: anís, hierba luisa, linaza, manzanilla, orégano, muña, cedrón, toronjil, menta, ruda y tara);
- (3) recuperar y preservar el germoplasma vegetal de la región (papas nativas, hierbas medicinales y aromáticas, y frutales andinos);
- (4) zonificar las vocaciones productivas agrícolas; e
- (5) implementar alternativas tecnológicas adecuadas a la zona para el incremento de la productividad agrícola.

Comercialización y transformación

El volumen de la producción agropecuaria que se comercializa en la región es mínimo, debido fundamentalmente al carácter de subsistencia de las prácticas productivas de las familias campesinas de la región, al bajo rendimiento productivo y a los escasos niveles tecnológicos incorporados. Son pocos los productos agropecuarios que se desarrollan para su comercialización en el mercado local/regional y nacional; y son más pocos todavía los productos agropecuarios que tienen valor agregado.

Las actividades de transformación en la región tienen un carácter básicamente primario y se circunscriben a la línea láctea (quesos y yogurt, principalmente), la línea de cereales y menestras (cebada, habas, arvejas, etcétera), la línea productos cárnicos, la línea de panificación, la línea de piscicultura y la línea de fibras de alpaca y lana de ovino. Además, existen unidades familiares dedicadas a la artesanía textil. Por ello, el desarrollo de estas actividades tiene como primera prioridad los siguientes objetivos:

- (1) implementar y desarrollar cadenas productivas regionales, sobre la base de los productos y subproductos agrícolas, pecuarios, acuícolas y mineros que posee Huancavelica; y

- (2) potenciar la rentabilidad de los productos y subproductos agrícolas y pecuarios, incorporándoles valor agregado mediante procesos de transformación.

Hidroenergía

Huancavelica, debido a sus ingentes recursos hídricos, tiene un significativo potencial hidroenergético. A la fecha, este viene siendo explotado parcialmente. Solo la central hidroeléctrica Santiago Antúnez de Mayolo proporciona el 42 % de la energía eléctrica que se consume en el ámbito nacional y, sin embargo, el 43 % de la población huancavelicana se provee de alumbrado mediante mecheros, lamparines o velas.

La energía eléctrica es un elemento clave para el desarrollo económico productivo regional y para el bienestar y calidad de vida de la población. Se debe revertir el déficit existente y ponerse como metas, para el periodo 2007-2010, la cobertura total del servicio eléctrico necesario para la población huancavelicana y la implementación de la modalidad de energía (trifásica) que se requiere para las actividades productivas y de transformación. Estos objetivos deben cumplirse mediante el uso y manejo adecuado del recurso hídrico y la explotación racional de los que tienen potencial hidroenergético con los siguientes objetivos:

- (1) manejo adecuado de las cuencas hidrográficas;
- (2) disminución de los pasivos ambientales, producto del mal uso del agua y contaminación; y
- (3) establecimiento de programas de manejo de agrosilvopastoril.

Turismo

Huancavelica por sus recursos naturales, su biodiversidad biológica, cuenta con potenciales turísticos en términos de paisajes, ambientes climáticos, ecosistemas y biodiversidad, que en la demanda turística

internacional constituyen elementos envidiables. Todo ello, unido a su riqueza cultural e histórica, y a su patrimonio arqueológico, convierte al turismo en la industria que puede convertirse, en mediano plazo, en un eje importante para el desarrollo huancavelicano.

El principal problema para potenciar este eje de desarrollo es la débil conciencia de la población sobre la importancia de los recursos turísticos regionales y su utilización como un medio para el logro del desarrollo y bienestar al que aspiran. Debe proponerse, como meta, la elaboración e implementación de un plan regional de promoción turística que, además de fijar los lineamientos del desarrollo turístico regional, incorpore a los gobiernos locales en la promoción y desarrollo de este sector con los siguientes objetivos:

- (1) desarrollar los circuitos de Huancavelica e
- (2) incorporar sus circuitos turísticos en los regionales y nacionales.

Pesquería

Huancavelica cuenta con los recursos hídricos necesarios (lagunas, ríos y manantiales) para el desarrollo de la producción acuícola (truchas, ranas y otras especies biológicas), tanto para la producción que garantice la seguridad alimentaria regional como para cubrir la creciente demanda de los mercados regional, nacional e internacional.

Se debe propiciar, para el desarrollo de este sector, la elaboración del inventario de los recursos hídricos con potencial para la producción acuícola; y, en coordinación con las comunidades campesinas, pobladores y sector privado, elaborar un plan estratégico para el desarrollo de la producción acuícola en Huancavelica, que tenga los siguientes objetivos:

- (1) promoción e implementación de la producción acuícola para la seguridad alimentaria regional y la exportación; e
- (2) incremento de los niveles de producción acuícola regional y su incorporación en los circuitos de exportación.

En este ámbito las prioridades deben ser las siguientes:

- (1) elaboración e implementación del Plan de Desarrollo Acuícola Regional, con su respectivo diagnóstico del potencial acuícola de los recursos hídricos poseídos; e
- (2) instalación de jaulas flotantes en 20 lagunas.

Aspectos críticos en el desarrollo regional

La situación actual de pobreza de la población huancavelicana tiene su origen en factores históricos y estructurales de la sociedad nacional. La postergación y la marginación que han caracterizado las relaciones entre los núcleos del poder político y económico afincados en la capital del país y la región de Huancavelica han configurado un escenario regional con severas limitaciones para promover el crecimiento económico, la acumulación, la inversión, la innovación, la institucionalidad y otros aspectos básicos de un proceso de desarrollo sostenible.

Los aspectos críticos que sintetizan las limitaciones del desarrollo regional son los siguientes:

- (1) las características orográficas y la infraestructura vial;
- (2) la reducida área agrícola y el limitado acceso al recurso hídrico;
- (3) el nivel tecnológico de las actividades productivas;
- (4) la ausencia de ciudades y mercados internos dinámicos y articuladores;
- (5) una actividad minera de enclave;
- (6) indicadores sociales extremos y carencia de servicios básicos; y
- (7) secuela de la violencia política y la ausencia de liderazgos políticos y sociales, así como debilidad institucional y organizacional.

Características orográficas e infraestructura vial

- La región es atravesada por dos grandes cadenas de montañas que le confieren a su territorio un imponente relieve. Las cadenas sirven de marco para un espacio que tiene desde profundas quebradas con clima tropical hasta cordilleras con nieve permanentemente. De hecho, dos terceras partes de la superficie regional se encuentra por encima de los 4.000 metros de altitud. Las fallas geológicas, las plataformas altoandinas, las cuencas hidrográficas y diversos accidentes geográficos se suceden unos a otros a lo largo y ancho del territorio regional. Estas características de la naturaleza constituyen un enorme desafío para establecer un sistema de comunicación entre las poblaciones asentadas en el territorio y entre estas y el exterior.
- La red vial de Huancavelica es insuficiente, ha recibido escasa inversión y tiene una configuración que privilegia la comunicación con el exterior antes que la interna. Una región con más de 22.000 km² de superficie tiene una red vial de solo unos 3.700 km de carreteras. La mayor longitud de carreteras corresponde a la categoría de trochas (55 %), hecho que significa una limitación al paso de determinados tipos de vehículos y, además, la amenaza de constantes interrupciones. Las carreteras asfaltadas (apenas el 5 % del total) forman parte de tramos de vías nacionales que cruzan la región.
- La red regional tiene tres ejes troncales que han ordenado la circulación de bienes desde hace décadas. Los tres ejes se diseñaron para asegurar la movilización de la producción local a mercados externos, principalmente productos mineros. La configuración de los ejes troncales ha reforzado las relaciones entre determinados espacios regionales con regiones vecinas en detrimento de la integración de las provincias huancavelicanas. La comunicación vial entre las provincias es difícil y, en algunos casos, inexistente. Son numerosos los distritos cuya población, para llegar a sus capitales provinciales, debe realizar recorridos que incluyen largos tramos por carreteras de regiones vecinas a Huancavelica.

Área agrícola y acceso al recurso hídrico

- La superficie agrícola de la región se encuentra excesivamente fragmentada y parcelada. La superficie agrícola total es de 1.308.430 ha, que se reparten entre 85.337 unidades agropecuarias (UA). Más del 80 % de estas unidades tienen, en promedio, menos de cinco hectáreas de extensión, con el agravante de que la propiedad de cada UA está dividida, en promedio, en cuatro parcelas (y en la mayoría de casos, distantes unas de otras). Adicionalmente, si bien predomina la propiedad privada individual, solo una tercera parte cuenta con un título de propiedad debidamente saneado.
- El nivel de inversión para mejorar las condiciones básicas de la producción agrícola es mínimo. Esta situación se aprecia con claridad al verificar la superficie agrícola bajo riego: 17.710 ha (apenas 1,35 % del total de la superficie agrícola). La inversión, un elemento fundamental para la actividad agropecuaria, así como el uso del agua para el riego, se han reducido a zonas muy específicas de la región: Huaytará (4.865 ha), Castrovirreyna (3.265 ha), Churcampa (2.869 ha), Angaraes (2.533 ha), Huancavelica (1.965 ha) y Tayacaja (1.865 ha). El resto de la superficie agrícola corresponde a 202.085 ha de tierras agrícolas en secano, 193.343 ha de tierras de vocación forestal, 67.139 ha de montes y bosque, y 828.152 ha de pastos naturales. En estos tipos de superficie agrícola, la inversión en la instalación de sistemas de riego es nula, aun cuando la región cuenta con 11 cuencas hidrográficas importantes, 57 ríos y 120 lagunas que ofrecen un abundante recurso hídrico. Sin embargo, las grandes obras de infraestructura de riego que se observan en el sur de la región tienen la finalidad de llevar agua a los valles de la costa y no consideran, en absoluto, las necesidades de los productores locales.

Nivel tecnológico de las actividades productivas

- El nivel de desarrollo tecnológico de las actividades agropecuarias es bastante limitado. Se mantienen vigentes tecnologías tradicionales,

algunas de las cuales han perdido su eficacia frente a los cambios ocurridos en los cultivos y las crianzas. La inversión en las actividades agropecuarias es muy baja y los procesos de innovación tecnológica son lentos y restringidos a pequeños grupos.

- El nivel tecnológico puede ser evaluado a través del grado de mecanización y el uso de insumos por parte de los productores. En la región, las unidades agropecuarias que carecen de maquinaria agrícola moderna representan el 97 %. La maquinaria existente se reduce a cultivadoras, molinos de granos y 150 tractores de rueda en toda la región. El uso de insumos de origen industrial (fertilizantes, fungicidas, herbicidas e insecticidas) se limita al 55 % de las unidades agropecuarias, mientras que el resto utiliza exclusivamente insumos orgánicos (en especial, abonos).
- En el plano ganadero, el nivel tecnológico regional también es limitado. Una práctica elemental como la vacunación de los animales no se realiza en el 75 % de las unidades agropecuarias. Un 40 % de las unidades agropecuarias no realiza ninguna de las prácticas básicas de vacunación, baños y dosificaciones, y sólo el 14 % realiza tres prácticas de manejo en sus animales. El uso de alimentos balanceados es casi nulo y, de igual manera, la práctica de la inseminación artificial.

Población, ciudades y mercados internos

- La población de la región es de 464.277 habitantes (censo de 2005). Su distribución es bastante desigual en el territorio regional: la mitad del norte concentra el 89 %, mientras que la mitad del sur, solo el 11 %. Esta distribución significa que existen grandes espacios territoriales escasamente poblados, y eso implica un reto para dotar de servicios a sus habitantes.
- Desde la década de 1940, la tasa regional de crecimiento de la población es baja, inferior al promedio nacional (1,8 para 2005). Estas bajas tasas se deben a las altas tasas de migración negativa que afectan a la región. Huancavelica es la región que proporcionalmente expulsa más habitantes de su territorio en el ámbito nacional.

- Una característica demográfica importante de la región es el alto porcentaje de población rural (74 %), hecho que implica una red de ciudades casi inexistente. La ciudad capital de la región es Huancavelica, con una población de 30.000 habitantes y luego vienen tres localidades con poblaciones que fluctúan entre los 3.000 y 5.000 habitantes (Pampas, Lircay y Yauli). Las cuatro ciudades concentran dos terceras partes de la población urbana de la región. Esta situación revela, por un lado, la ausencia de mercados internos regionales que incentiven la producción local y, por el otro, una débil infraestructura urbana, que no ofrece las condiciones básicas para el desarrollo de actividades económicas.

Actividad minera de enclave

- La actividad minera en la región, aunque con una dinámica menor que en épocas pasadas, se mantiene básicamente como una actividad de enclave por su escasa articulación con otros procesos económicos locales. Sin embargo, la minería aparece con renovadas perspectivas, ya que el área bajo concesión o petitorio para realizar exploraciones mineras supera las 1.146.670 ha. Se espera que, de esta febril actividad exploratoria, se derive una serie de explotaciones en el corto y mediano plazo.
- Los pasivos ambientales derivados de la larga tradición minera local constituyen un tema de debate regional. El territorio de la región está salpicado de canchas de relaves, socavones, maquinarias e instalaciones en estado de abandono, y su impacto ambiental no ha sido adecuadamente evaluado.
- La expansión de las concesiones mineras demanda un seguimiento especial de las relaciones entre las empresas y las comunidades campesinas. El uso y la propiedad de las tierras son un primer frente de conflicto (o discusión y diálogo), al existir denuncias mineros que involucran los terrenos de 350 comunidades campesinas de la región.

Indicadores sociales básicos

- La región encabeza la lista de las cinco regiones más pobres del Perú. El 84,4 % de su población vive en condición de pobreza y el 59,9 %, en extrema pobreza (los promedios nacionales son de 54 % y 19 %, respectivamente).
- La situación de pobreza se refleja en diversos indicadores sociales. La mortalidad infantil en Huancavelica es de 71 niños por cada mil nacidos vivos; la tasa de desnutrición crónica, de 53,4 % en menores de 6 años de edad; la esperanza de vida, de 54 años; y el analfabetismo afecta al 28,8 % de la población mayor de 15 años de edad.
- Las cifras anteriores van de la mano con la precariedad y la deficiente calidad de los servicios sociales y las condiciones de su infraestructura. Si bien la cobertura, tanto en salud como en educación, se ha expandido notablemente en los últimos años, la dotación de equipos, materiales y recursos para el cumplimiento adecuado de sus funciones y tareas es todavía muy limitada; a estos factores, se suma la calidad de sus servicios. En términos de las viviendas familiares, el panorama de carencias y deficiencias es similar. De un total de 111.759 viviendas, el 66 % no cuentan con ningún tipo de servicio higiénico (solo el 12 % tiene el servicio de red pública dentro de la vivienda); el 36 % se abastece de agua directamente de ríos, acequias o manantiales (41 % tiene servicio público de agua potable dentro de la vivienda); y el 43 % se provee de alumbrado mediante mecheros, lamparines o velas (55 % cuenta con energía eléctrica).

Liderazgos políticos e institucionalidad

- El tejido social y la institucionalidad local fueron muy afectados por el periodo de violencia terrorista. Actualmente, se observa un proceso de recuperación y reactivación notable de la vida social e institucional, pero queda pendiente el desarrollar mejores

mecanismos de coordinación y concertación entre los distintos sectores hacia objetivos comunes de desarrollo regional.

- El proceso de descentralización ha puesto en evidencia el déficit regional de capacidades de gestión en la administración pública. Aunque se trata de una constatación para el ámbito nacional, en el caso de Huancavelica se agrava por el tamaño de los gobiernos locales. Salvo unas pocas municipalidades, la inmensa mayoría carece por completo de cuadros técnicos con experiencia en gestión pública y promoción del desarrollo.

Interrelación entre los aspectos críticos

Los aspectos críticos señalados están interrelacionados, y eso hace más complejo su situación e incrementa los efectos negativos y restricciones en el desarrollo regional. Entre dichas limitaciones pueden mencionarse las siguientes:

- Las condiciones básicas de vida de la población representan un serio lastre para cualquier iniciativa o proceso de desarrollo regional. La superación de la pobreza, con todos sus indicadores, es el punto de partida del recurso humano local, que se encuentra notoriamente más retrasado en comparación con otras regiones. En consecuencia, se requiere un esfuerzo mucho mayor para que pueda desplegar todo su potencial y su aporte al desarrollo regional. Sin una inversión significativa en el desarrollo de capacidades humanas y el sector productivo, que permita salvar las distancias actuales en relación con las economías más desarrolladas, las agendas y propuestas no tendrán mayores posibilidades de éxito.
- La baja tasa de crecimiento poblacional se traduce en un menor peso de la región en el escenario nacional. La escasa población genera un menor interés en los principales núcleos de poder, y eso hace más difícil lograr los niveles de inversión requeridos por la región. Por otro lado, la dispersión de la población, por el

asentamiento predominantemente rural, no favorece la coordinación y el acercamiento de diversos sectores alrededor de objetivos comunes de desarrollo, ni tampoco la posibilidad de ejercer la presión social que se requiere para la solución de sus demandas, así como para la centralización de la inversión en la provisión de los servicios básicos, infraestructura productiva y promoción de una plataforma de servicios científicos-tecnológicos que sirvan de soporte para el desarrollo de actividades productivas modernas, articuladas en cadenas productivas y circuitos económicos.

- La baja productividad de las actividades agropecuarias y la baja rentabilidad resultante no permiten ni incentivan un nivel adecuado de inversión para mejorar los procesos productivos. Los bajos niveles de inversión, a su vez, son un freno a la innovación y a la adopción de tecnologías más eficientes y rentables. En la región, existen algunos ejemplos que muestran la directa relación entre rentabilidad de un cultivo o crianza y el uso de tecnología moderna (niveles de mecanización, procesos productivos modernos y uso de insumos de origen industrial), ejemplos que superan largamente a los promedios regionales en producción, rendimientos y productividad.
- Las rutas de las carreteras y su calidad tienen una directa incidencia en el desarrollo de las actividades económicas y las relaciones con el mercado. En la región, las carreteras privilegian la extracción de los recursos mineros relegando las posibilidades de una articulación interna y la promoción de la exportación regional de productos agropecuarios.
- La actividad minera, cada vez más tecnificada, encuentra serias dificultades para articularse a las dinámicas económicas regionales. El escaso desarrollo tecnológico de los proveedores locales de bienes y servicios, así como la ausencia de personal calificado, es un obstáculo para que cumplan con las exigencias de las empresas mineras.

Análisis de actores

Actores claves para el desarrollo en la región

La organización social más importante en Huancavelica es la comunidad campesina (más de 566 comunidades reconocidas), que por sus características tiene presencia y peso en el desarrollo económico —a través de las actividades agropecuarias— y sociocultural de la región.

Las organizaciones/asociaciones de productores agropecuarios y emprendimientos empresariales son pocas y están más ligadas a la venta de carne y fibra de alpaca, a la producción y transformación de granos, a la producción y transformación de lácteos, y a la producción de artesanía textil.

También existe, en la región, una dinámica importante entre los productores agropecuarios individuales, mayormente en ámbitos locales/territoriales. Sin embargo, estos todavía no han logrado niveles de organización y representación significativa, aunque destacan los productores de papa nativa, cereales, haba, arveja y alcachofa (Tayacaja).

Por parte del Estado, los gobiernos regional, central (mediante los organismos públicos descentralizados que tienen que ver con el sector), locales provinciales y distritales son las instancias que tienen presencia y mayor compromiso con el desarrollo regional.

El sector social en la región está representado por varias ONG que tienen un trabajo eficiente y presencia desde hace algunas décadas. Entre ellas destacan **desco**, Caritas, Ruru Inca, Sicra, Proan, Care, Cepes y San Javier, entre otras. Por ejemplo, el Programa Regional **desco** Huancavelica viene operando en la región desde la década del setenta mediante varios proyectos que tienen que ver con el desarrollo integral de la región y, particularmente, con la promoción y desarrollo productivo de las actividades agropecuarias. Actualmente, opera en seis de las siete provincias del departamento.

Intereses de los actores

Los intereses de los actores locales y su grado de poder en el territorio huancavelicano no son homogéneos. Así, tenemos que, en la zona altoandina, priman las comunidades alpaqueras, que tienen como interés principal el desarrollo de la ganadería de camélidos sudamericanos (mayoritariamente, alpacas y unos pocos, vicuñas). Sus niveles de poder dependen del número de hatos y de las extensiones agropecuarias que poseen. De ello depende su influencia política en el ámbito local. Las más representativas son Santa Ana, Carhuancho y Lillinta, así como las comunidades campesinas del distrito de Ascensión. En la zona media de Huancavelica, de vocación productiva agropastoril, las comunidades campesinas más representativas se encuentran en Acobamba, Angaraes, Huancavelica y la vertiente occidental de Castrovirreyna y Huaytará. En la parte baja, tenemos dos zonas donde las comunidades campesinas tienen preponderancia: la cuenca del Mantaro (zona frutícola) y la zona norte de la provincia de Tayacaja.

Formas organizativas de los actores

Las formas organizativas de los actores son heterogéneas: tradicionales en las comunidades campesinas (asambleas comunales, juntas directivas y comités especializados) y modernas en los comités de riego, las juntas de agua, los comités de productores, etcétera. En el caso de los gremios (FEDEC, FEDER, FECLUMAS, FEMUCAY, FEDECMA, etcétera), varía entre lo gremial tradicional y un enfoque moderno de desarrollo productivo. La universidad y los colegios profesionales, a pesar de ser entidades que conllevan alternativas de desarrollo moderno, poseen un funcionamiento con visos tradicionales que los lleva a su aislamiento del tema del desarrollo. Los actores que tienen carácter incluyente son las mesas de concertación y las temáticas, pero tienen poco peso en las decisiones en el ámbito de los órganos de poder o gobiernos de la región, a pesar de ser muchas de ellas funcionales a las políticas del Estado.

El siguiente cuadro muestra las características generales de los principales actores locales en Huancavelica:

PROCESO CLAVE			
ACTOR	ROL	INTERÉS	PODER
<p>Colectivos sociales con intereses similares en el marco de una coyuntura (proceso clave)</p> <p>Gobierno Regional de Huancavelica</p>	<p>Función que desempeña cada actor en una coyuntura determinada</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover, implementar y ejecutar acciones que tiendan al proceso de descentralización y regionalización. 	<p>Propósitos que guían el accionar de los actores que pueden ser explícitos o estar implícitos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lograr la mayor cantidad de competencias y facultades en esta construcción del proceso de descentralización. - Buscar y consolidar la autonomía económica, administrativa y política. 	<p>Capacidad del actor de influir en la coyuntura (proceso clave)</p> <p>Alto</p>
<p>Gobiernos locales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Promover, implementar y ejecutar acciones que tiendan al proceso de descentralización dentro de sus ámbitos territoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Transferencia de atribuciones, proyectos, recursos y programas. - En el caso de las áreas rurales, promover el desarrollo rural. 	<p>Medio</p>
<p>OPD</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Promover y dar cumplimiento con el proceso de descentralización. 	<ul style="list-style-type: none"> - Transferencia de competencias y funciones a los gobiernos locales (GL) 	<p>Alto</p>
<p>Consejo de Coordinación Regional (CCR), Consejos de Coordinación Locales (CCL), Comités de vigilancia y agentes participantes del Presupuesto Participativo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Promover la participación, vigilancia y control ciudadanos. - Garantizar que todos los proyectos, obras y 	<p>acciones se ejecuten y beneficien a la población.</p>	<p>Bajo</p>

ACTOR	ROL	INTERÉS	PODER
<p>Frete de Defensa Regional de los Intereses de Huancavelica (FEDERH)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Busca reivindicar el interés colectivo de los gremios y de las organizaciones. - Contribuyen con propuestas de desarrollo integral regional, políticas y técnicas. - Forman parte en los CCL (frentes distritales y provinciales), mesas de concertación y agenda política regional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Velar por el progreso y desarrollo del departamento. - Garantizar que sus propuestas sean atendidas e incluidas respecto a la descentralización y regionalización. - Lograr una autonomía regional. 	Medio
<p>Federación Departamental de Comunidades Campesinas de Huancavelica (FEDECCH)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Buscan la reivindicación campesina en el marco del proceso de descentralización. 	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar que los beneficiarios de estos procesos sean ellos. - Luchar contra la pobreza en el campo, mediante la transferencia de mayores recursos respecto a sus economías comunales. - Esta descentralización no debe darse en el ámbito nacional sino, también, dentro de la misma región para que beneficie a los campesinos. 	Medio
<p>Federación Departamental de Clubes de Madres (FEDECLUMAS)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Preocupadas porque las mujeres luchen por la transferencia de los programas sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Defender los intereses de los programas asistenciales. 	Bajo
<p>Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza – Huancavelica</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Promueve la articulación de actores sociales e institucionales. - Busca la concertación (acuerdos por consenso) en este proceso de descentralización y regionalización en la lucha contra la pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de las organizaciones. - Promoción de la descentralización y regionalización. 	Medio

ACTOR	ROL	INTERÉS	PODER
Colectivo de ONG	<ul style="list-style-type: none"> - Incidencia y promoción de propuestas en descentralización y regionalización. 	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar que se implementen los procesos de descentralización y regionalización. - Garantizar que exista una participación activa y dinámica de la población. - Complementar lo que el Estado deja de hacer en muchos sectores. 	Medio
Defensoría del Pueblo	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar que se cumplan las normas sobre el proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Garantizar que se cumpla el rol del Estado en este tema de descentralización. - Garantizar que se ejerza el pleno ejercicio de la ciudadanía. 	Alto
Medios de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> - Informar, difundir, orientar y educar a la opinión pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - Esclarecer a la opinión pública la verdad sobre el proceso. 	Medio
Colegios profesionales	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar propuestas y políticas en el proceso de descentralización desde diferentes ópticas (economistas, abogados, ingenieros, etcétera). 	<ul style="list-style-type: none"> - Presencia de los gremios en la sociedad. - Incidir en las propuestas y ser líderes de opinión. 	Bajo
Partidos políticos y movimientos regionales	<ul style="list-style-type: none"> - Asumir el liderazgo y generar propuestas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la democracia. - Ejercer el gobierno regional/local. 	Bajo

ACTOR	ROL	INTERÉS	PODER
Gremios sindicales	<ul style="list-style-type: none"> - Generar propuestas sectoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Defensa de sus derechos laborales y sectoriales. - Transferencia de los sectores. 	Medio
UNH	<ul style="list-style-type: none"> - Promover foros y debates por la descentralización. 	<ul style="list-style-type: none"> - Proyección hacia la comunidad. - Formar profesionales. 	Bajo
Cámara de comercio	<ul style="list-style-type: none"> - Organizar a los sectores empresariales-económicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Buscar la descentralización fiscal y la reactivación de la economía regional. 	Bajo.
Comunidades campesinas	<ul style="list-style-type: none"> - Promover el desarrollo productivo. - Se encuentran en proceso de reactivación social y económica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Buscar canalizar la participación del Estado y de la cooperación internacional en el desarrollo y bienestar de sus agremiados. 	

Canales de organización

Los actores locales que cuentan con canales organizativos nacionales son los siguientes:

- las comunidades campesinas con la Confederación Campesina del Perú (CCP),
- el Magisterio con el SUTEP nacional,
- los trabajadores administrativos de educación con la FENTASE y
- los trabajadores del sector salud con sus gremios nacionales (de médicos, de enfermeras y de administrativos).

Los actores locales que cuentan con canales de coordinación regional/local son los siguientes:

- Fundación Fe y Derechos Humanos (FEDERH),
- la Federación de Clubes de Madres (FEDECLUMAS),
- la Federación Departamental de Comunidades Campesinas de Huancavelica (FEDECCH),
- la Federación Distrital de Jóvenes, Niños Trabajadores de Huancavelica (FEDIJANH) y
- Asociación Regional Afectados por la Violencia Política.

Mecanismos existentes para la canalización de las demandas

NEGOCIACIÓN

Los principales actores sociales de la región, que tienen capacidad de proponer sus demandas y negociarlas son los siguientes:

- las comunidades campesinas,
- los clubes de madres y
- los trabajadores de la Administración Pública.

Dependiendo del carácter de la demanda, la negociación de estos actores se hace a través de los niveles de gobierno u otros interlocutores (parlamentarios, ONG o Iglesia).

Conflicto/violencia

Los elementos de conflicto que tienen los actores sociales locales por ahora se expresan más en la defensa de sus recursos naturales (agua y tierra) y en demandas de bienestar (educación, salud, carreteras, infraestructura productiva, etcétera). Las demandas económicas salariales de los actores sociales de carácter local/regional se circunscriben a los trabajadores de la Administración Pública (gobierno regional y gobiernos locales) y a los pocos sindicatos mineros existentes en la zona.

Redes clientelares

Las redes de carácter clientelar existentes en el ámbito regional son principalmente las que ejecuta el Estado (gobierno central con el PRONAA y el Programa Juntos, y los gobiernos locales con los programas del Vaso de Leche y los comedores populares). Estas tienen como sus principales clientes a los clubes de madres y a la población pobre de la región.

Ámbitos de resistencia

En el ámbito local/regional son las comunidades campesinas quienes vienen mostrando una reactivación de su vida institucional que se expresa en la defensa, principalmente, de sus recursos hídricos. Estas tienen como actores antagonicos a las comisiones de riego de la costa (Ica) y, en menor intensidad, a las empresas mineras que están ampliando su ámbito de explotación en la región.

Importancia de la participación ciudadana para la canalización de las demandas

Procesos participativos existentes en el territorio

Los canales de participación existentes son los instituidos en el proceso de descentralización y regionalización del país (CCR, CCL y las instancias del presupuesto participativo). A estos canales hay que agregar las mesas de concertación en temas como salud, seguridad alimentaria, discapacitados, jóvenes, adultos mayores, ganadería alpaquera y producción (haba, arveja, cereales), entre otros. Algunas de estas mesas son de carácter regional y otras, de carácter provincial e, incluso, distrital. Estos espacios se convierten en espacios de articulación entre las instancias del Estado y las representaciones de la sociedad civil.

Actores que participan: fortalezas y debilidades

Los principales actores sociales que participan en las instancias del CCR y los CCL son principalmente organizaciones de la sociedad civil y líderes con relativa presencia en sus respectivos ámbitos; pero que, sin embargo, tienen como principal debilidad su poca formación en el manejo de la gestión pública (planeamiento y presupuesto), que constituye el principal punto de su accionar. Esta es una constante en el ámbito regional y viene generando que estos espacios no estén funcionando adecuadamente como entes de participación ciudadana en la gestión pública.

Lo mismo pasa con los «agentes participantes» de los presupuestos participativos (regional y locales), en los que, además de las organizaciones y sus líderes, también encontramos la participación de «ciudadanos» que, tanto los unos como los otros, se involucran en este proceso para demandar la atención a sus necesidades sin niveles de propuestas técnicas que garanticen la atención a dichas demandas. Este hecho está generando como consecuencia una pérdida de expectativa a su participación en los presupuestos participativos.

Mediaciones favorables para la participación ciudadana

Las instancias que, en el espacio local/regional vienen promoviendo y «mediando» la participación ciudadana en la gestión pública y promoción del desarrollo local, son las ONG. También, aunque en menor grado, la Defensoría del Pueblo.

Mediaciones desfavorables para la participación ciudadana

Aquí podríamos ubicar el nulo o escaso papel que juegan los movimientos y partidos políticos en la promoción de la participación ciudadana en la gestión pública, por un lado, y en la intervención de los organismos del Estado en la mediación de los conflictos, por el otro.

Conclusiones preliminares

- La lógica de movilización, en el ámbito local/regional, lo constituyen las demandas en defensa de sus recursos naturales y en atención a la solución de las necesidades básicas de la población (salud, educación, infraestructuras productivas, carreteras, teléfono, etcétera).
- La articulación y el establecimiento de redes o alianzas para la canalización de demandas y resolución de conflictos es muy débil. Esto debido a que las organizaciones sociales de carácter gremial no tienen la capacidad para expresar y demandar las reivindicaciones de sus representados. Los partidos políticos locales/regionales/nacionales tampoco están en capacidad de expresar dichas demandas. Las instancias que vienen promoviendo espacios y redes de articulación en el ámbito son, por ahora, las ONG.
- La desigualdad existente en la zona es un factor importante para las relaciones y las características que adoptan los actores sociales.

- Los ámbitos oficiales de coordinación local y regional no son tan importantes, debido a que no tienen carácter vinculante, más bien las mesas temáticas y de coordinación tienen presencia regional.
- La desigualdad existente en la zona hace que los sectores pobres y excluidos no tengan la misma capacidad de representación y demanda que los sectores «ilustrados» o de poder económico local/regional.

Actores sociales y gestión del agua
en el valle del Colca, Caylloma

Aquilino Mejía

Introducción

Contexto

TERRITORIO

La provincia de Caylloma se ubica en la parte nororiental del departamento de Arequipa, en el sur del Perú, entre los 14° 45' 49" y 15° 58' 22" de latitud sur, y los 70° 58' 22" y 72° 18' 54" de longitud oeste; y limita por el norte con las provincias de Condesuyos (Arequipa) y Espinar (Cuzco), por el sur con las provincias de Arequipa y Camaná (Arequipa), por el oeste con las provincias de Lampa y San Román (Puno), y por el este con la provincia de Castilla (Arequipa). Tiene una extensión total de 11.990,24 km², distribuidos en 20 distritos, y comprende parte de la cuenca del río Colca/Majes/Camaná y en menor medida de la cuenca del río Chili y toda la irrigación de las pampas de Majes. Cuenta con una población de 72.214 habitantes y con una densidad demográfica promedio de 6,0 hab/km². Su capital provincial y centro poblado más importante es Chivay, que se ubica a 160 km de Arequipa y cuenta con 6.570 habitantes. Hasta 2000, Caylloma se encuentra, dentro del mapa de pobreza de la región Arequipa, en el estrato I, con un índice de pobreza del 83,5 %. Este porcentaje corresponde a hogares con necesidades básicas insatisfechas y ocupa el tercer lugar como más pobre entre las ocho provincias que conforman el departamento.

La altitud y otras variables geográficas han determinado zonas con vocaciones productivas (espacios económicos) claramente diferenciadas.

(a) La zona alta

De vocación productiva pecuaria, se le conoce también como el circuito económico de los camélidos. Su superficie presenta suaves ondulaciones y cumbres nevadas, pajonales cubiertos de pastos naturales (ichu, «chilliguares» y otros, tipo césped), bofedales y pequeñas especies arbustivas (yareta y tola). Estos elementos constituyen el soporte de su ganadería «camélida» extensiva.

Se extiende desde los 3.800 hasta los 5.500 metros de altitud y ocupa, aproximadamente, 7.145 km² (el 60 % del territorio provincial). Está conformada por los distritos de Caylloma, Sibayo, Tisco, Callalli y San Antonio de Chuca; y las partes altas de los distritos de Tapay, Lari, Ichupampa, Coporaque, Huambo, Cabanaconde, Achoma, Yanque, Chivay y Tuti. Toda esta zona está dedicada, en mayor grado, a la crianza de alpacas y llamas; y, en menor grado, a la de ovinos y vacunos. Según las cifras del Censo Nacional Agropecuario de 1994, la población de camélidos es de 154.092 alpacas, 48.843 llamas, 150 guanacos y alrededor de 850 vicuñas (actualmente se estima un ligero incremento de los camélidos domésticos y la vicuña, y una disminución sustancial de los guanacos).

(b) La zona intermedia

Se trata de una zona eminentemente agropecuaria y está constituida por 10 distritos ubicados en un estrecho valle, de más de 80 km de longitud en ambos márgenes del río Colca. Este corre en dirección noreste-suroeste, con alturas promedios que van que desde los 3.200 hasta los 3.800 metros de altitud. La población total de esta zona, de acuerdo con los datos censales de 2005, es de 22.529 habitantes. El proceso de urbanización ha sido muy lento, y la ciudad de Chivay, capital provincial, tiene una población de 6.570 habitantes, número que equivale al 9,1 % de la población total de la provincia y al 23 % del total correspondiente al mencionado valle. En conjunto, la población residente en los centros poblados que cuentan con más de 2.000

habitantes alcanza a representar el 27 % de la población total residente en la zona agropecuaria.

El valle es muy estrecho. En él se cultiva gracias al sistema de terrazas construido desde épocas precolombinas para contrarrestar las pronunciadas pendientes de las laderas. El valle posee una superficie agrícola bajo riego de aproximadamente 8.000 ha y se calculan unas 4.000 ha de tierras en abandono por falta de agua. Las aguas provienen desde los deshielos de nevados, filtraciones y manantiales de las partes altas del valle. En consecuencia, tanto la rehabilitación como el mantenimiento de las obras hidráulicas son imprescindibles para cubrir la demanda del recurso hídrico, conservar la capacidad productiva de los suelos y reproducir el sistema agroecológico.

(c) Zona baja

Está ubicada en las laderas del cañón del río Colca, entre los 1.800 y 3.000 metros de altitud. Sus principales características socioeconómicas son similares a las descritas para la zona agropecuaria y sus diferencias fundamentales son el tipo de producción, básicamente de frutas y cochinilla, y la existencia de terrenos comunales.

La producción de frutas es variada (durazno, cítricos, paltas, manzanas y tunas) y se lleva a cabo en las propiedades privadas de los agricultores, mientras que la cochinilla se explota en los tunales plantados en áreas comunales. Un factor que limita el desarrollo de la zona es el aislamiento vial, debido a la accidentada geografía de la zona. En la actualidad, la comunicación con el exterior se realiza solo a través de caminos de herradura.

La provincia de Caylloma cuenta, además, con un espacio constituido por los distritos de Huanca, Huambo, Lluta y Majes, que denominamos la zona del entorno arequipeño y que no forma parte de la zona de intervención del proyecto, precisamente por su directa articulación a la ciudad de Arequipa. Los últimos años, esta zona ha presentado el mayor dinamismo como consecuencia de la habilitación de 10.000 ha bajo riego por aspersión, en la irrigación Majes. La mayor parte de estas hectáreas está destinada al cultivo de la alfalfa, con lo que se brinda un soporte importante a la ganadería lechera. Los últimos años se han fomentado iniciativas para reorientar la producción

en función de la agroindustria y la exportación (páprika, quihuicha, vid, alcachofa, cuyes, productos lácteos, etcétera). En este espacio se mantiene una constante reivindicación de mayores competencias, y eso ha tenido como resultado, en 2004, la creación del nuevo distrito de Majes.

La provincia, en su conjunto, continúa siendo un espacio de economía campesina. En 1993, la PEA agropecuaria representaba todavía el 63 % del total provincial.

ECONOMÍA LOCAL

(a) La producción agrícola

La zona intermedia y alta del valle del Colca (desde Huambo hasta Tuti) es un espacio geográfico bastante estrecho y en el que se cultiva gracias al sistema de andenes. Las aguas provienen de los deshielos de nevados, filtraciones y manantiales de las partes altas. En consecuencia, tanto la rehabilitación como el mantenimiento de las obras hidráulicas son imprescindibles para cubrir la demanda del recurso hídrico, la conservación de la capacidad productiva de los suelos y la reproducción de los sistemas agroecológicos.

Destaca el cultivo de granos andinos, debido a la adaptación de estos cultivos a los diferentes pisos ecológicos que existen en la zona. Los últimos años, la producción de papas, habas y arvejas (estas dos últimas en verde) han logrado su articulación hacia el mercado de Arequipa, pero en condiciones desventajosas de comercialización para los productores, por las deficientes prácticas de poscosecha y la carencia de procesos de transformación primaria que otorguen a estos productos un valor agregado.

La agricultura en el valle del Colca se caracteriza por un marcado minifundismo. La extensión promedio de una propiedad privada familiar alcanza solamente 1,2 ha. El 75 % de los agricultores son conductores directos de sus parcelas, mientras que el 25 % restante tiene acceso a la tierra mediante el alquiler, la anticresis o el aprovechamiento compartido de la producción final.

El sistema de conducción de cultivos es semiintensivo, porque existe una gran presión sobre la tierra y los factores climatológicos

solo permiten una cosecha al año. El agricultor trata de utilizar todos sus terrenos en cada campaña. El portafolio de cultivos del agricultor es amplio, 10 como promedio, y esta constituido en orden de importancia por la papa, el arvejón, el haba, la alfalfa, el maíz, la cebada, la quinua, el trigo, el olluco, la oca, el izañó, la quihuicha, el tarwi y las hortalizas. Se trata de una actividad económica que conserva todavía una fuerte tendencia al autoconsumo.

El riego en el valle del Colca es por gravedad (sistema de surcos y melgas, o inundación según el cultivo y terreno), con una frecuencia que varía entre los 30 y 40 días (hasta 1990 era de entre 60 y 90 días). Se obtiene solo una cosecha anual, con una tecnología que se desarrolla en función de la fragmentación y localización de las unidades agropecuarias, pisos ecológicos y la accidentada geografía, hecho que limita la aplicación de tecnologías más modernas. Las semillas son, en su mayoría, de producción local; y, en cuanto a fertilizantes y pesticidas, su utilización se reduce a los agricultores con mayores recursos y a los que cultivan la papa, debido a su valor comercial. El tiempo que transcurre entre un riego y otro para cada parcela sembrada revela una de las causas de los bajos niveles de productividad. Los cultivos se someten a esfuerzos extremos para mantenerse (estrés hídrico) y las consecuencias son bajos rendimientos. Ilustran este hecho los casos de la papa, el haba y el maíz, para los que el promedio de frecuencia de riego es de 27, 37 y 39 días, respectivamente.

El proceso de transformación de productos agropecuarios es básicamente artesanal y sus principales exponentes en la zona son las harinas, deshidratos y granos pelados. En lo que respecta a los granos, el predominio de estos cultivos ha generado el desarrollo de actividades de poscosecha y transformación primaria como la mollienda de cereales.

En el tema de comercialización, los productos más importantes y sus volúmenes para 2001 son la papa, con 258 tm; el haba verde, con 90 tm; la arveja verde, con 60 tm; y el ganado vacuno, con 45 tm. Su principal destino es la ciudad de Arequipa, y las condiciones de inserción de los agricultores en el mercado son poco favorables. Los productores disponen de escasa información sobre las fluctuaciones de precios según las épocas del año y los mercados.

(b) La producción ganadera

La provincia de Caylloma posee, según el último Censo Nacional Agropecuario de 1993 (CENAGRO III), una población de 48.212 vacunos, número que representa el 27 % de la producción del departamento de Arequipa; y 22.896 ovinos, número que representa el 8 % de la población del departamento. Esta actividad se desarrolla básicamente en las zonas intermedias y baja de las provincias, puesto que la zona alta, a partir de los 3.800 metros de altitud está ocupada, principalmente, por los camélidos andinos. En el valle, la actividad se desarrolla en forma extensiva y sobre la base de tres tipos de alimentación: alfalfa, rastrojos o restos de cosechas, y pastos naturales de carácter comunal. En la puna, la crianza es extensiva, con un manejo inadecuado de las zonas de pastos naturales. Esto último ha ocasionado un sobrepastoreo generalizando. Por otro lado, la escasez de pastos naturales y forrajes, y el tipo de manejo del ganado han dado como resultado que el rebaño esté propenso a enfermedades parasitarias e infecciosas.

La ganadería es una actividad complementaria. Los vacunos proporcionan la fuerza de tracción para las labores agrícolas y al cumplir su ciclo son vendidos en pie, para ser beneficiados en el mercado de la ciudad de Arequipa. La leche se destina a la elaboración de quesos en forma artesanal, y estos se comercializan en el mercado local. Ciertamente, existe un potencial en esta actividad, que puede mejorar la calidad de sus productos y diversificar su oferta, fabricando queso fresco y madurado, yogurt y manjar blanco, productos que pueden ser ofertados al turismo que llega a la zona. La crianza de ovinos es muy pequeña escala, aunque también proporcionan ingresos monetarios a las familias.

Proceso clave

Objetivos del diagnóstico

- Identificar a los actores sociales directos e indirectos en relación con la gestión del agua en el valle del Colca;

- analizar la problemática de los actores sociales en relación con la gestión del agua; y
- dar a conocer las posibles soluciones en el marco de un proceso de descentralización.

Selección y caracterización del proceso clave

Se ha considerado como proceso clave la descentralización en la gestión del agua, porque los pobladores de los pueblos de la provincia de Caylloma, en especial del valle del Colca, desarrollan sus actividades productivas en función al uso y manejo del recurso hídrico. Se trata de determinar la forma en que los actores sociales se ven involucrados tanto en términos individuales como organizacionales en la gestión del agua para la actividad agropecuaria y en que medida se ven afectados o beneficiados en el marco del «proceso de descentralización». A continuación se presenta un cuadro con la caracterización de los principales actores involucrados en la gestión del agua.

Análisis de actores

Características generales de los actores locales

En la provincia de Caylloma, en especial en los pueblos asentados en la parte alta de la cuenca del Colca, las formas organizativas existentes son heterogéneas y dispersas en cuanto a la organización social, debido a factores geográficos y falta de recursos económicos; asimismo, presenta relaciones desiguales y asimétricas de integración con el resto de la sociedad, y están sujetas a patrones de desarrollo y empobrecimiento acumulado. Por otro lado, la presencia del Estado es débil en cuanto al respaldo y fortalecimiento de estas organizaciones, a pesar de que en los diez últimos años han mejorado en cuanto a proyectos de inversión.

En los distintos tipos de organización social de los campesinos, las relaciones que se configuran entre los comportamientos individuales

PROCESO CLAVE: DESCENTRALIZACIÓN EN LA GESTIÓN DEL AGUA			
ACTOR	ROL	INTERÉS	PODER
Comisiones de regantes; compuestas por usuarios de riego de un distrito o sector de riego. Existen, en la zona de estudio, un total de 31 comisiones de regantes.	PROMOTOR del desarrollo agropecuario, basado en el buen uso y manejo del recurso hídrico. ADMINISTRATIVO: planifica y organiza la distribución de agua, y ejecuta el plan de cultivo y riego de los sectores agrícolas. NORMATIVO: hace cumplir la ley de aguas en el ámbito local. EJECUTOR: actividades de capacitación, obras de mantenimiento y conservación de las infraestructuras, así como obras de mejoramiento y construcción de infraestructura de riego.	El interés de las comisiones de regantes es lograr las campañas agrícolas mediante una administración eficiente y justa del recurso hídrico; promover en los usuarios una cultura de manejo eficiente del agua en el ámbito parcelario; y lograr que los usuarios valoren el recurso hídrico y lo conserven.	Viene a ser una de las organizaciones con mayor poder en los distritos y sectores de riego, por su capacidad de convocatoria y ejecución, así como el actor decisivo en el desarrollo agropecuario en el ámbito local.
Junta de Usuarios del Valle del Colca, organización de segundo nivel, que agrupa a las 31 comisiones de regantes mencionadas y a 8 comités de riego.	PROMOTOR del desarrollo agropecuario y del desarrollo hídrico en el ámbito de la parte alta de la cuenca del río Colca. Busca innovaciones tecnológicas en agricultura y riego. NORMATIVO: hace cumplir la ley general de aguas, bajo coordinación estrecha con la Administración Técnica del distrito de riego. GREMIAL: defiende los intereses comunes de las comisiones de regantes y sus asociados. EJECUTOR de proyectos de información agraria y de obras.	-Implementar en forma coordinada los planes de cultivo y riego, y uso y manejo racional del recurso hídrico. -Administrar el recurso hídrico en el ámbito de la cuenca alta del Colca. -Dar capacitación y asistencia técnica de productores. -Realizar actividades de sensibilización en el uso y manejo adecuado del recurso hídrico. -Ejecutar pequeñas obras en beneficio de las comisiones de regantes.	-Actor decisivo para el desarrollo agropecuario de la cuenca del Colca. Sin embargo, no está cumpliendo su verdadero papel. -Articulados a la Asociación Nacional de Juntas de Usuarios de Riego, espacio que le permite presentar propuestas en beneficio de sus asociados.
Comunidades campesinas, organizaciones naturales de origen ancestral, aunque, en el valle del Colca, su institucionalidad es débil.	DEFENSA de límites territoriales y de intereses comunes de la población. PROMOTOR de la ampliación de la frontera agrícola en terrenos comunales con nuevas irrigaciones. EJECUTOR, en ciertas coyunturas, de obras comunales (escuelas, caminos e infraestructuras de riego) mediante la práctica de la reciprocidad y de participación comunal (faenas).	-Lograr la seguridad territorial. -Mejorar el problema del minifundio, sobre todo para la población sin tierra. -Conseguir que las familias tengan mejores condiciones y acceso a servicios para el manejo de sus recursos naturales.	-Actor decisivo en casos de defensa de intereses comunales. -Actor importante en la conservación de los recursos naturales en beneficio de todos los pobladores. -Se preocupa en la revaloración y práctica de formas tradicionales de trabajo comunal y de reciprocidad familiar.

<p>Asociaciones de productores: asociaciones agropecuarias y asociaciones de criadores de alpacas de la provincia de Caylloma, etcétera.</p>	<p>PROMOTOR de innovación tecnológica. Buscan desarrollar, con visión empresarial, algunas líneas productivas, y encontrar mercados para los productos. GREMIAL: representa a asociaciones de base y gestiona apoyos de parte de instituciones públicas y privadas. INTERLOCUCIÓN: realizan convenios y negociación económica (negocio-precio).</p>	<p>-Incrementar la producción y productividad de las actividades específicas a las que se dedican (fibra, carne, cultivos y artesanías). -Lograr mejores precios en el mercado para los productos de sus asociados. -Conseguir mayor inversión del Estado en el sector.</p>	<p>-Capacidad limitada de algunas, al no estar articuladas a una organización mayor. -Algunas como la Asociación de Criadores de Alpacas (ALPACAY) están articuladas a la Asociación Regional de Alpacas (SPAR). -Formalizados tienen capacidad de lograr financiamientos para proyectos productivos en beneficio de sus asociados.</p>
<p>Gobiernos locales: municipalidades distritales y Municipalidad Provincial de Caylloma.</p>	<p>PROMOTOR de desarrollo agropecuario (proyectos, ferias y capacitaciones) y del desarrollo de las capacidades de la población. PROPOSITIVO: elaborar proyectos y estudios, y presentarlos a las distintas instancias del Estado. NORMATIVA: planes de desarrollo concertado y presupuesto participativo. Funciona de acuerdo con la Ley de Municipalidades. EJECUTOR de obras de inversión en todo campo y sobre la base de las prioridades hechas por la sociedad civil en los presupuestos participativos.</p>	<p>-Desarrollo integral del distrito o provincia, aunque recién en los últimos años están orientando su trabajo al sector productivo. -Preocupación por un trabajo concertado interinstitucional. -Mejorar la calidad de vida de los habitantes. -Mejorar las condiciones del medio ambiente y acceso de los habitantes a los servicios básicos.</p>	<p>-Actor decisivo en el desarrollo local, ya que cuenta con recursos económicos propios. -Forman parte del Consejo de Desarrollo de la Provincia de Caylloma y de la Asociación de Municipalidades de la Provincia de Caylloma, y eso les permite mayor presencia y espacios de propuestas. -Su debilidad es que pecan de realizar trabajos en forma participativa.</p>
<p>Instituciones públicas: INRENA, Sierra Sur, PRONAMACHCS, MINAG, FONCODES, gobierno regional, etcétera.</p>	<p>PROMOTOR de capacitación y asistencia técnica EJECUTOR de obras de inversión para el desarrollo. NORMATIVO: Ley de Aguas, Ley Forestal, Ley de Manejo de Cuencas, Ley de Áreas Protegidas, etcétera.</p>	<p>-Promover y ampliar propuestas diseñadas desde el Estado. -Interés por implementar políticas públicas sobre el sector agropecuario. -Hacer cumplir las normas legales en los sectores de su competencia. -Desarrollar capacidades en la población para lograr cambios en el sector agropecuario.</p>	<p>-La mayoría de ellos solo desempeñan funciones normativas, y algunas han decaído como entes promotores de desarrollo por falta de presupuesto. Este es el caso de PRONAMACHCS. -Otras con mayores recursos realizan acciones de clientelaje con las organizaciones de base, desconociendo a las organizaciones de segundo nivel como FONCODES y el gobierno regional.</p>

Proyectos especiales de desarrollo (Sierra sur)	PROMOTOR de capacitación y asistencia técnica, de elaboración de mapas temáticos, de formalización de organizaciones, de planes de negocios, etcétera. EJECUTOR de pequeñas obras mediante concurso.	-Conseguir que los productores agropecuarios solucionen los problemas de asistencia técnica en forma organizada y desarrollando las capacidades de los pobladores.	-Cuentan con recursos importantes que asignan mediante concursos, con lo que cubren el 80 % del costo de la asistencia técnica, mientras que el 20 % restante lo cubren los campesinos organizados.
Instituciones privadas de promoción del desarrollo: DESCO y ASDE.	PROMOTOR de actividades de capacitación y asistencia técnica, de apoyo al fortalecimiento de la organización campesina, de participación ciudadana en los gobiernos locales (presupuestos participativos y planes de desarrollo) y de formación de recursos humanos para solucionar diversos problemas. FACILITADOR de procesos que conlleven hacia el fortalecimiento de la institucionalidad y de procesos de coordinación y concertación interinstitucional para el desarrollo. EJECUTOR de obras de inversión agropecuaria con participación de las organizaciones y gobiernos locales. Apoyan iniciativas empresariales.	-Lograr que los propios actores sean los gestores de su desarrollo. -Conseguir que la gestión del desarrollo sea participativa y democrática. -Lograr que mujeres y hombres tengan igualdad de oportunidades. -Conseguir que las acciones de desarrollo sean sostenibles y sustentables.	-Tienen mayor presencia en las zonas donde intervienen. -Tienen mayor credibilidad porque cumplen con los compromisos asumidos y optimizan los recursos en cada zona. -Por su eficiencia son objeto de críticas infundadas de parte de entidades estatales.

y familiares, y entre los comportamientos familiares y comunales tienen un carácter tensional. De este modo, se establecen distintos niveles de reciprocidad y defensa de acuerdo con cómo se asuma y se institucionalice el individualismo, familiarismo y colectivismo propios del sistema comunitario.

En general, no solo el campesino es heterogéneo; las organizaciones también presentan diferenciación social interna. En ellas se encuentran grupos de campesinos «ricos» o acomodados, medios y pobres, de acuerdo con la cantidad de medios de producción que tienen en su poder y las relaciones sociales de dominio que se establece entre ellos. Evidentemente, estos grupos no tienen la misma connotación que las clases sociales de una agricultura capitalista, pero sí una jerarquía parecida dentro de sus propias características.

Debido a los cambios estructurales durante la última década, las organizaciones sociales han sufrido un proceso de debilitamiento. Las organizaciones con mayor nivel de representatividad se vinculan al manejo de los recursos críticos en la zona. Este es el caso de las comisiones de regantes que administran el agua. En la actualidad, el nivel de organización interno en la provincia todavía es débil y se puede caracterizar, en general, como de bajo grado de articulación.

La población asentada en este espacio forma parte de organizaciones de carácter espacial/funcional. Estas tienen como forma de organización tradicional la asamblea local, que representa a la población de comunidades campesinas, anexos, parcialidades y cooperativas agrarias de producción. En la parte alta, todas estas formas organizativas tienen unidades menores, generalmente denominadas «estancias». Algunas de estas corresponden a unidades económicas de carácter familiar o colectivo/comunal/cooperativa; y, en otros casos, a condominios y otras estrictamente funcionales, como los comités de fondo rotatorio o clubes de madres.

En el caso de las organizaciones sociales y productivas se aprecia un proceso de debilitamiento como consecuencia del nuevo modelo económico en curso, que al limitar su presencia y su intervención en la economía, ha dejado sin sustento el tradicional rol de intermediación cumplido por las organizaciones gremiales en relación con las demandas sociales. De hecho, estas organizaciones no han sido

capaces de adecuarse rápidamente al nuevo contexto y, por el contrario, en la mayor parte de sus dirigencias han prevalecido prácticas reivindicativas tradicionales, insuficientes para responder a los retos de las condiciones del mercado y la desaparición de las políticas de subsidio o apoyo estatal.

De esta manera, solo en pocos casos se han producido renovación de líderes. Ello ha ocurrido, por ejemplo, en las organizaciones de mujeres y en las organizaciones de regantes, que por su vinculación con la administración del recurso vital para la actividad productiva, se han renovado regularmente y mantienen una alta capacidad de convocatoria. No obstante estos casos, las debilidades mencionadas se expresan en un limitado reconocimiento por parte de los representados y en un reducido número de organizaciones con reconocimiento formal o personería jurídica. En el caso de estas organizaciones, también es notorio el mantenimiento de un sistema de toma de decisiones no democrático.

Las formas organizativas existentes de dichos actores y sus objetivos centrales

En la provincia de Caylloma existen diversas formas organizativas. Según la mayor orientación de sus actividades estas se han clasificado en los siguientes grupos:

(A) LAS ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES

Las comisiones de regantes

Son las organizaciones de productores con mayor representatividad y capacidad de convocatoria. Agrupan a todos los agricultores usuarios del agua de riego y tienen como función principal la administración de esta y de la infraestructura que lo hace posible. De hecho, su capacidad de convocatoria se basa en la autoridad que ejercen sobre un recurso de vital importancia como el mencionado, y eso les permite adoptar medidas coercitivas ante incumplimientos de sus acuerdos o normas.

El la parte media y alta de la cuenca del Colca existen 31 comisiones de regantes, de las cuales 29 pertenecen a la zona agropecuaria y 2, a la zona pecuaria (principalmente dedicada a la crianza de camélidos). Están agrupadas en una organización de segundo nivel llamada Junta de Usuarios del Distrito de Riego Colca-Sihuas-Chivay. En otras localidades, especialmente de la zona alta (principalmente alpaquera), en la que recién se han incorporado áreas agrícolas, solo existen los comités de riego con carácter transitorio. A veces, sin embargo, sus dirigentes los mantienen para no pagar la tarifa de agua. No obstante, la Ley General de Aguas no especifica el tipo de producción (si debe ser de pastos naturales o de cultivo), simplemente que todos tienen que pagar por igual.

Las comunidades campesinas

Las comunidades campesinas son organizaciones productivas y gremiales que fundamentalmente funcionan en torno a intereses territoriales en relación con límites políticos y zonas de uso común. En la provincia de Caylloma son organizaciones que tienen menos poder que las comisiones de regantes, y muchas de ellas no cuentan con reconocimiento legal. Existen tanto en la zona agropecuaria como en la zona ganadera.

Las asociaciones de productores

Las asociaciones de productores son organizaciones productivas de carácter empresarial por línea de producto que se han constituido para solucionar problemas comunes. Gracias al apoyo de instituciones no gubernamentales como **desco** y proyectos especiales como Sierra Sur, en los últimos años se han incrementado fuertemente y se están formalizando para acceder al apoyo que diversas instituciones vienen brindando. Las clases de asociaciones que existen en el valle del Colca son las siguientes:

- *Asociaciones de productores agropecuarios.* Básicamente están en la zona agropecuaria y entre ellas tenemos las siguientes: Asociación de Agroganaderos de Lari, Asociación Agricultores de Yanque, Asociación de Productores de Maíz Cabanita de

Cabanaconde, Asociación de Productores de Frutas Ecológicas de Tapay, Asociación de Mujeres Procesadoras de Productos, et-cétera. Estas asociaciones intervienen activamente en el quehacer del distrito, formando parte de las comisiones organizadoras de ferias y festivales agropecuarias y realizando trabajos relacionados con el sector agropecuario.

- *Asociaciones de ganaderos.* Las hay tanto en la zona agropecuaria como en la zona ganadera. Las primeras agrupan a aquellos que se dedican a la crianza de vacunos y ovinos, y las segundas, a aquellos que se dedican a la crianza de camélidos. Estas también participan activamente en el quehacer de sus distritos formando parte de las comisiones en las ferias agropecuarias.
- *Asociaciones de artesanos locales.* Son organizaciones microempresariales que, con el auge del turismo, vienen adquiriendo bastante importancia. La mayoría de sus integrantes se dedican al bordado de prendas, al tejido en telar y al tejido en punto.
- *Asociaciones de criadores de truchas*
- *Asociaciones de criadores de cuyes*
- *Asociaciones de comerciantes*
- *Asociaciones de servicios turísticos*

(B) LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DE ASISTENCIA

En la parte alta de la provincia de Caylloma existen organizaciones promovidas desde el Estado con la finalidad de brindar asistencia social a la población más pobre. Entre estas tenemos las siguientes:

Las organizaciones de mujeres

En los distritos del valle del Colca existen hasta cuatro tipos de organizaciones de mujeres: los clubes de madres, los comités de comedores populares, los comités de Vaso de Leche y las asociaciones de mujeres.

Las reivindicaciones planteadas por las organizaciones de mujeres se relacionan con el menor acceso de la población femenina a las oportunidades educativas y la capacitación técnica. Este hecho se expresa, en su caso, en tasas de analfabetismo y monolingüismo mucho más altas que para el caso de la población masculina. Por otro lado, han tenido como propósito de evidenciar el importante rol que las mujeres cumplen en el proceso productivo en los circuitos económicos de la provincia, ya sea en el pastoreo del ganado y la artesanía de fibra en el circuito alpaquero o en las faenas agrícolas y las actividades de comercialización en la zona agropecuaria. Además, su participación en los clubes de madres, asociaciones y comedores les permite participar en el apoyo de servicios sociales (atención a ancianos y niños en edad escolar, y preparación de alimentos en coordinación con las autoridades) en sus localidades. Sin embargo, todavía no tienen una participación y presencia activa en las instancias de toma de decisiones de organizaciones mixtas como la comisión de regantes y las comunidades y asociaciones campesinas.

(C) ORGANIZACIONES DE CARÁCTER GREMIAL

En la provincia de Caylloma, y en particular en el valle del Colca, las organizaciones de segundo nivel se han constituido en organizaciones gremiales, porque su función es, básicamente, defender los derechos de sus bases. En la medida en que son más grandes se constituyen con un carácter gremial y de defensa. Las principales organizaciones de carácter gremial son las siguientes:

La Junta de Usuarios del Valle del Colca

Se trata de una organización representativa de los agricultores usuarios de riego del valle del Colca y agrupa a 31 comisiones de regantes, asociadas a la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú; inscrita en registros públicos. En los últimos dos años ha jugado un rol bastante protagónico, al proporcionar mayores prestaciones y tener mayor representatividad ante otras instancias. Sobre la base de las atribuciones que le otorga el marco legal vigente, viene promoviendo la cultura de pago de la tarifa de agua entre los agricultores usuarios e impulsando el fortalecimiento de las 31 comisiones de

regantes. Esta últimas representan a 7.048 familias de agricultores usuarios de riego y manejan, aproximadamente, 9.064,97 ha entre tierras de cultivo y pastos naturales. En el presente, viene gestionando el apoyo de distintas instituciones públicas y privadas para la ejecución de trabajos directos de capacitación y asistencia técnica, y el desarrollo de eventos en riego. Asimismo, ofrece el impulso económico para que la gestión y logística de riego funcione adecuadamente.

La Asociación de Artesanos de la Provincia de Caylloma

Se trata de otra organización de segundo nivel que agrupa a varias asociaciones locales de artesanos con la finalidad de gestionar apoyos, realizar capacitaciones y servirles como medio de comunicación con las empresas comercializadoras.

La Federación de Mujeres Campesinas de la Provincia de Caylloma

La Federación de Mujeres Campesinas de la Provincia de Caylloma (FEMUCAPC) articula a las organizaciones de mujeres campesinas y busca revalorizar el papel de la mujer en la provincia, tratando de ampliar su participación activa en los procesos de desarrollo local y mejorando su capacidad de gestión en las diversas iniciativas productivas que emprenden para la generación de ingresos complementarios para sus familias.

La Asociación de Criadores de Alpacas de la Provincia de Caylloma

La Asociación de Criadores de Alpacas de Caylloma (Alpacay) es uno de los principales gremios del departamento y de la provincia por su capacidad de convocatoria y su grado de ascendencia y credibilidad. De hecho, ha logrado congregarse a más del 70 % del campesinado de las distintas localidades (parcialidad, comunidad y distritos de la zona) y de otras organizaciones funcionales (comités y asociaciones). En total, agrupa 31 organizaciones de base de alpaqueros. En el último año, viene negociando exitosamente la comercialización de la fibra de alpaca.

(D) OTRAS ORGANIZACIONES

Otras unidades sociales han sido generadas recientemente. Por lo general, estas son producto de las relaciones entre la población local y las agencias externas o el Estado. Se trata de entidades como los comités de crédito o las asociaciones de padres de familia (APAFA), cuya característica fundamental es que solo parte de la comunidad/grupo accede a ellas, a pesar de que, en algunas de ellas, el discurso postula que toda la población debería conformarlas.

(E) ORGANIZACIONES POLÍTICAS

La organización política que tiene mayor presencia es el APRA, que cuenta con un comité provincial permanente. Los demás solo aparecen cuando se presentan elecciones políticas.

Las instituciones

(A) LOS GOBIERNOS LOCALES

Los gobiernos locales o municipios constituyen un caso especial, pues desde 1994 han adoptado una posición activa en la promoción del desarrollo provincial, constituyendo y liderando instancias de concertación como el Consejo de Desarrollo de la Provincia de Caylloma e instancias similares en algunos distritos. Se trata de instituciones que emanan de un proceso democrático y manejan recursos económicos asignados por el Estado.

Después de décadas de un trabajo limitado a la administración municipal, los gobiernos locales han adoptado una posición activa en el desarrollo provincial. La creación de la Asamblea General de Alcaldes, del Consejo de Desarrollo de la Provincia de Caylloma (liderado por el municipio provincial) y de algunos consejos de desarrollo distritales o junta de autoridades es una muestra del papel preponderante que empiezan a asumir los gobiernos locales.

Además de este primer trabajo institucional, contribuyó también el incipiente proceso de microrregionalización impulsado por el Estado en la segunda mitad de la década de los ochenta. Este se plasmó,

de manera particular, en la provincia de Caylloma, cuyo caso se convirtió en uno de los más consistentes y desarrollados de la región. En 1994, ante la presencia de diversas instituciones que trabajaban en la provincia buscaban individualmente «aportar al desarrollo» de Caylloma, duplicando esfuerzos y generando enfrentamientos interinstitucionales, se planteó la necesidad de formar una institución que pudiese absorber y planificar estos esfuerzos dispares bajo un objetivo único. Esta medida permitiría un mejor uso de los recursos, de los esfuerzos y del personal; y, además, crearía un interlocutor válido con los agentes externos a la provincia.

(B) INSTITUCIONES PÚBLICAS

Las entidades del sector público que mantienen presencia en la zona son las siguientes:

Representantes directos del aparato estatal

- *La Agencia Agraria.* Su función principal como ente rector es normar las actividades y el comercio en el sector agropecuario, cumplir funciones administrativas y recoger la información estadística. La labor de extensión agropecuaria, amplia anteriormente, se ha restringido de forma significativa.
- *Los centros y postas de salud.* Estas entidades cubren la atención en salud de la provincia. La tendencia es crear centros autosuficientes, buscando que la población asuma los costos de los insumos y la atención médica, con excepción del personal destacado que sigue siendo financiado por el Ministerio. El personal profesional y técnico del que esta institución del gobierno dentro de la provincia es suficiente. Sin embargo, los recursos físicos no cubren las necesidades locales.
- *La Unidad de Gestión Educativa.* Esta entidad tiene como función garantizar la calidad docente mediante la supervisión y la educación curricular. Sus funciones normativas son limitadas, ya que los espacios de decisión se centralizan en el Ministerio en Lima. Ello repercute en una vocación urbana de la docencia que no se adecua a la realidad local. La carencia de recursos de la Unidad de Gestión

Educativa Local (UGEL) es notoria y lleva a que no se puedan cumplir satisfactoriamente las funciones que le son asignadas.

- *La Oficina Zonal Operativa de la Región* (antes microrregión Caylloma). Esta ha visto limitado, de manera significativa, el papel que cumplía en la ejecución de proyectos de desarrollo. Actualmente, sus funciones no están claramente definidas y se limita brindar un apoyo logística al municipio provincial.
- *AUTOCOLCA*. Se trata de una instancia multisectorial, cuya principal función es la promoción y desarrollo turístico.

Otros representantes del aparato estatal en la zona son la Policía Nacional del Perú, el Ejército Peruano, la Subprefectura, el Juzgado de Primera Instancia y el de Tierras, la Fiscalía Provincial, las Universidades de San Agustín y la Católica de Santa María, y la Autoridad del Proyecto de Majes (AUTODEMA).

(C) INSTITUCIONES PRIVADAS DE DESARROLLO

Estas adquieren importancia en la medida en que cubren los espacios abandonados por la reducción del aparato estatal. Sin embargo, las limitaciones propias de estos organismos, en general adscritos a ámbitos pequeños y temas específicos, hacen necesario crear vínculos más estrechos con el sector público y las organizaciones sociales.

En general, mantienen una relación muy dinámica con los líderes locales y las instituciones de mayor representatividad en cada circuito económico para la ejecución de los proyectos de desarrollo financiados principalmente por fundaciones privadas de los países desarrollados. Su presencia data en la provincia desde la década de los ochenta.

Los últimos años se ha apreciado que, a pesar de diferencias metodológicas, se van estableciendo algunos puntos comunes con respecto a:

- fomentar el compromiso de la población con las actividades desarrollo;
- criticar las acciones asistencialistas; e

- incrementar el aporte de la población local en las acciones de desarrollo.

En este conjunto de instituciones privadas se encuentran **desco** y **ASDE**.

(D) ORGANISMOS CREADOS PARA EL FOMENTO DEL DESARROLLO

Proyecto Sierra Sur

Se trata de un organismo del gobierno financiado por Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que viene desarrollando trabajos de asistencia técnica especializada para las organizaciones de microempresarios. Realiza esta actividad mediante proyectos evaluados y aprobados por el Comité Local de Asignación de Recursos (CLAR).

PRONAMACHCS

Se trata de un organismo especializado en promoción agropecuaria creado por el actual gobierno. Su actuación se concentra en el manejo integral de microcuencas, con gran incidencia en el manejo sostenible de los recursos naturales. Sin embargo, el funcionamiento de su oficina se ha reducido en la provincia de Caylloma durante los últimos años, al punto de no realizar proyectos.

Existen además diversos organismos públicos que no tienen presencia física en la zona pero que financian proyectos en diversos sectores. Entre ellos se encuentra los siguientes:

FONCODES

Este organismo financia proyectos en los sectores Agropecuario, Salud, Educación y Crédito, presentados y ejecutados por la población.

INFES

Este organismo financia proyectos en infraestructura de salud y educación.

PRONAA

Este organismo tiene un programa de apoyo alimentario que canaliza en la provincia a través de otras instituciones u organizaciones de base.

Los actores sociales en la gestión del agua

Intereses de los actores en la gestión del agua y grados de poder en el territorio

Su derecho al agua no se refiere a una relación de acceso y uso entre sujeto (usuario) y objeto (agua), sino, sobre todo, a una relación social y de expresión de poder entre los usuarios. Se trata de una relación de inclusión y exclusión, e involucra el control sobre las decisiones; por lo tanto, es necesario considerar las dos caras de la relación en relación con la distribución, el contenido y la legitimidad de los derechos de agua y en relación a cómo los derechos de agua reproducen o reestructuran las relaciones de poder. Es típico que en las comunidades andinas los derechos del agua no solo se refieran a los derechos de acceso y no acceso, sino, también, a la autoridad de reclamar, usar y controlar su manejo. Estos derechos son el resultado no solo de leyes y normas oficiales, sino, sobre todo, de las relaciones e interacciones sociales, legales y de poder entre diferentes usuarios que compiten por acceder al recurso hídrico.

Ahora, en el ámbito local, es posible encontrar una mixtura de diferentes ordenamientos legales y normatividades sobre derechos de agua, muchos de los cuales son ancestrales y están vigentes porque se han venido practicando por generaciones y se han constituido en una especie de costumbre. Se trata de lo que se llaman normas consuetudinarias. Generalmente, estas no son reconocidas como tales por las leyes oficiales del Estado. Otros ordenamientos legales pueden ser de origen religioso o haberse creado durante la Colonia o durante la época de las haciendas, ya que, a pesar de que estos ordenamientos ya no existen, puede darse el caso de que todavía sus normas estén vigentes en la actualidad como ocurre en muchas comunidades de las zonas altas, donde los derechos de agua son heredados de padres a hijos. Finalmente, los derechos de agua se regulan por las normas oficiales que emanan de la Ley de Aguas. La predominancia y el grado de validación de una norma u otra norma dependen de muchos factores (por ejemplo, el tipo de agricultura es un factor y será diferente si se trata de agricultura de subsistencia, agricultura

de mercado o agricultura de exportación), aunque generalmente los usuarios del agua pueden hacer uso estratégicamente de cada uno de estos ordenamientos legales de acuerdo con las circunstancias y sus necesidades personales.

A lo anterior hay que añadir que también existen diferentes categorías del derecho:

- *Los derechos en referencia*, que especifican el tipo de poderes que la persona que posee un derecho tiene en cuanto a elementos de decisión operativa y constitucional; y, además, precisan las características de quien posee el derecho. Los derechos en referencia están garantizados por normas y reglamentos de la Ley de Aguas, en las que, además, se especifican los derechos y obligaciones de los usuarios. Por ejemplo, a través del Programa de Derechos de Agua (PROFODUA) se legalizan los derechos en referencia.
- *Los derechos en acción*, que transforman los derechos de referencia en reglas operativas (una relación de los usuarios con derecho a agua) y procedimientos para la distribución del agua. Generalmente, estos derechos se obtienen en el momento en que el usuario se inscribe en el padrón y lo mantiene pagando las tarifas de agua, conforme a lo estipulado por reglamento de la Ley de Aguas.
- *Los derechos materializados*, que definen las prácticas reales de uso y distribución del agua, y los procesos reales de toma de decisiones sobre estas prácticas. Generalmente, la organización y las autoridades locales de agua definen estos derechos de acuerdo con normas y costumbres ancestrales. Por ejemplo, las faenas del *Yarqa Haspi* o *Yarqa Allay*, al cual están obligados de participar todos los usuarios, o el cargo de regidor de agua o *Yaku* alcaldes, que todo usuario empadronado (incluido mujeres en algunos lugares) debe lograr alguna vez si quiere mantener su dotación de agua.

Las limitaciones para el acceso al recurso hídrico

Al mismo tiempo que los derechos que establecen condiciones de inclusión y exclusión frente a los recursos hídricos, también existen

limitaciones en diversos planos que hacen más complejas las relaciones entre los usuarios e instituciones.

LA ESCASEZ FÍSICA DEL AGUA

La falta de disponibilidad de agua se debe, básicamente, a las escasas precipitaciones en la zona, hecho característico de toda la franja occidental de los Andes. En promedio, estas llegan a 354,16 mm por año en el valle del Colca (según una serie de 10 años reportada por el SENAMI), mientras que, en los Andes centrales, estas bordean una cifra que varía entre los 800 y 1.200 mm por año. En el valle del Colca, existen alrededor de 10.500 ha de cultivo, con una disponibilidad hídrica de 4.074 litros por segundo de agua de riego (según Administración Técnica del Distrito de Riego (ATDR) Colca, Siguan-chivay). De las cifras anteriores podemos estimar que el módulo de riego en este valle es de 0,30l por segundo. Las recomendaciones técnicas de riego consideran como óptimo un módulo entre 0,7 y 0,8 litros por segundo para riego por gravedad y para las condiciones de altos índices de evapotranspiración del valle del Colca.

Paradójicamente, la provincia de Caylloma es una de las de Arequipa que más reservas de agua dulce tiene. Por ello, uno de los grandes proyectos de irrigación, Majes y, en el futuro próximo, Angostura, está ubicado en esta provincia y capta alrededor de 523 mm³ (un promedio de 13,63 m³ por segundo) de las aguas de la cuenca alta del Colca, en la bocatoma de Tuti. Sin embargo, más de 16 pueblos del valle del Colca, especialmente aquellos ubicados en la margen derecha del río, no pueden hacer uso ni de un litro de esta agua represada por falta de infraestructura que permita su aprovechamiento. Estos pueblos logran satisfacer sus necesidades de riego apenas en un 60 o 70 % de toda su capacidad de suelo irrigable, con obras de infraestructura que incluso datan de la época preinca.

LA ESCASEZ ECONÓMICA

Ahora veamos como se manifiesta la escasez económica. Una referencia ilustrativa es la irrigación de las pampas de Majes, ubicada en la parte baja de la cuenca. Amén de que casi la totalidad de la masa

de agua del río Colca es utilizada para irrigar la agriculturas de dichas pampas, el gobierno peruano ha invertido alrededor de 1.320 millones de dólares en la monumental obra de la infraestructura hidráulica del canal de Majes. El costo de mantenimiento anual de la infraestructura le cuesta, al gobierno, la suma de 33 millones de dólares (8 millones por pago de seguro y 25 por mantenimiento y personal). Si se considera que el proyecto tiene previsto la entrega de 22.000 ha en esta primera etapa (actualmente ya adjudico 15.969,7, de las cuales están bajo riego 14.259,2), el proyecto ha invertido, solo en infraestructura, la suma de 60.000 dólares por hectárea de tierras eriazas, que habría que trabajar por varios años para convertirlas en tierras arables o suelos servibles para la agricultura. Si se considera, por otro lado, el número de usuarios que actualmente existen en las pampas, esto es, 2.567, la inversión ascendería a 510.243 de dólares por usuario. Finalmente, la inversión en mantenimiento de la infraestructura asciende a 12.765 dólares por usuario al año.

Ahora veamos cómo es el caso en el valle del Colca. El valle cuenta con alrededor de 10.500 ha listas para cultivar y la gran mayoría preparadas en terrazas y andenes que datan de la época preinca y que, actualmente, son objeto de admiración de miles de turistas que visitan el valle. En todos estos años, según la fuente del ATDR Colca-Siguas-Majes, el gobierno ha invertido la suma simbólica total de 1.851.515 dólares en infraestructura hídrica, es decir, 176 dólares por hectárea, suma irrisoria si se compara con los 60.000 dólares por hectárea invertidos en las pampas de Majes. Si se considera los 5.923 usuarios del valle, la inversión sería de 312,6 dólares por usuario, monto menor a los 510.243 dólares por usuario que se necesitan en las pampas. Ahora, el costo de mantenimiento de las infraestructuras hidráulicas del valle del Colca no le cuesta un medio al Estado; en realidad, todo le cuesta a los bolsillos de los usuarios y usuarias del valle. Por ejemplo, cada año, durante el mes de agosto, todos los varones, mujeres e, incluso, niños de cada comunidad se vuelcan con fervor religioso al trabajo de limpieza y mantenimiento de sus infraestructuras de riego. En algunas comunidades como la de Coporaque, el trabajo se desarrolla durante todo el mes de agosto.

Si tuviéramos que calcular el valor de la mano de obra invertida de los coporaqueños, su trabajo ascendería a la suma de 24.000 dólares, calculados sobre la base del trabajo de 320 usuarios, durante 15 días continuos y a cinco dólares el jornal. Si a este monto tuviéramos que añadir los gastos que realizan los dos regidores de agua, así como los capitanes y votos mayores y menores (autoridades del agua que rigen la administración y distribución del agua, así como los trabajos de limpieza y mantenimiento de la infraestructura) para celebrar la fiestas y las ceremonias del Yarqa Haspiy o la gran fiesta del agua y limpieza de los canales y reservorios con todos los honores y ceremonias que ello implica, la suma sería otra. Solamente par tener una idea de estos gastos, cada regidor de agua realiza un gasto promedio de 2.500 dólares, y eso haría un monto total 5.000 dólares por los dos regidores. Los capitanes y devotos gastan en conjunto alrededor de 1000 dólares adicionales.

LA ESCASEZ INSTITUCIONAL

Se manifiesta en que los derechos al agua y los alimentos de los pueblos del valle del Colca no se toman en cuenta, ni se respetan. Por ejemplo, la cuenca del Colca-Majes-Siguas es de alrededor de 364 km de longitud y, prácticamente, gran parte de ella (alrededor de 300 km) corre el riesgo de convertirse en un cuenca cerrada o cuenca seca, debido a que casi la totalidad de las aguas de esta cuenca se represan (en la cuenca alta de Condorama se represaron, según la AUTODEMA, 225.390.000 m³ en 2006 y en la cuenca intermedia, 298 MM³). De hecho, toda el agua represada (523 MM³ o 13,63 m³ por segundo) es derivada o desviada a 70 km río abajo, en la bocatoma de Tuti, a las pampas de Majes; con lo que prácticamente casi 300 km de la cuenca se quedan sin agua. Este hecho se torna dramático durante casi nueve meses del año; solo en las épocas de lluvia (enero a abril) se ve correr el agua río abajo, después de la bocatoma de Tuti. Esta circunstancia afecta seriamente las posibilidades de asegurar el agua tanto para el riego como para el desarrollo de otras actividades productivas (agropecuarias y de pesca) en los pueblos ubicados cuenca abajo.

De allí que los cayllominos reclamen este atropello e, incluso, planteen con justicia la reversión porcentual del cobro de las tarifas de agua que se realizan en la irrigación o la compensación (canon) por daños ecológicos que la cuenca baja debe retribuirles. Apenas ocho pueblos de la margen izquierda del río han sido escuchados por AUTODEMA, y solo parcialmente. La AUTODEMA ha reconocido los daños causados por la construcción y excavación de los túneles y canales, y ha eliminado muchas fuentes y ojos de agua que existían a lo largo de esta margen, cuyas aguas han sido derivadas al canal madre de Majes. En restitución de esta agua, AUTODEMA ha construido 23 válvulas para permitir el acceso al agua. Por ejemplo, las comunidades de esta margen (Coporaque, Ichupampa, Lari y Madrigal, incluido Camaná) lograron firmar, en 1980, un acuerdo para que AUTODEMA deje fluir libremente al menos 680 litros por segundo río abajo después de la presa-bocatoma de Tuti, en la medida en que estas comunidades tenían proyectado construir el canal multicomunal Lari-Ichupampa-Coporaque.

Parecería que estos acuerdos se han quedado solamente en el papel, ya que AUTODEMA nunca ha cumplido con dejar correr libremente este porcentaje de agua, a excepción de las épocas de mayor precipitación. Sin embargo, la ley estipula que cualquier proyecto de irrigación o central hidroeléctrica no debe afectar el caudal ecológico de los ríos, que se considera el 10 % del caudal medio anual. La disponibilidad hídrica medida en nivel de masa media anual y regulada en la represa-bocatoma de Tuti es de 29 m³ por segundo. Si aplicamos el 10 % que la ley establece, tendría que circular libremente río abajo (después de la bocatoma de Tuti) no menos de 2,9 m³ por segundo (casi 3 m³ por segundo) en épocas de estiaje.

Por otro lado, el ansiado proyecto del canal Lari-Ichupampa-Coporaque no se materializó como tal. Solamente la comunidad de Coporaque puso todo el empeño para construir un canal, pero de menor capacidad (con un máximo 2.80l por segundo), trabajo que costó mucho sacrificio a los comuneros y cuya culminación demoró 15 años. Por eso, recién en 2003 se pudo derivar el agua del río Colca a las primeras parcelas de esta comunidad. Desde entonces, Coporaque tiene que estar acudiendo anualmente a las oficinas del

ATDR (Administración Técnica del Agua), sobre todo en las épocas de mayor demanda de agua (octubre a diciembre), para reclamar que la AUTODEMA no cierre completamente el paso del agua río abajo en la bocatoma de Tuti, ya que en estas condiciones se hace imposible captar siquiera 100 litros por segundo en la bocatoma del canal de Coporaque.

Cabe mencionar que no estamos incluyendo en este análisis los efectos de los impactos ambientales que está produciendo la irrigación de Majes, pero someramente podemos mencionar los siguientes:

- secamiento del cauce o progresiva muerte del río Colca, alrededor de 300 km después de la bocatoma de Tuti;
- estancamiento y contaminación acelerada de las pocas aguas del Colca, originados por los vertederos de los desagües de los pueblos;
- desaparición de la flora y fauna natural que existía en las riberas del río Colca;
- desaparición de manantiales u ojos de aguas en la margen izquierda;
- avenamientos en los cauces de los riachuelos de la parte baja y canales de riego;
- deslizamiento de tierras y taludes por filtraciones y sobreuso del modulo de riego recomendado; y
- salinización de los terrenos de cultivo en las parte bajas de la irrigación.

Formas organizativas existentes en torno al agua

Las comisiones de regantes

En los pueblos de la zona agropecuaria del valle del Colca (provincia de Caylloma), las organizaciones con mayor representatividad y capacidad de convocatoria (mayor poder) son las comisiones de regantes, que agrupan a todos los usuarios de riego y tienen como función principal la administración del agua y el mantenimiento de

la infraestructura que hace posible usarla. Los intereses de las comisiones de regantes se abocan a lograr mayor oferta hídrica y, con ello, mejorar la producción agropecuaria. Precisamente, su capacidad de convocatoria se basa en la autoridad que ejercen sobre un recurso vital como el agua de riego, y eso les permite adoptar medidas coercitivas ante incumplimientos de sus acuerdos o normas, deberes u obligaciones

Los pobladores de la margen derecha del valle del Colca manifiestan que la organización más representativa de sus distritos viene a ser la comisión de regantes, porque es la impulsora de las demás organizaciones, tiene mayor capacidad de convocatoria y apoya a las otras organizaciones, ya que estas recurren normalmente a la comisión de regantes para realizar alguna acción de envergadura, incluso el municipio, a pesar de que tiene dinero, recurre al apoyo de esta cuando tiene que responder a compromisos grandes.

Estas organizaciones se agrupan, en un segundo nivel, en la Junta de Usuarios del Valle del Colca, y su presencia en cada localidad depende del tamaño de las fuentes de agua, de la superficie agrícola de los sectores de riego y del número de usuarios de los sectores de riego. En la cuenca alta del valle del Colca, existen 31 comisiones de regantes debidamente reconocidas mediante resolución administrativa.

Las actividades de mantenimiento y conservación de infraestructuras de riego vienen a ser una de las principales tareas que desarrollan estas comisiones y lo hacen mediante la participación comunitaria (faenas), cuyas actividades están ligadas, en parte, a costumbres ancestrales de carácter ritual (pago a los Apus). En cuanto a la formulación de los planes de cultivo y riego, solo aproximadamente un 30 % de las comisiones de regantes lo realiza e implementa. En la práctica, el 60 % lo realiza solo por cumplir, llenando los formularios que desde el ATDR se otorgan; y el 10 % simplemente lo incumple, porque considera perjudicial para los usuarios el cobro de un formulario por parcela. De hecho, la mayoría de los agricultores tiene entre 8 a 10 parcelas pequeñas, cuya suma de superficie apenas llega a un promedio de 1,2 ha.

Para el mejoramiento de infraestructuras de riego, las comisiones de regantes realizan gestiones ante organismos públicos como

FONCODES, PRONAMACHCS, PSI, el gobierno regional, los municipios y organismos no gubernamentales de desarrollo, aunque estos en los últimos años han desarrollado poco trabajo en infraestructura de este tipo. En aspectos de capacitación y asistencia técnica, las comisiones de regantes recurren a las instituciones públicas y privadas no necesariamente en temas relativos al agua sino, también, en temas productivos como las técnicas de cultivos, las plagas y las enfermedades, los tipos de semilla, etcétera. Específicamente en el tema hídrico, vienen incidiendo en el riego parcelario a través de concursos y cursos.

Lo que mejor, y en forma cotidiana, realizan es la administración y control del recurso hídrico: la distribución del agua a cargo de regidores de aguas, la solución de los conflictos originados por los usuarios, la realización de las faenas comunales para la solución de los diversos problemas de las infraestructuras y otros.

Orgánicamente, las comisiones de regantes están constituidas por una directiva compuesta por un presidente, un secretario, un tesorero, un proesorero, dos vocales y dos delegados ante la junta de usuarios. Esta directiva se elige por un periodo de dos años (antes era tres años), de acuerdo con el estatuto de la ley general de aguas, y por todos los usuarios de agua de su jurisdicción. Cada comisión de regantes opera sobre la base de un plan de trabajo anual, elaborado básicamente por la directiva, con asesoramiento de junta de usuarios.

En algunas localidades dentro de la comisión de regantes se forman los comités de regantes por sectores, que se denominan delegaciones. En el caso de Coporaque, por ejemplo, existe una comisión de regantes compuesta por 380 usuarios de riego, inscrita en los registros públicos, y conformada por cuatro comités:

LOS REGIDORES DE AGUAS

Son recursos humanos muy importantes en los sectores de riego. Su misión principal es la distribución y control del recurso hídrico, de allí que este cargo lo ejerza una persona especial, concedora de toda la infraestructura de riego, de las parcelas y sus características, del portafolio de cultivos y de su requerimiento de agua.

El regidor es elegido por los usuarios del sector en la faena principal tradicional o asamblea, de acuerdo con el orden del padrón en Coporaque y con el «topeaje» de tenencia en Yanque.

LA JUNTA DE USUARIOS DEL VALLE DEL COLCA

La junta de usuarios del distrito de riego Colca-Sihuas-Chivay es la organización de segundo nivel más representativa de los agricultores usuarios de riego. Se creó mediante resolución administrativa 558-2003 y está conformada por 31 comisiones de regantes y 8 comités de riego que pertenecen a 12 distritos de la parte media y alta de la provincia de Caylloma.

Cada comisión de regantes es representada ante la junta de usuarios por uno o dos representantes de la directiva y dos delegados a la asamblea general de la junta de usuarios.

La Junta de Usuarios del Valle del Colca es una de las más pobres en cuanto a ingresos económicos, dado que los agricultores que la integran son minifundistas y producen para el autoconsumo.

La estructura orgánica de la Junta de Usuarios del Valle del Colca está constituida por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero, un protesorero y dos vocales. Además, se cuenta con un gerente y una secretaria-contadora.

Básicamente funciona en torno al 40 % de los ingresos provenientes de la tarifa del agua, cuya recaudación en el valle está alrededor del 47 %. De hecho, su principal problema es la tarifa del agua y su meta es llegar a 75 %. Muchas comisiones no exigen el pago a sus usuarios; algunos gastan sus recursos y no depositan como ha ocurrido en el caso Huambo; y otros son renuentes a pagar como ocurre en el caso de Llanka y Chivay Urinsaya. Asimismo, hay pagos retrasados y, en algunos casos, deben desde hace dos años y otros recién están pagando lo correspondiente a 2005.

Para paliar el problema de los pagos, se han implementado algunas medidas para incentivar el cumplimiento del pago. Entre estas destacan las capacitaciones sobre la Ley de Aguas y sobre temas referidos a la contabilidad. Para conseguir los ponentes se han hecho convenios con el gobierno regional y la ATDR. Por otro lado, con la

colaboración de personal técnico se hacen perfiles para los que cumplen y, en algunos casos, se facilita cemento (por ejemplo, en 2004 se regalaron cinco bolsas a cada comisión de regantes). Estos incentivos se gestionan con la municipalidad y solo para algunas comisiones de regantes. Este año no se ha otorgado incentivo a ninguna, porque estamos en déficits. Finalmente, se ha implementado un incentivo monetario para el tesorero de la comisión de regantes, que hace los cobros.

Actualmente, la junta no dispone de equipos (computadoras y equipo de ingeniería) que les permitan brindar más apoyo a las comisiones de regantes.

Capacidad de gestión de las organizaciones

En el valle del Colca se observa que los pueblos con mayor escasez de agua tienen un mayor grado de organización. Casos como Coporaque y Lari son notorios: son los distritos que tienen menos agua y, al mismo tiempo, los más organizados para distribuir y realizar un uso y manejo eficiente del poco recurso hídrico disponible. Por otro lado, hay distritos con relativamente harta agua, donde la organización de regantes es débil y los usuarios hacen uso del recurso en forma desordenada.

El corazón de un sistema de riego es el conjunto de creencias y procedimientos que rigen la distribución de agua entre los usuarios; por eso, los estudios de sociedades hidráulicas se han centrado con fuerza en el rol del agua en la agricultura y, más específicamente, en la tendencia que tiene el riego a producir un control centralizado en términos de una autoridad central o un conjunto de reglas que cumplen el mismo propósito. Las reglas de riego y los procedimientos también reflejan las creencias sociales: en opinión de los agricultores, las normas de distribución de agua deben satisfacer los requerimientos de equidad y seguridad, y promover la solidaridad comunal.

En los pueblos del valle del Colca todavía perduran las divisiones en Hanan y Urin. Así ocurre, por ejemplo, en Yanque Urinsaya, donde las cuadrillas las revitalizan para efectos de faenas. La mayoría

de estas es de carácter hidráulico, ya que el mantenimiento de la infraestructura de riego esta a cargo de las respectivas comisiones de regantes, que planifican y tienen establecidas fechas fijas para los trabajos comunales de reparación y limpieza de sus sistemas hidráulicos. La importancia de estas faenas es obvia; durante el transcurso del año, ocupan la mayor cantidad de días, son las más concurridas y tienen fechas más estables.

La participación de los campesinos en las faenas es diferenciada y se da de acuerdo con la cantidad de tierras que posee cada unidad domestica. Aunque anualmente fijan el monto de multas por los días no trabajados, es casi general exigir a cada faenante un día de trabajo por cada dos topos de tierra que el usuario posea. De esta manera, se pone en evidencia la tenencia de tierras de los usuarios entre quienes son considerados propietarios minoristas, medianos y mayoristas.

Sea como fuere los procedimientos de distribución de agua no se encuentran separados de las fuerzas sociales de la comunidad, que tácitamente promueven un acceso diferenciado a la tierra, ni tampoco están libres de las presiones externas a la comunidad (competencia con pueblos vecinos por el agua o intervención estatal). De hecho, el manejo de aguas es profundamente político. La costumbre puede parecer inmutable pero no es así; ella es susceptible de manipulación y cambio. En Coporaque, por ejemplo, los procedimientos tradicionales de distribución basados en la afiliación de una de las dos parcialidades se convirtieron en un vehículo que permitió a los grandes propietarios de tierras conservar un acceso favorable al agua.

Administración del agua en las parcelas

La gestión del agua en las cuencas, microcuencas y sectores de riego es bastante compleja y se realiza bajo la dirección de las comisiones de regantes. Hemos dicho que los encargados de la administración del agua de riego son los regidores de aguas. A continuación, describiremos algunas formas de la administración de este recurso en algunos distritos

En Yanque Urinsaya

El encargado de repartir las dotaciones o turnos de agua es el regidor de aguas y ejecuta su labor de acuerdo con un padrón de regantes y con el orden del ciclo agrícola, así como también de acuerdo con los sectores de riego, ya que, en Yanque Urinsaya, los terrenos están sectorizados por cultivos y el reparto se inicia de la chacra más cercana a la fuente, o sea, de arriba hacia abajo en forma consecutiva. Nadie tiene derecho a solicitar agua si por descuido se olvidó de pedir en su orden correspondiente.

Tanto para las aguas del canal como para el estanque existe un regidor respectivo regidor. Este administra cada uno de sus sectores. El reparto es dos veces a la semana, los domingos y miércoles las aguas del canal, y los lunes y jueves las del reservorio Ccochapata.

Sistema Chaico-Chunta Lari

La fuente principal de agua de Lari viene a ser el agua de los deshielos y manantiales que nacen al pie del nevado de Chaico y que son recogidos por el canal del mismo nombre. El caudal recogido en los meses de agosto y septiembre alcanza para cuatro dotaciones de riego y baja hasta tres durante los meses de octubre, noviembre y diciembre.

El sistema de conducción del agua desde su fuente, ubicada en las partes altas, hasta la parcela del usuario depende de un complejo sistema de canales de primer, segundo y tercer orden, y de estanques. Los tres canales principales son Chico, Shunta y Surimana, que alimentan partes separadas del sistema de riego en Lari. El agua es conducida desde un canal principal hasta la parcela del usuario a través canales alimentadores o se almacena durante la noche en un estanque a fin de distribuirla a los usuarios el día siguiente. Por lo general, los estanques se ubican por encima de las chacras que irrigan, a menudo en terreno marginal y, de otro modo, sin utilidad alguna. Otras localizaciones son áreas pantanosas bajas que puedan ser lugares de recolección de agua subterránea.

Sistema Tejlla y Ccehuisha Lari

Se originan en los nevados que llevan el mismo nombre y que, después de formar dos represas llamadas también Ccehuisha y Tejlla, bajan por el canal Cauta para regar los terrenos de Lari a través del canal Yanahua; y después por el canal Calluma, también de Lari, y se reparte en Punko, en un canal que lleva el mismo nombre, para regar terrenos de Madrigal. Continúa su recorrido para dividirse en dos canales: Utarama, que riega terrenos de Lari y Madrigal; y Ccaruña, que riega exclusivamente terrenos de Lari. Después de todo este recorrido, su agua se almacena de noche en el estanque de Charasuta, cuyas aguas durante el día riegan terrenos de Lari a través de los canales de Arcco y Jacupa.

Canales abiertos y estanques de tierra compactada son ineficaces en un medio semiárido con suelos porosos y volcánicos. La evapotranspiración, la filtración y el desperdicio de agua derivan en una considerable pérdida de esta. Sin embargo, una vez que el agua entra en un andén bajo cultivo, la pérdida de agua se reduce en forma significativa, ya que los andenes aumentan las calidades retenedoras de agua del suelo e incrementan la profundidad de este. Un andén bien conservado minimiza el desperdicio de agua, canalizando los excesos hacia los andenes ubicados en las partes más bajas, manteniendo los niveles de drenaje en un punto óptimo y preservando la capa superficial del suelo.

Canales existentes

Canales organizativos nacionales

RELACIONES DE LA JUNTA DE USUARIOS CON LA JUNTA NACIONAL

La Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú nació el 12 de diciembre de 1983 y, actualmente, está constituida, en el ámbito nacional, por 109 juntas de usuarios y 1.488 comisiones de regantes, conducidas por 9.633 dirigentes que representan, aproximadamente, a 1.600.000 familias que ocupan una superficie bajo riego de 1.104.964 ha. La labor de la Junta Nacional es promover la buena

gestión institucional de la juntas de usuarios, comisiones de regantes y comités de riego, con la visión de hacer de ellas instituciones con capacidades eficiente de gestión en el manejo integral de los recursos hídricos y empresarial de la agricultura, de tal manera que contribuyan a generar competitividad, rentabilidad y sostenibilidad para el productor agrario.

Desde su creación, la Junta Nacional muy poco se ha preocupado del sector agrario. No obstante ello, ha participado en distintas reuniones (ruedas de negocios, planificaciones agrarias y foros promovidos por el Acuerdo Nacional); y ha desarrollado algunos convenios de carácter internacional con el Instituto Mexicano de la Tecnología del Agua (IMTA) para realizar la capacitación integral en el manejo de los recursos hídricos de gerentes técnicos y presidentes de las juntas de usuarios. Su mayor logro es haber presentado planteamientos para la agenda interna agraria que han considerado los siguientes puntos:

- el establecimiento de un impuesto único para el agro y programas de formalización para los productos sensibles;
- la necesidad de dotar a Agrobanco de la facultad para captar ahorros y realizar aumentos de capital social;
- la creación de un seguro agrario obligatorio;
- el fortalecimiento de la investigación y extensión agraria, así como de la capacitación y tecnificación en riego;
- la generación de un sistema de información de precios y mercados, mediante el apoyo al sistema de siembra segura;
- la promoción de programas para el desarrollo de la oferta exportable;
- el desarrollo de modelos asociativos y de gestión empresarial; y
- la gestión integrada de las cuencas hidrográficas.

Para exigir el cumplimiento de esta agenda, la Junta Nacional desarrolló una marcha agraria el día 9 de noviembre de 2005.

Hasta 2005, la Junta de Usuarios del Colca y las comisiones de regantes han sido ajenas al quehacer de la Junta Nacional, incluso

muchos ex dirigentes desconocen la existencia de esta organización. Por ello, no ha habido ninguna relación ni apoyo de parte de la Junta Nacional. Recién el presente año, el actual presidente de la Junta de Usuarios ha tenido algunos acercamientos y ha participado en algunos eventos y pasantías. Además, se tiene concertada la participación del presidente en el XVIII Encuentro de las Comisiones de Regantes del Valle del Colca, que se realizará en el distrito de Tuti. Aunque, antes de esto, no había ningún grado de relación, ahora existe comunicación fluida.

A pesar de estos buenos augurios, la Junta de Usuarios del Colca es una de las morosas y no ha hecho ninguno de sus pagos hasta este año. a gestión actual se ha comprometido a pagar la tarifa que le corresponde y su presidente, como ya se dijo, ha venido participando en los eventos que organiza la Junta Nacional, gracias a lo cual, incluso, ha hecho un diplomado en Brasil. Así, se están gestionando, a través de la Junta Nacional, maquinarias del Ministerio de Agricultura. En el futuro, podría conseguir a través de dicha institución créditos del exterior.

LA JUNTA DE USUARIOS Y SU RELACIÓN CON LA ATDR

La Junta de Usuarios del Valle del Colca como organización ligada al recurso hídrico se relaciona muy directamente con el Estado mediante la Administración Técnica del Distrito de Riego Colca-Siguas-Chivay (ATDR), cuya sede está Majes y su subadministración en Chivay. Además, se relaciona, más precisamente, con otras dependencias sectoriales del Ministerio de Agricultura y la región, así como con organismos descentralizados del Estado como PRONAMACHCS, PSI y FONCODES entre los principales.

La Administración Técnica del Distrito de Riego Colca-Siguas-Chivay se creó mediante resolución 0037-2006-AG. La sub administración con la que cuenta en Chivay está conformada por solo un técnico, que debe atender a 31 comisiones de regantes con muchísimas limitaciones. Este hecho obliga a los usuarios a tener que viajar distancias muy largas para solucionar los problemas que se les presentan cotidianamente. De acuerdo con las informaciones recogidas

de parte de representantes de las comisiones de regantes y de la Junta de Usuarios. El ATDR realiza las siguientes funciones:

- hace cumplir la Ley General de Aguas y el Estatuto;
- intervenir en la solución de conflictos, para lo que tiene, en primer lugar, que realizar las inspecciones y luego, de acuerdo con la gravedad del problema, resolverlo en Chivay o en Majes;
- monitorear el recurso hídrico realizando aforos, principalmente en lo referido al agua regulada que otorga a los pueblos del valle del Colca a partir de las válvulas del canal Majes;
- emitir opiniones técnicas sobre los usos del agua;
- apoyar en la cobranza de cuotas y pago de tarifa de agua a las comisiones de regantes, y obligar el pago mediante una resolución;
- apoyar la formulación de los planes de cultivo y riego, y sistematizar resultados;
- emitir directivas a la Junta y las comisiones de regantes sobre el uso y manejo del agua;
- proponer e implementar planes de contingencia de acuerdo con el comportamiento del clima;
- apoyar y asesorar las elecciones de la Junta de Usuarios del Valle del Colca;
- hace conocer, a la Junta y a las comisiones de regantes, las normas legales que emanan del Estado;
- emitir resoluciones de autorización del agua; y
- emitir resoluciones de reconocimiento de organizaciones y comisiones de regantes.

Por la lejanía de la oficina central y por la presencia de un solo técnico en la sub administración, las funciones señaladas son bastante deficientes: el monitoreo del recurso hídrico solo se limita al sistema regulado (represa de Condoroma y Bocatoma de Tuti), cuyas variaciones, especialmente las disminuciones de caudal y volumen de almacenamiento, obligan a reducciones en las dotaciones de agua

a partir de las válvulas en perjuicio de los agricultores de la margen izquierda del valle del Colca.

Por otro lado, los «planes de cultivo y riego» para los agricultores del valle del Colca también son un formalismo, pues no aportan en ninguna medida al desarrollo de la producción agrícola; más bien, son una forma más en que el Estado ocasiona gastos a los agricultores más pobres, pues esta gente tiene que comprar los formularios para cada parcela, hacerlos llenar y luego presentarlos a las comisiones de regantes. Para el caso del valle del Colca, este procedimiento es inviable, dado que sus agricultores son minifundistas (1,2 ha) y la propiedad está fuertemente fragmentada (8 a 12 parcelas pequeñas por familia), por lo que no pueden solventar los 4 o 5 soles que cuesta el formulario, además de la llenada. **desco** presentó una alternativa diferente, reduciendo el recojo de información a un solo formulario, mucho más útil; sin embargo, su propuesta fue considerada como un boicot a las normas generadas desde el Estado.

Otra preocupación de la ATDR es cómo lograr la mayor recaudación de la tarifa de agua. Para ello exige, permanentemente a las comisiones de regantes y a la Junta, imponer mayor drasticidad con los usuarios. Si bien la Junta centraliza la recaudación, este rinde cuenta a la ATDR, que las maneja.

La coordinación de la ATDR central y la Junta de usuarios del valle del Colca se realiza mensualmente a través del Comité de Coordinación para el Manejo del Recurso Hídrico y se realiza en Majes. La reunión que se sostiene trata aspectos relativos al recurso hídrico; sin embargo, el hecho de que Majes prácticamente se halla en la zona más alejada de la mayoría de los pueblos del valle del Colca hace que esta coordinación y el accionar mismo de la ATDR sea deficiente y que los pocos recursos con que cuenta la Junta de Usuarios sean gastados en viáticos, además de la pérdida de tiempo de sus dirigentes. Cuando facilita los procesos de fortalecimiento, la ATDR tampoco practica la participación democrática, pues existen cuestionamientos a la forma como se eligen los dirigentes de la Junta. Un ejemplo es lo acontecido a fines de 2004, cuando hubo cuestionamientos al presidente de ese entonces, Ambrosio Sullá, por la falta de transparencia en su gestión y su despreocupación por la institución. En este caso,

los miembros de la ATDR facilitaron todo una maniobra de las normas establecidas para colocar a otro personaje de su confianza en la presidencia y como vicepresidente al personaje cuestionado.

Un reclamo que se expresó en casi todos los encuentros de comisiones de regantes fue la asignación de recursos generados por el pago de la tarifa de agua. Este reclamo consideró el hecho de que el agua que riega las pampas de Majes proviene de la parte alta de la cuenca y, por ello, sus recursos que se recaudan por este concepto en la irrigación deberían servir para el desarrollo hídrico de toda la cuenca, lo cual no viene ocurriendo.

Decíamos que la ATDR es la organización encargada de resolver los problemas entre los usuarios, entre el usuario y las organizaciones de regantes, y entre el usuario y los entes estatales. Sin embargo, existen instancias en las que se resuelven según la gravedad del caso, primero en la comisión de regantes, luego en la Junta de Usuarios y, si no es posible en esta, en la Subadministración de Chivay o en la Administración Técnica del Distrito de Riego Colca-Siguas-Majes con sede en Majes. Si, finalmente, el problema no se resuelve en ninguna de estas instancias, su resolución debe ser asumida por la Intendencia de Aguas del Ministerio de Agricultura.

Canales locales y regionales

COMISIONES DE REGANTES Y GOBIERNOS LOCALES

Los gobiernos locales hasta 2002 muy poco se interesaban en realizar inversiones en el sector productivo agropecuario, a pesar de que gran parte de la población se dedica a esta actividad y de ella obtiene sus ingresos económicos. Es recién en los últimos tres años que algunos municipios han empezado a preocuparse por la producción agropecuaria al priorizarse ciertas obras mediante los procesos de formulación de planes estratégicos de desarrollo y la formulación de los presupuestos participativos. Así, por ejemplo, ante el deslizamiento del canal de Coporaque en un tramo de 869 m, la municipalidad local intervino y, dada la emergencia, destinó recursos económicos para materiales de construcción destinados a reparar el canal. Esta

intervención se hizo por la presión de la población de Coporaque, que obligó al alcalde invertir en vez de gastar en la celebración del aniversario del distrito.

En otros casos, los presupuestos priorizan, a veces, obras de mejoramiento de riego dentro del presupuesto participativo, pero estos no llegan a cumplirse porque, en el ámbito interno, el alcalde y sus regidores priorizan otras obras. Por ejemplo, en el mismo distrito de Coporaque, en el presupuesto participativo de 2005 se consideró la construcción de una bocatoma, pero esta obra no fue ejecutada por el municipio con el argumento de que no había suficientes recursos. En el presupuesto participativo para 2007, se está considerando el mejoramiento por revestimiento de los canales Huanacuría, Ccachulli y Suripampa. Se espera que estas obras puedan concretarse. Hay que recordar que, a pesar de que diversas gestiones municipales destinaron recursos para la construcción del canal Coporaque, la realización de esta obra demoró más de 22 años.

LAS COMISIONES DE REGANTES Y LA COMUNIDAD CAMPESINA

Las comunidades campesinas del valle del Colca son organizaciones basadas en pequeñas tierras de uso común, pero aquellas cuyas tierras se hallan en proyectos de ampliación de frontera agrícola se constituyen en referentes importantes para la gestión del recurso hídrico. Por ejemplo, la comunidad campesina del distrito de Coporaque es una organización integrada por agricultores beneficiarios de la ampliación de la frontera agrícola (administran tierras comunales) y usa actualmente las aguas del río Colca, aun sin permiso. No obstante ello, pagan el derecho de uso y, en coordinación con la comisión de regantes, vienen gestionando una dotación permanente a partir de una de las válvulas del canal Majes. Asimismo, intervienen, en la conservación y mantenimiento de la infraestructura de riego de su sector. Estas organizaciones existen en casi todos los distritos y eran bastante débiles hasta la década del noventa, pero se han ido fortaleciendo y formalizando con la finalidad de acceder a los recursos que cada año facilita el Estado.

RELACIONES DE LAS COMISIONES DE REGANTES CON LA JUNTA DE USUARIOS DEL VALLE DEL COLCA

En los últimos cinco años, las relaciones de la Junta con las comisiones de regantes han decaído por diversos factores, algunos de los cuales son la falta de transparencia en la gestión que realizan los dirigentes y el poco apoyo que las comisiones de regantes reciben de la Junta. Muchas de las comisiones cuestionan a la Junta porque dicen que es una organización que solo se ocupa de «coordinaciones» con la ATDR que se halla en la irrigación Majes y que no reporta ningún beneficio para ellos a pesar de la tarifa que se paga. Por este motivo, muchas de las comisiones de regantes en sus asambleas acuerdan no depositar la parte que le corresponde a la Junta. Algunos de los pocos apoyos de la Junta de usuarios son los siguientes:

- apoyó a la comisión de regantes de Coporaque con 60 bolsas de cemento en dos años para arreglar algunos tramos críticos de los canales;
- asesoramiento en el manejo contable a las comisiones de regantes;
- organización del concurso de riego parcelario en el ámbito de las comisiones de regantes;
- realización de cursos de capacitación en riego y Ley de Aguas para los directivos de las comisiones de regantes; y
- elaboración de perfiles de proyectos para las comisiones de regantes, muy limitadamente.

Canales informales

Relaciones de las organizaciones de regantes con otros organismos del Estado

Con el Fondo de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES)

Esta institución del Estado trabaja en la provincia desarrollando diferentes proyectos (obras de agua y desagüe, infraestructura educativa, infraestructura sanitaria, programa a trabajar, obras viales y obras de infraestructura de riego). Las obras de infraestructura de riego las

hace directamente con las comisiones de regantes, mediante convenios, sin hacer conocer ni involucrar a la Junta de Usuarios.

FONCODES ha ejecutado, en Tuti, una obra de entubado de un canal de 1,2 km y ha construido un reservorio en Huambo-Chinini, pero dichas obras no están del todo bien. Además de la calidad de las obras, otra limitación es que a veces se trata de obras inconclusas porque no alcanzó el presupuesto. Este es el caso del reservorio construido en Huambo, que carece de canales de entrada y de salida. En este caso, la Junta tuvo que afrontar, posteriormente, la culminación de la obra y otorgó el cemento necesario para ello.

Una obra que actualmente viene financiando en el distrito de Coporaque es la construcción de la continuación del canal Coporaque por 2,5 km, de los cuales solo falta construir 500 m. Sin embargo, la falta de asistencia técnica y de supervisión hace que esta obra se venga resquebrajando por efecto del frío de la noche y el calor del día. La obra está a cargo de un núcleo ejecutor presidido por Serafin Mamani Capira. El expediente de esta obra se presentó en 2006 y fue gestionado por el alcalde y el presidente de la Comisión de Regantes. En la ejecución de la obra, la Comisión de Regantes corrió con las necesidades de mano de obra y los materiales que podían encontrarse en la zona.

Otras obras que se ejecutan en el sector agropecuario con esta institución son, en Lari, el revestimiento de un canal y caminos rurales mediante el programa A Trabajar; y, en Yanque, el canal Jatun Yarcca.

Con la Autoridad Autónoma del Colca (AUTOCOLCA)

La AUTOCOLCA es una institución que trabaja con los recursos provenientes del boletaje turístico. Está integrada, en un 50 % del directorio, por cinco alcaldes distritales de la provincia de Caylloma. Sus recursos económicos se destinan fundamentalmente al cuidado de los atractivos turísticos y al mantenimiento vial desde Patahuasi hasta el valle del Colca. No realizan inversiones en el sector productivo ni en infraestructura hídrica

Con el gobierno regional

Es una de las instituciones cuya presencia permanente en la provincia se da a través de la Oficina Zonal de Caylloma. Las obras ejecutadas por esta institución están comprometidas políticamente, ya que prácticamente condiciona a las organizaciones beneficiarias la participación de los trabajadores y el apoyo al presidente regional y al Presidente de la República. Ejecuta proyectos de mejoramiento de las infraestructuras de riego directamente con las comisiones de regantes, sin considerar a la Junta de Usuarios. Hasta el año pasado, realizaba muy pocos proyectos de desarrollo hídrico realizaba; ahora lo hace por estar próximo a las elecciones, en las que el presidente pretende la reelección. Al igual que FONCODES ignora a la Junta de usuarios, y muchas de sus obras tiene problemas técnicos. Algunas obras ejecutadas en el presente año son la represa Cullcurumi, en Cabanaconde; y el estanque de Ccachulli en Coporaque, ambos con geomembrana. En Coporaque, la Comisión de Regantes ha gestionado dos colaboraciones: una consistente en 200 bolsas para el canal Ccamallaya, que beneficia a 40 usuarios; y otra que ya está aprobada para el canal Suripampa, con una longitud de 4 km. La Comisión ha presentado un perfil del proyecto y los técnicos del gobierno regional hicieron el estudio. Esta última obra beneficiará a por lo menos a 300 usuarios.

Con el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS)

Esta institución, que antes tenía bastante presencia en la zona, en los últimos tres años prácticamente ha desaparecido, a pesar de que reiteradamente ha venido anunciando muchas obras como el estanque de Charasuta en Lari y la gestión integral de la microcuenca Escalera Piña en Yanque y Achoma.

Su actividad también ha ignorado a la Junta de Usuarios, y la ejecución de sus obras las coordina directamente con las comisiones de regantes. Este ha sido el caso de Huambo, donde, encontrándose reunida la directiva de la Junta, fue ignorada por la jefa de PRONAMACHCS, que se acercó hasta ella y anunció la ejecución de una obra que actualmente se viene realizando. Entonces, las instituciones del Estado, a pesar de que el agua es del Estado, no valoran a la Junta

de Usuarios, no coordinan sus obras con ella y, en ese sentido, fomentan en los usuarios y las comisiones de regantes el incumplimiento del pago de la tarifa del agua.

Actualmente, trabaja con muy reducidos grupos de personas, que integran los llamados comités conservacionistas, que a veces llegan apenas a 20 o 30 agricultores. Estos vienen gastando los fondos de capitalización otorgados por el Estado y han llevado al fracaso y hecho desaparecer los viveros comunales, antaño fueron exitosos. Ahora se anuncia que dirigirán el proyecto Sierra Exportadora.

Con el proyecto Sierra Sur

El proyecto de desarrollo Sierra Sur, denominado «Fortalecimiento de los Mercados, Diversificación de los Ingresos y Mejoramiento de las Condiciones de Vida en la Sierra Sur del Perú», es desarrollado por el MIMDES a través de su programa nacional FONCODES (Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social). Los fondos para la ejecución de este proyecto provienen del tesoro público y de la cooperación internacional (FIDA-Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola), así como de la contrapartida de los propios beneficiarios del programa, equivalente al 20 % del monto previsto para el desarrollo de sus respectivos planes o proyectos de negocios.

Este proyecto opera desde cuatro áreas o componentes: manejo sostenible de recursos naturales, fortalecimiento de mercados, servicios financieros y gestión, y activos culturales. Se lleva a cabo en una área que comprende 16 provincias de la sierra sur de los departamentos de Arequipa, Cuzco, Moquegua, Puno y Tacna. Beneficiará a unas 15.000 familias, entre las que se incluyen artesanos y microempresarios de áreas rurales, pueblos y ciudades intermedias, que sean capaces de generar ingresos para el mundo rural. Estas familias poseen u ocupan tierras en las cuales practican la agricultura, la ganadería, la pesca y actividades no agropecuarias que les generan ingresos. Adicionalmente, se verán beneficiadas diversas asociaciones de migrantes que mantienen fuertes vínculos culturales y económicos con sus comunidades y pueblos de origen. Se pondrá especialmente énfasis en apoyar a los sectores más vulnerables del grupo objetivo y muy en particular a la mujer.

El proyecto Sierra Sur empieza a trabajar en la zona en 2005 y se caracteriza fundamentalmente por desarrollar el servicio de asistencia técnica a partir de organizaciones de productores formalizados. Como todos los proyectos especiales, también ignora la organización de segundo nivel, es decir, la Junta de Usuarios. Su trabajo se ha centrado más en la zona alta y en la zona baja, en las localidades de Lari y Yanque. En la primera, asesora a la Asociación de Agroganaderos y, en la segunda, ejecuta el proyecto de asesoramiento técnico a cuyeros y ganaderos.

Con el Ministerio de Agricultura

Desde hace mucho tiempo, la oficina del Ministerio de Agricultura solo realiza actividades de carácter normativo e informativo, y apoya a la comercialización entregando autorizaciones para ferias y festivales agropecuarias. Muy de vez en cuando organiza actividades de capacitación. Hace cuatro años, a Coporaque le entregó maquinarias consistentes en un generador de energía, una chancadora, un molino de martillos y una picadora de forrajes.

Con la Autoridad Autónoma de Majes (AUTODEMA)

El proyecto especial Majes Siguas-AUTODEMA es la institución encargada de abastecer y regular el agua para el uso agrícola y urbano hacia las pampas de Majes y Siguas con el objetivo de dinamizar la economía regional, a través de la implementación de actividades productivas articuladas al mercado nacional e internacional, y conducir la ejecución de los proyectos regionales. Actualmente, esta institución se halla empeñada en concretar la segunda etapa del proyecto Majes y constituirse en el eje de desarrollo de la región sur, dadas sus características de beneficios multisectoriales. La ejecución de las obras de esta etapa viene a ser una necesidad impostergable para que este proyecto se cristalice.

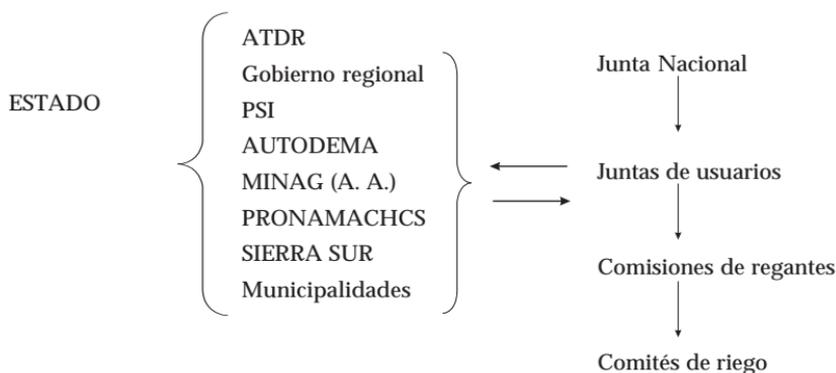
En el valle del Colca, el trabajo de AUTODEMA es básicamente el mantenimiento, funcionamiento y control del sistema de irrigación Colca, Majes y Siguas, pero sin coordinación de las acciones con la Junta de Usuarios. Un caso es el de Pinchollo, que ha solicitado mediante trámite una dotación de agua al gobierno regional, que otorgó

una dotación sin conocimiento de la ATDR, ni el visto bueno de la Junta de Usuarios. Este hecho generó posteriormente todo un problema, puesto que AUTODEMA es dueño de la infraestructura pero no del agua (el agua la tiene que dar la ATDR con el visto bueno de la Junta de Usuarios). Esto sucede a pesar de que, mensualmente, la Junta de Usuarios, la ATDR y la AUTODEMA supervisan las válvulas del canal Majes y participan en el Comité de Coordinación.

En la margen izquierda, a partir del canal Majes, existen 27 válvulas que, en total, otorgan un caudal de 1,5 m³ de agua para riego, cantidad que constituye el agua regulada. Esta agua, cuando hay mayor requerimiento en la irrigación Majes, se distribuye de manera más reducida a través de válvulas de regulación, con lo que se perjudica a los productores de la margen izquierda del Colca. En otras palabras, hay discriminación en cuanto a las preferencias de agua. Por otra parte, la Junta de Usuarios de la Irrigación Majes obtiene fuertes cantidades de dinero por concepto de la tarifa de agua, pero este dinero no se sabe en que se usa. Sería fundamenta que una parte de estos recursos revierta en el desarrollo del recurso hídrico en las partes altas, ya que el agua de esta irrigación es captada en las partes altas a través de la represa Condroma y la bocatoma de Tuti.

Esquema

Relación de las organizaciones de regantes con el Estado



Mecanismos existentes para la canalización de las demandas

Negociación

Este tipo de mecanismo se usa en distintos ámbitos: en el de los usuarios y la comisión de regantes cuando hay infracciones en el uso del agua; en el de la comisión de regantes y la junta de usuarios en relación con el pago de la tarifa del agua; en el de la comisión de regantes en relación con los organismos del Estado cuando hay que ejecutar obras; en el de la junta de usuarios en relación con la ATDR para hacer cumplir algunas normas; en el de la junta de usuarios en relación con la Junta Nacional para gestiones ante el Estado, etcétera.

Conflicto/violencia

En muchos pueblos andinos, los conflictos socioeconómicos son frecuentes y se exacerban cuando afloran los temas de acceso y tenencia de la tierra. El punto principal de la discusión anterior es que los patrones locales de tenencia y las fuerzas políticas determinaran el éxito de la rehabilitación de terrazas, porque esos patrones y fuerzas, en última instancia, deciden como ha de distribuirse y usarse el agua.

En los sistemas hidráulicos, nunca faltan los conflictos de agua, incluso en los distritos más organizados. Por el mismo hecho de la escasez de agua, siempre hay robos de agua, corrupción de los regidores de aguas, compadrazgo, etcétera. Asimismo, influyen factores más coyunturales. Por ejemplo, en los últimos 10 años, en el valle se ha impulsado los cultivos de papa, habas y arvejón, orientados al mercado de Arequipa, cultivos que demandan mayor inversión de recursos económicos. El cultivo de estos productos ha creado una presión mayor sobre el uso del agua, puesto que los requerimientos del agua para estos tres cultivos son mayores que para los cultivos tradicionales (nativos). Los agricultores que siembran mayores extensiones de papa logran convencer, con una serie de argucias, a los regidores de aguas; otras veces, en forma prepotente, recurren al robo del agua.

LA GESTA DE MAYO

Se trata de uno de los conflictos de mayor envergadura en los últimos tiempos. Su proceso se inicia un día viernes 9 de marzo de 2005, en el que los alcaldes de la provincia de Caylloma visitan al gobierno regional de Arequipa con la finalidad de gestionar que los dineros del boletaje turístico del Colca se inviertan en el mantenimiento de las carreteras, que se hallaban descuidadas y significaban un maltrato para el turismo que llegaba a la zona. Las oficinas del gobierno regional mostraron indiferencia, y eso obligó a los alcaldes a realizar una marcha de sacrificio a la ciudad de Lima, encabezados por el arquitecto Elmer Cáceres Llica, alcalde provincial de Caylloma, seguido por los alcaldes de Cabanaconde, Callalli, Huambo, Sibayo, Maca, Achoma, Lari y Tuti.

La marcha se realiza los días posteriores al 9 de marzo en el marco de una serie de reuniones con congresistas arequipeños y el señor Presidente de la República, doctor Alejandro Toledo Manrique. Entre los congresistas que participaron en dichas reuniones estuvieron el doctor Antero Flores Araos (presidente del Congreso de la República), Rafael Valencia Dongo, Gilberto Díaz Peralta, Arturo Valderrama Chávez, Dora Núñez y Paulina Arpasi (congresista de Puno). Durante la reunión con el Presidente de la República, doctor Alejandro Toledo Manrique, este se comprometió a apoyar la modificación de la Ley de la AUTOCOLCA. Con este compromiso, las autoridades locales volvieron a su región.

Debido al incumplimiento de las promesas del Congreso de la República y el gobierno central para revisar y modificar la ley 24521 que norma el funcionamiento de la Autoridad Autónoma del Colca (AUTOCOLCA), la Asociación de Alcaldes de la Provincia de Caylloma y las organizaciones sociales acordaron iniciar una huelga indefinida en el ámbito de toda la provincia de Caylloma. Esta tenía como plataforma de lucha cuatro puntos básicos:

- los recursos generados por el boletaje turístico al Colca debían ser administrados por los alcaldes de la provincia de Caylloma a través de una modificatoria de la ley 24521;

- la integración al circuito turístico a todos los distritos de la provincia que hoy se hallan desarticulados (Huanca, Lluta, Majes, San Antonio de Chuca y Caylloma);
- el asfaltado de las carreteras del circuito turístico; y
- la pronta ejecución del proyecto Angostura.

El 3 de mayo, el primer día de la huelga que fue total, hubo interrupciones de la carretera que une Arequipa con Juliaca y Cuzco. En esas circunstancias, 120 pobladores se enfrentaron con la policía habiendo en el lugar denominado PATAHUASI. Este enfrentamiento dejó un saldo de dos heridos de consideración, 18 detenidos (entre ellos el alcalde del distrito de Yanque) y un desaparecido.

Los hechos ocurridos en el primer día exacerbaron más los ánimos de la población, y esta decidió incorporarse a la lucha en torno a las organizaciones de regantes y en coordinación con los municipios. Así se sumaron, en el segundo día de huelga, unas 3.000 personas, que retoman la lucha avanzando hacia la ciudad de Arequipa. El día 5 de mayo, logran ingresar a la ciudad de Arequipa y reciben el apoyo de parte de la población arequipeña, de medios de comunicación de la región y, principalmente, de los residentes de la provincia de Caylloma a través de la Asociación Provincial de Caylloma.

Desde entonces, las comisiones de regantes, los municipios y otras organizaciones de base preparan la resistencia enviando personas y víveres para las ollas comunes en omnibuses, camiones y volquetes. El local de usos múltiples de la APC se convierte en el centro de concentración de más de 5.000 personas que durante tres días consecutivos toman la plaza de armas de Arequipa. De este modo, el 9 de mayo se forma una comisión de alto nivel para el diálogo; sin embargo, el día 12 de mayo se decreta la modificación del AUTOCOLCA y los acuerdos de solución a los puntos de la demanda.

EL PROYECTO MAJES Y EL USO DEL AGUA

Las aguas del río Colca nunca han sido utilizadas por los antiguos pobladores del valle por la profundidad de su cauce. El proyecto Majes, que traslada agua de las zonas altas de la cuenca del Colca a

las pampas desérticas de la Costa, se ha constituido, en los últimos años, una fuente adicional de agua para los pueblos de la margen izquierda. Esto ha ocurrido a partir de una gestión larga, que llevó a la población de Cabanaconde en 1983 a romper a la fuerza el canal Majes. No obstante estas dotaciones, los pueblos de la margen izquierda no solucionan del todo el problema de escasez de agua.

El proyecto Majes ha tenido un impacto negativo en el ecosistema del valle del Colca, pues al secarse el río se ha acelerado el proceso de desertificación del valle. Ello ha ocurrido porque la humedad ambiental del valle ha disminuido; la flora y la fauna existente en el río y su entorno se han degradado; las fuentes de agua que existían antes de la ejecución del proyecto han desaparecido o han disminuido su caudal, especialmente en el sector donde se ha construido el túnel de más de 100 km; y, finalmente, la construcción de carreteras y trochas carrozables han deteriorado o han desaparecido ingentes áreas agrícolas de andenería.

Los pueblos de la margen derecha siguen buscando nuevas fuentes de agua y tratando de disminuir la pérdida de agua en sus canales principales; por su parte, los distritos de la margen izquierda del valle siguen peleando por mayores dotaciones de agua, pues los cayllominos consideran el agua del Colca como «su agua». Ahora, el único distrito de la margen derecha que tiene una dotación de agua a partir del canal Majes es Yanque (parcialidad Urinsaya. Algunos distritos vienen negociando (caso Coporaque) con la Autoridad Autónoma de Majes, pues Coporaque ya cuenta con un canal que recoge aguas producto de filtraciones que, de lograr dotación a partir del canal Majes, mejorará sustancialmente el problema de agua.

Redes clientelares

Las redes sociales en las que participan los hombres están vinculadas a las organizaciones gremiales y corporativas (Junta de Usuarios, Asociación de Jóvenes y Frente de Defensa) mientras que las mujeres lo hacen en organizaciones comunitarias y de base (comedores populares, Comité de Vaso de Leche, clubes de madres, etcétera).

Se debe precisar que, en el caso de las mujeres, estas redes han significado un acercamiento a los espacios de representación, una desinhibición de sus roles en la esfera pública y la asunción de roles emergentes.

Las organizaciones de regantes del valle del Colca vienen mostrando, en los últimos años, el interés por articularse a redes regionales y nacionales. Las principales son las siguientes:

- Instituto de Promoción para la Gestión del Agua (IPROGA),
- junta de usuarios de la sierra y selva, y
- Junta Nacional de Usuarios del Perú.

Ámbitos de resistencia

Los ámbitos de resistencia son los siguientes:

- en el ámbito local: comisiones de regantes, comunidades campesinas y asociaciones de productores;
- en el ámbito provincial: la Junta de Usuarios del Valle del Colca, la Federación de Mujeres Campesinas, la Asociación de Jóvenes de la Provincia, la Asociación de Municipalidades de la Provincia y la Asociación de Municipalidades de la Margen Derecha;
- en el ámbito regional: la Asociación Regional de Criadores de Alpacas, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza y la Mesa de Concertación para la Agenda Agropecuaria Regional; y
- en el ámbito nacional: la Junta Nacional y CONVEAGRO.

Importancia de la participación ciudadana para la canalización de las demandas

Los procesos participativos en el territorio

Existen diversos espacios de participación de los productores para canalizar las demandas en torno al agua:

- *Las asambleas de las comisiones de regantes*, el primer espacio de participación de los usuarios de riego. En ellas se acuerda las decisiones sobre la gestión del agua (uso y manejo) en el ámbito de la microcuenca y en los sectores de riego.
- *La Junta de Autoridades*, instancia de mayor jerarquía que la anterior. En ella se deciden en forma coordinada aspectos relevantes de los intereses del pueblo.
- *El Consejo de Desarrollo Distrital* (hoy CCLS), instancias de coordinación y concertación distrital. Sirven para la planificación estratégica, así como el seguimiento de los planes y su evaluación.
- *Los presupuestos participativos*, instancias de priorización de obras o proyectos de desarrollo en el ámbito distrital y provincial. En ellas participa la sociedad civil organizada.
- *Las asambleas de la junta de usuarios*, instancias de participación de las comisiones de regantes para tratar sobre la gestión del agua en el ámbito de la cuenca.
- *El Consejo de Desarrollo de la Provincia de Caylloma*, instancia provincial de coordinación y concertación de todos los actores sociales e instituciones de la provincia de Caylloma. Se trata de una instancia de planificación y ejecución concertada de proyectos en el ámbito provincial.

Además de estas instancias, existen otros espacios en los que la población y sus organizaciones participan (las faenas de carácter comunal, los concursos, los cabildos abiertos, etcétera).

EL CONSEJO DE DESARROLLO DE LA PROVINCIA DE CAYLLOMA

Esta iniciativa local de concertación interinstitucional se materializó en la formación del Consejo de Desarrollo de la Provincia de Caylloma, fundado en octubre de 1994 y presidido por el municipio provincial. Agrupa a todas las instituciones públicas y privadas (gobiernos locales, organizaciones de base y otras organizaciones vivas de la provincia) que estuvieron de acuerdo con participar en un proyecto que buscaba la integración de los pueblos de la provincia para generar su desarrollo integral.

Su objetivo es promover acciones concertadas, unificar los distintos esfuerzos para el desarrollo provincial y buscar las formas de articulación más apropiadas entre los diversos actores. En este sentido, se constituye en una herramienta fundamental para planificar y establecer los lineamientos básicos para el desarrollo provincial.

Los esfuerzos del Consejo de Desarrollo Provincial de Caylloma no se traducen con una institucionalidad sostenible, porque entre 1995 y 2000 caen en un reflujo en el que cada municipio, desarrolla sus actividades de manera individual, sin mayores niveles de coordinación ni centralización, ni gremial, ni institucional, más allá de eventos dispersos de los campesinos de la zona media a través de las comisiones de regantes. A fines de los años noventa e inicios de 2000, se inicia un proceso de reactivación gremial e institucional, particularmente en el caso de las municipalidades, en sociedad con las ONG. Las comunidades, anexos, asociaciones y comités, entre otras instancias de primer, segundo y tercer nivel dirigidas por nuevos representantes, con expectativas y preocupaciones centradas en el desarrollo productivo, empresarial y comercial reinician nuevamente el proceso de organización, superando el radicalismo político y desafiando el reto de la «gestión empresarial».

INSTANCIAS REPRESENTATIVAS EXISTENTES EN LA PROVINCIA DE CAYLLOMA

En la zona ganadera:

- *las asambleas locales,*
- *la Asociación del Criadores del Alpaca de Caylloma (ALPACAY) y*
- *la Asociación de Promotores Ganaderos de Caylloma.*

En la zona agropecuaria:

- *las comisiones de regantes,*
- *la Junta de Usuarios del Valle del Colca y*
- *las organizaciones de productores.*

En la zona frutícola:

- *las asambleas comunales y*

- *la Asociación de Productores de Cochinilla del Valle del Colca.*

Otras organizaciones provinciales:

- *organizaciones de mujeres,*
- *clubes de madres,*
- *asociaciones de mujeres,*
- *la Federación de Mujeres Campesinas de la Provincia de Caylloma (FEMUCAPC),*
- *la Asociación de Artesanos y*
- *la Asociación de Servicios Turísticos de Chivay.*

Los gobiernos locales

- *los consejos de desarrollo distrital (CODDIS),*
- *las juntas de autoridades,*
- *el Consejo de Desarrollo de la Provincia de Caylloma (CDPC),*
- *el Consejo de Desarrollo de la Zona Alta de Caylloma y*
- *la Asociación de Alcaldes de la Margen Derecha*

LOS PROCESOS DE CONCERTACIÓN DISTRITAL Y PROVINCIAL, Y LA GESTIÓN DEL AGUA

La concertación interinstitucional en el marco del Consejo de Desarrollo de la Provincia de Caylloma data de octubre de 1994. Esta institución es presidida por el municipio provincial y agrupa a todas las instituciones públicas y privadas, gobiernos locales, organizaciones de regantes, organizaciones de mujeres y otras organizaciones vivas de la provincia, comprometidas en un proyecto que busca la integración de los pueblos de la provincia para generar su desarrollo integral.

El papel de este consejo es ser un interlocutor frente a las instancias exteriores de gobierno. El objetivo es que, a través de él, se logren inversiones y obras para la provincia. En el plano interno, su función es promover acciones concertadas, unificar los distintos esfuerzos para el desarrollo provincial y buscar las formas de articulación más apropiadas entre los diversos actores. La formación del Consejo de Desarrollo ha permitido a la provincia de Caylloma contar

con una herramienta fundamental para planificar y establecer los lineamientos básicos para el desarrollo provincial.

Esta práctica de la concertación como medio de planificación para el desarrollo se buscó siempre, para que los esfuerzos de todas las instituciones se unificasen bajo un solo objetivo y se forjase, así, una visión común para el desarrollo. La ejecución de los planes se sustentó en el liderazgo generado en el proceso y en las comisiones de desarrollo, respaldadas por las asambleas locales, principalmente en el ámbito distrital (16 distritos involucrados). Al interior de la provincia se establecieron, además, la Asociación de Alcaldes de la Margen Derecha del Valle del Colca y el Consejo de Desarrollo de la Zona Alta (CODIZAC), como las primeras acciones participativas de los pobladores organizados.

El proceso de concertación a lo largo de 12 años de vida institucional ha tenido una trayectoria con altibajos, principalmente en el último año debido a la falta de visión de parte de los gobiernos locales (principalmente de la municipalidad provincial), que no han mostrado voluntad por fortalecerla y, más bien, lo han usado con la finalidad de conseguir recursos para sus obras. Ello se ha traducido prácticamente en una colaboración interinstitucional más que en una concertación, pues se han descuidado los mecanismos de participación ciudadana (planificación estratégica, presupuestos participativos y otras formas). Sin embargo, la actitud de los distintos organismos se orienta cada vez más a lograr espacios de concertación concretos en los que proyectar su accionar.

La fragilidad de la organización de la Junta de Usuarios del Valle del Colca le ha impedido ser una de las organizaciones con mayor protagonismo en el CDPC y ha permitido, más bien, casi un alejamiento debido al argumento de que el CDPC debería destinar recursos económicos para la realización de obras de infraestructura de riego. La Comisión Especializada del Desarrollo Agropecuario (CEDA), cuya coordinación está a su cargo, apenas funciona y con muy poca regularidad, a pesar de que constituye un espacio de discusión y reflexión sobre la problemática y las propuestas para el desarrollo del sector agropecuario de la provincia. Antes se ejecutaban, en esa

instancia, acciones conjuntas y coordinaciones para el uso eficiente de los recursos económicos humanos y logísticos.

Actualmente, el proceso de concertación se ha reducido solo al proceso de formulación de los planes estratégicos de desarrollo y del presupuesto participativo. Aun así, este proceso es bastante sólido gracias a las bases del proceso anterior. La nueva modalidad de concertación aún es débil en algunas localidades; incluso la existencia de los CCL en cada distrito es mínima: Ichupampa, dos; Lari, tres; Madrigal, tres; Coporaque, ninguno; y Yanque, cuatro, aunque solo funcionan dos. Es más bien en el ámbito de los distritos que los consejos de desarrollo distrital (CODDIS) funcionaron mejor como instancias de concertación y coordinación para el desarrollo. Este hecho se ha dado, en buena medida, porque estos están constituidos por todas las autoridades y organizaciones de base existentes en cada localidad: comisiones de regantes, club de madres, municipios, clubes deportivos, asociación de productores, instituciones y comunidades campesinas.

Casi la totalidad de los distritos cuenta con planes de desarrollo local con visión de cinco años y elaborados talleres participativos. Los planes contienen los ejes de desarrollo, los objetivos estratégicos y los proyectos dentro de una visión de desarrollo de consenso a largo plazo. En el eje de producción agropecuario, se han planteado diversas preocupaciones y alternativas que son presentadas en el anexo 1 del presente documento.

En este ámbito, la participación de las comisiones de regantes tiene un peso específico bastante significativo, por lo que las municipalidades distritales orientan cada vez más recursos en sus planes y presupuestos participativos hacia actividades y proyectos productivos del sector agropecuario. Entre estos destacan los siguientes:

- obras de infraestructura de riego, canales y reservorios, en cuya realización participan, en forma concertada, el municipio, la comisión de regantes, la comunidad y las instituciones (un ejemplo típico es el canal de Coporaque, Musuj Chacra, obra realizada con la participación de cada una de las instituciones señaladas);

- realización de festivales agropecuarios que permiten medir el grado de avance del desarrollo agropecuario;
- incorporación del tema de seguridad alimentaria (huertos, conservación de variedades, etcétera), preocupación de la que participan la Comisión de Regantes, los municipios, los clubes de madre, las instituciones públicas y privadas, los centros de salud, etcétera;
- implementación de planes agrícolas, aunque estas prácticas son todavía débiles a pesar de la escasez de recursos hídricos y las necesidades de la población (el uso del agua todavía se planifica en función a la oferta y la demanda de agua para asegurar sus cosechas);
- desarrollo de actividades de capacitación, ya que se ha empezado a comprender que para lograr cambios es necesario desarrollar capacidades sobre la base de un plan que definan los distintos actores (dirigentes, productores líderes, promotores, agricultores y ganaderos);
- facilitan actividades de forestación y agroforestería, en las que participan con todas las organizaciones más importantes y agricultores de manera individual;
- mejoramiento de la ganadería a través de la introducción de reproductores, capacitación, realización de campañas sanitarias y promoción de pastos naturales; y,
- en el tema de riego, la preocupación ha sido mayor, ya que se pretende solucionar el problema mediante una propuesta integral que contemple la planificación del riego y del cultivo, la conservación y mantenimiento de la infraestructura de riego, la recuperación de la capacidad productiva de los andenes, el manejo eficiente del agua en la parcela y la introducción de nuevas tecnologías de riego (riego por aspersión) y de cultivos.

Mediante los procesos de formulación de los presupuestos participativos, los pobladores han direccionado los recursos que manejan los gobiernos locales hacia el sector productivo. Hasta antes de 2002, los gobiernos locales solo se dedicaban a obras en el radio

urbano, pero ahora, como podemos observar, de las 29 obras de la última gestión municipal del distrito de Lari, 12 corresponden al sector agropecuario y, de ellas, 4 son relativos al mejoramiento del agua.

El Consejo de Desarrollo del Distrito de Lari (CODDIS-LARI) funciona como un espacio de concertación distrital en el que participan todos los representantes de las organizaciones de base del distrito, las autoridades y personas notables, además de tres miembros del CCL. Los representantes de los CCL son del Frente de Defensa de Lari, de la Comisión de Regantes y del Club de Madres.

En el proceso de formulación de presupuestos participativos, se han priorizado una obra de gestión, tres importantes obras de infraestructura de riego y una de promoción:

- gestión de la represa de Chaico;
- estanque Charasuta con geomembrana;
- entubado de Tejlla, en un tramo de 800 metros; y
- la promoción de microempresas.

LOS ESPACIOS DE TOMA DE DECISIONES

Los espacios de toma de decisiones son el Concejo Municipal y el Consejo de Desarrollo de la Provincia de Caylloma, instancias que repercuten el ámbito local provincial y cuyas decisiones están relacionadas con el gobierno de la provincia, así como el desarrollo en conjunto. El primero tiene organizaciones cuya vocación participativa es importante (este es el caso de la junta de usuarios); o miembros muy activos como los criadores de alpaca, los guías de turismo y los artesanos, entre otros. No se aprecia, sin embargo, que alguna de estas predomine sobre las demás al punto de influenciar en las decisiones finales. En este sentido, la municipalidad constituye la excepción, porque es quien invierte dinero en la ejecución de obras públicas.

Otra instancia de decisión es el Frente de Defensa, cuyos acuerdos se adoptan en asambleas populares en las que participan los presidentes y los secretarios de las organizaciones de base y otras asociaciones de Chivay. Las discusiones en este ámbito versan sobre alcoholismo, delincuencia, seguridad ciudadana y administración de

la municipalidad. Sin embargo, no se percibe que las decisiones se traduzcan en efectos concretos. Por su parte, el presupuesto participativo, si bien es un espacio importante de decisión, funciona de manera limitada, pues las autoridades locales no cumplen con formar un ambiente concertador y no se observa que ningún grupo ejerza la presión necesaria para variar esta situación.

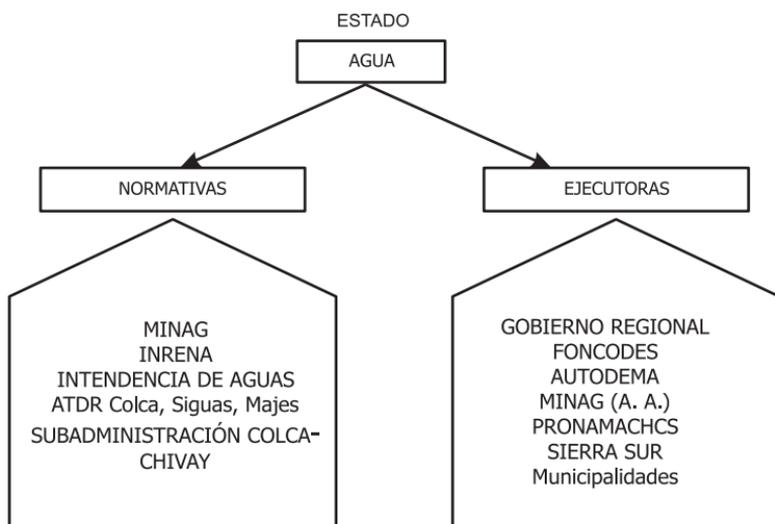
La institucionalidad de la provincia de Caylloma, particularmente durante las últimas décadas presenta una situación de debilidad para articular las demandas sociales y la necesidad de la conducción de un proceso de desarrollo endógeno, basado en el conocimiento y aprovechamiento de las potencialidades, y la superación de las limitaciones presentes en su ámbito. Esta institucionalidad comprende tres grandes grupos, que han sido afectados de diverso modo por el proceso de liberalización económica implementado desde 1990:

Actores que participan: fortalezas y debilidades

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> - Todos los agricultores están organizados en comisiones de regantes. - Cuentan con planes estratégicos de desarrollo que incorporan proyectos de desarrollo agropecuario. - Productores e instituciones participan en la formulación de los presupuestos participativos. - La Comisión de Regantes es la que tiene mayor capacidad de convocatoria. - Se cuenta con procesos de coordinación y concertación institucionalizados. - Se cuenta con una invaluable tecnología ancestral en cuanto al manejo de los recursos naturales (andenes y canales) 	<ul style="list-style-type: none"> - La mayoría de las organizaciones de regantes no se hallan formalizadas. - No cuentan con recursos económicos suficientes para afrontar la solución de los problemas de la producción agropecuaria. - Poco apoyo de las Instituciones en cuanto a fortalecimiento de las organizaciones, sobre todo de la Junta de Usuarios. - Debilidades en formación de capacidades humanas en el tema de uso y manejo del agua en el ámbito parcelario

Conclusiones preliminares

- El agua de riego viene a ser un elemento que articula y moviliza a todos los actores sociales e instituciones en los pueblos del valle del Colca. La escasez de agua, la atomización de la propiedad y la lucha constante por la supervivencia y la seguridad alimentaria están generando conflictos que en un breve plazo puedan tener dimensiones mayores.
- La articulación de las instituciones del Estado en torno al agua es débil, pues las encargadas de la normatividad trabajan sin ninguna coordinación con las ejecutoras de obras físicas, y estas últimas ignoran el papel de las organizaciones de segundo nivel (las juntas de usuarios por ejemplo).
- Los procesos de coordinación interinstitucional y entre los actores están institucionalizadas en sus diferentes niveles, pero hace falta fortalecerlas para lograr un desarrollo hídrico y, por ende, el desarrollo de la producción agropecuaria.
- Existe la desigualdad de poder en las organizaciones e instituciones en una localidad (distrito y provincia): si bien unos mane-



jan ingentes recursos otorgados desde el Estado para obras a «libre disponibilidad», las organizaciones que se relacionan con la base productiva de las familias no cuentan con este tipo de recursos y tienen que hacer diversos sacrificios para resolverlas.

Comentario final

El Perú, como el resto de los países de Latinoamérica, se ha caracterizado por una constante desigualdad e inseguridad en cuanto a derechos de agua se refiere. Por ejemplo, el Código de Aguas de 1902 favoreció grandemente a los hacendados en perjuicio de los campesinos indígenas, aunque les garantizaba cierta seguridad de acceso al agua. Además, ha sido el caso de que sus derechos han sido constantemente vulnerados, toda vez que, de acuerdo con el orden de prioridades de uso del agua, las aguas de las lagunas y los ríos ubicados en la jurisdicción de sus comunidades fueron desviadas para satisfacer las necesidades de consumo de las grandes ciudades o las necesidades de riego de la agricultura de exportación de la costa. No muy lejos está el ejemplo de lo que ya describimos el caso de la irrigación Pampas de Majes y el valle del Colca, casos que constituyen una amenaza contra la seguridad hídrica y alimentaria de los pobladores del Colca.

En el ámbito mundial, las proyecciones más optimistas afirman que para 2025 sino antes se presentará una de las más graves crisis de escasez de agua. Según el Fondo de Población de Naciones Unidas, para ese entonces, una de cada tres personas en la tierra tendrá poca agua o nada. Los múltiples usos del agua generan su escasez física, que se agrava aún más por el hecho de que grandes intereses económicos y de poder definen las reglas de juego para acceder a este recurso vital, y eso genera una aparente escasez de agua, que se convierte cada vez más en un bien económico y un recurso no renovable. Arrojo (2005) afirma que el agua hace rato dejó de ser un bien libre para la humanidad para convertirse en un bien económico; de ser un recurso renovable, por acción u omisión, se ha convertido en un recurso no renovable y, por ello mismo, expuesto a su agotamiento

progresivo e irreversible. Esta tesis que hasta hace poco era una herejía es cada vez más aceptada por parte de los entendidos en el tema; prueba de ello son los diferentes eventos, cumbres y foros mundiales del agua, en los que los ministros de las naciones, las altas autoridades y la población civil organizada debaten y toman acuerdos urgentes sobre el problema álgido que está enfrentando el agua dulce.

La inseguridad hídrica también guarda estrecha relación con la pobreza, y ambos problemas se potencian mutua y negativamente para impedir un desarrollo sustentable. Esto nos compromete a realizar un análisis serio y una intervención responsable con miras al futuro. Ese futuro que cada vez es menos en cuanto al acceso seguro y de calidad al agua. Para nadie es desconocido que las guerras del futuro ya no serán por el control del petróleo sino por el acceso y control a las fuentes de abastecimiento de agua. No olvidemos que, en el caso peruano, una de nuestras primeras fuentes de agua se encuentra en los glaciares en la alta cordillera de los Andes, así como en los grandes bofedales o humedales andinos. Por supuesto, las transnacionales y compañías privadas ya están extendiendo sus tentáculos para controlar estas fuentes. No es extraño que los mayores inversores del mundo elijan al agua como el producto básico que más ganancias podría generar en las próximas décadas. Tampoco es coincidencia feliz que la tendencia de las leyes del agua, en el ámbito mundial, sea favorecer políticas privatizadoras del manejo del agua. El Perú no escapa a esta tendencia, pues ya estamos a puertas de aprobar una nueva ley de aguas.

Los discursos políticos de nuestros padres de la patria poco o nada dicen sobre la seguridad hídrica; mucho menos de lo que será de esto en el futuro. Por ejemplo, se habla fácilmente de impulsar el programa Sierra Exportadora. La pregunta que surge de inmediato es cómo lograrlo. Actualmente, con el agua y la infraestructura hidráulica existente no se cubre ni la tercera parte de la capacidad productiva, incluso ya instalada. ¿Será que los campesinos, engañados y olvidados por más de siglos, creerán de pronto que en los próximos dos o tres años sus productos serán mejor pagados o encontrarán un mercado seguro? ¿Cómo pensar en exportar si ni siquiera la brecha de su seguridad alimentaria todavía puede ser cubierta? Y si incluimos

aquí una pequeña variable más, los efectos del tratado de libre comercio (TLC), es de dudar que nuestros productos agrícolas, al menos de la sierra, competirán con productos enteramente subsidiados por sus gobiernos de origen. De concretizarse el TLC, es más probable que, en los próximos decenios, los productos andinos, tan nutritivos, desaparecerán de la mesa de los peruanos.

No obstante, se está generando, por otro lado, una conciencia creciente de la importancia del agua, debido en gran medida a la escasez permanente de agua y a la necesidad de un acceso más equitativo y asequible a este recurso vital. Por doquier se movilizan hombres, mujeres y niños para defender este recurso vital. No pasan inadvertidas las recientes guerras del agua de Arequipa. Estas voces necesitan ser masificadas, y eso requiere, al mismo tiempo, la adopción de una nueva cultura de agua, cuyos retos implicarían pasar de los tradicionales enfoques de gestión de recursos a modernos enfoques de gestión sistémica.

Una declaración de los países andinos por una nueva cultura del agua tendría que aclarar y considerar que el agua para la producción de alimentos básicos, al menos el agua para la agricultura de subsistencia, debe ser considerada desde la perspectiva de agua vida y, por tanto, garantizada desde la perspectiva de los derechos humanos. La razón de ello es que el agua asegura el acceso mínimo de la población a alimentos básicos, nutritivos y económicos, y eso es un derecho de cada ser humano garantizado por la Constitución política de cada Estado. Desarrollar y promover una estrategia nacional de seguridad hídrica, que se base en los enfoques de «derechos humanos», «gestión social y ambiental de riesgos» y «gestión pública participativa» es una necesidad imprescindible.

Fuentes

- 2006 Entrevistas de Aquilino Mejía a dirigentes de las comisiones de regantes de los distritos de Lari, Ichupampa, Coporaque, Yanque Urinsaya, Yanque Hanansaya y Madrigal.
- 2006 Entrevistas de Aquilino Mejía a miembros de la Junta de Usuarios del Valle del Colca.

- 2006 Entrevistas de Aquilino Mejía a los alcaldes de los municipios distritales de Lari, Ichupampa, Coporaque.
- 2006 Trabajo en grupo focal con directivos y usuarios de la margen derecha del valle del Colca. Grupo dirigido por Aquilino Mejía.
- 2006 Entrevista de Aquilino Mejía con el responsable de la ATDR de Chivay.

Bibliografía

MEJÍA, Aquilino

- 2005 Sistema canal andén en el valle del Colca. Trabajo de investigación sobre la funcionalidad de los sistemas hidráulicos de la margen derecha del valle del Colca (trabajo no editado).

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LARI

- 2003 Plan de desarrollo estratégico del distrito de Lari.

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COPORAQUE

- 2003 Plan de desarrollo estratégico del distrito de Coporaque. Documento anillado.

CONSEJO DE DESARROLLO DE LA PROVINCIA DE CAYLLOMA

- 2005 Plan de desarrollo estratégico de la provincia de Caylloma.

MUNICIPIOS VARIOS

- S. a. Presupuestos participativos de los distritos de Madrigal, Lari y Coporaque. Documentos de gestión de los municipios.

RUBINA, Alberto; Carlos SALAZAR, y Molvina ZEBALLOS

- 1997 *Colca: el vuelo del cóndor*. Lima: descO.

VERA, Juana

- 2006 «Derechos de agua, etnicidad y sesgos de género. Un estudio comparativo de las legislaciones hídricas de tres países andinos Perú, Bolivia y Ecuador». Ponencia presentada en el Encuentro de las Comisiones de Regantes en Tuti, 2006.

Actores sociales, actividad alpaquera
y descentralización en la provincia de Lampa

Margarita Larico

Introducción

El presente documento es un estudio del comportamiento del sector alpaquero en el proceso de la descentralización en los distritos de Lampa, Palca y Vila-Vila, de la provincia de Lampa, región Puno, ubicados en el ámbito de intervención del proyecto «Mejora de la calidad del empleo dedicado a la crianza de los camélidos en la provincia de Lampa», financiado por el Fondo Nacional de Capacitación Laboral y Promoción del Empleo (FONDOEMPLEO). El proyecto abarca, además de los distritos mencionados, a los de Santa Lucía y Paratía.

La Ley de Bases de la Descentralización señala la participación ciudadana como un principio fundamental de este proceso. En este marco, de acuerdo con los avances de la descentralización, se han institucionalizado ya los espacios de participación de la sociedad civil en los gobiernos locales. A pesar de ello, no están siendo prácticos ni activos en la zona, sobre todo en el sector alpaquero. Sin embargo, creemos que aún se trata de una oportunidad y, a la vez, de un reto para los criadores de alpacas y demás organizaciones para hacer realidad los principios de participación, democracia, igualdad de oportunidades y transparencia.

Contexto

Contexto general

La región Puno está situada al sureste del país y tiene una extensión territorial de 71.999 km². Está conformado por 109 distritos y 13 provincias: Puno, Azángaro, Carabaya, San Román, Sandía, Yunguyo, San Antonio de Putina, Chuchito, El Collao, Melgar, Huancané, Lampa y Moho. El 77 % del territorio pertenece a la región sierra.

Puno se encuentra entre los departamentos de mayor población. Para 2004, contaba con 1.297.163 habitantes. De esta población, el grupo principalmente afectado por la situación de pobreza es la niñez. Se trata del cuarto departamento más pobre, con el 78 % de su población en esta condición y con el 46,1 %, en extrema pobreza.

La provincia de Lampa

La provincia de Lampa está ubicada en la parte centro occidental de la región Puno. La actividad principal de la población es la crianza de camélidos sudamericanos domésticos (CSD), que se constituye prácticamente en la única fuente de empleo e ingresos de la provincia. Como se sabe, Lampa es la primera provincia criadora de alpacas¹ y la segunda criadora de llamas, ocupando el primer lugar en la producción de fibra de alpaca. La comercialización, en general, se hace a través de una red de intermediarios, con pocos beneficios para el productor, hecho que supone una situación crítica para el sostenimiento y crecimiento de las actividades de producción de fibra y carne. Esta actividad se desarrolla principalmente en los distritos de Santa Lucía, Paratía, Palca, Vila-Vila y Ocuvi.

Por otro lado, la provincia atraviesa por una serie de problemas como el alto índice de pobreza, la falta de trabajo y el retraso en la actividad agropecuaria, entre otros. Todo ello condiciona un escenario de alta

¹ Para 1999, la provincia de Lampa concentraba el mayor número de alpacas (285.620 cabezas) en el ámbito nacional y la seguían las provincias de Melgar (266.836) y Carabaya (216.907).

conflictividad social. Según los reportes de la Defensoría del Pueblo, entre los conflictos activos en la región está el de la cuenca del río Ramis (Puno), que tiene como actores al Frente de Defensa de los Intereses del Distrito de Crucero, al Comité de Vigilancia de Medio Ambiente del Distrito de Crucero, y a los pobladores de los distritos de Crucero, San Antón, Asillo, Progreso y Azángaro. El motivo de este su malestar es la contaminación de la cuenca del río Ramis por las actividades mineras en el distrito de Ananea.

Años atrás, la presencia del terrorismo en la provincia de Lampa, principalmente en los distritos de Palca y Vila-Vila, trajo consigo un retraso en el desarrollo social, debilitando las organizaciones de productores y generando la pasividad de estas organizaciones, alguno de cuyos líderes y presidentes fueron incluso amenazados. Asimismo, parte de la población se vio obligada a migrar.

Distrito de Lampa

Este distrito se encuentra en la parte centro occidental de la región, a 72 km de la ciudad capital, Puno, y a 32 km de la ciudad de Juliaca. Cuenta con 26 comunidades campesinas. Según la Agencia Agraria-Lampa, este distrito tenía como población pecuaria, para 2005, 37.450 cabezas de alpacas y 13.110 cabezas de llamas. Los precios promedios de la fibra de alpaca son de 6,50 soles por libra; el de la carne de alpaca, 3,00 por kilo; el de la piel de alpaca nonato, 10,00 por unidad; y el de la piel de alpaca *baby*, 15,00 soles por unidad. Los días domingos se realiza la feria dominical, en donde los comerciantes de la ciudad de Juliaca se concentran para la venta de productos de panllevar y otros.

Distrito de Palca

Su territorio se encuentra ubicado en gran parte dentro de la denominada subunidad geográfica de puna y cordillera occidental; y el 30 %, aproximadamente, en la subunidad del altiplano, con altitudes que van desde los 4.000 a los 4.200 metros de altitud. Cuenta con

ocho comunidades campesinas. La base económica de la población es la crianza de alpacas, de las que posee el 7,5 % del total provincial; de ovinos, de los que posee el 4,5 % del total provincial; de llamas, de las que posee el 12,8 % del total provincial; y de vacunos, de los que posee el 3,6 % del total provincial. Se usa tecnologías extensivas de producción, con labores tradicionales de manejo ganadero, alimentación de ganado y sanidad animal, hecho característico de los productores localizados en las comunidades y parcialidades campesinas de la zona.

La tenencia de ganado alpaquero se concentra en la parcialidad de Antalla y la comunidad de Chullunquiani, con aproximadamente el 60 % del total distrital. La población pecuaria es de 28.234 cabezas de alpacas y 3.028 cabezas de llamas, cuyos poseedores son 939 familias. La actividad comercial de productos agropecuarios y de panllevar se realiza en los *katos* o ferias semanales, organizadas los días jueves. A ellas concurren comerciantes de Lampa, Juliaca, Pucará y Ayaviri. Los comerciantes de abarrotes y parte de la población se abastecen directamente de los mercados de Juliaca.

Distrito de Vila-Vila

Se encuentra al norte del distrito de Lampa. Las comunidades alto andinas de Vila-Vila se sitúan en una zona agroecológica entre los 4.300 y los 4.800 metros de altitud. Estas son las tres siguientes: Chivay, Quepa y Angará, por cuya iniciativa se ha creado, en los últimos años, el Grupo Organizado de Agricultores sin Tierras (GAST).

Este distrito es netamente pecuario y de crianza mixta, con mayor incidencia en camélidos sudamericanos (90% del total ganadero). De hecho, es el principal proveedor de fibra de alpaca y carnes rojas. La actividad pecuaria se constituye en la principal actividad económica y de sustento familiar. Cuenta con una población ganadera compuesta por más de 20.000 alpacas y unas 5.000 llamas, aproximadamente. Sólo el 10 % de la población se dedica a otras actividades (comercialización, venta de mano de obra, etcétera). El distrito de Vila-Vila está considerado como una zona de extrema pobreza.

Los días sábados se realiza la actividad comercial de productos agropecuarios y de panllevar en la conocida feria semanal o *kato*, a la que acuden comerciantes de Lampa, Juliaca, Pucará y Ayaviri. Los comerciantes dedicados al expendio de abarrotes se abastecen directamente de los mercados de Juliaca, los días domingos y lunes.

Población

La población estimada para 1993 y 2005 en los tres distritos se distribuye como se muestra en el siguiente cuadro:

	1993			2005		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Provincia de Lampa	43.463	21.113	22.350	48.039	24.027	24.012
Distrito de Lampa	12.031	5.858	6.175	11.202	5.497	5.705
Distrito de Palca	3.081	1.573	1.508	2.105	1.075	1.030
Distrito de Vila-Vila	755	367	388	1.046	552	494

El cuadro muestra que, mientras que la provincia de Lampa aumenta su población entre 1993 y el 2005, esta disminuye en los distritos de Lampa y Palca, debido al intenso proceso migratorio protagonizado por personas que buscan mejores oportunidades en otros lugares. Por otro lado, se puede notar un incremento en la población en el distrito de Vila-Vila, durante los últimos años. Algunas autoridades de este distrito manifiestan que este incremento de población se debe a las inscripciones de personas procedentes de otros distritos para efectos de las elecciones (se trata de los llamados votos golondrinos).

Los sistemas de articulación del mercado provincial están en función de los requerimientos de abastecimientos de recursos como la fibra y la carne, entre otros, y de las necesidades de comercialización en los mercados de consumo nacional y regional, por lo que la carretera Lampa-Juliaca-Puno se vuelve un medio fundamental. En ese sentido, de acuerdo con la dinámica de las actividades económicas

de los distritos de extrema pobreza, se forma el corredor económico Puno, Juliaca, Lampa, Palca y Vila-Vila, que aún debe impulsar un rol económico más activo de desarrollo pecuario, con una articulación distrital, provincial y regional.

Resultados del diagnóstico

Principales actores sociales

(A) PRINCIPALES ACTORES SOCIALES IDENTIFICADOS EN EL DISTRITO DE LAMPA

Lo resaltante en el distrito de Lampa es que aparecen nuevos actores sociales locales y otros se reactivan (entre 2005 y 2006) en una dinámica que tiene relación con aspectos específicos y coyunturales. Por otro lado, en los distritos de Palca y Vila-Vila no se ha encontrado siquiera esta presencia circunstancial. Entre los principales actores sociales se pueden señalar los siguientes:

Frente Amplio de Defensa de los Intereses de Lampa (FADI-Lampa)

Este frente fue reconocido por la municipalidad provincial de Lampa a través de la resolución gerencial 058-2005. Su ámbito de acción es en el ámbito local, y las bases que lo conforman son la Asociación de Barrios y Urbanizaciones de Lampa (ABUL), la Asociación de Comunidades Campesinas y Empresas Agropecuarias del Distrito de Lampa (ACCEAL), los comités de Vaso de Leche, el Consejo de Coordinación Local (CCL), la Federación Distrital de Campesinos y diversos representantes de otras organizaciones del distrito de Lampa.

Sus objetivos son la salvaguarda de los intereses del pueblo de Lampa, canalizando las múltiples peticiones de la población; la vigilancia de la distribución de funciones en la municipalidad provincial; la emisión de pronunciamientos ante los aumentos de precios de bienes y servicios como la gasolina o los pasajes; la solicitud ante el municipio del mejoramiento de los insumos del programa del Vaso de Leche; y la solicitud ante la Policía Nacional (PNP) de seguridad

para la población frente al aumento de los delitos, entre otras acciones. Entre sus logros está haber promovido la intervención de la Contraloría para fiscalizar los gastos realizados por el alcalde provincial. Asimismo, el FADI fue considerado como parte de la sociedad civil en el presupuesto participativo del 2006 y ha sucedido lo mismo con el que corresponde al año fiscal 2007.

Asociación de Comunidades Campesinas y Empresas Agropecuarias del Distrito de Lampa (ACCEAL)

Fundada en 2004, es base del FADIL y tiene presencia en el ámbito distrital. Los objetivos de esta asociación están dirigidos a hacer respetar los derechos de la población, así como a realizar fiscalizaciones a las gestiones municipales del alcalde provincial. En ese sentido, las actividades que vienen realizando son fundamentalmente movilizaciones organizadas.

Con motivos de las elecciones regionales y municipales de noviembre de 2006, realizó actividades con candidatos a estos puestos en la ciudad de Lampa, con la finalidad de que den a conocer a la población su plan de trabajo. Estas actividades las hizo en coordinación con el FADIL, la ABUL y la sociedad civil.

Federación Distrital de Campesinos-Lampa

Esta federación se creó hace 15 años, aunque no está reconocida porque sus escasos recursos no le permiten realizar el trámite correspondiente. Es base de la Federación Departamental de Campesinos de Puno. Luego de fundarse, estuvo activa por algunos años, para luego desaparecer en medio de rencillas generadas por los intereses personales y políticos de sus dirigentes. Sin embargo, volvió a reactivarse recientemente. Sus objetivos son mejorar la calidad de vida del poblador lampeño; defender y practicar sus derechos; promover eventos de capacitación; formar valores y capacidad de liderazgo en los jóvenes; realizar movilizaciones frente a la mala gestión de las autoridades; y ejercer fiscalización al gobierno local.

Participó en el presupuesto participativo 2006 y, además, eligió dos representantes ante la Federación Departamental. También vienen participando en el presupuesto participativo para 2007, y sus

propuestas, según evaluación de sus dirigentes, son tomadas en cuenta. Al respecto, parece que inicialmente tuvieron problemas, al no ser considerados por su falta de reconocimiento legal. Sin embargo, la alcaldía provincial emitió una resolución que sirve como instrumento documental para sustentar su reconocimiento. Estos representantes coordinan actividades con el Frente Amplio de Defensa por los Intereses de Lampa (FADIL) y han logrado legitimarse ante la población, la que en su mayoría afirma que sus acciones son positivas, aunque otros lo toman de forma negativa porque consideran que sus objetivos son políticos y que, en realidad, no hacen nada ni tiene resultados.

Asociación de Barrios y Urbanizaciones de Lampa (ABUL)

Es base del FADI. Se formó hace dos años y no está reconocida. Sus bases son los comités de barrios y urbanizaciones del distrito de Lampa. Su objetivo general es luchar por el bienestar y progreso de barrios y urbanizaciones de la localidad de Lampa. Las actividades más notorias que viene realizando son la exigencia de rendiciones de cuenta a la gestión municipal actual, especialmente en relación con los gastos realizados por la municipalidad provincial con recursos del canon minero; y, en ese marco, movilizaciones y presiones para que estas rendiciones se efectivicen.

Comité de Electrificación

Se creó hace dos años y cuenta con el reconocimiento de la Municipalidad Provincial de Lampa. Está conformado por los presidentes de 22 comunidades del distrito de Lampa. Su objetivo principal es la electrificación en el medio rural y, a la fecha, tiene un 80 % de avance en electrificación red primaria. De la misma forma, viene actuando como vigilante a las gestiones de electrificación que desarrolla la municipalidad provincial, denunciando al alcalde provincial por sobrevaloración en la compra del cemento, hecho que actualmente es materia de investigación por parte de la Contraloría.

Además de estas organizaciones, en Lampa existía, en años anteriores, una mesa de concertación que desapareció por cuestiones políticas, pues se consideró que estuvo siendo manejada por el gobierno de turno, aunque se afirma que será reactivada.

Estos actores sociales identificados en el distrito de Lampa vienen actuando de manera coordinada y tienen un poder que les permite incidir y presionar, a través de movilizaciones, en la toma de decisiones favorables para la población. Por lo mismo, puede decirse que su grado de incidencia es medio-alto y, por ello, sus líderes son identificados por algunas personas como «laberintosos». Aun así, parte de la población lampeña reconoce que son los únicos que vienen exigiendo una buena gestión a las autoridades y rendición de gastos económicos por parte de la municipalidad.

En estos grupos, participan pobladores de Lampa y productores de la zona baja, criadores de vacunos, ovinos y, en menor escala, algunos criadores alpaqueros de las diferentes comunidades. Este tipo de actores no se encuentran en los distritos de Palca ni Vila-Vila. En este último, recién se está conformando un grupo semejante a los de Lampa, liderado por jóvenes residentes.

(B) OTRAS ORGANIZACIONES EXISTENTES EN EL DISTRITO DE LAMPA

Asociación Provincial de Cesantes y Jubilados en Educación de Lampa

Esta asociación tiene 130 cesantes como afiliados en el ámbito provincial y está reconocida desde 1994. Sus principales actividades se circunscriben a la participación en actividades culturales. En el presupuesto participativo tienen a dos agentes participantes con voz y voto. Por otro lado, han solicitado la priorización de la construcción del segundo piso de la Casa del Maestro y su equipamiento con computadoras.

Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP)

Sus actividades se centran en la vigilancia de las designaciones y destacados del personal docente. También realizan actividades de

carácter cultural. En Lampa, además, hay una base del Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Educación (SITME).

Asociación de transportistas

Tiene registradas más de 45 unidades «combi», que transportan pasajeros en la ruta Lampa-Juliaca. Más del 50 % de estas unidades no cuenta con los permisos legales correspondientes, por lo que una de las principales actividades de esta asociación es la regularización documentaria de sus asociados. Esta asociación se muestra inactiva en los últimos meses.

Asociación de station wagon

Asocia a propietarios de transporte de pasajeros de «caldinas», que cubren la ruta Lampa-Juliaca. Tiene 40 caldinas registradas y no cuentan con un presidente, por lo que se coordinan informalmente. Tampoco realizan reuniones.

Asociación Provincial del Folclore Lampa (APROFOL)

Concentra a los diversos grupos folclóricos de Lampa. Realiza las coordinaciones para la participación de los grupos folclóricos en los ámbitos local, regional y nacional durante las fechas festivas del año.

Comités de triciclistas

Existen tres comités de triciclistas. Sus unidades son conocidas como los «taxi cholos» y efectúan servicios en la ciudad de Lampa. Todos ellos están inscritos en los Registros Públicos, aunque en la actualidad no realizan ninguna actividad ni coordinaciones.

(C) LAS INSTITUCIONES PRIVADAS SIN FINES DE LUCRO

Si bien no son actores sociales en sentido estricto, algunas de ellas son importantes para la acción de estos. En el distrito de Lampa, se han identificado dos instituciones privadas importantes: Global Humanitaria y **desco** (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo). Respecto a la presencia de éste último, se describirá sus características cuando se vea su relación con el sector alpaquero.

Global Humanitaria-Coordinación Lampa

Desde 2001 viene ejecutando diversos proyectos de ayuda social a los niños y niñas que cursan estudios primarios en las instituciones educativas públicas. Las acciones que viene realizando en la región se circunscriben a las provincias de Puno, Lampa y Putina. La coordinación en Lampa de Global Humanitaria ejecuta sus intervenciones de apoyo social en 86 instituciones educativas públicas y tiene como beneficiarios directos a 6.196 escolares.

(D) ENTIDADES PRIVADAS

Como en el caso anterior, estas organizaciones no pueden ser consideradas como actores sociales, pero se les incluye en tanto son importantes para entender la dinámica local de estos últimos.

Minas Lamparasi

Se ubican en el distrito de Ocuvi. Entre sus acciones sociales más visibles están sus aportes para la construcción de salas de espera para madres gestantes en los distritos de Palca y Vila-Vila.

Empresa Comunal de Servicios Agropecuarios Chañocahua Joven Ltda. (ECOMUSA)

Es base de la ACCEAL y tiene 35 socios, todos ellos residentes de Chañocahua (Lampa). Las actividades que realizan están relacionadas con la crianza de ganado vacuno, ovinos, llamas y alpacas, siembra de productos de panllevar. Trabajan con el corredor Puno-Cusco.

(E) ACTORES DEL SECTOR ALPAQUERO

Estos son el objetivo de nuestro diagnóstico. En los distritos de Lampa, Palca y Vila-Vila, encontramos los siguientes actores involucrados en el sector alpaquero:

- 5 asociaciones de productores agropecuarios y 13 grupos organizados y asociaciones de artesanía (distrito de Lampa);
- 13 asociaciones alpaqueras y 3 organizaciones artesanales (distrito de Palca); y

- 11 asociaciones de productores alpaqueros y 2 de artesanía (distrito de Vila-Vila).

En el distrito de Lampa, por ser zona baja, no hay muchas organizaciones alpaqueras, pero sí un gran número de organizaciones y asociaciones de artesanías, conformadas en la mayoría de casos por mujeres.

En el distrito de Palca, está la mayor cantidad de asociaciones alpaqueras, y la mayoría de ellas proponen los mismos objetivos, es decir, fomentar la inseminación artificial, la crianza de alpacas y el manejo de praderas naturales. También están la generación de ingresos, el aprovechamiento y transformación de los productos derivados de la alpaca, así como la transformación de la carne en charqui, el apoyo a la gestión de las organizaciones, el desarrollo de programas de capacitación y la búsqueda de fuentes de financiamiento.

En el distrito de Vila-Vila, también se encuentran un gran número de organizaciones alpaqueras, algunas de ellas de reciente activación.

Debe resaltarse que muchas de estas organizaciones ganaderas altoandinas han estado inactivas en los últimos años; y en el presente se han reactivado o se han creado otras con la finalidad de participar en el proyecto del corredor Puno-Cusco, hecho promovido por los organismos gestores de ese proyecto. Ello es un indicador de la poca agregación de estas organizaciones, convirtiéndose en algunos casos en meras organizaciones circunstanciales que buscan aprovechar solamente alguna esporádica oportunidad.

Canales institucionales existentes

(A) ENTIDADES DEL ESTADO Y LOS PRODUCTORES ALPAQUEROS

Organismos públicos descentralizados (OPD) del sector agrario que vienen trabajando en el sector alpaquero

Ministerio de Agricultura

Tiene la misión de promover el desarrollo de una actividad agraria competitiva, rentable y sostenible, y un uso adecuado de los recursos

naturales, a través del diseño e implementación de políticas. Sus funciones son formular, coordinar y evaluar las políticas nacionales del sector agropecuario y, específicamente, hacia el sector alpaquero. Asimismo, debe establecer condiciones que permitan la libre participación de los agentes productivos agrarios, suministrar información económica como costos de producción, precios, mercados y otras necesarias para una adecuada toma de decisiones de los actores del sector; y promover el funcionamiento de un sistema nacional de investigación y transferencia de tecnología agraria, entre otros. Las instituciones dependientes como organismos descentralizados son CONACS, SENASA, INIEA, INRENA y PECSA.

Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos (CONACS)

Promueve la crianza de los camélidos sudamericanos, buscando el mejoramiento y desarrollo de productos y la ampliación de mercados, a través de la organización productiva de las comunidades campesinas y los pequeños productores a fin de consolidar su capacidad de gestión y su competitividad. Como objetivos se plantea: contribuir al desarrollo socioeconómico del poblador alto andino, a través de la conservación, aprovechamiento sostenible y desarrollo de la competitividad en materia de camélidos sudamericanos; contribuir al fortalecimiento de la gestión institucional; mejorar la competitividad de las cadenas productivas de la fibra y carne de los camélidos sudamericanos; y promover la protección, conservación, manejo y aprovechamiento sostenible de los camélidos sudamericanos.

Servicio de Sanidad Agraria (SENASA)

Tiene como objetivo lograr una constante mejora de la sanidad agrícola y pecuaria en apoyo a la producción, procesamiento, comercialización interna, importación y exportación de productos y subproductos agrarios; mejorar la sanidad inocuidad y calidad agraria con la finalidad de contribuir al desarrollo nacional; ejecutar planes y programas de prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades que inciden con mayor significación socioeconómica en la actividad agraria; certificar la sanidad de la carne de camélidos; así como controlar y autorizar camales.

Instituto Nacional de Investigación y Extensión Agraria (INIEA)

Se creó en 1992, como organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura. El 2003 se incorpora como nueva función del antiguo INIA la extensión agraria y esta entidad toma el nombre de INIEA. Sus objetivos son promover la incorporación y consolidación del sistema de innovación tecnológica agraria y agroindustrial en una red de instituciones públicas y privadas de dimensión regional, que generen, adapten y transfieran conocimientos y tecnología, promocionando mercados de servicios tecnológicos.

Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)

Coordina el cumplimiento de las normas en materia de manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Proyecto Especial de Camélidos Sudamericanos (PECSA)

Tiene como misión elevar los niveles de producción y productividad de los camélidos, fortaleciendo las organizaciones campesinas alpaqueras a través del fomento y la asistencia técnica en la crianza de alpacas, en forma empresarial y autosostenida para mejorar el nivel de vida del productor. Cuentan con proyectos en el ámbito regional como el Centro de Producción y Distribución de Alpacas; el de Desarrollo Integral de la Alpaca; el de Innovación y Transferencia Tecnológica en Camélidos; y el de Promoción en Camélidos, entre otros. Existe una sede en el distrito de Palca, que realiza las actividades de sanidad animal, transferencia tecnológica, mejoramiento genético y formación de promotores.

OTROS ORGANISMOS COMPROMETIDOS CON EL SECTOR ALPAQUERO

Proyecto Especial Pradera I

Creado el 17 de julio de 1995. Es un órgano descentralizado del gobierno regional de Puno, cuyo propósito es darle dirección al desarrollo sostenido mediante la transformación, organización y gestión de las PYME rurales y la comercialización en las provincias de Azángaro, Huancané, San Antonio de Putina, Melgar, San Pedro de Moho y Sandía.

Proyecto Corredor Puno-Cusco (PDCPC)

Entidad del Estado que surge del convenio del gobierno del Perú con la Comunidad Europea (FIDA). Inició sus actividades en 2001, en las provincias de Puno, Lampa, San Román, Azángaro y Melgar, y otorga financiamiento para capacitación y asistencia técnica.

Sociedad Peruana de Criadores de Alpacas y Llamas (SPAR)

Esta entidad se constituyó en agosto de 1996, con la responsabilidad y compromiso de hacer llegar la voz de los productores en el ámbito nacional y de velar por sus intereses económicos, tecnológicos, sociales y culturales. Cuenta con sedes regionales en Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, La Libertad, Lima, Pasco y Puno.

Centro de Innovación Tecnológica Especializado en Camélidos (CITE CAMÉLIDOS)

Brinda capacitación y asistencia técnica en esquila, categorización de vellón y clasificación de fibra, para favorecer a que los productores oferten productos de calidad para los acopios públicos de fibra. También intenta mejorar la competitividad de la producción artesanal e incrementar la oferta exportable.

Central de Cooperativas de Servicios Especiales Alpaqueras de Puno (CECOALP)

Implementa mecanismos para incrementar el valor comercial de los productos derivados de la crianza de la alpaca, estructurando en forma sostenida todo un sistema de comercialización asociativa que incluye la organización de la oferta, la generación del valor agregado y la colocación de los productos en los canales alternativos (dentro del marco de la actividad de la comercialización de la fibra de alpaca).

Programa Generación de Empleo Fronterizo ProducePuno

Pertenece al Ministerio de la Producción y funciona desde 2005. Brinda apoyo a los comités de acopio de fibra en toda la región, facilita la intervención de maestras categorizadoras de fibra para los diferentes

centros de acopio y brinda capacitación en categorización de fibra, presentación de vellón y esquila.

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo-desco

Se trata de una organización no gubernamental de desarrollo con 40 años de trabajo de promoción del desarrollo social y el fortalecimiento de las capacidades de los sectores más vulnerables del país. En la provincia de Lampa viene ejecutando el proyecto Mejora de la Calidad del Empleo dedicado a la Crianza de los Camélidos, que se inició en agosto de 2004. Este proyecto promueve el desarrollo competitivo y sostenible de los camélidos sudamericanos (CSD), desarrollando una serie de actividades como la capacitación a los productores para la adopción de tecnologías y prácticas innovadoras que permitan aprovechar mejor los recursos naturales y mejorar la capacidad productiva de los rebaños de los camélidos domésticos (alpacas y llamas). Asimismo, apoya a la capacidad de negociación y la venta de productos de los CSD (fibra, carne), fortaleciendo también a las organizaciones y asociaciones alpaqueras existentes.

Todo lo anterior muestra que el Perú posee una serie de políticas de Estado para el sector alpaquero, que intentan aplicarse a través de diferentes organismos. Sin embargo, además de la evidente desarticulación en las actividades, los objetivos y propuestas de estos organismos no son totalmente aplicables por una serie de inconvenientes como son los escasos recursos económicos que no permiten la plena atención a los requerimientos de este sector y que impactan solamente en algunas comunidades y dejan de lado a los sectores menos fortalecidos.

Las actividades que vienen realizando las instituciones públicas no abarcan las zonas altas, en donde el sector alpaquero necesita asistencia de manera urgente, pues existe una baja natalidad y una alta tasa de mortalidad de crías, debido al mal manejo de los rebaño, hecho que repercute en una menor productividad del rebaño. Por otro

lado, la poca disponibilidad de pastos para la alimentación de los rebaños se convierte en un problema grave, al que acompaña la debilidad organizacional de los productores.

La descentralización, que dada las características del sector debería ser algo definitorio en las políticas alpaqueras, no se practica desde los organismos señalados, salvo la transferencia de las oficinas del CONACS a la ciudad de Puno, realizada en el mes de septiembre. Por otro lado, también debe señalarse la limitada participación de los criadores en los procesos del presupuesto participativo de los distritos de Lampa y Vila-Vila. En el distrito de Palca, la situación es diferente, pues la participación de los criadores de alpacas ha sido activa, condicionado por la motivación y orientación que ha venido realizando el proyecto CAMELAMPA, que le ha dado un giro a estos procesos, sobre todo en la priorización de obras, al solicitar a los criadores módulos de reproductores, infraestructura de riego y otras demandas que tienen relación con las actividades agropecuarias.

En la elaboración del presupuesto de 2007, los criadores de Palca han vuelto a tener una participación activa, solicitando nuevamente módulos de reproductores y recursos para su participación en ferias locales y regionales. En el caso de Lampa, la priorización de las obras se ha dirigido a la electrificación y al sector de artesanías (implementación de taller artesanal, cursos de capacitación y participación de ferias), cuyas fichas técnicas se elaboraron con el apoyo del proyecto CAMELAMPA. Las actividades serán realizadas por la Federación de Mujeres Alto Andina Musuk Tikariq, de reciente creación, que concentra a mujeres artesanas que viene trabajando en tejidos de fibra de alpaca para la exportación. Para el caso de Vila-Vila, los procesos del presupuesto participativo no han sido realizados hasta la fecha y la población se encuentra desentendida en tanto no les llama la atención esta irregularidad por ser un proceso insignificante para sus intereses.

Mecanismos existentes para la canalización de las demandas (los modelos de articulación de actores)

En el sector alpaquero encontramos algunos mecanismos de canalización de las demandas de los criadores de alpaca, a través de las instituciones que forman parte del sector Agricultura y que han prestado interés a la cadena productiva de la fibra. En los últimos meses, el Ministerio de Agricultura, en coordinación con el proyecto Corredor Puno-Cusco, ha promocionado la organización del mercado de productores de Puno, fomentando la conformación de la directiva de la Asociación Regional de Productores Agropecuarios de Puno (ARPAP), con la finalidad de promocionar productos agropecuarios, fortalecer la organización de productores en cadenas productiva (fibra) y la articulación de la producción agraria al mercado (fibra y carne); promover alianzas estratégicas con las instituciones para el fortalecimiento de las cadenas productivas; y facilitar el acceso de los productores a los servicios conexos (capacitación, infraestructura y construcción de cobertizos).

Una de las mayores dificultades que tiene el productor alpaquero, como se sabe, es su escasa competitividad en el mercado y, en este sentido, los esfuerzos que se realizan para posibilitarle mayores ganancias han venido tomando consistencia en estos últimos tiempos. Por ejemplo, la creación de los comités de acopio en los distritos de Lampa, Palca y Vila-Vila ha posibilitado la oferta de la fibra a la industria a un precio más alto que en los años pasados. Sin embargo, la fibra aún es comercializada principalmente en las ferias locales y, en menor cantidad, en las ferias provinciales. Por ello, parte de los esfuerzos se vienen dedicando a promocionar y difundir estas ferias.

(A) IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA CANALIZACIÓN DE LAS DEMANDAS

Las municipalidades que forman parte de este diagnóstico han venido desarrollando los procesos del presupuesto participativo en los dos últimos años con una serie de limitaciones, principalmente en el municipio provincial de Lampa, por la oposición manifestada por

parte de las organizaciones sociales al alcalde de turno. Este hecho ha dificultado el buen desarrollo de la elaboración de dichos presupuestos en los plazos establecidos para ser presentados al MEF. A pesar de ello, el año pasado se coordinó con el alcalde y la persona responsable la facilitación a estos procesos.

La municipalidad de Palca hizo efectivo la compra de reproductores (alpacas) solicitada por los productores en el proceso del presupuesto participativo, correspondiente a junio de 2006. Esta compra se hizo efectiva para 10 comunidades del distrito de Palca. Por otro lado, las municipalidades de Lampa, Palca y Vila-Vila, a través de convenios, aportaron recursos económicos del presupuesto participativo para la construcción de microrepresas para el sector alpaquero, con la finalidad de acopiar agua para el riego de pasturas naturales en tiempos de estiaje (meses de agosto-noviembre).

Ahora bien, si nos remitimos a los resultados de las encuestas realizadas, encontraremos que los involucrados en estos procesos en el distrito de Lampa afirman que pertenecen a las organizaciones que están en el presupuesto participativo, porque quieren trabajar y ofertar productos de buena calidad, y reconocen que el trabajo organizado puede hacerlos salir adelante. Asimismo, el reconocimiento legal de la organización es considerada como un buen acto de parte de las instituciones, además de que la organización constituida formalmente garantizará la posibilidad de apoyo de otras instituciones.

La mayoría considera que la persona con mayor liderazgo es el alcalde, quien es visto como el «papá del pueblo», aunque algunos manifiestan que las personas que tiene cargo en sus comunidades son las que poseen mayor liderazgo e indican que, en este sentido, el consejero de Lampa es una de las personas consideradas con mayor liderazgo. La mayor capacidad de convocatoria la tienen los representantes de grupos organizados, en este caso la ACCEAL, el alcalde y algunos profesionales del distrito. Asimismo, consideran que las organizaciones con mayor poder en el distrito de Lampa son la municipalidad, la empresa comunal y las asociaciones de productores, muy pocas en el sector alpaquero por ser zona baja. Sin embargo, para algunos encuestados no hay grupos con poder en el distrito.

Respecto de la participación ciudadana, manifiestan que sí tienen voz, ya que hacen reclamos, pero que en general sus pedidos son incumplidos por las autoridades. Así, creen que mecanismos como los presupuestos participativos permiten a la población involucrarse en la gestión local porque a través de ellos se analizan las necesidades y problemas de cada organización y de cada pueblo; y a la vez incrementa sus conocimientos. Asimismo, son conscientes de que la participación es un derecho y que les permite ser fiscalizadores de los presupuestos del municipio. En ese sentido, indican que «se debe participar para dar a conocer las inquietudes el pueblo». Por otro lado, unos pocos indican que estos mecanismos no son importantes, ya que no le importa al gobierno local el desarrollo, ni mucho menos a los regidores.

Se evalúa que la ventaja que tiene la participación es que les permite dar sus opiniones, además de conocer los movimientos económicos del municipio y otras instituciones beneficiarias. El hecho de asistir a las capacitaciones orientan más al productor y hay participación directa del pueblo como ciudadanos y las comunidades están informadas. Las limitaciones que se señalaron es que frecuentemente no pueden participar como quisieran por falta de conocimiento en la gestión local y comunal, y de la participación ciudadana y la carencia económica para gastos de transporte. A su vez, el poco interés de sus autoridades comunales hace que estos procesos sean débiles.

Respecto del acceso a los servicios básicos, la mayoría señala que no hay igualdad por ser humildes y que «las personas del campo somos muy olvidadas». Sin embargo, manifiestan que son parte del SIS (seguro integral de salud), los que tienen y los que no tienen dinero, y que acceden a la educación. Los menos indican que no hay igualdad, no hay enseñanza de parte de los profesores y no hay igualdad en las comunidades.

Se señala, al mismo tiempo, que en el distrito y en las comunidades existen problemas con las autoridades y que las personas son discriminadas por razones raciales y económicas. De igual manera, como distrito también se sienten marginados y afirman que existe odio y machismo, y que persiste el divisionismo fomentado por las autoridades locales. Por otro lado, consideran que hay mucha burocracia

en las instituciones y que las autoridades sólo otorgan apoyo a los de su partido, manifestando que «estamos marginados por los grandes», es decir, las personas que viven en las comunidades se sienten marginadas por vivir lejos de la ciudad y siempre han sentido esa segregación.

Los encuestados del distrito de Palca manifiestan que participan en estas organizaciones por elección de la comunidad, por la necesidad de trabajar organizadamente y con solidaridad, y por buscar el desarrollo en la comunidad. Además, lo hacen porque consideran que es una forma de aprender y tener nuevos conocimientos, por solidaridad y fortalecimiento del rol de las mujeres, para mejorar la ganadería, trabajar de forma organizada en el sector alpaquero y valorar la materia prima, dándole valor agregado para incrementar los ingresos.

Algunas mujeres indican que la participación les otorga liderazgo, mejora el nivel de vida, impulsa el desarrollo de la sociedad. Asimismo, afirman que se puede mejorar la tecnología, las capacidades y el manejo genético en alpacas y, además, lograr una mejor organización.

Consideran que las personas con mayor liderazgo en el distrito es el director del CLAS Palca, por el trabajo que viene realizando con la población. Asimismo, indican, en este sentido, al alcalde (profesor Ciriaco Díaz) porque «comparte» con el distrito. Para otros, en cambio, lo ejerce el juez de paz, el gobernador, los presidentes de asociaciones alpaqueras como la Asociación Peruana de Productores de Camélidos Andinos APCA, las representantes de la nueva Federación de Mujeres y el representante de Palca que viene estudiando en México, entre otros. Algunos mencionan que en el distrito de Palca no existen verdaderos líderes.

Asimismo, manifiestan que el alcalde es el que tiene mayor capacidad de convocatoria. Del mismo modo, se nombra al Comité de Acopio de Fibra, a algunos representantes de organizaciones de alpaqueros como el APCA y otras instituciones.

Entre los encuestados, 14 mencionan que sí han participado en el CCL, mientras que 11 no lo han hecho. En el caso del presupuesto participativo, han asistido 24. Los que no lo han hecho dicen que es

por falta de tiempo, por motivos de trabajo, falta de comunicación y convocatoria, aunque consideran que estos procesos son buenos e importantes para fiscalizar el presupuesto que maneja la municipalidad. Por otro lado, 29 personas opinan que estos mecanismos de participación permiten una mayor información porque —como sucede con en el presupuesto participativo— se conocen las necesidades que tiene la comunidad, además de que se conoce la problemática y se fiscaliza los gastos económicos de la municipalidad. Indican que «podemos lograr algunas gestiones para las organizaciones, priorizando obras para nuestras comunidades, es fundamental la participación pero deben realizar la convocatoria con anticipación».

A pesar de esto, existe limitación para una buena participación, porque se percibe discriminación de parte del alcalde. Por ello, el presupuesto no alcanza y algunos sienten que no se les da la oportunidad de participar y dialogar, y no siempre hay una adecuada comunicación. Veinte personas indican que sí han participado de la elaboración del plan de desarrollo en alguna oportunidad, mientras que 12 personas no lo han hecho. La mayoría de los que han participado conocen este documento.

Las organizaciones que tienen mayor poder en el distrito son la Asociación Civil de Fomento y Promoción del Bienestar para la Integración de los Pueblos Andinos (AFPROBIPA-AJCUZA), la Asociación Sumac Pacocha y la Asociación Peruana de Productores de Camélidos Andinos (APCA-Palca) por concentrar la mayoría de asociaciones alpaqueras y porque, en los últimos meses, viene realizando actividades de forma concertada con las instituciones públicas y privadas. Algunos encuestados, los menos, afirman que no hay ninguna organización buena y que todas son interesadas.

De igual forma, algunas personas manifiestan que hay igualdad de atención en el CLAS de Palca, cuentan con seguro materno y también con seguro escolar, los estudiantes. Algunas personas mencionan que sí existe desigualdad con las personas que tienen bajo conocimiento. Cabe resaltar que la mayoría no contestó la pregunta referida a este tema.

En el distrito se percibe la discriminación, sobre todo en algunos ciudadanos que ejercen política partidaria. Indican también que hay

discriminación de parte del alcalde y que las obras se ejecutan donde el alcalde tiene influencia y amistades. Manifiestan que en el presupuesto participativo hay discriminación, principalmente con la comunidad de Suatia, en donde existen algunos líderes de oposición al alcalde, lo que se siente cuando se priorizan las obras. También hay discriminación de parte de algunas instituciones públicas, respecto a lo cual indican que existe nepotismo y mala atención. Existe plena conciencia de que esta situación es generada por no estar bien organizados y por la existencia de demasiado faccionalismo en la población, hecho que hace que se debiliten las comunidades y organizaciones.

En el distrito de Vila-Vila, los encuestados participan en las organizaciones del lugar como socios; otros, porque han sido elegidas por la comunidad; y, finalmente, otros más porque sienten que lo hacen por ser ese su compromiso. Su acción la ven importante porque, de esa manera, se fortalecen, así «trabajan con fuerza» en bien de la comunidad; y, además, porque de esa manera adquieren más conocimientos y, sobre todo, aprenden el mejoramiento genético para las alpacas.

Consideran que en el distrito existen muy pocos líderes, debido a la falta de preparación y conciencia en asuntos de la localidad. Afirman que los dirigentes son muy interesados en lo económico y que los jóvenes profesionales son los que verdaderamente quieren desarrollo de su distrito. En todo caso, los que poseen mayor convocatoria son los funcionarios del sector Salud, los presidentes de comunidades, el alcalde y la Asociación Nieve de los Andes, porque concentra a la mayoría de criadores de alpacas.

En el Consejo de Coordinación Local han participado cinco de los encuestados, mientras que siete han asistido a los talleres teóricos del presupuesto participativo, que se han realizado en el distrito de Lampa, pero a los realizados en el distrito no han asistido. Manifiestan que es muy limitada la participación porque existe mucho autoritarismo de parte del alcalde, no se cumple con el presupuesto participativo y existen muchos gastos, hechos que hacen necesario fiscalizar al gobierno local. Asimismo, afirman eso porque se programan obras que finalmente no se llevan a cabo. Así, solicitan que se

consideren a las comunidades pero no se les hace caso. De igual manera, no participan en el presupuesto participativo porque no se enteran de las fechas y de pronto se dan con la sorpresa de que ya se ejecutó. La fiscalización de los gastos se considera como una urgencia.

Estiman que la participación en estos procesos es un derecho y que la sociedad debe participar a través de sus líderes: «sólo los representantes tienen voz y voto, los demás no tenemos [...] el pueblo debe de participar en todos los asuntos de la gestión municipal y fiscalizar la gestión que sea transparente pero no se hace así [...] la autoridad no cumple, faltan líderes en el distrito». Con la participación, continúan los encuestados, se puede obtener beneficios en mejoramiento genético, sanidad en animales, mejora de pastos y canales de riego, pero no se ejecuta. También se podría planificar de manera concertada, ya que se conoce la realidad del distrito. No existe participación ciudadana, no hay una participación directa del pueblo, inclusive para ganar experiencia y tener conocimiento. Se estima que todo esto es debido a la falta de coordinación y convocatoria, entre la autoridad y la sociedad civil organizada, sumado a que falta conciencia para participar por ser un derecho. En la elaboración del Plan de Desarrollo del Distrito, ninguno de los encuestados participó porque no realizaron convocatoria.

Se considera que la organización de mayor poder es el CLAS, seguida por la Asociación Carnaval de Angará y la municipalidad, esta última por considerarse que tiene incidencia en la población. Por otro lado, los pobladores de Vila-Vila estiman que el poder se refleja esencialmente en la capacidad económica, en la posesión de bienes. Sobre el acceso equitativo a los servicios, afirman que esta existe en el distrito, aunque, según un encuestado, «no lo sabemos ejercer en salud y educación», es decir, se supone que hay falta de conciencia y confianza en las propias potencialidades de la población.

Los encuestados afirman que en el distrito se practica la discriminación, sobre todo por parte del alcalde, pues debido a sus ideas políticas fomenta el divisionismo y la desigualdad. En ese sentido, sienten que no apoya a las comunidades ni hace las gestiones necesarias en beneficio de los criadores alpaqueros.

Conclusiones preliminares

(A) ¿CUÁL ES LA LÓGICA DE ACCIÓN QUE MOVILIZA A LOS ACTORES LOCALES Y A LAS ORGANIZACIONES EXISTENTES?

- La actividad de los actores sociales locales de Lampa, en este caso la ACCEAL, la ABUL, la FADIL, la FDCL y el Comité de electrificación está condicionada por la creciente desconfianza que la población tiene hacia sus autoridades, sin tener mayores incentivos para efectuar movilizaciones efectivas para corregir esta situación, al extremo de ser conocida la ciudad como «tranquila y conformista». Estos actores ocasionalmente se involucran en acciones de protesta, de oposición al alcalde y de vigilancia, sin considerar acciones a favor de los aspectos productivos del sector agropecuario.
- Se está formando un nuevo escenario social. La coyuntura de las elecciones regionales y locales motivan a estos actores a la realización de actividades de información como los debates públicos, con la finalidad de que la población conozca y pueda elegir conscientemente al candidato de su preferencia. Este hecho conlleva conflictos partidarios.
- Existe desconfianza y credibilidad hacia las autoridades, y se denuncian actos de corrupción y sobrevaloración de compra de materiales, pero, sobre todo, se exige la rendición de cuentas en el proceso del presupuesto participativo.
- A los actores del sector alpaquero los moviliza la preocupación por las políticas del Estado, que no consideran al sector alpaquero en su integralidad y consideran que una buena alternativa es la formalización legal de sus organizaciones para trabajar con las instituciones que brindan apoyo a este sector.
- Los liderazgos locales son percibidos como corruptos, y eso aumenta la desconfianza hacia las autoridades y debilita las organizaciones, ya que retrasa el desarrollo de las comunidades.
- Estos actores también tiene otras limitaciones como la falta de propuestas integrales y sustentables, ya que se restringen a las protestas y, en algunos casos, a la fiscalización de las autoridades.

- Es palpable la confusión entre los actores sociales, cuando creen que tener voz autorizada es hacer reclamos y plantear exigencias, algunas veces en términos violentos.
- Hay organizaciones que solo realizan una que otra actividad, sin lograr mayor incidencia.

(B) ¿COMO SE ARTICULAN Y ESTABLECEN LAS REDES O ALIANZAS PARA LA CANALIZACIÓN DE DEMANDAS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS?

- El sector alpaquero, caracterizado por su situación de extrema pobreza, tiene una presencia decisiva de las instituciones del Estado, que no han adoptado un enfoque orientado a resolver la problemática de este sector.
- Los alpaqueros siguen con niveles de vida muy deprimidos, sumándose a lo que se suma la limitada participación en los procesos de descentralización por la falta de motivación para la participación y la escasa información.
- No existe voluntad política para la promoción del desarrollo de parte de algunas autoridades en el ámbito distrital y existe un desconocimiento de roles y competencias.
- Persiste el comportamiento centralista en el gobierno regional, y las instituciones públicas cumplen un papel más normativo que de promoción.
- La organización del acopio de fibra se encuentra en su etapa inicial. Esto obliga a que se continúe con el fortalecimiento de los comités de acopio para garantizar una mayor participación de productores y así conseguir mejores precios frente a la industria.
- Los compromisos que se vienen pactando con los productores para los cursos de categorización son importantes e impiden que el productor se acostumbre al asistencialismo.
- Como parte de la política de descentralización del Estado, el Ministerio de Agricultura transfiere la propiedad y gestión de equipos de maquinaria agrícola e industrial a gobiernos regionales como el de Puno para fortalecer el trabajo. Asimismo, este ministerio inició la desconcentración de sus organismos, con el traslado de

la sede del Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos a Puno, aunque a la fecha no se le presta la atención correspondiente.

- Debe señalarse que son las instituciones privadas las que tienen un trabajo eficiente en el apoyo al sector de los camélidos sudamericanos.
- Las municipalidades han iniciado recientemente la promoción del sector alpaquero, orientando algunos recursos del presupuesto participativo a actividades de este sector.
- La presencia de actos subversivos trajo como consecuencia del debilitamiento de las organizaciones en el sector alpaquero.

(C) ¿SON IMPORTANTES PARA LOS ACTORES LOCALES Y SUS ORGANIZACIONES LOS ÁMBITOS OFICIALES DE COORDINACIÓN LOCAL Y REGIONAL?

- Los actores alpaqueros consideran importante la participación, pero estiman que no se lleva a cabo de forma estricta y la población desconfía de sus representantes porque los consideran solamente figurativos, mas no prácticos en su acción.
- Es importante que las autoridades depongan de sus intereses políticos partidarios para un buen desarrollo y recuperación de la confianza del pueblo y, por ende, un mejor trabajo concertado entre el Estado y la sociedad civil.
- Existe desconcierto de parte de la población por la transferencia de competencias, funciones, recursos económicos y capacidades a los gobiernos regionales y municipales.
- La aprobación del programa Sierra Exportadora, con el objetivo fundamental de integrar a los Andes del país al mercado mundial, con un mayor desarrollo del procesamiento de los recursos y más ingresos para los campesinos, ha despertado el interés, principalmente de los productores alpaqueros, aunque es innegable que también hay mucho desconcierto y desconfianza en la zona frente a este nuevo programa.
- Hay una débil participación en los comités de coordinación locales, el Comité Técnico del Plan de Desarrollo y los comités de vigilancia.

- Es evidente la resistencia de los alcaldes para implementar el presupuesto participativo.
- En algunos casos, el comité técnico del Plan de Desarrollo orienta la inversión sin considerar la participación.
- Algunas instituciones no se sienten comprometidas con estos procesos.
- Se siente que las protestas de la población son cooptadas a cambio de obras y otros beneficios para los líderes.
- Se encuentran limitaciones en los procesos del presupuesto participativo. No se cumple a cabalidad, no se sabe cuántos proyectos son priorizados, cuánto es lo que se ha avanzado, cuánto se ha gastado, etcétera. Por otro lado, no existe una adecuada difusión y no se vierte la información real. La rendición pública de las cuentas no se efectiviza.
- Existe manipulación de los agentes participantes para direccionar los proyectos de acuerdo con sus intereses.
- La mayoría de personas pertenecientes al sector alpaquero sienten que no ha tenido participación en los planes de desarrollo concertados.

(D) IMPORTANCIA DE LA DESIGUALDAD PARA LAS RELACIONES Y CARACTERÍSTICAS QUE ADOPTAN LOS ACTORES SOCIALES. DETERMINACIÓN DE LAS JERARQUÍAS DE PODER EN LA ZONA

- El proceso de descentralización no involucra al sector alpaquero. En ese sentido, no existe una buena articulación entre el gobierno regional y el local, y existe divorcio entre las autoridades del Estado, las instituciones y la sociedad civil.
- Existe una carencia de liderazgo de las autoridades.
- Se percibe la existencia de marginación y exclusión social en las zonas rurales.
- No se perciben liderazgos fuertes y legítimos. Los dirigentes no tienen propuestas viables.

- La intención de migrar está latente en parte de la población, que aspira a salir principalmente a las ciudades más cercanas, como Juliaca y Arequipa.
- La acción del gobierno regional es evaluada como parcializada, porque no tiene en cuenta a los sectores en extrema pobreza
- Las políticas públicas no promueven la importancia del desarrollo de la producción.
- No se percibe un verdadero compromiso social entre los alcaldes
- El gobierno regional está invirtiendo en proyectos interprovinciales, pero no considera al sector alpaquero.
- La población de la provincia de Lampa no tiene mayor conocimiento ni participa del presupuesto participativo de la región. No son convocados, salvo el alcalde.

(E) ¿CÓMO DETERMINA LAS JERARQUÍAS EN EL PODER LA DESIGUALDAD EXISTENTE EN LA ZONA?

- Los liderazgos locales, en muchos casos, están en relación con la condición socioeconómica de la persona.
- Las personas allegadas al partido político gobernante tienen mayor ventaja frente a las demás.
- El bajo nivel de ingresos familiares se refleja en una limitada ocupación y baja calidad del empleo de la población, algo que, en el caso de los criadores de alpacas, está en relación directa con su poca disponibilidad de pastos para la alimentación de los rebaños; deficiente manejo de los recursos suelo y agua; altas tasas de mortandad y bajas tasas de natalidad en los rebaños; y subsistencia de un inadecuado sistema de comercialización, debido a la deficiente organización de los productores y la presencia de intermediarios e industriales que alientan la subvaluación de los precios y compran por cantidad y no calidad (a precio único y no diferenciado por la calidad de la fibra).
- Es evidente la falta de organización, capacitación y participación activa de los miembros de la sociedad civil de la zona.

- Existe una limitada participación de jóvenes, mujeres y otros sectores vulnerables. En algunos casos, las propias comunidades limitan su participación.
- Los partidos políticos tiene una débil propuesta de trabajo y no consideran al sector alpaquero.

En suma, creemos que la descentralización tiene que ser construida concentrando esfuerzos y recursos para fortalecer las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Todo ello está vinculado con el desempeño del conjunto de la sociedad y de sus instituciones, así como la responsabilidad con que los distintos niveles de gobierno y los actores claves asumen respecto al desarrollo humano.

En ese sentido, la descentralización debiera avanzar en la construcción de un marco legal más adecuado, que permita un mayor impacto en las zonas rurales. Para ello, es necesario forjar una nueva administración pública, capaz de planificar concertadamente el desarrollo e impulsar el fortalecimiento de la integración territorial, articulando los planes de desarrollo regionales y locales.

El territorio, en esta óptica, no solo es el espacio físico sino, también, el ámbito en el que se construye el tejido y las relaciones sociales, en el que se expresa la cultura e identidad que son compartidas en la comunidad. De esta manera, el fortalecimiento de las capacidades económicas, sociales, políticas y culturales fortalecen a la sociedad y benefician a los grupos menos favorecidos.

Actores sociales y formas de organización
en los distritos de Cháparra, Yauca, Jaquí y Acarí
de la provincia de Caravelí

Juan José Velille

Contexto

Territorio¹

Caravelí es una de las ocho provincias del departamento de Arequipa, se localiza en el extremo costero norte del departamento y se encuentra ubicada entre los 15° 5' 10" y los 16° 24' 12" de latitud sur, y entre los 73° 10' 30" y los 75° 05' 34" de longitud oeste. Se extiende desde el nivel del mar hasta los 4.000 metros de altitud (cumbre de Achatayhua, distrito de Huanuhuanu). Su superficie total es de 13.139,41 km² y comprende 13 distritos: Cháparra, Yauca, Jaquí, Acarí, Caravelí, Atico, Atiquipa, Bella Unión, Cahuacho, Chala, Huanuhuanu, Lomas y Quicacha. Los cuatro primeros están comprendidos en el análisis de este estudio.

Población y desarrollo humano

Según el X Censo Nacional de Población y V de Vivienda de 2005 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Caravelí alcanza una población de 31.477 habitantes, que representa el 2,7 % de la población del departamento de Arequipa. La tasa de crecimiento intercensal es baja: 1,21 %² para el periodo 1993-2005.

¹ La información recogida aquí se consiga en Arata y otros 2005: 15.

² Datos de los censos poblacionales del INEI para 1961, 1972, 1981, 1993 y 2005.

Los cuatro distritos comprendidos en el estudio tienen la siguiente población: Cháparra, 3.354 habitantes; Yauca, 1.805; Jaquí, 1.636; y Acarí, 3.899. Se ubican en los valles de Chápara (Chápara), Yauca (Yauca y Jaquí) y Acarí (Acarí).

En relación con el índice de desarrollo humano, Caravelí se ubica en el primer quintil: puesto 22 entre las provincias del Perú (PNUD 2003). El mismo índice ubica a los otros distritos en el mismo quintil: Cháparra (298), Yauca (229), Jaquí (205) y Acarí (171), entre los 1.892 distritos nacionales.

Índices de desarrollo humano (IDH), 2003

DISTRITOS	ACARI		YAUCA		JAQUI		CHAPARRA		PROVINCIA	
	Dato	Rango	Dato	Rango	Dato	Rango	Dato	Rango	Dato	Rango
IDH	0,6382	171	0,6246	229	0,6298	205	0,6108	298	0,6238	22
Esperanza de vida al nacer	71,0	394	69,3	660	70,9	412	67,4	1000	69,4	82
Alfabetismo	87,5 %	650	89,3 %	526	94,5 %	196	91,5 %	408	91,2 %	50
Matrícula en secundaria	99,6 %	21	97,6 %	159	98,2 %	117	98,4 %	106	98,5 %	7
Logro educativo	95,5 %	152	94,8 %	197	97,0 %	77	96,1 %	128	96,1 %	6
Ingreso familiar per cápita (soles)	431,4	226	420,3	233	354,5	389	375,3	318	386,1	27

Elaboración: desco.

Fuente: <www.pnud.org.pe>.

Economía local

La dinámica económica de Caravelí gira en torno a la agricultura, la minería y la pesca.

AGRICULTURA

La agricultura es la principal actividad económica en los valles y utiliza 7.465,92 ha, distribuidas de la siguiente manera: 1.372,09 ha para

Cháparra (18,4 % del total); 3.288,75 ha (44,0 %) para Yauca; y 2.805,08 ha (37,6 %) para Acarí. El sistema organizativo está conformado por tres juntas de usuarios que reúnen a 1.761 agricultores: 699 usuarios de Cháparra, 604 de Yauca y 458 de Acarí.

Los principales cultivos desarrollados en las cuencas son los siguientes:

- En el valle de Cháparra, la palta (274,8 ha), que se cultiva en la zona alta del valle (distrito de Quicacha); seguida por el olivo (201,0 ha), que se cultiva en la zona baja del valle (distrito de Cháparra); y la pera (140,0 ha), que se cultiva en la zona intermedia del valle (distrito de Cháparra).³
- El valle de Yauca es principalmente un productor olivícola, con un total de 1.002,0 ha (545,0 ha en Yauca y 457,0 en Jaquí) dedicadas a este cultivo. El resto de las áreas de cultivo se destina a frutales y a productos estacionales.
- En el valle de Acarí, el cultivo principal es también el olivo (336 ha). El resto de áreas agrícolas se destinan a productos estacionales.

La generación de valor agregado para estos productos en los tres valles ha permitido:

- la recuperación de las áreas de cultivos de los frutales (principalmente peras), ante los precios bajos en los principales mercados;
- la mejora del manejo agronómico (riego, abonamiento, cosecha y poscosecha), con la que se ha obtenido mayores rendimientos y buenos productos; y
- la transformación de los frutales en licores y macerados, y del olivo en aceite, hecho que ha tenido una consecuencia inmediata en la mejora de la economía de los hogares.

³ Las comisiones de regantes de Tiruque, Molino y Quicacha pertenecen al distrito de Quicacha y tienen un área de cultivo total de 511,6 ha. Estas comprenden el 50 % de los predios considerados en el Plan de Cultivo y Riego 2004 (desco 2005.)

MINERÍA

El 20 % del territorio de Caravelí es apto para la actividad minera, principalmente de metales preciosos (oro y plata) y de cobre, en las zonas altas de Acarí. Se cuenta con 85 titulares de derechos mineros (30,6 % del total provincial), cuyas explotaciones se ubican en los distritos de Cháparra (61 titulares), Yauca (3 titulares), Jaquí (6 titulares) y Acarí (15 titulares). En conjunto, disponen de 170 unidades de producción (61,1 % del total provincial) —124 de los cuales se concentran en Cháparra—, abarcando un área de 77.520,75 ha (29,0 %) del total provincial.⁴

La actividad minera informal ha adquirido una importancia reciente. En Caravelí compromete a más de 6.000 personas, que trabajan en forma eventual o complementaria a la actividad agrícola, la pesca u otra actividad económica. El incremento sostenido de los precios internacionales del oro, plata y cobre ha producido un acelerado crecimiento poblacional en las localidades de Cháparra, Pueblo Viejo, Jaquí y Palca, principalmente. En otros casos, se han creado nuevos asentamiento humanos como el denominada «Cuatro horas», ubicado al norte de la localidad de Cháparra y con más de 500 familias, debidamente organizadas.

PESCA⁵

Caravelí posee la franja costera más larga del departamento de Arequipa. Sus principales puertos pesqueros artesanales son Atico, Chala y Lomas, ubicados cerca de la carretera Panamericana y a distancias de entre 280 y 400 km, respectivamente, de la ciudad de Arequipa.

La flota pesquera artesanal, registrada por la Dirección Regional de Pesquería de Arequipa, es de 61 embarcaciones de 0,50 a 15 tm. Sin embargo, las embarcaciones informales duplican a las registradas.

⁴ Derechos mineros presentes en la provincia de Caravelí a septiembre de 2004 y según información registrada por el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero.

⁵ La información consignada en este acápite se consigna en Arata y otros 2005: 34-36.

Para 2003, el desembarque de mariscos y pescado para consumo directo es de 803.409 tm (482.647 en el puerto de Lomas). La comercialización de productos frescos para consumo directo se realiza a través de intermediarios que fijan los precios a los pescadores en el mismo puerto. Por lo general, estos se aprovechan al 50 % del precio final que paga el consumidor, debido principalmente al uso deficiente de la infraestructura instalada por los pescadores, a los volúmenes inestables de extracción y a la carencia de infraestructura para la venta directa de los productos marinos.

Proceso clave

El presente diagnóstico pretende analizar las dinámicas de los actores sociales en los valles de Cháparra, Yauca y Acarí a partir de variables como el tipo de actor, sus características básicas y los espacios de participación con los que cuentan.

Los actores locales

JUNTA DE USUARIOS

Es la máxima organización de productores agrícolas de los valles. Entre sus principales objetivos están los siguientes: organizar el sistema administrativo de la cuenca bajo su jurisdicción; gestionar y cofinanciar proyectos destinados para la mejora de infraestructura de riego; cubrir necesidades de insumos, equipos y capacitación en el manejo agronómico; y elaborar el Plan de Trabajo y el Plan de Cultivo y Riego anual, entre otros.

COMISIONES DE REGANTES

Las comisiones de regantes son organizaciones económicas dependientes de la Junta de Usuarios. Sus principales funciones son recaudar los aportes que, por concepto de derechos de uso del agua, pagan los usuarios; velar por la correcta dotación de agua para los usuarios; realizar el mantenimiento de las bocatomas y canales de regadíos; y coordinar de manera permanente con las entidades

públicas (ATDR, SENASA, PSI) y privadas (principalmente ONG) para la ejecución del Plan de Cultivo y Riego anual.

ASOCIACIONES Y COMITÉS DE PRODUCTORES

Organizaciones de carácter económico, vinculadas a la producción olivícola y frutal (piscos, vinos y macerados), principalmente. Sus principales objetivos son organizar a los productores agrarios para lograr un óptimo manejo agronómico y mayores niveles de producción; y promover la capacitación técnica de sus afiliados y la introducción de nuevas tecnologías, que permitan generar mayor valor agregado a sus productos.

Sus asociados participan en otras organizaciones sociales y productivas (como las comisiones de regantes, por ejemplo). Esta particularidad motiva la complementariedad de las actividades interinstitucionales. Como organizaciones privadas, se rigen por sus estatutos para la renovación de sus dirigentes, y la rendición de cuentas se da en el ámbito institucional.

EMPRESAS PRIVADAS

Las empresas privadas relacionadas con los olivos no se encuentran organizadas en un gremio, pero su intervención en la cadena productiva y de comercialización es vital. Para el caso de este diagnóstico se diferenciará entre las empresas productoras de aceite de oliva y derivados de la aceituna, y las exportadoras.

Las principales empresas productoras de aceituna y derivados son los siguientes:

- Olivos del Sur S. A. C., instalada en Yauca. Es la primera empresa dedicada a la producción de aceite de oliva y, recientemente, de las diversas presentaciones de la aceituna de mesa.⁶

⁶ También producen aceituna rellena en diversas presentaciones (en rodajas, despepitadas y en picadillo, entre otras. Un aspecto importante es la presentación en cantidades pequeñas para el consumo inmediato. Otra característica es la presentación de los envases, que les permite acceder al público consumidor a través de las principales cadenas de supermercados de la ciudad de Lima. Recientemente se encuentran exportando al mercado internacional (según entrevista al señor Marcial Segura, presidente de la Junta de Usuarios de Yauca).

- Las empresas OLIBÜ S. A. C. y OLVANN, ubicadas en los distritos de Bella Unión y Jaquí. Se dedican a la producción de aceite de olivo en cantidades aún pequeñas y destinadas a los mercados de las ciudades de Lima y Arequipa.

En el caso de la exportación, la principal empresa dedicada a esta actividad es NOBEX S. A., que compra la aceituna verde y negra en rama, para luego procesarla en sus instalaciones ubicadas en la localidad de Acarí.

LOS COMITÉS DEL VASO LECHE (COVAL)

Tienen como principal objetivo administrar las raciones alimenticias dirigidas a la población más vulnerable (niños, madres lactantes y ancianos) con la finalidad de combatir la desnutrición infantil, principalmente. La elección de su directiva es por votación directa de sus afiliadas, con renovación cada dos años.

LOS COMEDORES POPULARES

Son organizaciones de carácter social. Su principal objetivo es proporcionar alimentación gratuita entre sus afiliadas y personas en extrema pobreza. Obtienen recursos propios con actividades económicas de acuerdo con sus posibilidades.

El carácter asistencial de estas organizaciones las hace proclives a depender de la voluntad política de las autoridades locales y nacionales, y eso promueve una participación cortoplacista y de satisfacción de necesidades y demandas puntuales.

DIRIGENCIAS VECINALES

Representadas por las juntas vecinales, los consejos comunales de cesarrollo (COCODI) de Acarí y los comités vecinales de Yauca. Representan a los sectores urbanos en los distritos, y su principal objetivo es atender las necesidades básicas insatisfechas, la construcción de pistas y veredas, y otras obras de interés vecinal.

La renovación de sus dirigentes depende de sus estatutos y se realiza por voto directo. En algunos casos, participan en los núcleos ejecutores o similares establecidos por los gobiernos locales.

MINEROS INFORMALES

La provincia de Caravelí cuenta con más de 6.000 personas dedicadas a la actividad minera artesanal. Debido al continuo incremento de los precios de los metales (oro, plata y cobre), muchos agricultores se trasladaron a las zonas mineras como actividad colateral a la agricultura. Otro gran segmento poblacional lo conforma la población flotante proveniente de las zonas de Nazca, Puno, Cusco, Ayacucho y el norte peruano.

Los principales actores mineros en los distritos en estudio son los siguientes: Minera Artesanal Cuatro Horas (MACDESA) y la Asociación de Pequeños Mineros Artesanales de la Estrella en Cháparra; Mineros Artesanales en Jaquí; y Mineros Artesanales en Palca y Huanta en Acarí.

ASOCIACIONES DE PESCADORES

Se cuenta con dos asociaciones de pescadores, la de Puerto Viejo en Cháparra y la de Yauca. Sus principales objetivos son organizar y promocionar una actividad pesquera artesanal que conlleve la mejora de calidad de vida de sus agremiados, y proponer actividades y búsqueda de financiamiento de entidades públicas y privadas del ramo que les permita mejorar los sistemas de pesca. Su presencia regional y local es limitada.

Las principales características de los actores locales

REPRESENTATIVIDAD LOCAL

Para los entrevistados las juntas de usuarios y la comisiones de regantes son los actores con mayor representatividad, porque cuentan con el mayor número de afiliados ligados a la agricultura, principal actividad económica de los tres valles (Cháparra, Yauca y Acarí), y administran el recurso hídrico de estos.

El ámbito de acción de las juntas de usuarios es la cuenca donde administran el recurso hídrico, basadas en el territorio multidistrital e incluso multiregional (las juntas de usuarios de Acarí y Yauca controlan comisiones de regantes ubicadas en la región Ayacucho) y dependen de la Junta Nacional de Usuarios del Perú, entidad de representación nacional de los agricultores de nuestro país. Asimismo, mantienen una relación directa con la Administración Técnica del distrito de Riego (dependen del ATDR Acarí-Yauca-Puquio de la Dirección Regional Agraria).

Como en el resto del país —y esto al margen del actor al que se haga referencia— la representación de los actores sociales en la provincia se encuentra en crisis. Las causas fundamentales son el desgobierno, la pérdida de credibilidad, la crisis de la clase política y la corrupción que impera en nuestra sociedad. Un factor que condiciona directamente esta situación es el actuar de los líderes sociales, en especial en los territorios de escasa población, donde gracias al compromiso adquirido por algunas personalidades la rotación de cargos es posible.

Los asociados perciben que existen prácticas corporativistas de grupos en los cargos desempeñados en algunas organizaciones sociales y productivas. Así, Camilo Carcamo, presidente del Comité Provincial de Olivicultores afirma que «se percibe que los cargos de las juntas de usuarios es casi una herencia, y eso se debe por responsabilidad de la ATDR que a prolongado el mandato por dos años, emitida por una simple resolución [...] es negativo para toda organización, hacen que sean proclives a inacción y sin vida orgánica [...]».

El Comité Provincial de Olivicultores es una organización nueva, que surge por la necesidad de fortalecer las capacidades productivas del olivo, principal cultivo permanente de la provincia. La primera elección fue en asamblea y destaca el hecho de que, en el consejo directivo, todos los valles están presentes «sin importar su tamaño todos los valles cuentan con un representante en el cuerpo directivo [...]» (Camilo Cárcamo, presidente del Comité Provincial de Olivicultores).

Las demás organizaciones son consideradas de menor impacto. Si bien la minería informal representa un importante sector poblacional, no ha logrado involucrarse directamente en la toma de decisiones y en las acciones de desarrollo local.

CAPACIDAD DE CONVOCATORIA

Las juntas de usuarios y las comisiones de regantes son los actores con mayor capacidad de convocatoria. Por ejemplo, los conflictos por el recurso hídrico en los valles de Acarí y Yauca, debido a los impases con usuarios de otras jurisdicciones que reclaman por derechos uso; o el crecimiento expansivo de empresas informales de metales preciosos y la instalación de una planta de cianurización en una quebrada afluyente del río Cháparra, en el distrito del mismo nombre, han generado la movilización de importantes sectores poblacionales.

INCIDENCIA EN POLÍTICAS Y DECISIONES IMPORTANTES EN EL ÁMBITO LOCAL

Las juntas de usuarios, el principal actor local, tiene una incidencia limitada en las políticas y decisiones importantes. Una de las razones es la escasa voluntad política por parte de las autoridades en convocar a los actores locales para decidir sobre el desarrollo local y otra, los esquemas tradicionales de gestión.

Si bien sus intereses van más allá de la administración del recurso hídrico y promueven una producción olivícola competitiva y rentable para sus usuarios, la influencia que pueden ejercer en los factores de mercado es también limitada. Al margen de la cantidad de afiliados y de su presencia territorial, no tienen mayor injerencia en la definición de los precios de la cadena de comercialización de aceitunas.

El Comité Provincial de Olivicultores y sus bases distritales buscan incrementar los volúmenes de producción de aceituna procesada destinados a los exportadores y reducir la presencia de la *Orthezia olivícola*, que afecta las plantaciones de los valles productores de olivos de la provincia de Caravelí. Por ser una organización creada por el proyecto de Orthezia Olivícola del gobierno regional de Arequipa, no ha logrado articular una cadena de comercialización alterna para la comercialización de las aceitunas.

Las empresas privadas exportadoras y procesadoras de aceite de oliva buscan desarrollar un producto de calidad y homogéneo, que permita consolidar la aceituna variedad yauca en el mercado internacional, con certificación de calidad, y obtener mayores utilidades. Están articuladas a la cadena de procesamiento y comercialización de la aceituna de mesa y aceite de oliva en mercados nacionales e internacionales, e influyen en los precios de la aceituna en la cadena de comercialización.

Mecanismos para canalizar las demandas sociales

Según los entrevistados, este canal es el más utilizado en los ámbitos locales y provinciales. Para sus propósitos emplean las relaciones personales con las autoridades locales y provinciales, en virtud de que los dirigentes locales tienen vínculos de parentesco o de actividad económica.

A pesar de estos vínculos, los actores sociales realizan acciones de presión directa como marchas hacia las dependencias públicas (gobierno local y sectores públicos). Si no se atiende oportunamente las demandas de la población, proceden a paros locales e, incluso, al bloqueo de vías de comunicación.

A fines del mes de noviembre de 2004, los pobladores de la localidad de Acarí realizaron una protesta generalizada, motivada por la ejecución del proyecto de ampliación de agua potable de la localidad de Bella Unión. Este hecho generó el traslado forzado de las tuberías hacia el local de la municipalidad de Acarí. Este conflicto se agudizó por algunas acciones realizadas por parte de la Administración Técnica de Riego (ATDR) y de la ONG ADISUR, consideradas erráticas por parte de los pobladores de la localidad afectada. Las principales organizaciones sociales de Acarí y Bella Unión se enfrentaron innecesariamente. Actualmente, se mantiene activo el malestar de los pobladores de ambos distritos.

El bloqueo de la carretera Panamericana ocurrido en la localidad de Chala, los días 20 y 21 de marzo, se produjo ante la desidia de las entidades del Estado (Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de

Arequipa-SEDAPAR) para solucionar los problemas de abastecimiento de agua para consumo humano. Los resultados de esta movilización social motivaron la presencia de altas autoridades regionales y de la empresa SEDAPAR (prestadora de servicios de agua potable), y la aprobación de un crédito suplementario para la ejecución del proyecto de agua potable. En esta protesta general surge la necesidad de organizar un nuevo actor social, y la población y sus organizaciones sociales crean el Comité Cívico de Desarrollo de Chala (COCIDE). Actualmente, las organizaciones de base y la población de Chala, en general, canalizan sus reclamos y peticiones a través de este actor.⁷

A inicios del mes de septiembre, los productores del valle de Yauca bloquearon la carretera Panamericana a la altura de la localidad del mismo nombre. Este hecho se generó por la desidia de las autoridades del sector agrario ante la toma del dique de Ancascocha y el cierre del aforo de agua para la cuenca del río Yauca por parte de los agricultores de la localidad de Coracora (Ayacucho). Este hecho puso en riesgo la campaña agrícola de la olivicultura de este importante valle y la producción de aceituna para la campaña agrícola 2007, hecho que repercutirá en las economías familiares de los productores y población vinculada a la producción olivícola en el valle de Yauca.

[...] los agricultores de Ayacucho cerraron las compuertas, impidiendo el desembalse de agua para el valle de Yauca [...] se recurrió a las autoridades del sector de Agricultura en los niveles regionales y nacionales, lamentablemente no le dieron la importancia del caso, y el pueblo de Yauca tomó la decisión de bloquear la carretera Panamericana como medida de protesta. Se ha retomado el diálogo para la búsqueda de soluciones.

⁷ En COCIDE se han creado dos comisiones de trabajo, una dedicada al tema de salud y otra relacionada con los problemas de servicios básicos. La primera ha logrado conseguir la contratación de un médico para la atención vespertina en el centro de salud de Chala; y la segunda recibe los reclamos de la población para transmitirla a los administradores de la Empresa Eléctrica (SEAL) y la empresa SEDAPAR. Los resultados de la gestión y solución de los problemas son reconocidos por las organizaciones de base y población de la localidad de Chala, en general.

(Camilo Carcamo, presidente del Comité provincial de Olivicultores de Caravelí).

Espacios de participación

Los procesos participativos existentes

De acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades, los gobiernos locales tienen como función la planificación del territorio y la aprobación de presupuesto municipal, de manera concertada y participativa, y con la participación de las organizaciones sociales y productivas, para la formulación, discusión y aprobación del Plan de Desarrollo Concertado y del presupuesto participativo.

La misma ley establece espacios de concertación que garantizan la presencia de los representantes de las organizaciones sociales y productivas en el Consejo de Coordinación Local (CCL), en los ámbitos distrital y provincial. Además, se cuenta con un espacio autónomo elegido entre los agentes participantes para realizar la vigilancia y control ciudadano del presupuesto participativo. De esta forma, se garantiza (por lo menos teóricamente) que las autoridades elegidas democráticamente respeten los acuerdos aprobados en el presupuesto participativo en función de las demandas sociales de los actores sociales y ejecuten eficientemente los proyectos concertados.

La provincia de Caravelí cuenta con los siguientes procesos de participación (entendidos como entidades representativas y de acción de las organizaciones sociales en calidad de agentes participantes):

CONSEJO DE COORDINACIÓN LOCAL (CCL)

En setiembre de 2004 se eligió a los miembros del Consejo de Coordinación Local provincial. Su participación en la formulación y aprobación del presupuesto participativo es limitada; de hecho, algunos de sus integrantes pasan desapercibidos durante los talleres del proceso del presupuesto participativo. Las organizaciones sociales y productivas la perciben como una instancia decorativa, y no se le toma en cuenta como instancia para canalizar las demandas sociales. En

consecuencia, pierde toda representatividad local ante la autoridad municipal provincial.

En los distritos de Cháparra, Yauca, Jaquí y Acarí se eligieron los representantes de la sociedad civil ante el Consejo de Coordinación Local (CCL) durante 2004. De forma similar que en el caso provincial, los CCL de estos distritos no desarrollan capacidades de gestión y de representatividad para canalizar las demandas sociales que existen en sus localidades.

En resumen, los representantes de la sociedad civil ante el CCL no tienen una participación activa y son percibidos por las organizaciones y población, en general, como entes decorativos y carentes de toda representatividad local.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El presupuesto participativo en el ámbito provincial se realiza en talleres descentralizados con la finalidad de garantizar la mayor participación de las organizaciones sociales de la provincia. De acuerdo con las listas de asistencia, son pocas las organizaciones que participan en este proceso.

La experiencia del presupuesto participativo de 2006, en el que los proyectos priorizados eran de carácter multidistrital, permitirá atender las necesidades de corto plazo en la mayor parte de distritos. Sin embargo, priorizó, mayormente, proyectos de infraestructura vial (mantenimiento de vías) y, en algunos casos, estudios y planes de desarrollo económico como el plan de estratégico de desarrollo turístico de la provincia, recientemente publicado. Por su parte, el presupuesto participativo de 2007 financiará el estudio para la denominación de origen de la aceituna variedad yauca y el plan de estratégico para la extracción de algas marinas.

En los distritos de Cháparra y Acarí, la formulación y aprobación del presupuesto participativo se lleva a cabo con grandes limitaciones y procesos inconclusos. Una de las dificultades presentadas en este proceso es que las autoridades no perciben a estos espacios de participación como las pertinentes para atender las demandas sociales expresadas por la población. En esa medida, se limitan a con-

vocar a los agentes participantes a los talleres de capacitación, priorización y aprobación del presupuesto participativo, con el propósito de cumplir con las directivas del Ministerio de Economía y Finanzas; y posteriormente realizan las modificaciones que creen conveniente, amparados por la facultades establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Los principales proyectos priorizados en los distritos de Cháparra y Acarí son de infraestructura social: la construcción del sistema de desagüe de Acarí y el mejoramiento del sistema de agua potable y energía eléctrica en la localidad de Achanizo (capital de Cháparra). Es notorio que no se financian proyectos de desarrollo productivo y solo solo se hace lo propio con pequeñas reparaciones y mejoras en la infraestructura de riego de bajo presupuesto.

En el caso de los distritos de Yauca y Jaquí, la voluntad política de sus alcaldes limita toda posibilidad de realizar actos participativos que permitan la consulta a los principales actores locales de sus jurisdicciones. Como afirma Gaby Neyra, secretaria del comedor popular de Jaquí, «solamente nos llaman para aprobar proyectos propuestos por el alcalde [...]». Incluso, dichos alcaldes determinan la exclusión del proceso participativo de importantes actores sociales como la Junta de Usuarios y las comisiones de regantes. Las débiles organizaciones mineras y pesqueras no participan, simplemente porque no está en sus prioridades el ser parte de estos procesos participativos.

El poco interés mostrado por las autoridades locales en dinamizar el presupuesto participativo y el proceso, en general, ocasiona que estos espacios se diluyan en el tiempo y pierdan su verdadero objetivo: canalizar las demandas sociales para permitir el desarrollo coherente y concertado de las localidades. Asimismo, tiene un efecto negativo en la percepción de la población en general, que consideran a las reuniones del presupuesto participativo como simples eventos informativos y de poca relevancia.

COMITÉ DE VIGILANCIA Y CONTROL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Los comités de vigilancia ciudadana elegidos en la provincia y los distritos no cuentan con las debidas capacidades humanas para ejercer

sus funciones. A pesar de las capacitaciones realizadas desde 2004 a los agentes participantes, los miembros del comité de vigilancia no logran cumplir sus responsabilidades. Una de las causas es la poca permeabilidad de las autoridades locales en proporcionar la información sobre el presupuesto anual. En algunos casos, se limitan a realizar la rendición de cuentas, generalmente en el segundo trimestre de cada año.

MESAS DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP) se instalaron a entre 2002 y 2003 en los distritos de Cháparra, Quicacha, Yauca, Jaquí y Acarí, y tuvieron una presencia importante para canalizar algunas demandas sociales. En la actualidad, se encuentran inactivas, debido principalmente a la creación de los consejos de coordinación local como entes de representación de las organizaciones de la sociedad civil ante el gobierno municipal.

Los actores involucrados

Los principales actores sociales que intervienen en el proceso participativo (CCL, presupuesto participativo y comités de vigilancia) son las juntas de usuarios, comisiones de regantes, juntas vecinales, clubes de madres, comedores populares, presidentes de las asociaciones de padres de familia (APAFAS), comités distritales de olivicultores, representantes de empresas mineras (en Cháparra), responsables de salud y gobernadores.

Las principales fortalezas y debilidades observadas en los actores sociales son las siguientes:

FORTALEZAS

- Alto grado de conocimiento de las potencialidades y problemas de la provincia y sus distritos, hecho que permite crear condiciones para la ejecución de nuevas líneas de trabajo a nivel productivo (por ejemplo, generar valor agregado de la aceituna).

- Algunas organizaciones sociales tienen reconocimiento ciudadano para canalizar sus demandas (Junta de Usuarios) e incentivan que estos lideren propuestas de desarrollo y enfrenten conflictos sociales con mayor responsabilidad.
- Mayor protagonismo de lideresas locales (presidencia de la comisión de regantes de Acarí bajo y del Comité Cívico de Desarrollo-COCIDE de Chala, y cargos directivos en otras organizaciones sociales y productivas), hecho que viene demostrando el rol importante de las mujeres en las decisiones locales.

DEBILIDADES

- La participación de las mujeres y jóvenes es limitado en las organizaciones sociales y productivas, debido al machismo que aún se percibe y la migración de los jóvenes a las grandes ciudades para acceder a mejores oportunidades de vida.
- La resistencia a los cambios de algunos líderes sociales impide consolidar nuevas propuestas de gestión de proyectos, principalmente de carácter económico.
- La primacía de intereses particulares y de grupo de algunos actores sociales impide que no se internalice una visión de mediano y largo plazo. Esto lleva a que cada actor social desee canalizar sus demandas independientemente.
- La informalidad en las demandas sociales impiden que se utilicen los mecanismos legales existentes (CCL y PP), lo que ocasiona la pérdida de oportunidades para mejorar los niveles productivos y estandarizar la producción de olivos de los valles de Cháparra, Yauca y Acarí.

MEDIACIONES FAVORABLES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- Los cambios en la legislación que ha permitido iniciar el proceso de descentralización desde 2001 han despertado el interés de los actores sociales. La experiencia participativa en el distrito de Jaquí en 2002, bajo el liderazgo del ex alcalde Arturo Pebe, demostró

que es posible apostar por el proceso participativo en la formulación del plan de desarrollo concertado, el presupuesto participativo y la MCLCP. A partir de 2003, con la elección del señor Julio Segura, actual alcalde de Jaquí, el proceso iniciado se diluyó, a tal punto que se ha retrocedido en la experiencia.

- La formulación del presupuesto participativo basado en el plan de desarrollo concertado en algunos distritos (como el caso de Cháparra) motiva a los actores sociales para que desarrollen capacidades de planificación y de gestión local. En algunos casos, la población organizada ha propuesto proyectos previamente establecidos en sus planes de trabajo (la junta de usuarios de Cháparra cuenta, por ejemplo, con plan estratégico institucional).
- Los comités de vigilancia ciudadana vienen movilizándolo a los actores sociales para realizar el control ciudadano del proceso participativo y la ejecución del presupuesto participativo (es el caso de la localidad de Chala).

MEDIACIONES DESFAVORABLES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- El Consejo de Coordinación Local, como instancia consultiva y de opinión del presupuesto participativo, tiene una capacidad de decisión limitada en el proceso y no se considera como una entidad canalizadora de las demandas sociales ante las autoridades municipales. Este hecho se debe al escaso conocimiento adquirido sobre sus funciones y a los obstáculos presentados por la mayoría de las autoridades municipales.
- La facultad legal que tienen las autoridades municipales en modificar el presupuesto participativo, una vez concluido el proceso participativo, produce un efecto negativo que es percibido por la población como un proceso meramente formal y decorativo.
- La MCLCP ha perdido representatividad local y su capacidad de mediador de las demandas sociales. Algunos actores sociales perciben que se ha perdido tiempo y recursos en esta experiencia. El esfuerzo encomiable que se viene dando para su reimpulso podría tener alguna resistencia por parte de la población organizada.

Conclusiones

Lógica de acción que moviliza hoy en día a los actores locales y a las organizaciones existentes

Los actores sociales y organizaciones de las cuencas de los valles de Cháparra (distrito de Cháparra), Yauca (distritos de Yauca y Jaquí) y Acarí (distrito de Acarí) se movilizan de acuerdo con la dinámica económica, basada en la olivicultura principalmente. Si bien es cierto que la minería es la principal actividad económica, los entrevistados consideran que es temporal. Se percibe que los actores sociales se mueven en la lógica del mercado.

Los entrevistados reconocen las ventajas que trae consigo el proceso de descentralización. En primer lugar, los cambios en materia legislativa sobre la competencia de los gobiernos locales (especialmente en el ámbito distrital), la transferencia de recursos y el rol promotor del desarrollo económico. Saben que ello permitirá contar con las partidas presupuestales necesarias que enrumben el crecimiento sostenido de la producción olivícola y que para ello es necesario que las organizaciones sociales y productivas involucradas cuenten con proyectos viables.

En segundo lugar, los entrevistados perciben que es ventajoso que los tres valles sean productores olivícolas, porque el olivo de estos valles tienen nichos de mercado cautivos tanto regionales como nacionales. Como dice Camilo Cárcamo, presidente del Comité Provincial de Olivicultores de Caravelí, «el nivel de competencia provoca mejora en la calidad y por ende, mejora la competitividad [...]».

En tercer lugar, es motivador que algunos líderes locales asocien sus productos con otros valles. Por ejemplo, se reconoce la fama y calidad de la aceituna variedad Yauca en el ámbito nacional y, en consecuencia, se asocia con la aceituna de otros valles. Así, Arsenio Román, presidente de la Comisión de Regantes de Achanizo, Cháparra, afirma que «para nosotros es ventajoso la competencia con el valle de Yauca por que su aceituna es famosa reconocida en todo el país [...]».

En cuarto lugar, son conscientes de que el desarrollo olivícola no solo genera trabajo para los trabajadores vinculados con los campos de cultivo, sino que apertura nuevas actividades económicas vinculantes, como la futura demanda de mano de obra en la preparación de la aceituna de mesa en todas sus presentaciones. En este sentido, Gaby Neyra, secretaria del Comedor Popular de Jaquí, afirma que «recientemente noto que existe demanda de aceituna rellena, picada en rodajas [...] y para su elaboración se necesita mano de obra, este hecho nos dá posibilidades que la mujeres trabajemos en ese campo [...]».

Finalmente, los líderes reconocen que para competir en los mercados internacionales es vital contar con productos que cumplan los estándares de calidad y condiciones sanitarias exigidas por dichos mercados. Por eso, Julia Huancaya, presidente de la Comisión de Regantes de Acarí Bajo, afirma que «claro que es más ventajoso, porque de acuerdo a las dinámicas económicas internacionales, nos da mayor ventaja producir aceituna que sea aceptado en los Estados Unidos y otras naciones con los que suscribiremos Tratados de Libre Comercio [...]».

En la actualidad, la cadena de comercialización se inicia con la presencia de acopiadores que trabajan directamente con los exportadores y los precios son fijados de acuerdo con los niveles de producción nacional principalmente. Un hecho que determina la dependencia de los productores de aceitunas son los pagos por adelantado que realizan los acopiadores. De esta forma, estos últimos influyen directamente en los precios poscosecha.

Articulación y redes para la canalización de demandas y resolución de conflictos.

En primer lugar, la provincia de Caravelí no está articulada territorialmente entre sus distritos. Cuenta con seis cuencas que atraviesan el territorio transversalmente, dificultando la comunicación vial entre sus distritos. Cuenta con climas específicos y, en consecuencia,

el desarrollo de actividades económicas divergentes entre sí. Por ejemplo, la parte norte de la provincia y zonas agrícolas cercanas a la costa de la provincia es principalmente olivícola, mientras que la parte central y ligeramente alejadas de la costa (hasta los 2000 metros de altitud) es frutícola (peras, duraznos y vid, entre otros). Por otro lado, algunos valles son productores de palta y las zonas altas de la provincia se dedican a la crianza de ganado vacuno e, incluso, de camélidos sudamericanos. El desarrollo minero es importante pero temporal. Actualmente, un apreciado número de pequeños productores se dedican a la actividad minera de manera complementaria a su principal actividad, hecho que les permite capitalizarse para mejorar sus cultivos.

En segundo lugar, no existe una actividad social común. La parte costera tienen características y costumbres básicamente urbanas, y sus actividades principales se relaciona con la pesca comercial; la parte andina, por su parte, es eminentemente rural, y sus actividades y costumbres se relacionan con la producción agropecuaria.

En tercer lugar, la migración constante de sus habitantes hacia las principales ciudades e, incluso, el extranjero evidencia la necesidad sus pobladores en la búsqueda de mejores estándares de calidad de vida, debido al abandono permanente al que las autoridades regionales y nacionales someten a esta provincia.

Este escenario impide el desarrollo de alianzas y soluciones de conflictos entre las organizaciones sociales y productivas, y las autoridades locales y regionales. Por ejemplo, cuando se desencadenó el conflicto del agua entre los distritos de Acarí y Bella Unión, los demás actores de la provincia lo tomaron como un asunto ajeno, sin vínculo alguno para la debida solución. El mismo escenario se presentó durante la paralización y posterior bloqueo de la carretera Panamericana realizada por los pobladores de Chala.

Sin embargo, es posible distinguir que estos hechos han llevado a los pobladores y organizaciones de la provincia a reconocer que tienen un problema común: la escasez de recurso hídrico en todas las cuencas, hecho que afecta el potencial económico de sus cuencas.

Importancia de los ámbitos oficiales de coordinación local y regional para los actores locales

La participación ciudadana en el país está rodeada de varios mitos: (a) que el conglomerado de organizaciones sociales y productivas de un territorio definido concuerdan con objetivos e intereses comunes en función del desarrollo local; (b) que los agentes participantes son líderes de grupos con intereses comunes y que, antes de asistir a las «asambleas participativas locales», cuentan con petitorios y proyectos previamente acordados en sus bases; (c) que los líderes locales y funcionarios del gobierno local han internalizado la visión concertada y los objetivos estratégicos del plan de desarrollo concertado; y (d) que los acuerdos y compromisos se elaboran sobre la base de perfiles técnicos y son respetados por la autoridad edil, antes de su aprobación final.

Sin embargo, la realidad dista mucho de lo deseado o programado en previamente. Grompone explica que

[...] la participación tiende, a promover el exceso de particularismos. Si bien se puede aspirar a construir un interés público, la mayoría de las personas optan por privilegiar sus objetivos inmediatos, así como aquello que les proporciona ventajas tangibles, en detrimento del compromiso con soluciones acaso más razonables [...], pero al afectado no le conciernen directamente por lo menos en el corto plazo. (Grompone 2005: 17)

La realidad de la provincia de Caravelí no es ajena al análisis de Grompone. Además, dado que es un territorio extenso en el que sus distritos no interactúan entre sí por la existencia de seis valles que cortan el territorio transversalmente, las dinámicas económicas y territoriales son diferentes y completamente ajenas entre sí (a excepción de producción olivícola y otros frutales comunes a dos o tres valles).

En esta lógica, espacios como el Consejo de Coordinación Local, la planificación concertada del desarrollo, los presupuestos participativos y la MCLCP no se perciben como escenarios que fortalezcan el desarrollo de la provincia de Caravelí. La situación es más complicada si nos referimos a los espacios de concertación regional.

Las instancias de concertación y participación se perciben como instrumentos para canalizar recursos de los gobiernos local, regional y nacional. No evidenciamos que existan esfuerzos de los líderes locales para crear sinergias propias para consolidar el desarrollo económico y la articulación territorial efectiva, o para lograr prevenir las deficiencias en el recurso hídrico y su uso racional como medida previsoras.

Importancia de la desigualdad para las relaciones y características que adoptan los actores sociales. Determinación de las jerarquías de poder en la zona

El desarrollo de la olivicultura genera mayor desigualdad económica entre los principales productores olivícolas con respecto del resto de la población. Además, es notoria la nula participación de los principales productores en la solución de las demandas de la población en general, hecho que imprime negativamente las relaciones sociales de la población.

Las principales empresas dedicadas al procesamiento y exportación se caracterizan por «presionar los precios hacia abajo», con la finalidad de obtener mayores ganancias en la cadena productiva del olivo. Para lograr su objetivo realizan pagos a cuenta por las cosechas futuras y, en consecuencia, obligan de manera indirecta al pequeño productor olivícola a vender su producción de forma exclusiva, sin tener la posibilidad de encontrar mejores precios para su cosecha.

Los productores pequeños vienen realizando esfuerzos en generar mayor valor agregado a la aceituna. Algunas bodegas piloto asesorados por los técnicos de *desco* han logrado resultados positivos. Sin embargo, no es posible medir si este trabajo puntual, dirigido hacia productores emprendedores y capaces de aceptar la propuesta, abra más la brecha de la desigualdad económica en los valles de Acarí, Yauca y Cháparra.

El poder económico determina que las empresas exportadoras y familias con mayor capacidad adquisitiva detentan mayor influencia

política y capacidad de relación con los diversos niveles de poder político de la provincia y la región. Los alcaldes de Yauca y Jaquí son importantes productores de aceituna del valle de Yauca, y orientan inversiones locales como el mantenimiento de la única vía de comunicación para favorecer a sus productos y a la actividad minera.

Las juntas de usuarios influyen medianamente en las decisiones locales y utilizan diversos mecanismos de presión que determina algunas acciones favorables para lograr sus demandas. Sin embargo su poder es alto respecto del valle, ya que depende del control del recurso hídrico.

Bibliografía

ARATA, A. y OTROS

2005 *Rumbo a la competitividad: aprendizajes de la promoción de la agroindustria rural en la provincia de Caravelí*. Arequipa: desco-Programa Regional Sur.

DAMMERT EGO AGUIRRE, M. (ed.)

2005 *Seminario internacional Megarregión Cuatrinacional Perú-Bolivia-Chile-Brasil. Arequipa, 24 y 25 de noviembre de 2004*. 2.^a ed. Arequipa: desco.

desco – CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO

2000 *Proyecto del Programa de Desarrollo de capacidades Institucionales y productivas de seis provincias del sur Peruano-Prodesur*. Arequipa: desco-Programa Regional Sur (en prensa).

LOAYZA, G. y C. BRAVO

2003 *Plan de Desarrollo Concertado del distrito de Acarí*. Arequipa: Municipalidad Distrital de Acarí.

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHÁPARRA y **desco**

2002 *Plan de Desarrollo Estratégico del Distrito de Cháparra*. Arequipa: desco-Programa de Desarrollo Agroecológico de la Provincia de Caravelí.

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JAQUÍ y **desco**

2003 *Plan de Desarrollo Estratégico del Distrito de Jaqui al 2010*. Arequipa: **desco** – Programa de Desarrollo Agroecológico de la Provincia de Caravelí.

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE YAUCA y **desco**

2002 *Plan de Desarrollo Estratégico del Distrito de Yauca*. Arequipa: **desco** – Programa de Desarrollo Agroecológico de la provincia de Caravelí.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CARAVELÍ y **desco**

2001 *Plan de Desarrollo Estratégico y la Reconstrucción de la provincia de Caravelí*. Arequipa: **desco**-Programa de Desarrollo Agroecológico de la provincia de Caravelí.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAD PARA EL DESARROLLO (PNUD)

2004 «Perú, índices de desarrollo humano» [en línea]. Documento de Trabajo. Disponible en: <www.pnud.gob.pe>.

GROMPONE, R.

2005 *Discutiendo la intervención ciudadana en el Presupuesto Participativo Regional*. Cuadernos descentralistas, n.º 15. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Páginas web consultadas:

<www.inei.gob.pe>.

<www.mef.gob.pe>.

<www.minedu.gob.pe>.

<www.pnud.org.pe>.

<www.portalagrario.gob.pe>.

Actores sociales y uso de los recursos hídricos
en la provincia de Páucar del Sara-Sara

Juan Santa Cruz

Introducción

Contexto

TERRITORIAL

La provincia Páucar del Sara-Sara es una de las 11 provincias del departamento de Ayacucho y está ubicada en el extremo sur de la región.

DEMOGRÁFICO Y SOCIAL

La provincia tiene una población de 12.099 habitantes, de los cuales el 51 % son mujeres y 49 %, varones. La población rural comprende el 48 %; sin embargo, estas cifras no reflejan la dimensión real de los centros poblados, ya que la población dedicada a las actividades agropecuarias conforma el 60 %. Este hecho demuestra el peso de este sector, ligado al espacio rural en la PEA, y el carácter primario de su economía.

Las tasas de crecimiento anual (periodo 1981-1993) están por debajo del promedio departamental y nacional. Las proyecciones indican un decrecimiento anual de 0,2 %, es decir, un proceso gradual de disminución demográfica.¹ Entre las causas y factores de esta tendencia se

¹ Plan Estratégico de Desarrollo: Ayacucho 2001-2011. Noviembre de 2001.

señalan las mismas que para toda la sierra peruana: la crisis económica que afecta fundamentalmente el sector agrario² y la pobreza rural como parte de la crisis estructural. Pero en el caso de esta provincia, la causa que aceleró la migración compulsiva y masiva fue la violencia terrorista.

La población es mayoritariamente joven. En la estructura, el 40 % son menores de 15 años y el 75 %, menores de 30. Este hecho exige la existencia de políticas de apoyo para el desarrollo de capacidades humanas y la generación de empleo.

Las relaciones de género evidencian que las mujeres tienen un tratamiento desigual e inequitativo; y, en este sentido, se convierten, también, en un factor de expresión y reproducción de la pobreza. Según cifras del INEI para 1994,³ la tasa de analfabetismo de las mujeres mayores de 15 años llega al 42 %, cifra mayor que el promedio nacional de 18 %, y la tasa de fecundidad duplica el promedio nacional, con 6,2 hijos por mujer. El 38 % de las mujeres de entre 15 y 49 años son madres solteras.

Salud

Según datos del Hospital de Apoyo Pausa, el Ministerio de Salud indica que el 46,4 % de la población menor de cinco años sufre de desnutrición crónica. La mortalidad en este grupo etáreo se da por infecciones respiratorias (61,4 %), afecciones perinatales (13,6 %), enfermedades diarreicas y digestivas (11,3 %), deficiencias de nutrición (11,4 %) y otras razones (2,3 %), todas ellas totalmente prevenibles (MINSA 2004). La atención de salud en la provincia se resume en la Red de Salud Pausa, que tiene 15 puestos de salud y un hospital de apoyo, con una precariedad notable en infraestructura, capacidad de atención hospitalaria, laboratorios de análisis y farmacias.

² Según cálculos del INEI, el PBI nacional creció, entre 1970 y 1995, a tan solo un ritmo de 2 % anual. Ayacucho, en este mismo periodo, creció a menos de la mitad (0,8 %). Cuando se observan las tasas de crecimiento en el ámbito sectorial, la situación es más preocupante: en Ayacucho: la agricultura ha decrecido a un ritmo de 1,4 % anual en el periodo 1970-1995; la minería, a uno de 4,9 % anual; y la manufactura, a uno de 2,1 %.

³ Datos consignados en SNV-Perú 1998.

Estos indicadores se complementan con el nivel de acceso a los servicios básicos de la vivienda y a los servicios de agua potable/desagüe y energía eléctrica. Solo el 22 % tiene servicio de agua potable, y este es deficiente en calidad, situación que guarda una estrecha relación con los aspectos de salubridad e higiene de las personas. Por otro lado, el 82,27 % de la población no tiene conexión a los servicios de desagüe y utiliza pozos o letrinas.

Educación

La tasa promedio de analfabetismo para el departamento es de 33 % y baja al 27 % para Páucar del Sara-Sara. La situación es crítica en el caso de las mujeres. Su tasa promedio para el departamento llega al 42 % y se eleva a 50 % para el ámbito rural (Dirección Regional de Educación de Ayacucho 2000).

De un total de 2.723 productores agropecuarios provinciales, 1.280 tienen primaria; 475, secundaria; y 129, educación superior. El resto (811) no tienen ningún nivel educativo, hecho que supone que más del 30 % de los productores son analfabetos, porcentaje superior al promedio departamental.

La oferta educativa provincial se da desde 104 instituciones educativas: 27 de educación inicial, 31 de educación primaria, 2 de primaria de adultos (nocturno), un centro de educación especial, 10 colegios de secundaria, 3 de secundaria de adultos, 9 centros de ocupacional (CEO) y un instituto superior tecnológico.

El distrito de Pausa concentra el mayor número de centros educativos (31), seguido de Lampa (22), Oyolo (10) y Sara-Sara (9). Esta mayor concentración se explica por el mayor número de anexos de estos distritos, que guarda relación con el mayor número poblacional.

Articulación vial

Hasta la década del setenta, la carretera Panamericana sur (vía Challa-Cháparra-Incuyo-Pausa) era el principal eje de articulación. A partir de la década del noventa, este eje pierde importancia por el asfaltado de la carretera transversal Nazca-Puquio-Chalhuanca, que facilita el ingreso y salida especialmente a Lima. Sin embargo, luego

se desarrolló una vía rápida de articulación hacia la Panamericana sur por la ruta Atico-Caravelí-Pauza, que reconfigura la relación histórica de esta vía con la provincia de Páucar del Sara-Sara.

En este ámbito, Caravelí se convierte en un punto estratégico de tránsito, tanto de ingreso como salida, de comunicación transversal entre la costa y la sierra. Es la vía más directa y rápida entre la Panamericana y la provincia Páucar del Sara-Sara. Además, esta ruta le da vida a Caravelí, por el movimiento y tránsito obligado de pasajeros. En el recorrido de esta ruta se dinamizan los circuitos económicos de diversos productos: Caravelí vienen recuperando posiciones en aceitunas, frutas, licores y productos marinos, mientras que Sara-Sara oferta, básicamente, quesos frescos, carne y mano de obra para las épocas de cosecha de las aceitunas.

ECONOMÍA LOCAL

De acuerdo con el índice del desarrollo humano de 1997, Ayacucho era el segundo departamento de menor desarrollo del país, luego de Huancavelica. La esperanza de vida promedio departamental era de 65 años, mientras que, en Lima, llegaba a los 77 años. En el mapa de pobreza del país, Páucar del Sara-Sara tiene tres distritos en pobreza extrema (Pararca, Corculla y Oyolo), tres como muy pobres (San José de Ushua, Colta y San Javier de Alpabamba) y cuatro considerados pobres (Lampa, Marcabamba, Pausa y Sara-Sara) (FONCODES 2000).

Sector agropecuario

La economía de la provincia está basada en la actividad agropecuaria, con bajos rendimientos de producción y productividad; débil articulación con los otros sectores de la estructura económica y el mercado; insuficiente e inadecuada infraestructura de riego; deficiente manejo de suelos y pastos; escasa y casi nula asistencia técnica y capacitación; y limitado acceso al sistema financiero. La actividad agropecuaria concentra el 54 % de la PEA activa.

La ganadería vacuna es la actividad más importante de la zona. El 32 % de áreas cultivadas con alfalfa frente al 25 % de áreas cultivadas con diversos cultivos alimenticios es una muestra nítida de la

vocación pecuaria del valle.⁴ La agricultura y una escasa pero variada producción de frutales están orientados básicamente al autoconsumo familiar y el mercado local.

DISTRITO	Área bajo riego en ha	Área invadida por «kikuyo»	Intención de siembra 2006-2007	Área cultivada de alfalfa	
Pausa	1.080	40 %	432	241	407
Lampa	836	40 %	334,4	235	266,6
Marcabamba	580	40 %	232	139	209
Pararca	534	55 %	293,7	117	123,3
Sara-Sara	240	55 %	132	82	26
Total	3.270		1.424,1	814	1.031,9
%	100		43,55	24,89	31,56

Fuente: MINAG. Agencia Agraria Pausa, 2006.

La agricultura sufrió un serio proceso de deterioro y desestructuración debido a la reforma agraria y, luego, por la violencia terrorista, que provocó un serio retroceso en el nivel tecnológico y la inversión, y un abandono forzado de los campos durante el largo periodo de la guerra interna, que provocó la pérdida de la capacidad productiva de los suelos agrícolas por la invasión del «kikuyo» y desarticuló los circuitos económicos.

Una estratificación gruesa, a partir de la lectura de los padrones de usuarios, nos hace notar que, en el ámbito de la Comisión de Regantes Pausa (como una muestra en dos comités), se da la siguiente situación. En el sector Huayllas, el 27 % de familias maneja el 78 % de las áreas de cultivo bajo riego y, en el sector Huanta, el 5% de las familias tiene cerca de la tercera parte de las tierras bajo riego. Por otro lado, en la Comisión de Regantes de Mirmaca, el 8 % de las familias tiene el 45 % de las áreas bajo riego y, en la Comisión de

⁴ Para este caso tomamos solo el ámbito de intervención del proyecto Sara-Sara.

Distribución de áreas de cultivos en la Comisión de Regantes de Pausa

Comité Huanca	Hectáreas bajo riego	%	N.º de usuarios	%
Área total de predios	163,30	100	428	100
Menor de una hectárea	115,94	71	404	95
Mayor de una hectárea	47,45	29	24	5

Comité Huayllas	Hectáreas bajo riego	%	N.º de usuarios	%
Área total de predios	84,76	100	75	100
Menor de un hectárea	18,89	22	55	73
Mayor de un hectárea	65,87	78	20	27

Comisión de Regantes de Mirmaca

Mirmaca	Hectáreas bajo riego	%	N.º de usuarios	%
Área total de predios	180,93	100	462	100
Menor de una hectárea	100,19	55	426	92
Mayor de una hectárea	80,74	45	36	8

Comisión de Regantes de Sacraca

San Sebastián de Sacraca	Hectáreas bajo riego	%	N.º de usuarios	%
Área total de predios	203	100	343	100
Menor de una hectárea	95,45	47	298	87
Mayor de una hectárea	107,55	53	45	13

Fuente: padrones de usuarios de las comisiones de regantes.

Regantes de la Comunidad de Sacraza, el 13 % de familias tiene el 53 % de las tierras de cultivo bajo riego. Estos pequeños grupos detentan el poder y la capacidad de decisión y negociación sobre el tema del agua y otros recursos en sus ámbitos.

Resultados del diagnóstico

Características generales de los actores locales

ANTIGÜEDAD, CLASE, ÁMBITO DE ACCIÓN LOCAL, REGIONAL O NACIONAL Y TIPO DE ACTOR

Dado el carácter y el soporte agropecuario de la economía, los actores locales guardan relación con este sector y concretamente con los usuarios de aguas. En la provincia se pueden identificar un abanico de actores relacionados con las familias que tienen derecho al agua como elemento central que organiza el funcionamiento de los sistemas agrícolas y establece las redes de articulación con los diversos actores. Estas organizaciones son precisamente las comisiones de regantes. En el ámbito de nuestro proyecto, se han organizado (a través de la administración de aguas) siete comisiones de regantes, de las cuales solo tres cuentan con padrones de usuarios.⁵

El principal gestor de agua es el *productor*, con sus sistemas de producción agropecuaria, sus cultivos alimenticios, sus forrajes, algunos frutales, su ganadería de vacunos y otras crianzas menores. En función a las demandas de estos sistemas se organizan en las comisiones de regantes. En el caso de Pausa, esta organización quebró a dos tradicionales comités que funcionaban desde mucho antes.⁶ Estos se integraron en una sola comisión de regantes (la de Pausa); sin

⁵ Los padrones de usuarios aún presentan limitaciones. En algunos casos, solo se registran las horas a que cada usuario tiene derecho. Por otro lado, no se inscriben las intenciones de cultivos, las áreas de forraje y las áreas en descanso (campos con «kikuyo»).

⁶ Comité de Regantes de Huanca y Huayllas, independiente uno del otro, con fuentes distintas, que ahora suman en sus reservorios lo que se recibe de la irrigación. La organización de usuarios no es una novedad creada por la ley, pues los usuarios de aguas desarrollaron anteriormente formas de manejo de sus recursos, entre ellos el agua.

embargo, en 2005 se han constituido cuatro comités de riego,⁷ que integran la Comisión de Regantes.

En 2003 se organizó la Junta de Usuarios de Pausa (como un subdistrito de riego), integrante del distrito de riego Ocoña (en esta localidad se encuentra la sede de la Administración Técnica del Distrito de Riego). Esta junta de usuarios está conformada por 18 comisiones⁸ que, en muchos casos, no tienen intereses comunes, a pesar de estar en una misma cuenca, porque no usan las mismas fuentes de aguas.

Actores	N.º	Actores	Nº
ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES		MINEROS	
• Federación de Comunidades Campesinas	1	• Asociaciones de mineros informales	2
• Junta de Usuarios	1	BARRIOS	
• Comisiones de regantes	18	• Juntas vecinales	9
• Asociaciones de productores	2	GREMIOS PÚBLICOS	
ORGANIZACIONES DE MUJERES		• SUTEP y SUTSA	2
• Vaso de Leche	44	PRENSA RADIAL	
• Comedores populares	30	• Católica y evangélica	3
• Federación de Mujeres	1	IGLESIA	
ORGANIZACIONES DEL ESTADO			
• Municipalidad provincial	1		
• Municipalidades distritales	5		
• FONCODES	1		
• PRONAMACHS	1		
• Dirección Subregional	1		

⁷ Comité de Riego Ccaraspampa, Huanca, Huayllas y Cruz Misionero. Como una presión ante la inoperatividad de la Comisión de Regantes, cada sector ha considerado necesario tener su propia organización para gestionar mejor el agua, pero sin dejar de formar parte de la Comisión de Regantes de Pausa.

⁸ Comisión de Regantes de Marcabamba, Pausa, Quilcata, Pararca, San Sebastián de Sacra, Lampa, San José de Ushua, Corcolla, Incuyo, Colta, Oyolo, San Javier de Alpabamba, Sayla, Tauría, Pacapausa, San Francisco de Rivacayco, Coronel Castañeda y Upahuacho.

Ámbitos de influencia de actores ligados a la agricultura

Actores	Nacional	Regional	Local
Gobiernos locales (municipios distrital y provincial)	X	X	X
FONCODES	X	X	X
PRONAMACHSC	X	X	X
Dirección subregional		X	X
Junta de Usuarios	X	X	X
Comisiones de regantes			X
Comités de riego		X	
CCL y comités de vigilancia			X
Iglesia	X	X	X
Medios de comunicación	X	X	X
Juntas vecinales barriales			X
Sindicatos de sectores públicos (Educación y Salud)	X	X	X

Estas organizaciones se relacionan para el mejoramiento y reparación de sus infraestructuras de riego, con organismos del Estado como los gobiernos regional y locales, el FONCODES, el PRONAMACHSC y, en los dos últimos años, **desco**.

INTERESES DE LOS ACTORES LOCALES Y GRADOS DE PODER EN EL TERRITORIO

Junta de Usuarios (JU)

Al margen de lo establecido por la ley, la consolidación de la Junta y sus comisiones dependen, en opinión de su presidente (quien toma las decisiones sin mayor intervención de sus miembros), de la formalización de cada una de ellas y el pago de una tarifa como la única forma de garantizar que los usuarios cumplan con sus obligaciones. De acuerdo con las normas, esta junta debe buscar una gestión eficiente del recurso hídrico, a partir del mantenimiento adecuado de

las infraestructuras de riego, así como la asistencia técnica y la capacitación para fortalecer a las comisiones de regantes y vigilar el cumplimiento de la función de las comisiones. Sin embargo, no ha logrado una ubicación visible en la organización de los usuarios. Los agricultores de Pausa no distinguen el rol de la JU y la Comisión, y las ven como instancias con las mismas funciones.

Comisiones de regantes (CR)

Deben estar encargadas de las acciones de mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura mayor, y una distribución racional del agua de riego entre los usuarios. Sin embargo, los directivos de las CR tienen dificultades debido a que la planificación de las acciones de conservación y mantenimiento no ha sido priorizada y menos discutida con sus usuarios. Por este motivo, enfrentan contingencias no previstas (situaciones de emergencia) y vuelcan todos sus esfuerzos a resolver estos asuntos coyunturales perdiendo la visión de perspectiva.

Las CR utilizan los recursos recaudados de la tarifa; gestionan apoyo del gobierno local y regional; y solicitan nuevas cotizaciones, además del aporte con mano de obra no calificada a todos los usuarios. Finalmente, se quedan sin recursos para su propio funcionamiento y el mantenimiento del canal principal, y eso los obliga a solicitar nuevas aportaciones económicas y de mano de obra. Dentro de los intereses de las CR, está garantizar el riego oportuno y adecuado de los cultivos de sus asociados, apoyar al cumplimiento del pago de la tarifa y apoyar a la Administración Técnica del Distrito de Riego (ATDR), para dar cumplimiento a las normas referidas a la implementación y mantenimiento de la infraestructura de riego, en concordancia con la legislación vigente.

El estilo de gestión de las CR ha generado un fuerte distanciamiento entre los usuarios y sus directivos. Los usuarios consideran que, sumadas, sus aportaciones son altas frente a cualquier tarifa de otras realidades y a cambio reciben un servicio deficiente. Sin embargo, y a pesar de la situación descrita, las comisiones de regantes siguen considerándose como las organizaciones que deben tener el control y la decisión en el tema de agua.

Los comedores populares y Vaso de Leche

No han logrado implementar un plan de acción propia. Las movilizaciones y reclamos de sus directivas han sido por la oportunidad y la cantidad de alimentos que reciben. En realidad, siguen siendo expresión del paternalismo desarrollado en la década del noventa por el régimen de Fujimori, pues no han incorporado en sus demandas la necesidad de desarrollar proyectos de carácter estratégico productivo que les permitan competir con sus productos y contribuir el desarrollo agrario de la zona.

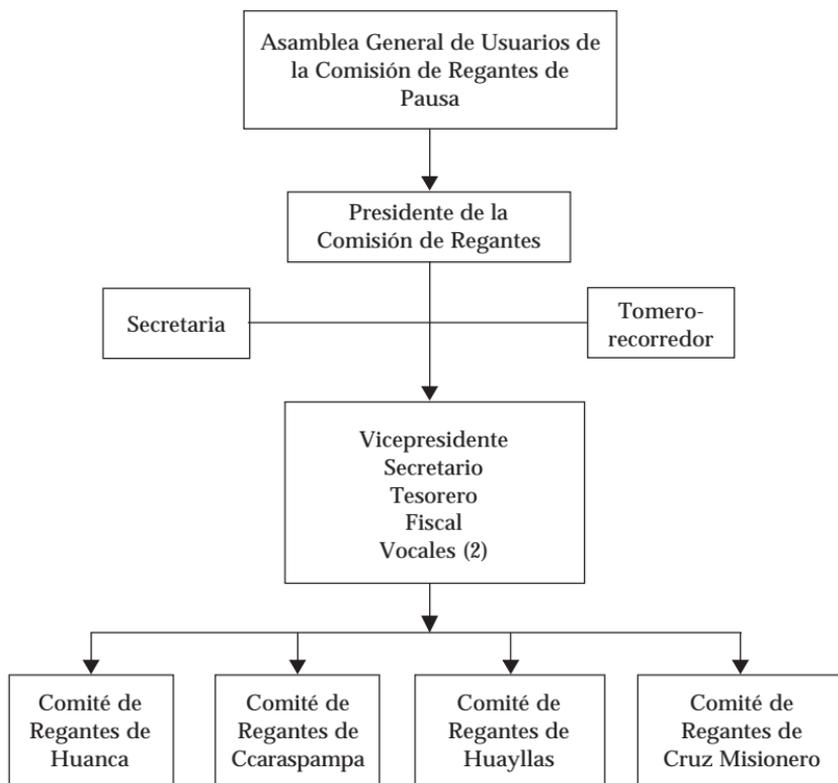
FORMAS ORGANIZATIVAS EXISTENTES Y OBJETIVOS CENTRALES DE LOS ACTORES SOCIALES

La Comisión de Regantes de Pausa está conformada por siete miembros, además del personal contratado (un tomero-recorredor y una secretaria) que realiza acciones de apoyo. La contratación del tomero-recorredor se realiza por acuerdo de la Comisión y de los representantes de los comités de riego de los cuatro sectores existentes en la zona. Este es el espacio de reunión de los directivos, que se aprovecha para tomar decisiones sobre la distribución y trabajos de mantenimiento de la infraestructura de riego. Sin embargo, una queja permanente es que el presidente no se sujeta a estos acuerdos y se conduce en coordinación con el tomero-recorredor, asumiendo atribuciones en la distribución del agua que no le corresponden. Esta situación resquebraja las relaciones entre los usuarios y sus directivos.

Por otro lado, estos comités han replicado la estructura de la Comisión de Regantes. Tienen un presidente, un secretario, un tesorero, un fiscal y dos vocales, y contratan un alcalde de aguas (sectorista), encargado de vigilar el cumplimiento de los turnos en la distribución de aguas en el ámbito de los usuarios dentro del sector.

El rol de las comisiones de regantes es la implementación de acciones de conservación, manejo y mantenimiento de las infraestructuras de riego; así como la distribución del agua y el cuidado de su uso racional. Además, deben participar en la formulación de los planes de cultivo y riego, y garantizar la participación

Organigrama de la Comisión de Regantes de Pausa



activa y permanente de los usuarios de agua en el control racional de los recursos (agua y suelo).

Por otro lado, la conformación de los comités ha sido una respuesta «frente a la inoperancia de la Comisión» para resolver los problemas en la gestión del agua en el distrito. De hecho, esta enfrenta serios desencuentros con la Comisión de Regantes y la Administración de Aguas, que pretenden desconocer sus decisiones internas. Sin embargo, en las actuales condiciones es una alternativa que cohesiona a los usuarios con motivaciones e intereses comunes dentro de un sector en el que el agua es factor de múltiples conflictos.

CALIDAD DE LA REPRESENTACIÓN: DESARROLLO DE TRADICIONES DEMOCRÁTICAS

La representación de los directivos de las organizaciones de riego es muy débil. En ese sentido, no logran ganar la credibilidad y legitimidad de sus bases, con lo que toma cuerpo el peligro de la ingobernabilidad institucional. Los cambios de los cuadros directivos de estas organizaciones están normados por ley y directivas que se emiten desde la Intendencia Nacional de Aguas. Del cumplimiento de estas normas se encarga el subadministrador técnico del subdistrito de riego Pausa, con el apoyo de la Junta de Usuarios, supervisión que realiza cada dos años, entre los meses de noviembre y diciembre. El proceso electoral se realiza de acuerdo con la normatividad vigente, con listas de candidatos. En las últimas elecciones, de la actual gestión solo se presentó una lista que fue proclamada.

CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LAS ORGANIZACIONES

Una característica general de todas las organizaciones de la sociedad civil en la provincia es su inoperatividad. A excepción de la Junta de Usuarios, las comisiones de regantes y, ahora, los comités de regantes, así como las organizaciones sociales y económicas de la provincia, no tienen funcionamiento regular. Por ejemplo, las lideresas de las organizaciones de mujeres (comedores populares y Vasos de Leche) se reúnen (a convocatoria del municipio y el PRONAA) cada tres meses para recibir los alimentos. Los comedores populares no funcionan como tales, y los alimentos⁹ se distribuyen entre sus integrantes. No es una organización que moviliza a sus asociadas para definir y gestionar un proyecto colectivo, ampliar los servicios alimentarios o contribuir a dinamizar la producción local reinvertiendo la asignación presupuestal en productos de la zona.

En términos generales, los directivos de las organizaciones sociales asumen un comportamiento caudillesco, verticalista y antidemocrático, desvinculados de sus bases y expresando opiniones inconsultas en

⁹ Productos principalmente de origen externo. En la última reunión, esta organización, convocada por la municipalidad, acordó adquirir: arroz, lentejas y atún.

las diferentes instancias de decisión multisectorial convocadas por la municipalidad provincial. Por otro lado, es difícil pensar en la existencia de fuertes vínculos entre estas organizaciones. Los procesos de discusión y formulación de los presupuestos participativos han permitido generar espacios de encuentro y reflexión, pero aún no han logrado desarrollar un pleno ejercicio de ciudadanía, que visualice la práctica de los derechos y deberes ciudadanos. Así, la improvisación es una práctica que se reproduce en las organizaciones sociales. La planificación y la concertación les parecen difíciles y problemáticas de implementarse, y perciben como innecesario la formulación de planes de trabajo que ordenen su cotidianidad.

Mecanismos existentes para la canalización de las demandas

NEGOCIACIÓN

La subadministración del subdistrito de riego Pausa reproduce el habitual círculo vicioso en los trámites de la administración pública, hecho que la hace ineficiente e inoperativa. Además, no tiene facultades para dar licencia de uso de agua ni resolver problemas, por lo que es prácticamente una mesa de trámite documentario. Los problemas se ahondan cuando la ATDR toma demasiado tiempo para dar respuestas y emitir resoluciones. Los usuarios están distantes de la sede de esta autoridad y, además, esta no realiza visitas de seguimiento a la zona y en las oportunidades que lo ha hecho se preocupa por el cumplimiento del pago de tarifas y no por la resolución de los problemas y reclamos de los usuarios, ni por el manejo eficiente del agua. Con estas limitaciones, los usuarios realizan gestiones para el mejoramiento de la infraestructura ante las diversas instituciones públicas (el gobierno local, los proyectos especiales y el gobierno regional), centrándose básicamente en lo concerniente al canal principal.

CONFLICTO/VIOLENCIA

En una mirada panorámica, observamos que un primer desencuentro se da entre los usuarios y sus directivos, por los temas de la distribución del agua y el pago de las tarifas. La distribución de agua ha desarrollado un conjunto de vicios en el proceso de negociación, y los acuerdos no se respetan, ya que existen preferencias que rompen los turnos establecido. Por otro lado, los robos se denuncian pero no se sancionan, a lo que se suma la precariedad de su infraestructura. Debemos notar que estos reclamos no son resueltos por la autoridad de aguas de Pausa.

Respecto a la tensión frente al pago de la tarifa se expresa un reclamo de los usuarios frente a una «doble exigencia»: por un lado, están los desacuerdos ante el pago a la Junta de Usuarios que establece la Administración de Aguas¹⁰ y, por el otro, ante las nuevas aportaciones para resolver las contingencias en la infraestructura que se agregan a las faenas obligatorias. El problema surge cuando se utiliza la tarifa para resolver las contingencias y se exige nuevas aportaciones económicas y de mano de obra para la conservación y el mantenimiento.

Esta situación encubre problemas de inequidad, tanto en el reparto de aguas como en las aportaciones económicas y de mano obra en las faenas. En expresión de los usuarios, «los cumplidos y puntuales son los minoristas, la mayoría de usuarios, que poseen microparcels y son la garantía para tener el agua en las parcelas». Los mayoristas aportan igual o menos que los minoristas pero siempre reciben más agua.¹¹

¹⁰ En la Comisión de Regantes de Pausa, la tarifa es de 50.00 soles por ha al año, que debe invertirse principalmente en el mantenimiento y conservación de la infraestructura. Pero las faenas de limpieza y mantenimiento gratuito disfrazan el aporte y pago no reconocido del usuario, ya que al momento de calcular el pago de las tarifas estos no son considerados.

¹¹ Los conceptos de 'mayoristas' y 'minoristas' permiten diferenciar a los que manejan parcelas más grandes que los minifundistas, cuyas propiedades oscilan entre 0,12 y 1 ha. Los minoristas aportan con una jornada de trabajo según el área de cultivo, y los mayoristas ponen uno o dos peones, pero sus propiedades pueden ser de dos, tres o cinco hectáreas.

De acuerdo con las normas, la gestión del agua solo es competencia de la ATDR,¹² cuya sede se encuentra en Ocoña. La Subadministración del Distrito de Riego, que se encuentra en Pausa, no es una instancia resolutoria. Aquí encontramos otra situación conflictiva, esta vez entre los usuarios y la ATDR. La directiva de la Comisión de Regantes decide quienes pueden usar el agua, fuera del padrón de usuarios,¹³ situación que afecta la disponibilidad de este recurso en el caudal definido para los usuarios empadronados quienes «supuestamente»,¹⁴ de acuerdo con un estudio de la ATDR, tienen suficiente agua. Ante esta situación, los directivos, en vez de resolver los problemas, van ampliándolos y complejizándolos, con lo cual las diferencias entre los usuarios y la organización se hace cada vez más evidente.

Además de estos problemas, la Junta de Usuarios de Pausa no logra representatividad y reconocimiento entre sus bases,¹⁵ porque está integrada por usuarios que se abastecen de fuentes de agua y manejan sistemas diferentes, además de estar asentados en ámbitos geográficos que no guardan relación entre sí. Por este motivo, es difícil definir problemas comunes entre ellos, salvo el rechazo al pago de la tarifa.

Importancia de la participación ciudadana para la canalización de las demandas

PROCESOS PARTICIPATIVOS EXISTENTES EN EL TERRITORIO

En los últimos años, y como parte del proceso de la descentralización y democratización del país, se han instalado, en la provincia, instancias

¹² Es la única instancia que por ley está facultada para emitir autorizaciones para el uso de agua, en función a un estudio técnico de balance hídrico.

¹³ Se trata de personas que no forman parte de los usuarios empadronados y que, por eso, necesitan incorporar nuevas áreas y una dotación de agua no programada para la que requieren una autorización. A fin de no tener problemas, recurren al presidente y al tomero, con lo cual logran el derecho de uso del agua. Esta es una de las formas que los usuarios señalan como los «negociados» o «ventas ocultas».

¹⁴ Un estudio y balance hídrico de la cuenca y la microcuenca no existe. La ATDR actúa sobre estimaciones generales que la Subadministración, con sede en Pausa, alcanza.

¹⁵ Estas están conformadas por 18 comisiones de regantes en el ámbito de la provincia de Páucar del Sara-Sara y cinco distritos de la provincia de Parinacochas.

formales de participación, establecidas por la Ley Orgánica de Municipalidades, y los procesos participativos. Una primera instancia de participación de la sociedad civil es el Consejo de Coordinación Local (CCL). La participación de los representantes de las organizaciones sociales es limitada, tanto en el registro de organizaciones para la determinación de la representación como en la presentación y debate de las propuestas para el desarrollo local, que deberían incorporarse en el plan estratégico y en los talleres del proceso del presupuesto participativo.

Algo diferente es lo que acontece con el proceso del presupuesto participativo, que ha permitido dinamizar la presencia y el encuentro de las diversas organizaciones y representantes sociales, tanto en el ámbito provincial como distrital. Este espacio ha posibilitado la socialización y actualización de los planes de desarrollo provincial y distritales (por lo menos en los aspectos medulares de estos instrumentos de gestión) y, por otro lado, ha orientado la inversión pública local hacia la atención de las demandas más urgentes. Sin embargo, presenta aún limitaciones en la priorización de actividades y proyectos, debido a la incidencia de los sectores más fuertes y del mismo gobierno local. La prioridad en la provincia sigue siendo los proyectos de infraestructura vial, hecho totalmente comprensible por la lejanía y precariedad de su acceso.

ACTORES QUE PARTICIPAN: FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Los actores sociales que regularmente están presentes en el proceso del presupuesto participativo son la Comisión de Regantes de Pausa, las juntas vecinales, los clubes de madres, los comedores populares y las asociaciones de padres de familia (APAFAS), a los que se suman los representantes de los sectores públicos (Salud, Agricultura, Educación, etcétera). Desde este ámbito, las organizaciones de usuarios de aguas muestran las siguientes características clasificadas como fortalezas o debilidades:

- **Fortalezas**
 - El reconocimiento de las instituciones locales y de la ciudadanía.

- La formalidad de su funcionamiento.
- La experiencia organizativa y el conocimiento de sus potencialidades, que les permite definir acciones de fortalecimiento y desarrollo.
- **Debilidades**
 - Sus estilos tradicionales de gestión institucional.
 - El acceso de mujeres y jóvenes a la dirección sigue siendo limitado, no solo en términos cuantitativos sino, también, en términos de la calidad de sus líderes.
 - Hay una fuerte influencia de la cultura paternalista en la gestión y relación con otras organizaciones sociales e instancias del Estado.
 - No hay una práctica de concertación y de planificación en su actuación.
 - Las faenas de limpieza y mantenimiento ocultan relaciones de explotación.

MEDIACIONES FAVORABLES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Uno de los aportes del proceso participativo es la implementación de instrumentos de control a través de los comités de vigilancia ciudadana. Estos realizan el seguimiento y evaluación sobre la ejecución del presupuesto participativo. En este caso, las normas presentan vacíos que impiden una acción adecuada de los comités de vigilancia y control del presupuesto participativo. Sucede lo mismo con los CCL, que tienen un carácter consultivo y sujeto, finalmente, a las decisiones de las autoridades del gobierno local, además de sus limitaciones para presentar propuestas para el desarrollo de la localidad.

Conclusiones preliminares

¿Cuál es la lógica de acción que moviliza hoy en día a los actores locales y a las organizaciones existentes?

La gestión del agua, en el ámbito nacional, es sumamente importante. Sin embargo, enfrenta problemas serios, en el que intervienen muchos actores. Por ejemplo, están los problemas entre Moquegua y Arequipa por el río Tambo, en el que las movilizaciones, tomas de vías, posiciones irreductibles de los gobiernos regionales,¹⁶ intermediaciones del gobierno nacional y la designación de la Autoridad Autónoma del Río Tambo forman parte de una historia conocida. Recientemente, estuvo el enfrentamiento entre el distrito de Chaviña y Cora-Cora,¹⁷ en la provincia de Parinacochas (Ayacucho), por las aguas de la represa de Ancascocha.

Las relaciones de los pueblos asentados en una cuenca determinada siempre han expresado diferencias en el uso y la distribución del agua, y han marcado el dominio y la imposición del poder económico y político, que guarda relación con el control de la tierra y la condición social y económica de la población en conflicto. En este sentido, la situación se agrava cuando existen criterios opuestos sobre cómo debe manejarse el espacio agrario. La tenencia y manejo atomizado de la tierra en microparcels (algo evidente en el área andina) se presenta en permanente contradicción con los nuevos modelos de organización y gestión de los sistemas de riego (de agricultura convencional occidental) impuestos desde el Estado, cuyas políticas en este sentido siempre han estado alejadas de una debida comprensión de la realidad y han desechado las formas de organización existentes, por considerarlas erróneamente como ineficientes

¹⁶ Los enfrentamientos de Cristala Constantinides, presidenta regional de Moquegua, y Daniel Vera Ballón, presidente regional de Arequipa, son muy conocidas.

¹⁷ Chaviña es un distrito de la provincia de Lucanas, en la frontera con la provincia de Parinacochas cuya capital es Cora-Cora. El problema se arrastra desde muchos años atrás, pero estalló en el mes de agosto del presente año, cuando Cora-Cora intenta hacer realidad el uso de las aguas. A fines de septiembre se registra el enfrentamiento entre Chaviña y Cora-Cora, con 32 heridos.

Para las organizaciones andinas, las obras de infraestructura de riego respondían a las necesidades de la población, pero la desestructuración de la tenencia de la tierra modificó este paisaje y permitió que las decisiones colectivas de acceso al agua y las obligaciones en la conservación expresen ahora nítidamente las relaciones de poder y las diferencias de acceso a la tierra. En 1980, la Línea Global de Pequeñas y Medianas Irrigaciones culminó el proyecto denominado Irrigación Pausa y amplió la frontera agrícola reducida hasta ese momento a los actuales barrios Huanca y Huayllas, fuente principal de vida de los paucinos. Ese año se incorporaron alrededor de 250 ha, que, sumadas a las existentes en el sistema de riego de los barrios Huanca y Huayllas, hicieron un total de 680 ha de tierras bajo riego.

Posteriormente, en 1999, se instala, en Pausa, la Administración de Aguas, que intenta organizar a los usuarios en el modelo que ordena la Ley de Aguas, originando una nueva fuente de tensiones porque, como habíamos dicho, la normatividad no contempla la experiencia campesina en la organización, manejo y gestión del agua en la distribución de los derechos de uso del agua en la población.¹⁸

¿Como se articulan y establecen las redes o alianzas para la canalización de demandas y resolución de conflictos?

El espacio de concertación y de definición de alianzas para ordenar mejor las demandas colectivas es la del presupuesto participativo, pero aún no logrado generar un movimiento del conjunto. La Comisión de Regantes establece una relación directa con organismos de apoyo para

¹⁸ Antes de la propuesta organizativa de la Administración de Aguas, funcionaba un comité de regantes, integrado por un presidente, un secretario, un tesorero, dos vocales y un alcalde, nombrados anualmente en asamblea general del pueblo, en la plaza principal de Pausa. Todos tenían la obligación de pasar por los distintos cargos. El primer cargo por el que debía pasar un usuario era el de alcalde, cuya función era controlar la distribución del agua. Era una verdadera escuela de líderes. El Comité tenía la atribución de hacer cumplir cualquier sanción sobre las infracciones de los usuarios y contaba con el respaldo de la población.

ejecutar obras. Para el apoyo de FONCODES, solicita al gobierno local que lo gestione y, cuando es aprobado, se ve obligada a coordinar con un núcleo ejecutor que tiene autonomía frente a la organización de los usuarios. Ello se da porque FONCODES, a pesar de ser un programa transferido a los gobiernos locales, define de forma independiente las obras, condicionando a los gobiernos locales y a los beneficiarios el nombramiento de *núcleos ejecutores* como sus responsables e interlocutores. Así, dadas las características de la conformación de estos núcleos ejecutores, puede suceder que sus miembros no sean usuarios. Por otro lado, la gestión de los gobiernos locales no ha logrado contribuir a la articulación de los agentes sociales de la comunidad en torno al desarrollo local, que podrían ser los puentes de negociación de sus demandas.

¿Son importantes para los actores locales y sus organizaciones los ámbitos oficiales de coordinación local y regional?

El CCL, en su condición de instancia consultiva, es una instancia casi decorativa. Además, los representantes de la sociedad civil, elegidos para integrarlo, provienen de los programas sociales, del sector Educación y de las juntas vecinales, sectores con los cuales las comisiones de regantes no han logrado establecer un diálogo para definir sus demandas. Ante el Consejo de Coordinación Regional (CCR), hay dos representantes de la provincia, que sirven de puentes para lograr atención presupuestal y la construcción de algunas obras específicas:¹⁹ uno de ellos es el alcalde provincial y el otro, el consejero regional por la provincia.

¹⁹ En el 2006 se han ejecutado el mejoramiento de tres obras de riego en los distritos de Corcuella, Ushua, Pausa, además de otras relacionados con educación y salud.

¿La desigualdad existente en la zona es un factor importante para las relaciones y las características que adoptan los actores sociales?

Hay una estratificación socioeconómica definida por los propios usuarios. Estos están ubicados en dos grupos económicos: los *mayoristas* y *minoristas*. El primer grupo tiene, además de mayor acceso a la tierra y al uso del agua, control en las actividades comerciales y, a su vez, puede generar acciones de incidencia en la localidad y tienen relación con organizaciones político partidarias.²⁰

Bibliografía

DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE AYACUCHO

2000 Plan Estratégico de Desarrollo Institucional 2001 al 2006.

FONDO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO (FONCODES)

2000 *Mapa de pobreza 2000*. Lima: FONCODES.

MINISTERIO DE SALUD (MINSA)

2004 *Análisis de la situación de Salud*. Red de Salud Cora-Cora-Pausa, 2004.

SERVICIO HOLANDÉS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO (SNV-PERÚ)

1998 *Perfil Región Sur*. Ayacucho, 1998. Lima: SNV.

²⁰ Pequeñas tiendas de abarrotes, restaurantes, alojamientos, ferreterías y cabinas de Internet, entre otros negocios, son los que tienen voz en las reuniones multisectoriales convocadas por la municipalidad o a través de las juntas vecinales.

Notas sobre los autores

Alejandra Alayza

Licenciada en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y magíster en Estudios Políticos Aplicados por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Políticas Públicas, y en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid. Presidente de la Federación de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica del Perú (FEPUC) entre 1999 y 2000. Se ha desempeñado como investigadora asociada y asesora parlamentaria.

Teresa Cabrera

Estudiante de Sociología en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Coautora del estudio *Género y espacio público*, de próxima publicación en la serie Estudios Urbanos de desco. Miembro del Observatorio Urbano.

Alejandro Diez

Licenciado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y doctor por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París. Autor de *Los desplazados en el Perú y Elites y poderes locales. Sociedades regionales ante la descentralización*. Profesor de Antropología en la PUCP desde 1996. Ha trabajado 10 años en investigación para el desarrollo en el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA). Ha desarrollado varias investigaciones y consultorías en las áreas de organización y procesos sociales

(economía, religión y política), así como en la de provisión de servicios (educación y salud) en áreas rurales.

Úrsula Durand

Bachiller en Gobierno y Economía por la Cornell University y magíster en Latin American Studies por la Universidad de Oxford. Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Especialista en los temas de coca y cocaína, así como coccaleros y movimientos sociales.

Harold Hernández

Magíster en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú y con estudios de doctorado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Autor de varias publicaciones fundamentalmente vinculadas a temas de antropología de la religión. Profesor ordinario de la UNMSM.

Ladislao Landa

Magíster en Antropología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador, y doctor en Antropología por la Universidad de Brasilia (Brasil). Autor de los trabajos «Pensamientos indígenas en nuestra América» (2006) y «¿Una re-antropología de los movimientos indígenas?». Investigador del Instituto Nacional de Cultura (INC) de Lima. Profesor invitado de la facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ganador del concurso de ensayos «Los legados teóricos de las ciencias sociales en América Latina y el Caribe», organizado por CLACSO. Investigador sobre temas indígenas en países latinoamericanos.

Margarita Larico

Licenciada en Antropología por la Universidad Nacional de San Agustín-Arequipa y con estudios de maestría en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Trabaja en el proyecto «Mejora de la Calidad del Empleo Dedicado a la Crianza de los Camélidos en la Provincia de Lampa, Puno-desco» como responsable de fortalecimiento institucional.

Aquilino Mejía

Ingeniero agrónomo por la Universidad Nacional Agraria. Autor de los trabajos «Crianza de camélidos andinos y el desarrollo rural», «Manual de operación y mantenimiento de infraestructuras de riego por gravedad» y «Manual de construcción, conservación y mantenimiento de andenes». Coordinador de la Unidad Operativa Territorial Caylloma del Programa Regional Sur de **desco** y responsable de los componentes fortalecimiento de la institucionalidad y producción agropecuaria de dicha unidad.

Federico Negrón

Licenciado en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú y diplomado del Programa de Especialización en Proyectos de Inversión Pública de la Escuela de Posgrado de la Universidad del Pacífico. Editor de publicaciones e informes internacionales sobre cooperación internacional y finanzas para el desarrollo. Consultor de entidades del sector público y de la cooperación internacional.

Guillermo Nugent

Magíster en Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Coordinador de la Maestría de Sociología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Investigador asociado del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo **desco**.

Gissela Ottone

Ingeniera en Industrias Alimentarias por la Universidad Nacional Agraria La Molina, con estudios en Administración de Negocios. Especialista en el acompañamiento a microempresas rurales con habilidades en los negocios de producción de cereales transformados, carne y fibra de alpaca, y productos lácteos. Coordinadora del Área de Transformación y Comercialización del Programa Sierra Centro de **desco**.

Bruno Revesz

Politólogo. Autor de diversos trabajos sobre gobernabilidad y gobernanza, y sobre descentralización y desarrollo territorial y rural. Investigador y director del Programa de Proyección Regional del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado en Piura.

Marco Rodríguez

Bachiller en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Miembro de la línea gestión local del programa urbano de **desco** «Contribuyendo al desarrollo de los procesos de participación ciudadana, presupuesto participativo y vigilancia ciudadana en los distritos de Lima Sur».

Ingrid Saito

Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con estudios de maestría en Antropología en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigadora de **desco** y miembro de la Unidad de Planificación de Desarrollo Estratégico.

Juan Santa Cruz

Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y magíster en Desarrollo Rural por la Universidad Nacional del Altiplano (UNA). Coautor de *Problemas agrarios y Teoría y técnicas de la comunicación rural*, publicados por la Escuela de Posgrado de la UNA, en 1988; así como de *Orientaciones metodológicas para la formación de extensionistas campesinos del desarrollo rural* (2001). Responsable de la Unidad Operativa Territorial Páucar del Sara-Sara en el sur de Ayacucho del Programa Regional Sur de **desco**.

Laura Soria

Licenciada en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú y candidata a magíster en Género, Sexualidad y Políticas Públicas por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Jefa del Programa Urbano de **desco**. Especialista en temas urbanos, género y participación ciudadana.

Eduardo Toche

Historiador de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y Magíster en Historia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador. Ex investigador de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Actual investigador de **desco** y profesor de la Maestría en Historia de la UNMSM.

Juan José Velille

Contador público egresado de la Universidad Católica Santa María de Arequipa. Miembro de la Red Nacional de Facilitadores del Grupo Propuesta Ciudadana y afiliado a la Red Perú. Responsable de desarrollo institucional, capacidades productivas y gestión local de la Unidad Operativa Territorial Caravelí del Programa Regional Sur de **desco**. Especialista en finanzas, tributación municipal y gestión de gobiernos locales.

Ana María Yzaguirre

Licenciada en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro del Programa Selva Central de **desco** y responsable de su línea de organización y gestión local.