



# PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PERÚ: DISPUTAS, CONFLUENCIAS Y TENSIONES

*Aldo Panfichi*  
Editor



**FONDO  
EDITORIAL**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ. 90 AÑOS



**Participación ciudadana en el Perú:  
disputas, confluencias y tensiones**

Fondo Editorial PUCP



# Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones

*Luis Antonio Camacho*

*Juan Luis Dammert*

*Félix Lossio*

*Stephanie McNulty*

*Aldo Panfichi*

*Lino Pineda*

Aldo Panfichi

Editor

Fondo Editorial PUCP

*Participación Ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*

© Aldo Panfichi, editor

Primera edición, agosto de 2007

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2007

Plaza Francia 1164, Lima 1 - Perú

Teléfonos: (51 1) 626-6140, 626-6142

Fax: (51 1) 626-6156

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño de cubierta e interiores: Juan Carlos García Miguel

*Derechos reservados. Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.*

Esta publicación ha sido posible gracias a una investigación financiada por el CISEPA

ISBN: 978-9972-42-819-7

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2007-07053

Impreso en el Perú - Printed in Peru

## ÍNDICE

PRÓLOGO	11
CAPÍTULO 1	
DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN: EL FUJIMORISMO Y LOS GOBIERNOS DE TRANSICIÓN	
<i>Aldo Panfichi</i>	17
1. La participación durante el fujimorismo	22
2. La participación durante la transición democrática	30
3. A modo de conclusión	41
CAPÍTULO 2	
DE LA CONFRONTACIÓN A LA CONCERTACIÓN EN LAS PROVINCIAS DE HUANTA EN AYACUCHO Y CHURCAMP A EN HUANCÁVELICA	
<i>Aldo Panfichi y Lino Pineda</i>	45
Introducción	45
1. Antecedentes	47
2. La Mesa de Concertación de la provincia de Huanta (Ayacucho)	52
2.1. <i>La historia local</i>	53
2.2. <i>La sociedad política</i>	56
2.3. <i>Democracia y violencia política</i>	59
2.4. <i>Autoritarismo y pacificación</i>	64
2.5. <i>Concertación</i>	67
3. La Mesa de Concertación de la provincia de Churcampa (Huancavelica)	77
3.1. <i>La historia local</i>	77
3.2. <i>Democracia y violencia política</i>	79
3.3. <i>Autoritarismo y pacificación</i>	83
3.4. <i>Concertación</i>	86

4. Conclusiones	92
-----------------	----

### CAPÍTULO 3

#### PARTICIPACIÓN, CONCERTACIÓN Y CONFRONTACIÓN EN PUNO. LA MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

*Aldo Panfichi y Juan Luis Dammert B.* 95

Introducción 96

1. La historia regional de Puno 102

1.1. *El problema de la tierra, gamonales y rebeliones campesinas* 103

1.2. *Reforma Agraria y violencia política* 105

2. Autoritarismo y sociedad civil 112

2.1. *Primeras experiencias de concertación* 117

3. Desarrollo y políticas de la MCLCP de Puno 119

3.1. *Los actores* 122

3.2. *MCLCP en los espacios locales* 126

3.3. *Entrampamiento del proceso de concertación* 128

3.4. *Conflictividad social en Puno* 134

3.5. *Desarrollo de estrategias alternativas* 138

4. Reflexiones finales 142

### CAPÍTULO 4

#### LA MESA DE DIÁLOGO DE LA PROVINCIA DE ESPINAR (CUSCO): SOLUCIONANDO CONFLICTOS ENTRE LA SOCIEDAD CIVIL LOCAL Y LA EMPRESA MINERA BHP BILLITON TINTAYA SIN LA PRESENCIA DEL ESTADO

*Luis Antonio Camacho y Félix Lossio* 147

Introducción 147

1. La provincia de Espinar: características socioeconómicas y breve historia reciente 152

2. La mina Tintaya y la provincia de Espinar 164

2.1. *Gestión estatal de la operación minera de Tintaya* 164

2.2. *Gestión privada de la operación minera de Tintaya* 172

3. La mesa de diálogo de la provincia de Espinar 185

3.1. *Los actores y sus motivaciones* 187

3.2. Organización y funcionamiento de la Mesa de Diálogo	195
3.3. Las percepciones de los actores	198
3.4. Los logros de la Mesa de Diálogo	203
4. Reflexiones finales: sociedad civil, minería, concertación y fortalecimiento de la ciudadanía	217
Entrevistas realizadas	228
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>PARTICIPACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL: EXPERIENCIAS DE CCR Y PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN SEIS REGIONES</b>	
<i>Stephanie McNulty</i>	231
1. Experiencias regionales con mecanismos participativos	234
1.1. Lambayeque	234
1.2. Moquegua	238
1.3. Cajamarca	244
1.4. Ayacucho	247
1.5. Cusco	251
1.6. Loreto	255
2. Explicando el éxito: factores que mejoran los procesos participativos	259
<b>BIBLIOGRAFÍA GENERAL</b>	267
<b>SOBRE LOS AUTORES</b>	285



## Prólogo

Este libro busca contribuir con el debate teórico y político sobre la democracia peruana, a partir del análisis de distintas experiencias de participación ciudadana desarrolladas en el país durante los últimos años. Se trata de un esfuerzo por ubicar los hallazgos y reflexiones de estas experiencias en el marco del debate actual sobre los dilemas y las dificultades que enfrenta la construcción de la democracia en América Latina. Un debate que deja atrás el estudio de la democracia como un mero acto de autorización y representación electoral, o como el estudio de las condiciones que permiten la transición de un régimen autoritario a otro democrático, para centrarse en las formas innovadoras en que los ciudadanos deliberan y buscan participar, muchas veces sin éxito, en las decisiones que afectan el interés general de la ciudadanía.

Debatir e intercambiar ideas sobre la construcción social de la democracia es urgente en nuestro país, ya que corremos el peligro de pasar, sin mayor problema, de un extremo valorativo a otro cuando analizamos el papel que cumplen los ciudadanos en este proceso. En efecto, hasta hace muy poco tiempo, la participación de los ciudadanos en espacios de concertación con autoridades y funcionarios del Estado era considerada por la mayoría de los analistas como una innovación política positiva, dirigida a mejorar la calidad de las políticas públicas y fortalecer el frágil

sistema democrático peruano. Últimamente, sin embargo, el consenso en favor de la participación ciudadana ha desaparecido debido a los modestos resultados obtenidos en la lucha contra la pobreza, a la continuidad del conflicto como forma principal de plantear demandas por parte de los ciudadanos pobres y al continuo desprestigio de la política que se pensaba la participación iba a revalorar.

El desengaño, sumado a la falta de discusión académica y política sobre las experiencias de participación, corre el riesgo de producir un bandazo analítico: del entusiasmo principista de los inicios de la transición *post* Fujimori al pesimismo elitista y conservador de nuestros días. Estudios recientes muestran esta tensión. De un lado, la defensa irrestricta de la participación ciudadana como el medio para construir una democracia participativa superior en todo sentido a la democracia representativa. De otro lado, la idea que la participación ciudadana en lugar de fortalecer el sistema democrático lo debilita aún más, al desafiar la legitimidad de las instancias democráticas representativas con otros espacios socio-estatales y al crear las condiciones para la aparición de advenedizos, *outsiders* y discursos antipolíticos. Los problemas de nuestra democracia, desde esta perspectiva, podrían deberse a «excesos participativos» que habría que suprimir.

Lo interesante es que ambas posiciones opuestas echan mano de un mismo discurso homogenizador, que no toma en cuenta la existencia de distintas concepciones y significados de la participación ciudadana, vinculadas por lo general a distintos proyectos y actores políticos. Detrás de la homogenización semántica que impide la discusión se ocultan diferencias políticas sustantivas, por lo que al ignorarlas se facilita el percibir a la participación como una política lineal y uniforme a lo largo de varios periodos e incluso regímenes. Con esta generalización resulta sencillo entusiasmarse o descalificar las experiencias participativas sin prestar atención al proceso político e histórico que ellas representan.

Los cinco trabajos que forman parte de este libro muestran precisamente lo contrario. Es decir, que hay una variedad enorme de experiencias de participación y que estas son resultado de luchas y confluencias entre actores y proyectos políticos distintos. Con este enfoque se busca mostrar cómo se construyen las políticas de participación ciudadana, cuáles son las circunstancias históricas y las confluencias que las facilitan y dificultan, y cómo las cambiantes correlaciones políticas rompen equilibrios y mediatizan sus resultados.

El primer capítulo, «Democracia y participación: el fujimorismo y los gobiernos de transición», de Aldo Panfichi, ofrece un análisis comparado de las políticas de participación ciudadana desarrolladas durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), y los gobiernos de transición de Valentín Paniagua (2000-2001) y Alejandro Toledo (2001-2006). Este capítulo muestra que la participación ciudadana es un terreno de confluencias y luchas entre distintos actores y proyectos, los cuales buscan responder de manera conjunta a desafíos comunes que emergen del contexto económico y político. Se plantea la hipótesis que las confluencias, tensiones y disputas entre distintos proyectos políticos explican la constitución, el desarrollo y el resultado de cada una de estas políticas de participación.

En el segundo capítulo, «De la confrontación a la concertación en las provincias de Huanta en Ayacucho y Churcampa en Huancavelica», Aldo Panfichi y Lino Pineda, nos muestran cómo en los años noventa, luego de la derrota política y militar de Sendero Luminoso, y sobre los restos de sociedades locales destruidas por la violencia, surgen espacios públicos de deliberación donde representantes del Estado, el municipio y la sociedad civil, negocian y concertan planes de desarrollo provincial. Estas experiencias sirven además para mostrar cómo un conjunto de fuerzas confluyen en la reconstitución del tejido organizativo de la sociedad civil y la política local, y cómo el gobierno de Fujimori aprovechó esta situación para cooptar dirigentes sociales y políticos.

El tercer capítulo, «Participación, concertación y confrontación en Puno. La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza», por Aldo Panfichi y Juan Luis Dammert B., discute los alcances y limitaciones de la política pública de lucha contra la pobreza implementada por los gobiernos de transición, mediante el análisis de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Puno. Esta Mesa, considerada un caso exitoso de concertación por su amplia convocatoria regional, por sus logros en la implementación del presupuesto participativo y por su incesante trabajo a favor de los pobres, entró en una suerte de entrapamiento a partir del año 2003, debido a diferencias con la conducción política del recientemente creado Gobierno Regional y a la escalada de numerosos conflictos y protestas sociales. Estos problemas, sumados a la creación de nuevos espacios de concertación a través del proceso de descentralización, han debilitado la Mesa, que ha optado por desarrollar estrategias alternativas de promoción social en zonas rurales. Este capítulo presta especial atención a la dinámica regional puneña y la naturaleza del tejido social vigente en la región.

El cuarto capítulo, «La Mesa de Diálogo de la Provincia de Espinar (Cusco): solucionando conflictos entre sociedad civil local y empresa minera BHP Billiton sin la presencia del Estado», por Luis Antonio Camacho y Félix Lossio, nos presenta el caso de la Mesa de Diálogo creada el año 2000 para solucionar conflictos entre la empresa minera BHP Billiton y las comunidades campesinas afectadas directamente por las actividades de la mina de cobre Tintaya. En este caso se observa la participación activa de actores locales —comunidades campesinas—, nacionales—CONACAMI y diversas ONG—, y trasnacionales—empresas, OXFAM—, con proyectos distintos, pero unidos coyunturalmente en la necesidad de crear un espacio de deliberación y acuerdo que permita continuar con las operaciones mineras y una mejor distribución de sus beneficios. Lo interesante de esta experiencia es que ella ocurre sin la participación del Estado, un pedido expreso de la sociedad civil local, ya que este era percibido como corrupto, represor e ineficiente.

No obstante, lo que parecía constituir una experiencia modelo digna de imitarse en cualquier país minero, ha sufrido recientemente un serio traspicé con protestas de las organizaciones locales acusando el incumplimiento de los acuerdos acordados.

Finalmente, en el quinto capítulo, «Participación y sociedad civil: experiencias de CCR y Presupuestos Participativos en seis regiones», Stephanie McNulty analiza la participación de la sociedad civil en los Consejos de Coordinación Regional y Presupuestos Participativos en Lambayeque, Moquegua, Cajamarca, Ayacucho, Cusco y Loreto. La autora concluye que estos mecanismos pueden tener éxito si están apoyados por una sociedad civil altamente organizada y cohesionada, y si además cuentan con el apoyo político activo de las autoridades locales. De esta manera, McNulty enfatiza la importancia de los liderazgos, tanto del sector público como de la sociedad civil para el éxito de estos espacios.

Todos estos estudios de caso pudieron realizarse gracias a los generosos apoyos de la Fundación Ford y la Fundación Interamericana, y el respaldo del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Obviamente las ideas y afirmaciones que contienen estos trabajos son responsabilidad de sus autores y no comprometen a las instituciones anteriormente mencionadas. En particular queremos agradecer a Augusto Varas, Juan Luis Dammert Bello, Gonzalo de la Maza, Augusto Castro y Doris Mesones por el apoyo en la realización de estos trabajos.



## Capítulo 1

### Democracia y participación: el fujimorismo y los gobiernos de transición

*Aldo Panfichi*

En un trabajo colectivo recientemente publicado se plantea la tesis que la democracia en América Latina es actualmente objeto de una fuerte disputa entre distintos proyectos y entendimientos de lo que debería ser esta democracia (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006). En este libro se definen proyectos en forma amplia y flexible: aquellos conjuntos de ideas, intereses y concepciones de lo que debería ser la vida en sociedad, que inspiran y orientan la acción política de grupos de individuos. Con esta definición los proyectos políticos no se reducen únicamente a formulaciones sistemáticas como los proyectos partidarios, sino que implican distintos grados de estructuración y coherencia sobre aspectos claves de la democracia como la participación ciudadana, la relación entre el Estado y la sociedad, la ciudadanía e incluso la propia política. La disputa se expresaría, entonces, en la lucha entre distintos proyectos por el significado hegemónico de estos aspectos que le dan contenido a la democracia.

Esta disputa es difícil de percibir a primera vista. Los proyectos que se enfrentan en distintos terrenos y espacios, utilizan referencias y discursos comunes o cercanos, pero en realidad estos tienen significados muy distintos, lo cual oscurece las diferencias, homogeniza los matices y reduce los antagonismos. Según Evelina Dagnino, este oscurecimiento de las diferencias es posible por la situación de «confluencia perversa»,

que caracteriza la disputa democrática en la región. La confluencia es definida como el encuentro entre:

[...] proyectos democratizantes que se formaron en la resistencia contra los regímenes autoritarios y continuaron en la búsqueda del avance democrático y, los proyectos neoliberales que se instalaron con diferentes ritmos y cronologías, desde fines de los años 80. La perversidad se localiza en que, apuntando en direcciones opuestas y hasta antagónicas, ambos proyectos políticos utilizan un discurso y nociones comunes y reclaman una sociedad civil activa y propositiva (Dagnino 2004: 14).

Frente a este panorama el libro antes mencionado se propone identificar los proyectos en pugna que se ocultan por los discursos homogenizantes, y de esta manera contribuir a explicitar el debate sobre el tipo de democracia que se quiere construir. En términos generales se postula la existencia de tres grandes proyectos en disputa: el neoliberal, el democrático participativo y el autoritario. De acuerdo a los contextos nacionales estos proyectos tienen distintos grados de consolidación y enraizamiento en la sociedad, algunos muestran formas institucionales y organizacionales más acabadas, mientras otros tienen formas aún embrionarias o fragmentadas. Además, en las experiencias históricas concretas, es posible identificar influencias mutuas e incluso articulaciones pragmáticas y temporales entre los proyectos. Actualmente la disputa por el contenido de la democracia en América Latina enfrenta al proyecto neoliberal con el proyecto democrático participativo, permaneciendo al acecho o articulándose, de manera subordinada, el proyecto autoritario a alguno de los dos anteriores.

El neoliberal es el proyecto hegemónico en la región, que responde a la necesidad de ajustar el funcionamiento de la democracia liberal representativa, del Estado y de las relaciones de este último con la sociedad a las exigencias del nuevo momento de la acumulación capitalista global. En los Andes el nuevo ciclo de expansión de las

actividades extractivas para la exportación de las grandes empresas transnacionales ha ido acompañado de la liberalización de la economía y la sociedad. La primacía del mercado como eje organizador de la economía se ha extendido a la sociedad y al diseño y funcionamiento del Estado. El proceso de transferencia de las responsabilidades sociales del Estado a la sociedad civil y al sector privado transforma a los gobiernos en «proveedores de servicios» y a los ciudadanos en clientes, usuarios o carentes a los que hay que atender.

La participación de la sociedad civil tiene aquí un papel claramente definido. En efecto, la sociedad civil dispone de las organizaciones y los cuadros profesionales para asumir con eficacia la gestión e implementación de las políticas públicas, mientras la definición de estas políticas continúa bajo el control exclusivo del Estado y los funcionarios del gobierno. Asimismo, se postula una idea reduccionista y despolitizada de la sociedad civil, la cual se va paulatinamente restringiendo a las ONG capaces de desempeñar estas funciones, dejando de lado los movimientos sociales, los cuales son percibidos como amenazas a la gobernabilidad.

El proyecto neoliberal propone también la redefinición de la noción de ciudadanía, cuestionando la idea de los derechos universales con el argumento que estos constituyen obstáculos y costos muy altos para la acción modernizante del mercado, proponiendo en su reemplazo políticas sociales focalizadas en los sectores más vulnerables, definidos como carentes. En esta tarea, para compensar la contracción del Estado, se convoca a la sociedad a participar, asumiendo responsabilidades en el combate a la pobreza, en nombre de la solidaridad con los pobres y despojado de todo significado político crítico (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006: 38-68). La política social neoliberal, por lo tanto, se concentra en los individuos carentes y beneficiarios dejando de lado el aspecto comunitario de las organizaciones de estos mismos individuos.

El proyecto democrático participativo emerge como una respuesta a los límites que se atribuye a la democracia liberal representativa, sobre todo a su carácter elitista y a la falta de respuestas a las demandas de justicia social e inclusión política que le hacen amplios sectores de la sociedad. El objetivo del proyecto democrático participativo es la profundización de la democracia mediante una mayor participación de la sociedad en las decisiones del Estado sobre los asuntos de interés público. Esta participación, en el ejercicio del poder de decisión, es considerada un factor clave en la construcción de una mayor igualdad, ya que facilitaría la formulación de políticas públicas orientadas a este objetivo. La participación así entendida busca contribuir con la desprivatización del Estado, es decir, que el Estado esté menos subordinado a la apropiación privada de los recursos públicos y más permeable al interés general de la ciudadanía. Es evidente que esta concepción de la participación es diferente de la participación neoliberal, que se limita a la consulta y, en el mejor de los casos, a la ejecución de algunas políticas públicas.

La concepción de sociedad civil del proyecto democrático participativo enfatiza la heterogeneidad de actores, formatos institucionales e intereses y, por lo tanto, se le considera el terreno constitutivo de la política. Es el lugar donde los actores organizan y plantean sus demandas e intereses y donde se construyen mecanismos de control social sobre las autoridades. En este sentido, la construcción de espacios públicos donde los actores civiles y estatales se encuentren, deliberen y concierten es crucial para el desarrollo del proyecto democrático participativo. En estos espacios radica la posibilidad de acercar los intereses de los ciudadanos a las decisiones gubernamentales. La concepción de ciudadanía que propone este proyecto busca defender y ampliar los derechos individuales y colectivos, vinculándolos con el derecho de participar en la construcción democrática mediante el establecimiento del derecho de participar en la gestión del Estado. Finalmente, el proyecto democrático participativo propone que los mecanismos democráticos participativos y deliberativos

son complementarios y no antagónicos con las instituciones de la democracia representativa.

El proyecto autoritario en el contexto regional en que la democracia es el modelo deseable de organización política, adquiere formas distintas que las clásicas dictaduras militares, pero continúa limitando el funcionamiento de las instituciones democrático-liberales. Este proyecto puede desarrollarse desde el interior de gobiernos civiles elegidos democráticamente, o permanecer en estado de latencia esperando que la insatisfacción ciudadana, con el pobre rendimiento redistributivo de la democracia, cree condiciones favorables para la restitución autoritaria, incluso a través de victorias electorales inobjetables. Al respecto, el informe sobre el estado de la democracia en América Latina (PNUD 2004), nos advierte que más de la mitad de la población del continente estaría dispuesta a aceptar un régimen autoritario si ello resolviese sus necesidades económicas.

En términos de la relación entre el Estado y la sociedad, el proyecto autoritario no reconoce la existencia de una sociedad civil autónoma y propositiva, ni le interesa construir mecanismos de diálogo y deliberación con ella, sino que prefiere las relaciones verticales y caudillistas con individuos definidos como carentes —no ciudadanos— y miembros de una sociedad desorganizada. En estas condiciones la participación ciudadana solo puede entenderse como aclamación y apoyo político incondicional. No hay consulta y mucho menos la voluntad de compartir las decisiones sobre los asuntos públicos como propone el proyecto democrático participativo. La política pública es entendida como un campo exclusivo de decisión del Estado y se aplica en forma clientelar y particularista buscando fortalecer los liderazgos caudillistas y autoritarios.

Los ciudadanos, sobre todo los pobres, son considerados como meros beneficiarios de los programas focalizados de lucha contra la pobreza, sin que la sociedad civil o las ONG encargadas de la ejecución de estos

programas sean consultadas, como propone el proyecto neoliberal. La distribución selectiva de la renta es también competencia exclusiva del Estado. Los movimientos sociales y las organizaciones civiles y políticas, opuestas al autoritarismo, corren el riesgo de la represión y la criminalización de sus acciones.

Como se dijo anteriormente no existen en la realidad proyectos políticos en estado puro sino que, en las experiencias nacionales concretas, se producen influencias mutuas e incluso articulaciones pragmáticas y temporales entre estos distintos proyectos. El proyecto autoritario en sus expresiones recientes se ha desarrollado al interior del sistema democrático, buscando cooptar sus instituciones y construyendo coincidencias pragmáticas y temporales con actores y aspectos de otros proyectos. Igualmente el proyecto neoliberal hegemónico en la región, en distintos momentos y coyunturas, ha coincidido tanto con el proyecto autoritario como con el proyecto democrático participativo. Al respecto, el caso peruano es particularmente interesante, ya que muestra cómo estas coincidencias, alianzas y realineamientos son parte de un proceso dinámico de lucha por definir el contenido de la participación ciudadana y, por ende, del tipo de democracia que se quiere construir.

## **1. La participación durante el fujimorismo**

Las formas de participación ciudadana impulsadas por el gobierno de Alberto Fujimori se desarrollan después de la aplicación del programa de reformas económicas liberales patrocinadas por el gobierno de los Estados Unidos de América, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, conocidas como el «Consenso de Washington». Pero sobre todo luego que el presidente quebrara el orden democrático con el autogolpe del 5 de abril de 1992, cerrando el Congreso de la República e interviniendo el Poder Judicial con la justificación de la necesidad de acentuar la guerra total contra la insurgencia de Sendero Luminoso

sin contrapesos legales ni institucionales. En estos años, a inicios de la década de 1990, el Estado peruano mostraba escasa autonomía económica y política frente a actores externos, debido no solo a su histórica vulnerabilidad en el mercado mundial como productor de materias primas, sino también a su aislamiento del sistema financiero internacional producido por la decisión del gobierno de Alan García (1985-1990) de buscar limitar el pago de la deuda externa, la crisis económica e hiperinflación de fines de este gobierno (Gonzales de Olarte 1997).

Desde un inicio el gobierno de Fujimori orientó la política económica neoliberal a acentuar la primarización de la actividad económica, ofreciendo generosas facilidades de inversión y exoneraciones tributarias a las grandes empresas transnacionales, sobre todo ubicadas en el sector extractivo exportador —minería, gas, pesca— y centralizando aún más el poder del ejecutivo, que se extendió por todo el territorio nacional a través de una red de dependencias públicas sujetas directamente al Ministerio de la Presidencia de la República. Esta dependencia del Estado pasó a concentrar casi la totalidad de organismos públicos del gobierno nacional que financiaban o ejecutaban inversión para la provisión de servicios públicos, llegando a manejar en 1998 cerca del 23% del presupuesto nacional. De esta manera, en el Perú, el proyecto neoliberal se combinó con una mayor concentración del poder político en manos de la presidencia.

Al año siguiente del autogolpe, en 1993, el gobierno de Fujimori aprobó una nueva Constitución que incorpora por primera vez el derecho de la participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos. El año siguiente, en abril de 1994, se aprobó la Ley 26300 llamada «Ley de derechos de participación y control ciudadanos», donde se incorpora el derecho de los ciudadanos a intervenir, aun en contra de sus representantes elegidos, en la iniciativa y aprobación de leyes y reformas constitucionales (Remy 2005: 34). Sin embargo, estas medidas

parecieron responder más a las presiones de parte de los organismos financieros internacionales, que a la propia iniciativa y convicción del régimen fujimorista. En esta misma dirección estaban los compromisos que el Perú había asumido en la reunión de la OEA, de mayo de 1992, donde se negoció el retorno a la plena constitucionalidad del gobierno luego del autogolpe. La Constitución de 1993 incluye también el derecho de los ciudadanos a participar de los asuntos públicos mediante una serie de mecanismos de democracia directa: el referéndum, la iniciativa legislativa, la remoción o revocatoria de las autoridades; todos los cuales buscan promover un tipo de relación entre el poder ejecutivo y la sociedad sin intermediación de los partidos políticos ni de la sociedad civil organizada.

La participación ciudadana durante el fujimorismo es producto de la confluencia y mutua influencia entre el proyecto autoritario del grupo civil-militar en el poder y un conjunto de actores nacionales e internacionales influidos por el proyecto neoliberal. El punto de encuentro entre ambos proyectos, el autoritario y el neoliberal, fue que el tipo de participación ciudadana que se desarrollara debía ser coherente con las políticas económicas de ajuste estructural, permitir canales de relación entre los afectados por el ajuste y el Estado sin la intermediación de los partidos, evitar la politización de las demandas y colaborar con la reducción del tamaño del Estado. Este acuerdo fue posible por los intereses sobrepuestos que ambos proyectos tenían en los objetivos propuestos. La política social que se diseñó, entonces, responde a esta orientación teniendo como lineamientos centrales: la focalización de los programas sociales en los más pobres y la participación despolitizada y no «perniciosa» de los ciudadanos.<sup>1</sup> La definición de la política social continuó monopolizada por el Estado, al mismo tiempo que se buscó que un sector de la sociedad civil, en especial las ONG

---

<sup>1</sup> Para una lectura neoliberal de las políticas sociales del fujimorismo ver: Du Bois 2004.

altamente profesionalizadas, se conviertan en ejecutores de las políticas sociales. Una suerte de privatización de parte de la gestión pública.

Asimismo, con importantes recursos provenientes de las privatizaciones de las empresas públicas, préstamos y donaciones internacionales, el fujimorismo buscó resolver demandas locales muy sentidas por la población, la cual era definida como pobre y «carente». Según Du Bois (2004), el gasto social *per cápita* se incrementó en la década de los noventa de US\$ 90 en 1991 a US\$ 180 en el año 2000. Con estos recursos una multitud de dependencias y programas del Estado que realizaban pequeñas obras de infraestructura, la mayor parte inauguradas personalmente por el presidente Fujimori, fueron utilizadas por el régimen para construir vínculos de clientela, dominación, e influencia política con líderes locales y ciudadanos no organizados. La participación ciudadana en este esquema, entonces, solo se puede concebir como aclamación y apoyo al líder, a cambio de mayores recursos y obras físicas. Incluso los mecanismos de democracia directa promovidos por la Constitución de 1993 y la Ley de Participación de 1994, fueron poco utilizados por la población, ya que esta prefirió vínculos más directos y tradicionales. Según Remy (2005), los requisitos para implementar estos mecanismos son muy difíciles de cumplir, pudiéndose obtener mejores y más rápidos beneficios mediante relaciones de clientela y sometimiento a la autoridad del presidente Fujimori.<sup>2</sup>

Mientras la participación fujimorista se hacía hegemónica a escala nacional, en algunas regiones y provincias del interior del país un conjunto heterogéneo de actores —ONG, ex militantes de izquierda, activistas de la Iglesia Católica progresista y de las Iglesias Pentecostales, nuevos liderazgos tecnocráticos—, con distinto grado de compromiso con los principios generales del proyecto democrático participativo, se dedicaron a impulsar experiencias de participación en

---

<sup>2</sup> Ver REMY 2005.

la gestión municipal, con el objeto de construir planes de desarrollo concertado que pudieran servir de guía para la acción de las autoridades municipales y el gobierno central. Entre estas experiencias tenemos las de las provincias de Huanta (Ayacucho), Caylloma (Arequipa), Sihuas y Santa (Ancash), Santo Tomás (Apurímac), Bambamarca, Cajamarca y San Marcos (Cajamarca), Anta y Espinar (Cusco), Acobamba, Castrovirreyna y Churcampa (Huancavelica) y Azángaro, Melgar y Huancané (Puno). Una característica común de estas experiencias es que tuvieron una influencia básicamente local, poco articuladas entre sí y con una baja visibilidad en la esfera pública nacional. Por lo tanto fue una participación dispersa y poco centralizada, que fue insuficiente frente a la hegemonía de las formas de participación impulsadas por el fujimorismo.

De este conjunto merecen especial atención las experiencias de concertación para el desarrollo local que se desarrollaron en provincias que habían sido devastadas por la violencia política, como Huanta en Ayacucho (1997) y Churcampa en Huancavelica (1999).<sup>3</sup> En estas provincias de extrema pobreza, habitadas mayoritariamente por campesinos indígenas, las experiencias de concertación surgieron inmediatamente después de la derrota política y militar de Sendero Luminoso y sobre las ruinas de sociedades locales. Estas experiencias alentaron la participación de la población en los asuntos del desarrollo como una manera de reconstituir el tejido de la sociedad civil e instalar espacios de diálogo en lugares donde el antagonismo y la confrontación habían sido la forma predominante de relación entre los actores. Más allá de sus debilidades, estas experiencias propusieron visiones concertadas sobre el futuro de sus espacios locales, identificaron sus prioridades para el desarrollo, e incluso fueron capaces de ejecutar algunos proyectos

---

<sup>3</sup> Al respecto ver en este volumen: PANFICHI y PINEDA: «De la Confrontación a la Concertación en Provincias Indígenas del Perú. Comparando las mesas de concertación para el desarrollo local de Huanta (Ayacucho) y Churcampa (Huancavelica)».

específicos. Además, fueron ejercicios tempranos de deliberación política democrática, en un contexto nacional adverso dominado por la antipolítica y el clientelismo.

Como se dijo anteriormente fue un conjunto heterogéneo de actores con distintos grados de compromiso con los principios generales del proyecto democrático participativo quienes impulsaron estas experiencias de concertación. Tanto en Huanta como en Churcampa, provincias con un fuerte componente indígena, el bloque pro-participativo estuvo constituido por miembros de una suerte de sociedad civil de élites —profesionales «retornados», ONG, iglesias, medianos productores y funcionarios municipales— y con un liderazgo político concentrado en la figura del alcalde. La cohesión de este bloque fue creado en un primer momento por la adversidad que significaba tener que enfrentar las consecuencias desestructurantes de la violencia política, pero luego adquirió un sentido de búsqueda conjunta del desarrollo y progreso en la localidad. El liderazgo político, mayormente profesionales del lugar que «retornaban» a la provincia luego de la pacificación, tenían una aproximación pragmática al proyecto democrático participativo, al mismo tiempo que alimentaban proyectos políticos personales y familiares. El tipo de participación que estas experiencias impulsaban estaba acotada a las organizaciones y a los miembros de la sociedad civil de élites locales, lo cual debilitó la propia experiencia de concertación y la hizo vulnerable a los ofrecimientos de mayores recursos y a las presiones de los funcionarios del Estado por un mayor alineamiento político con la figura del presidente Fujimori.

Efectivamente, el bloque pro democrático participativo activo, sobre todo a nivel local, se quiebra cuando varios de sus mejores alcaldes provinciales sorprendentemente fueron cooptados por el fujimorismo a cambio de mayores recursos materiales y la promesa de apoyar la reelección de estas autoridades. El propio Fujimori, a fines de la década de 1990, buscaba también su tercera reelección. Con esta acción el

bloque democrático participativo demostró su fragilidad para resistir o enfrentar la política clientelista y cooptadora del gobierno. Esto parece estar vinculado con la naturaleza de la sociedad local *post* violencia: fragmentada y en proceso de recomposición con nuevas élites y apoyo de actores externos —ONG, cooperación internacional—, pero también revela que el discurso y la práctica de la participación circula más entre las élites urbanas y menos entre los campesinos y la población común y corriente. En otras palabras, la participación fujimorista tuvo éxito en controlar las experiencias democrático-participativas, las cuales se debilitan permaneciendo refugiadas en el activismo de las ONG, de los grupos de izquierda local y de las iglesias católicas y evangélicas.

Sin embargo, conforme se acercaba el fin de la década de los noventa se acentuaron las presiones de los organismos financieros internacionales sobre el régimen autoritario de Alberto Fujimori, respecto del rol que debería jugar el Estado y las ONG en la implementación de las políticas sociales. En 1998, un grupo de organizaciones lideradas por el Banco Mundial planteó la necesidad de crear una mesa de trabajo entre representantes de la comunidad internacional, el gobierno peruano y representantes de los gremios empresariales, de las ONG y otras organizaciones de sociedad civil dedicadas al tema de lucha contra la pobreza.<sup>4</sup> Existía la preocupación en estos organismos internacionales por los altísimos niveles de pobreza que amenazaban la estabilidad y gobernabilidad del país, sobre todo luego de años de aplicación de las medidas de ajuste neoliberal. La preocupación era aún mayor por el incremento desorganizado y clientelista del gasto social, orientado a asegurar la re-reelección de Fujimori en las elecciones del 2000, no

---

<sup>4</sup> El BM y el FMI promovieron ajustes estructurales durante las décadas de 1980 y 1990 con el discurso de superación de la pobreza y la desigualdad. Estos objetivos no se cumplieron y se produjo una articulación de redes de ONG que demandaron respuestas a estos organismos. El BM comenzó entonces a delinear contactos con estas redes de ONG. Durante la década de 1990 fue ampliada la relación de los organismos multilaterales con las ONG. Ver TUSSE 2002.

obstante el déficit fiscal creciente que acusaba el gobierno.<sup>5</sup> La suspicacia de Fujimori con las ONG era bastante fuerte por considerar que una parte de ellas estaba vinculada con la izquierda y los movimientos sociales, pero el grupo de trabajo de «sociedad civil» del Banco Mundial, se mostró particularmente determinado a promover la relación del Estado con las ONG.

De esta manera, durante los últimos años del gobierno de Fujimori se desarrolla una serie de desacuerdos y tensiones sobre el contenido de la política y la participación ciudadana en los programas de lucha contra la pobreza, entre el proyecto neoliberal expresado en los organismos financieros internacionales y el proyecto autoritario y reeleccionista del fujimorismo. Los intereses sobrepuestos —*overlapping interests*— que sostuvieron los acuerdos pragmáticos entre ambos proyectos a inicios de la década, se debilitaron e incluso se disociaron con la crisis final del autoritarismo fujimorista. Casi al final del gobierno de Fujimori, se producen cambios al interior del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y como resultado de las presiones externas, se consolidó al interior del MEF un núcleo liberal y «técnico» del manejo de la economía. Este núcleo se ha mantenido en el MEF con el cambio de régimen de Fujimori a Toledo y ha tenido una activa participación en la implementación de la política social de los gobiernos siguientes.

Poco después de asumir Fujimori su tercer periodo de gobierno (2000), luego de un fraude electoral que parecía consumado, el régimen se derrumbó abruptamente tras la difusión pública de un video en que el asesor presidencial, Vladimiro Montesinos, aparecía sobornando a un congresista de oposición, Alberto Kouri, para asegurar la mayoría gobiernista en el congreso. En medio de una aguda crisis política, el presidente Fujimori salió del país y presentó su renuncia vía fax desde

---

<sup>5</sup> El resultado primario de las operaciones del gobierno central pasó de un superávit de 1,241 millones de nuevos soles en 1998 a un déficit de 1,842 millones en 1999 y otro déficit de 1,079 millones en el año 2000 (WEBB y FERNÁNDEZ BACA 2003).

el Japón; y el entonces Presidente del Congreso, Valentín Paniagua, asumió la conducción de un gobierno provisional, dando inicio a la llamada transición democrática.

## **2. La participación durante la transición democrática**

Una de las ideas centrales que proponemos es que la participación ciudadana no debe ser entendida como una política lineal y homogénea a lo largo del periodo bajo estudio, sino como resultado de la lucha, tensiones y confluencias entre actores y proyectos políticos enfrentados. Debido a esto, la participación ciudadana que se desarrolla durante los gobiernos de transición —Paniagua 2000, Toledo 2001-2006—, tiene contenidos y formas distintas que la participación desarrollada en la década fujimorista —1990 al 2000—, aunque existan también continuidades importantes. Se hace necesario, entonces, revisar el proceso de lucha política que define el sentido de la participación ciudadana durante los gobiernos de transición.

Debemos empezar prestando atención a la naturaleza de la transición peruana y a los actores y proyectos políticos que emergen de ella. En efecto, el derrumbe del régimen autoritario de Alberto Fujimori y la emergencia del gobierno provisional de Valentín Paniagua crearon las condiciones para la formación de un nuevo campo de coincidencia entre un grupo de actores nacionales e internacionales, identificados con el proyecto neoliberal, y un conjunto de personalidades y activistas de la sociedad civil que habían tenido roles protagónicos en la lucha contra el autoritarismo y que se adherían sin mayor inconveniente a los principios generales del proyecto democrático participativo. Las urgencias dramáticas que produjeron el derrumbe del régimen autoritario y la asunción de un gobierno provisional oscurecieron las continuidades e impidieron desde un inicio ver las diferencias. Los activistas civiles, mayormente ex militantes de izquierda o vinculados al

trabajo social de la Iglesia Católica, fueron invitados por el presidente Paniagua a ocupar altos cargos en el gobierno provisional. Los partidos no estaban dispuestos a ocupar el vacío dejado por el fujimorismo, ya que seguían bastante cuestionados por la ciudadanía y prefirieron prepararse para las elecciones generales del año siguiente.

En estas circunstancias los activistas convocados se trasladaron directamente de la sociedad civil a altos puestos en el Estado, sin pasar por la intermediación de los partidos, pero apoyados en sus prestigios personales y credenciales democráticas. Son estos activistas los que capitalizando las experiencias de participación de nivel provincial de los años previos, impulsaron la institucionalización de la participación ciudadana en espacios de concertación contando con el apoyo del sector neoliberal del Estado y los organismos financieros internacionales. Estos actores tenían una visión no problematizada del Estado, creían que con la salida de Fujimori el Estado se había convertido en democrático, por lo que había que cooperar. Pensaban también que la sociedad civil constituía un polo de virtud democrática por lo que la representación de su liderazgo era algo natural. Junto con esto, la transición creó también oportunidades extraordinarias para la llegada al gobierno de nuevos partidos caudillistas, cohesionados precariamente por intereses de grupo y más mediáticos que organizativos, como es el caso de Perú Posible (PP), el partido de Alejandro Toledo.

El núcleo de coincidencia entre los actores neoliberales y democrático participativos, estaba en que la institucionalización de la participación ciudadana en asuntos de interés público era una política positiva, ya que haría más sólido el frágil sistema democrático peruano, al acercar a los ciudadanos a las decisiones de las autoridades políticas. Se buscaba revertir el carácter autoritario y clientelista de la participación fujimorista, pero no se cuestionó el modelo económico ni se desmontaron las reglas de juego instituidas por dicho régimen, como la Constitución de 1993. Se coincidió, además, en que las políticas de participación debían

continuar vinculadas con los objetivos de la consolidación neoliberal de la economía, debían evitar la politización y radicalización de las demandas y colaborar activamente con la gestión del Estado. Para los neoliberales, además, se trataba de profundizar la transferencia de responsabilidades sociales del Estado a la sociedad, buscando construir alianzas con ONG especializadas que permitieran ganar mayor eficacia en la aplicación de las políticas sociales. Para los participacionistas esta era una oportunidad extraordinaria para «influir» en las políticas del Estado y profundizar la democracia.

Sin embargo, como bien señala Carlos Franco, el diseño de la nueva política de participación ciudadana no prestó atención suficiente a las consecuencias sociales que trajo la reforma económica neoliberal sobre la población, en especial el incremento de la pobreza y la desigualdad, la cancelación de derechos económicos y sociales; la fragmentación de la sociedad civil y la disminuida influencia de las organizaciones sociales. Tampoco se prestó atención al hecho que la propia estructura del Estado estaba también debilitada y desorganizada, luego de años de estar sujeta a las políticas del Consenso de Washington (Franco 2004). A las nuevas estructuras y espacios de participación creadas por la transición se agregan aquellas heredadas del fujimorismo. Todo este conjunto heterogéneo de condiciones, lógicas de funcionamiento y funciones muchas veces encontradas, luego se revelarían como obstáculos para lograr que las políticas de participación obtuvieran los resultados democratizadores esperados.

La coincidencia entre proyectos políticos percibidos inicialmente como opuestos constituye una problemática compleja y polémica. En efecto, a diferencia de las coincidencias pragmáticas entre los proyectos neoliberal y autoritario, ocurrida bajo el fujimorismo, la coincidencia de neoliberales y participacionistas durante buena parte de la transición puede, utilizando la formulación de Evelina Dagnino, ser definida como una «confluencia perversa». La perversidad radicaría en que

ambos proyectos, a pesar de representar valores y orientaciones políticas opuestas e incluso antagónicas, utilizan discursos y nociones comunes y reclaman la participación de una sociedad civil activa y propositiva. La homogenización semántica oscurece las diferencias de los proyectos en disputa e induce a los analistas poco precavidos a tratar la participación ciudadana como un todo uniforme, homogénea y sin conflictos, descalificándola o aprobándola sin prestar atención al proceso político que ella representa (Dagnino 2004).

No debe sorprender, entonces, que la transición trajera consigo un gran entusiasmo por el potencial democratizador de la participación ciudadana. Hasta hace muy poco la participación era una de las políticas de mayor consenso entre los actores, aunque casi nunca se pusiera en debate la existencia de distintas nociones y entendimientos de lo que es participación. Una honrosa excepción es el trabajo de Julio Gamero y asociados, quienes proponen una primera diferenciación. De un lado: la noción de participación como ejercicio de ciudadanía, como el derecho de participar en la toma de decisiones políticas sobre los asuntos públicos. Esta noción busca promover el establecimiento de procedimientos participativos institucionalizados para profundizar la democracia. De otro lado: la noción de participación como un medio para lograr eficacia en la gestión pública, sobre todo en la implementación de los programas sociales focalizados de lucha contra la pobreza.<sup>6</sup> La primera noción es impulsada por actores civiles y políticos que adhieren al proyecto democrático participativo y la segunda, por actores estatales y tecnócratas que cuentan con el apoyo de los organismos financieros internacionales.

No obstante, en los cinco años que tiene el proceso de transición democrática, los avances han sido notables, destacando la institucionalización de espacios de participación ciudadana en los distintos niveles del Estado,

---

<sup>6</sup> Ver: GAMERO, CÁRDENAS, CORTES y GIBU 2004.

lo que ha dado lugar, entre otras cosas, a una estructura de más de mil doscientas mesas de concertación en todo el territorio nacional. Se ha creado, además, el Acuerdo Nacional, un foro donde representantes de partidos políticos, asociaciones empresariales, iglesias, organizaciones de sociedad civil y funcionarios públicos, deliberan y acuerdan un conjunto de políticas de Estado de largo aliento. También en el marco del proceso de descentralización se han creado espacios participativos locales como los Consejos de Coordinación Regional y los Consejos de Coordinación Local, así como se han realizado presupuestos participativos en más de dos mil unidades de gobierno descentralizado. Si a esto le sumamos las instancias provenientes del fujimorismo, como los mecanismos de democracia directa y los consejos consultivos de los ministerios del Estado, encontramos múltiples iniciativas de participación ciudadana en todos los niveles de gobierno.

De este conjunto de experiencias, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) es el caso más emblemático del potencial y las limitaciones de la participación ciudadana en los gobiernos de transición, razón por la cual se hace necesario un análisis más detallado del mismo.<sup>7</sup> En efecto, la MCLCP fue creada a nivel nacional por el gobierno de Valentín Paniagua el 18 de enero de 2001, mediante el Decreto Supremo 01-2001-PROMUDEH. Seis meses después, el gobierno de Alejandro Toledo promulgó el Decreto Supremo 014-2001- PROMUDEH, que modificó y complementó el anterior. La Mesa surge del convencimiento que se requería de la participación concertada de la sociedad civil y el Estado en la lucha para superar los graves problemas de pobreza y desigualdad que vivía el país. De esta manera se podría recuperar la legitimidad de la institucionalidad estatal, fuertemente cuestionada por la ciudadanía como ineficiente y corrupta. Para esto, la Mesa debía crear, en todos los niveles de gobierno, una estructura institucional de espacios de concertación donde funcionarios del Estado, autoridades

---

<sup>7</sup> Ver en este volumen: PANFICHI y DAMMERT.

políticas y representantes de la sociedad civil deliberaran y concertaran las estrategias, prioridades y la transparencia de los programas de lucha contra la pobreza.

La iniciativa para la creación de esta iniciativa es de un grupo de activistas de sociedad civil convertidos en altos funcionarios públicos, pero contó con la participación activa de varios de los ministros de Estado neoliberales que provenían del sector privado y de un grupo de tecnócratas que permanecían en funciones desde el periodo de Fujimori, por presión de los organismos financieros internacionales. El primer gabinete del gobierno de Alejandro Toledo expresa bien esta coincidencia de intereses. De un lado Roberto Dañino, el nuevo presidente del Consejo de Ministros y del otro, Pedro Pablo Kuczynski, el nuevo ministro de Economía, ambos profesionales peruanos de larga residencia en los Estados Unidos, simbolizan el liberalismo económico y los estrechos vínculos con el mundo político y financiero internacional. De otro lado, estaban Fernando Rospigliosi —Ministerio del Interior—, Diego García Sayán —Ministerio de Relaciones Exteriores—, Nicolás Lynch —Ministerio de Educación— y Fernando Villarán —Ministerio de Trabajo—. Todos ellos activistas de sociedad civil, ex militantes de partidos de izquierda e identificados con el proyecto de una mayor participación ciudadana.

Basado en esta confluencia, los primeros años de la Mesa fueron dedicados mayormente a dotarse de estructura organizativa nacional y descentralizada, la cual hoy en día cuenta con más de mil doscientas mesas que cubren todas las veinticinco regiones, el 85% de las provincias y el 60% de los distritos. La Mesa Nacional, máximo organismo de dirección de esta red cuenta con un comité ejecutivo y grupos de trabajo temáticos. El comité ejecutivo de diez miembros está compuesto por el sacerdote Gastón Garatea, quien la preside por encargo del Presidente de la República; tres representantes de los ministerios del Estado encargados de los asuntos sociales; un representante de las ONG; un

representante de las iglesias; un representante de los municipios; un representante de los gremios empresariales; y un representante de las agencias de cooperación internacional con sede en el Perú. Las mesas departamentales y provinciales tienen una estructura organizativa similar a la Mesa Nacional: un comité ejecutivo y grupos temáticos de trabajo de alcance departamental.

Junto con la construcción de su estructura organizativa, la MCLCP se propuso impulsar la formulación de planes de desarrollo concertado en todas las localidades donde hubiese una mesa de concertación. La idea era que la lucha contra la pobreza, para que sea sostenible, debía incluir la noción de desarrollo y el plan era una forma de guiar y concertar el gasto social del Estado. La experiencia de elaborar el plan también tenía un valor político, al producir un proceso de deliberación, negociación y acuerdo entre actores con intereses distintos, que llevara a descubrir el bien común. Este proceso de aprendizaje constituía una innovación en la cultura política de una sociedad, que salía de un periodo donde los actores se habían dividido y enfrentado reiteradamente. Lo que se proponía, entonces, era fortalecer estos espacios basándose ya no en una lógica de conflicto sino en una de cooperación y concertación. Sin embargo, como veremos luego, la búsqueda del consenso, definido este como unanimidad en los acuerdos, llevó a la homogenización de los espacios de concertación saliendo de ellos quienes pensaban diferente o tomando acuerdos tan generales que permitían distintas interpretaciones.

No obstante la existencia de grupos heterogéneos de ministros y funcionarios de Estado comprometidos con la participación ciudadana, vastos sectores del partido de gobierno, Perú Posible, miraban con desconfianza la MCLCP y no compartían la decisión de abrir espacios y mecanismos de participación ciudadana. Perú Posible es un partido relativamente nuevo, fundado en 1994, y que sumó su mayoría de militantes cuando la candidatura de Toledo alcanzó posibilidades

inmediatas de victoria en el año 2000. En realidad, PP es un partido caudillista de viejo estilo, aluvional y con una gran debilidad organizativa e ideológica. Alejandro Toledo es considerado el líder vitalicio y la cohesión se mantiene a través de clientelas e intereses de grupos y no por ideología o programa alguno. Desde el inicio del gobierno de Toledo, las bases de PP han exigido una mayor participación en el gobierno, entendido esto como el derecho a ocupar puestos de trabajo en el Estado y orientar de manera clientelista los programas de lucha contra la pobreza. Demandas estas resistidas por los sectores neoliberal y democrático participativo, que constituían el bloque hegemónico durante los primeros años de gobierno. Sin embargo, el ala dura de PP nunca dejó de revindicar el «derecho» de los militantes a gobernar por encima de los «invitados» o «infiltrados» en el gobierno. Según estos militantes, son ellos los que han recibido el mandato electoral de gobernar y no los «representantes» de la sociedad civil ni los funcionarios internacionales que nadie había elegido.<sup>8</sup> Las mesas de concertación, en esta lógica, al facilitar el ingreso de otros actores al proceso de toma de decisiones eran vistas con recelo. Similar razonamiento expresaron los demás partidos políticos presentes en el Congreso.

La lucha política entre los distintos sectores del gobierno sobre el contenido de la participación ciudadana alcanzó una nueva situación cuando la presión partidaria colocó a uno de los dirigentes más renombrados del partido, Carlos Bruce, al frente del Ministerio de la Presidencia. Con esto, desde la segunda mitad del año 2002, mientras que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) mantenía los compromisos concertados en la MCLCP y acataba los instructivos y las normas de procedimiento para la formulación del presupuesto

---

<sup>8</sup> El desencuentro entre las bases de Perú Posible y los impulsores de la Mesa tuvo uno de sus primeras escaramuzas en el 2001 cuando la oficina central de la Mesa tuvo que salir del local del MIMDES, debido a discrepancias con la ministra Doris Sánchez, líder del ala dura de PP. La Mesa se mudó a FONCODES, que formalmente dependía del Ministerio de la Presidencia, dirigido por Roberto Dañino.

del 2003, el Ministerio de la Presidencia bloqueaba algunos de estos procesos a través de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), que dependían en ese entonces de este ministerio. De esta manera, Bruce y el ala dura de PP intentaban enfatizar el manejo técnico gerencial en las políticas sociales, en desmedro de enfoques más participativos, para ponerlas bajo la conducción del partido. Por otro lado, algunos sectores del gobierno central se han resistido a transferir sus programas, proyectos y competencias a los órganos de gobierno subnacionales en el marco de la descentralización. Si bien hay sectores del gobierno que impulsan esta reforma, la existencia de resistencias indica que la posición del gobierno no ha sido internamente homogénea respecto a la descentralización, de manera similar a lo que ocurre con la promoción de la participación.

En estas circunstancias las relaciones de la MCLCP, donde se concentraba el mayor esfuerzo de los sectores democrático participativos, con el MEF, donde se formulaba y dirigía la política económica neoliberal, se hicieron más fluidas. La amenaza de la maquinaria partidaria provocó un mayor trabajo en conjunto. Por ejemplo, durante el año 2002 se acordaron procedimientos para la elaboración participativa de los presupuestos de nueve gobiernos regionales que correspondían al año fiscal 2003, siendo la MCLCP el marco institucional de esta experiencia piloto, que luego debería generalizarse al resto de gobiernos regionales. Los planes de desarrollo concertado eran considerados documentos claves para este ejercicio del presupuesto participativo. Para el sector democrático participativo del gobierno, el objetivo era producir un cambio de largo plazo en la práctica del Estado, que la asignación del gasto público estuviera dividida por regiones y fuera resultado de un proceso de deliberación entre actores civiles y públicos. De esta manera se trataba de evitar el uso clientelista y privatista de los recursos públicos y avanzar en la democratización de las decisiones gubernamentales. Poco después de esta experiencia piloto, el presupuesto participativo fue incorporado oficialmente como una práctica de los gobiernos regionales y municipales.

Sin embargo, el espíritu participativo de la transición se fue entrapando progresivamente desde fines del 2002, pero sobre todo durante los años 2003 y 2004. En este período cambiaron las correlaciones de fuerza que habían venido sosteniendo la política de promoción de la participación ciudadana y, por lo tanto, es un periodo lleno de tensiones y conflictos. El gobierno, crecientemente arrinconado por la protesta social y el descenso de los niveles de aprobación presidencial, no pudo resistir la tentación de utilizar los recursos del Estado con fines de propaganda y clientela, como pedía el ala dura del partido. Esto produjo temor en el sector neoliberal del gobierno que prefirió pasar a la defensiva y concentrarse en el MEF para mantener la política económica. En estas circunstancias la alianza entre el sector neoliberal y el sector democrático participativo se rompe con la salida del gobierno de los activistas civiles convertidos en funcionarios públicos y por la falta de apoyo político de las altas esferas del poder. Parece que un sector mayoritario de los políticos peruanos se acomoda mejor a los esquemas tradicionales de clientelismo y confrontación entre el Estado y la sociedad, que a la deliberación y los acuerdos en función del interés común. Cuentan para ello con algunas estructuras y prácticas estatales que son rezagos del autoritarismo fujimorista y que han permanecido sin mayor cambio durante los gobiernos de transición.

Este periodo de cambio se inicia en noviembre del 2002 con el proceso electoral que pone en marcha el proceso de descentralización y continúa con la aprobación de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades 27972 de mediados del 2003. Donde sectores del partido de gobierno, en alianza con los partidos tradicionales presentes en el congreso, limitan el alcance y la obligatoriedad de los acuerdos tomados en las MCLCP, al mismo tiempo que crean nuevos consejos de coordinación regional y municipal —CCR y CCL— que duplican las funciones de las mesas respecto de la elaboración de los planes de desarrollo concertados y el espacio donde se desarrollan los presupuestos participativos. La

negativa de los partidos parece estar vinculada a la hegemonía en estas organizaciones de una concepción delegativa de la democracia y del liderazgo político, como también a recelos frente al surgimiento de nuevos actores y espacios que hacen más compleja la problemática de la representación política.

La introducción de estos nuevos consejos de coordinación regional y municipal ha generado confusión entre la población; y para muchos, la MCLCP ha perdido la batalla legal en su fomento a la participación, ya que ahora existen por ley nuevos espacios institucionales que cumplen varias de las funciones inicialmente previstas para las mesas. Sin embargo, estos últimos también son espacios con grandes limitaciones: sus acuerdos son consultivos y no vinculantes ni obligatorios de implementar, la deliberación alcanza una pequeña parte del presupuesto destinado a las regiones y municipalidades y la iniciativa de convocarlos se concentra en la autoridad política. Sin embargo, como señala McNulty,<sup>9</sup> estos consejos pueden tener éxito si están apoyados por una sociedad civil altamente cohesionada y el apoyo político activo de las autoridades locales. Cuando esto ocurre, como es el caso del CCR de Lambayeque, los consejos tienen un rol importante en la promoción de la participación ciudadana.

En el contexto del creciente entrampamiento de la política de participación ciudadana promovida desde el Estado, algunas experiencias de concertación de nivel provincial y distrital ganaron mayor autonomía y desarrollaron estrategias y agendas alternativas con miras a recuperar la iniciativa. Esto sucedió en regiones donde el activismo indígena y las organizaciones de izquierda habían sido históricamente fuertes como por ejemplo en Puno, Cusco, Ayacucho, Huancavelica, donde el proyecto democrático participativo continúa activo, pero fragmentado y vinculado a la necesidad de ampliar la convocatoria a otros actores

---

<sup>9</sup> En este volumen: «Participación y Sociedad Civil: Experiencias de CCR y Presupuestos Participativos en Seis Regiones».

civiles y coadyuvar a la reconstitución del liderazgo de la sociedad civil y la sociedad política local.

Conforme el proceso de promoción a la participación ciudadana se ha ido entramando, el optimismo y la unanimidad de los primeros años parecieran convertirse en decepción y amargura. El peligro de pasar de un bandazo a otro acecha a ciertos analistas, los cuales sin problematizar el proceso de lucha política que está detrás del destino de la participación ciudadana, han pasado a afirmar que los problemas de gobernabilidad del sistema político se habrían agudizado debido al «exceso de participación» que debilitaría aún más a los partidos tradicionales, razón por la cual se propone cerrar el sistema político y optar nuevamente por una democracia elitista.

### **3. A modo de conclusión**

Según el argumento desarrollado hasta aquí, la política de participación ciudadana es resultado de la disputa entre actores con distintas concepciones de democracia, por lo que ella constituye un proceso político abierto, dinámico y lleno de tensiones y ambigüedades. Habría que evitar la tentación facilista de concebir la participación ciudadana como una política homogénea, coherente y sin cambios a lo largo del tiempo, para ubicarla en las circunstancias históricas en las que se desarrolla, poniendo especial atención a los cambiantes alineamientos de fuerzas que la sostienen a lo largo de distintas coyunturas. Al conceptualizar la participación ciudadana como un terreno en disputa, su destino no aparece definido como algo naturalmente virtuoso o negativo, sino que ella puede ser copada por actores con proyectos que reproducen la exclusión y el orden establecido o, en el caso opuesto, dirigida por actores con proyectos que buscan la profundización de la democracia.

Los proyectos políticos en la práctica no se presentan en forma pura sino que contienen una ambigüedad constitutiva que adquiere formas diversas: confluencias pragmáticas, influencias recíprocas, confluencia perversa (Dagnino, Olvera y Panfichi 2006). En el Perú, las confluencias entre los proyectos autoritarios, neoliberales y democrático participativos, han ocurrido en coyunturas políticas claves para el desarrollo de la política de participación ciudadana. En efecto, durante el gobierno de Alberto Fujimori los proyectos autoritarios y neoliberales coincidieron en impulsar formas y mecanismos de participación ciudadana que acompañaran la reorganización neoliberal de la economía y la sociedad, al mismo tiempo que se fortalecía el liderazgo autoritario de la Presidencia de la República. Esta coincidencia pragmática se rompió con el derrumbe del régimen autoritario y la fuga de Fujimori al Japón. Luego, en los inicios de la transición, otra confluencia ocurre. Esta vez entre el proyecto neoliberal y el proyecto democrático participativo, preocupados ambos por la crisis de legitimidad del sistema democrático entre los ciudadanos peruanos. Esta nueva confluencia permitió institucionalizar en el Estado la participación como una política pública orientada a mejorar la calidad de la democracia, acercando a los ciudadanos a las decisiones gubernamentales sobre los asuntos públicos. El entrampamiento paulatino del potencial democratizador de esta política es el resultado de cambios en las correlaciones al interior del gobierno de Alejandro Toledo, lo cual produce la salida de funcionarios y ministros comprometidos con la profundización de la participación ciudadana.

En parte este resultado está vinculado con el grado de consistencia y desarrollo de los actores que encarnan los proyectos políticos en disputa. A diferencia del proyecto autoritario desarrollado por una alianza cívico militar expresada en el fujimorismo y del proyecto neoliberal que cuenta con la participación de tecnócratas y actores económicos y políticos nacionales e internacionales, el proyecto democrático participativo no cuenta con un actor político hegemónico que lo

encarne, sino con una multiplicidad de actores locales fragmentados —alcaldes provinciales y distritales organizados en asociaciones como la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), redes de ONG como Propuesta Ciudadana y Red Perú y activistas religiosos católicos y pentecostales—. En efecto, el proyecto democrático participativo se ha venido desarrollado, desde los años noventa, en distintos sectores sociales y regiones del país, sin constituir partidos o movimientos sociales de escala nacional que pudieran luchar en distintos frentes o esferas de actividad por avanzar este proyecto, como sí ocurrió en Brasil con el PT. Incluso entre los actores que en términos generales se identifican con el proyecto democrático participativo hay una falta de acuerdo sobre el alcance de las iniciativas de participación desarrolladas desde el Estado, postulándose muchas veces objetivos que desbordan el mandato estrecho que la legislación señala.

No obstante los avances en institucionalizar la participación ciudadana de los últimos años, la protesta y los conflictos sociales parecen haberse incrementado. Resulta más eficaz para la población ejercer presión a las autoridades a través de la protesta que canalizar sus demandas por medio de los canales institucionales del Estado, los cuales en la mayoría de casos se convierten en trámites engorrosos e ineficaces. La protesta es más eficaz sobre todo cuando alcanza la opinión pública nacional a través de los medios de comunicación.



## Capítulo 2

### De la confrontación a la concertación en las provincias de Huanta en Ayacucho y Churcampa en Huancavelica<sup>1</sup>

*Aldo Panfichi y Lino Pineda*

#### Introducción

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

Lo peculiar de estas mesas de concertación es que ellas surgen en provincias consideradas de extrema pobreza, habitadas mayoritariamente por campesinos y escenarios distintos del enfrentamiento entre Sendero Luminoso (SL) y las Fuerzas Armadas (FF.AA) entre 1980 y 1995. Enfrentamiento que el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) estima produjo cerca de 69 mil muertos en todo el territorio nacional, de los cuales el 70% aproximadamente

---

<sup>1</sup> Queremos agradecer los comentarios de Javier Torres, Moisés Palomino, Gerardo Tavera, José Tavera, Romeo Grompone, Alejandro Diez y Cynthia Sanborn a una versión previa de este trabajo.

son campesinos e indígenas. Las experiencias de concertación que estudiamos surgen inmediatamente después de la derrota política y militar de Sendero Luminoso en estas provincias, sobre los restos de sociedades locales destruidas y azotadas por la violencia. Se consolidan bajo la política de pacificación implementada por el gobierno autoritario de Alberto Fujimori, para continuar con mayores brillos durante la transición a la democracia iniciada a finales del año 2000.

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

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

## **1. Antecedentes**

Las experiencias de concertación entre la sociedad civil y los gobiernos locales en el Perú tienen como antecedente reciente los programas de participación ciudadana impulsados por municipios distritales y provinciales gobernados por Izquierda Unida (IU) durante los años ochenta.<sup>2</sup> Estos programas, que buscaron generar un impacto democratizador en la cultura y en la práctica política local, aprovecharon las oportunidades que brindaba el retorno a la democracia, tras doce años de gobierno militar y la convocatoria a elecciones municipales de nivel provincial y distrital en 1980. En el Perú todas las autoridades políticas de nivel regional, provincial y distrital, incluyendo regidores, son elegidos democráticamente. De esta manera se crean nuevos escenarios de competencia política, donde los líderes y los activistas tienen la oportunidad de acceder al gobierno municipal.

Las primeras experiencias de participación ciudadana se desarrollaron en dos distritos populares de Lima —El Agustino y Villa el Salvador— y en la ciudad de Ilo, en la costa sur del país. En el distrito de El Agustino, el municipio y las organizaciones sociales acordaron un plan de obras públicas, utilizando el presupuesto municipal y dividieron el distrito en Micro-Áreas de Desarrollo (MIADES). En Villa el Salvador, el municipio y la población organizada como Comunidad Autogestionaria (CUAVES), elaboraron de manera conjunta un Plan de Desarrollo del distrito. Sin embargo, luego de un inicio exitoso ambas experiencias no pudieron consolidarse debido a la falta de recursos de los municipios, que les permitiera llevar adelante lo acordado, pero también por la división de la IU que afectó la dirección política de estas experiencias.

---

<sup>2</sup> Izquierda Unida: frente político formado en 1980 por una serie de partidos de izquierda. Se convirtió en la segunda fuerza electoral del país durante dicha década. Las luchas internas provocaron su desintegración en 1990.

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

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

El gobierno de Fujimori se basaba en una coalición civil militar que concentraba el poder y el presupuesto de la república en el presidente y su círculo inmediato, buscando someter los otros poderes del estado y los municipios opositores mediante la utilización arbitraria y clientelista de los recursos públicos. La estrategia se vio facilitada por la dependencia económica de los municipios al gobierno central, una característica del sistema político peruano desde siempre, pero que el gobierno de Fujimori utilizó al máximo. En efecto, en 1994 el gobierno creó el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMÚN), con los fondos

recaudados por el impuesto de promoción municipal, que es un porcentaje del impuesto general a las ventas (IGV) y otros impuestos menores.<sup>3</sup> En 1998 el FONCOMÚN transfería a los municipios apenas el 3.8% del presupuesto general de la república, mientras el Ministerio de la Presidencia, que se encargaba de la relación directa del presidente con la población, gastaba el 23% del mismo presupuesto. El gasto del gobierno central en obras de infraestructura y servicios sociales superaba largamente los magros presupuestos municipales.

En este contexto, de autoritarismo y concentración del gasto público, surgieron otras iniciativas de coordinación entre la sociedad civil y el municipio, con el objeto de unir esfuerzos para impulsar el desarrollo de sus regiones. Al caso de Ilo, se agregaron experiencias de concertación en la provincia de Cajamarca (Cajamarca) y las provincias de Calca y Urubamba (Cusco). Las nuevas experiencias no fueron promovidas por la izquierda desde los municipios, como ocurrió en los años ochenta, sino por diversas ONG y la cooperación internacional. La experiencia de Cajamarca se inició en 1990 cuando profesores y estudiantes de la universidad nacional, algunos de los cuales trabajaban también en una ONG local, se unieron para desarrollar programas de desarrollo rural. En 1993 estos profesionales, varios de ellos ex militantes de izquierda, formaron el Frente Independiente Renovador (FIR) y ganaron las elecciones municipales de la provincia de Cajamarca en dos periodos consecutivos. Al llegar al municipio, el FIR convocó a la sociedad civil, a las agencias estatales e incluso a las empresas privadas a formar mesas temáticas de concertación —producción, empleo, mujer, desarrollo urbano, turismo y educación—, que funcionaban en los ámbitos provinciales, distritales y de comunidades campesinas. Este proceso dio lugar a la formulación del Plan de Desarrollo Sustentable de la Provincia de Cajamarca.

---

<sup>3</sup> Ver Decreto legislativo 776.

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

La otra experiencia ocurrió en las provincias cusqueñas de Calca y Urubamba entre 1992 y 1995. La iniciativa partió de un consorcio de cinco ONG locales (COINCIDE), que propuso a las autoridades municipales de estas provincias implementar el llamado Programa de Emergencia para el Desarrollo (PREDES). Dicho programa buscaba formar Comités Distritales de Desarrollo (CDD), donde alcaldes, agencias estatales y organizaciones de la sociedad civil, identificaban, formulaban y ejecutaban de manera conjunta proyectos de desarrollo local. El PREDES logró entre 1993 y 1995 que el Estado, vía FONCODES, financiara varios proyectos de infraestructura productiva que beneficiaron a comunidades campesinas y asociaciones de productores en nueve distritos. También se elaboraron varios planes distritales de desarrollo, precisando los compromisos de los actores que formaban parte de la experiencia. En 1996, sin embargo, el gobierno central cortó el financiamiento receloso de sus consecuencias políticas y el programa paralizó completamente sus actividades. Frente a ello la sociedad regional no tuvo capacidad de respuesta.

Uno de los impulsores de esta experiencia dice, retrospectivamente, que la vulnerabilidad de la experiencia se debió, aparte de su dependencia

absoluta del financiamiento estatal, a que las ONG impulsoras no prestaron atención al trabajo de educación y convencimiento de la población sobre el significado y los beneficios de la concertación.<sup>4</sup> La propuesta fue poco difundida en la sociedad civil local, y los que sí la conocían, tenían expectativas en obtener beneficios materiales inmediatos. Cuando el Estado cortó los fondos, ellos optaron por retirarse. Hubo, además, problemas en el funcionamiento de CODEPE. Los líderes civiles eran invitados a reuniones de discusión, pero no tenían ninguna incidencia en la definición de los planes ni en las formas de implementarlos. Los planes de desarrollo eran en realidad acuerdos entre burócratas del Estado y profesionales de ONG y no el resultado de procesos de deliberación y concertación con la sociedad civil. En otras palabras, la propuesta del PREDES no logró proyectarse como una experiencia de democratización sino como un programa de obras físicas.

Mas allá de las debilidades indicadas, las experiencias de Cajamarca y Cusco tienen elementos en común. Según Ballón y Rodríguez (2001), ellas proponen visiones relativamente compartidas sobre el futuro de sus espacios regionales, identifican algunas prioridades de desarrollo y son capaces de realizar proyectos puntuales financiados por el Estado. Ambas experiencias producen además el reactivamiento de la sociedad civil local, la construcción de frágiles instancias de diálogo y coordinación que, sin embargo, no pudieron resistir los embates del fujimorismo cuando este se da cuenta del potencial democratizador de estas experiencias y decide atacarlas. Estas experiencias fueron precursoras en el país de otras gestiones municipales participativas y con mecanismos de vigilancia social a las autoridades; gestiones que buscaban innovar sus prácticas políticas, orientándolas en un sentido más democrático y concertador.

---

<sup>4</sup> Entrevista con Javier Azpur, Lima, abril de 2003.

Entre estas experiencias de concertación de nivel provincial destacan Huanta en Ayacucho; Anta y Espinar en Cusco; Acobamba, Castrovireyna y Churcampa en Huancavelica; Caylloma en Arequipa; Azángaro, Melgar y Huancané en Puno; San Marcos y Bambamarca en Cajamarca; y Sihuas, Santa y Carhuaz en Ancash. A nivel distrital las experiencias de concertación son numerosas, no solo en las provincias y regiones antes mencionadas, sino también en distritos ubicados en las regiones de Piura, Lambayeque, La Libertad, Junín, San Martín, Abancay, Apurímac, Huanuco, Puno, Ica y Lima. Las experiencias son numerosas y los resultados distintos, con avances, tensiones e incluso retrocesos. Para entender los factores que intervienen en estas experiencias analizaremos en las siguientes páginas los casos de las provincias de Huanta en Ayacucho y Churcampa en Huancavelica.

## **2. La Mesa de Concertación de la provincia de Huanta (Ayacucho)**

La Mesa de Concertación de la provincia de Huanta, creada en 1997, fue la primera experiencia de concertación provincial desarrollada en la sierra sur del Perú. Esta experiencia tuvo un impacto positivo en la reconstitución del tejido de la sociedad civil, en la recuperación del poder político de los civiles sobre los militares y en la construcción de la institucionalidad de la sociedad política local. Sin embargo, Huanta muestra también las dificultades de consolidar esta experiencia, sobre todo cuando la sociedad civil reconstituida es una sociedad civil de élites —ONG, iglesias, profesionales— y su liderazgo político no está comprometido con la democratización, sino responde a un proyecto político personal o en el mejor de los casos familiar. Esta situación debilita la experiencia de concertación y no produce un impacto transformador en las prácticas políticas de los ciudadanos. Por el contrario, alienta las prácticas clientelistas frente al Estado o actitudes antipolíticas que desconfían de toda autoridad.

## 2.1. La historia local

Huanta es una de las provincias más pobres del país. La información disponible señala que la provincia tiene una población aproximada de 71 mil personas, la mayoría campesinos. La esperanza de vida al nacer es de 65,8 años, el ingreso familiar *per cápita* es de 176,8 nuevos soles por mes y el porcentaje de población alfabetizada es 68,5% (PNUD 2005). Huanta ha sido una de las provincias más afectadas por el enfrentamiento entre Sendero Luminoso y las Fuerzas Armadas, enfrentamiento que entre 1980 y 1997 produjo 2,032 muertos, centenares de desaparecidos, el desplazamiento del 15 % de la población, la destrucción de la institucionalidad del Estado y la desaparición casi total de la sociedad civil y la sociedad política local.

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

Esta universidad reaperturó sus actividades en 1958, luego que en 1886 fuera clausurada por el desastre económico derivado de la guerra con Chile, convirtiéndose de inmediato en el principal centro de formación

superior de la región. La reapertura de la universidad era una demanda de las élites locales, sobre todo intelectuales y profesionales descendientes de las familias terratenientes, que tenían la esperanza de que esta se convirtiera en un medio de modernización y desarrollo de la región. De alguna manera esto sucedió con la llegada de docentes y estudiantes de otras regiones del país y la difusión de nuevas ideas y concepciones progresistas, debido a que produjeron un fuerte impacto en el orden social tradicional vigente en Ayacucho. La universidad, además, generó nuevas posibilidades de movilidad social para familias e individuos provenientes de las clases medias y el campesinado (Diez 2003).

Durante la década de los sesenta se produjeron numerosas movilizaciones de la sociedad civil. En 1961 se constituyó la Federación Provincial de Campesinos de Huanta con el apoyo de la Confederación de Campesinos del Perú (CCP). Entre 1961 y 1963, esta federación organizó masivas manifestaciones reclamando la supresión de formas de explotación servil como el «semanero» o el «herbaje». El primero era la obligación que tenían los campesinos de prestar servicios domésticos semanales en las casas haciendas de los terratenientes, mientras que el segundo era el pago por las cabezas de ganado propiedad de los campesinos que trabajaban en las haciendas. Pocos años después, en 1967, los pequeños y medianos propietarios del valle de Huanta, una dinámica e incipiente burguesía rural, se movilizaron contra un nuevo impuesto a los predios rústicos establecido por el alcalde y formaron una asociación de pequeños propietarios. Los reclamos y movilizaciones surgieron efecto y el nuevo impuesto fue anulado por el alcalde provincial. El triunfo legitimó a la asociación y generó expectativas en la sociedad civil local.

Dos años después, en 1969, los campesinos y los pequeños propietarios, a los cuales se sumaron los estudiantes, volvieron a las calles protestando contra el Decreto Supremo 006, que prohibía la gratuidad de la enseñanza en los colegios. Masivas movilizaciones de campesinos y estudiantes bloquearon las carreteras y tomaron la ciudad, que se declaró

en rebeldía, obligando al gobierno central a negociar y finalmente anular dicha disposición. La poca rentabilidad de la tierra y el abandono de los latifundios por los atemorizados terratenientes, explicarían por qué los campesinos se volcaron con entusiasmo a favor de la lucha por la educación, percibida como casi la única vía de ascenso social. A fines de 1969 los campesinos de Huanta estaban organizados y se sentían victoriosos.

La Reforma Agraria (1972-1976) decretada por el gobierno militar puso fin al poder de los terratenientes y esto para el campesinado de Huanta significó la desaparición del régimen servil de trabajo. La ausencia de los terratenientes, a su vez, generó un vacío de poder a nivel distrital, que no pudo ser llenado por la burguesía rural emergente, que también se sintió atemorizada por la Reforma Agraria. Por el contrario, quien llenó este vacío fue el gobierno militar nominando como alcaldes y autoridades políticas a ex policías, ex militares y empleados públicos sin representatividad alguna. Sin embargo, al interior de las 82 comunidades campesinas que existen en la provincia se fortaleció la autoridad tradicional personificada en los *varayoccs*, aunque con algunos cambios. En efecto, tradicionalmente los *varayoccs* cumplían dos funciones. De un lado, al interior de las comunidades, se encargaban de organizar el trabajo colectivo, el calendario festivo y de resolver los conflictos internos. De otro lado, hacia afuera de la comunidad, servían de intermediación entre las autoridades locales, por lo general hacendados o sus representantes y los comuneros (Degregori, Coronel, Del Pino y Panfichi 1998).

Luego de la Reforma Agraria, y con la mayor integración de la economía campesina al mercado interno, se observa la emergencia de campesinos jóvenes y mejor educados a posiciones de liderazgo en la comunidad, que coexisten con el poder tradicional del *varayocc*. La Ley de Comunidades Campesinas, promulgada en 1972, creó una estructura organizativa tipo cooperativa para las comunidades, con

Concejos de Administración y Vigilancia elegidos en las asambleas comunales. Para acceder a estos cargos se toma en cuenta el grado de escolaridad, el manejo de castellano y la escritura, requisitos que aceleraron la emergencia de jóvenes campesinos mejor educados, que asumieron la tarea de representar a la comunidad frente a las múltiples dependencias del Estado (Coronel, Loayza, Pérez y de la Cruz 1990). Buena parte de estos jóvenes eran licenciados del Ejército, que luego del servicio militar obligatorio, se reincorporaron a la comunidad.

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

## **2.2. La sociedad política**

Desde sus inicios en los años treinta, el partido aprista ha tenido una presencia significativa en Huanta y en otras provincias ayacuchanas. Un hito importante lo constituye la participación de militantes apristas, básicamente miembros de las élites y de la juventud urbana, en la rebelión de 1934, que se expresó en la toma durante algunos días de las ciudades de Huanta y Huamanga. Esta acción formaba parte de una insurrección nacional que el partido había planificado en respuesta al fraude electoral y la represión de la que eran sujetos por parte del dictador Sánchez Cerro. Sin embargo, horas antes del inicio del

levantamiento la dirección del partido canceló la acción sin comunicar la decisión a algunos grupos comprometidos en distintas partes del país, entre los que se encontraban los de Huanta y Huamanga. Al fracasar el levantamiento los insurrectos tuvieron que abandonar la ciudad y huir al campo en busca de refugio político (CVR 2003).

El desenlace inesperado de esta acción produjo un fuerte impacto en la actividad del partido, dividido entre quienes participaron de ella y, por tanto, se sintieron abandonados por la dirección nacional aprista y quienes permanecieron al margen de toda acción. La actividad del partido decayó en las décadas siguientes, limitándose a actividades gremiales de abogados y maestros de escuela y a la participación de jornadas electorales. No obstante, el partido también formó alianzas con los grupos conservadores católicos y con las familias terratenientes, para oponerse a las ideas y el activismo progresista que caracterizaba a la UNSCH. De esta manera, con el apoyo del partido en el congreso lograron en 1967 formar la Universidad Católica de Ayacucho, luego Universidad Particular de Ayacucho, la cual solo funcionó hasta 1977 de manera irregular. La actividad aprista durante los años del gobierno militar fue esporádica, activándose hacia el final de este régimen para participar en los procesos electorales que permitieron la salida de los militares del gobierno.

La izquierda también ha tenido una presencia temprana en la región, aunque sin la fuerza y visibilidad del partido aprista. Por lo general eran pequeños grupos de profesionales de clase media como maestros de escuela y abogados formados políticamente en Lima o Cusco. Un núcleo del partido comunista se formó en Huanta a mediados de los años cuarenta, pero la persecución que sufrieron por los distintos gobiernos y el hostigamiento de las élites tradicionales y del partido aprista, hizo muy difícil sus actividades proselitistas. Con la reapertura de la UNSCH y el arribo de nuevos docentes universitarios y estudiantes de distinta procedencia, la izquierda poco a poco ganó mayor

visibilidad. En 1962 se convocó a elecciones generales y en Huanta por primera vez un grupo de estudiantes universitarios y maestros de escuela hicieron pública la formación de un grupo local del Frente de Liberación Nacional (FLN), que postulaba a la presidencia al General EP (r) César Pando. El partido comunista era la fuerza política más relevante en este frente. Sin embargo, poco después, la división al interior del partido, entre la tendencia pro soviética —Unidad— y la tendencia pro china —Bandera Roja—, repercutió en los grupos comunistas ayacuchanos. El Comité Regional José Carlos Mariátegui, liderado por Abimael Guzmán se alinea con Bandera Roja, para más adelante formar su propia organización política: Sendero Luminoso (Degregori 1990).

Durante el gobierno militar reformista (1968-1980), la izquierda ayacuchana poco a poco se fue diversificando con la formación de otros grupos políticos, aunque la mayoría de ellos adherían de una u otra manera a distintas vertientes del maoísmo. La política universitaria era fundamentalmente de izquierda y las ideas radicales iban alcanzando otros actores de la vida social y política. El primer indicio de este proceso ocurrió en junio de 1969 cuando el gobierno militar, mediante un decreto ley, intentó recortar la gratuidad de la enseñanza en los colegios públicos. Esta acción generó un fuerte movimiento de rechazo en las ciudades de Huanta y Huamanga y provocaron duros enfrentamientos con la policía, con un saldo de numerosos muertos y heridos (CVR 2003). Debido a la fuerte resistencia de casi todos los sectores de la sociedad civil local, el gobierno militar dio marcha atrás y con ello los grupos de izquierda obtuvieron su primera gran victoria política, la cual les permitió ganar legitimidad ante los ojos de la población. Durante los años setenta, las izquierdas competían entre sí en la universidad pero, al mismo tiempo, fueron ganando influencia en los gremios y organizaciones de la sociedad civil local. La mayoría de estos grupos y partidos de izquierda habían decidido que la tarea política central era luchar por el retiro de los militares del poder y acelerar la transición a

la democracia. Sin embargo, un grupo —Sendero Luminoso— había decidido en 1977 tomar el camino de la lucha armada, dejando el trabajo gremial o las luchas por la transición y prepararse clandestinamente para ello.

### **2.3. Democracia y violencia política**

La transición democrática de 1980 generó nuevas oportunidades políticas para la población. En efecto, tras doce años de gobierno militar, un electorado joven, con mayor nivel educativo y politizado, participaba por primera vez en los procesos electorales. Los analfabetos, en su mayoría campesinos, votaban también por primera vez en la historia, debido a que la Constitución de 1979 les reconoció este derecho. En este contexto, en las elecciones municipales de 1980, fue elegido alcalde de Huanta el candidato de Izquierda Unida (IU), Enrique Sánchez Torres, un historiador miembro de una conocida familia de terratenientes, pero que se había convertido en socialista durante su estancia en la universidad. Enrique Sánchez se hizo conocido por haber formado el Centro Cultural Huanta, un espacio de encuentro de intelectuales y profesionales de izquierda con maestros del SUTEP y trabajadores del mercado y las instituciones públicas.<sup>5</sup>

El gobierno municipal de IU enfrentó desde un inicio fuertes resistencias, tanto de Sendero Luminoso, que había iniciado la lucha armada, como de la policía, que miraba con sospecha al alcalde y bloqueaba sistemáticamente su gestión. En 1982, el alcalde Sánchez fue secuestrado y torturado salvajemente por las fuerzas de seguridad, viéndose obligado a abandonar su función.<sup>6</sup> Durante el último año de la

---

<sup>5</sup> Entrevista con José Coronel, Huanta, febrero de 2004.

<sup>6</sup> El alcalde Sánchez Torres nunca pudo recuperarse de las criminales torturas que sufrió. Falleció en el año 2002 y el municipio de Huanta lo declaró póstumamente símbolo de la democracia.

gestión municipal de IU, la alcaldía fue asumida por el teniente alcalde, el profesor Nelson Pereyra, otro miembro activo del Centro Cultural Huanta. Sin embargo, este fue un cargo meramente simbólico, debido a que la violencia política impedía toda acción de la autoridad civil.

La actividad armada de SL en la provincia de Huanta se inició con la transición democrática. Por lo general jóvenes militantes, en su mayoría universitarios, visitaban armados las comunidades campesinas ubicadas en las alturas de la provincia e invitaban a los jóvenes a unirse a la «guerra revolucionaria». A SL no le interesaba participar en la vida asociativa de los campesinos sino concientizar y reclutar simpatizantes. Para ello, el discurso senderista enfatizaba la oposición campo-ciudad, que en la región adquiere connotaciones étnicas. En efecto, la población urbana de Huanta trataba despectivamente como «cholos» o «chutos» a los campesinos que vivían en el campo y marginaba sus autoridades tradicionales y comunales.<sup>7</sup> Frente a esto, SL se pronunciaba en contra de la discriminación de la que estos eran objeto, prometiendo tomar la ciudad e imponer un nuevo orden donde los «chutos» tendrían participación en el gobierno. Este discurso tuvo diversos grados de aceptación. Fue entre los jóvenes donde encontró mayor recepción, mientras los campesinos, históricamente desconfiados de los discursos de los *mistis* —mestizos—, mostraron inicialmente apoyo pasivo.

Desde 1982 esta situación empezó a cambiar. SL desconoció las autoridades tradicionales campesinas, amenazándolas de muerte si se resistían a dejar sus cargos. Lo mismo con las autoridades locales representantes del Estado. Con esto SL buscaba eliminar cualquier forma de autoridad que no respondiese al partido, para remplazarlos por «comités populares», que eran los órganos de gobierno senderistas.

---

<sup>7</sup> «Chuto» es un término peyorativo dirigido a los campesinos quechuas que significa primitivo o salvaje.

Las amenazas de SL originaron la realización de numerosas asambleas, donde los campesinos deliberaron qué debían hacer frente a esta situación. Algunas comunidades acordaron enfrentar a SL, creando sus propios grupos de autodefensa integrados por campesinos que, a su vez, eran licenciados del ejército. Los enfrentamientos se iniciaron en noviembre de 1982, cuando una columna de SL ingresó a la comunidad de Huaychao y ejecutó a sus autoridades tradicionales. La respuesta no se hizo esperar. En enero de 1983 los campesinos de Huaychao emboscaron y mataron a siete miembros de una columna senderista. En este contexto, el 26 de enero de 1983, se produce la «masacre de Uchuraccay», cuando ocho periodistas de Lima y Ayacucho fueron confundidos por los campesinos como senderistas, dándoles muerte y generando una crisis política nacional.

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

Si en la ciudad la vida civil se militarizó, en las alturas de Huanta las comunidades campesinas se encontraron entre dos fuegos. De un lado, aquellas comunidades que se habían rebelado contra SL y aceptado constituir comités de defensa civil, sufrieron el ataque de las columnas

senderistas.<sup>8</sup> De otro lado, aquellas comunidades que eran percibidas como simpatizantes de SL recibieron duro castigo por parte de los militares. Según la CVR (2003), entre 1980 y 1984, Huanta presenta el mayor número de asesinatos de todo el departamento de Ayacucho, siendo una de las provincias más duramente castigadas por la violencia política.

En 1985, el gobierno aprista de Alan García retiró la Marina de Huanta y la reemplazó por el Ejército, que inició una política de represión más selectiva, buscando cierta aproximación con la población. El nuevo gobierno, además, convocó a elecciones municipales complementarias en Huanta, tratando de restituir el poder de la autoridad civil. El candidato del partido aprista, Raúl Yangali, ganó las elecciones y fue elegido alcalde provincial de Huanta. Sin embargo, un año más tarde, el alcalde Yangali fue asesinado por SL, siendo reemplazado por el teniente alcalde Antonio Orrego, quien culminó el último año del periodo electo. Desde 1988, SL intensificó nuevamente su accionar con una serie de ejecuciones de autoridades civiles y activistas políticos; y convocatorias a «paros armados». También intensificó sus acciones de reclutamiento forzoso de jóvenes campesinos e incrementó sus exigencias de víveres a comuneros y comerciantes. Por su parte el Ejército acentuó las actividades represivas con el consiguiente retorno de las detenciones, torturas y desapariciones de campesinos o dirigentes sospechosos de pertenecer a SL.

Por estas condiciones, en 1988 no pudieron realizarse las elecciones municipales. El Municipio de Huanta tuvo que ser dirigido de manera simbólica por los regidores que aún quedaban en actividad desde el periodo del asesinato alcalde Yangali. La verdad es que ningún regidor quería asumir la alcaldía por las constantes amenazas que recibían

---

<sup>8</sup> Entre 1983 y 1985, SL atacó más de cuarenta comunidades campesinas acusándolas de reaccionarias.

contra sus vidas. El temor que creció aún más cuando SL ejecutó al alcalde provincial de Huamanga, Fermín Azparrent y al dirigente aprista Marcial Capeletti en 1989. Durante estos años, además, la represión golpeó con particular fuerza a docentes y estudiantes de la UNSCH, incrementándose el número de desaparecidos y de ejecuciones extrajudiciales. A estas alturas del enfrentamiento, en las provincias del norte de Ayacucho, entre ellas Huanta, las comunidades campesinas habían formado rondas anti-subversivas con el apoyo de los militares, donde los jóvenes licenciados del Ejército tenían un rol protagónico. Sin embargo, hay otro actor aún poco estudiado que también formó parte activa de las rondas: los campesinos evangélicos.

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

A fines de los años ochenta era evidente que las fuerzas represivas y SL preferían la militarización del conflicto y la ausencia de autoridades civiles democráticamente elegidas, para buscar un desenlace militar. La

sociedad civil y la sociedad política habían sido prácticamente arrasadas por la violencia, incluyendo organizaciones evangélicas como *World Vision*, que cerró sus oficinas en Ayacucho en 1991 luego de sufrir varios atentados. Entre los escombros emergió un nuevo actor: las rondas organizadas por las comunidades campesinas, donde destacaban licenciados del Ejército y campesinos evangélicos. Estas rondas en alianza con las Fuerzas Armadas enfrentaron a SL. Poco después, se produjo en Huanta la derrota política y militar de SL, que trasladó sus cuadros sobrevivientes a otras regiones del país.

## **2.4. Autoritarismo y pacificación**

Durante los primeros años del gobierno de Alberto Fujimori, las Fuerzas Armadas acentuaron su ofensiva y obtuvieron una serie de victorias militares sobre SL, entre ellas la captura de Abimael Guzmán y el desmantelamiento de su comité central en 1992. Asimismo, continuaron dando duros golpes a las columnas senderistas que se movilizaban por las alturas de Huanta. Con estos golpes el gobierno de Fujimori y las Fuerzas Armadas se beneficiaron con el incremento de la confianza en la seguridad pública en la región. El Estado, además, después de 1993 impulsó fuertemente el gasto público en la región, con grandes proyectos de infraestructura y obras públicas, que permitieron el retorno de la presencia del Estado en distritos y áreas rurales, luego de años de completo abandono. Asimismo, se fortaleció el llamado comité multisectorial, una instancia de coordinación de todas las dependencias del Estado con capacidad de implementar proyectos sociales y obras de infraestructura. El comité multisectorial estaba bajo la coordinación del jefe político militar de la región y formaba parte de la estrategia anti-subversiva.

La derrota de SL produjo el paulatino reactivamiento económico y político de la región. Los miembros de las rondas campesinas volvieron

a las tareas productivas buscando reconstruir la economía familiar y comunal. Asimismo, los miembros destacados de estas organizaciones se convirtieron en autoridades comunales, con el prestigio que les daba haber participado de la defensa de la comunidad. Entre sus nuevas tareas estaba gestionar las demandas de la comunidad frente a las instituciones del Estado, vincularse con el trabajo de la Iglesia Católica o las iglesias evangélicas y con las ONG que reaparecieron en la región tratando de aportar a la reactivación de la sociedad civil. La pacificación permitió, además, el retorno de los pobladores desplazados por la violencia, entre los cuales no estaban solo campesinos pobres sino también los sectores medios que se habían refugiado en las ciudades de la costa. La organización evangélica *World Vision* retornó a Huanta en 1995, apoyando proyectos de retorno de la población campesina desplazada de las comunidades alto andinas y proyectos de reforzamiento organizativo con comunidades resistentes que se habían quedado todo el tiempo en la provincia.<sup>9</sup> El liderazgo evangélico se desarrolló sobre todo en las comunidades de altura y contribuyó, sin duda, a la recuperación del tejido social campesino.

Durante estos años, paulatinamente fueron surgiendo nuevas organizaciones civiles. A las asociaciones de licenciados, rondas campesinas y los comités de autodefensa, se agregaron los clubes de madres, que asumieron la tarea de la sobrevivencia familiar y la búsqueda de los parientes hombres desaparecidos, las asociaciones de comerciantes y las juntas vecinales. De particular importancia son las asociaciones de licenciados, formadas por campesinos que habían servido como soldados en el Ejército y que habían vuelto a sus comunidades de origen. Estas asociaciones, luego de algunos años de inactividad, se reactivaron por voluntad propia para trabajar con las Fuerzas Armadas en la formación de rondas y comités de autodefensa. Como dijo uno de

---

<sup>9</sup> Entrevista con Víctor Belleza, líder evangélico y actual presidente de la Mesa de Lucha contra la Pobreza de Ayacucho, febrero de 2004.

nuestros entrevistados: «son los mismos licenciados quienes promueven la organización para la autodefensa de su integridad física, porque en cada comunidad los terroristas estaban adoctrinando, obligando a la gente a unirse a ellos. Para contrarrestar estas acciones, los mismos licenciados de las comunidades empadronaron abiertamente a los comuneros y organizaron las rondas [...] si nosotros no hubiéramos hecho esto, cuanta gente hubiese muerto, yo mismo no hubiera existido».<sup>10</sup> Como veremos posteriormente, varios de los líderes y activistas de estas nuevas organizaciones sociales, incursionarían en la política como alcaldes y regidores distritales e incluso provinciales después de la derrota militar de SL. Incluso algunos de ellos participarían activamente de las experiencias de concertación entre la sociedad civil, los municipios y el Estado a inicios del siglo XXI.<sup>11</sup>

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

---

<sup>10</sup> Entrevista con Santiago Mercado, Huanta, abril de 2003.

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

## **2.5. Concertación**

En 1995 nuevamente se desarrollaron con normalidad las elecciones municipales en Huanta y la provincia recobró un sorprendente dinamismo político y social. Surgieron nuevos grupos que se definen como independientes y no afiliados a los partidos políticos nacionales. El movimiento independiente «Paz y Desarrollo», encabezado por el joven y carismático Milton Córdova, derrotó al alcalde y candidato del Apra Omar Quesada, convirtiéndose en el alcalde de la provincia de Huanta. Con Milton Córdova, incursionaba por primera vez en la política un grupo de jóvenes profesionales originarios del lugar, bilingües —español y quechua—, educados en Lima o en la costa durante el periodo de violencia política y con un discurso de modernización, eficiencia y participación. A este grupo que se agregaron activistas de las nuevas organizaciones de la sociedad civil local, destacando los clubes de madres y trabajadores urbanos y personalidades de la sobreviviente izquierda legal, provenientes de la universidad, y las ONG, formándose una alianza política democratizadora que tuvo vigencia hasta 1998, cuando Milton Córdova se pasó al fujimorismo y convirtió su administración en un proyecto político personal y familiar.

Los alcaldes y líderes civiles y políticos locales que emergieron en 1995 mostraron cambios significativos respecto a los liderazgos previos. Como indica la literatura reciente, la mayoría tenía estudios superiores, mientras que antes del periodo de violencia las autoridades, incluso los hacendados, solo habían cursado estudios primarios o secundarios (Degregori, Coronel y Del Pino 1998). Asimismo, casi todos hablaban quechua como lengua materna y sus familias habían tenido intereses económicos como pequeños y medianos propietarios agrícolas, así como en el campo comercial. Otros provenían del mundo universitario o de las ONG que llegaron a la región para apoyar la reconstitución de la sociedad civil, la institucionalidad política e impulsar el desarrollo económico.

Desde el inicio, las nuevas autoridades municipales tuvieron buenas relaciones con el gobierno central, que interesado en evitar el resurgimiento de SL, canalizó importantes recursos para obras de infraestructura en la región. A diferencia de otros municipios, Huanta y otros municipios ubicados en la zona de guerra, sí recibieron recursos y maquinarias del Estado y la cooperación internacional. El municipio de Huanta también recibió el apoyo de diversas ONG, como Servicios Educativos Rurales (SER) y TADEPA, que buscaban apoyar la reconstitución de las autoridades civiles en la región. Estas ONG tomaron la iniciativa y les propusieron a las nuevas autoridades civiles conocer la experiencia de concertación desarrollada anteriormente por el municipio de Cajamarca, en la sierra norte del país. Para ello, incluso, se organizaron reuniones de trabajo con el promotor de esta experiencia, el ex alcalde y ex parlamentario Luis Guerrero.<sup>12</sup> Pronto las nuevas autoridades municipales decidieron seguir la experiencia de Cajamarca.

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

---

<sup>12</sup> Entrevista con Rocío Jerí, trabajadora de la Municipalidad de Huanta, mayo de 2003.

proyectos de desarrollo y que, hasta ese momento, continuaba bajo conducción de los militares. Para ello, en enero de 1997, el alcalde Córdova tomó la iniciativa de convocar a dicho comité y solicitarle que se integre al proceso de concertación que acababa de iniciarse. La reunión, realizada al interior de un cuartel del Ejército, fue un triunfo político del alcalde, al obtener el compromiso de los militares de que la multisectorial participaría del proceso de concertación (Távora 1999). En esto jugó un papel importante el hecho que el alcalde fue percibido por el Ejército como un hombre de confianza, debido a que su hermano por parte de padre era Teniente Coronel del Ejército.<sup>13</sup>

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

A estas limitaciones habría que agregar el estilo personalista del alcalde que, según la información recogida, presentaba a la opinión pública los logros y acuerdos obtenidos en el marco de la experiencia de la concertación como si fuesen decisiones personales suyas. El propio diseño institucional de la mesa de concertación, que consideraba

---

<sup>13</sup> Entrevista con José Coronel, febrero de 2004.

al alcalde como presidente de la mesa, facilitaba que ciudadanos y militantes políticos opositores identifiquen la experiencia de concertación con los intereses políticos del alcalde. Esta proximidad fue percibida como una «típica maniobra política», percepción que provocaría posteriormente desánimo, desconfianza y distanciamiento de algunos actores fundadores de la mesa.

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

Este es el difícil escenario en que algunas ONG inducen y acompañan el desarrollo de la experiencia de la mesa de concertación. Las ONG tienen presencia en Huanta desde antes de la violencia, pero esta se hace mucho más visible e importante en los años noventa, que son los años de la pacificación y la reconstitución de la sociedad civil y la sociedad política. En este contexto varias ONG, con el apoyo de la Cooperación Técnica Internacional y el Programa de Desarrollo de los Gobiernos Locales, financiado por USAID y conducido por la Escuela Superior de Administración de Negocios (ESAN) —donde el alcalde había seguido cursos de especialización—, crearon un programa de apoyo al municipio de Huanta, buscando superar los primeros inconvenientes. A ello se agregó la intervención de otras ONG, lo que dio lugar a un proceso simultáneo de experimentación y prueba de distintas metodologías participativas. Esta concentración de ONG contribuye a definir no solo la densidad organizativa de la

provincia, sino también la naturaleza de la sociedad civil local. Para ello hay que evitar el reduccionismo de calificar a las ONG como actores externos, ya que hoy, luego de más de una década de presencia en la zona, algunas de estas ONG están firmemente arraigadas en la sociedad civil local, manteniendo sus articulaciones nacionales e incluso internacionales.

A la mesa fueron llegando actores estatales y actores civiles con tiempos y desarrollos distintos, la mayoría de sectores medio-urbanos o dirigentes campesinos de las zonas cercanas a la capital de la provincia. Por ello la participación de los actores ha sido fluctuante dependiendo de las oportunidades políticas que se abren, pero también de la capacidad organizativa de los actores para aprovechar de ellas. Poco después, la Mesa de Concertación estuvo en condiciones de organizar comisiones de trabajo: integración vial, economía, salud y alimentación, vivienda, medio ambiente y fortalecimiento institucional. Estas comisiones, luego de casi un año de trabajo y numerosas consultas con la población, debatieron y aprobaron el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia.<sup>14</sup> Con este proceso, por primera vez en la historia de Huanta, actores sociales y estatales decidieron unir esfuerzos en una estrategia de concertación para el desarrollo, que superara la fragmentación producida por años de enfrentamiento y violencia política.

No obstante, la actividad de la Mesa Provincial decayó desde 1998 con excepción de algunas comisiones temáticas y las mesas de concertación de los distritos de Luricocha y Santillana, donde el tema del agua y la producción frutícola se convirtieron en el eje central de actividad. Para algunos, el declive de la Mesa Provincial se explica por la dificultad de pasar de la elaboración del plan a la formulación de proyectos concretos

---

<sup>14</sup> Según el Plan Estratégico de Desarrollo: Huanta al 2010 (Mesa de Concertación de Huanta 2002), los proyectos definidos como prioritarios significan una inversión de US\$ 38'183,254.

para su ejecución, revelándose carencias técnicas disponibles para ello. Otros enfatizan el tipo de liderazgo del alcalde provincial, que tomando crédito personal del éxito inicial de la experiencia, desarrolló fuertes conflictos con un sector de sus aliados, optando por un proyecto político personal y familiar en lugar de seguir siendo parte de un proyecto colectivo. Situación que se agravó en las elecciones municipales de 1998, cuando el alcalde, buscando su reelección, anunció sorpresivamente su alianza política con el movimiento fujimorista Vamos Vecino. Las diferencias entre el alcalde y algunos actores de la Mesa, que venían ocurriendo desde tiempo atrás, se agudizaron y estallaron una serie de conflictos que polarizaron y enturbiaron la sociedad local.

El alcalde justificó su decisión por la necesidad de asegurar la continuidad del apoyo del gobierno para obras de infraestructura, especialmente carreteras que integren entre sí los distritos y comunidades de la provincia. Una aspiración profundamente arraigada en la población. También decía que esta era la única manera de evitar que el Apra volviera a tomar el control del municipio y dismantelara todo lo avanzado. Sin embargo, el impacto de esta decisión en el proceso de concertación fue negativo. La alianza o confluencia política formada en 1995 para apoyar la primera elección de Milton Córdova, en la que estaba un grupo plural de líderes civiles y políticos, se quebró en 1998. Varios concejales, líderes civiles y profesionales que habían participado activamente se alejaron de la Mesa de Concertación, para no ser identificados con las nuevas opciones políticas del alcalde.<sup>15</sup> La situación empeoró cuando el alcalde los sustituyó con una red de parientes e incondicionales entre los que destacaba su hermano Alejandro Córdova, el actual alcalde de

---

<sup>15</sup> Entre los valiosos activistas que se alejaron estuvieron José Coronel, un destacado intelectual ayacuchano, con prestigio e influencia en la universidad, ONG y en comunidades campesinas alto andinas. Coronel fue candidato al congreso por la lista de UPP en 1995. También se alejó Víctor Belleza, representante del movimiento evangélico en la región, el concejal Mercado, entre otros.

Huanta, y quien fuera candidato al Congreso en el año 2000 por las filas del fujimorismo. Según nuestras fuentes, Alejandro era el poder en la sombra, se encargaba del manejo del personal administrativo del municipio y de las negociaciones con los actores económicos de la provincia, mientras Milton destacaba por su innato carisma y trato horizontal con los actores sociales. Ambos hermanos se movían en distintos escenarios de la administración municipal, teniendo como contacto en Lima y en el Ejército, al otro medio hermano que era Teniente Coronel. Desde ese momento se hizo más nítido el proyecto político familiar de los hermanos Córdova.

A pesar de las críticas, el alcalde Milton Córdova fue reelecto con el 40% de la votación, derrotando a Omar Quesada, el candidato del Apra, quien durante la campaña decía que en caso de ganar no tomaría en cuenta a la Mesa de Concertación ni los planes elaborados por ella. Luego de dudas iniciales, las ONG continuaron apoyando el proceso de concertación. En el 2001 el alcalde murió repentinamente en un accidente de tránsito. Este lamentable hecho originó una breve crisis de gobernabilidad. El cargo de teniente alcalde, que debería remplazar al alcalde, estaba vacante por la renuncia del señor Agustín Sosa, quien había dejado el cargo para irse a trabajar con *Care Peru* en otra región. El señor Sosa intentó volver al cargo apoyado por las ONG, pero fue resistido por grupos locales que cuestionaron su compromiso con la provincia, debido a la previa renuncia. Asimismo, se afirmó que Sosa no era ayacuchano de nacimiento sino cusqueño, un factor de identidad importante en la región. Finalmente los concejales reunidos acordaron que el regidor Héctor Vega tomara a su cargo la alcaldía, en la que permaneció hasta el final del periodo.

La Mesa Provincial de Huanta continúa funcionando, aunque debilitada en términos de la participación de la población. Sin embargo, pareciera que el relativo buen manejo de las mesas distritales sostiene

la Mesa Provincial. En el 2001, una asamblea de delegados evaluó e hizo modificaciones en el Plan Estratégico de Desarrollo aprobado en 1997, enfatizando la necesidad de construir corredores económicos con las provincias vecinas de los departamentos de Huancavelica y Junín. En una conversación con el entonces alcalde y presidente de la Mesa Provincial, y varios dirigentes de la sociedad civil local, se indicó que a pesar de las dificultades el balance de la experiencia de concertación es positivo: el municipio ha ampliado sus funciones a tareas de desarrollo, se han hecho obras significativas de infraestructura vial, han surgido nuevos líderes sociales y el presupuesto municipal se ha incrementado vía donaciones y trabajo voluntario.<sup>16</sup>

No obstante una de las grandes debilidades ha sido la poca capacidad de la sociedad civil para resistir o enfrentar el viraje personalista del alcalde y su entorno. Esto parece estar vinculado con la naturaleza de la sociedad local *post* violencia, una sociedad fragmentada y en proceso de recomposición con nuevas élites ilustradas. Pero sobre todo una sociedad donde la muerte y el dolor han dejado una secuela de desconfianza que traba la construcción de vínculos solidarios y ciudadanos en la población. No es sencillo enraizar en esta población la práctica democrática de la deliberación, el ponerse de acuerdo y concertar recursos y prioridades para el beneficio común. Este es un proceso complejo que requiere un mirada de proceso con avances y retrocesos, y el paso por varias experiencias históricas, un aspecto que soslayan algunas lecturas de la concertación que desengañados enfatizan la personalidad del alcalde o el supuesto fujimorismo de la población. Lo anterior no niega el hecho que el discurso de la concertación parece haber circulado más entre

---

<sup>16</sup> Entrevistas con Rocío Arrieta, de la Asociación de Productores de Pimienta; Martha Tovar, presidenta del Club de Madres de Huanta; Héctor Vega, alcalde de Huanta y presidente de la Mesa Provincial; y Richard Quispe (2003), secretario técnico de la Mesa.

las élites de la sociedad civil y los funcionarios municipales, que en la población común y corriente.

Las elecciones municipales de noviembre de 2002, esta vez bajo el gobierno de Alejandro Toledo, dieron lugar a un nuevo y sorprendente escenario político. Buena parte de los líderes y representantes de las organizaciones sociales que participaban de la Mesa de Concertación se presentaron como candidatos en diferentes grupos y partidos políticos. En ese sentido, la Mesa de Concertación ha funcionado también como un espacio público donde se construyeron carreras políticas. Y los partidos se convirtieron en una suerte de franquicia para que estas aspiraciones puedan lograrse (Diez 2003). En efecto, el alcalde Héctor Vega, que había sido elegido concejal en la lista de Milton Córdova, y que tomó su lugar cuando este murió trágicamente, se lanzó a la reelección. Pero, esta vez, como candidato del Apra. Lo derrotó Alejandro Córdova, hermano del fallecido Milton Córdova, quien se presentó a las elecciones como candidato de Somos Perú, el movimiento político del ex alcalde de Lima, Alberto Andrade. Para ello, Alejandro Córdova hizo una campaña basada en el legado político de su hermano, que incluía la concertación como forma de gobierno. Pero también incorporó en su lista como concejales a dirigentes campesinos y civiles de prestigio como Artemio Sánchez y Efraín Chavarria, de los Comités de Autodefensa, la profesora Julia Aranguena del SUTE-Huanta y la señora Martha Tovar del Club de Madres de Huanta.

Durante el 2003 la Mesa de Concertación de Huanta continuó existiendo aunque bastante debilitada. La preside el alcalde Alejandro Córdova y a las reuniones que se convocan asisten, sobre todo, representantes de las ONG y algunos dirigentes de las organizaciones sociales. Los dirigentes que no asisten se muestran escépticos que la Mesa pueda continuar con un alcalde personalista y desconfiado de las organizaciones civiles autónomas. Las disputas al interior del municipio

provincial desalientan el funcionamiento de la Mesa, aunque en el ámbito distrital la experiencia continúa muy activa, sobre todo en Santillana, Sivia, Llochegua, Luricocha y otros, donde la distancia entre las autoridades y dirigentes sociales es mucho más cercana.

Resumiendo, la Mesa de Concertación de la provincia de Huanta fue la primera experiencia de concertación provincial desarrollada en la sierra sur del Perú. Esta experiencia, desde sus inicios en 1997, fue considerada una experiencia modelo. Las razones: (a) se desarrolló inmediatamente después de la derrota de SL, canalizando el deseo de participación política de la población; (b) permitió la recomposición de la sociedad civil y sociedad política local, que habían sido arrasadas por la violencia; (c) fue liderada por una nueva generación de líderes y autoridades civiles democráticamente elegidas. Algunos de estos líderes «retornaron» a Huanta luego de la pacificación, mientras otros —llamados los «resistentes»— permanecieron en la zona durante el conflicto; (d) permitió la reconstrucción del gobierno municipal, mejorando su capacidad de gestión e impulsando la concertación como método de gobierno; y (e) produjo de manera concertada un plan de desarrollo provincial con experiencias tempranas de presupuesto participativo.

En otras palabras, la experiencia de concertación de Huanta tuvo un impacto positivo en la reconstitución del tejido de la sociedad civil, en la recuperación del poder político de los civiles sobre los militares y en la construcción de la institucionalidad de la sociedad política local. Sin embargo, Huanta mostró también las dificultades de consolidar esta experiencia, sobre todo cuando la sociedad civil reconstituida era una sociedad civil de élites —ONG, iglesias, profesionales— y su liderazgo político no estaba comprometido con la democratización sino que respondía a un proyecto político personal o familiar. De esta manera, el líder, convertido en alcalde, abandonó a sus antiguos aliados para integrarse al fujimorismo en busca de recursos que le permitieran

reelegirse o dar un salto a la política nacional. Este fue un proyecto político familiar en el que también participó su hermano Alejandro y otros parientes cercanos.

Esta trayectoria debilitó la experiencia de concertación y no produjo un impacto transformador en las prácticas políticas de los ciudadanos. Por el contrario, alentó las prácticas políticas clientelistas frente al Estado, o actitudes anti-políticas que desconfían de toda autoridad.

### **3. La Mesa de Concertación de la provincia de Churcampa (Huancavelica)**

La Mesa de Concertación de la provincia de Churcampa (Huancavelica) es una experiencia reciente y exitosa desarrollada en las alturas de la zona centro sur de los Andes peruanos. Esta experiencia nace en 1999 influida por las mesas de concertación de la provincia vecina de Huanta (Ayacucho) y del puerto de Ilo (Moquegua), de donde recibieron apoyo técnico y político, pero también de donde extrajeron enseñanzas para evitar errores y fortalecer su propia experiencia. Se considera exitosa esta experiencia porque ha permitido el retorno al gobierno municipal a líderes civiles democráticamente electos, su liderazgo está constituido por un grupo mixto de líderes comprometidos con la democratización y ha creado un espacio público de deliberación y acuerdo sobre un plan de desarrollo en el que están comprometidos los principales actores económicos, sociales y políticos de la provincia.

#### **3.1. La historia local**

La provincia de Churcampa fue creada el 4 de enero de 1985 durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde, mediante decreto legislativo 24056, siendo su primer alcalde provincial el doctor Ernesto Rivas

Berrocal, de las filas del partido aprista. Anteriormente, Churcampa,<sup>17</sup> era un extenso distrito indígena que pertenecía a la provincia de Tayacaja y que se encontraba territorialmente poco integrada con las otras provincias de Huancavelica. El aislamiento territorial se compensaba con una creciente vinculación económica y política con la provincia de Huanta, con la que comparte las aspiraciones de construir un corredor económico que vincule ambas provincias con el valle del Mantaro (Junín), el principal mercado de abastecimiento de productos agrícolas en el país. Precisamente, las aspiraciones de vinculación con Huanta estuvieron detrás del movimiento de transformación del distrito en provincia, contando para ello con el activo apoyo del partido aprista en el Congreso de la República.

Churcampa es también una de las provincias más pobres del país, con una población estimada de cincuenta mil habitantes, la mayoría campesinos quechuahablantes, organizados en numerosas comunidades campesinas. Según la información disponible, la esperanza de vida al nacer es de 65,4 años, el ingreso familiar *per cápita* es de 131,1 nuevos soles al mes y el porcentaje de población alfabetizada es 67,1% (PNUD 2005). Las actividades económicas más importantes de la provincia son la agricultura tradicional, el pastoreo y sus actividades conexas, todas ellas actividades altamente dependientes de las duras condiciones del entorno como la escasez de agua de riego y la inadecuada infraestructura vial y de comunicaciones.

A diferencia de Huanta, en Churcampa no han existido grandes haciendas y latifundios, sino pequeñas y medianas haciendas donde gamonales locales ejercían formas de autoridad tradicional, por lo que el impacto de la Reforma Agraria en la zona fue limitado. La sociedad local organizada es fuertemente campesina, distribuida en diez distritos rurales y 145 comunidades campesinas, centros poblados

---

<sup>17</sup> Churcampa significa en quechua 'lugar de descanso'.

y caseríos. Las comunidades campesinas son organizaciones comunales ancestrales, muchas veces cohesionadas étnicamente y donde la propiedad de la tierra, el agua de riego y la organización del trabajo tienen una naturaleza comunitaria. Las comunidades tienen sus propias autoridades indígenas, ampliamente respetadas por la población, las cuales coexisten con las autoridades que surgen en 1972 con la Ley de Comunidades Campesinas, promulgada por el gobierno militar. Sin embargo, debido a la importancia de las comunidades, las autoridades tradicionales mantuvieron sus posiciones de micro poder en buena parte de la provincia.

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

### **3.2. Democracia y violencia política**

La presencia de SL en Churcampa es notoria a partir de 1982, cuando los campesinos reportan que columnas senderistas recorren Rasuhuilca, una cadena montañosa que recorre las fronteras entre Huanta y Churcampa e incursionan en algunas comunidades campesinas reclutando jóvenes e imponiendo «cupos» de alimentos. SL consideraba a Churcampa como un territorio de influencia del Comité Regional Principal situado en Ayacucho. Para SL Churcampa era también un corredor por medio del

cual trasladaban cuadros, dirigentes y apoyo logístico hacia las regiones aledañas donde se buscaba expandir la guerra revolucionaria. Por este motivo, la actividad senderista durante la primera mitad de la década de los años ochenta, no era masiva sino se caracterizaba por sabotajes a torres de alta tensión, ataques dinamiteros a locales públicos y al hostigamiento de los puestos policiales y militares. En palabras de SL, se trataba de «golpear a los representantes del viejo poder» pero no concentrar en la provincia de Churcampa destacamentos numerosos e importantes de efectivos. Por ello mismo, el número de muertos en esta provincia no fue numeroso e indiscriminado como en Huanta u otras provincias cercanas, pero sí altamente selectivo. Entre 1982 y 1993 murieron en la provincia 209 personas, la mayor parte militantes políticos, autoridades civiles y dirigentes de la sociedad local (CVR 2003).

Desde 1983, SL acentuó sus actividades en Churcampa mediante una campaña de amedrentamiento de las autoridades civiles y asaltos a puestos policiales. Para ello contaba con el apoyo y el trabajo proselitista de algunos maestros de escuela que trabajaban en Churcampa, pero que provenían de la Facultad de Educación de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, donde SL se había hecho fuerte. Debido al creciente activismo de SL, el Ejército instaló en la provincia la base militar de Millpo, desde donde patrullas militares salían a perseguir a las columnas senderistas que transitaban por las alturas en dirección a Junín y Pasco. Asimismo, se produjeron detenciones y denuncias de torturas y desapariciones de individuos acusados de subversivos. Cinco fosas comunes fueron encontradas con cadáveres de personas previamente detenidas (CVR 2003). La campaña de amedrentamiento de SL tuvo éxito durante las elecciones municipales de 1983, cuando los candidatos a seis distritos rurales de Churcampa renunciaron tras ser amenazados de muerte. Frente a esto los campesinos, con el apoyo del Ejército, se organizaron en rondas de autodefensa y confrontaron

violentamente a las patrullas senderistas, produciéndose varias batallas durante 1984 y 1985.

En 1986 se realizaron elecciones municipales, siendo elegido el señor Emilio Ezcurra del partido aprista, organización política que se benefició del prestigio de la transformación de Churcampa en provincia. Sin embargo, el alcalde Ezcurra renunció poco después al recibir amenazas contra su vida. Ese mismo año, el Ejército en su persecución a SL, ingresó a la capital de la provincia y encontró que la mayoría de autoridades civiles habían renunciado, quedando solo algunos jueces y gobernadores. La situación era aún más crítica en las zonas rurales donde no existía ninguna autoridad del Estado, solo las autoridades tradicionales campesinas que no aceptaban la presión de SL por someterse a la autoridad de los representantes del partido. En este contexto, el Ejército instaló en la capital de la provincia otra base militar y nombró a uno de sus oficiales como jefe político militar de la región.

El año siguiente, en 1987, se realizaron elecciones municipales complementarias bajo tutela militar, pero estas tuvieron escasa participación ciudadana. No obstante, se eligió como alcaldesa a la señora Arminda Gutiérrez, esposa del primer alcalde provincial Ernesto Rivas, ambos líderes apristas locales. El gobierno municipal durante estos años era prácticamente simbólico, limitándose a cuidar el ornato de la ciudad pero sin ninguna gestión en los distritos rurales que forman la provincia. Sin embargo, son estos los años del gobierno de Alan García, por lo que la continuidad del municipio aprista era la muestra de la voluntad del partido de no renunciar a la presión de SL. En 1989, casi al finalizar su mandato, poco antes de las elecciones municipales, la alcaldesa Arminda Gutiérrez y su esposo Ernesto Rivas, fueron emboscados y asesinados por un pelotón de aniquilamiento de SL. El comité ejecutivo nacional del partido aprista nombró a estos y otros dirigentes locales asesinados «mártires de la pacificación».

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

A fines del gobierno de Alan García y cinco años después de haber constituido la provincia de Churcampa, la violencia política había impedido la consolidación de toda forma de institucionalidad política estatal y municipal. SL centraba sus golpes en la sociedad política local, sobre todo en los dirigentes y activistas del partido aprista, al mismo tiempo que amedrentaba a las comunidades campesinas y a las organizaciones civiles más activas, pero no las masacraba. Sin embargo, en comparación con Huanta, la sociedad civil local, mayormente campesina y rural, no fue destruida en el enfrentamiento entre SL y las Fuerzas Armadas. Como se dijo antes, Churcampa era una zona de tránsito para SL, por lo que nunca mantuvo un alto número de efectivos en la zona, sino patrullas muy activas y grupos de aniquilamiento selectivo. Las comunidades campesinas siempre resistieron a SL, sobre todo por el intento de remplazar las autoridades tradicionales por militantes foráneos que representaban al partido. También por los reclutamientos forzados que SL intentó hacer en las comunidades de San Miguel de Mayoc y Locroja en 1986, buscando recomponer sus fuerzas perdidas. Frente a esto las comunidades movilizaron a jóvenes campesinos y licenciados del Ejército que formaban parte de ellas, así fue

como organizaron las rondas armadas de autodefensa. Las necesidades de la guerra, como es de suponer, impactaron en la estructura social de la comunidad, acentuando el papel de los jóvenes en las posiciones de autoridad.

En algunos casos, como en las comunidades de Marayta y Paccay en 1985, los campesinos infligieron duros reveses militares a las patrullas de SL (CVR 2003). Con el apoyo del Ejército, que les entregó armas y equipamiento, las rondas dejaron su actitud defensiva y pasaron a ser parte activa de la ofensiva campesina y militar contra SL, que perdió importantes mandos militares y cuadros políticos. Por otro lado, se hizo más difícil el desplazamiento de las columnas senderistas por las alturas de Churcampá. Igualmente se organizaron patrullas conjuntas, brindando el Ejército protección a las comunidades participantes.<sup>18</sup> Presionado por las circunstancias SL se vio obligado a replegarse hacia zonas más inhóspitas, como Viscatán, ubicada en la selva limítrofe entre Churcampá y Ayacucho, donde permanece hasta la actualidad aunque muy debilitado. El repliegue senderista significó para Churcampá el fin de la presencia activa de SL en su territorio.

### **3.3. Autoritarismo y pacificación**

En 1990 se volvieron a realizar elecciones municipales complementarias en Churcampá, pero estas fueron anuladas por el marcado ausentismo del electorado y el alto número de votos viciados. Frente a esta situación el concejal Aurio Meza tuvo que continuar a cargo del municipio, esta vez fuertemente protegido por el Ejército ante las amenazas de SL contra todo aquel que asumiera un cargo público estatal. Ese mismo año, asumió la presidencia del país el ingeniero Alberto Fujimori, quien

---

<sup>18</sup> Francisco Sotomayor, representante de la comunidad campesina de Churcampá y licenciado del Ejército dijo: «Entre 1989 y 1991 estábamos siempre con los militares, casi vivíamos con ellos [...]».

de inmediato inició una ofensiva militar contra SL, instrumentalizando para ello las rondas campesinas de autodefensa. SL empezó a ser derrotado militarmente y expulsado de las alturas de Churcampá y otras provincias aledañas. Asimismo, el gobierno central canalizó hacia la provincia una serie de obras de infraestructura agrícola, maquinaria y personal técnico. Producto de ello, las actividades económicas se reactivaron.

En diciembre de 1990 se realizaron las elecciones municipales complementarias previamente anuladas, siendo elegido alcalde el señor Víctor Ortiz, candidato de una lista independiente donde también participaron otros destacados comerciantes, agricultores y profesionales de la localidad. Churcampá había dejado de ser un bastión aprista, debido a la pésima gestión del presidente García y a los ataques sistemáticos de SL que habían diezmando sus cuadros locales. El desprestigio del Apra aceleró el reemplazo de la tradicional élite política asociada al partido aprista, por nuevos grupos emergentes (Diez 2003). Precisamente el alcalde Ortiz, un mediano productor agrícola, representaba a estos grupos los cuales, años más tarde, participarían activamente de las experiencias de concertación política. Poco a poco se fue reactivando la sociedad civil local, que había estado paralizada por el enfrentamiento con SL, pero que no había desaparecido. Las comunidades campesinas renovaron sus autoridades tradicionales, adquiriendo mayor protagonismo comuneros y licenciados del Ejército que se habían enfrentado con SL. Igualmente se reconstituyeron las asociaciones de comerciantes, pequeños productores y criadores de ganado auquénido, sobre todo alpacas.

En 1995, nuevamente se produjeron elecciones municipales, siendo elegido alcalde el señor Alfonso Chávez, un agricultor dedicado a la producción y comercialización de papas en los mercados regionales de Ayacucho y Junín. A partir de este momento, las autoridades municipales tuvieron la estabilidad política que no habían podido

tener desde la fundación de la provincia en 1985, lo que les permitió iniciar la construcción institucional del municipio e iniciar obras de infraestructura y riego que pusieran nuevamente en producción extensos terrenos agrícolas abandonados durante el periodo de violencia política. El gobierno de Fujimori, como parte de su estrategia anti-subversiva, alentó este proceso canalizando recursos al municipio. La mayor presencia del Estado se expresó en la instalación de una serie de oficinas públicas en la capital de la provincia, como el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas (PRONAMACH), la sede local del Poder Judicial, un nuevo hospital al cual se articulaban una red de postas de salud en los distritos rurales y un nuevo colegio secundario. Algunas familias de las élites locales y profesionales de clase media, que habían abandonado la provincia por la violencia política, retornaron a Churcampa alentados por el nuevo desarrollo.

Los logros obtenidos por el alcalde Chávez le permitieron ser reelegido en 1998, esta vez en las filas de Vamos Vecino. La estrategia política de Vamos Vecino en las provincias que sufrieron los embates de la violencia política fue reclutar buenos alcaldes y dirigentes locales con la promesa de interceder directamente con el presidente Fujimori, y así obtener los recursos necesarios para desarrollar obras de infraestructura, producción y servicios. Este fue el caso del alcalde Chávez de Churcampa, pero también del alcalde Córdova de Huanta, como vimos anteriormente. Con las obras realizadas la producción agrícola se incrementó de manera significativa. Las comunidades campesinas y las asociaciones de pequeños y medianos productores se unieron y formaron el Comité de Productores de Papa de Churcampa que, con apoyo de la cooperación técnica japonesa, implementaron programas de mejoramiento de las semillas, capacitación en el uso de fertilizantes y acceso al mercado japonés de parte de la producción local (Municipalidad de Churcampa 1997).

Por esos años, bajo el liderazgo del dirigente campesino Francisco Sotomayor, también se reconstituyó la Federación Provincial de Campesinos de Churcampa y se organizó la Federación Provincial de Mujeres. Esta última, liderada por la regidora Otilia Rivero, aglutinó a clubes de madres, comités de vaso de leche y asociaciones de mujeres en 32 distritos rurales de la provincia. La Federación de Mujeres de Churcampa se vinculó con la Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho (FEDECAM), consiguiendo que varias ONG con base en Huanta extendieran sus actividades a la provincia, sobre todo en programas de apoyo psicológico a los traumas de guerra y pequeñas actividades económicas de sobrevivencia. De otro lado, en los distritos rurales se mantenía la tendencia de un cambio generacional en las posiciones de la autoridad política local, con una creciente presencia de líderes campesinos que provenían de las comunidades o los anexos, en detrimento de personas residentes en la capital de los distritos. Esta es una tendencia que también se observó en distritos rurales de las provincias vecinas, como fue el caso de Julcamarca y Congalla en la provincia de Angaraes (Wiener 2003).

### **3.4. Concertación**

La experiencia de concertación se inició en 1999, a fines del segundo gobierno de Alberto Fujimori, cuando la ONG Asociación Servicios Educativos Rurales (SER) y el municipio de Churcampa firmaron un convenio de capacitación y asesoría en temas de gestión municipal. Según recuerda uno de los participantes de este acto, ese año la capital de la provincia era una ciudad pequeña, con pocas organizaciones civiles y muy vinculadas al campo. Hasta ese momento ninguna ONG se había establecido en Churcampa, muy diferente a Huanta, donde las ONG estaban presentes desde mucho antes.

En el marco de este convenio se convocó a una serie de reuniones con los alcaldes distritales, funcionarios estatales, líderes campesinos

y dirigentes sociales de la provincia, donde se definió la búsqueda del desarrollo económico y social como el eje central de sus preocupaciones. Sobre todo mejorar la producción agropecuaria y construir una red de caminos que integre los distritos y comunidades campesinas aisladas en los Andes con el mercado local y regional. El convenio también permitió que un grupo de dirigentes y concejales visitaran la ciudad de Ilo y conozcan directamente la experiencia de concertación de este lugar. La visita, según señalaron, fue crucial en el convencimiento de que la concertación para el desarrollo podía ser algo real y no «solo palabras».<sup>19</sup>

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

En 1999, durante un encuentro provincial de autoridades y dirigentes, se aprobó el Plan de Desarrollo de la provincia de Churcamp y el organigrama de funcionamiento de la Mesa Provincial de Concertación. Se establecieron, además, cuatro comisiones de trabajo que expresan

---

<sup>19</sup> Entrevista con Gerardo Távora, enero de 2004.

los principales ejes del Plan de Desarrollo: transporte e infraestructura básica, fortalecimiento institucional, desarrollo económico y salud, educación y familia. Cada comisión funciona de manera independiente pero hay concertación entre ellas a través de la Mesa Provincial. Desde el año 2000 se puso en práctica un mecanismo de presupuesto participativo que funciona de la siguiente manera: en asambleas generales el municipio informa de los recursos recibidos del gobierno central, así como sus expectativas de recursos propios —recolección de tributos—. Luego de un amplio debate, las autoridades y los dirigentes se ponen de acuerdo sobre las obras a realizar y el monto del gasto a efectuarse. Asimismo, se nombra una comisión mixta encargada de la vigilancia social de las obras. Muchas veces las comunidades campesinas ofrecen su mano de obra a cambio de que el presupuesto se «estire» e incluya otras obras menores.

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

Con la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), creada por el gobierno de transición de Valentín Paniagua y mantenida por el gobierno de Alejandro Toledo, se han desarrollado conflictos que han impedido que esta última funcione regularmente en la provincia de Churcampa. Según nuestros entrevistados, la MCLCP se presenta «burocrática y hegemónicamente», amparada en su relación con el

Estado y buscando absorber todas las experiencias de concertación que existían previamente. La Mesa de Concertación de Churcampa se reclama una experiencia autónoma de la sociedad civil y mira con recelo cualquier intento de cooptación desde el Estado. Por este motivo, la Mesa de Concertación de Churcampa decidió continuar con su propio proceso de concertación, convirtiéndose en un referente para toda la región. Más aún cuando logró que el comité multisectorial, que aglutina a todas las dependencias del Estado en la provincia, se incorpore como parte integrante de la Mesa de Concertación.

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

La legitimidad de la experiencia hace que todas las fuerzas sociales y políticas participen de la Mesa de Concertación y del Plan de Desarrollo Provincial. Incluso la empresa minera metalúrgica Doe Run-Peru asume una presencia formal en las reuniones por la presión de la Mesa. Ninguna fuerza política, social o económica está en condiciones de salir

del proceso concertador porque sería una decisión antipopular. En ese sentido el proceso de concertación ha creado un campo de fuerzas al interior del cual transcurre la acción y discusión política.

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

Finalmente, el proceso electoral municipal y regional del 2002 configura un nuevo escenario político en Churcampa. Pero también muestra el fluido paso de dirigentes de la sociedad civil local, específicamente de la experiencia de la Mesa de Concertación a la sociedad política y viceversa. En otras palabras, la sociedad política se renueva sin que se debilite la experiencia de concertación local. En efecto, el nuevo alcalde Alberto Ayala proviene de un movimiento político regional llamado Inti y su campaña electoral estuvo centrada en la continuidad de la Mesa de Concertación provincial. Lo interesante es que el nuevo alcalde

reivindica este discurso y práctica, sin haber participado previamente de dicha experiencia. Por el contrario, algunos regidores elegidos sí han participado activamente de la experiencia de concertación como el comunero campesino Francisco Sotomayor (Inti) y el profesor Polo Castro del movimiento «Fortaleza». Otros activistas de la concertación no han tenido éxito electoral, entre ellos el candidato por Perú Posible, el señor Damián Ortiz y el candidato aprista al cargo de consejero por Churcampa en la región de Huancavelica, el señor Áureo Meza.

Durante el 2003 el nuevo alcalde, el ingeniero Ayala, recibió fuertes presiones de la sociedad civil, de los regidores y de los movimientos políticos locales para que cumpla su promesa de trabajar con la Mesa de Concertación. Sin embargo, el alcalde mira con recelo los esfuerzos de la sociedad civil por conocer los pormenores de la administración municipal. A pesar de la posición activa y vigilante de la sociedad civil, la escasa voluntad política del alcalde ha producido un funcionamiento irregular de la Mesa.

En resumen, la Mesa de Concertación de la provincia de Churcampa nació influida por las mesas de concertación de la provincia vecina de Huanta y del puerto de Ilo. De allí recibieron apoyo técnico y político, pero también extrajeron enseñanzas para evitar errores y fortalecer su propia experiencia.

Churcampa es una provincia nueva, se formó en 1985 con el auspicio político del Apra y sobre la base de un extenso distrito poblado mayormente por comunidades campesinas. Sin embargo, apenas se formó la provincia, esta se vio envuelta en la violencia política, sin que las autoridades civiles tuvieran tiempo de construir la institucionalidad del gobierno local, al ser reemplazados por los militares en estas tareas. Esta provincia no fue una zona de grandes enfrentamientos sino una zona de tránsito de las columnas senderistas y de persecución de ellas por parte del Ejército. Por ello, si bien la violencia política golpeó duramente a la sociedad política local —autoridades, representantes del Estado

y dirigentes apristas—, las organizaciones civiles —comunidades, asociaciones de productores, ganaderos— no desaparecieron como ocurrió en Huanta.

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

#### **4. Conclusiones**

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

- a. El impacto diferenciado de la violencia política sobre las sociedades locales. En un caso, Huanta, la violencia fue indiscriminada y arrasó totalmente a la sociedad civil y la sociedad política. En el otro, Churcampa, la violencia afectó sobre todo a la sociedad política, principalmente militantes y autoridades vinculadas al partido aprista, pero la sociedad civil local, formada principalmente por productores agrícolas y comunidades campesinas, sobrevivió más o menos incólume este proceso de destrucción.
- b. La naturaleza de la sociedad civil que emerge en el periodo posterior a la pacificación. En el caso de Huanta, la sociedad civil se reconstituye sobre los escombros de la destrucción casi total de las organizaciones civiles y con una activa participación de actores externos como ONG, iglesias evangélicas y la cooperación internacional. Se trata de una suerte de sociedad civil de élites, de líderes y activistas, con pocos vínculos con la población de base, sin la capacidad de resistir los liderazgos políticos caudillistas. Esta sociedad civil, además, está dividida sobre el papel que debe cumplir la concertación. En el caso de Churcampa, la sociedad civil no ha sufrido la destrucción total de sus organizaciones ni el aniquilamiento de sus activistas. Por lo tanto es una sociedad civil mixta que combina actores que permanecieron todo el tiempo en la provincia, con nuevos actores producto de las nuevas circunstancias políticas y económicas. Esta es una sociedad civil activa y comprometida con la concertación.
- c. El tipo de liderazgo político que orienta las experiencias de concertación. En ambos casos se trata de liderazgos nuevos, formados por los llamados retornantes y resistentes, que provienen tanto de las antiguas élites, de los sectores medios profesionales, como del campesinado. Los retornantes son aquellos que salieron de la provincia durante el periodo de violencia y retornaron con la pacificación. Algunos regresan para recuperar las posiciones de *status* y prestigio que tenían sus familias con anterioridad, otros en busca

de las oportunidades que no encuentran en las ciudades de la costa y los más pobres para recuperar sus pequeñas parcelas abandonadas. Los resistentes son aquellos que se quedaron en la provincia y enfrentaron las duras condiciones de vida durante el periodo de violencia. Por ello, los resistentes tienen mayores vínculos con las organizaciones sociales y la noción de tener el «derecho» de dirigir políticamente la provincia. Un «derecho» reconocido electoralmente por la población, que siempre vota por los candidatos resistentes.

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

## Capítulo 3

### **Participación, concertación y confrontación en Puno.<sup>1</sup> La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza**

*Aldo Panfichi y Juan Luis Dammert B.*

El presente estudio ofrece una lectura de las condiciones y procesos que han hecho posible la formación y el funcionamiento de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza del departamento de Puno. El estudio postula que el impacto democratizador de las prácticas de concertación debe ser analizado por la confluencia de dos niveles de análisis. De un lado, el nivel político nacional, ya que las Mesas son una iniciativa impulsada desde el Estado por los gobiernos de transición democrática y, por lo tanto, se hace necesario prestar atención a los cambios institucionales y políticos que han ocurrido en los gobiernos y el Estado y que tienen impacto en el funcionamiento de las Mesas. De otro lado, se estudia en profundidad una experiencia local, en este caso, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza del departamento de Puno, una experiencia considerada exitosa por su amplia convocatoria y su incesante promoción de los derechos de los pobres y los indígenas.

El estudio sugiere que los cambios en el nivel nacional y estatal, incluyendo el proceso de descentralización, crean oportunidades pero

---

<sup>1</sup> Una versión preliminar de este trabajo fue publicada en: *Debate Agrario* 40-41, 2006, CEPES. El trabajo de campo se realizó con el apoyo de la Fundación Interamericana.

también restricciones para el desarrollo de experiencias de participación y concertación ciudadana. En este contexto, la Mesa de Puno ha obtenido logros importantes en la democratización de la vida pública, pero enfrenta desafíos que emergen de una decreciente voluntad política del gobierno central por sostener el proceso; de una sociedad civil movilizadora pero crecientemente fragmentada y de actores sociales radicalizados y dispuestos a recurrir a la violencia y la confrontación como forma de plantear demandas cuando, al percibir que la concertación no rendía frutos inmediatos.

Ante estas y otras dificultades, a las que se suma la imposibilidad de establecer canales de diálogo con el gobierno regional, la Mesa de Puno ha perdido su fuerza e impacto político iniciales. No obstante, gracias a su incansable promoción de la ciudadanía en la región, los impulsores de la Mesa han mantenido altos niveles de convocatoria y legitimidad entre amplios sectores de campesinos, y de esta manera, la Mesa se ha constituido como un referente democrático importante para la región puneña.

## **Introducción**

La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) surge en el Perú en el contexto de la transición democrática producida por el derrumbe del régimen autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000) y la instalación del gobierno provisional de Valentín Paniagua (2000-2001). La MCLCP fue creada desde el Estado como una política pública que debía crear en todos los niveles de gobierno —departamental, provincial y distrital—, espacios institucionales de concertación entre funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y autoridades políticas, sobre las estrategias, prioridades y la transparencia de los programas de lucha contra la pobreza. Luego de un largo periodo de violencia política (1980-1995) y autoritarismo (1992-2000), la

vida social y política del país se encontraba bastante debilitada, con una sociedad civil densa pero fragmentada, un sistema de partidos prácticamente inexistente y una escasa credibilidad de las autoridades políticas. En estas circunstancias, el fomentar la participación ciudadana y la concertación entre la sociedad civil y el Estado aparecía como una forma de reforzar la institucionalidad del Estado y fortalecer el funcionamiento de la endeble democracia peruana.

La oportunidad para dar inicio a este proceso se dio cuando un grupo de personalidades y activistas civiles, provenientes principalmente de la denominada izquierda cristiana, fueron invitados por el presidente Paniagua a ocupar altos cargos en el gobierno provisional.<sup>2</sup> Estos activistas llegaron al Estado sin pasar por la intermediación de los partidos y compartían un mismo «proyecto político» de izquierda cristiana. Al utilizar el término proyecto político no nos referimos a una ideología partidaria bien definida, sino a una concepción del mundo que combina ideales de justicia social y democracia con valores católicos y que sirven para actuar social y políticamente en las distintas esferas de la vida pública. El proyecto político en cuestión enfatizaba la participación deliberativa de la sociedad civil en el manejo de lo público como la premisa básica para una lucha contra la pobreza más eficiente, pero sobre todo consideraba esta participación como un elemento central para mejorar el funcionamiento de la frágil democracia peruana. Las mesas de concertación serían precisamente una de las concreciones institucionales de este proyecto.

Al finalizar el gobierno de transición, a mediados del año 2001, la MCLCP fue ratificada por el gobierno de Alejandro Toledo, quien sin embargo no ha contado con una orientación clara y sostenida respecto

---

<sup>2</sup> Se denomina izquierda cristiana a un conjunto de activistas civiles influidos por la «Teología de la Liberación» y el marxismo, que tuvieron notable influencia en la formación del Frente Izquierda Unida. Con la división de este frente muchos de ellos se dedicaron al activismo en ONG y asociaciones civiles. Al respecto ver: PEÑA 1994.

al lugar que debía desempeñar la Mesa de Concertación dentro de las políticas y la institucionalidad del Estado. Por esta razón, conforme ha ido avanzando este gobierno, la experiencia de la Mesa de Concertación ha ido perdiendo el vigor del inicio y el interés y participación de la sociedad civil en la misma ha disminuido. Luego de un ambiente de gran expectativa, la Mesa se ha visto mediatizada en sus fines y se ha incorporado a la estructura de funcionamiento habitual del Estado, sin que esto suponga una transformación mayor en sus prácticas. Así, la MCLCP ha pasado a ser considerada una interesante pero limitada innovación institucional.

Esta trayectoria se explica, en primer lugar, por el hecho de que el gobierno de Alejandro Toledo no haya podido realizar una verdadera reforma del Estado. Estructuras, prácticas autoritarias y clientelistas del régimen fujimorista permanecen, coexisten o se articulan conflictivamente con las nuevas innovaciones institucionales creadas por los gobiernos de transición. Muchas veces las acciones gubernamentales no guardan coherencia entre los distintos sectores del Estado. Una política diseñada desde la cabeza de un ministerio corre el riesgo de no ser implementada por dependencias del mismo ministerio o implementada con una serie de variantes. El desorden se agudiza por la ausencia de orientaciones claras y sostenidas en las políticas sociales, debido a que el gobierno se siente presionado por la altísima desaprobación ciudadana al presidente y por ello cambia de rumbo continuamente en busca de mayor aprobación. Los numerosos conflictos sociales por mayores recursos o promesas electorales incumplidas no ayudan tampoco a generar las condiciones propicias para la concertación entre la sociedad civil y el Estado.

En segundo lugar, existen factores ligados al diseño mismo de la MCLCP que generan limitaciones a este impulso participativo. Los objetivos que se propusieron sus promotores —concertar las políticas sociales, institucionalizar la participación ciudadana, eficiencia y transparencia en la ejecución de los programas de lucha contra la pobreza—, excedieron

las atribuciones que finalmente le fueron dadas por un gobierno dubitativo y desordenado. De otro lado, según el estatuto de la Mesa, los coordinadores departamentales son «designados» por el presidente de la Mesa Nacional, lo cual resulta antidemocrático y ocasiona problemas de convocatoria en los espacios regionales y locales.<sup>3</sup> La política de designaciones en algunos lugares donde previamente existía una sociedad civil organizada y politizada ha generado desconfianzas, mientras en otros lugares donde no existía esta condición previa sí ha fortalecido la sociedad civil. Por lo general en las provincias y distritos los actores políticos más relevantes son los alcaldes y sus redes personales de apoyo, muchos de los cuales perciben a la Mesa como una potencial amenaza política. La fragmentación y las sospechas al interior de la sociedad civil debilitan su capacidad de actuar colectivamente y responder a los desafíos de autoridades políticas poco participativas. Siempre existe el riesgo, además, de que los espacios de concertación se homogenicen, es decir, que sean copados por un determinado proyecto político que excluya a sectores con posiciones alternativas. Cuando esto sucede, actores civiles con otras agendas y orientaciones abandonan los espacios participativos y, en algunos casos, retoman estrategias de confrontación para hacerse escuchar.

En tercer lugar se encuentran factores propios del proceso político. En las altas posiciones del gobierno de Alejandro Toledo coincidieron sectores que provenían de la sociedad civil y de la izquierda con profesionales y tecnócratas neoliberales vinculados al gran capital. Los primeros convertidos en impulsores de la MCLCP fomentaron con los segundos, concentrados en el Ministerio de Economía y Finanzas, la introducción de mecanismos de presupuesto participativo en el nivel departamental. La experiencia piloto de esta iniciativa, desarrollada el año 2002 y destinada a la elaboración del presupuesto del 2003, fue bastante

---

<sup>3</sup> Desde fines del año 2004, tras tres años de operaciones, se ha iniciado un proceso paulatino de elegir por votación a los coordinadores departamentales.

exitosa y contó con la activa participación de las MCLCP. Sin embargo, a partir del año 2003 las cosas cambiaron con la puesta en marcha del proceso de descentralización. Este proceso significó, por un lado, dotar de ciertos grados de autonomía a los nuevos gobiernos regionales, con los que se podían desconocer las instancias de concertación previas que dependían del gobierno central.<sup>4</sup> Varios gobiernos regionales, entre ellos el de Puno, decidieron no entablar relaciones con las mesas de concertación.

Por otro lado, con la descentralización se instalaron nuevas instancias de coordinación con la sociedad civil. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales del 2002 (Nº 27867) y la Ley Orgánica de Municipalidades del 2003 (Nº 27972) establecían que los gobiernos regionales y los municipios debían instalar Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Consejos de Coordinación Local (CCL), como espacios de consulta con la sociedad civil para los temas de presupuesto participativo y elaboración de planes de desarrollo regional o local. La introducción de estos nuevos consejos ha generado confusión entre la población y para muchos, la MCLCP ha perdido la batalla legal en su fomento a la participación, ya que ahora existen por ley nuevos espacios institucionales que cumplen varias de las funciones inicialmente previstas para las mesas.

A pesar de todas estas dificultades, la MCLCP presenta en el panorama regional una serie de desarrollos interesantes y prometedores en el tema de la participación. En un contexto de aguda fragmentación y debilidad organizativa de la sociedad civil, producto del esfuerzo de la MCLCP, se han instalado en poco tiempo más de mil doscientas mesas de nivel distrital, provincial y departamental, fomentando la cohesión del tejido social y la creación de espacios donde actores civiles y representantes del Estado tienen la oportunidad de juntarse

---

<sup>4</sup> Nos referimos a las Comisiones Transitorias de Administración Regional (CTAR).

y deliberar asuntos públicos.<sup>5</sup> Las experiencias locales son diversas y varias de ellas constituyen respuestas interesantes e innovadoras a los entrampamientos del proceso nacional.

Como hemos visto, son varias las condiciones que determinan que una experiencia participativa resulte exitosa: el diseño de la misma, la densidad de la sociedad civil, las correlaciones de fuerzas entre los poderes económicos y políticos, entre otros, pero un aspecto imprescindible es la voluntad política de las autoridades. La descentralización, no obstante ser considerada una reforma con un gran potencial democrático, hasta el momento no garantiza la democratización de los espacios locales. Lo mismo sucede con los espacios de concertación, en muchos casos estos son obligatorios pero no hay sanción si no se respetan —este es el caso de los CCL y CCR—, y por tanto dependen de la voluntad política de los gobernantes. Sin el componente de voluntad por parte de las autoridades, los impactos democratizadores de las experiencias de concertación resultan limitados, a pesar de los logros de reconstrucción del tejido social y la introducción de mecanismos de deliberación que se puedan alcanzar.

En este trabajo buscamos profundizar en el conocimiento del potencial y las limitaciones que enfrenta la MCLCP del departamento de Puno, una Mesa considerada «exitosa» a nivel nacional y fuertemente influida por activistas católicos. Resulta imposible, sin embargo, entender la naturaleza y las dinámicas de esta experiencia sin antes hacer una caracterización del departamento de Puno, profundizar en su historia local y en el desarrollo y configuración de los distintos actores sociales y políticos que juegan papeles importantes en el desarrollo de esta experiencia. Luego examinaremos en detalle la instalación, políticas, logros y dificultades de la MCLCP de Puno.

---

<sup>5</sup> Sobre la Mesa Nacional, ver en este volumen: PANFICHI y DAMMERT.

## 1. La historia regional de Puno

El departamento de Puno está situado en el sur andino peruano y limita y comparte el lago Titicaca con el vecino país de Bolivia. La información disponible señala que Puno tiene una población aproximada de un millón doscientos ochenta mil habitantes, de los cuales el 60.8% reside en las zonas rurales, contraviniendo la tendencia hacia la urbanización acelerada de la sociedad peruana. La esperanza de vida al nacer es de 66,5 años, el ingreso *per cápita* familiar por mes es de 227 nuevos soles y el nivel de alfabetismo alcanza el 80,5%. (PNUD 2005).

No obstante la pobreza y las carencias que expresan estos datos, Puno cuenta con una gran diversidad y riqueza geográfica, climática, socioeconómica, cultural y lingüística. En la región predominan las poblaciones indígenas quechuas y aymaras, dedicadas en su mayoría a actividades agropecuarias. La llegada de los quechuas al altiplano se remonta a la conquista de la región por el Imperio incaico; con su llegada el grueso de la población nativa se «quechuizó», mientras que los lupacas, nativos de las provincias del sur del departamento, conservaron el idioma y la identidad aymara. Desde esas lejanas épocas, quechuas y aymaras conviven pacíficamente en el altiplano. Sin embargo, las diferencias determinan la existencia de una «zona aymara» —provincias del sur tales como Chucuito, El Collao, Yunguyo— y una «zona quechua» —provincias norteñas como Azángaro, Carabaya y Melgar—.

Los procesos económicos y la geografía constituyen «tres espacios de vida claramente diferenciados: el altiplano (la zona ganadera), el ámbito circunlacustre (de la circulación y la agricultura) y la zona de montaña (de migración y expansión agraria)» (Diez 2003: 23). Los centros de poder se encuentran dispersos en estos espacios: el centro político está en la ciudad de Puno, el centro comercial en la ciudad de Juliaca y el centro económico en las provincias productoras de lana —Melgar, Azángaro y Huancané—. En Puno, del total de hectáreas

de uso agropecuario, solo una pequeña parte es susceptible de uso agrícola; mientras que casi el 80% son pastos naturales utilizados por lo general por la pequeña ganadería. Las adversidades climáticas y la falta de recursos son obstáculos muy difíciles para el desarrollo agrícola en la zona. No obstante, Puno sigue siendo una región de producción fundamentalmente agrícola.

### **1.1. El problema de la tierra, gamonales y rebeliones campesinas**

La característica fundamental de la historia social de Puno es el conflicto entre haciendas y comunidades. Durante los siglos XIX y XX los grandes propietarios dominaron la tierra y la vida pública, y los conflictos con los campesinos se sucedieron uno tras otro. Por ello de alguna manera los principales actores sociales y políticos de la región han estado directa o indirectamente vinculados con este conflicto (Rénique 1990). Durante el siglo XIX, primó en la región un vasto circuito mercantil de acopio de lanas que tenía como epicentro las provincias quechuas del norte —Azángaro, Carabaya y Melgar—, donde el latifundio feudal y las relaciones serviles entre campesinos y terratenientes —gamonalismo— alcanzaron su más brutal expresión.<sup>6</sup>

Debido a la debilidad del Estado, el gamonalismo expresaba poderes locales con alto grado de autonomía, incluso con grupos armados propios que en ocasiones llegaron a enfrentarse al ejército nacional.<sup>7</sup> Sin embargo, los gamonales no eran un grupo social cohesionado, las rivalidades personales o familiares y las intrigas y asesinatos dominaban

---

<sup>6</sup> La zona de influencia de este circuito no se reducía al territorio peruano, sino que se expandía hasta Bolivia: durante el siglo XIX la región estaba bajo la influencia del sistema monetario boliviano.

<sup>7</sup> Ricardo Martínez de la Torre afirma que el calificativo gamonal proviene del gamonito: planta parásita conocida también por el nombre de chupón. Citado en FLORES GALINDO y BURGA 1979: 106.

la vida pública. Socialmente los gamonales no se sentían descendientes de los hacendados españoles, sino mestizos que incorporaban elementos culturales europeos a la vez que creencias indígenas. Los poderíos locales, el catolicismo conservador, la mentalidad rentista, el mando despótico, el paternalismo y el respeto por lo andino constituyen las características fundamentales de los gamonales (Flores Galindo y Burga 1979).

A pesar del aparentemente ilimitado poder gamonal, Puno ha sido tierra de numerosas rebeliones indígenas. El periodo histórico en que estas se han desarrollado es de larga duración, abarca cerca de setenta años; desde la década de 1860 hasta la década de 1940. Sin embargo el periodo crítico ocurrió entre 1895 y 1925 y las revueltas campesinas más importantes fueron las de Chucuito (1905), Huancané y Azángaro (1915), Hankoyo en Sandía (1917), Huancané, Puno, y Moho (1921), Wancho-Huancané (1923-24), entre otras. Todas estas rebeliones surgieron en respuesta a la expansión de las haciendas y los abusos de las autoridades locales y coinciden con el periodo en que el precio de las lanas y de las fibras alcanzó las cifras más altas.

Como contrapeso al poder gamonal, aparecieron en la segunda década del siglo XX otros actores sociales y religiosos que tendrían papeles importantes en apoyo al campesinado. El indigenismo puneño marcó el despertar de la reflexión intelectual en la región que denunció los abusos gamonales y apoyó la causa campesina. Otro actor fundamental fue la Iglesia Católica progresista, conocida como la Iglesia del Sur Andino. A mediados del siglo XX, la Iglesia Católica, tradicionalmente aliada del gamonalismo, empezó a cambiar su orientación en favor de los pobres, lo que la condujo a diferenciarse primero y luego a enfrentarse con sus antiguos aliados, los grandes propietarios. Es a partir del año 1943, con un primer grupo de once sacerdotes misioneros católicos de la Sociedad de Maryknoll, procedentes de los Estados Unidos, que se inicia una nueva etapa de la presencia de la Iglesia en Puno. En cierta manera, estos sacerdotes retomaron el proyecto evangelizador de los primeros

misioneros dominicos y jesuitas de los tiempos de la conquista y de la colonia, esta vez con una perspectiva basada en el respeto de los derechos civiles de los indígenas.

Uno de los propósitos de la invitación de este grupo por parte de la Iglesia peruana fue contrarrestar la influencia del movimiento protestante en Puno, especialmente los adventistas, quienes acusaban a la Iglesia Católica de ser cómplice del sistema de dominación y explotación del campesinado. Los misioneros Maryknoll cuestionaron a su llegada el fundamento del sistema de castas y el fuerte racismo imperante en la región. En el plano institucional crearon, a partir de 1957, nuevas jurisdicciones eclesiásticas: las prelaturas de Juli (1957), Ayaviri (1958) y Sicuani (1959), dedicadas a la evangelización pero también a la defensa de los campesinos. Estas prelaturas serían los pilares de lo que luego se denominaría la Iglesia del Sur Andino (ISA), un actor crucial en el desarrollo histórico de Puno de la segunda mitad del siglo XX, en especial por su papel de promotor de líderes civiles y organizaciones campesinas y de defensa de los campesinos en su lucha por la tierra.

## **1.2. Reforma Agraria y violencia política**

A mediados de siglo XX, el latifundio puneño languidecía: surgía una red de comerciantes locales y foráneos que mantenía fluidos vínculos con pueblos y comunidades campesinas del interior del departamento, con los que compartían objeciones contra la gran propiedad gamonal. No obstante, los hacendados se las arreglarían para bloquear el proyecto de Reforma Agraria que intentó impulsar el primer gobierno de Fernando Belaunde en 1964.

La reforma sin embargo no se haría esperar. Luego de tomar el poder a través de un golpe de Estado, el gobierno del General Juan Velasco Alvarado comenzó, en 1969, un proceso de Reforma Agraria, promulgando el Decreto Ley N° 17716. Antes de la reforma, el 0,9%

de las familias puneñas —terratenientes— concentraba el 77,5% de las tierras agropecuarias, mientras que el 83,8% de las familias —campesinos— concentraba el 3,3% de las tierras agropecuarias, de acuerdo a la información del Censo de 1961 (Del Castillo 1999). Entre 1968 y 1978 se transfirió el 48% de la superficie total de uso agropecuario a cerca del 20% de la población rural. El 80% restante, los campesinos comuneros, con una población estimada de 511,490 habitantes, quedó al margen de la Reforma Agraria (CVR 2003). La reforma significó la transformación de las haciendas en grandes Empresas Asociativas (EEAA). Las EEAA recibieron el 92,7% de la superficie adjudicada, mientras que las comunidades fueron beneficiadas solo con el 2,9%. Las comunidades campesinas no estaban en los planes de los militares, quienes pensaban que el desarrollo agrícola debía ser a través de grandes unidades modernas y eficientes: las EEAA. La deficiente gestión, el desorden administrativo, los conflictos internos, la exclusión de las comunidades, entre otros, generarían en la década del ochenta una severa crisis de estas empresas, que terminaría con la reestructuración de las mismas.<sup>8</sup>

Al caer Velasco en 1975, las EEAA se convirtieron en una suerte de latifundios estatales. Los gerentes, que en un principio habían sido designados para vigilar la transferencia de las EEAA a manos de feudatarios y comuneros, terminaron dirigiéndolas como si fueran sus empresas privadas. En este contexto, aparecieron junto a la Iglesia del Sur Andino nuevos actores políticos que participaron de la causa campesina: los partidos de la llamada «nueva izquierda» y los recientemente creados gremios campesinos. Estos actores a fines de los años setenta concurrían en un frente pro-comunero planteando la necesidad de efectuar una segunda Reforma Agraria, basada en la «reestructuración» de las Empresas Asociativas (Rénique 1990: 7).

---

<sup>8</sup> Para mayor información sobre los problemas de las empresas, véase DEL CASTILLO 1999.

La izquierda marxista ha sido sin duda la tendencia política más importante de las últimas décadas en Puno. Luego de un fuerte trabajo con gremios y comunidades campesinas en la década de 1970, jóvenes militantes de los partidos Vanguardia Revolucionaria (VR) y el Partido Comunista Revolucionario (PCR), consolidaron una fuerte presencia en la región y luego, en 1983, se unieron y formaron el Partido Unificado Mariateguista (PUM). Este partido y las vertientes que lo constituyen son considerados parte de la llamada nueva izquierda latinoamericana, una vertiente heterodoxa que apuesta por participar dentro de las reglas del sistema democrático sin dejar de lado el activismo en los movimientos sociales. Junto con este bloque, también se desarrollaron en Puno sectores radicales y maoístas como Patria Roja o Pukallaqta, esta última una escisión de Patria Roja más cercana a Sendero Luminoso. Tradicionalmente, Patria Roja ha influido en la Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional del Altiplano y en la dirigencia del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP), mientras el PUM se asentaba en gremios, comunidades campesinas y sectores medios.<sup>9</sup>

A la unificación de la izquierda democrática en el PUM se sumó la unificación de las federaciones campesinas: la Federación Aymara Túpac Catari, que había sido apoyada por el PCR en la zona aymara, se afilió a la Federación Departamental de Campesinos de Puno (FDCP), asociada en la zona quechua a VR. La FDCP había tenido su primer congreso en 1978 y era resultado de las grandes movilizaciones campesinas de las décadas del sesenta y setenta, pero también del trabajo político de jóvenes militantes de la nueva izquierda. La FDCP forma parte de la Confederación Campesina del Perú (CCP), una central nacional

---

<sup>9</sup> Es interesante anotar que algunos ex dirigentes de estos partidos han formado organizaciones políticas locales en las décadas de 1990 y 2000, llegando en algunos casos a ocupar cargos públicos. Este es el caso del fallecido alcalde de Ilave, Cirilo Robles (Patria Roja), de su teniente alcalde y presunto autor intelectual del crimen, Alberto Sandoval (Pukallaqta) o del presidente regional David Jiménez Sardón (Pukallaqta).

fundada en 1947, pero reorganizada en 1984 bajo el impulso del PUM. La CCP fomentó la creación de federaciones departamentales y provinciales; en Puno el esfuerzo se concentró en las provincias de Azángaro y Melgar, fundamentalmente ganaderas, donde se encontraba el 60% de EEAA del departamento. La FDGP sería, como veremos más adelante, un actor decisivo en la lucha campesina por la tierra y en la derrota de Sendero Luminoso en la región, así como un constante participante de la MCLCP en la década del 2000.

El PUM también tuvo una participación central, junto a la Iglesia del Sur Andino,<sup>10</sup> en el conflicto entre campesinos y empresas asociativas por la propiedad de la tierra. Según el entonces dirigente Augusto Castro,<sup>11</sup> el 25% de toda la militancia nacional del PUM era puneña. El PUM contó con hegemonía municipal en el departamento durante el periodo 1983-1986, y uno de sus dirigentes, Romeo Paca, fue el único presidente regional durante el breve proceso de descentralización impulsado por el gobierno aprista a fines de la década. Sin embargo, a fines de los años ochenta el PUM entró en proceso de desintegración debido a sus divisiones internas. Hasta la fecha no ha existido en Puno otro partido de izquierda con el alcance y relevancia del PUM. Los partidos maoístas radicales como Patria Roja y Pukallaqta han sido siempre débiles y pequeños, aunque cantera de militantes y políticos. Luego de la división del PUM, muchos de sus militantes han seguido operando en la sociedad civil mediante redes personales o de pequeño grupo, en las ONG, gremios, organizaciones de la Iglesia o en pequeños núcleos políticos locales y provinciales. Como veremos más adelante, estos ex militantes seguirán jugando roles importantes en la década del

---

<sup>10</sup> En ese tiempo, el obispo de Puno era Jesús Mateo Calderón. Calderón es reconocido por fomentar la labor social de la Iglesia en el marco de la unidad de la Iglesia Sur Andino, es decir, incluyendo la diócesis de Puno y las prelaturas de Juli, Ayaviri y Sicuani. Esta unidad se rompe con el cambio de obispo en el 2000.

<sup>11</sup> Entrevistado el 19 de abril de 2004.

2000 y en el entorno de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

Por su parte, la Iglesia puneña fue desarrollando una pastoral vinculada al trabajo campesino. Estableció centros de capacitación y promoción en diversos puntos del departamento, y junto con algunas ONG, el PUM y los gremios campesinos, promovía activamente la causa de las comunidades por la tierra, apoyaba sus denuncias contra los gerentes y allegados y promovía el surgimiento de nuevos liderazgos campesinos. Una notable infraestructura eclesiástica servía, indistintamente, a reuniones sindicales, educativas o políticas. Más aún, el Instituto de Educación Rural Waqrani —arrasado por SL en mayo de 1989, el IER Juli había sido atacado en 1981— capacitaba a los campesinos en materias que iban desde técnicas de cultivo hasta derechos humanos y organización comunal. Sus instalaciones eran espacio de encuentro de técnicos e intelectuales llegados desde Lima y líderes comunales. Esta red institucional y su infraestructura daban un soporte especial al trabajo gremial y político de la FDCP. Esta labor, sin embargo, fue duramente criticada por sectores conservadores de la propia Iglesia que le reclamaban permanecer en el plano espiritual, sin involucrarse en el terrenal.

En noviembre de 1986 el Apra ganó las elecciones municipales en siete de las diez provincias puneñas, desplazando al PUM de los gobiernos municipales. Esto se produjo en un momento en el que la lucha por la tierra ingresaba a una nueva etapa. Las comunidades y los gremios campesinos radicalizaron sus reclamos y tomaron por asalto las tierras, al considerar agotado el proceso de negociación que se venía sosteniendo. El 5 de febrero de 1986, el gobierno de Alan García dictó los Decretos Supremos N° 05 y N° 06-86-AG, disponiendo la reestructuración de las Empresas Asociativas en Puno. Con esta medida, el Apra quería obtener beneficios políticos en una zona donde tradicionalmente había tenido poca presencia.

Sin embargo, la comisión nombrada por el gobierno para la reestructuración de tierras negoció directamente con los directivos de las empresas, sin la participación de las comunidades (Del Castillo 1999). Esto fue mal recibido por los campesinos, pero también por los apristas puneños, quienes reclamaban una línea dura contra el avance y la radicalización campesina. El gobierno fue desbordado por las expectativas de la anunciada reestructuración, y a lo largo de 1986, el partido aprista puneño tendería a sumarse al bloque gerencial. Con las tomas de tierras el conflicto entre los bloques pro comunero y gerencial se agudizó, aunque la tensión aumentaría aún más con la aparición de columnas armadas de Sendero Luminoso en la región.

El PUM, alejado de los municipios, volcaría su trabajo hacia la causa campesina. Durante este periodo distintas ONG consolidaron su presencia en Puno, no solo por su capacidad de generar propuestas y la disponibilidad de recursos de la cooperación internacional, sino también por su cercanía al movimiento campesino. De esta manera, se fue articulando el llamado frente pro-campesino comunero, con el respaldo de la Iglesia, los gremios, las ONG y el PUM. Ese frente pro comunero defendía la causa campesina frente a la alianza gerencial y pedía la reestructuración de las EEAA y la redistribución de tierras favorable a los campesinos.

Pero la disputa por la tierra no fue únicamente entre estos dos actores. Sendero Luminoso también participó en el conflicto, ofreciendo a los campesinos tomar las tierras con las armas en la mano. La presencia de SL en Puno se remontaba a fines de los años setenta. Aparentemente, fueron las escuelas normales —donde se forma el grueso de los maestros rurales— los focos iniciales de su expansión. A partir de estas escuelas SL inició su penetración en el campo, principalmente en las provincias quechuas del norte. SL creció en áreas políticamente vacías del departamento, ahí donde, incluso la influencia del frente pro comunero era débil. La provincia de Azángaro, con el mayor número de EEAA,

fue elegida como foco de operaciones (Rénique 1990). No obstante, las acciones de SL se limitaron a la agitación y propaganda y al uso de la violencia contra autoridades y dirigentes, sin una participación directa en las tomas de tierras. Con los métodos violentos de SL, el contexto regional puneño se hizo más complejo aún.

A inicios de 1989, con un movimiento campesino sólido en las tomas de tierras, y con un repunte en las actividades de SL, el Apra se retiró de la región. La izquierda recuperó en parte el terreno perdido en 1986 a nivel de gobiernos municipales y asumió el liderazgo en la conformación del gobierno regional. Debido al repliegue del Apra, el único obstáculo de SL para lograr un escenario de guerra eran el PUM, la red de ONG y la Iglesia. En octubre de 1990 Azángaro, Melgar y Huancané fueron declaradas zonas de emergencia y puestas bajo la autoridad de un comando político militar. Frente a ello, la Iglesia proclamó su decisión de no retroceder frente a SL y las Fuerzas Armadas, activando una red de organizaciones de defensa de los derechos humanos en todas las provincias del departamento. El objetivo de SL era desalojar al PUM de un corredor montañoso que, a través de las provincias altas del Cusco, comunica a Puno con Ayacucho, el epicentro militar senderista. En esta zona de comunidades campesinas, el poder estatal ha sido siempre débil y la autoridad ha estado tradicionalmente en manos de los gamonales. Este corredor conecta las cabeceras de importantes valles costeros con áreas amazónicas y centros mineros, así como también a la sierra ayacuchana con la frontera boliviana.

No obstante las duras condiciones, el frente pro-comunero derrotó a SL e incluso los campesinos se enfrentaron con las columnas senderistas expulsándolos de sus terrenos, así como también mantuvieron el control de las tierras tomadas. Con esto se produjo un cambio en la estructura de tenencia de la tierra en Puno: las empresas solo retuvieron el 18% de la tierra, mientras que las comunidades pasaron a controlar más del 50%. La reestructuración benefició a cerca del 44,5% de las familias

rurales del departamento, lo que equivale a un total de 74,783 familias. Sin embargo, ni los conflictos por la tierra, ni la violencia política terminarían en este punto. Según un informe del entonces presidente del gobierno regional, Romeo Paca, las tierras distribuidas fueron las de peor calidad, y los «gerentes» habían descapitalizado las empresas llevándose ganado, bienes y maquinarias. Se entregaron títulos sin definir sobre linderos ni hitos, creándose conflictos entre los propios campesinos. Asimismo, el modelo de empresa comunal propuesto por el PUM y la Federación Departamental de Campesinos de Puno fue adoptado en muy pocos casos.<sup>12</sup> La mayoría de comunidades optó por parcelar la tierra obtenida, lo cual crearía las condiciones para el surgimiento de nuevos actores en el campo como veremos en las siguientes páginas.

## **2. Autoritarismo y sociedad civil**

La década del noventa presentó un nuevo panorama político. La combinación de hiperinflación, violencia e incompetencia gubernamental produjeron en 1990 la crisis de legitimidad del sistema político y el triunfo sorpresivo del candidato antipolítico Alberto Fujimori. El nuevo gobierno adoptaría el neoliberalismo como su credo económico y paulatinamente fue construyendo un régimen autoritario, personalista y corrupto. En Puno los partidos más activos de la década anterior casi desaparecieron y la escena política fue copada por grupos fujimoristas y grupos independientes. A esto se sumó el agudo debilitamiento de la FDCP y otras organizaciones sociales que conformaron el frente pro comunero. Entre los factores que explican esta situación se encuentra la generalización de la violencia política durante la primera mitad de los noventa, que redujo los escenarios para

---

<sup>12</sup> Las empresas comunales, a diferencia de las EEAA, no recibieron ningún tipo de crédito.

el accionar de militantes y activistas. El desprestigio de los partidos arrastró consigo a sus organizaciones sociales aliadas y la prédica neoliberal dio sustento al proceso de parcelación de la tierra que los campesinos obtuvieron mediante sus luchas de los años anteriores. Igualmente, tuvo un papel importante la política de clientelismo y el fraccionamiento de la sociedad civil promovida por el gobierno fujimorista.

En este nuevo contexto, el problema agrario no había sido aún resuelto. Las consecuencias de la reestructuración eran enormes. De un lado no existía más la gran propiedad agrícola, ni bajo su forma de haciendas de gamonales ni como EEAA. Según el censo de 1994, 93% de la superficie agropecuaria puneña se encontraba en manos de personas naturales y comunidades campesinas. De otro lado, el número de comunidades campesinas reconocidas por el Estado en Puno ha crecido vertiginosamente. En 1965 solo había cuarenta comunidades reconocidas, en 1985 el número aumentó a 886 y en 1994 se registraron 1274 comunidades. Este crecimiento está relacionado con los incentivos generados por el proceso de reestructuración aprobado por el gobierno aprista y que alentaba la entrega de tierras a los campesinos, si estos estaban organizados en comunidades. Los campesinos así lo hicieron, incluso en lugares donde no existía tradición comunal previa, creando de esta manera nuevas comunidades campesinas como una estrategia para acceder a la tierra (Del Castillo 1999).

En tercer lugar tenemos, aunque parezca contradictorio, un proceso acelerado de parcelación de la tierra agrícola. Pocos años después de recibir la tierra, muchas de las nuevas comunidades junto con otras comunidades más establecidas, subdividieron y parcelaron sus terrenos alentados por las políticas económicas neoliberales del gobierno de Alberto Fujimori. En efecto, en julio de 1995 este gobierno aprobó la Ley N° 26505 o Ley de Tierras, que invitaba a las comunidades a fragmentarse y a que sus comuneros obtengan títulos de propiedad

individual o familiar en lugar de los títulos comunales. Este proceso de parcelación continúa aún en curso, aunque se ha visto plagado de desorden debido a las políticas estatales cambiantes de los gobiernos en los últimos años.

Los continuos cambios ocurridos en el campo generaron la presencia de nuevos actores sociales y económicos y, con ello, una mayor densidad de la sociedad civil local. Junto a las comunidades y gremios campesinos ahora se encontraban diversas asociaciones de pequeños y medianos productores agrícolas, de ganaderos, comerciantes, artesanos, rondas campesinas y ONG. Varios de los nuevos actores estaban vinculados al funcionamiento del mercado interno y de los circuitos comerciales mercantiles, pero todos mostraban capacidad de movilización, de tomar iniciativa y voluntad por crear convergencias con otros actores civiles y estatales. Entre estos actores recientemente han cobrado mayor relevancia en la región los productores cocaleros, ubicados por lo general en la zona de ceja de selva del departamento. El cultivo de hoja de coca es un negocio mucho más rentable que el de cualquier otro producto, incluidas las fibras de alpaca. Es por ello que se ha producido una importante migración hacia zonas de ceja de selva, así como serios conflictos con las autoridades por la erradicación indiscriminada de cultivos de coca, sin la implementación de estrategias de desarrollo alternativas.

La orientación autoritaria y centralista del gobierno de Fujimori también ha tenido un fuerte impacto en la política puneña. Este fue un gobierno que buscó sistemáticamente erosionar todo intento de construir una institucionalidad política autónoma. Por ello, con el autogolpe del 5 de abril de 1992, y mediante el Decreto Ley N° 25418, el gobierno canceló la experiencia de descentralización iniciada por el Apra en 1989, que en Puno había dado lugar a la formación de la región Mariátegui y a la elección por voto popular del gobierno regional presidido por el militante del PUM, Romeo Paca Pantigoso.

Con esta nueva disposición los gobiernos regionales fueron remplazados por las Comisiones Transitorias de Administración Regional (CTAR). Las CTAR funcionarían como organismos públicos descentralizados del Ministerio de la Presidencia y estarían vigentes hasta la nueva constitución de las regiones. La consecuencia más importante de la reestructuración del Poder Ejecutivo fue el nuevo rol atribuido al Ministerio de la Presidencia —la entidad responsable de implementar la relación directa entre el presidente y la población—, que pasó a concentrar casi la totalidad de organismos públicos del gobierno nacional que financian o ejecutan inversión para la provisión de servicios públicos y pasó a manejar alrededor del 23% del presupuesto nacional. Este nuevo contexto significó un claro paso atrás en el proceso de participación ciudadana y gobierno democrático en el país (Panfichi y Dammert en este volumen).

Durante estos años la acción política en los gobiernos locales se caracterizó por la gran dispersión. Numerosas listas, movimientos y candidatos independientes se presentaron en los procesos electorales municipales, buscando llenar el vacío producido por el debilitamiento y la virtual desaparición de los partidos políticos más establecidos en la región. Al quebrarse el frente electoral Izquierda Unida —herencia del PUM—, la izquierda puneña quedó dispersa y sin posibilidades de articulación. El Apra prácticamente desapareció del escenario regional al culminar su gobierno, por su papel en favor de las EEAA durante el proceso de reestructuración de tierras. Y el Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FRENATRACA), un partido regional con aspiraciones de convertirse en estructura nacional, vinculado a la élite comercial de Juliaca y que tuvo mantuvo desde fines de los años sesenta hasta mediados de los noventa su bastión electoral en la provincia de San Román, fue absorbido por el fujmorismo cuando sus fundadores, los hermanos Cáceres, fueron cooptados por el oficialismo. De esta manera, en las elecciones municipales de 1998, ningún partido tradicional ganó

un municipio provincial en la región, siendo los ganadores partidos nacionales nuevos como Somos Perú (SP) y Unión Por el Perú (UPP) o partidos locales como Frente Independiente Juntos por Obras (FIJO), que en dicho año alcanzó los municipios de Puno y El Collao.

Con el declive de los partidos tradicionales un número importante de experimentados militantes y activistas quedaron libres de toda estructura de centralización política partidaria, pero aún en condiciones de seguir operando en la sociedad civil y municipios. Como ha sido visto, Puno cuenta con una rica tradición de organización y acción colectiva y con diversos y heterogéneos actores. Varios de los partidos locales y movimientos independientes que dominaron el escenario puneño en los noventa se nutrieron o fueron organizados por estas redes de ex militantes y activistas. En algunos de estos nuevos partidos y movimientos es posible percibir cierta identificación o discurso de izquierda —como es el caso de las dos principales listas para las elecciones regionales del 2002, el Movimiento para la Autonomía Regional Quechua y Aymara (MARQA), o el Partido Poder Democrático Regional (PDR)—; pero otros parecen ser canales para la realización de intereses personales, familiares o de un pequeño grupo. En este último caso se trata de los llamados «empresarios políticos», individuos que tienen como capital las habilidades, destrezas y redes de contactos adquiridas en las luchas sociales y políticas de las décadas previas.

Las ONG, por su parte, reestructuraron sus actividades en la primera mitad de los noventa, dejando de lado temas de educación popular y de formación de liderazgos civiles, para enfatizar una perspectiva de desarrollo integral que combinara proyectos económicos productivos con intervenciones destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población. En la segunda mitad de la década, cuando SL había sido derrotado militarmente, el trabajo de las ONG se reorientó hacia la promoción de procesos de concertación y participación ciudadana, como una forma de alcanzar el desarrollo económico y social de la

región. El trabajo social de la Iglesia se orientó por terrenos semejantes, primero manteniendo su trabajo de derechos humanos a través de las Vicarías de Solidaridad, y luego enfatizando la búsqueda del desarrollo integral a través de sus ONG Cáritas Juli, Cáritas Ayaviri y de los Instituto de Educación Rural (IER) Juli y Ayaviri.

## **2.1. Primeras experiencias de concertación**

En Puno, durante la segunda mitad de los años noventa, se desarrolló una serie de experiencias de concertación para el desarrollo local impulsadas indistintamente por municipios, ONG y organizaciones de sociedad civil. Con estas experiencias se buscaba recomponer el fragmentado tejido de la sociedad civil, fortalecer los gobiernos municipales y construir una mejor relación entre Estado y sociedad civil. Las primeras experiencias de concertación respondían a dos iniciativas que se desarrollaron en distintas áreas geográficas del departamento y que fueron impulsadas por instituciones vinculadas a la Iglesia del Sur Andino y por la ONG CARE. Veamos cada uno de estos procesos y luego cómo ambas convergen en la MCLCP del departamento de Puno.

A partir de 1998, la Iglesia Católica a través de Cáritas había impulsado la elaboración de planes estratégicos de desarrollo para una serie de comunidades campesinas y poblados indígenas. Luego de estas primeras experiencias, con el apoyo de la Conferencia Episcopal Peruana, Cáritas Juli se animó a trabajar en unidades territoriales más grandes, fomentando la elaboración de planes estratégicos en varios distritos de la provincia de Huancané. Entre 1998 y el año 2000 se fomentaron cerca de cincuenta planes comunales y tres distritales —Huancané, Masocruz y Santa Rosa—. A pesar del carácter participativo de estas experiencias, estas se diluyeron cuando la ONG CARE Perú entró a trabajar en la zona, ya que logró alianzas con los municipios, gracias a su mayor capacidad de recursos y conocimiento del tema.

A partir de 1999, CARE, con el apoyo de USAID, implementó un proyecto de fortalecimiento de la gestión local (FOGEL), marco en el que se formaron Mesas de Concertación Interinstitucional (MCI) entre actores civiles, representantes del Estado y autoridades municipales en veintitrés distritos de las provincias quechuas de Huancané, Melgar y Azángaro. En un contexto de aguda separación entre el Estado y la sociedad civil, las MCI fueron las primeras en proponerse como un espacio de encuentro entre representantes de ambas esferas. De esta manera, mediante una serie de reuniones de trabajo, estas mesas elaboraron diagnósticos, planes concertados de desarrollo e incluso llegaron a ejecutar pequeños proyectos de infraestructura con el apoyo de las autoridades políticas locales, la población organizada y la asesoría de CARE.

Los municipios involucrados poco a poco asumieron la conducción de este proceso. La elección de los comités ejecutivos de estas mesas se realizó de manera democrática y los cargos se asumían en representación de una institución, no de manera personal. Posteriormente estas mesas formarían la Red de Mesas de Concertación Interinstitucional de las provincias del norte de Puno, una red que aún permanece activa hasta la fecha y que participa como un actor diferenciado de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, como veremos más adelante. No obstante sus logros, estas experiencias iniciales de concertación se enfrentaron a condiciones en las que resultaba difícil operar: la sociedad civil estaba desarticulada y en transformación, los municipios provinciales y distritales eran institucionalmente débiles y carentes de recursos. A esto hay que agregar que la mayor parte de las autoridades y funcionarios del Estado tenían una concepción instrumental y clientelista de la política, concepción exacerbada por el gobierno de Fujimori durante los años noventa. Resultaba difícil, entonces, que estas experiencias transformen en corto plazo las maneras arraigadas de hacer y entender la política a nivel local.

La constitución de la MCLCP de Puno, luego de la caída del régimen autoritario de Fujimori e iniciada la transición democrática, generó la difusión de las experiencias de concertación a lo largo del departamento. En algunos casos hubo tensión con las instancias ya creadas, aunque sin llegar a bloquear o paralizar el desarrollo de esta experiencia de mayor alcance. Los impulsores de las MCLCP se vincularon con mayor facilidad con las experiencias de las provincias aymaras del sur, que con las provincias quechuas del norte donde se criticó el excesivo protagonismo de los líderes nombrados en desmedro de los liderazgos naturales de las organizaciones sociales. La mayor proximidad de la dirección de la MCLCP con las experiencias del sur se debe en parte a que ambas estaban dirigidas por la misma corriente de sociedad civil que asumió la conducción de la MCLCP: las ONG y activistas vinculados a la Iglesia progresista y a la izquierda cristiana. De todos modos, es posible identificar dos etapas en las experiencias de concertación en Puno: una previa a la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y otra posterior a su instalación.

### **3. Desarrollo y políticas de la MCLCP de Puno**

La MCLCP de Puno fue instalada el 16 de febrero de 2001 por el Padre Gastón Garatea, presidente de la Mesa Nacional designado por el gobierno de transición de Valentín Paniagua y ratificado por el gobierno de Alejandro Toledo. Ese día, en una asamblea de representantes de la sociedad civil, realizada en el local de la CTAR, el padre Garatea nombró como coordinador departamental al abogado Juan Casazola, Secretario General de Cáritas Juli. Es preciso mencionar que el padre Garatea ha sido párroco en Ayaviri durante la década de 1990 y tiene una estrecha relación con las organizaciones, instituciones y activistas de la Iglesia progresista en Puno. Juan Casazola, con reconocida trayectoria en la promoción social en la región, era además colaborador y amigo personal de Garatea. El prestigio de Casazola y la confianza con

el padre Garatea fueron, sin duda, factores importantes en la decisión de nombrarlo coordinador departamental.

Luego de la designación de Casazola y de los otros cinco miembros del Comité Ejecutivo Regional de la MCLCP Puno —representantes del sector público, municipios, iglesias, ONG y organizaciones sociales de base—, se inició un proceso de validación y legitimación de este comité ejecutivo, ya que no todas las ONG y organizaciones de la sociedad civil habían participado en la asamblea del 16 de febrero. Con este objetivo se realizaron una serie de reuniones bilaterales con actores de la sociedad civil para informarles de lo sucedido, pedirles su participación y el nombramiento de sus representantes ante la Mesa. En este esfuerzo de legitimación, la Iglesia Sur Andina, a través de su red de equipos de promotores e instituciones, asumió el reto de impulsar con fuerza las Mesas de Concertación y, para ello, convocaron a las instituciones y buscaron «animar a la gente».<sup>13</sup>

Junto con el proceso de legitimación, la Mesa recién instalada buscó responder a los problemas sociales y humanitarios producidos por las inundaciones que atravesaba la región durante febrero de 2001. Las inundaciones dejaron como saldo cinco fallecidos, siete heridos, alrededor de cincuenta mil personas damnificadas, más de seis mil viviendas afectadas, casi ciento cincuenta mil hectáreas de cultivo destruidas y alrededor de veinte mil crías de animales muertos.<sup>14</sup> La Mesa se propuso intermediar los pedidos de ayuda de las comunidades campesinas con el Estado, las ONG y la Iglesia, así como identificar cuáles eran los sectores damnificados que requerían atención inmediata y determinar qué medidas se podían tomar a nivel regional para prevenir futuros desastres. Con esta agenda la Mesa organizó su primer taller

---

<sup>13</sup> Entrevista a Luis Ronquillo, 23 de junio de 2004.

<sup>14</sup> Para mayor información ver: [http://www.indeci.gob.pe/compend\\_estad/2001/comp\\_2001\\_05.pdf](http://www.indeci.gob.pe/compend_estad/2001/comp_2001_05.pdf).

regional, al que asistieron masivamente representantes de la sociedad civil y el Estado, y donde se acordó un plan de contingencia.

Luego de esta primera experiencia el Comité Ejecutivo de la MCLCP Puno dedicó, desde mayo de 2001 y durante la mayor parte del 2002, todos sus esfuerzos a sensibilizar a la población sobre las bondades de la concertación y a instalar mesas de nivel provincial y distrital. Lo ideal, pensaban algunos al interior de MCLCP Puno, era que este proceso fuese gradual y consecutivo, de manera que estuviera bien arraigado en la sociedad civil. De acuerdo con esta idea, primero debía haber una campaña de difusión y sensibilización de la población y la sociedad civil local, para luego pasar a constituir las mesas en los espacios locales. Sin embargo, primó la necesidad política de avanzar con rapidez en las instalaciones de mesas en todo el territorio nacional, de manera de darle concreción al esfuerzo y hacer más difícil cualquier contrarreforma. Esta era la evaluación que manejaba la Mesa Nacional y sobre la cual la Mesa Departamental estaba de acuerdo. Por ello, en Puno se realizaron casi simultáneamente los dos procesos. A inicios del 2003 se habían instalado mesas de concertación de nivel provincial en doce de las trece provincias, y en 88 de los 108 distritos del departamento de Puno (MCLCP de Puno 2003).

En términos de funcionamiento, el Comité Ejecutivo Regional es la instancia más activa de la Mesa de Puno, siendo sus relaciones más fluidas con las mesas provinciales y no tanto con las distritales, como lo indica un balance interno de su funcionamiento (Romero 2004). Al respecto algunos han señalado que la Mesa, a nivel nacional, está ausente entre los más excluidos y pobres de la sociedad rural (Verástegui 2004). El Comité Ejecutivo se reúne en promedio una vez por mes y las principales decisiones se toman por consenso, evitando llegar a dirimir mediante los votos de sus miembros. De no lograrse el consenso, los conductores de la Mesa prefieren detener la reunión, con la esperanza de que en la siguiente reunión se pueda llegar a un acuerdo. Este

mecanismo de consenso, no obstante sus beneficios, aleja de la Mesa a las posiciones ajenas a la línea del núcleo impulsor y contribuye a la homogeneización de los miembros activos de la Mesa, que terminan alineándose en un determinado proyecto político.

### **3.1. Los actores**

La MCLCP de Puno, en sus cuatro primeros años de existencia, ha logrado convocar a numerosas instituciones y organizaciones existentes en el departamento, aunque se observan diferentes ritmos en la frecuencia e intensidad de la participación. Los picos más altos en la participación están vinculados con el inicio de la experiencia del año 2001 y el activismo esperanzado del 2002, habiendo un mayor repliegue y debilitamiento el 2003 y cierta recuperación en la participación el 2004 (Romero 2004). La hipótesis que tenemos es que conforme el gobierno central va perdiendo capacidad o interés en la participación y concertación como un mecanismo de gobernabilidad, algunos actores de la sociedad civil y de la sociedad política bajan su participación en la Mesa y buscan otros espacios de actividad, incluyendo la confrontación en las calles o la negociación clientelista como armas legítimas para hacerse escuchar. Como consecuencia, la Mesa de Puno fue adquiriendo mayor homogeneidad ideológica entre sus miembros más activos, quienes compartían el mismo proyecto político de izquierda cristiana.

Entre las dependencias del Estado que participan de la MCLCP Puno de manera constante tenemos la CTAR —hasta que dejó de existir al instalarse los gobiernos regionales—; las direcciones regionales de los sectores educación, salud, agricultura, transportes, turismo, industria y pesca; los programas y proyectos especiales del Estado; y la Defensoría del Pueblo. También la Universidad Nacional del Altiplano y algunos gobiernos municipales provinciales y distritales. En un inicio, también las empresas públicas y privadas prestadoras de servicios públicos.

Entre las asociaciones de la sociedad civil han participado la Cámara de Comercio, los micro y pequeños empresarios, la red de organizaciones e instituciones de la Iglesia, ONG, colegios profesionales, Federación Departamental de Campesinos de Puno (FDCP), Federación Campesina Rumi Maki y organizaciones sociales de base. Es preciso señalar que la Federación Campesina Rumi Maki se encuentra bastante debilitada, al punto de no tener una participación relevante en la escena regional. Por otro lado, si bien tiene mucha mayor presencia, la FDCP ya no es la misma que la que lideró la reestructuración de tierras en los años ochenta. La Federación está debilitada, sin mayor presencia como actor regional. Su núcleo actual se articula alrededor de la Federación Unitaria de Campesinos de Melgar, la cual es apoyada por el Centro de Capacitación Campesina de Puno. No estamos, como en los años ochenta, frente a un movimiento campesino sólido, sino más bien, en proceso de recomposición.

De este conjunto de actores, la red de organizaciones e instituciones de la sociedad civil vinculadas a la Iglesia del Sur Andino ha sido la columna vertebral que sostiene el trabajo de la Mesa y ha mantenido la vigencia de la misma. Nos referimos a ONG como Cáritas, a las Vicarías de Solidaridad<sup>15</sup>, las parroquias y una numerosa red de activistas voluntarios.<sup>16</sup> La Iglesia sigue manteniendo su papel de promotor del cambio social en la región, al punto que varios párrocos son miembros activos de los comités provinciales o distritales de las MCLCP. Sin

---

<sup>15</sup> Las Vicarías de Solidaridad fueron conformadas por la Iglesia del Sur Andino en el año 1988, con el mandato de velar por el cumplimiento de los derechos humanos en la región. En un contexto de intensa violencia política, las vicarías debían velar sobre todo por los derechos de los pobres y de los injustamente acusados por terrorismo. Actualmente trabajan en proyectos de inclusión de los más pobres en el tema de derechos humanos.

<sup>16</sup> En el espacio regional, la MCLCP de Puno tiene entre sus bases un gran número de voluntarios: estudiantes universitarios, campesinos, cristianos, que acompañan el proceso, dictan cursos, etcétera. Debido a que la Mesa no cuenta con recursos, estos voluntarios resultan imprescindibles para las políticas de la Mesa.

embargo, esta no constituye más una posición unitaria en la iglesia de la región. La diócesis del obispo Carrión, de la provincia de Puno, no ha continuado el trabajo de promoción de los derechos humanos y ciudadanos de los campesinos, ni participa en la MCLCP, mientras los obispos de Juli y Ayaviri, a través de sus prelaturas sí lo han hecho con regularidad. De la diócesis de Puno quienes participan del esfuerzo concertador son redes de activistas laicos interesados en el proceso, pero sin el apoyo institucional del obispo.<sup>17</sup>

De esta manera, no puede afirmarse que todo el bloque de la Iglesia del Sur Andino conduce la experiencia de concertación, ni que todo el bloque de «cristianos de izquierda» se aglutina alrededor de la Mesa de Concertación. La Iglesia tuvo, al igual que el PUM y la FDCP, su propio proceso de crisis en Puno en los noventa. Los principales cuadros de la acción social de la Iglesia o se retiraron del departamento o se fraccionaron. Desde entonces, la lógica de intervención de la Iglesia ha cambiado y, mientras se han debilitado el Instituto de Pastoral Andina y la Unión Nacional de Estudiantes Católicos, la Conferencia Episcopal de Acción Social, con sede en Lima, ha ido ganando presencia en la región, básicamente en la zona aymara. La Mesa apareció como la oportunidad de rearticular la Iglesia del Sur Andino, pero esto no ha sucedido, tal vez por la incapacidad de su dirección de establecer una agenda regional propia. El liderazgo de la Mesa de Puno es dependiente de los lineamientos que provienen desde Lima y por lo tanto no ha conducido un proceso autónomo, a diferencia de otras regiones como por ejemplo Ayacucho. Algunos analistas le atribuyen esta situación al tipo de liderazgo de Casazola, más preocupado por evitarse conflictos con la Mesa Nacional y dentro del mismo espacio regional que por

---

<sup>17</sup> Recientemente, a comienzos del año 2006, la Iglesia del Sur Andino ha pasado por un proceso de cambio y han llegado a la zona obispos de tendencia conservadora, reemplazando a los anteriores obispos más influenciados por la Teología de la Liberación. Estos cambios podrían suponer un ajuste de la línea pastoral de la Iglesia en la región.

articular una experiencia de concertación que ataque las principales contradicciones de la región.

Además de Cáritas Juli y ciertos equipos de la Iglesia, lo que podríamos llamar el «núcleo impulsor» de la MCLCP, participan de la experiencia la Defensoría del Pueblo de Puno,<sup>18</sup> ex militantes del PUM, algunas ONG, como la Coordinadora Rural y el Centro de Capacitación Campesina, así como un grupo de dirigentes campesinos. Es decir, la herencia del denominado frente pro comunero de los años ochenta. Esta red se encontraba fragmentada durante el régimen autoritario de los noventa y la transición democrática y la instalación de la MCLCP marcó la oportunidad para su reconstitución. Esta vez la conducción política la asumen directamente las redes de Iglesia y no los partidos de izquierda, y el espacio fue promovido de manera institucional desde el Estado. La Mesa de Puno encarna, entonces, un conjunto de actores, organizaciones e instituciones de la sociedad civil dedicada a la promoción y defensa del campesinado, con una tradición de izquierda democrática y cristiana.

Habría también que indicar que la relación entre la Mesa de Puno y la Mesa Nacional es fluida y complementaria. La Mesa de Puno aporta, según sus representantes, experiencias que pueden ser recogidas por otras mesas y afirma, además, que la Mesa Nacional, a través de los espacios de encuentro entre mesas y sus contactos con las altas esferas del gobierno, es de gran ayuda para lograr una concertación efectiva con el Estado. Sin embargo, al conocer las limitaciones de recursos y competencias que tiene la Mesa Nacional, muchas veces los activistas puneños se preguntan si es cierto el compromiso del gobierno peruano con la concertación, ya que la inversión económica y la voluntad política permanecen bastante bajas.

---

<sup>18</sup> Debe precisarse que la oficina de la Defensoría del Pueblo comenzó a funcionar en Puno desde el año 2002.

### 3.2. MCLCP en los espacios locales

Para inicios del año 2005 existían MCLCP en casi todas las provincias del departamento, con excepción de la provincia de Puno, donde la constitución de la Mesa se encuentra en proceso. De las doce mesas provinciales existentes ocho son dirigidas por representantes del Estado —siete alcaldes provinciales y la de MOHO, por Agencia Agraria, del Ministerio de Agricultura—; y las cuatro mesas restantes por entidades de la Iglesia. El impacto de estos espacios es bastante diferenciado. En la zona norte encontramos experiencias de concertación bastante avanzadas, y en la mayoría de casos, impulsadas por ONG. Los casos más notables son los de las Mesas de Concertación Interinstitucional impulsadas por CARE y Red Perú en las provincias de Azángaro, Melgar y Huancafé. Estas mesas, si bien conservan su nombre original, se articulan también con la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza Regional. La zona sur del departamento es el foco de acción de las MCLCP propiamente.

Las Mesas de Concertación Interinstitucional (MCI), que se fueron formando desde 1999, funcionan como una red desde el año 2001. En noviembre de 2004 esta red contaba con tres mesas provinciales y veintisiete distritales y realizaba encuentros entre sus mesas cada seis meses, en los que se realizan balances de la gestión de las MCI. En los casos provinciales, los impulsores señalan que se ha llegado a un equilibrio entre las autoridades y las instituciones de sociedad civil, mientras que en los espacios distritales la participación es principalmente de la sociedad civil. No hay exclusión en la participación: todas las instituciones con una presencia real en el departamento asisten a las reuniones. Según impulsores de estas mesas, los participantes cuentan con niveles de decisión en los proyectos. Es decir, los alcaldes consideran como un mandato los acuerdos alcanzados en las MCI. Por último, es necesario mencionar que delegaciones de MCI asisten a todos los encuentros de la Mesa Regional de Lucha contra la Pobreza, en algunos casos con las delegaciones más numerosas.

Las provincias quechuas —Carabaya, Sandía, Azángaro y San Antonio de Putina— han tenido una exitosa experiencia de asociacionismo de municipalidades: el Consorcio de Alcaldes del Norte. Este se plasmó con la firma de la Declaración de Azángaro en marzo de 2003 por los alcaldes de las provincias en cuestión y tiene como misión impulsar el proceso de descentralización y fortalecimiento de la democracia en la región, en base a visiones comunes y prácticas de gestión inclusiva, transparente y participativa (Vargas Martínez 2004). El nivel de participación de los ciudadanos en estas provincias es muy alto. El asociacionismo de la zona quechua genera, según la MCLCP, que esta tenga mayor incidencia en su trabajo, ya que hay voluntad política de las autoridades para incorporar a la sociedad civil en sus decisiones.

En las provincias de Sandía y Carabaya, con el apoyo de la ONG Servicios Educativos Rurales (SER) y la voluntad política favorable de los alcaldes, se han podido implementar modelos de gestión del presupuesto participativo, donde los pobladores participan no solo de la elección de los proyectos sino también de su ejecución, adquiriendo así corresponsabilidad con los municipios. En estas provincias las mesas de concertación se han instalado recientemente, pero está claro que la concertación propiamente dicha se realiza con la activa participación de los municipios. El hecho que las mesas sean dirigidas por los alcaldes es una situación favorable cuando compromete la participación del municipio, pero al mismo tiempo coloca la experiencia en una situación vulnerable frente a los designios y voluntad de los alcaldes. Más aún cuando estos se sienten presionados por la necesidad de hacer «obras» y ser reelegidos, dejando de lado los planteamientos de largo plazo.

Frente a esta situación algunos han propuesto que las Mesas deben ser dirigidas por otros representantes que no sean los alcaldes. Se cita como ejemplo el buen funcionamiento de la mesa del distrito de Juli, provincia de Chuchito, dirigida por un representante del Instituto de Educación Rural de Juli; quien trabaja estrechamente con el alcalde. Es importante

mencionar que en este caso hay una clara correspondencia de proyectos y orientaciones entre el coordinador de la Mesa Regional de Puno y el de la Mesa Provincial de Juli, ambas conducidas por personas que provienen de instituciones y agencias de la Iglesia. Más aún, al examinar la lista de coordinadores de la zona aymara, es decir, el área de acción de Cáritas Juli, nos encontramos con que todos los coordinadores son o de la Iglesia o allegados a esta. Así, la recientemente instalada Mesa de El Collao está dirigida por un representante de la Pastoral Social de Ilave;<sup>19</sup> en Huanacán hay un representante de Cáritas; y en Yunguyo coordina la parroquia local.

### **3.3. Entrampamiento del proceso de concertación**

En los inicios de su gestión, la MCLCP de Puno depositó altas expectativas en dos actividades: la elaboración de planes concertados de desarrollo de nivel departamental, provincial y distrital, así como la firma del acuerdo de gobernabilidad entre los candidatos a las elecciones municipales y regionales del año 2002. Los planes concertados debían ser el marco para la priorización del gasto social del Estado, la inversión pública en obras de infraestructura y parte del presupuesto de los gobiernos locales y regionales. Y el acuerdo de gobernabilidad la garantía de que sin importar quién fuera el ganador de las elecciones, se respetaría el Plan Concertado de Desarrollo y se continuaría con la concertación como un instrumento de gobernabilidad. Sin embargo, como veremos de

---

<sup>19</sup> La reconstitución de la Mesa de Concertación de la Provincia de El Collao se produjo el 12 de noviembre de 2004, en una reunión en el auditorio de la municipalidad provincial. La reunión fue convocada por la Mesa Regional y por la Municipalidad Provincial de El Collao en cumplimiento de lo acordado el 7 de octubre por los candidatos municipales en el foro «Ilave, por la vida, la democracia y la paz». En la reunión del 12 de noviembre, donde participaron numerosos representantes del Estado y la sociedad civil, fue elegido coordinador de la Mesa Provincial Cristóbal Yujra Villanueva, de la Vicaría de Solidaridad de la Prelatura de Juli.

inmediato, estas apuestas no tuvieron el impacto esperado, sus efectos democratizadores fueron en parte mediatizados y la experiencia de la MCLCP tuvo que buscar estrategias alternativas que desarrollar.

Sobre los planes concertados, la Mesa de Puno fue de las primeras en elaborarlo, aprovechando la experiencia de Cáritas Juli en la elaboración de planes comunales y distritales en las provincias aymaras, como vimos anteriormente. La Mesa de Puno se adelantó en este proceso a la Mesa Nacional, aunque luego tuvo que adecuar la elaboración de su plan a las directivas nacionales coordinadas con el Ministerio de Economía y Finanzas, que definían de manera precisa el enfoque, la metodología y los pasos a seguir en la elaboración del documento. Precisamente una de las recomendaciones de la Mesa Nacional era que los ejes prioritarios de los planes deberían ser acordados con las organizaciones sociales, de manera que estos no fueran producto de técnicos y autoridades políticas. La Mesa de Puno se adecuó a esta directiva convocando a un evento regional donde la sociedad civil y las autoridades políticas acordaron las prioridades regionales: el fomento de las actividades agropecuarias y la mejora de la salud pública, la educación, el turismo y la descentralización.

Poco después, en el 2002, el Ministerio de Economía y Finanzas convocó a un concurso de planes de desarrollo departamental, con el incentivo que los planes ganadores contarían con el 100% de la inversión pública regional del presupuesto del 2003 para desarrollar sus proyectos prioritarios. La Mesa de Puno presentó al concurso la nueva versión concertada del plan, resultando ser uno de los nueve planes seleccionados para realizar la experiencia piloto. No obstante este respaldo, el Plan Concertado de Desarrollo de Puno no fue asumido por el gobierno regional elegido en noviembre del 2002. El presidente regional, David Jiménez Sardón, un ex militante de Pukallaqta y representante del Movimiento por la Autonomía Regional Quechua

y Aymara (MARQA),<sup>20</sup> había firmado, junto al resto de candidatos, el Acuerdo de Gobernabilidad en el que se comprometían a una serie de puntos de gobierno y a continuar el espacio de concertación con la sociedad civil. A pesar de este compromiso público como candidato, una vez en el cargo, Jiménez no reconoció su palabra.

Los resultados electorales de noviembre de 2002 mostraron en Puno una fuerte dispersión en el voto. MARQA, de David Jiménez, obtuvo el 21% de los votos, seguido de Poder Democrático Regional<sup>21</sup> de Alberto Quintanilla, con el 19% del electorado. Tanto Jiménez como Quintanilla son profesionales provenientes de antiguas familias de notables de la región y ambos cuentan con un pasado de izquierda. Jiménez, ingeniero agrónomo de la Universidad Nacional del Altiplano (UNA), fue líder estudiantil vinculado al partido Pukallaqta y alcanzó la presidencia regional con el apoyo de algunos medios de comunicación, sectores de la UNA y un discurso tecnócrata. Alberto Quintanilla, abogado e ingeniero graduado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universidad Nacional de Ingeniería, era un experimentado líder de

---

<sup>20</sup> «El Movimiento por la Reivindicación Quechua y Aymará (MARQA) es un partido nuevo, fruto de la confluencia de un pequeño partido regional (MARA), con una vocación de reivindicación aymarista y un grupo de tecnócratas ex miembros de Puka Llaqta, integrando la palabra quechua y la bandera de la defensa de la producción agrícola y ganadera —su símbolo fue la alpaca—, logran conformar un movimiento con fuerza suficiente para ganar las elecciones regionales, pero no lo bastante orgánico para obtener el mismo resultado a nivel de provincias o distritos» (Diez 2003: 50-51).

<sup>21</sup> «Por su parte, el Partido Poder Democrático Regional (PDR) se crea por la confluencia de ex militantes de izquierda afiliados al PUM con una serie de dirigentes populares vinculados a la FDCP y algunos universitarios. Formado en el año 1997, ha tenido tiempo suficiente para organizarse y presentar candidatos en buena parte de las provincias y distritos del departamento, además de competir por el gobierno regional. En términos de resultados electorales, y gracias a la dispersión del sufragio, el PDR aparece como una de las principales fuerzas políticas regionales al obtener el segundo lugar en las elecciones regionales además de dos alcaldías provinciales y 13 distritales» (Diez 2003: 51).

izquierda vinculado al PCR y al PUM y reconocido por su trayectoria de contacto con el movimiento popular (Diez 2003).

Quintanilla, quien había sido asesor de la Federación Departamental de Campesinos de Puno, era bastante más cercano a la MCLCP que David Jiménez. En realidad Quintanilla no era «el candidato de la Mesa», sino que por participar de las mismas redes sociales y políticas la proximidad era mayor. Desde el inicio de la campaña electoral, Jiménez asociaba a la Mesa con el partido Poder Democrático Regional. Fue la Defensoría del Pueblo la que se acercó al candidato Jiménez para explicarle que la Mesa era un espacio plural donde podían participar militantes o ex militantes de distintas tiendas políticas y orientaciones. Jiménez aparentemente entendió el mensaje, participó de reuniones y debates promovidos por la Mesa e incluso firmó el acta de gobernabilidad, pero luego simplemente lo ignoró para todo fin práctico. Frente a la negativa, varias municipalidades provinciales y distritales, organizaciones de sociedad civil e Iglesia solicitaron reiteradas veces que se cumpla con el plan concertado, pero todo fue en vano.

La negativa de Jiménez de asumir los planes concertados y cumplir con el Acuerdo de Gobernabilidad parece estar vinculada a una concepción delegativa de la democracia y del liderazgo político. No obstante ser elegido con solo el 21% de los votos, Jiménez siente que tiene el mandato de llevar adelante su propia agenda y no tiene por qué consultar con la sociedad civil sobre las acciones de gobierno y el uso del presupuesto regional. Evidentemente, la política del gobierno central y de los partidos presente en el parlamento de no darle obligatoriedad a los acuerdos de las Mesas de Concertación permite que Jiménez y otros presidentes regionales puedan eludir los compromisos adquiridos. Pero también hay otro factor: la desconfianza de compartir información y ser sujeto de vigilancia ciudadana por quienes se considera adversarios políticos. Cualesquiera fuesen los motivos, es preciso señalar que la descentralización, un proceso en sí democrático, puede ser el terreno

de gobiernos locales antidemocráticos, difíciles de controlar desde las instituciones centrales, precisamente debido a su autonomía. Este es un escenario poco previsto, pero posible de acuerdo al marco normativo de la descentralización.

El alejamiento del gobierno regional no ha sido el único problema que enfrentó la Mesa. Con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales del 2002 (N° 27867) y la nueva Ley Orgánica de Municipalidades del 2003 (N° 27972), fueron creados los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y los Consejos de Coordinación Local (CCL). Estas instancias son legalmente definidas como espacios consultivos de coordinación entre los gobiernos locales —municipales o regionales— y la sociedad civil, con el objeto de elaborar planes de desarrollo y concertar los proyectos de inversión prioritarios. En un principio, se argumentó que con la instalación de los consejos, las MCLCP habían perdido su razón de ser, ya que duplicarían las funciones de concertación con estas instancias normadas por ley y, por tanto, más «oficiales».

En respuesta, la Mesa plantea que su mandato comprende un espectro más amplio de concertación, que involucra toda la estrategia del desarrollo local y regional, incluyendo a los diferentes «sectores» del gobierno central, mientras que los CCL y CCR son espacios de participación para las actividades municipales o regionales, es decir, tienen un alcance más específico.<sup>22</sup> Los impulsores de la MCLCP señalan que los CCL y CCR dependen siempre de la autoridad local,<sup>23</sup> mientras que las Mesas

---

<sup>22</sup> Otro espacio de concertación de temas «específicos» sería el Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE), donde sociedad civil y representantes del Ministerio de Educación discuten las políticas educativas. Actualmente la MCLCP ejerce la vicepresidencia en COPARE, aunque se señala que con algunos problemas con el presidente, del sector Educación.

<sup>23</sup> En los CCR, la participación de la sociedad civil sobre el total de miembros de la asamblea es del 40%, mientras que en los CCL los representantes de organizaciones sociales alcanzan el 40% de la sumatoria total de miembros del respectivo Concejo Municipal Provincial y la totalidad de alcaldes distritales de la jurisdicción.

de Concertación coordinan también las políticas sectoriales del Estado a nivel nacional. Más aún, estos impulsores consideran a los CCL y CCR como uno de sus logros, es decir, como un resultado directo de sus presiones y estrategias para el fortalecimiento de la participación, la democracia y la descentralización en el país.

Hoy en muchas regiones y provincias los CCL y CCR aún no se han instalado, y en otras tienen un funcionamiento parcial. En Puno, el CCR se instaló siguiendo los pasos formales que estipula la ley, con la supervisión de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, instituciones importantes de la sociedad puneña han quedado fuera, como la Federación Departamental de Campesinos de Puno o la Universidad Nacional del Altiplano, debido al escaso número de representantes de sociedad civil estipulados por ley, o por las condiciones de tipo institucional requeridas para participar en este espacio. Más aún, representantes ante el CCR afirman que el gobierno regional de Puno no tiene intención alguna de concertar con la sociedad civil. Por ello las reuniones del CCR sirven para «entregar» documentos e informar de acciones ya realizadas. El gobierno regional de Puno apareció en último lugar en el «Premio Vigila Perú a la Transparencia y el acceso a la información en quince gobiernos regionales» del Grupo Propuesta Ciudadana, que medía los avances en la implementación de mecanismos de transparencia y acceso a la información pública en el año 2006.

La situación es difícil: el funcionamiento de los CCL y CCR dependen en gran medida de la voluntad de los gobernantes, que si bien tienen la obligación de instalarlos, no reciben una sanción legal o administrativa en caso de no hacerlo. En este sentido los CCL y CCR dependen totalmente de la convocatoria del gobierno local, mientras las Mesas de Concertación, en caso que las autoridades no tengan voluntad de concertar, pueden desarrollar sus propias agendas, ya sean autónomas o siguiendo los lineamientos de la Mesa Nacional, como es el caso de la Mesa de Puno.

Como consecuencia de la ausencia del gobierno regional en la Mesa de Concertación, desde agosto de 2003 se observa una menor participación en la Mesa de algunos actores civiles, quienes afirman que no tiene mucha utilidad concertar en un espacio donde no asiste el gobierno regional y, por tanto, hay pocas posibilidades de llevar los acuerdos a la práctica. Varios de estos actores toman otros caminos para procesar sus demandas, incluyendo la confrontación y la violencia. Los CCL y CCR, con sus deficiencias y restricciones a la participación de la sociedad civil, no se han convertido en espacios donde se canalice y se discutan las demandas sociales. En los últimos años se han generalizado los conflictos sociales, con particular virulencia en Puno, y la MCLCP se ha mantenido al margen de estos conflictos, que han desbordado los canales de participación ciudadana. Lo cierto es que la concertación coexiste con la confrontación en la región puneña y la Mesa de Puno se ha ido perfilando como un espacio de solidaridad hacia los pobres antes que una instancia de concertación y negociación de intereses diversos.

### **3.4. Conflictividad social en Puno**

Coincidiendo con el entrapamiento de la concertación, los conflictos y la violencia social se han agudizado en Puno de manera sustantiva. Uno de los hechos que conmocionaron a la opinión pública ocurrió en abril de 2004, cuando una turba de campesinos y pobladores de la ciudad de Ilave, provincia de El Collao, linchó a su alcalde Cirilo Robles acusándolo de corrupción y malos manejos. En un inicio, algunos medios de comunicación con sede en Lima, atribuyeron el asesinato al «salvajismo aymara», aunque luego las investigaciones mostraron los intereses económicos y políticos que estaban detrás de este lamentable incidente. Entre estos intereses estaba el negocio de la venta del ganado en la importante feria dominical de Ilave, donde comercializaban comunidades campesinas, pequeños ganaderos, mafias intermediarias y compradores foráneos. El municipio provincial de El

Collao, conducido por Robles, proyectaba la puesta en marcha de un camal municipal que afectaría principalmente los intereses de las mafias de intermediarios. Por otro lado, en una investigación reciente, Ramón Pajuelo (2005) destaca la relevancia de los centros poblados menores de El Collao en los sucesos. Estos centros poblados recibían presupuestos anuales durante la gestión de los alcaldes anteriores, Gregorio Ticona y José Antonio Maquera, que eran efectivizados mediante la entrega de «apoyo», principalmente materiales de construcción o ganado. Con la llegada de Robles al poder, estas transferencias sufrieron una ruptura, al igual que la relación con los alcaldes de los centros poblados menores.

Otro factor que explica el desenlace de los sucesos de Ilave son las pugnas al interior del concejo municipal, específicamente entre Robles y Alberto Sandoval, sindicado como uno de los principales opositores del alcalde y organizador de las manifestaciones en su contra. Durante los noventa, Alberto Sandoval fue acusado por la policía de terrorismo, viéndose obligado a huir a Bolivia donde vivió exiliado durante algunos años. Su enemigo, el alcalde Robles, sociólogo y conocido militante del partido maoísta Patria Roja, había desarrollado durante su gestión una mala relación con las comunidades campesinas de la provincia, las que lo acusaban de incumplimiento de obras y de gastar el presupuesto en mejorar la ciudad en desmedro del campo. La alianza opositora formada por Sandoval, algunos concejales disidentes, las comunidades campesinas y algunas organizaciones civiles urbanas, buscó destituir al alcalde Robles mediante la huelga, el bloqueo de carreteras y finalmente el juicio popular.

Durante las semanas que duró este conflicto, la opinión pública nacional y el gobierno central ignoraron los hechos, hasta que se produjo el linchamiento.<sup>24</sup> Puno, departamento indígena, alejado de Lima y con duras condiciones atmosféricas y geográficas, se presenta en el

---

<sup>24</sup> Para mayor información ver: DEGREGORI 2004, CASALINO 2004, CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2004 y PAJUELO 2005.

imaginario colectivo como una región remota, atrasada, pobre, el destino menos deseado por los funcionarios estatales. Al desconocimiento se agrega el racismo que hace invisible la vida social y política de Puno, con excepción de los momentos de crisis cuando un conflicto local irrumpe violentamente en la opinión pública nacional. No obstante, varias agencias del Estado participaron, en mayor o menor medida, en la crisis de Ilave, aunque su participación no pudo evitar la tragedia. En este caso no se trata de la ausencia del Estado, sino más bien de una aguda ineficiencia y una seria descoordinación y desarticulación entre las distintas agencias estatales (Degregori 2004).

Hay que indicar también que no hubo experiencias de concertación en la provincia de El Collao durante la gestión de Robles. Al desinterés del alcalde se sumaba el de Sandoval y los regidores opositores, quienes en ningún momento solicitaron la conformación de la MCLCP, ni del CCL, ni tampoco apostaron por la vía legal del proceso de revocatorias municipales. No había tampoco partidos políticos sólidos que hayan servido como intermediarios de la población en la crisis; ni ningún otro tipo de organización que trascienda el espacio local. Al no contar con mecanismos institucionales de participación, ni con organizaciones intermediarias, ni con autoridades estatales eficientes, la confrontación de intereses entre grupos de poder local se expresó de manera violenta y en las calles, con consecuencias trágicas que pusieron en tela de juicio la gobernabilidad democrática en el país. Es preciso señalar aquí que los incidentes de Ilave se produjeron en la zona bastión de la Mesa de Concertación, esto es, la zona de influencia de Cáritas Juli: la zona aymara. El conflicto supuso una oportunidad desaprovechada para la Mesa de Concertación de posicionarse como mediadora en los principales problemas de la zona. Lamentablemente, la Mesa se mantuvo al margen.

Como triste colofón del caso Ilave, debemos indicar que la Contraloría General de la República no encontró actos dolosos en la gestión de

Robles y que a la fecha no se han determinado responsabilidades penales para nadie por el asesinato del alcalde.

Poco después de elegido el nuevo alcalde de Ilave, el 19 de octubre de 2004, en la provincia norteña de Carabaya, distrito de San Gabán, se produjo un nuevo conflicto que acabaría con la vida de tres campesinos. Esta vez el conflicto no tenía como motivo el manejo de los recursos municipales, sino el cultivo de la hoja de coca que se ha incrementado vertiginosamente en la zona debido a su elevada rentabilidad en comparación con otros productos agrícolas e incluso en relación al comercio de lanas. A pesar de que el alcalde de Carabaya había advertido al gobierno central que la provincia necesitaba atención especial, así como la implementación de estrategias de desarrollo alternativas para frenar el avance del cultivo de la hoja de coca promovida por el narcotráfico, en septiembre fuerzas especiales de la Dirección Nacional Antidrogas (DINANDRO) intervinieron en la zona erradicando violentamente los cultivos de coca, deteniendo a indocumentados y amedrentando a los agricultores de la zona (Reynoso 2004). Los campesinos respondieron con una huelga general, bloqueo de carreteras y una marcha que terminó en un intento de toma de la villa de residentes de la central hidroeléctrica de San Gabán.

El 19 de octubre se produjo un violento enfrentamiento entre los agricultores cocaleros y la policía, que dejó como saldo tres campesinos muertos y numerosos heridos. Al día siguiente, igual que cuando sucedió el asesinato de Ilave, el gobierno formó una Comisión de Alto Nivel —Mesa de Diálogo— integrada por autoridades limeñas y puneñas para tratar este tema, la cual firmó un Acta de Acuerdos en relación al cultivo de hoja de coca, titulación de tierras, mejoramiento de vías de comunicación, entre otros. El hecho que estos sucesos, Ilave y San Gabán, se hayan producido uno detrás del otro y en la misma región es sintomático de la carencia de institucionalidad estatal y de interés gubernamental en el departamento. La Mesa de Concertación tampoco

funcionó como espacio de diálogo y negociación entre autoridades y población civil para la solución de los conflictos, sino que brilló por su ausencia, y más aún, cuando había necesidad de diálogo no se recurría a este espacio, sino a «mesas de diálogo» creadas especialmente para solucionar los problemas.

Pero los conflictos en Ilave y San Gabán no han sido los únicos casos conflictivos ocurridos en Puno en el año 2004. El presunto ladrón de un balón de gas quemado vivo en Azángaro<sup>25</sup>, los problemas municipales de Ayaviri, Tilali y Paucarcolla, la quema de prostíbulos en Juliaca y las disputas por la conducción de la Universidad Nacional del Altiplano son algunos de los casos más sonados, cada uno de naturaleza distinta, es cierto. Estos casos dan cuenta de vacíos legales, de realidades jurídicas divorciadas de la realidad social, de abandono estatal, de escasa institucionalidad y en este terreno, azotado por la pobreza y la corrupción, se producen profundas disputas por intereses entre las distintas partes involucradas. Lo peligroso es que pareciera que amplios sectores de la población pobre han llegado al convencimiento de que la confrontación y la violencia son formas legítimas de expresar sus demandas, incluso así ello signifique romper la ley. Es en ese difícil contexto en que la MCLCP ha intentado, con dificultades, desempeñar sus labores de concertación y promoción de la ciudadanía.

### **3.5. Desarrollo de estrategias alternativas**

En respuesta a los entrampamientos y dificultades que enfrentaba la concertación, los promotores de la Mesa de Puno decidieron volver a trabajar en la formación de nuevos liderazgos civiles. Esto último, la formación política, ha sido un tema descuidado por la Iglesia y las ONG durante los años del fujimorismo, pero ahora reaparece como una

---

<sup>25</sup> Resultó que este ciudadano no era el responsable del robo.

actividad que retoma la Mesa y no los partidos políticos.<sup>26</sup> De alguna manera queda la idea de que la Mesa debe llenar este vacío, actividad que realiza y resulta uno de sus principales méritos, aunque este tipo de actividades no están previstas en su agenda original. Para la formación política se hace necesario dotarse de instrumentos de difusión y comunicación con la población. En este sentido la Mesa de Puno ha elaborado folletos de difusión popular sobre las bondades de la concertación, la democracia y la ciudadanía. Estos folletos son utilizados en actividades de capacitación con actores de la sociedad civil como la Federación Departamental de Campesinos de Puno, las asociaciones de mujeres, grupos juveniles y actividades de las parroquias católicas. Asimismo, la Mesa ahora cuenta con un programa radial auspiciado por Cáritas Juli.

Ante la imposibilidad de incluir al gobierno regional en el proceso de concertación y perdido su papel central en la elaboración de los presupuestos participativos, la Mesa de Puno se vio en la necesidad de desarrollar estrategias alternativas que le dieran mayor fortaleza orgánica y una nueva agenda de trabajo. Sobre el primer objetivo, la Mesa buscó incorporar otros actores de la sociedad civil que no habían venido participando, como asociaciones de personas con discapacidad, grupos juveniles, mujeres campesinas, entre otras y convertirse en un espacio más inclusivo. Al mismo tiempo, inició el proceso —aún en curso— en algunas mesas departamentales de elegir democráticamente los cargos de dirección, incluido el de coordinador regional, de manera de legitimar los liderazgos y acabar con las suspicacias de algunos actores civiles y políticos locales. Algunos críticos dicen que esto es resultado del hecho que algunas mesas departamentales, como la de Ayacucho, decidieran elaborar sus propios estatutos y elegir mediante el voto de sus miembros su propia junta directiva y coordinador regional.

---

<sup>26</sup> Poco después del asesinato del alcalde de El Collao, se produjo el cuarto foro regional de la MCLCP de Puno. El énfasis estuvo, a raíz de los sucesos de Ilave, en la difusión de lo que significaban la democracia y la ciudadanía.

Cualquiera fuesen los motivos, entre noviembre de 2004 y enero de 2005, se realizaron dos asambleas generales de la MCLCP de Puno, las cuales contaron con la presencia del presidente de la Mesa Nacional, el Padre Gastón Garatea y tuvieron como objetivo realizar un balance de la gestión realizada y elegir un nuevo coordinador para la Mesa Regional. Luego de más de tres años de funcionamiento se planteó por primera vez la elección democrática del coordinador departamental y esto generó un fuerte debate interno. De un lado estaban aquellos que decían que realizar votaciones iba contra la tradición de la Mesa, donde siempre primaba el consenso, y de otro lado, estaban los que indicaban que lo más importante era la legitimidad del liderazgo. Entre estos últimos se encontraba el propio sacerdote Garatea. Para el proceso, estaban voceados para participar como candidatos Jesús Tumi, un conocido activista quien había tenido un rol destacado en el impulso de las Mesas de Concertación Interinstitucional de las provincias norteñas y miembro activo de la Red Perú; y Juan Casazola el coordinador en funciones. Finalmente, Tumi fue propuesto como parte del comité electoral que debía organizar las elecciones, a lo que no se negó y por tanto se abstuvo de ser candidato. Se propuso también a Ricardo Vega, dirigente campesino y director del Centro de Capacitación Campesina de Puno, pero este declinó, así que Casazola fue reelegido coordinador de la Mesa de Concertación.

Debe tomarse en cuenta que, a pesar de la escasez de presupuesto, la responsabilidad de coordinar un espacio como la Mesa de Concertación otorga visibilidad política y posibilidades futuras de liderazgo. En este sentido, llama la atención el hecho de que no se hayan presentado más candidatos para el cargo de coordinador. Una razón posible es que el resto de miembros de la Mesa considera que la gestión de Casazola es eficiente. Otra posibilidad es que otros actores ajenos a la izquierda cristiana no hayan siquiera considerado la posibilidad de postular al cargo, al considerar el espacio irremediablemente copado por la Iglesia y por las redes de la izquierda democrática y cristiana.

La Mesa de Puno ha buscado renovar su agenda de trabajo, enfatizando su relación con los alcaldes provinciales y ya no con las autoridades del gobierno regional. Para ello organizó talleres y capacitaciones en estrecha coordinación con algunos alcaldes provinciales y distritales cercanos al trabajo participativo. En el año 2003 se logró acompañar y capacitar a 108 distritos de la región en 124 oportunidades, principalmente brindando información y capacitación sobre concertación y ciudadanía. Asimismo, la Mesa brindó asesoría y asistencia técnica en la elaboración de presupuestos participativos y proyectos de inversión en las provincias y distritos donde fueron declarados viables sus proyectos de inversión por el Ministerio de Economía y Finanzas. En el 2003 se elaboraron 77 presupuestos participativos distritales en la región Puno. Además de estas actividades, la Mesa Regional organizó talleres sobre vigilancia social; planificación, monitoreo y evaluación; economía al servicio de las personas, entre otros (MCLCP Puno 2004).

El año 2004, según un balance interno de la Mesa, supuso un fortalecimiento de las mesas a nivel regional. El objetivo central durante este año fue priorizar el fortalecimiento organizativo de las mesas temáticas para la elaboración de propuestas, planes y estrategias para superar la pobreza en la región. El impulso provenía desde la Mesa Nacional, que en su informe *Memoria 2004* señala que en el 2004 se llevó a cabo una nueva línea de acción, que consistía en impulsar dos campañas de movilización que permitieran sensibilizar y aunar esfuerzos para atacar dos flancos importantes en la lucha contra la pobreza: la situación de la infancia y de las poblaciones afectadas por la violencia (MCLCP Puno 2004). La Campaña de Movilización por la Infancia se centró en tres ejes: asegurar que las mujeres embarazadas controlen el embarazo; asegurar el registro oportuno de niñas y niños recién nacidos e incluir en el registro a los menores de tres años aún no inscritos; y asegurar que los niños y niñas menores de tres años acudan periódicamente a un control del crecimiento y desarrollo en los servicios de salud. Como se ve, el enfoque pasó a centrarse directamente en el

tema de lucha contra la pobreza, mediante la atención en las necesidades básicas de los niños (MCLCP, Región Puno 2004). Es preciso mencionar que en Puno el nivel de desnutrición infantil asciende a 42%.

La Mesa Temática sobre la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) buscaba responder a la poca difusión que tuvo la CVR en el país y tuvo como objetivo, no con mucho éxito, que a través de la elaboración de los presupuestos participativos el gobierno elabore un Plan Integral de Reparaciones para las víctimas del conflicto armado. Los afectados por la violencia no han contado con la reparación debida, y por esta lógica, estas víctimas pasaron a ser prioridad de la Mesa de Concertación. Al igual que con la campaña por la infancia, la campaña por la CVR busca una lucha contra la pobreza más directa y focalizada por parte de la MCLCP. Debemos anotar que una Mesa como la de la CVR cobra mayor relevancia en regiones como Ayacucho y Huancavelica y es menos significativa en regiones como Loreto y Tumbes.

Esta situación grafica la dificultad de implementar temáticas a nivel nacional en un país tan diverso como el Perú. Por su parte, la Mesa de Puno realizó también mesas temáticas sobre presupuesto participativo y partidos políticos, además de seguimiento y fortalecimiento de mesas de concertación, talleres de promotores de vigilancia, taller regional de evaluación del presupuesto participativo y actividades de capacitación en provincias de la región sobre temas de concertación, pobreza, desarrollo humano, descentralización, nueva ley de municipalidades, entre otros. Como se ve, la labor social de la Mesa de Puno es bastante intensa.

#### **4. Reflexiones finales**

La transición democrática significó en el Perú la instalación de espacios de diálogo y concertación entre el Estado y la sociedad civil, así como la puesta en marcha del proceso de descentralización. Estas reformas tenían como objetivo acercar el poder estatal a las preocupaciones de la

ciudadanía, y de esta manera, darle mayor solidez a la endeble democracia peruana. Este proceso ha afrontado serias dificultades, relacionadas con el desorden y la poca voluntad del gobierno de Alejandro Toledo y los partidos en el Congreso por continuar con esta iniciativa, así como a la postergación económica de amplios sectores de la población. La Mesa de Concertación, espacio creado por el gobierno de transición, ha apoyado desde el inicio el proceso de descentralización y ha promovido la democratización de la sociedad a través de la concertación, la elaboración de planes concertados, el presupuesto participativo y la promoción de ciudadanía.

La experiencia de la MCLCP Puno ha alcanzado una serie de logros importantes, pero al mismo tiempo enfrenta una serie de dificultades. Entre sus logros encontramos su valioso aporte a la reconstrucción del tejido social de la región. Los años de violencia, crisis económica y autoritarismo fueron devastadores tanto para la sociedad política como para la sociedad civil. La Mesa, al constituirse como un espacio de encuentro, deliberación y concertación entre el Estado y la sociedad civil, contribuye no solo a la mejor relación entre ambas esferas, sino también a la recomposición interna de ambas. De la fragmentación pasamos a la posibilidad de diálogo entre actores distintos, de esfuerzos conjuntos y de superación concertada de los problemas comunes. Es este el aporte más valioso de la Mesa de Concertación.

La Mesa tiene una gran acogida entre las organizaciones sociales de base, entre sectores de la debilitada la Federación Departamental de Campesinos de Puno y las asociaciones de sectores tradicionalmente excluidos, como los discapacitados, las mujeres comuneras y los jóvenes. A las actividades y encuentros regionales que promueve la Mesa asiste una gran cantidad de personas. Junto con estos eventos la Mesa promueve innumerables talleres, capacitaciones y charlas como parte de su labor de promoción social y fomento de la ciudadanía entre los pobres de la región.

No obstante su carácter inclusivo, la Mesa cuenta con una participación relativamente homogénea de actores. Tanto el núcleo impulsor, como la mayor parte de sus activistas y participantes, provienen de la experiencia de la iglesia progresista y del denominado «frente pro comunero» de los años ochenta, aquel que peleó por los derechos campesinos y derrotó a Sendero Luminoso en la región. Durante los años noventa el impacto combinado de violencia política, fraccionalismo y autoritarismo neoliberal desarticuló este bloque, más aún cuando en el año 2000 el nuevo obispo Carrión no quiso incluir a la diócesis de Puno en la estructura de la Iglesia del Sur Andino. En esas circunstancias la Mesa se presentó como una oportunidad para el grupo de activistas católicos progresistas que comparten el proyecto político participativo de llenar el vacío dejado por los partidos y recuperar el terreno perdido en los espacios públicos puneños.

A pesar de su apuesta por los pobres, con el paso de los años la Mesa ha ido perdiendo representatividad sobre el conjunto de la sociedad civil puneña. No es posible considerar a la sociedad civil como un todo homogéneo y menos aún como un bloque despolitizado. Dentro de ella coexisten proyectos políticos —partidarios y no partidarios—, redes clientelistas, pugnas, recelos, solidaridades y los distintos actores tendrán distintas actitudes y formas de participación política de acuerdo a los proyectos desde donde vienen. La Mesa de Concertación fue copada por el bloque de sociedad civil que podríamos denominar la herencia del frente pro comunero, con la red de activistas católicos progresistas en los puestos de dirección. A pesar de esta homogeneización de la Mesa, no vemos qué otro actor diferente a la Iglesia hubiera podido liderar este proceso de manera más eficiente e inclusiva en esta región.

La homogeneización del espacio de concertación conduce a que algunos actores y conflictos se canalicen hacia fuera de la Mesa, y tomen formas de acción colectiva de confrontación e incluso de violencia. La confrontación no ha perdido su legitimidad social como mecanismo de

reivindicación política en Puno, todo lo contrario. Frente a la desidia del gobierno central y el Estado nacional, existe el convencimiento entre los ciudadanos de que solo rompiendo la ley se pueden hacer escuchar. No se trata que la MCLCP anule los conflictos y los reclamos ciudadanos, más aún en una región con una historia de luchas sociales tan intensas como Puno. Creemos, sin embargo, que la Mesa no alcanza a canalizar suficientemente las demandas de la población y se perfila más como un agente de solidaridad y de educación ciudadana para los más pobres, antes que el espacio donde debatir las estrategias concretas de lucha contra la pobreza. Esta situación se torna más dramática con las escasas atribuciones presupuestales y legales que le da el gobierno central y los partidos en el Congreso. Dicho de otra forma, la Mesa de Concertación no tiene el poder suficiente para hacer que el Estado cumpla y ejecute lo acordado con la sociedad organizada. Más aún, la Mesa no tiene siquiera el poder suficiente para garantizar que el Estado se sienta a concertar, ya que esto depende de presiones y de la voluntad política de las autoridades, no de un mandato legal.

No obstante las dificultades, la Mesa de Puno busca superar los entrapamientos mediante el desarrollo de estrategias alternativas y la incorporación de nuevos temas en su agenda de trabajo. Tiene a su favor una gran capacidad de convocatoria con importantes actores y organizaciones de la sociedad civil local, pero los desafíos mayores provienen de un escenario social agitado, donde la confrontación y las protestas sociales callejeras parecen ganar mayor legitimidad que la concertación. La participación ciudadana y la descentralización no implican necesariamente la democratización del poder local, ni mucho menos la solución de los conflictos. Como vimos en páginas anteriores, la Mesa de Puno si bien ha tenido un impacto democratizador en la sociedad civil local, no ha podido producir un cambio significativo en la distribución de los recursos estatales en la lucha contra la pobreza, ni en el balance de poderes en la región.



## Capítulo 4

### **La Mesa de Diálogo de la provincia de Espinar, Cusco: solucionando conflictos entre sociedad civil local y empresa minera BHP Billiton Tintaya sin la presencia del Estado**

*Luis Antonio Camacho y Félix Lossio Chávez<sup>1</sup>*

#### **Introducción**

En mayo de 2005, las organizaciones sociales de la provincia de Espinar llamaron a una gran protesta contra la empresa minera BHP Billiton Tintaya, que derivó en la violenta toma de sus instalaciones y en la destrucción de parte de ellas, así como en la suspensión temporal de sus operaciones y la evacuación de sus trabajadores. Entre las demandas de los manifestantes destacaban, entre otros puntos, el incremento del monto que la empresa venía otorgando a la provincia para obras de desarrollo, la implementación de mejoras en el plan de contrataciones y compras locales de la minera y la realización de un estudio independiente que determinara la existencia o no de contaminación en las cuencas afectadas por las operaciones de la empresa. Este caso, junto con los de Choropampa, Cerro Quilish, San Mateo de Huanchor, Tambogrande, el propio Espinar en ocasiones anteriores y, más recientemente, Majaz,

---

<sup>1</sup> Los autores están sumamente agradecidos a Aldo Panfichi, cuyo apoyo hizo posible la realización de la presente investigación. Además, desean agradecer a Lucio Ríos, funcionario de BHP Billiton Tintaya, a José de Echave, funcionario de CooperAcción y a todos los entrevistados por su colaboración, así como a Cynthia Sanborn y Felipe Portocarrero por sus acertadas sugerencias.

son solo algunos de los tantos episodios de (des)encuentros entre diversas poblaciones locales y la actividad minera en sus diversas fases.

En efecto, durante los últimos años, la dinámica alrededor de los impactos socio ambientales de la industria minera se ha convertido en un importante espacio de participación social. Del mismo modo, existe un creciente interés en la gestión y fiscalización de los mayores recursos disponibles provenientes de esta actividad, ya sea por concepto de canon minero, rentas municipales o programas de inversión social de las propias empresas. En efecto, el auge que experimentó el sector minero durante la década de los noventa tuvo como corolario un conjunto de conflictos entre poblaciones locales y empresas mineras alrededor de estos asuntos.<sup>2</sup> En algunos casos, estos conflictos fueron superados, y los actores sociales lograron que sus demandas sean atendidas. En otros, la movilización trascendió el ámbito local e impactó sobre la opinión pública y, en menor medida, sobre el Estado. Finalmente, en casos excepcionales esta participación se habría traducido en la creación de espacios de deliberación, en los que los actores sociales y las empresas mineras buscaron solucionar las desavenencias existentes.<sup>3</sup>

Una de las principales características de estos procesos fue la multiplicidad y heterogeneidad de actores que han involucrado. Entre estos se puede mencionar a la recientemente creada Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), sus instancias

---

<sup>2</sup> Según cifras del BCRP, INEI y Proinversión, entre 1993 y 2003, la inversión extranjera directa en el sector se incrementó de US\$ 565 millones a US\$ 1,699 millones; la producción —incluyendo la de hidrocarburos—, de US\$ 1,614 millones a US\$ 3,206 millones (a 2002); y las exportaciones, de US\$ 1,473 millones a US\$ 4,597 millones. Se espera que estas dos últimas mantengan su tendencia creciente, impulsadas por las altas cotizaciones de los minerales.

<sup>3</sup> El término deliberación debe ser entendido como «la reunión de individuos dispuestos a compartir un proceso colectivo para abordar preocupaciones y resolver problemas comunes; para solucionar desacuerdos o también para superar conflictos» (Murillo y Pizano 2003: 3).

regionales y provinciales y a diversas organizaciones sociales, tales como los comités de Vaso de Leche, los frentes de defensa y las comunidades y organizaciones campesinas. Asimismo, diversas ONG locales, nacionales e internacionales participaron de manera activa, junto a organizaciones eclesiásticas, redes internacionales de activistas y fuentes de cooperación. De hecho, el interés de diversos actores transnacionales en temas socio ambientales y de derechos de las poblaciones indígenas, convirtieron a las industrias extractivas y a la boyante industria minera peruana en un foco de interés.

A partir de este breve diagnóstico, resulta interesante plantear una serie de preguntas: ¿cuáles son las causas y factores que motivan esta participación?, ¿quiénes son los actores claves y cómo se relacionan?, ¿cuál ha sido el rol del Estado en estos procesos?, ¿cuáles han sido los logros de esta movilización en términos económicos, sociales, ambientales y políticos?, finalmente, ¿qué lecciones se pueden extraer de estas experiencias de participación?

El objetivo de la presente investigación es dar respuesta a estas interrogantes a partir del estudio una de las experiencias de participación alrededor de la empresa minera BHP Billiton Tintaya, en la provincia de Espinar (Cusco). De manera más concreta, se plantea investigar la Mesa de Diálogo creada para solucionar las desavenencias entre esta empresa y cinco comunidades campesinas directamente impactadas por las actividades de la mina de cobre de Tintaya: Tintaya Marquiri, Alto Huancané, Bajo Huancané, Huano Huano y Alto Huarca. En esta mesa, además de los actores mencionados, intervienen la Coordinadora Regional de Comunidades del Cusco Afectadas por Minería (CORECAMI-Cusco) y CONACAMI, que prestan apoyo directo a las cinco comunidades en las negociaciones; la ONG nacional CooperAcción, que presta asesoría técnica y legal; así como la ONG transnacional Oxfam America y la *Ombudsman*<sup>4</sup> de la Minería de Australia, que

---

<sup>4</sup> La traducción al español del término *ombudsman* es 'defensor del pueblo'.

actúan como facilitadores y observadores del proceso. Por último, destaca que el Estado no haya sido incluido en el proceso, a raíz de un acuerdo entre los participantes.

La elección de este caso se fundamenta principalmente en dos aspectos. En primer término, esta experiencia constituye un caso en el que el conflicto entre empresa minera y sociedad civil local se superó para dar paso a la creación de un espacio de deliberación entre actores privados, efectivo para la solución de controversias y la consolidación de acuerdos. Es por ello que la Mesa de Diálogo ha sido considerada como un modelo por diversos actores inmersos en esta temática, entre los que se puede mencionar a la propia Oxfam America, una de las organizaciones de *advocacy* transnacionales más activas en la crítica a las industrias extractivas. Y, en segundo término, se debe mencionar los elementos en común que este caso tiene con otros similares. Entre estos se puede mencionar la presencia de CONACAMI, Oxfam America y CooperAcción, que se repite en otras zonas de conflicto minero; la similitud de la empresa en cuestión con otras empresas multinacionales operando en el sector, así como el que la propietaria de la empresa —BHP Billiton Plc— posea otros intereses en el país.

Las hipótesis que se plantea contrastar a través de la presente investigación son las siguientes:

- La creciente participación social alrededor de la minería se debe a un conjunto de cambios en el marco institucional, legal y de organización industrial de la minería. Ello, en combinación con un contexto macro-político favorable, que paradójicamente incluye la ausencia del Estado y la disponibilidad de organizaciones de apoyo a las reivindicaciones de los actores locales, crearon un contexto favorable para la participación.
- La participación se da a través de diversos actores con intereses heterogéneos, que pretenden cubrir un vacío institucional ante la

ausencia del Estado y cuyo objetivo sería «construir» una esfera pública donde se trate el tema de la gestión de los impactos mineros. El modelo de acción estaría basado en las organizaciones locales que reciben el apoyo de las ONG, de la Iglesia y de otros actores, tanto locales como nacionales e internacionales.

- Las experiencias de concertación han conseguido beneficios tangibles para la población en términos sociales y ambientales. Sin embargo, desde el punto de vista político los logros aún serían limitados: el fortalecimiento de los derechos ciudadanos, la toma de conciencia de los participantes como sujetos de estos derechos y la ampliación de la esfera pública son logros por consolidar.

Para responder a las preguntas que motivan el presente estudio y verificar las hipótesis planteadas, se ha adoptado una aproximación cualitativa, que pretende rescatar la perspectiva de los actores. Por supuesto, se debe reconocer que la principal limitación de un estudio de caso es que sus conclusiones no siempre son generalizables a otros contextos. Sin embargo, se considera que las conclusiones que se extraen de esta investigación pueden servir como un punto de partida para explorar estas cuestiones en otros contextos y como un punto de referencia para la comparación con otros casos. En total, como parte del trabajo de campo de la presente investigación se realizaron veinticuatro entrevistas semi-estructuradas a diversos informantes clave: once ex líderes o ex integrantes de las organizaciones involucradas en la Mesa de Diálogo, ocho líderes o integrantes de otras organizaciones sociales de la provincia de Espinar, tres ex autoridades políticas de la localidad, un funcionario de la empresa BHP Billiton Tintaya que actúa como uno de sus representantes en la Mesa y un experto en la temática de relaciones entre minería, desarrollo y comunidades locales. Además, se han consultado diversas fuentes primarias y secundarias.

Asimismo, resulta necesario aclarar que alrededor de BHP Billiton Tintaya se han formado tres principales frentes de negociación: la Mesa

de Diálogo a la que se ha hecho referencia; una segunda mesa, en la que la empresa dialoga con diversos propietarios de la cuenca del río Ccañipía, en cuya cabecera se ha construido una presa de relaves; y otro frente de negociación con las autoridades y las distintas organizaciones sociales de la provincia, que si bien no está institucionalizado, se constituye a partir de la constante interacción entre las partes. Como se ha mencionado, la presente investigación se centrará en la Mesa de Diálogo, aunque haciendo algunas referencias a los otros espacios mencionados.

El orden de exposición del presente documento es el que sigue: en la primera sección se realiza una breve revisión de la historia reciente de la provincia de Espinar, haciéndose énfasis en la dimensión social y organizativa, así como en la política local. En el segundo acápite, se explora la evolución de la relación entre la empresa minera en Tintaya y la población de Espinar y, a partir del caso investigado, se hace un esfuerzo por identificar los principales cambios acontecidos durante los años noventa en el sector minero y de los otros factores que crearon el escenario propicio para la creación de la Mesa de Diálogo. La tercera sección analiza la experiencia de la Mesa propiamente dicha: se reconstruye su evolución desde su creación hasta su situación actual; se examina a los actores involucrados en ella y se exploran sus motivaciones para participar; y se discuten los logros de esta experiencia en términos sociales, ambientales y políticos. Por último, se presentan algunas reflexiones finales sobre sociedad civil, minería, concertación y fortalecimiento de la ciudadanía.

## **1. La provincia de Espinar: características socioeconómicas y breve historia reciente**

La provincia de Espinar se encuentra ubicada en el extremo sur de la región Cusco, entre las provincias de Chumbivilcas y Canas (Cusco), Melgar y Lampa (Puno) y Caylloma (Arequipa), entre los 3,800 y 5,775 m.s.n.m.

La provincia se divide en ocho distritos: Alto Pichigua, Condorama, Caporaque, Espinar, Ocoruro, Pallpata, Pichigua y Suykutambo. Junto con las provincias de Canchis, Canas y Chumbivilcas, Espinar forma el espacio geográfico conocido como las «provincias altas del Cusco», que se ubican al sur de dicho departamento, por encima de los 3,500 m.s.n.m. Esta zona se caracteriza por la predominancia de planicies de clima frío, abundantes en pastos naturales. Además constituye una continuación del altiplano puneño, con el que mantienen estrechas relaciones económicas, políticas y sociales.

Espinar cuenta con una población estimada de 63,360 habitantes, que residen mayormente en el área rural —62.7%—. <sup>5</sup> La principal ciudad de la provincia es Yauri, su capital, conocida también como Espinar, que concentra más de un tercio de la población y se ubica estratégicamente en el eje económico Cusco-Sicuani-Arequipa (CODEPE 2002: 15). Al igual que las provincias vecinas, Espinar sufre de grandes carencias socioeconómicas: el 12.7% de la población habita viviendas con características físicas inadecuadas, el 19.0% vive en condiciones de hacinamiento, el 20.5% tiene alta carga o dependencia económica, el 79.4% carece de conexión a desagüe y el 14.7% de los niños entre 6 y 12 años de edad no asiste a la escuela. Así, el 85.2% de la población de Espinar tiene por lo menos una necesidad básica insatisfecha.

En cuanto a la cobertura de los servicios de salud, Espinar muestra indicadores sumamente deficientes: hay un médico por cada 8,134 habitantes y, lo que es aún más alarmante, no existe un centro de salud con categoría de hospital en toda la provincia (CODEPE 2002: 15). En el caso de la educación, además del alto porcentaje de niños

---

<sup>5</sup> La estimación de población fue realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI 2002: 140). A falta de información más actualizada, el resto de datos e indicadores presentados en la presente sección corresponden a los resultados arrojados por el IX Censo de Población y IV de Vivienda 1993, disponibles en <http://www.inei.gob.pe>.

entre 6 y 12 años que no asiste a la escuela, la tasa de analfabetismo en la población de 15 años o más es de 26.4% y en el caso de las mujeres esta alcanza el 39.6%. Otro indicador que grafica el bajo nivel educativo de la población es que el 50.5% de la misma ha alcanzado un grado educativo igual o menor a la primaria completa.

En cuanto a las características económicas de la provincia, la actividad agropecuaria es la principal ocupación de la población de 15 años o más —19.7%—. Dentro de este rubro, la actividad pecuaria es la más importante, criándose vacunos, ovinos, camélidos y otras especies, en ese orden de importancia. La segunda actividad económica es el comercio, que emplea al 7.0% de la población en edad de trabajar y que dinamiza, sobre todo, la economía de la capital provincial.

Otro aspecto de interés es el cultural. Si bien la mayor parte de la población tiene como lengua materna el quechua —79.1% de la población de 5 años o más— y pertenece a comunidades campesinas, las tradiciones y valores culturales tradicionales se van transformando progresivamente, especialmente en aquellas zonas que están más integradas a los circuitos comerciales. Uno de los indicios más saltantes en este sentido es el incremento en el número de comunidades campesinas que optan por la parcelación de sus tierras y que abandonan las prácticas de trabajo comunal. En contraste, destacan los intentos de algunos actores sociales y políticos por afirmar una identidad indígena que cohesione a la provincia. Estos grupos consideran que la población de las provincias altas es heredera de la antigua civilización *K'ana*, que dominaba gran parte de ese territorio antes de ser integrada al Imperio incaico. Según los líderes de las organizaciones Movimiento de Integración *K'ana* (MINKA) y Nación *K'ana*, esta identidad pretende dar valor a la capacidad que tuvo esa civilización para desarrollarse en un medio sumamente agreste, resaltando su fortaleza y combatividad.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Entrevistas N° 19 y 20.

Durante el siglo XX, al igual que el resto del sur andino, la historia de Espinar estuvo marcada por la lucha por la tenencia de la tierra que enfrentó a las haciendas con las comunidades campesinas. En efecto, la zona de Espinar y Canas fue sede de una serie de revueltas campesinas en 1921, 1923 y 1930 (CVR 2003: IV, 250-251). Según un dirigente campesino, desde esos años, comienza a desarrollarse una fuerte organización campesina, que convirtió a Espinar, junto con Quillabamba y otras zonas aledañas, en uno de los principales bastiones de lo que años más tarde sería la Confederación Campesina del Perú (CCP).<sup>7</sup>

El proceso de reforma agraria, iniciado por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA) en 1969, marcó un punto de inflexión en la historia de Espinar, al igual que en el resto del país. En la zona del sur andino, las luchas por la tierra continuaron a pesar del inicio de la reforma, debido a que este proceso no afectó de forma inmediata a las tierras de la sierra y, una vez que lo hizo, dejó la propiedad en manos de empresas asociativas (CVR 2003: IV, 255). Al consolidarse el proceso de reforma agraria, el antiguo orden social existente, basado en la propiedad de la tierra y en un complejo sistema de relaciones entre los terratenientes y el resto de la población, desapareció a la par que se consolidaban las organizaciones campesinas y los grupos políticos de izquierda.

En Espinar, el proceso de reforma agraria fomentó la migración de las élites desplazadas y de parte de la población rural hacia otras ciudades, como Arequipa, pero también hacia Yauri, iniciándose su proceso de urbanización. Además, durante esos años diversos grupos políticos de izquierda y ONG de orientación progresista comenzaron a incrementar su presencia en la zona y a relacionarse con las comunidades campesinas. Así, durante la década de 1970, se crean las dos centrales campesinas de

---

<sup>7</sup> Entrevista N° 15.

la provincia: la Federación Intercomunal de Campesinos de la Provincia de Espinar (FICAE) y la Liga Agraria de la Provincia de Espinar. De acuerdo con dirigentes del FICAE, mientras la primera surgió como parte del movimiento que buscaba recuperar la propiedad de las tierras para las comunidades campesinas, la segunda lo hizo impulsada por el GRFA.<sup>8</sup>

Asimismo, durante el proceso de reforma agraria, la Iglesia Católica del Sur Andino consolidó su trabajo pastoral de apoyo a las poblaciones más necesitadas. Inspirada en el Concilio Vaticano II y en la Teología de la Liberación inició sus labores en 1957, cuando se crean las prelaturas de Ayaviri, Juli y Sicuani —a la que está adscrita Espinar—. La tarea de la Iglesia en este ámbito promovió el desarrollo y organización del campesinado, prestándole apoyo en la defensa de las tierras comunales (CVR 2003: III, 282-283).

La transición a la democracia, iniciada en 1978, encontró en Espinar un alto nivel de organización social y campesina, así como una sólida presencia de partidos políticos de izquierda, cuyas reivindicaciones sociales tenían un hondo calado en una población afligida por la extrema pobreza y sistemáticamente desatendida por el Estado. Además de las organizaciones campesinas, fortalecidas en 1980 por la unificación de la FICAE y la Liga Agraria en la Federación Única de Campesinos de Espinar (FUCAE), estos partidos incluyeron en sus filas a las organizaciones de base que proliferaron a partir del proceso de urbanización de Yauri.

De este modo, Izquierda Unida (IU) obtuvo victorias en tres de las cuatro elecciones municipales celebradas en la provincia durante los años ochenta. En el cuadro 1 se presentan los resultados de las elecciones a la alcaldía provincial de Espinar desde 1980.

---

<sup>8</sup> Entrevistas N° 23 y 24.

**Cuadro 1. Elecciones a la alcaldía provincial de Espinar 1980-2002**

<b>Elección</b>	<b>Primer lugar</b>	<b>%</b>	<b>Segundo lugar</b>	<b>%</b>
1980	Izquierda Unida	48.2	Acción Popular	37.33
1983	Izquierda Unida	45.7	Acción Popular	23.54
1986	Apra	70.5	Izquierda Unida	23.12
1989	Izquierda Unida	46.1	Apra	30.45
1993	FRENATRACA	29.9	Apra	9.52
1998	MINKA	n.d.	Somos Perú	n.d.
2002	Apra	18.2	Juntos por el progreso	11.04

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).  
Elaboración propia.

Como se puede observar, IU relegó a Acción Popular en las dos elecciones municipales celebradas durante el gobierno de Fernando Belaunde. Sin embargo, el Partido Aprista Peruano (PAP) logró romper esta hegemonía en la elección de 1986, celebrada durante el período de mayor popularidad de Alan García. En la siguiente elección, los resultados se revirtieron e IU volvió a ocupar la alcaldía de Espinar. En la siguiente década, el mapa político de la provincia sufrió importantes modificaciones, que serán analizadas luego de resumir el período de violencia política interna en la provincia de Espinar y las zonas aledañas.

Durante los primeros años del conflicto armado interno, la estrategia del Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso (SL) en la zona sur andina fue luchar contra el abigeato, el principal problema de seguridad que enfrentaban las comunidades dedicadas a la ganadería, para ganar legitimidad política que facilitara su penetración ideológica y la posibilidad de abrir otro frente de lucha (CVR 2003: IV, 291). Sin embargo, esta estrategia abrió paso a incursiones y asesinatos en

las propias comunidades, así como a acciones violentas en contra de las organizaciones sociales, la Iglesia y los programas de promoción del campesinado (CVR 2003: IV, 261-296).

En julio de 1991, se decretó el estado de emergencia en las provincias altas del Cusco por primera vez, debido a la agudización de las operaciones de SL (CVR 2003: IV, 265). No obstante, esta situación no se mantuvo por mucho tiempo: la derrota del SL en la zona se produjo hacia 1993, cuando el accionar conjunto de las fuerzas contra subversivas y los comités de autodefensa comienza a rendir frutos, lográndose una sustantiva declinación de la violencia (CVR 2003: IV, 266).

De acuerdo con la CVR, el pico de violencia en el Cusco, en término de número de muertos y desaparecidos, se produjo entre los años 1986 y 1993, reportándose 122 casos. Espinar fue una de las provincias menos afectadas por el fenómeno de violencia política, reportándose solo un caso para el año 1991. Por el contrario, la vecina provincia de Chumbivilcas fue la más golpeada, reportándose 66 casos entre los años 1988 y 1999 (CVR 2003: IV, 288).

Una de las principales conclusiones a las que llegó la CVR sobre el proceso de violencia política en el sur andino fue que la presencia y fortaleza de diversos actores, como las organizaciones campesinas, los partidos políticos de izquierda, la Iglesia Católica y sus organismos de apoyo a la sociedad rural y de defensa de los derechos humanos, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, impidieron que el proyecto político senderista prosperara (CVR 2003: IV, 269-270). Sin embargo, al finalizar el proceso de violencia política, muchos de estos actores resultaron sumamente debilitados, sobre todo las organizaciones sociales y los partidos políticos de izquierda. Por ejemplo, según la CVR, la Federación de Campesinos fue duramente golpeada por las fuerzas de contrainsurgencia (CVR 2003: IV, 293). Así, la penetración de SL en la zona resultó limitada, fracasando en su intento de crear un nuevo frente.

Políticamente, la década de 1990 en Espinar estuvo marcada por la desintegración de las fuerzas que integraron la IU. Sin embargo, las agrupaciones que accedieron a la alcaldía durante este período no significaron un alejamiento de la tradición de izquierda de la provincia. De hecho, en la elección de 1993, el Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FRENATRACA) obtuvo la victoria frente al Apra y, en 1998, el Movimiento de Integración *K'ana* derrotó al Movimiento Independiente Somos Perú. Esta última elección llevó a la alcaldía a Oscar Mollohuanca, un economista de origen nativo, que tenía entre sus colaboradores a varios profesionales del mismo origen, muchos de ellos ex militantes de partidos izquierdistas y a nuevos líderes campesinos (Panfichi 2002b: 18).

La gestión edil de MINKA se centró en tres grandes ejes: (i) desarrollo de la democracia; (ii) transparencia y honestidad; y, (iii) desarrollo integral (Entrevista N° 20). Sobre esta base se impulsó un interesante proceso de democracia participativa, orientado a la elaboración de un plan estratégico de desarrollo para la provincia. Esta experiencia se inició el 19 de marzo de 1999 cuando se reunieron los «representantes de instituciones públicas, privadas, colegios profesionales, instituciones religiosas y organizaciones de base, llegando al acuerdo de impulsar el Consejo de Desarrollo de la Provincia (CODEPE)» (CODEPE 2002: 7). Esta instancia cumplió las funciones de una mesa de concertación, reuniendo a los actores de la provincia en un amplio esfuerzo de planificación concertada del desarrollo local. Además, se promovió la participación directa de la población a través de cinco talleres participativos de planificación y más de veinte talleres similares en el nivel distrital (CODEPE 2002: 8). En estos procesos, se estima que participaron alrededor de seis mil personas, es decir, aproximadamente el 10% de la población de la provincia (Panfichi 2002b: 19).

Consultado sobre la experiencia del CODEPE, el ex alcalde de Espinar afirmó que:

[Codepe] Fue el esfuerzo más importante durante mi gestión. [...] Tratamos de convocar a todas las fuerzas sociales de la provincia, a las organizaciones sociales, ONG, instituciones del gobierno. También trabajamos muy de cerca con las comunidades, que muchas veces no son escuchadas. [...] El objetivo básicamente era llegar a un consenso sobre el futuro de Espinar, [determinar] cuáles eran sus problemas y encontrarles soluciones.<sup>9</sup>

Como se verá más adelante, esas buenas relaciones entre el alcalde y las comunidades campesinas fueron sumamente importantes para el desarrollo posterior de la Mesa de Diálogo entre la empresa minera y las comunidades afectadas por sus operaciones.

El producto final del CODEPE fue el documento Plan Maestro y Estrategias de Desarrollo Provincial. En este documento se identifican siete principales problemas estratégicos en la provincia: (i) «los sistemas productivos se mantienen como estrategias de autoconsumo, deficientemente ligadas al mercado y con tecnologías de producción de bajo nivel»; (ii) «deficientes capacidades para la generación de valor agregado»; (iii) «infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de comercio de la provincia deficiente, inadecuada e insuficiente»; (iv) «sobrecarga de los ecosistemas, deterioro de los recursos naturales y ocupación desordenada y precaria del territorio provincial»; (v) «calidad de la salud humana extremadamente precaria»; (vi) «conocimientos, prácticas y actitudes de la población débiles, identidad y valores de la cultura *K'ana* en proceso de deterioro, actividades recreativas y deportivas restringidas y poco competitivas»; y, (vii) «el limitado ejercicio democrático de la sociedad civil, debilita a la institucionalidad e impide el desarrollo económico, social y político de las provincias altas» (CODEPE 2002: 20). Además, se identifica una serie de objetivos estratégicos alineados con estos problemas y líneas de acción y proyectos

---

<sup>9</sup> Entrevista N° 20.

concretos para superarlos, que debían fungir como hoja de ruta para las autoridades y la población durante los próximos cuarenta años.

A partir de la revisión del plan estratégico de la provincia, queda claro que la propuesta de desarrollo impulsada por el CODEPE podría considerarse como el planteamiento de fuerzas de izquierda, pero modernizadas y conscientes del proceso de globalización y expansión de los mercados. Así, el plan conjuga hábilmente objetivos económicos, como la necesidad de incrementar la productividad local y la integración al mercado, con mejoras en la infraestructura básica y en los servicios sociales, el cuidado del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible, el rescate de la identidad y los valores locales y la promoción de la democracia participativa y la sociedad civil local.

El plan estratégico fue suscrito por ocho gobiernos locales—siete municipales distritales y la municipalidad provincial—, catorce instituciones públicas, cuatro instituciones eclesiásticas, cuatro ONG, dos colegios profesionales y veintiséis organizaciones de base. Entre estas últimas organizaciones destacan la antes mencionada FUCAE, la Asociación de Urbanizaciones y Pueblos Jóvenes de Espinar (AUPE) y el Frente de Defensa de los Intereses de la Provincia de Espinar (FUDIE). Esta última organización, creada en 1995 con el objetivo de cautelar los derechos sociales de la provincia y conocida por su beligerancia y tácticas conflictivas, fue hábilmente incorporada en el proceso de concertación a través de la firma de un acuerdo de gobernabilidad (Panfichi 2002b: 19).

Otra actitud que demuestra la capacidad del alcalde para mantener el proceso de concertación en marcha fue su respuesta a la solicitud del FUDIE de suspender las labores del CODEPE durante el período electoral de 2002, presentada debido a que el alcalde, en su condición de presidente del mismo y candidato a la reelección, podía salir beneficiado en las elecciones venideras. A pesar de que esta petición se rechazó en una reunión de delegados, para que la concertación no peligrara, se decidió modificar la estructura de la presidencia del CODEPE, a una de

tipo colegiada, integrada por el alcalde, el prefecto de la provincia y el propio presidente del FUDIE (Panfichi 2002b: 20).

A pesar de los temores del FUDIE, las elecciones del 2002 no fueron favorables para Mollohuanca. Por el contrario, el PAP, tradicional rival de las fuerzas políticas de izquierda de la provincia y, por consiguiente, del propio FUDIE, resultó ganador entre una multiplicidad de candidaturas de independientes que atomizaron el electorado. Destaca la propia división de MINKA en dos frentes, uno encabezado por Mollohuanca y otro por el Secretario Técnico del CODEPE, Edgar Gonzáles, que podría interpretarse como una reproducción del fraccionamiento de IU al finalizar la década de los ochenta. De este modo, resulta ganador el partido que representa la opción conservadora en el espectro político de Espinar.

Iniciada en enero de 2003, la gestión del nuevo alcalde, Luis Antonio Salcedo, un veterinario cercano a las capas profesionales y urbanas de Espinar, contrasta sobre manera con la de su predecesor. En él se advierte una visión más conservadora y clásica de la política y del modo de participar en ella. Esta situación se ha visto traducida en que, durante la actual gestión, la concertación haya perdido su dinamismo, privilegiándose una estrategia de cooptación de las organizaciones sociales, sobre todo en el ámbito urbano, que es donde se concentran los simpatizantes del PAP. En palabras del propio alcalde:

Ahora el gobierno [...] ha iniciado todos esos procesos de descentralización. [...] Se habla de presupuestos participativos [...] se quiera o no se quiera uno tiene que convocar a la gente para que participe. [...] Cuando uno convoca, ¿quiénes vienen? Los dirigentes. Los dirigentes después no transmiten los acuerdos, todo lo que se ha avanzado sobre cualquier tema, se lo reservan para ellos. ¿Por qué? [...] Porque si ellos tuvieran la responsabilidad de decir todo lo que se está haciendo, entonces habría más líderes [...] se reservan la información [...] sólo para unos cuantos. [...] Yo puedo llegar a concertar con las comunidades, con los grupos de comerciantes, de forma aislada. Pero

cuando se concerta con todos ahí vienen las discrepancias, porque todo esto es siempre manipulado, se rompe, por eso es preferible negociar, concertar con cada grupo de interés.<sup>10</sup>

Si bien el CODEPE sigue funcionando formalmente a través de su comité directivo, y algunas de las obras que se han iniciado o continuado durante la gestión actual están contempladas en el plan estratégico de la provincia, según diversos entrevistados, el alcalde de la provincia ya no convoca a la población y a las organizaciones sociales y ha desconocido el plan aprobado durante la anterior gestión edil.<sup>11</sup>

Finalmente, la concepción del actual alcalde sobre la política se complementa con un elevado nivel de pragmatismo. Junto con su inclinación por la cooptación como estrategia de relación con las organizaciones sociales, el alcalde considera que el elemento central de la gestión pública debe ser el técnico. Es decir, los alcaldes deben ser gerentes capaces de solucionar los problemas de la población de manera efectiva y de liderar los procesos de integración a la economía globalizada.<sup>12</sup>

En resumen, la historia de Espinar durante el siglo XX estuvo marcada por dos grandes procesos. En primer lugar, la recurrente contradicción entre las haciendas y las comunidades campesinas por la posesión de la tierra, que desembocó en la reforma agraria y fue fundamental en la organización de las sociedades civil y política de la provincia. Sin embargo, como se ha mencionado, dicha reforma no resolvió el problema de la tierra. En segundo término, durante las últimas dos décadas del siglo XX, y sobre la base de una sociedad civil local movilizadora, la dinámica social y política determinó que surgiera una nueva contradicción entre las fuerzas de izquierda y el PAP. Este breve

---

<sup>10</sup> Entrevista N° 23.

<sup>11</sup> Entrevistas N° 20 y 23-24.

<sup>12</sup> Entrevista N° 22.

esbozo de la historia provincial ayudará a comprender las relaciones entre la mina de Tintaya y la población de la provincia, así como la singularidad de la propia Mesa de Diálogo.

## **2. La mina de Tintaya y la provincia de Espinar**

El yacimiento cuprífero de Tintaya se ubica en el distrito de Espinar sobre los 4,000 m.s.n.m. Si bien no se conoce con exactitud la fecha de su descubrimiento, durante la primera mitad del siglo XX el yacimiento fue explorado por diversas empresas, en un contexto políticamente favorable a la inversión privada. En efecto, hasta el inicio del GRFA, el sector minero estuvo en manos privadas, con una cada vez más creciente presencia extranjera.<sup>13</sup> Así, la primera exploración documentada de Tintaya fue realizada por la Compañía Andes Exploration of Maine, entre los años 1917 y 1918 y, en la década de 1940, por la American Smelting and Refining Company, la Anaconda Mining Company y la Cerro de Pasco Copper Corporation (CPCC) realizaron nuevos trabajos de prospección (Lovón et. al. 1984: 24). Esta última empresa fue la que se adjudicó las concesiones para explotar el yacimiento.<sup>14</sup>

### **2.1. Gestión estatal de la operación minera de Tintaya**

Durante el GRFA, el Estado deseaba que las empresas privadas explotaran efectivamente las concesiones mineras que les habían sido

---

<sup>13</sup> Para mayores detalles sobre la política minera durante el siglo XX, hasta 1977, ver THORP y BERTRAM 1988.

<sup>14</sup> De acuerdo con la Constitución Política del Perú, el Estado es el propietario de todos los recursos naturales del subsuelo. Por ello, es necesario obtener una concesión para explotarlos, la cual no adjudica ningún derecho sobre la superficie. Antes de la nueva Ley de Tierras de julio de 1995, si el concesionario no alcanzaba un acuerdo con el propietario del suelo sobre el yacimiento se podía iniciar un proceso de expropiación en el que intervenía el Estado.

otorgadas, con el objetivo de promover la generación de mayor actividad económica, ingresos fiscales y divisas. Sin embargo, en una coyuntura poco propicia, que incluía precios deprimidos y falta de definición del propio gobierno con respecto al tratamiento de las empresas del sector, solo se concretó un gran proyecto minero.<sup>15</sup> Así, en 1970, el gobierno expropió todos los yacimientos no explotados, entre ellos el de Tintaya y creó la empresa Minero Perú, que, el año siguiente, pasó a hacerse cargo de esos yacimientos en el marco de una nueva Ley General de Minería (Lovón et. al. 1984: 24; Thorp y Bertram 1988: 470). Además, en los años subsiguientes, el GRFA expropió varias empresas mineras —entre ellas la propia CPCC— y creó un monopolio para la refinación y comercialización de minerales.<sup>16</sup>

El retorno a la democracia bajo el gobierno de Fernando Belaunde, trajo consigo otra nueva Ley General de Minería, promulgada en 1981, que buscaba retraer la actividad estatal en el sector y reconocía la necesidad de impulsar la inversión privada extranjera. Entre las más importantes disposiciones de esta ley destacan la eliminación del monopolio estatal sobre la refinación y comercialización de productos minerales, la eliminación de impuestos aplicados específicamente a la actividad minera y la creación de empresas mineras especiales, como

---

<sup>15</sup> En 1969, el GRFA llegó a un acuerdo con la Southern Perú Copper Corporation para la explotación del yacimiento cuprífero de Cuajone, que incluía atractivas concesiones a la empresa (Thorp y Bertram 1988: 470).

<sup>16</sup> Las empresas mineras estatales conformadas luego de este proceso fueron: (i) Hierro Perú, creada en 1975 a partir de la expropiación de la Marcona Mining Company; (ii) Centromín Perú, constituida en 1974 sobre la base de los activos mineros expropiados a la CPCC; y, (iii) la mencionada Minero Perú, creada en 1970 para encargarse, entre otros, de los proyectos Cerro Verde, Refinería de Cobre de Ilo y Refinería de Zinc de Cajamarquilla, así como de Bayovar y San Antonio de Poto. Además, esta última empresa debía encargarse de desarrollar proyectos como Antanima, Michiquillay, Quellaveco, Iscaycruz, Tambogrande y Las Bambas, entre otros, además de Tintaya (COPRI 2000: 5). Durante este período también se estableció MINPECO, empresa estatal encargada de la comercialización de los productos minero metalúrgicos de todas las empresas establecidas en el Perú hasta 1981 y posteriormente solo los de las empresas estatales.

mecanismo que permitía la participación de capitales privados en combinación con estatales en empresas adscritas al régimen privado (Campodónico 1988: 161). Bajo esta última modalidad, el Estado, a través de Minero Perú, aportaría el 25% del capital social de las nuevas empresas y los inversionistas privados, de preferencia extranjeros, el 75% restante (COPRI 2000: 7).

Sin embargo, durante los ochenta, la crisis de los precios internacionales de los minerales no permitió el despegue esperado del sector y, por el contrario, continuó en la tendencia declinante que se había iniciado a mediados de los años setenta (Campodónico 1988: 162). De hecho, en esta coyuntura adversa, muchas minas de la pequeña y gran minería se vieron obligadas a cerrar sus operaciones. Finalmente, durante la segunda mitad de esta década, la debacle económica y la ausencia de condiciones mínimas de seguridad por el creciente fenómeno terrorista determinaron que no se realizaran inversiones en el sector durante muchos años, tanto en el mantenimiento y reposición de equipos, como en la exploración en busca de nuevas reservas minerales (COPRI 2000: 5).

En este contexto, Tintaya fue uno de los dos yacimientos mineros transferidos a Minero Perú que fue efectivamente desarrollado.<sup>17</sup> En efecto, en marzo de 1980, se creó la Empresa Estatal Minera Asociada Tintaya S.A., con un capital social de US\$ 100 millones, que quedó en manos de tres empresas estatales: Minero Perú, con un 45% de participación; Centromin Perú con otro 45%; y la Corporación Financiera de Desarrollo S. A. (COFIDE), con el 10% restante (Lovón et. al. 1984: 25). Al dictarse la nueva Ley General de Minería, la empresa cambió su nombre a Empresa Minera Especial Tintaya S.A. (EMETINSA), en septiembre de 1981. Además, se invitó al capital privado a participar y, si bien no se logró conseguir aportes privados para el patrimonio, se

---

<sup>17</sup> El otro yacimiento desarrollado a través de la modalidad de Empresas Mineras Especiales fue el de Iscaycruz, ubicado en la zona de Uchuchaqua, en el Departamento de Lima (COPRI 2000: 7).

obtuvo un préstamo canadiense de US\$ 215 millones garantizado por el Estado peruano que hizo posible el desarrollo del proyecto (Lovón et. al. 1984: 27).<sup>18</sup>

Una de las primeras acciones realizadas por la empresa para iniciar la construcción de su operación minera fue asegurar la propiedad del suelo ubicado sobre el yacimiento minero. Para ello, a través de una resolución de la Dirección General de Minería de junio de 1981, modificada en parte por otra resolución de abril de 1982, se expropiaron 2,368 hectáreas pertenecientes a la comunidad campesina de Antaicama, distribuidas de la siguiente manera: 2,019.86 del anexo Tintaya Marquiri, 151.77 del anexo Bajo Huancané y 196.37 del anexo Alto Huancané (Lovón et. al. 1984: 29). Posteriormente, se formaron comunidades independientes a partir de estos anexos. Se recurrió a la expropiación debido a que la legislación vigente en ese momento consideraba a las tierras comunales como inalienables, inembargables e imprescriptibles, sin considerar que una expropiación también contravenía esta disposición.<sup>19</sup>

Esta expropiación, sufrida por las comunidades campesinas, marcó profundamente la imagen que estas construyeron sobre el Estado: un actor distante, que lejos de ser un representante legítimo de los intereses comunales, se constituía en un agresor.<sup>20</sup> Como se verá más adelante, esta expropiación constituyó la semilla inicial del conflicto entre BHP Billiton Tintaya y las cinco comunidades de la Mesa de Diálogo y fue determinante para que las propias comunidades plantearan excluir al Estado de este espacio.

---

<sup>18</sup> Según otra fuente consultada, la deuda de EMETINSA ascendía a US\$ 190 millones, de los cuales 102 millones correspondían a un préstamo sindicado organizado por el Toronto Dominion Bank de Canadá y 88 a otro préstamo otorgado por la Export Development Corporation de Canadá (Campodónico 1988: 170).

<sup>19</sup> Entrevista N° 2, Oficina Regional para América del Sur. Esta situación fue modificada por la nueva Ley de Tierras mencionada anteriormente, permitiéndose la compra y venta de tierras comunales.

<sup>20</sup> Entrevistas N°s 4, 8, 10 y 12.

A continuación se procedió a construir el tajo abierto y las instalaciones complementarias de la operación minera, que incluían un aeropuerto afirmado y un campamento para los trabajadores. Además, fue necesario realizar el tendido de redes eléctricas desde la Central Hidroeléctrica de Machu Picchu, que fue ampliada específicamente para atender los requerimientos de la operación minera. En total, la inversión que demandó el desarrollo de este proyecto minero ascendió a US\$ 330 millones (Lovón et al 1984: 16).

Finalmente, la fase de operación de EMETINSA se inició en mayo de 1985, en una coyuntura que continuaba siendo adversa. De hecho, los estudios de factibilidad del proyecto se habían elaborado considerando un precio de US\$ 0.95 por libra de cobre, pero en los primeros meses de operación este se situó en US\$ 0.56 (Lovón et al 1984: 15). Así, si bien la empresa había asegurado diversos contratos de venta al mercado brasileño, a diversas compañías de negociación y a un grupo de refinerías japonesas encabezadas por Mitsui, a través de MINPECO, la caída en los precios del cobre se tradujo en pérdidas en los primeros años de operación (Campodónico 1988: 170).

Las relaciones con la población local durante la gestión estatal de la empresa fueron bastante conflictivas. Ya desde esos años existía una serie de críticas acerca de la forma en que la empresa estatal manejaba sus relaciones con la comunidad. En efecto, una investigación sobre las perspectivas de futuro que emergían para Espinar a partir de la explotación de la mina de Tintaya, indica que: (i) la opinión de la población acerca del desarrollo del proyecto minero había sido ignorada; (ii) las familias campesinas expropiadas habían sido despojadas de sus medios de sustento y reubicadas en un área reducida al interior de la mina; (iii) la vía de acceso desde Arequipa, que la empresa había mejorado, no podía ser utilizada por la población de Yauri; (iv) la central termoeléctrica de Yauri no operaba, por lo que el pueblo permanecía a oscuras a pesar de que la empresa había sido interconectada a la red eléctrica; (v) la empresa

había construido un campamento para sus trabajadores a pesar que este se ubicaba muy cerca de Yauri,<sup>21</sup> limitando el desarrollo del comercio y la industria, así como la posibilidad de inversión en infraestructura y equipamiento urbano; (vi) los precios de bienes y servicios se habían incrementado; y, (vii) las posibilidades de empleo y de compras locales eran inexistentes (Lovón et al 1984: 73-76).

Uno de los acontecimientos más importantes en las relaciones entre la empresa y Espinar, durante el período de operación estatal, fue la toma de las instalaciones de la primera por parte de unas veinticinco mil a treinta mil personas provenientes, sobre todo, de Yauri. Esta toma se produjo el 21 de mayo de 1990, que es conmemorado todos los años como el «Día de la dignidad» en la ciudad. Según narra un dirigente de la provincia, la causa puntual de esta movilización fue la aparición de publicidad de la empresa que indicaba falsamente que esta apoyaba a la provincia de Espinar a través de obras de infraestructura, como carreteras, puentes y centros educativos.<sup>22</sup> Según un dirigente de la CCP, en esta toma también se capturó a tres trabajadores de la empresa como rehenes para poder iniciar una negociación.<sup>23</sup> Esta movilización logró que la empresa aporte una significativa cantidad de fondos para la provincia —US\$ 1.7 millones según el mismo dirigente campesino—, que fueron destinados a la electrificación de Yauri y a otras obras de infraestructura y desarrollo.

Esta toma representó una respuesta radical frente a un conjunto de perjuicios que la población percibía y atribuía a la presencia de la empresa minera, enmarcada en un contexto de elevada movilización social bajo el liderazgo de fuerzas de izquierda reivindicativa. Además,

---

<sup>21</sup> De acuerdo con la legislación vigente en ese período, las empresas mineras estaban obligadas a construir campamentos mineros para sus trabajadores y sus familias cuando los centros mineros se ubicaran a más de treinta kilómetros de las ciudades.

<sup>22</sup> Entrevista N° 18.

<sup>23</sup> Entrevista N° 15.

se debe resaltar que dicha toma constituyó una experiencia donde la confrontación consiguió resultados concretos, legitimándola como una estrategia de resolución de conflictos y reforzando la tradicional predisposición a la beligerancia de los actores políticos y sociales de la localidad. De hecho, este éxito en la consecución de logros ha contribuido a que este tipo de prácticas permanezcan latentes como métodos de negociación. Sin duda, esta situación hace aún más interesante el caso de las cinco comunidades que pasaron de la confrontación a la deliberación para resolver el conflicto a través de la creación de un espacio de diálogo.

Es importante mencionar que, de acuerdo con un funcionario de CooperAcción, la toma «fue urbana más que rural. [...] las comunidades siempre se sintieron desatendidas, no tomadas en cuenta por la ciudad».<sup>24</sup> Esto es confirmado por diversos dirigentes comunales, según los cuales, durante la gestión estatal la empresa no escuchaba a las comunidades afectas, marginándolas sistemáticamente y llegando, incluso, a violar los derechos humanos de los comuneros. Además, señalan que ya desde esos años era notorio el impacto que producía la presencia de la empresa sobre el medio ambiente y la posesión de tierras, así como la incapacidad de las propias comunidades para hacer frente a esta situación. A continuación se presentan algunas de las opiniones más ilustrativas de los dirigentes comunales sobre este asunto, así algunos de los contrastes que señalan con respecto al período de gestión privada, aunque ello signifique un adelanto de lo que será analizado en el siguiente acápite:

Con la empresa no se podía conversar cuando era estatal. También cuando era privada, un poquito se cerraba, porque él decía [...] “yo soy una empresa muy aparte” [cuando se le reclamaba sobre la expropiación]. La estatal tampoco casi no había hecho reconocer todos los compromisos que tenía y entonces, para que sea buena gentemente [sic] lo que es

---

<sup>24</sup> Entrevista N° 1.

privada, nos ha comprendido, nos ha escuchado [...] Y ahora por ahí se va creando lo que es Mesa de Diálogo. Pero esto no ha sido fácil.<sup>25</sup>

Cuando era estatal no había mucho acercamiento, había mucha marginación a nuestra comunidad y comuneros. Por ello, nosotros estamos viendo cómo vamos a conversar con la Empresa Especial Tintaya que era. En el 99 por ahí, 98, llegó a ser privada. Tampoco era de BHP [Billiton Tintaya], sino Magma Tintaya [...] ahora realmente esta BHP Tintaya y Billiton que son dos socios que están trabajando. Ahora hay una conversación, acercamiento con él, como privado nos da esa oportunidad para poder conversar.<sup>26</sup>

La comunidad prácticamente estaba impactado en todo aspecto, medio ambiente, territorialmente y en toda actividad, actividad económica. Como la mina era estatal tampoco eran fáciles los reclamos. Ahí el presidente todavía, la gente, no estaba preparada en leyes. [No sabía] Cómo debe constituir una empresa minera en una comunidad, cuál era su obligación. Hace dos años, la comunidad no estaba tan preparada para reclamar y afrontar a la empresa. La empresa como siempre era predominante en todo su manejo, la comunidad tenía que resignarse poco a poco. [...] Pero cuando la empresa ya estuvo privatizada, Magma, quien compró la empresa, entonces salían un poco [...] los impactos, ya un poquito reducían [...], empezó a corregir y ha hacer un poco de manejos ambientales.<sup>27</sup>

[Durante la expropiación] Ha habido un atropello. Nosotros vamos a buscar chamba, había maltratos [...] violaciones, muchas cosas. [...] cuando empezó la explotación empezó una contaminación terrible y ni siquiera nos dieron trabajo, con suerte unos cuantos. [...] Ha habido un cambio cuando pasa de estatal a privada. Sí, cambió. El trato era un poquito mejor, pero un poquito. Nos botaban los ganados con guachimanes, nos correteaban con policías. No teníamos terreno [...].<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Entrevista N° 8.

<sup>26</sup> Entrevista N° 10.

<sup>27</sup> Entrevista N° 11.

<sup>28</sup> Entrevista N° 13.

A partir de estos testimonios, es posible apreciar que muchas precondiciones para la conformación de un espacio de diálogo, como el que existe en la actualidad, estaban ausentes durante esos años. Entre ellas, destaca el que las partes enfrentadas, empresa y comunidades, no se reconocían como iguales: existía una clara reticencia de la primera para aceptar a las segundas como contrapartes en un proceso de diálogo, lo cual, a su vez, reforzaba el sentimiento de rechazo de estas hacia la empresa. Asimismo, es importante señalar que las comunidades carecían de una serie de capacidades para involucrarse en un proceso de negociación, que iban desde las de tipo técnico hasta las relacionales. Como se mostrará a continuación, durante el período de gestión privada de Tintaya, esta situación se revirtió.

## **2.2. Gestión privada de la operación minera de Tintaya**

La década de 1990 trajo consigo profundos cambios en el sector minero, en medio del complejo proceso de reformas neoliberales iniciado por el gobierno de Alberto Fujimori. El cambio inicial —y tal vez el catalizador de los siguientes— fue el inicio de una agresiva política estatal de promoción de la inversión privada en el sector minero, que incluyó un nuevo marco legal y la privatización de empresas públicas.<sup>29</sup> En cuanto al primer componente, el gobierno se centró en establecer un marco legal atractivo para la inversión y en ordenar la legislación existente de manera integral y clara. El primer objetivo se logró mediante la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero, dictada en noviembre de 1991; el segundo, a través del nuevo Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado en junio de año siguiente. Es importante mencionar que entre las principales ventajas otorgadas por la primera ley se encontraban los beneficios de estabilidad tributaria y administrativa

---

<sup>29</sup> Para una revisión detallada de los cambios en el sector durante los noventa, ver DE LA TORRE 2001. Para un balance del proceso de reestructuración y privatización de los activos estatales en el sector minero, ver COPRI 2001.

para los grandes inversionistas.<sup>30</sup> En cuanto al proceso de privatización, el Estado buscaba incrementar la productividad del sector minero, a través del ingreso de capital extranjero y, a su vez, fomentar el crecimiento económico generando divisas, impuestos y empleos.

En este contexto, EMETINSA fue incluida en el proceso de privatización en febrero de 1993. Para poder realizar la venta al sector privado fue necesario realizar nuevas exploraciones para incrementar la vida útil de la operación, así como un saneamiento legal y financiero de la empresa y una racionalización del personal (COPRI 2001: 17). Finalmente, en noviembre de 1994, la empresa fue adquirida por Magma Copper Company / Global Magma, Ltd., por la suma de US\$ 218 millones en efectivo, más US\$ 55 millones en títulos de deuda externa y un compromiso de inversión de US\$ 85 millones en un período de cinco años (CEPRI Tintaya s/f: 3). Así, la denominación de la empresa cambió a Magma Tintaya S.A. Posteriormente, en enero de 1996, Magma Copper fue absorbida por la empresa australiana Broken Hill Proprietary Ltd. (BHP) y Magma Tintaya cambia su denominación a BHP Tintaya S.A. Finalmente, durante el año 2001, BHP se fusiona con la inglesa Billiton Plc., formándose BHP Billiton.<sup>31</sup> En consecuencia, la razón social de su filial fue modificada a BHP Billiton Tintaya S.A.

---

<sup>30</sup> Entre los principales beneficios que fueron otorgados por la legislación minera se encuentran: (i) la exoneración del pago por concepto de impuesto a la renta a las utilidades no distribuidas —en enero de 1995, esta exoneración se limitó solo al 80% de estas utilidades—; (ii) la devolución de los montos pagados por concepto de impuesto general a las ventas y otros impuestos indirectos en la compra de bienes y servicios necesarios para la producción; (iii) la deducción para el cálculo del impuesto a la renta de las inversiones aprobadas por el MEM en infraestructura de servicio público y social; (iv) la fijación de la depreciación de todos los activos en 20%, para el caso de operaciones de la gran minería que suscribiesen contratos de estabilidad tributaria; y, (v) el establecimiento de la libertad de remisión de utilidades, dividendos y recursos financieros.

<sup>31</sup> Esta fusión convirtió a BHP Billiton en una de las principales empresas mundiales dedicada a la producción y comercialización de minerales y recursos naturales. En la actualidad, la empresa emplea a más de 35 mil trabajadores y su capitalización bursátil asciende a US\$ 89 mil millones (al 8 de marzo de 2005) (<http://www.bhpbilliton.com>).

Otros cambios producidos durante la década pasada se tradujeron en nuevos problemas entre empresas mineras y poblaciones locales, y en la modificación de los mecanismos en que las relaciones entre estos actores se habían gestionado tradicionalmente. En primer término, destaca el incremento de la presencia física de la minería, así como la búsqueda por controlar los recursos necesarios para el proceso productivo. En palabras de un funcionario de CooperAcción: «cuando la minería crece lo que busca es controlar no solamente recursos mineros metálicos sino otros recursos naturales que son esenciales para su desarrollo: [...] tierra, recursos hídricos, que antes de que llegase la minería [...] [estaban] bajo control de poblaciones rurales». <sup>32</sup> Esta expansión fue facilitada, en gran medida, por una nueva legislación sobre tierras, que eliminó la inalienabilidad de tierras comunales e introdujo la servidumbre en reemplazo de la expropiación como mecanismo para garantizar el acceso a recursos del subsuelo en el caso de que no haya acuerdos con el propietario superficial. <sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Entrevista N° 1. Por ejemplo, «en 1991, los derechos mineros titulados alcanzaban alrededor de 2 millones de hectáreas en todo el país, llegando en 1997 [año punta] a 15 millones de hectáreas, y bajando a 13 millones en 1999. A finales de 1999, los derechos mineros vigentes ocupaban el 12,2% del territorio nacional» (Hiba 2002: 151). Según información del Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero, 7,427,471,14 hectáreas —aproximadamente 5.78% del territorio peruano— estuvieron cubiertas por concesiones mineras en 2002. Esta cifra se incrementó a 9,276,873.82 hectáreas —aproximadamente 7.22% del territorio peruano— durante el siguiente año (<http://www.inacc.gob.pe>). Otro dato interesante es el porcentaje de comunidades campesinas afectadas por actividades mineras, que, según Oxfam America, ascendió a casi 50% — el número total de comunidades campesinas se estima en seis mil—. Ver <http://www.oxfamamerica.org/art678.html>.

<sup>33</sup> La Ley de Tierras de 1995 eliminó la posibilidad de expropiar tierras para la explotación de recursos del subsuelo, además de eliminar la inalienabilidad de las tierras comunales. Posteriormente, en enero de 1996, la Ley de Servidumbre Minera, introdujo la posibilidad de acceder a los recursos del subsuelo a través de un proceso administrativo a cargo de la Dirección General de Minería que involucraba el pago de una indemnización en caso no hubiera acuerdo entre el concesionario minero y el propietario superficial.

En el caso de la mina de Tintaya, durante 1996, BHP Tintaya emprendió un proceso de compra de tierras de las comunidades circundantes, adquiriendo 1,263 hectáreas de la comunidad de Tintaya Marquiri para construir una planta de óxidos<sup>34</sup> e incrementar la capacidad de la mina y 246 hectáreas de la comunidad de Alto Huancané para incrementar la seguridad de una presa de relaves. Posteriormente, adquirió hectáreas de la comunidad de Huano Huano, 477 hectáreas de la comunidad de Alto Huarca para avanzar actividades de exploración y 875 hectáreas de propietarios individuales para construir una presa de relaves en la zona de Huinipampa (Oxfam Community Aid Abroad 2003: 32). Así, la superficie controlada por la empresa se incrementó en más del 100%, pasando de 2,368 a 5,629 hectáreas. Además, durante este período la empresa tomó posesión efectiva de algunas áreas en las que se había permitido que comuneros expropiados realizaran actividades agropecuarias.

En segundo término, el poder de los sindicatos mineros fue sumamente debilitado por las reformas laborales introducidas durante los noventa, que incluyeron la modificación de las leyes sobre intermediación laboral, sindicatos y negociación colectiva.<sup>35</sup> Esta situación permitió que el conflicto laboral en el sector perdiera el papel protagónico que ocupaba, permitiendo el surgimiento de nuevos actores y problemas relacionados con la minería. Según un funcionario de la Asociación Civil Labor, durante la década de 1980, «los empresarios [mineros] se sienten amenazados [...] por el desempeño radical del movimiento laboral. Se

---

<sup>34</sup> Es importante mencionar que, anteriormente, la empresa ya había construido una planta de sulfuros y que con esta compra, Tintaya Marquiri pasó a ser una comunidad sin tierras —solo le quedan cuarenta hectáreas para sus aproximadamente 667 habitantes—. Además, durante el período de gestión estatal, la población de la comunidad había sido reubicada en un centro poblado que ocupaba cuatro hectáreas cedidas por la comunidad de Bajo Huancané. Para mayores detalles sobre la situación socioeconómica de esta comunidad, ver CENTRO BARTOLOMÉ DE LAS CASAS 2001.

<sup>35</sup> Para un detallado panorama de las relaciones laborales en el sector minero peruano, ver HIBA 2002.

producen huelgas, algunas que exceden los cien días en todo el Perú. Era evidente que los temas de las comunidades, los temas ambientales, los temas de reconocer, eran casi imposibles de ser visualizados» (Entrevista N° 14). Esta visión es compartida por un funcionario de CooperAcción, quien sostiene que «hasta finales de los ochenta y comienzos de los 90, el conflicto social por excelencia relacionado con la actividad minera era el laboral sindical. [...] En los noventa eso cambia [...] el conflicto social que comienza a enfrentar la minería es un conflicto ya con las poblaciones, con las comunidades».<sup>36</sup>

En el caso de Tintaya, el movimiento sindical también fue severamente debilitado. En efecto, durante el proceso de privatización, la masa laboral había sido fuertemente reducida por la racionalización de personal: de 1,413 trabajadores en 1989 se pasó a 770 en 1994; la reducción fue especialmente drástica en el caso de los obreros, cuyo número se redujo de 743 a 309 (COPRI 2001: 17). Posteriormente, la gestión de Magma se centró en el desarrollo de una cultura de trabajo abierto, participativo, que innovó las relaciones entre la empresa y la fuerza laboral a través de comités conjuntos de gestión.<sup>37</sup> Este estilo de trabajo se mantiene en la actualidad, a lo que se ha sumado la inversión en capacitación y la integración de los trabajadores a la ciudad de Yauri, luego de limitarse la operación del campamento de la empresa.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Entrevista N° 1.

<sup>37</sup> Entrevista N° 3; entrevista N° 14.

<sup>38</sup> Para este proceso fue esencial el período de cierre temporal que tuvo que enfrentar la mina debido a los bajos precios del cobre, producido entre los años 2001 y 2003, por un lapso de diecinueve meses. Para este fin se llegó a un acuerdo con los sindicatos de la empresa: durante este período los trabajadores seguirían percibiendo sus salarios básicos con todos los beneficios de ley y serían capacitados. Asimismo, durante el período de para, se procedió a reformular el campamento de la empresa, limitándolo al hospedaje de trabajadores y trasladándose a las familias de los trabajadores hacia las ciudades cercanas. Esta disposición implicó el cierre de los colegios existentes en el campamento y de otros servicios relacionados con la atención de las familias, así como la reducción del hospital operado por la empresa (Entrevista N°3).

Otro gran cambio fue la importancia que adquirieron las cuestiones medio ambientales, siguiendo una tendencia internacional iniciada en la década de los cincuenta, que recién fue asimilada en los países en desarrollo, y en América Latina, durante la década de los noventa.<sup>39</sup> Esta situación se vio reflejada en un conjunto de nueva legislación que se inició con el dictado del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales en agosto de 1990. Posteriormente, en abril de 1992, se establecieron normas medioambientales específicas para el sector

---

<sup>39</sup> Se puede considerar que la preocupación por el tema medio ambiental en el nivel global se inició a partir de la década de los cincuenta, con la publicación de diversos libros y artículos académicos en donde se discutía la (in)capacidad del medio ambiente de soportar el crecimiento demográfico y las actividades humanas. Junto a estas inquietudes, un conjunto de desastres ambientales, la acelerada depredación de recursos naturales en los países en vías de desarrollo y del bloque comunista, así como los cambios climáticos, desembocaron en la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, que tuvo lugar en Estocolmo, en junio de 1972. A pesar de este primer avance, durante los años setenta y ochenta, la preocupación por el medio ambiente estuvo marcada por una fuerte oposición entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo: mientras los primeros deseaban avanzar en el establecimiento de regulaciones y estándares medio ambientales, los segundos se oponían a los mismos, ya que los veían como restricciones a sus posibilidades de desarrollo y superación de la pobreza. Esta situación intentó ser superada a través de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que desde 1983 y por un lapso de tres años, realizó diversos encuentros con sectores gubernamentales, empresariales y de la sociedad civil. En su informe final, la Comisión destacó los problemas ambientales y la interrelación —y no oposición— de estos con el desarrollo, introduciendo el concepto de desarrollo sostenible. Asimismo, durante los ochentas, se logran los primeros acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y la sociedad civil y los organismos internacionales incrementaron su interés en el tema. Finalmente, en la década de los noventa se implementaron los ideales del desarrollo sostenible, superándose las brechas existentes entre el norte y el sur con respecto al medio ambiente. El acontecimiento que marcó el inicio de este nuevo período fue la Cumbre para la Tierra, realizada en junio de 1992 en Río de Janeiro, en la que participaron un número sin precedentes de representantes de estados, de la sociedad civil y del sector económico. Para un resumen detallado del desarrollo histórico de la preocupación medioambiental en el mundo, ver PNUMA 2002: 2-27. Para un resumen de este mismo proceso, pero desde una perspectiva latinoamericana, ver PNUMA 2003: 20-29.

minero a través del Reglamento para la Protección Ambiental de la Actividad Minero Metalúrgica (COPRI: 11). Este dispositivo estableció que el MEM sería la autoridad ambiental encargada de la regulación y la fiscalización de las normas ambientales en el sector minero metalúrgico, lo cual generó una severa crítica. Esta es acertadamente resumida por un funcionario de CooperAcción:

[...] [con la dación de legislación específica para el sector] la legislación ambiental fue cercenada y [...] perdió ese enfoque transectorial que tiene que tener una legislación ambiental, y se le dio toda las competencias al Ministerio de Energía y Minas. Es decir, el organismo que tiene como misión promover el desarrollo de la minería también tiene que fiscalizar a la minería. [...] [Si la] misión [del Ministerio] es que las inversiones sigan creciendo, [que] siga habiendo más minería, ¿cómo va a poder fiscalizar de manera independiente?<sup>40</sup>

Además, se instituyó el requerimiento de estudios de impacto ambiental (EIA) para los nuevos proyectos mineros, que debían ser aprobados por la autoridad competente antes de iniciar la fase de explotación. En el caso de las operaciones que se encontraban en explotación —como el de Tintaya— cuando se dictó la norma se estableció que estas empresas debían elaborar Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), que incluyeran las acciones e inversiones que realizarían para ajustarse a los estándares establecidos y aliviar los pasivos medio ambientales y sociales preexistentes.

Recapitulando estos cambios, se podría tratar de esbozar el escenario sobre el que se construyen las desavenencias entre la mina de Tintaya y la población de Espinar. Sin embargo, es importante destacar que no se puede hablar de la población de Espinar como un grupo homogéneo. Por el contrario, las desavenencias se diferencian claramente según el ámbito en que se localizan los actores: urbano o rural.

---

<sup>40</sup> Entrevista N° 1.

En el primero de estos ámbitos, las reclamaciones a la empresa se centran en la presencia de contaminación de aguas y aire, que fueron agravadas por la construcción de la nueva presa de relaves en la cabecera de la cuenca del río Ccañipía y de la planta de óxidos, y en el escaso aporte que realiza la minería a la provincia de Espinar, a pesar de la rentabilidad de la empresa (CODEPE 2002, entrevista N° 18, entrevista N° 19). Sobre esta última cuestión, resulta ilustrativo revisar rol que asigna a la mina de Tintaya el plan estratégico elaborado por CODEPE. En este documento los proyectos que se plantea realizar en relación a la operación minera son dos: monitoreo y vigilancia ambiental sobre la explotación minera y plan de identificación y priorización de proyectos estratégicos de desarrollo de la provincia, que debían ser financiados con aportes de BHP Billiton Tintaya a partir de la suscripción de un convenio marco entre la empresa y provincia (CODEPE 2002: 39).

En el ámbito rural, las reclamaciones se centran, sobre todo, en los procesos de expropiación y compra de tierras.<sup>41</sup> En el caso de la primera, este es un pasivo social que arrastra la empresa, debido a la percepción de que el hecho fue ilegal y que, además de eso, el precio pagado en esa oportunidad por las tierras fue injusto e, inclusive, no habría llegado a las manos de los comuneros por malos manejos de sus dirigentes.<sup>42</sup> Además, las comunidades sostienen que prácticamente fueron forzados a abandonar sus tierras una vez sancionada la expropiación, recurriéndose a la violencia. En el caso de la compra de tierras, si bien estas estaban de

---

<sup>41</sup> En el ámbito rural se pueden identificar dos principales ámbitos de conflicto. Por un lado, se encuentran las cinco comunidades que integran la mesa de diálogo y sobre las que se ha centrado la presente investigación. Por el otro, se encuentran los propietarios de la cuenca del Río Ccañipía, que fueron afectados por compras de tierras para la construcción de la presa de relaves de Huinipampa y sostienen que el dicho río está siendo contaminado por filtraciones de la presa. En la siguiente sección se hace alusión al nuevo conflicto desatado en ese ámbito.

<sup>42</sup> Entrevista N° 2, de la Oficina Regional para América del Sur; entrevista N° 3; entrevista N° 8.

acuerdo con el marco legal, las comunidades argumentan que estas se produjeron en un contexto de presión que incluía la posible solicitud de procesos servidumbre, así como la realización de promesas no cumplidas a cambio de la venta.<sup>43</sup>

Además, otro factor de reclamación está relacionado con una serie de supuestas violaciones a los derechos humanos producidas tanto durante la etapa de operación estatal como de operación privada. Estas reclamaciones son adecuadamente resumidas por un funcionario de Oxfam America:

A los problemas de la compensación de tierras, se añade problemas que la gente considera que son violaciones de los derechos humanos [durante el proceso de expropiación]. [Los comuneros] no querían irse de las tierras, se habían quedado en algunos lugares y la empresa entonces los sacó a la fuerza, en algunos casos usando la gente de seguridad, los guardianes de seguridad, caballos o perros. Entonces hay denuncias de que la gente fue objeto de maltrato [...]. También hay denuncias de mujeres que fueron violadas por trabajadores, aunque la mayoría de estos hechos es señalada para los trabajadores de las subcontratistas [...]. Entonces en los años ochenta y noventa hay denuncias de mujeres que fueron violadas y que los hijos no fueron reconocidos.<sup>44</sup>

Finalmente, al igual que en el ámbito urbano, las comunidades campesinas también sostienen que la contaminación es un problema, aunque con el matiz que esta se centra en los recursos hídricos y el impacto que ello tiene sobre la producción agropecuaria.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Entrevista N° 1; entrevista N° 7; entrevista N° 10; entrevista N° 13. En las compras de tierras realizadas durante la década de 1990, la posibilidad de malos manejos por parte de las dirigencias comunales fue eliminada debido a que los contratos de compra - venta fueron celebrados entre la empresa y los comuneros de manera individual, luego de que se parcelara las tierras comunales. Para este proceso se contó con la participación del Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), que fue convocado por la empresa minera.

<sup>44</sup> Entrevista N° 2.

<sup>45</sup> Entrevista N° 1; entrevista N° 2; entrevista N° 10; entrevista N° 13.

Es en este contexto que surge una multiplicidad de nuevos actores que reclaman un interés en el tema minero. Según el funcionario de Oxfam America, uno de los principales cambios que se produjeron durante los noventa fue «la mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil [...] en toda esta dinámica. Antes era un tema [...] que era visto por los especialistas o donde solamente había el cumplimiento de ciertas formalidades. Me refiero básicamente [...] a la revisión y aprobación de los estudios de impacto ambiental». <sup>46</sup> Asimismo, el funcionario de la Asociación Civil Labor precisa que en esta nueva dinámica, las comunidades campesinas se convirtieron en el principal actor, tomando el lugar del debilitado movimiento sindical. <sup>47</sup> Sin embargo, un ex vicepresidente de CORECAMI-Cusco matiza adecuadamente este proceso:

Lo cierto es que [durante los noventa] en donde se van a hacer las inversiones [mineras] es en las comunidades, las cuales no tienen los mecanismos necesarios para poder poner su problemática de igual a igual [con las empresas mineras]. Definitivamente ha sido un desnivel, las comunidades no han estado amparadas por leyes o por una constitución que podría darle las facilidades, por lo menos de defender su territorio. Entonces desde ese enfoque, yo creo que en los noventa, gracias al fenómeno del *boom* minero, [...] las comunidades han tenido que organizarse, [...] [para] poner su problemática en la agenda nacional del sector minero. <sup>48</sup>

De este modo, si bien había un creciente interés de las comunidades de Espinar en lograr reivindicaciones largamente postergadas, la creación de un espacio para este fin recién pudo darse cuando se conjugaron una serie de factores.

---

<sup>46</sup> Funcionario de Oxfam America.

<sup>47</sup> Entrevista N° 14.

<sup>48</sup> Entrevista N° 5.

En primer término, fue necesaria la creación de una organización especializada en el tema. Como señala el ex dirigente de CORECAMI-Cusco, acertadamente, fue necesario que las comunidades afectadas se organicen, abandonando la estrategia de hacer reclamaciones individuales a la empresa, ya que estas no tenían el éxito esperado.<sup>49</sup> El principal problema que enfrentaron fue que las organizaciones e instancias existentes en la provincia no le daban importancia al tema minero. Entre estas organizaciones es necesario mencionar a la FUCAE, debido a que era el referente organizativo de las comunidades de Espinar.<sup>50</sup> Es por este motivo que fue necesario crear una nueva organización, especializada en la temática minera y que representara a las comunidades afectadas por la mina de Tintaya. Como será visto con mayor detalle en la siguiente sección, la organización que llenó este vacío fue CORECAMI, a través de su instancia local, CORECAMI-Cusco.

En segundo término, los grupos de interés y a las organizaciones de comunidades afectadas recibieron el apoyo de diversos actores que trascienden el ámbito local y nacional. Estos actores suministraron a las organizaciones locales de recursos claves para la participación, como capacitación de dirigentes, apoyo para el desarrollo institucional, coordinación de actividades, asesoría técnica y recursos financieros. De este modo, proveyeron a las organizaciones locales del apalancamiento necesario para reducir las asimetrías existentes entre ellas y sus contrapartes empresariales en los conflictos. Como será desarrollado

---

<sup>49</sup> De acuerdo con las entrevistas realizadas, la comunidad de Tintaya Marquiri fue la única que logró un relativo éxito a través de la mencionada estrategia. Según una ex vicepresidenta de Tintaya Marquiri, a partir de 1999 se iniciaron enfrentamientos con la empresa en los que participó gran parte de la comunidad, a diferencia de intentos anteriores que tuvieron la misma acogida, que en un primer momento les redituaron la obtención del predio Ccopachuyo. Posteriormente, se logró recibir mayor atención de la empresa, que se tradujo en la realización de un estudio socioeconómico de la comunidad (Centro BARTOLOMÉ DE LAS CASAS 2001), el cual sirvió de base para futuras negociaciones (Entrevista N° 8).

<sup>50</sup> Entrevista N° 5 y entrevista N° 2.

con mayor profundidad más adelante, en el caso de Tintaya estas organizaciones de apoyo fueron la propia CORECAMI y las ONG CooperAcción (Perú), Oxfam America (Estados Unidos de América), a través de su oficina para América Latina con sede en Lima y Oxfam Community Aid Abroad (Australia), a través de la Oficina de la *Ombudsman* de la Minería.

En tercer lugar, fue necesario contar con un clima políticamente favorable para estas reivindicaciones. En el nivel macro político, la crisis de los últimos años del gobierno de Alberto Fujimori y la etapa de transición que le siguió fueron esenciales para reavivar la sociedad civil local, luego de la apatía que caracterizó a gran parte de la década de los noventa.<sup>51</sup> Luego de varios años de gobierno autoritario, las organizaciones sociales finalmente tenían la oportunidad de realizar demandas al Estado y al sector privado, como sucedió en el caso de la minería al fortalecerse CONACAMI y sus instancias regionales.

Según un funcionario de la empresa minera, en Espinar, a partir de la crisis del gobierno de Fujimori «[hubo] como una liberalización, [...] una expectativa de reclamar con más fuerza, con más convicción. Definitivamente, los problemas que hemos tenido [han sido] más serios. Tenemos la situación con las comunidades, la situación con la provincia, son momentos bastante críticos [...]. Estas condiciones crean, facilitan el desborde social».<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> A diferencia de los años setenta y gran parte de los ochenta, cuando la movilización popular fue decisiva en la transición a la democracia y en la oposición a tempranos intentos de reformas económicas ortodoxas; durante los noventa, las organizaciones sociales que prevalecieron fueron nuevas formas de asociación civil, orientadas a la defensa de derechos específicos que eran amenazados por la crisis económica, la violencia política y la retracción del Estado. Cuando estas organizaciones intentaban trascender la esfera local, aunando fuerzas que pudieran servir de contrapeso al gobierno autoritario, este usaba recursos estatales para neutralizarlas. En consecuencia, el activismo político decayó de manera significativa, abriendo el camino a un proceso de cooptación de las organizaciones sociales a través del uso discrecional de fondos públicos. Para mayores detalles sobre este proceso ver, por ejemplo, TANAKA 1999 y KAHATT 2002.

<sup>52</sup> Entrevista N° 3.

Esta apreciación es compartida por el ex alcalde de Espinar, quien considera que el fin del gobierno autoritario permitió un mayor nivel de protagonismo para las organizaciones de la sociedad civil local.<sup>53</sup>

En el nivel de la política local, el apoyo del alcalde provincial electo en 1998 a las comunidades afectadas fue esencial para equilibrar la correlación de fuerzas en el conflicto con la empresa.<sup>54</sup> Esta actitud contrasta con la del resto de alcaldes de Espinar, que se mantuvieron alejados de las comunidades afectadas y favorecieron las reivindicaciones de los sectores urbanos con respecto a la empresa minera.<sup>55</sup>

Finalmente, otro factor fue la incapacidad del marco institucional existente para canalizar los conflictos entre empresas mineras y comunidades a través de procesos de diálogo.<sup>56</sup> A pesar de los avances que se han producido para incorporar la opinión de las poblaciones locales en la aprobación de los estudios de impacto ambiental, su participación sigue siendo limitada y no se han introducido mecanismos para la solución de conflictos una vez iniciada la fase de explotación minera.<sup>57</sup> Ante esta situación, se comienzan a crear nuevos espacios de carácter privado para la solución de los conflictos socio ambientales. En palabras de un funcionario de CooperAcción:

[...] comienzan a aparecer algunas iniciativas [...] donde como consecuencia de procesos de organización de comunidades, de vigilancia social, de participación ciudadana, se [...] crean espacios de diálogo, de concertación entre empresas mineras y comunidades. [...] Este es el caso de Tintaya.<sup>58</sup>

---

<sup>53</sup> Entrevista N° 20.

<sup>54</sup> Entrevistas N° 1, N° 2, N° 7, N° 8 y N° 10.

<sup>55</sup> Entrevista N° 1.

<sup>56</sup> Entrevistas N° 1, N° 2 y N° 14.

<sup>57</sup> Entrevistas N° 1, N° 2 y N° 14.

<sup>58</sup> Entrevista N° 1.

En la siguiente sección se presenta una breve reseña histórica de la Mesa de Diálogo de la provincia de Espinar, se describe su organización y funcionamiento, se profundiza en las motivaciones de los actores involucrados en ella y se analizan las percepciones de los actores involucrados en esta experiencia, así como los logros de la misma.

### **3. La Mesa de Diálogo de la provincia de Espinar**

La formación de la Mesa de Diálogo de Espinar se remonta al año 2000. En un escenario adverso, marcado por la desconfianza entre los actores y los conflictos no resueltos, la Coordinadora Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI) y su base regional en Cusco, CORECAMI-Cusco, con el apoyo de la ONG CooperAcción, realizaron un diagnóstico de las comunidades afectadas por la minería en Espinar. Este estudio permitió una primera identificación de los problemas existentes en la zona en relación a la presencia de la empresa minera. A partir de este informe, las principales comunidades afectadas, Tintaya Marquiri y Alto Huancané, solicitaron a CooperAcción que realice una investigación más exhaustiva sobre los procesos de compra y venta de tierras en las comunidades junto con un estudio ambiental de la zona. Dicha investigación, identificó varios problemas concretos en estos campos, susceptibles de originar algún tipo de proceso de reclamación contra la empresa.<sup>59</sup>

A partir de este informe, y ya a finales del año 2000, CONACAMI solicitó a Oxfam Community Aid Abroad, con la ayuda de la Oficina Regional para América del Sur de Oxfam America, que incluya a Tintaya en su portafolio de casos de incidencia. El objetivo era que la administración central de BHP Billiton en Australia conociera el caso y le prestara

---

<sup>59</sup> Para revisar las quejas planteadas por las comunidades y mayores detalles sobre dicho informe, ver <http://www.oxfam.org.au/campaigns/mining/ombudsman/2003/cases/tintaya>.

atención. El caso fue luego incluido en el Informe Anual de la Oficina del *Ombudsman* de la Minería 2000-2001 y a finales de 2001, la *Ombudsman* de la Minería visitó las comunidades afectadas en Tintaya donde recogió las quejas planteadas por las comunidades, vinculadas principalmente a la cuestión de tierras y en menor medida a cuestiones como violaciones de derechos humanos y contaminación ambiental. Asimismo, realizó una investigación de campo para comprobar la veracidad de las denuncias planteadas en el informe.

A raíz de estas visitas, y bajo el liderazgo de la *Ombudsman* de la Minería, Ingrid MacDonald, se incentivó y realizó una primera reunión de diálogo, donde participó la empresa BHP Billiton Tintaya, CONACAMI, CORECAMI-Cusco, Oxfam America, CooperAcción y la municipalidad de Espinar. En esta reunión, realizada en Lima, se discutió la necesidad y posibilidad de conformar una mesa de diálogo sostenible, que reúna a las comunidades afectadas, a la empresa y a otros actores involucrados en el caso, con el objetivo de tratar los problemas existentes en la zona. Seguidamente se procedió a aprobar su conformación.

A inicios de 2002, la *Ombudsman* notificó a la sede central en la empresa de los problemas en Tintaya, las preocupaciones de las comunidades y las recomendaciones del caso, a partir de lo cual la sede central inició acciones para evaluar dicho caso. Así, en febrero de 2002 se realizó la primera reunión de la Mesa de Diálogo, que contó con la participación de la empresa, representantes de las comunidades afectadas por la mina, CORECAMI-Cusco, Oxfam America, CooperAcción y la municipalidad de Espinar. La Mesa decidió formar cuatro comisiones de trabajo, las cuales se detallarán más adelante: Comisión de Tierras, Comisión de Derechos Humanos, Comisión de Desarrollo Sostenible y Comisión Ambiental. Finalmente, en julio de 2002 se agregó una nueva comisión, la Comisión de Coordinación. A partir de esta fecha, la Mesa se reuniría periódicamente hasta la actualidad.

Durante la etapa de formación de la Mesa, entre los años 2000 y 2001, es importante destacar la activa participación de la municipalidad de

Espinar a través del alcalde Mollohuanca. Como se mencionó en la sección anterior, el interés de la municipalidad de ese entonces fue un aspecto muy apreciado por la población, en especial por los actores directamente involucrados como los presidentes de las comunidades afectadas. Muchos de ellos reconocen ahora con mucha aprobación la participación en esos tiempos de dicha instancia local. Además, señalan con cierta resignación que luego de que dicho alcalde saliera del cargo, la municipalidad no ha tenido una participación importante en el proceso; lo cual según muchos de los entrevistados, la convierte en un actor «ausente» en el proceso y deslegitima a dicha instancia.<sup>60</sup>

### **3.1. Los actores y sus motivaciones**

Una pregunta fundamental de esta investigación tiene que ver con las motivaciones de la participación en la Mesa de Diálogo: ¿qué motiva a los distintos actores a formar una mesa de estas características?, ¿qué hace que un actor, sea una comunidad, una ONG, una empresa privada o una institución transnacional se involucre en la experiencia de crear un espacio público para resolver conflictos locales?

Conviene, entonces, presentar los actores que intervienen en la Mesa y tratar de responder estas preguntas a partir de una breve descripción de los mismos: (i) representantes de las cinco comunidades afectadas: Tintaya Marquiri, Alto Huancané, Bajo Huancané, Huano Huano y Alto Huarca; (ii) la empresa BHP Billiton Tintaya S.A.; y, (iii) las organizaciones de apoyo o «cooperantes»: Oxfam America, CONACAMI, CORECAMI-Cusco y CooperAcción.

Como se señaló anteriormente, para los representantes de las comunidades afectadas, la importancia de la Mesa pasaba, básicamente, por la reivindicación ante diversas acciones realizadas por la empresa

---

<sup>60</sup> Entrevistas N° 8, N° 10 y N° 10.

desde el período de propiedad estatal que eran consideradas injustas. Se buscaba saldar una carga negativa arrastrada por varios años, que tenía que ver básicamente con las tierras expropiadas y adquiridas por la empresa. Si bien el tema de tierras fue el principal, otros problemas que se arrastraban del pasado también aparecieron: denuncias de violaciones sexuales, desalojos arbitrarios, entre otras. Es decir, cuestiones consideradas como violaciones a los derechos humanos.

Así, los dirigentes comunales y comuneros expropiados se vieron impulsados a reclamar por tierras, a enfrentarse con la empresa y, finalmente, a propiciar la conformación de un espacio donde se discuta y se logren acuerdos, donde los actores involucrados sean escuchados, participen de manera abierta y horizontal frente a los representantes de la empresa. Como comenta una ex presidenta de Tintaya Marquiri:

Mayor parte del 82 hemos sido expropiados y siempre ellos han pedido su terreno. Entonces hemos estado así años y años reclamando a la empresa que nos comprara terreno y por lo cual no se cumplió, no nos escuchaban, porque era empresa estatal; y de ahí estaba viniendo la empresa privada, con Magma [Tintaya], seguíamos haciendo nuestro reclamo y tampoco, y de ahí ahora que es la empresa BHP [Billiton Tintaya], también seguíamos y no nos escuchaban y habían enfrentamientos [...] [luego] poco a poco ya íbamos abriendo lo que es la Mesa de Diálogo.<sup>61</sup>

Asimismo, otros temas que afectaban a las comunidades también pueden entenderse como motivadores de la creación de un espacio de diálogo: las denuncias de contaminación ambiental, los cambios en la forma de vida y la falta de empleo fueron otros asuntos que los representantes de las comunidades plantearon y que se sumaron para impulsar la creación de este espacio.

---

<sup>61</sup> Entrevista N° 8.

Para la empresa BHP Billiton Tintaya, la importancia de un espacio de diálogo no aparecía del todo clara desde un inicio. La creación de la Mesa habría obedecido más, en un primer momento, a evitar una mala publicidad que tendría efectos económicos negativos para la empresa en el escenario internacional. Como señala un representante de la empresa:

La expectativa sobre la empresa fue creciendo de tal manera que había un momento que en el 2000 en la provincia también durante el 2001 ya salen todos estos problemas, todos se publican en la página web y para nosotros es muy serio por BHP Billiton, en ese entonces BHP, aun así era una empresa muy grande y en este caso vio afectada su imagen. [...] Entonces tenemos que buscar una manera de solucionar el problema social. Entonces ahí es donde nos hemos sentado a la mesa y se ha iniciado el proceso.<sup>62</sup>

Sin embargo, es importante reconocer que también hubo en la empresa un cambio de actitud en torno a la creación de la Mesa de Diálogo. De una primera motivación que tenía que ver con «evitar una mala imagen y sus posibles repercusiones económicas» poco a poco se aprendió la importancia de mantener buenas relaciones con las comunidades, atender las expectativas de la población y asumir un compromiso con el desarrollo sostenible de la zona. Este cambio de actitud y política en la empresa puede personificarse quizá en un cambio personal, particular, subjetivo, que experimentó uno de los representantes de la empresa en la Mesa de Diálogo, en su forma de apreciar la relación con las comunidades. Según este funcionario:

Hicimos un taller de toda la empresa [...] Ahí no más se presenta un viaje a la India organizado por Oxfam con 15 gerentes de BHP [Billiton] para hacer un entrenamiento, con la Universidad de Queensland que tiene un programa de desarrollo comunitario [...]. Ese viaje fue extraordinario, ahí fuimos a ver zonas pobres, ¡qué pobres! Y nos pusimos a ver del otro

---

<sup>62</sup> Entrevista N° 3.

lado, nos pusimos en los zapatos de ellos, vivíamos en carpitas, inclusive no había agua para bañarse.<sup>63</sup>

Según dijo un representante, esta experiencia le permitió comprender la situación en Tintaya de otra manera. Él mismo sintió un fuerte cambio interno y buscó la forma de trabajar para solucionar los problemas sociales entre la mina y las comunidades:

Entonces había que buscar cómo lograr ese desarrollo pero no podemos trabajar o pensar o dedicarnos a esto si es que la gente sigue preocupada porque no les pagan, no les han pagado las tierras, la gente sigue preocupada porque están contaminando el ambiente, si está esa mancha ahí no pueden pensar en el desarrollo. Entonces vamos a aclarar el tema de la tierra, vamos a aclarar el tema ambiental, vamos a tocar los temas de derechos humanos bajo una entidad independiente. [...] Cuando se aclare todo esto recién vamos a poder sentarnos a conversar [...] Entonces esas son las motivaciones que nos llevan a trabajar en la Mesa de Diálogo.<sup>64</sup>

Por supuesto, no se pretende afirmar que la creación de la Mesa tuvo que ver únicamente con el cambio de actitud de este representante de la empresa. Pero este ejemplifica de manera concreta un proceso de aprendizaje al interior de una organización con respecto a esta temática. Otros factores, como la decidida participación de los otros funcionarios de la empresa, quienes consideraban importante resolver las desavenencias con las comunidades, sumado a la preocupación de la empresa matriz en Australia y su declarado compromiso con los más altos estándares ambientales y sociales,<sup>65</sup> también se conjugaron para consolidar dicho espacio.

<sup>63</sup> Entrevista N° 3.—

<sup>64</sup> Entrevista N° 3.

<sup>65</sup> Para mayores detalles sobre las políticas de BHP Billiton que enmarcan su desempeño ambiental y social, ver <http://www.bhpbilliton.com>.

Para los llamados cooperantes, CONACAMI, CooperAcción y Oxfam America, las motivaciones son distintas. Si bien eran actores importantes —aunque no directamente involucrados con los problemas que debían resolverse— estas organizaciones participaron por distintas razones que las que motivaron a las comunidades y a la empresa.

CONACAMI, como su nombre lo indica, es una organización que aglutina a diversas comunidades campesinas afectadas por la actividad minera. Fue fundada en octubre de 1999, luego de un corto e intenso proceso de consolidación de bases en trece departamentos del país que, a su vez, formaron la organización nacional en un congreso nacional. En este congreso se encargó la presidencia de la organización a Miguel Palacín, líder de la comunidad de Vicco, que había sido pionera en la defensa de sus tierras en la zona minera alrededor del lago Chichaycocha (Junín).<sup>66</sup> Asimismo, se determinó que los objetivos principales de CONACAMI serían mantener el cuidado de los recursos naturales potencialmente afectados por la presencia de la actividad minera y trabajar por el desarrollo sostenible de las comunidades afectadas.<sup>67</sup>

Las instancias regionales de esta organización fueron llamadas CORECAMI y se formaron en los principales departamentos con presencia minera del país. Así, en 1999, y con ayuda de la ONG CooperAcción, se organizó CORECAMI-Cusco, que tuvo como una de sus primeras tareas la investigación y diagnóstico de las comunidades afectadas por la presencia minera en Tintaya. Como se mencionó anteriormente, CORECAMI-Cusco debía responder a las necesidades de las comunidades afectadas que no tenían en ese momento una organización que los represente o

---

<sup>66</sup> Es importante mencionar que en el Segundo Congreso Nacional de CONACAMI, realizado en octubre de 2003, Palacín fue reelegido como presidente de dicha organización.

<sup>67</sup> Para una reseña histórica de la organización, así como la plataforma de reivindicaciones de la misma, ver <http://www.conacami.org>.

que sirva de canal para presentar sus demandas en instancias nacionales. En palabras de un ex dirigente de CORECAMI-Cusco:

Inicialmente, al presentarse la problemática con la empresa, uno por acá, otro por acá, cada comunidad con su propia problemática, entonces, el problema es que, continuaba y crecía, es como un globo. Llega un momento en que, con el apoyo de estas ONG, las comunidades ya de manera unida, bajo en este caso, bajo la organización de Coordinadora Regional de Comunidades, CORECAMI, ya empiezan a plantear su problemática en forma organizada con una asesoría mucho mas nutrida. Entonces yo creo que eso ha tenido que nutrir bastante para poder establecer ahora lo que llamamos hoy la Mesa de Diálogo.<sup>68</sup>

De esta forma, CONACAMI y CORECAMI-Cusco se convirtieron en parte fundamentales del proceso de concertación en Espinar, aunque su presencia iría disminuyendo progresivamente.

CooperAcción es una ONG peruana, con presencia en diez departamentos, que fue fundada en julio de 1997 con el objetivo de defender los derechos y promover el desarrollo sostenible de las poblaciones en localidades costeras y mineras.<sup>69</sup> Fue invitada por el alcalde de Espinar en 1998 para hacer un diagnóstico de la situación de las comunidades afectadas. A partir de este diagnóstico, esta ONG comienza a involucrándose en esta experiencia hasta convertirse en parte fundamental de la Mesa de Diálogo, convocando a Oxfam America a participar en el proceso y facilitando el contacto con la *Ombudsman* de la Minería. La ONG cuenta con un programa especializado en minería y comunidades, cuya visión es:

Buscar contribuir en la construcción de procesos que aseguren un equilibrio ambiental, económico y social en zonas de influencia de la actividad minera. Del mismo modo, se busca facilitar y acompañar a

---

<sup>68</sup> Entrevista N° 5.

<sup>69</sup> Ver: <http://www.cooperaccion.org.pe>.

los actores sociales a través de la capacitación, asesoría, investigación socio ambiental y la participación en redes que trabajan por el desarrollo sostenible (<http://www.cooperaccion.org.pe>).

Por su parte, la oficina regional para América del Sur de Oxfam America, participó en la Mesa por una solicitud de apoyo tanto de CooperAcción como de CONACAMI:

CooperAcción y CORECAMI-Cusco hicieron este informe sobre lo que había sido la venta de tierras, la expropiación de Tintaya y nosotros recibimos una solicitud de apoyo financiero de parte de ambos: de CooperAcción y de CORECAMI-Cusco. Entonces nosotros decidimos apoyar a sus proyectos, pero adicionalmente ayudamos a que ese informe que los habían hecho llegara hasta Australia porque Oxfam America es parte de la Confederación Internacional de Oxfam y sabíamos que Oxfam Australia estaba viendo esa oficina y de alguna manera servimos de puente, para que esa información llegase y fuese fluida.<sup>70</sup>

A esta invitación, se sumó un nuevo rol de Oxfam en los países andinos. En efecto, en el marco de una creciente participación de Oxfam America en el tema de la regulación de las industrias extractivas, la oficina regional para América del Sur decidió, en el año 2000, tener un papel más activo en los países andinos —Perú, Ecuador y Bolivia— con el apoyo de procesos de cambios de políticas públicas y prácticas empresariales en este sector. Es así que resolvió intervenir en el caso de Tintaya al considerarlo como un potencial caso emblemático a partir del cual se podría obtener algunas lecciones.<sup>71</sup>

Asimismo, se debe mencionar a la *Ombudsman* de la Minería —*Mining Ombudsman*—. Esta organización nació en el año 2000 por iniciativa de Oxfam Community Aid Abroad, debido a dos aspectos fundamentales:

---

<sup>70</sup> Entrevista N° 2.

<sup>71</sup> Entrevista N° 2. Para mayor información sobre el rol de Oxfam America en América del Sur, ver [http://www.oxfamamerica.org/whatwedo/where\\_we\\_work/south\\_america](http://www.oxfamamerica.org/whatwedo/where_we_work/south_america).

en primer término, la creciente participación de empresas mineras australianas en regiones subdesarrolladas como África, América Latina y algunas partes de Asia; y, en segundo término, las constantes quejas sobre violaciones a los derechos humanos y daños medio ambientales en las zonas de presencia minera de estas empresas. Así, esta organización se planteó como objetivos asistir a las comunidades que estuvieran siendo afectadas por las empresas mineras australianas, sea en derechos humanos, en tierras o en cuestiones ambientales. Además, uno de los principales objetivos de dicha organización es reforzar el control transnacional de las corporaciones australianas para garantizar el respeto a los derechos humanos, aunque estas estén operando fuera de su país.<sup>72</sup> Es por ello que dicha organización era clave para el caso de Tintaya.

En resumen, Oxfam America ingresó a la Mesa básicamente por tres motivos: (i) una invitación de Cooperación y CORECAMI-Cusco; (ii) un nuevo rol de Oxfam en los países andinos; y, (iii) servir de enlace entre Oxfam Community Aid Abroad y la *Ombudsman* de la Minería y las comunidades y ONG locales.

Finalmente, otro factor que debe ser mencionado para explicar la participación de los cooperantes en el caso de Tintaya es la relación preexistente entre ellos: Oxfam America había colaborado financieramente en el proceso de creación y fortalecimiento de CONACAMI y sus instancias regionales, mientras CooperAcción había prestado apoyo técnico al mismo proceso. En caso no hubieran existido estas relaciones, es sumamente probable que los actores de la Mesa fueran otros, ya que estas facilitaron el contacto y la colaboración entre ellos.

Esta primera introducción a los actores presentes en la Mesa de Diálogo y a los aportes de cada uno al proceso permite observar cómo un problema local se volvió nacional e internacional, a través de la participación

---

<sup>72</sup> Para mayor información acerca de esta organización ver: [www.oxfam.org.au/campaigns/mining/ombudsman](http://www.oxfam.org.au/campaigns/mining/ombudsman)

de actores fuera del ámbito local. Como se verá más adelante, dicha participación confirió mayor visibilidad a estos problemas, lo que fue fundamental para la creación de este espacio.

### 3.2. Organización y funcionamiento de la Mesa de Diálogo

Como fue señalado, la Mesa trabaja en cuatro grandes comisiones, que responden a los cuatro temas planteados urgentes por resolver: Comisión de Tierras, Comisión de Derechos Humanos, Comisión de Desarrollo Sostenible y Comisión Ambiental.

En primer término, la Comisión de Tierras se dedica básicamente a tratar la cuestión de las tierras expropiadas y compradas por la empresa: recoger las principales demandas y cualquier eventualidad que pueda surgir y plantear soluciones a las comunidades afectadas. Inicialmente, la comisión recogió las opiniones de los afectados para tratar de identificar sus principales reclamos. A partir de dicha identificación, se comenzaron a discutir las posibles soluciones, que pasaban por la reposición de las tierras expropiadas y compradas, así como la reubicación de las personas afectadas, entre otras. Según el informe de la *Ombudsman*, «el éxito de la comisión de tierras dependerá de su capacidad para encontrar tierras adecuadas y financiamiento que satisfagan los requerimientos de las comunidades y sus necesidades de desarrollo».

En segundo término, la Comisión de Medio Ambiente se dedica básicamente a trabajar en tres áreas: (i) la contaminación ambiental; (ii) la salud humana; y, (iii) la salud animal. Su objetivo principal es evaluar los posibles perjuicios acusados en estas tres áreas como efecto de la presencia de la empresa minera en la zona, así como buscar soluciones para revertir y evitar daños. Asimismo, se acordó realizar monitoreos

ambientales conjuntos para verificar los niveles de contaminación en los suelos y el agua, y a posible impacto sobre la población, el ganado y los cultivos.

En tercer lugar, la Comisión de Derechos Humanos tiene el objetivo de recoger, sistematizar y evaluar los casos de denuncia presentados sobre violaciones a los derechos humanos como violaciones sexuales y agresiones físicas. Asimismo, evitar que situaciones parecidas ocurran en el futuro e informar adecuadamente a la población de sus derechos. Esta comisión tuvo el apoyo de otras instancias, como el Instituto de Defensa Legal y la Vicaría de Solidaridad de la Prelatura de Sicuani, para evaluar los casos que se le presentaron.

En último término, la Comisión de Desarrollo Sostenible, busca ejecutar proyectos de largo plazo, elaborados por las mismas comunidades, que tengan como objetivo generar desarrollo sostenible, en actividades no necesariamente vinculadas a la minería. El gran objetivo es que las comunidades afectadas puedan, en el futuro, desarrollarse independientemente de la presencia minera.

Luego de creadas estas comisiones, se creó la Comisión de Coordinación y Seguimiento donde, según comenta el representante de CooperAcción, «básicamente estaban las cabezas de cada uno de los actores. Era la instancia que permitía coordinar, definir, analizar lo que estaba pasando en las cinco comisiones».<sup>73</sup>

Además de estas comisiones, también se ha creado un espacio más amplio, denominado «plenaria», donde puede participar cualquier miembro de la comunidad y donde se discute temas que se plantean en la Mesa. Como relata un funcionario de CooperAcción:

La otra manera de trabajo han sido las plenarios o sea han habido reuniones de comisiones y reuniones de comisiones de coordinación y las cuatro

---

<sup>73</sup> Entrevista N° 1.

comisiones y plenarios, una suerte de asamblea con la participación más ampliada de las comunidades más o menos un promedio de plenarios de ochenta a cien.<sup>74</sup>

Cada comisión cuenta con un representante de los actores que participan en la Mesa, esto es, las cinco comunidades, la empresa y los cooperantes. Además, las comisiones son lideradas por distintos actores; así, algunas son lideradas por las comunidades, otras por la empresa y otras por alguno de los cooperantes.

En cuanto al funcionamiento rutinario de la Mesa como espacio para solución de conflictos, cuando se produce alguna desavenencia, el actor afectado debe presentar una denuncia, ya sea a través de las propias comunidades o de la empresa. A continuación, esta reclamación es llevada a la comisión respectiva, donde se discute y resuelve. La idea es que cualquier persona que quiera que un asunto sea tratado en este espacio, pueda hacerlo sin problemas, canalizando sus preocupaciones o denuncias de manera verbal o escrita a través de cualquier actor presente en la Mesa.<sup>75</sup>

Luego de presentada la denuncia, reclamo o asunto que busca tratarse, el tema se discute primero en la comisión respectiva y luego en la Mesa. En algunas ocasiones, se forma una comisión especial de trabajo con representantes de la comisión respectiva y de los denunciados o de quienes hayan presentado el tema a la Mesa. Finalmente, luego de ser debatido, los resultados de la discusión se llevan a la comunidad afectada para ser discutidos en asamblea.

Cada comunidad tenemos nuestros diferentes problemas. Entonces, el presidente es lo que lleva el problema. Por ejemplo nosotros, nuestro problema primero ha sido lo que es tierra, entonces nosotros lo que

<sup>74</sup> Entrevista N° 1.—

<sup>75</sup> Entrevista N° 2.

más hemos trabajado lo que es en Comisión de Tierras. Entonces, fuera del presidente nombramos a unos cinco miembros para acompañar al presidente, entonces en la Mesa también igual la empresa también participa ahí, también tiene sus personas, igual de los cooperantes. Entonces, eso es la petición del problema, se presenta a la Mesa y lo debaten todos y lo aprueban. Si lo aprueban entonces ya a la asamblea lo llevamos a decir que sí se ha aprobado esto. Si no lo aprueban, también decimos no sabes que esto dice que está malo, o debe ser de esta manera. Y también ahora la asamblea, también nosotros tenemos que aprobar también.<sup>76</sup>

Sintetizando, se tiene que:

1. Se produce alguna situación —reclamo por tierras, contaminación ambiental, etcétera— que busca ser llevada a la Mesa de Diálogo para discutir posibles soluciones.
2. Se redacta una denuncia y se presenta directamente a la Mesa o a algún cooperante —CORECAMI, CooperAcción— para que estos lo lleven a la misma. También puede presentarse el caso de manera verbal.
3. Se identifica el problema —tierras, medio ambiente, derechos humanos— y se deriva el caso a la comisión respectiva, donde es discutido por los representantes de los actores miembros de la Mesa y por representantes de la comunidad que presenta la denuncia.
4. Se lleva lo discutido en la comisión a una asamblea en la comunidad que presenta la denuncia o asunto, donde se debate de manera más amplia el tema sobre la base del diálogo en la Mesa y se decide, por ejemplo, aprobar o desaprobar los acuerdos tentativos.
5. De aprobarse, la Mesa de Diálogo inicia la ejecución de estos acuerdos.

---

<sup>76</sup> Entrevista N° 8.

### 3.3. Las percepciones de los actores

A partir de esta breve descripción, cabe plantear un conjunto de interrogantes: ¿qué piensan los protagonistas del espacio del cual forman parte?, ¿cuáles son sus percepciones sobre la Mesa de Diálogo, sobre sus fortalezas y debilidades, sobre los logros de la misma, sobre los otros actores?

Como se señaló en la introducción, el análisis de este espacio tiene como punto de partida la perspectiva de los actores.<sup>77</sup> En este sentido, es necesario rescatar la opinión de los mismos, sean protagonistas o actores externos, con el fin de realizar una evaluación desde dentro y luego analizar estas percepciones en relación a la cuestión del posible fortalecimiento de ciudadanía y la creación de espacios de deliberación en el país.

La Mesa tiene, como todo proceso —más aún uno en etapa de consolidación—, fortalezas y debilidades que son reconocidas por los diversos actores involucrados. Resulta interesante observar cómo las principales fortalezas detectadas por los entrevistados, principalmente los actores con alguna participación en la Mesa, tienen que ver con la posibilidad de diálogo que brinda este espacio, el cual permite llegar a soluciones y acuerdos en los temas que más los afectan. Además, este se desarrolla de manera horizontal sin que alguno de los actores tenga necesariamente más poder que otros. En palabras de un ex vicepresidente de CORECAMI-Cusco y dos ex dirigentes comunales:

Fortalezas, yo creo que hemos, diríamos básicamente que hemos tenido la capacidad de reestablecer un proceso, un espacio de concertación para solucionar los conflictos socio-ambientales.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Como se mencionó en la introducción, para la presente investigación se ha recurrido a una metodología cualitativa, consistente en veinticuatro entrevistas semi-estructuradas, tanto a actores de la Mesa, como a externos a ella. Estas entrevistas permiten reconstruir sus percepciones y reflexionar sobre las mismas.

<sup>78</sup> Entrevista N° 5.

Lo mejor que tiene la Mesa es la dialogación que tiene, permanentemente reuniones, de ahí salen las opiniones de cada comunidad y a través de eso, también los cooperantes que nos ayudan para lograr muchas cosas.<sup>79</sup>

Cuando vamos a la Mesa no decimos que es Ingeniero, ahí todos nos sentamos por igual, ese es el gran paso que hemos dado hacia el futuro para nuestra comunidad.<sup>80</sup>

Esta fortaleza detectada por muchos de los entrevistados también tiene que ver con la confianza entre los actores, que si bien aún no está consolidada del todo, sí ha mejorado considerablemente en los últimos años a raíz de la Mesa. Según un funcionario de la empresa minera:

La fortaleza ha sido que haya un nivel de confianza, nos hemos juntado y hemos buscado la forma de superarlo, hemos aprendido, nadie nos dio una receta, no tenemos una receta y decíamos pasa esto, qué podemos hacer, todos teníamos nuestras ideas y buscábamos una salida.<sup>81</sup>

Tenemos entonces una clara apreciación cualitativa: la fortaleza de la Mesa de Diálogo reside en la característica esencial del espacio, la razón de ser del mismo, su capacidad de reunir a los actores para que discutan de manera horizontal, olvidando viejos verticalismos entre los mismos.

Conviene en este punto retomar algunas de las ideas de Murillo y Pizano sobre la deliberación. Como señalan los autores, esta debe ser entendida como «la reunión de individuos dispuestos a compartir un proceso colectivo para abordar preocupaciones y resolver problemas comunes; para solucionar desacuerdos o también para superar conflictos» (2003: 3). Agregan, además, que «en la relación que establecen los individuos al deliberar se desarrollan planteamientos igualmente válidos y —por tanto— tienen un peso equitativo» (2003: 46). Se trata entonces de entender la deliberación como un proceso inclusivo, libre de cualquier

<sup>79</sup> Entrevista N° 4.

<sup>80</sup> Entrevista N° 10.

<sup>81</sup> Entrevista N° 3.

tipo de coerción; y, finalmente como un intercambio de opiniones diversas entre iguales.

Resulta interesante que estas cualidades sean las que se reconocen en la Mesa de Diálogo, señalándolas como una fortaleza de la misma. Esto resulta más interesante aún cuando se advierte que Espinar ha sido un espacio tradicionalmente proclive a la confrontación. Aprender la deliberación en estos términos, en un contexto adverso, resulta sin duda una innovación en las formas de entender los procesos de solución de conflictos. Por supuesto, esta apreciación cualitativa está vinculada a su capacidad de llegar a soluciones y acuerdos. No se aprecia «el diálogo por el diálogo», sino más bien el diálogo que se traduce en acuerdos, en soluciones a los conflictos que motivaron el origen de la Mesa. Este punto será desarrollado con mayor detalle cuando se revisen los logros de la misma.

En cuanto a las debilidades, la de mayor mención tuvo que ver con una cuestión legal referida al proceso de elección de las dirigencias comunales: las comunidades están obligadas a elegir cada año una nueva dirigencia. Para los protagonistas de la Mesa, estos constantes cambios constituían una traba en la continuidad del trabajo: se capacitaba a los presidentes, se trabajaba con ellos, se avanzaba en el fortalecimiento de la relación y la confianza entre los actores y luego de un año terminaban su período y nuevos presidentes entraban a la Mesa. Nuevamente había que pasar por los procesos antes mencionados. Un funcionario de Oxfam America y otro de BHP Billiton Tintaya comentan esta debilidad de la siguiente manera:

El problema, que yo veo difícil de solucionar a corto plazo es el lograr que haya una cierta continuidad de los dirigentes o por lo menos puedan ser capaces de pasar la posta al nuevo dirigente con una cierta memoria

viva de lo que se está produciendo en el proceso y que puedan al mismo tiempo informar de lo que está pasando.<sup>82</sup>

Una debilidad, digamos es [que] cuando hay cambio de directiva siempre los nuevos directivos quieren hacer lo suyo, cada vez que ha habido cambios, ha habido que lidiar con ellos.<sup>83</sup>

Otras debilidades como los problemas de liderazgo, la organización o la falta de una visión de desarrollo de conjunto a largo plazo fueron también mencionadas aunque en menor medida. Parecería ser entonces que las debilidades percibidas por los actores no están centradas en las personas mismas, ni en los objetivos, ni en el proceso. Se trataría más bien de cuestiones de forma: elecciones presidenciales de muy corto plazo, cuestiones organizativas, entre otras. Sin duda debilidades que pueden ser trabajadas y resueltas.

Finalmente, también resulta importante comentar la percepción sobre la Mesa que tienen los actores sociales externos a la misma. A diferencia de los actores involucrados en ella, donde la percepción sobre sus fortalezas y debilidades es relativamente homogénea, para los actores externos la identificación de estas cuestiones resulta muy distinta. Así, se encuentran percepciones tan disímiles como «la concertación no es tal, todo es una pantalla»,<sup>84</sup> o «las comunidades se sienten de igual a igual con la empresa pero el proceso es muy lento y hay entrampamientos»,<sup>85</sup> hasta «las comunidades solo quieren ver cómo sacar provecho de la empresa».<sup>86</sup>

Estas distintas visiones de actores interesados en estos procesos, pero no participantes directos del mismo invitan a nuevas miradas. La Mesa de Diálogo, si bien ha tenido logros importantes, como veremos más

---

<sup>82</sup> Entrevista N° 2.

<sup>83</sup> Entrevista N° 3.

<sup>84</sup> Entrevista N° 17.

<sup>85</sup> Entrevista N° 20.

<sup>86</sup> Entrevista N° 22.

adelante, no ha podido generar una percepción homogénea en los actores de la zona interesados en el mismo. Por el contrario, es una experiencia que genera distintas opiniones e invita a la discusión. Más allá de que estas aproximaciones respondan o no a intereses particulares, lo que se quiere advertir es que hay cierta brecha entre la percepción de los actores dentro de la Mesa y algunos de los que están fuera de ella, lo cual indica que este proceso genera interés y conflicto a la vez en las instituciones y organizaciones de Espinar.

### **3.4. Los logros de la Mesa de Diálogo**

Si bien la Mesa no tiene el tiempo suficiente como para poder realizar un balance sustancial sobre sus logros, sí se considera importante hacer un primer acercamiento y análisis sobre los mismos. Este espacio ha logrado, en los casi tres años que lleva de implementada, tanto logros tangibles, acuerdos directos en los temas que más preocupan a los actores; así como logros más cualitativos, que involucran por ejemplo actitudes y percepciones entre los actores. Revisemos primero los logros tangibles para luego pasar a los logros de orden cualitativo.

#### ***Logros tangibles***

El principal logro de orden tangible de la Mesa ha sido la firma del llamado Acuerdo de Consolidación de Avances, producida el 21 de diciembre de 2004, entre representantes de las cinco comunidades afectadas y la empresa. El punto más destacable de este acuerdo es el que tiene que ver con la cuestión de tierras, el tema más conflictivo y demandado por las comunidades. En él se señaló que las comunidades recibirían tierras en zonas cercanas a las comunidades, sea en la misma comunidad, en la provincia de Espinar o eventualmente en otra, en una cantidad equivalente a la que les fue expropiada por el Estado en 1982 o comprada por la empresa durante los años noventa, más un adicional

de entre el 25% y 50%. Sin duda un acuerdo sin precedentes en el Perú en la relación entre empresas mineras y comunidades. En cuanto al tema ambiental, las partes se comprometieron a velar por el cuidado del medio ambiente y trabajar en un programa de control adjunto en el área de influencia de la actividad minera.

Sobre la cuestión de desarrollo sostenible, otro aspecto de mucha preocupación para las comunidades, ya que involucra directamente su futuro y el de las próximas generaciones, se acordó la creación de un fondo con recursos de la empresa, la cooperación internacional y organismos públicos y privados. En este marco se acordó entregar un monto de trescientos mil dólares a las cinco comunidades afectadas, que fueron repartidas en proporciones equitativas de sesenta mil dólares entre: Alto Huancané, Huano Huano, Bajo Huancané y Alto Huarca. A la comunidad de Tintaya Marquiri, la comunidad más afectada por la cuestión de tierras, se le entregó un monto de noventa mil dólares. Finalmente, se acordó que las actividades de exploración que la compañía realice en un futuro se realizarán bajo el consentimiento previo de las comunidades.

Además, hay otros logros tangibles, que si bien no emanan propiamente de las negociaciones en la Mesa, se pueden considerar como derivados de la misma. Estos son: (i) la creación de la Fundación Tintaya; (ii) la creación de una nueva mesa de diálogo en la cuenca del río Ccañipia; y, (iii) la firma del llamado Convenio Marco por el desarrollo de la provincia de Espinar y BHP Billiton Tintaya S.A.

En primer término, la Fundación Tintaya fue creada por BHP Billiton Tintaya en el año 2001, a modo de fundación corporativa financiada íntegramente con aportes de su matriz. Ello se produjo como parte de un plan para consolidar la estrategia de responsabilidad social de la empresa minera, que había sido iniciado en el contexto de las primeras conversaciones con las comunidades afectadas. Se estableció que el objetivo principal de la fundación sería «fortalecer, orientar y promover

el desarrollo sostenible de las capacidades, habilidades y destrezas de los sectores sociales de pocos recursos en las comunidades campesinas adyacentes al centro minero de Tintaya, para contribuir a su desarrollo» (<http://www.fundaciontintaya.org>).<sup>87</sup>

En segundo término, la creación de una nueva mesa de diálogo en la cuenca del río Ccañipía fue un logro en la medida en que canalizó adecuadamente un nuevo conflicto creado en esa zona. Como fue mencionado en la sección sobre la gestión privada de Tintaya, durante los noventa, la empresa adquirió tierras de propietarios individuales de esta cuenca para la construcción de una nueva presa de relaves. La concreción de esta obra produjo una serie de temores entre la población, dado que ello podría ocasionar contaminación ambiental y afectar sus actividades agrícolas y ganaderas. Así, se abrió un nuevo escenario de conflicto entre la empresa y las comunidades de esa zona —Huisa, Huisa Ccollama, Huarca, Antacollama y Suirocama— y sus organizaciones de apoyo —Foro Ecológico, FUDIE y Frente de Defensa de la Cuenca de Ccañipía—.

Sobre la base de la experiencia de la Mesa, este conflicto fue resuelto a través de la creación de un nuevo espacio de diálogo, que también contó con el apoyo de la *Ombudsman* de la Minería. Allí se acordó, entre otras cosas, la realización de monitoreos ambientales conjuntos para prevenir daños ambientales. De este modo, la experiencia de Ccañipía constituye una muestra de cómo la concertación, antes que la confrontación, ha sido adoptada como una estrategia para solucionar

---

<sup>87</sup> Entre los proyectos en los que dicha fundación se encuentra trabajando destacan los siguientes: Proyecto de saneamiento básico; Proyecto de sanidad animal en las comunidades de Alto Huarca, Alto Huancané, Huano Huano, Huisa y Bajo Huancané; Proyecto de alfabetización; y, Proyecto de investigación arqueológica para desarrollar el turismo. En estas iniciativas la Fundación Tintaya busca la articulación de los actores

sociales de las comunidades directamente involucrados y de otras organizaciones e instituciones como el Instituto Nacional de Cultura y EsSalud.

conflictos y relacionarse entre actores que ha encontrado legitimidad y eco en algunos sectores de la población —en este caso las comunidades afectadas por dicha presa de relaves—. Asimismo, esta experiencia puede ser considerada como una primera prueba de la solvencia de la concertación.

Por último, el Convenio Marco merece una atención especial. La firma de un acuerdo entre la empresa minera y la provincia de Espinar es una propuesta que nació en el marco del CODEPE. Como fue mencionado, el plan estratégico emanado de este espacio contemplaba como un objetivo de corto plazo la firma de un convenio que permitiera financiar proyectos de desarrollo con aportes de la empresa. Durante la gestión del alcalde Mollohuanca se realizaron las primeras conversaciones sobre este asunto, en el marco de la participación de la municipalidad de Espinar en la Mesa de Diálogo. Sin embargo, esta iniciativa se interrumpió con el retiro de la municipalidad al iniciarse la gestión del alcalde Salcedo.

En un contexto de avance en el proceso de la Mesa de Diálogo, y de grandes expectativas de los actores sociales urbanos excluidos en ella acerca de la posible contribución de la empresa al desarrollo local, se genera una nueva situación conflictiva. Al ver que sus expectativas no eran atendidas, el 21 de mayo de 2003 «el pueblo se vuelve a levantar», produciéndose un paro provincial, promovido por el FUDIE y otras organizaciones sociales, que termina con una marcha a las instalaciones de la empresa.<sup>88</sup> Pasado el clima de tensión, la empresa y las autoridades y organizaciones locales acordaron vincular las actividades mineras con los objetivos de desarrollo de la provincia a través de la firma del Convenio Marco el 3 de septiembre de ese mismo año. Las partes firmantes fueron la empresa, la municipalidad de Espinar y diversas organizaciones sociales de la provincia, actuando como garantes

---

<sup>88</sup> Entrevistas N° 23 y 24.

del convenio un representante del Ministerio de Energía y Minas, congresistas de la República y la ONG Oxfam America.

En este documento, la empresa se comprometió a realizar una inversión social anual hasta por el 3% de sus utilidades antes de impuestos, además de un monto anual mínimo de un millón y medio de dólares durante los cinco primeros años para apoyar proyectos sostenibles para la provincia de Espinar. Se acordó que para administrar estos fondos se conformaría un Comité de Gestión tripartito —empresa, gobierno local, sociedad civil local— que se reuniría periódicamente para la aprobación de los proyectos presentados. Además, el convenio comprometió a la empresa a continuar con el proceso de diálogo iniciado en la cuenca del río Ccañipía y respetar los acuerdos que emanaran de este espacio y de la propia Mesa de Diálogo. Finalmente, el acuerdo incluyó cláusulas referentes a los siguientes temas: medio ambiente; capacitación y empleo; oportunidades económicas para el desarrollo sostenible —programa de compras locales—; comunicación y cooperación técnica; respeto y promoción de la cultura, la identidad cultural y el turismo; y, derechos humanos.

La experiencia del Convenio Marco contiene elementos contradictorios, que la hacen factible de ser catalogada tanto como un logro o como un vacío del proceso de la Mesa. Es un logro, ya que sin el contexto propicio a la solución concertada de problemas desencadenado por este espacio, la movilización probablemente no habría tenido como corolario la firma de un convenio. Pero también podría ser considerado un vacío —o retroceso— del proceso en la medida en que los sectores urbanos de Espinar no habían reconocido todavía la importancia del diálogo y seguían recurriendo a estrategias confrontacionales para lograr sus objetivos. Esta última consideración no hace más que confirmar que el proceso de la Mesa de Diálogo es joven todavía y que todavía es prematuro evaluar su capacidad de generar cambios sustanciales

y definitivos en las actitudes de los actores de la provincia que no participan en ella.

Los sucesos de mayo de 2005 no hacen más que confirmar lo mencionado anteriormente. En esa oportunidad, un grupo de organizaciones sociales de Espinar, entre las que destacaban AUPE, FUCAE y FUDIE, organizó una gran movilización hacia las instalaciones de la empresa con el objetivo de lograr una renegociación del Convenio Marco.<sup>89</sup> Como ya fue mencionado, a pesar de que pretendía ser pacífica, la protesta culminó en el ingreso de una parte de la población a las instalaciones de la empresa y la destrucción de diversas instalaciones, lo que derivó en la suspensión temporal de las operaciones de la empresa y la evacuación de su personal por la amenaza existente. La principal demanda de los manifestantes era la entrega de una mayor cantidad de fondos a la provincia, ya que la cantidad de fondos comprometidos por la empresa no era equiparable a la suma que hubieran podido recibir si la Ley de Regalías Mineras, recientemente aprobada, hubiera afectado a BHP Billiton Tintaya.<sup>90</sup> Luego de un período de tensas negociaciones, se acordó conformar un nuevo espacio de diálogo tripartito para reformular el Convenio. Sin embargo, hacia agosto de 2005, aún no se había llegado a un acuerdo definitivo.

El análisis de este fenómeno trasciende los objetivos de la presente investigación, así como sus posibilidades, sin embargo, estos sucesos nos permiten introducir algunas reflexiones acerca de la Mesa de Diálogo.

En primer lugar, destaca la respuesta de las cinco comunidades de la Mesa ante estos hechos: a los pocos días de los violentos sucesos, ante la suspensión de las operaciones de la empresa y las demandas

---

<sup>89</sup> Es importante mencionar que ya desde febrero de 2005, cuando fue realizado el trabajo de campo para la presente investigación al entrevistar a diversos dirigentes de las organizaciones sociales de la provincia, se mencionaba la existencia de una comisión creada por ellas mismas para la reformulación del Convenio.

<sup>90</sup> Entrevista N° 2, miembro del comité de reformulación del Convenio Marco.

de cerrar la explotación minera por parte de algunos sectores radicales de la población, las cinco comunidades emitieron un comunicado en el que si bien reconocían la legitimidad de la protesta, respaldaban a la empresa reconociendo la oportunidad que esta representaba para el desarrollo de la provincia. Asimismo, llamaron al diálogo entre las partes para la solución de las divergencias existentes.

En segundo lugar, y muy vinculado a lo previamente señalado, deben distinguirse los actores envueltos en la Mesa de Diálogo con los actores del Convenio Marco con la provincia. Los actores de la Mesa de Diálogo, esto es los representantes de las cinco comunidades, se mostraron en las entrevistas realizadas más proclives al diálogo, a la negociación como método de solución de conflictos y como pauta de trabajo con la empresa. Estas posiciones contrastaban con los actores envueltos finalmente en el conflicto quienes, si bien en el discurso señalaban la importancia del diálogo, hacían mayor mención a la necesidad de reformular el Convenio Marco y señalaban con mucho mayor énfasis las debilidades de los acuerdos con la empresa antes que los avances logrados. Las respuestas sobre por qué estas distintas posturas pueden resultar varias y poco claras. Sin embargo, como hipótesis podríamos señalar que las organizaciones envueltas en el conflicto, esto es AUPE, FUCAE, FUDIE y demás organizaciones sociales dentro de la provincia, se mostraban muy débiles internamente. Esto es, y si bien no se ha hecho un estudio profundo sobre cada organización, se percibía en ellas una muy baja capacidad para negociar «de igual a igual» con la empresa. Por ejemplo, a pesar que tanto AUPE como FUDIE tenían representantes en el proceso de negociación con la provincia, una representante de FUDIE nos comentó que los dirigentes que asistían a representar a las organizaciones sociales tenían otros intereses y no respondían a sus bases.<sup>91</sup> Esto evidenciaba problemas internos graves en la organización;

---

<sup>91</sup> Entrevista N° 17.

más aún en una cuestión tan sustancial como la legitimidad del representante de la organización en la firma del convenio.

La distinción entre estos dos actores se evidenció claramente en la presentación del libro publicado por CooperAcción sobre los avances logrados por la empresa con las comunidades, muy poco tiempo después de la toma de las instalaciones en mayo. En dicha conferencia, los representantes de las comunidades invitados señalaron que una cosa era la Mesa de Diálogo y otra el Convenio Marco, y que ellos sí estaban satisfechos con lo conseguido en la Mesa. Deslindaban así su posición con los actores envueltos en el conflicto.

En último lugar, esta situación nos revela la complejidad de la relación y búsqueda de consensos entre actores como los involucrados alrededor del tema estudiado. Una lección de estos últimos sucesos es que difícilmente se deberá dar por cerrada y finalizada una negociación; más aún entre actores con una historia tan conflictiva. Así, el proceso de concertación y diálogo deberá reforzarse día a día, más aún cuando la posibilidad de acciones violentas y extremas se encuentre latente. Se trata finalmente de un proceso y un objetivo de largo plazo. Justamente, podríamos plantear como hipótesis que una de las debilidades del Convenio Marco fue constituirse como un logro «cerrado», supuestamente finalizado. Es decir, dicho Convenio no previó la creación de mecanismos formales —ni informales— a partir de los cuales se pudieran resolver o gestionar las desavenencias que pudieran surgir en un futuro mediano. Ello habría, entre otros factores, impulsado las condiciones para la utilización de la fuerza como método para la búsqueda de acuerdos.

La complejidad de la relación entre los actores envueltos en un proceso de negociación no nos debe remitir solo al caso trabajado. Los sucesos de mayo nos deben hacer reflexionar sobre otros procesos de concertación y negociación, en otros espacios y sobre otros temas; en el sentido en que tanto los actores envueltos como los observadores e investigadores externos deben permanecer muy atentos a las demandas —más allá de que estas sean coherentes, justas o adecuadas— de los distintos

sectores sociales; aún cuando se haya llegado a un acuerdo escrito y supuestamente definitivo.

Volvamos entonces ahora a la Mesa de Diálogo y a sus logros «cualitativos».

### **Logros cualitativos**

A pesar de que los logros tangibles sin duda resultan avances muy importantes, tal vez los beneficios más destacables de la Mesa de Diálogo hasta la fecha no tienen que ver con montos anuales de dinero o con reposición de tierras. Por el contrario, el logro más importante, teniendo en consideración la complejidad del proceso y el contexto en el que este se ha desarrollado, tiene que ver con un cambio de actitud entre los actores, en la imagen que se manejaba del otro y la relación que se establecía con el mismo a partir de esta imagen. Este cambio ha producido efectos bastante positivos tanto sobre la Mesa y los actores como sobre la consolidación de un modelo de resolución de conflictos pocas veces visto en el Perú.

Quizá este logro pueda separarse en una serie de etapas, cada una de las cuales representa un avance importante de manera independiente:

1. Capacitación de los actores —comunidades— y de habilidades para la negociación.
2. Cambio de actitud de los actores, nuevas miradas sobre el otro.
3. Restablecimiento de la confianza sobre el otro a partir de esta capacitación y cambio de actitud y mirada.
4. Con la confianza, consolidación de un espacio de diálogo «horizontal» antes que escenarios de conflictos para las soluciones.
5. Relativo fortalecimiento en la población, básicamente en los involucrados en los procesos de concertación, de cuestiones como la concientización de los derechos, participación en espacios de

concertación, importancia del diálogo para resolver conflictos. En suma, legitimidad de un espacio de diálogo y concertación. Este logro es aún cuestionable y se encuentra en proceso de consolidación.

El primer paso fue el desarrollar habilidades en ciertos actores, capacitarlos para que puedan sentarse a negociar de manera equitativa. Es decir, realizar un proceso de capacitación sobre la base de charlas y talleres que los cooperantes brindaron a las comunidades, ciertamente en distintos niveles de habilidades y competencias frente a la empresa minera. En palabras de un funcionario de la empresa minera:

Creo que el proceso que se llama de fortalecer y crear capacidades en las comunidades ha sido fundamental. Al comienzo tenía temor de que le estaban calentando la cabeza, pero le permitió abrir capacidades [...] Al comienzo nosotros teníamos un poco de desconfianza porque las ONG iban preparando a las comunidades, a los directivos, inclusive llegaban los comuneros ya con un papelito preescrito, decían “yo, reclamo esto [...]”. Eso es una receta. Estas ONG los están preparando para enfrentarnos. Si bien es cierto esto era así, pero al final, después del tiempo, encontramos que esto fue saludable, que las ONG los preparen, porque al final estaban más enterados de sus derechos, más enterados de la situación, fueron más conscientes de la realidad, de su situación y poder tomar sus decisiones.<sup>92</sup>

Esto fue quizá el inicio del proceso que permitió un paulatino cambio de actitud entre los actores. Tanto de la empresa hacia las comunidades, de las comunidades hacia la empresa, o de ambos hacia los cooperantes, los estereotipos y prejuicios sobre el otro fueron cambiando. Estereotipos y prejuicios anclados en las percepciones de los actores, como «empresa que solo busca dinero y explota a la zona y la gente», «ONG que solo quiere calentar la cabeza de las comunidades», «dirigentes comunales cuya única intención son beneficios particulares», fueron poco a poco

---

<sup>92</sup> Entrevista N° 3.

debilitándose y dando paso a nuevas percepciones sobre el otro. Por ejemplo, un funcionario de Oxfam America hace notar el cambio de actitud en la empresa minera —y en general en todos los actores— frente a este proceso:

BHP [Billiton Tintaya] también consideraba en ese momento que CONACAMI era una organización que lo único que hacía era provocar conflictos, que estaba incitando a las comunidades para algo que no tendría por qué hacerse. Consideraba que las ONG lo que estaban haciendo era reforzar esa situación antiminera [...]. Sin embargo, una de las cosas que ayudó al cambio fue que durante el proceso en los primeros meses, la propia empresa, los principales funcionarios de BHP [Billiton] en Australia decidieron que el camino que tenían que seguir era el de tratar de buscar soluciones y de apostar por confiar en que lo que se estaba queriendo hacer no era afectar el prestigio de la empresa sino solucionar los problemas que se habían acumulado.<sup>93</sup>

Lo que es complementado por un funcionario de CooperAcción:

Yo creo que todos los actores que hemos intervenido en el proceso hemos aprendido enormemente y creo que por ejemplo una manera de medir los procesos de diálogo, de concertación, llámalo como tú quieras, era ver cómo los actores van cambiando. Yo por ejemplo, creo que ustedes saben, siempre pues en las empresas los grados más duros, más oscuros, los lados más tradicionales y los lados más modernos. Creo que por ejemplo, el proceso ha permitido que el lado más moderno de esta empresa avance, yo creo que el tema de la confianza ha mejorado enormemente.<sup>94</sup>

Hubo entonces todo un proceso de aprendizaje, no solo en las comunidades sino en todos los actores envueltos. En Tintaya se desarrollaron no solo aprendizajes técnicos, la deliberación, antes que la confrontación, también tuvo que ser entendida y asumida como un

---

<sup>93</sup> Entrevista N° 2.

<sup>94</sup> Entrevista N° 1.

proceso beneficioso por los actores envueltos. Si duda, este aprendizaje fue fundamental para el desarrollo del proceso de concertación.

Este cambio de mirada sobre el otro, y por lo tanto de actitud en las relaciones entre los actores —especialmente entre las comunidades y la empresa—, ha permitido la restauración de la confianza entre los mismos, así como en el desarrollo de la Mesa de Diálogo y de cualquier proceso de concertación en la zona. El restablecimiento de la confianza aparece en las conversaciones con diversos actores de la Mesa como un cambio fundamental desde que se inició este proceso, que ha tenido efectos positivos en el proceso y en las personas mismas. Un ex vicepresidente de CORECAMI-Cusco y un ex dirigente comunal manifestaron:

De la confianza, yo creo en la Mesa misma, se ha tenido que construir la confianza, por eso ahora, no creo que decir hay una desconfianza total, no podríamos indicarla así como es. Puede haber un porcentaje mínimo de comuneros, que estén un poco descontentos, pero eso es natural, no todos están satisfechos, siempre hay una minoría que todavía no queda contenta. Pero por lo general, todos los actores, líderes, presidentes de las comunidades tienen una confianza plena tanto en la empresa tanto en las organizaciones de las que representa. Claro que es cuestión de darle también el seguimiento correspondiente, para que esa confianza continúe, porque la confianza no se llega a un punto nada más a eso, sino que es mantener esa confianza, para que siga ahí.<sup>95</sup>

Más que todo en la Mesa, no confiaba en la comunidad, que era mentira, “¿cómo nos va a dar?”, “¿cómo vamos a lograr?” Había muchos, yo diría que no había confianza. Más que todo, la junta directiva, no creían que íbamos a lograr esas cosas, serían, será pues así por palero, que va a ser lo real. Así ha sido siempre desde el principio, pero se ha llegado a los hechos ¿no? Para que ya ahora que se ha firmado el acuerdo. Creo que sí ha habido resultados. Recién la comunidad con una medida positiva, ahora con los sesenta mil ya tienen para un desarrollo de la comunidad.

---

<sup>95</sup> Entrevista N° 5.

Yo creo que recién piensan lo que la Mesa ha funcionado.<sup>96</sup>

Esta confianza reforzada entre los actores ha permitido entre otras cosas la consolidación del espacio en sí, de la Mesa de Diálogo como tal. Quizá sería imposible pensar en el desarrollo y consolidación de un espacio como este —y quizá cualquier espacio y proceso de concertación— sin un mínimo nivel de confianza entre los actores involucrados. Con este primer importante logro, la Mesa ha podido afianzarse como espacio de diálogo, donde los actores discuten de modo horizontal posibles acuerdos y futuros proyectos. El tradicional y conflictivo antagonismo entre estos dos principales actores, la empresa por un lado y las comunidades campesinas por otro, parece de alguna manera haberse disuelto en este proceso. En todo caso, las posiciones extremas, verticales, habrían dado paso a posiciones flexibles, horizontales y de mayor respeto, según afirman tanto un funcionario de Oxfam America como un ex dirigente comunal:

Si yo miro desde el 2001 para acá, me encuentro con gente que es capaz de conversar directamente con los funcionarios de la empresa, que plantea cosas, que es capaz de sostener su punto de vista a pesar que lo hace con palabras muy simples y sin el temor de que el gerente de la empresa lo vaya a cuestionar o le vaya a decir que no tiene nada que decir o que es un ignorante y no sabe lo que está hablando. Hay una actitud de respeto y de imagen como afirmación de lo que está diciendo, está siendo escuchado y está en una buena posición.<sup>97</sup>

Cuando vamos a la Mesa no decimos que es Ingeniero, ahí todos nos sentamos por igual, ese es el gran paso que hemos dado hacia el futuro para nuestra comunidad. Y antes de la Mesa entonces el acercamiento que tenían con la Mesa era muy limitado. Muy marginado, había mucho atropello en realidad. Un comunero se va de la comunidad a reclamar sus derechos y no lo dejaban entrar ahí tenían sus guachimanes

<sup>96</sup> Entrevista N° 6.—

<sup>97</sup> Entrevista N° 2.

lo arrastraban, la cosa era bien triste, pero ahora hemos cambiado esas cosas.<sup>98</sup>

Finalmente, y como corolario de estos importantes logros, puede mencionarse el fortalecimiento —aún incipiente y cuestionable— en ciertos actores sobre cuestiones como la concientización de los derechos, la importancia de la participación en espacios de concertación y del diálogo para resolver conflictos. Es decir, cuestiones que involucran el tema de fortalecimiento de ciudadanía. Dada su relevancia, este punto será desarrollado con mayor amplitud en la última sección.

Se trata entonces de un gran logro de orden cualitativo, reconocido por todos los actores involucrados en este proceso, que tiene que ver con las actitudes de los actores, con la forma en que se mira al otro —y a uno— y la posibilidad desde esta nueva mirada de crear espacios de diálogo antes que conflictos y refuerzos de imágenes negativas sobre el otro. Por supuesto, no es un logro que puede declararse finiquitado. Por el contrario, es un proceso que debe trabajarse y consolidarse con el tiempo, en cada reunión y en cada acuerdo. Se trata de una cuestión compleja que tiene que ver más con procesos que con acuerdos concretos. Bajo el contexto del proceso de diálogo, estos logros cualitativos encontraron las condiciones adecuadas para su consecución.

Es importante destacar que estos dos grandes tipos de logros, unos tangibles y otros más subjetivos, marchan en realidad de forma paralela. Es decir, es difícil pensar en que la consecución de acuerdos tangibles haya ido de lado de una desconfianza entre los actores o de *impasses*

<sup>98</sup> Entrevista N° 10.

en la percepción y relaciones entre los mismos. También, es difícil pensar en una renovada confianza entre los actores y una disposición y apertura al diálogo nunca antes vista entre comunidades y empresa en esta u otras zonas. La noción que se maneja, principalmente entre los líderes de las comunidades, es que la confianza y el diálogo son muy importantes en este proceso, pero esto debe ir acompañado de acuerdos tangibles. Como se afirmó anteriormente, no se privilegia el diálogo por el diálogo, sino aquel que permite llegar a acuerdos concretos y beneficiosos para las partes.

#### **4. Reflexiones finales: sociedad civil, minería, concertación y fortalecimiento de la ciudadanía**

A partir de la descripción realizada sobre la historia reciente de Espinar, los actores políticos más importantes, la relación entre empresa minera y población en los últimos años, el proceso de formación y consolidación de la Mesa, los actores involucrados y sus percepciones, así como las fortalezas, debilidades y logros de la misma, cabe realizar un conjunto de reflexiones sobre este proceso. Dicho análisis tomará como referencia las hipótesis planteadas en la introducción y se centrará en la relación entre los tres principales actores: empresa, Estado y sociedad, dentro del contexto global y nacional, y en los efectos de estas experiencias en los actores directa o indirectamente involucrados.

Un primer punto a destacar tiene que ver con el conjunto de cambios que se dieron durante la década de los noventa. Como ha sido explicado, una serie de cambios legales, institucionales y de organización industrial en el sector minero, crearon las condiciones para que aparecieran nuevos actores que reclamaron un interés en el tema minero. En el caso de Tintaya, los sectores urbanos y rurales acumularon un conjunto de reclamaciones frente a la empresa minera. En este proceso, resulta imprescindible destacar la capacidad de los actores

rurales —comunidades campesinas— para organizarse y canalizar sus demandas de forma más orgánica. Asimismo, la organización permitió un *empoderamiento* efectivo de estos actores, que, en el pasado, cuando actuaban de manera individual, no habían obtenido resultados significativos.

En el contexto en el que nace la Mesa de Diálogo, hay dos factores que merecen destacarse. El primero tiene que ver con la oportunidad política que significó el fin del gobierno de Alberto Fujimori y el inicio de la etapa de transición. Como se expuso, durante este período, las organizaciones de la sociedad civil tuvieron la oportunidad de recuperar el protagonismo que había sido reprimido durante los años noventa. En Espinar, esta situación se conjugó con el apoyo decidido del gobierno local a las reclamaciones de las comunidades afectadas. Asimismo, resulta interesante que una experiencia como la Mesa haya surgido en un contexto de incertidumbre política: a pesar de que el país vivía una etapa sumamente incierta sobre su futuro político, en un espacio local se pudo organizar y desarrollar un proyecto de concertación complejo y de largo aliento. El segundo factor está relacionado con la incapacidad del marco institucional existente para canalizar las desavenencias entre las comunidades afectadas y la empresa minera. De este modo, ante la falta de mecanismos formales, fueron las propias iniciativas de los actores involucrados las que se orientaron a formar una mesa de diálogo como mecanismo para la solución de conflictos. Este punto será reforzado más adelante.

Un segundo punto que llama la atención sobre este proceso es la vinculación entre lo local y lo global. Como mencionamos al inicio de este capítulo, en el proceso de formación de la Mesa, ante el reclamo de las comunidades afectadas, la municipalidad de Espinar invitó a una ONG limeña, CooperAcción, a desarrollar un estudio. En esta etapa también, como ya se señaló, tuvieron un rol importante CORECAMI-Cusco y CONACAMI. Luego, estas organizaciones presentaron el caso a Australia, específicamente a la

*Ombudsman* de la Minería de Oxfam Community Aid Abroad, con el apoyo de la oficina de Oxfam America en Lima.

Entonces, en el proceso de formación de la Mesa se vincularon actores locales, nacionales y transnacionales. En el nivel local participaron: (i) comunidades afectadas; (ii) gobierno local —municipalidad de Espinar, aunque básicamente al inicio del proceso—; y, (iii) organizaciones regionales. En el nivel nacional: (i) ONG de Lima y transnacionales con sede en Perú; y, (ii) organizaciones nacionales —CONACAMI—. Finalmente, en el ámbito global, ONG transnacionales. Fue sin duda este diálogo entre lo local, lo nacional y lo global lo que permitió su formación y desarrollo. Este es uno de los puntos más interesantes de esta experiencia. La capacidad de articular cuestiones locales —pérdida de terrenos en comunidades campesinas en el Cusco— con mecanismos globales de organización, colaboración y presión —en este caso, el rol desempeñado por una organización australiana (la *Ombudsman* de la Minería) que supervisa las acciones de las empresas mineras de dicho país en el mundo— es sin duda un mérito en el proceso y un punto muy interesante para el análisis. Como comenta uno de los miembros de la Mesa, no se trataba de una tarea sencilla: la idea era aprovechar la posibilidad de participación de los agentes transnacionales; y para ello debía prepararse un informe minucioso, sin exageraciones y verificable, además de manejar adecuadamente los tiempos: saber cuándo solicitar la participación de dichos agentes.<sup>99</sup>

Sea como fuere, lo importante es resaltar esta suerte de «sociedad civil global», donde asuntos como en este caso, conflictos entre comunidades y empresa minera, traspasan la frontera de lo local y lo nacional para convertirse en asunto que involucra tanto a actores locales y globales, convirtiéndolo así en un proceso más complejo. Como señala Wapner (1995), como parte de una tendencia general en la política medio

---

<sup>99</sup> Entrevista N° 1.

ambiental mundial —*world environmental politics*—, las organizaciones transnacionales, así como las locales y nacionales, están orientando sus esfuerzos hacia la sociedad civil global de manera progresiva, *empoderando* a actores locales y centrando sus reivindicaciones en las empresas privadas.

Sin duda estamos ante un nuevo escenario mundial que redefine el concepto de sociedad civil y las relaciones entre sociedad civil, Estado, empresa y organismos internacionales. Como señala Arato, «todos los públicos civiles genuinos son, hoy en día, de carácter internacional. Tenemos que estudiar las relaciones entre las asociaciones y públicos globales, y las sociedades y culturas locales, así como entre los estados nacionales y las organizaciones gubernamentales internacionales» (Arato 2001: 130).

Este punto lleva a un tercer tema de reflexión: la importancia de los cooperantes —mucho más que del mismo Estado— en el proceso de formación y consolidación de la Mesa de Diálogo. Resulta muy interesante comprobar como el rol de los cooperantes, es decir, CooperAcción, Oxfam y CONACAMI ha resultado para los actores protagonistas —las comunidades y, en menor medida, la empresa— de vital importancia. El papel de estos agentes en cierta medida «externos», en el desarrollo de la Mesa se considera más que necesario. Ello tendría que ver con las habilidades y capacidades que dichos actores manejan y que brindaron a esta experiencia. Cuestiones como capacitaciones previas a las reuniones, talleres donde se discutía la importancia del diálogo y consenso en cualquier experiencia de solución de conflictos o charlas sobre la cuestión medio ambiental o los derechos sociales son destacados como una fortaleza, como un elemento fundamental para los protagonistas de este espacio, en especial los representantes de las comunidades. Este rol de capacitador o facilitador de los cooperantes discurrió en distintos temas y ámbitos. Por ejemplo, se daban charlas a los presidentes de las comunidades antes de las reuniones con la empresa

en la Mesa para desarrollar habilidades de negociación. También se dieron talleres sobre la importancia del diálogo y la concertación, sobre liderazgo, entre otros. Esta etapa de capacitación y formación de habilidades en las comunidades ha sido positivamente valorada en muchas entrevistas con presidentes y ex presidentes de las comunidades afectadas. Como señala el ex presidente de una de las comunidades afectadas:

Antes de las reuniones nosotros teníamos aparte las reuniones con CONACAMI o con alguien de CooperAcción o OXFAM, teníamos una reunión: ya, nosotros de esta forma hay que plantear, como mañana tenemos reunión, hay que plantear esto de esta forma, una sola visión, todos, nadie retrocedía, nadie también adelantaba, ahí se paraban todos. [...] es importante los cooperantes que nos han ayudado, bastante nos ha ayudado, como una clase nos han dado.<sup>100</sup>

Conviene analizar ahora una de las características más sorprendentes del proceso de diálogo: la nula participación e incluso solicitada ausencia del Estado en comparación con el valor e importancia asignada a los cooperantes. ¿Qué sucede con el Estado a lo largo de este proceso?, ¿cuál es su participación en el mismo y como es percibida por los actores principales de la Mesa de Diálogo?, ¿qué dice esta situación acerca de las relaciones entre Estado y sociedad civil local?

A diferencia de los cooperantes, el Estado no participó nunca de manera activa en el proceso de formación de la Mesa de Diálogo. Si bien podría hacerse la salvedad en su etapa inicial, cuando a través de la municipalidad de Espinar el alcalde impulsó y colaboró en su formación, concluido su período, la participación de dicha instancia cesó. Sin embargo, la participación inicial de una instancia local no puede considerarse como

---

<sup>100</sup> Entrevista N° 7.

una real ni mucho menos sostenida participación del Estado.<sup>101</sup> Los motivos de esta ausencia son interesantes y sorprendentes, pero pueden distinguirse tres grandes temas: (i) una deficiencia estructural —marco legal e institucional—; (ii) una deficiencia en las capacidades; y, (iii) un expreso requisito por parte de las comunidades.

Para algunos, la ausencia del Estado se debe a deficiencias estructurales. El marco legal e institucional del Estado peruano no se adecua a los nuevos desafíos, teniendo este que permanecer al margen de los nuevos espacios creados. Otro de los motivos planteados estuvo referido a la incapacidad de dicho actor para manejar estos temas. Así, según los entrevistados, no existe una instancia formalmente encargada de esta problemática y las personas aparentemente responsables tendrían poca o nula experiencia y escasa capacidad para manejar procesos como el estudiado. Además, señalan que cuando alguna oficina estatal interviene, sea el Ministerio de Energía y Minas u otra instancia, esta confunde roles en su participación, queriendo obrar como fiscalizadores más que como facilitadores de un proceso de diálogo, concertación o de solución de conflictos, entorpeciendo el proceso.

Finalmente, otro de los motivos mencionados sobre la ausencia del Estado —probablemente el más llamativo de todos— fue un pedido expreso por parte de las comunidades, quienes señalaron como condición para el diálogo la no intervención del Estado. Como señala un funcionario de la empresa:

En el caso de la Mesa de Diálogo, el Estado no ha estado presente. Inclusive cuando se formó la Mesa de Diálogo se planteó, digamos quiénes deberían formar parte de esta Mesa y las comunidades dijeron

<sup>101</sup> Siguiendo a Kahatt (2002), si bien los gobiernos locales «constituyen formalmente parte del andamiaje institucional del Estado, por su número y su tamaño [...], en el ejercicio de sus funciones suelen establecer nexos más estrechos con las organizaciones sociales de su jurisdicción que con las instancias de gobierno central» (Kahatt 2002: 473).

“no, el Estado no deber ir, que era el causante de todos estos problemas, etcétera, etcétera”. Nosotros respetamos esa decisión.<sup>102</sup>

La ausencia del Estado ya no se debe en este caso a una falta de capacidades o una estructura deficiente, la ausencia se convierte en una necesidad, en un requisito para la formación de la Mesa.

La cuestión del Estado resulta un tema complejo y del cual podría discutirse con profundidad y en una amplia gama de temas. Sin embargo, es importante señalar en este punto que todos estos motivos, en especial el último de ellos, nos ofrecen un panorama sobre la percepción del Estado para la sociedad civil local, en este caso las comunidades campesinas en Espinar. Al Estado no solo se le percibe como deficiente, sino como innecesario, como posible entorpecedor de un proceso que en teoría debería involucrarlo de manera protagónica. Es sin duda otra prueba más del divorcio entre sociedad civil y representantes estatales. Divorcio que se reproduce en muchas ocasiones en instancias locales. Otros casos similares en nuestro país, como los del Tambogrande y Cerro Quillish, son también muestras claras de estos mismos motivos y percepciones.

Ausente el Estado, cabe en estos momentos preguntarnos por el rol de la población, de los hombres y mujeres de las comunidades afectadas, más allá de sus dirigentes: ¿han logrado la Mesa de Diálogo y los demás procesos de concertación tener un efecto en la población?, ¿se han desarrollado capacidades en torno a la defensa de derechos y la importancia de los procesos de concertación antes que la de los conflictos para llegar a acuerdos?

Es, sin duda, que este proceso ha logrado algunos importantes efectos positivos en la población, aún teniendo pocos años de formado y de trabajo. Como se señaló en la cuestión de los logros cualitativos de la

---

<sup>102</sup> Entrevista N° 3.

Mesa, estos procesos de concertación han permitido que los actores redefinan sus percepciones sobre el otro y las relaciones entre los mismos —más aún entre actores históricamente antagónicos y conflictivos en muchos episodios de nuestra historia, como empresa privada y comunidades campesinas—, generando confianza, respeto y voluntad de trabajo concertado, así como valorizando el diálogo como método de solución de conflictos y posibilidad de acuerdos.

¿Puede decirse que estos aspectos han permitido también un fortalecimiento de la ciudadanía en la población —tanto dirigente como no dirigente— involucrada? Se considera que la Mesa sí ha logrado, en cierta medida, fortalecer la ciudadanía particularmente en los actores directamente involucrados —dirigentes, presidentes de las comunidades— y en menor medida en el resto de la población. Sin embargo, este fortalecimiento sería aún incierto y en proceso de consolidación.

En el caso de los dirigentes, estos señalan que esta experiencia ha sido como una escuela para ellos, que les ha permitido, entre otras cosas, ser más conscientes de sus derechos y las formas más adecuadas de garantizarlos. Como comenta un funcionario de CooperAcción:

Yo sí creo que dentro del balance positivo me da la impresión que las cinco comunidades, sus directivas y los diferentes actores que han estado formando parte del proceso desde ya en la zona, definitivamente se han fortalecido, tienen una visión mucho más clara de cuáles son sus derechos y qué es lo que tienen que hacer para ejercer esos derechos y con una visión muy amplia. Yo sí creo que en ese sentido también el balance ha sido positivo.<sup>103</sup>

La Mesa de Diálogo y en general todo el proceso de concertación desarrollado en Espinar ha incidido en el fortalecimiento de

---

<sup>103</sup> Entrevista N° 1.

capacidades de los dirigentes y a partir de ello, en una concientización de los derechos y las formas más adecuadas para garantizarlos. Sin embargo, no se puede afirmar aún que ha habido un cambio radical en el fortalecimiento de ciudadanía y estas primeras impresiones de los actores involucrados. Habría que tomarlas todavía con mucha cautela, es decir, como las primeras impresiones, sin duda positivas, que esta experiencia arroja, pero muy prematuras como para declarar un cambio sustancial en la población de Espinar en términos políticos. Un ejemplo interesante, que refleja esta incertidumbre sobre posibles cambios sustanciales en términos de fortalecimiento de la ciudadanía, se observa cuando se profundiza sobre la participación y los efectos de los procesos de concertación en la población no afectada directamente.

Al indagar sobre cuál había sido el rol de la población de las cinco comunidades que quizá no tenía un interés directo en el proceso —aquellos que no habían sido afectados por la expropiación o la compra de tierras, por ejemplo—, pero que sí formaba parte de las comunidades afectadas, la respuesta unánime fue que dicho sector de la población no participaba de las asambleas, no les generaba mayor interés el proceso e incluso algunos hasta miraban con desconfianza a la Mesa de Diálogo. Los únicos interesados habían sido los que tenían algún conflicto irresuelto y en esa medida eran beneficiarios potenciales de acuerdos con la empresa. No se pretende tampoco que toda la población esté interesada en el proceso, que todos de manera regular y con el mismo nivel de interés participen y se involucren en la experiencia. Es evidente que los directamente afectados siempre serán los más expectantes sobre el proceso de negociación con la empresa. Sin embargo, este desfase tan marcado entre afectados-participantes y no afectados-desinteresados y hasta desconfiados del proceso, deja ciertas dudas sobre un consolidado efecto de fortalecimiento de ciudadanía actualmente.

Hay otro tema que invita a la cautela antes de afirmar logros ya consolidados en términos de ciudadanía en este proceso y que

es reconocido por algunos actores de la Mesa. Se trata de la poca participación de las mujeres en dicho proceso. Como señaló un funcionario de la empresa, muchas de las mujeres no estaba enteradas del proceso o la información que manejaban sobre el mismo no era correcta, dejando a los varones que sean los únicos protagonistas del mismo, cuando el aporte de las mujeres resultaba más que necesario:

Otro elemento también ahí difícil de solucionar es que la mayoría de los que participan en el proceso, por decisión de ellos mismos son los varones; y las mujeres dan por entendido tácitamente que están participando, que están enteradas, pero CooperAcción ha organizado unos talleres recientemente y lo interesante de esos talleres fue que solo estuvieron mujeres y lo hicieron en quechua y entonces, se descubrió que muchas de estas mujeres no sabían qué cosa era lo que estaba pasando, qué estaban diciendo sus esposos y tenían muchas ideas para aportar.<sup>104</sup>

Por ello, se sostiene que si bien sí se han logrado importantes mejoras, como el fortalecimiento de capacidades principalmente en los dirigentes comunales o la idea de los beneficios del diálogo en la percepción de la mayoría de los pobladores, el fortalecimiento de ciudadanía es todavía incierto.

La Mesa de Diálogo de Espinar y toda la experiencia de participación alrededor de la cuestión minera en la provincia de Espinar constituye, sin duda, una experiencia novedosa en nuestro país, con logros tangibles y cualitativos, algunos consolidados y otros en proceso de afianzamiento. Se trata de una experiencia de construcción de un espacio público de concertación para solucionar conflictos, que no tuvo ningún modelo o estructura legal, ni un apoyo institucional por parte del Estado peruano. Fueron las necesidades de ese momento, la confluencia de la voluntad de los actores y las particularidades que el caso exigía lo que produjo

---

<sup>104</sup> Entrevista N° 2.

su creación. Al mismo tiempo, constituye una experiencia de carácter transnacional, que vincula la problemática local con escenarios que trascienden este ámbito. Sin duda, esta experiencia ha significado una nueva forma de relación entre comunidades campesinas, empresa minera y organizaciones de la sociedad civil local, nacional y transnacional, y por ello se ha convertido en un caso paradigmático.

Cabe preguntarse, finalmente, ¿cuáles son las lecciones de esta experiencia en cuanto a la solución de otros conflictos entre empresa minera y sociedad civil local?, ¿puede un caso como este ser replicado en otros escenarios?, ¿cuáles son los requisitos para que esto sea posible?

La experiencia de Tintaya ciertamente da luces sobre los requisitos que un proceso de concertación necesita para desarrollarse, más aún uno entre actores con intereses distintos. Como se ha mostrado, en procesos como este es fundamental que las asimetrías existentes entre los actores en conflicto sean reducidas como paso inicial para la deliberación. Con este propósito, los recursos económicos, técnicos y relacionales, entre otros, así como la visibilidad y capacidad de incidencia que brindan actores que trascienden la esfera local son esenciales. Para ello, es necesario que los actores de la sociedad civil local estén abiertos a nuevas formas de solucionar conflictos, dejando de lado estrategias más tradicionales, como la confrontación.

En cuanto al Estado, su participación en procesos como este resulta fundamental para la consolidación de logros como el fortalecimiento de la ciudadanía. Sin embargo, su rol debe adecuarse al esquema de la deliberación, dejando de lado su inclinación a la fiscalización y reticencia a la innovación, para convertirse en un promotor y facilitador de espacios como el que se ha analizado.

Por supuesto, si bien cada caso requiere una mirada distinta a sus particularidades, se considera que el estudio del caso de la Mesa de Diálogo de Tintaya proporciona sin duda una serie de lecciones que pueden ser aprovechadas. Lo cual es aún más relevante dentro del contexto actual, caracterizado por un alto nivel de conflictividad entre empresas mineras y poblaciones locales, inclusive en el caso de la propia BHP Billiton Tintaya, pero a la vez, por un discurso que propone la concertación y el acercamiento entre actores. El caso de la Mesa de Diálogo constituye un claro ejemplo de que este discurso puede ser plasmado y conseguir logros significativos.

## **Entrevistas realizadas**

Entrevista N° 1: funcionario de CooperAcción. Lima 6/12/04

Entrevista N° 2: funcionario de Oxfam America

Entrevista N° 3: funcionario de BHP Billiton Tintaya S.A.

Entrevista N° 4: ex presidente de CORECAMI-Cusco

Entrevista N° 5: ex vicepresidente de CORECAMI-Cusco

Entrevista N° 6: ex presidente de comunidad campesina Huano Huano

Entrevista N° 7: ex presidente de comunidad campesina Alto Huarca

Entrevista N° 8: ex vicepresidenta de comunidad campesina Tintaya Marquiri

Entrevista N° 9: ex dirigente de CORECAMI-Cusco

Entrevista N° 10: ex presidente de comunidad campesina Bajo Huancané

Entrevista N° 11: ex presidente de comunidad campesina Bajo Huancané

Entrevista N° 12: comunera de comunidad campesina Alto Huancané

Entrevista N° 13: ex presidente de comunidad campesina Alto Huancané

Entrevista N° 14: funcionario de la Asociación Civil Labor

Entrevista N° 15: dirigente de la Confederación Campesina del Perú (CCP)

Entrevista N° 16: abogado de la Vicaría de la Solidaridad de Sicuani

Entrevista N° 17: dirigente del Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar (FUDIE)

Entrevista N° 18: ex alcalde de Espinar, miembro del Comité de reformulación del Convenio Marco

Entrevista N° 19: presidente de la organización Nación *K'ana*

Entrevista N° 20: ex alcalde de Espinar

Entrevista N° 21: ex presidente de la Asociación de Urbanizaciones y Pueblos Jóvenes de Espinar (AUPE)

Entrevista N° 22: alcalde de Espinar

Entrevista N° 23: dirigente de la Federación Unificada de Campesinos de Espinar (FUCAE)

Entrevista N° 24: dirigente de la Federación Unificada de Campesinos de Espinar (FUCAE)



## Capítulo 5

### Participación y sociedad civil: experiencias de CCR y presupuestos participativos en seis regiones<sup>1</sup>

*Stephanie McNulty*

En el 2002 los peruanos diseñaron e implementaron una de las reformas de descentralización más integrales en su historia.<sup>2</sup> La reforma representa un infrecuente intento de combinar la democracia representativa y la democracia directa para mejorar el buen gobierno, aumentar la rendición de cuentas y reducir la corrupción. Tiene explícitamente objetivos políticos, económicos y administrativos. Políticamente, la reforma se diseñó para incrementar la participación de los ciudadanos en el ámbito local, para fortalecer a la sociedad civil y para mejorar el frágil sistema democrático del Perú.<sup>3</sup> Para lograr estos fines se han desarrollado e implementado varios mecanismos de participación interesantes<sup>4</sup> en las veinticinco regiones del Perú y sus correspondientes provincias, distritos y centros poblados. Este estudio explora cómo dos de esos mecanismos, los Consejos de Coordinación Regionales (CCR)

---

<sup>1</sup> Esta investigación ha sido posible gracias a la Comisión Fulbright del Perú.

<sup>2</sup> Consultar VARGAS 1989, ZAS FRIZ 1998 y 2004, NICKSON 1995, DAMMERT 2003, PLANAS 1998, y CONTRERAS 2002 para ver una excelente historia de la descentralización en el Perú.

<sup>3</sup> Consultar ZAS FRIZ 2004, CALDERÓN y ZAS FRIZ 2005 y DEFENSORÍA DEL PUEBLO 2003b para ver una discusión del marco legal hasta 2004.

<sup>4</sup> La reforma se extiende e institucionaliza otras experiencias con mecanismos similares alrededor del país. Ver PANFICHI y PINEDA (en este volumen), PORTOCARRERO et al 2002 y REMY 2005.

y el proceso de presupuesto participativo, están evolucionando en seis regiones del Perú.

Estos dos mecanismos intentan incrementar la participación de la sociedad civil en asuntos del gobierno. Los CCR reúnen al Estado y a la sociedad civil para debatir temas regionales. El presidente regional —o el vicepresidente, si el presidente delegara esa autoridad—, es quien preside el CCR, el cual está conformado por alcaldes provinciales (60%) y representantes elegidos de la sociedad civil (40%). Aunque sus decisiones no son legalmente vinculantes, los presidentes regionales deben consultar anualmente con los CCR respecto de los presupuestos y de los planes de desarrollo concertados.<sup>5</sup> El proceso de presupuesto participativo es otro mecanismo que fue diseñado para incrementar la participación de la sociedad civil en el proceso regional de toma de decisiones. La ley establece que todos los presupuestos subnacionales se debatirán en talleres abiertos con la participación de agentes de la sociedad civil capacitados que tendrán voz y voto para los acuerdos finales. El acuerdo se envía entonces al presidente y consejo regionales para tomar las decisiones finales. Solo se debaten de esta manera los costos de inversión de capital. Los costos operativos y fijos no están abiertos al debate público.<sup>6</sup>

Aunque el marco legal que los regula es el mismo en todo el país, muchos expertos han documentado variación en la implementación de estos mecanismos.<sup>7</sup> El explorar las seis experiencias regionales nos permite comprender mejor los factores que contribuyen a su éxito o

---

<sup>5</sup> En: DEFENSORÍA DEL PUEBLO 2003a y sin fecha y MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA 2003 hay más información sobre los CCR.

<sup>6</sup> Ver más información sobre el presupuesto participativo en MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS 2003, 2004, DEFENSORÍA DEL PUEBLO 2005, GREY FIGUEROA, HINOJOSA y VENTURA EGOÁVIL 2003, GROMPONE 2005, LÓPEZ RICCI y WIENER 2004, LÓPEZ RICCI 2005.

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo O'BRIEN 2004; GPC 2004, 2005; LÓPEZ RICCI y WEINER 2004; GROMPONE 2005; DEL ÁGUILA PERALTA 2005.

fracaso. Este documento se desarrolla en dos secciones. La primera sección describe varios aspectos de cada región, como la información económica y demográfica, las características de los gobiernos regionales recién elegidos, los Consejos de Coordinación Regional para 2003-2004 y el proceso de presupuesto participativo de 2003 y 2004.<sup>8</sup> La segunda sección analiza entonces los factores que facilitan la implementación exitosa de estos mecanismos.

Los datos para los estudios de caso presentados en este documento se basan en seis meses de trabajo de campo en las seis regiones durante el año 2004. Se reunieron los datos por medio de entrevistas con expertos clave, observaciones y análisis de documentos. Antes de sumergirnos en los estudios de caso debemos hacer varias advertencias. Primero, debido a la escasez de tiempo y recursos, el estudio se limita a los procesos regionales y no abarca los procesos municipales. Segundo, aunque hay muchas facetas en la reforma de descentralización, como las administrativas o las económicas, este documento se refiere a los aspectos políticos. Tercero, como el proceso es muy nuevo, las regiones han operado recién desde el año 2003, las conclusiones son preliminares. Finalmente, los procesos descritos a continuación no están extendidos ni profundamente arraigados en la sociedad peruana. Muchos ciudadanos promedio no son conscientes de los CCR, del proceso presupuestal y en algunos casos incluso de que exista un gobierno regional o de lo que haga. Estoy documentando procesos que involucran a un pequeño subconjunto de actores que pertenecen relativamente a las élites regionales. Sin embargo, ya podemos documentar las tendencias emergentes incluso en esta etapa inicial. Los casos nos ayudan a

---

<sup>8</sup> La información se basa en seis meses de trabajo de campo en 2004, durante los cuales viajé a cada región para reunir documentos y entrevistar a los expertos clave. Pasé en promedio dos semanas en cada región entrevistando expertos, como funcionarios de los gobiernos regionales, miembros del CCR, activistas de la sociedad civil, agentes participantes del proceso presupuestal y representantes de la Defensoría del Pueblo. En el año 2004 entrevisté a más de ochenta personas.

comprender mejor los factores que llevan a un mayor o a un menor éxito desde las etapas iniciales de un proceso de reforma.

## **1. Experiencias regionales con mecanismos participativos**

### **1.1. Lambayeque**

Lambayeque es un caso exitoso en términos de participación ciudadana. Esto se debe en gran medida al liderazgo de Yehude Simon, un líder carismático con una larga historia de activismo izquierdista. Fue miembro de la izquierda radical durante la década de los ochenta, con supuestos lazos con el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA),<sup>9</sup> y representó a la Izquierda Unida (IU) en el Congreso a finales de los años ochenta. Hoy presenta una alternativa de centro izquierda a la política tradicional en el Perú. Su liderazgo, combinado con los esfuerzos de una vicepresidenta y un equipo de comité regional muy bien calificados, transmite energía a la región en su búsqueda de inversión privada y emprendimiento de los proyectos de desarrollo.

Lambayeque es una región típica de la costa norte del Perú y tiene una población de aproximadamente 950 mil habitantes.<sup>10</sup> Tiene tres provincias, todas de fácil acceso, gracias a carreteras bien mantenidas, desde su capital, Chiclayo. La agricultura es el recurso principal de la región, principalmente debido a la producción de caña de azúcar y de arroz (MCLCP 2002). El 75% de la población vive en áreas urbanas y el 44% vive en la pobreza. Históricamente, la sociedad civil ha sido más bien pasiva y desorganizada. Las organizaciones de grupos de vecinos, de mujeres, de trabajadores, de profesionales y las ONGD existen, pero

---

<sup>9</sup> Estuvo encarcelado por sus supuestas actividades terroristas desde 1992 hasta el 2000.

<sup>10</sup> Toda la estadística sobre población y pobreza en este documento proviene de la obra Compendio Estadístico (INEI 2004).

son relativamente frágiles y tienen poca experiencia interactuando con el Estado. Desde los años noventa, los ciudadanos han formado un número cada vez mayor de organizaciones que se ocupan de asuntos de desarrollo regional. En el 2001 la Mesa Regional de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) comenzó a adquirir un papel de liderazgo en la política regional. Desde la reforma de la descentralización, la sociedad civil comienza cada vez más a trabajar en conjunto y a formar coaliciones para crear el cambio, como lo mencionamos detalladamente a continuación.

Simon es percibido como abierto y alentador de la participación de la sociedad civil en la región. Su personalidad, habilidades para el liderazgo e ideología se citan con frecuencia como la explicación del éxito del gobierno regional y los mecanismos participativos. La vicepresidenta regional, Nery Saldarriaga de Kroll, y su equipo técnico alientan también la participación de la sociedad civil. Ellos alientan la participación amplia en los procesos participativos y tienen relaciones de trabajo positivas con los representantes de la sociedad civil en el CCR. Aunque los entrevistados citaron repetidamente a Simon como un importante apoyo de los mecanismos de participación, no es inmune a la crítica. Tanto sus partidarios como sus detractores mencionaron su tendencia a usar la participación para asegurarse votos y señalaron que muchas de sus apariciones en público eran «para la foto». Su oposición lo acusa de demagogia. El propio Simon reconoce que hay ciertas restricciones que le impiden abrir su gobierno tanto como quisiera, uno de los factores es la carencia de fondos regionales. Por otro lado, tiene ambiciones políticas nacionales que no oculta.

#### ***Consejo de Coordinación Regional de 2003 - 2004***

El Consejo de Coordinación Regional 2003 - 2004 es el CCR con funcionamiento más fuerte de la muestra estudiada. Destacan varios logros. El más impresionante es el establecimiento de la Asamblea de la

Sociedad Civil, que reúne a todas las organizaciones que se registraron para participar en las elecciones para el CCR del año 2003 en un solo cuerpo. Otro indicador de su éxito es que en el 2004 excedió el número mínimo de reuniones. De acuerdo con informes de las ONGD y con los participantes, el CCR se reunió dos veces en 2003 (Centro de Estudios Sociales Solidaridad 2004) y tres veces<sup>11</sup> en 2004. En las reuniones, los representantes de la sociedad civil desempeñaron un papel activo y tuvieron un impacto discernible en los asuntos de los que se trataba. Por ejemplo, cuando se les consultó sobre el Plan Concertado de Desarrollo Regional de 2003, los representantes de la sociedad civil consultaron con la asamblea y presentaron recomendaciones formales para añadir: 1) temas de género en la visión y 2) las metas para mejorar las condiciones de las poblaciones marginales, promover el desarrollo de la juventud e institucionalizar espacios de participación de la sociedad civil en la sección de objetivos (Centro de Estudios Sociales Solidaridad 2004). El gobierno aceptó estas recomendaciones. Además, los miembros de la sociedad civil obtuvieron un espacio en el gobierno regional y se les asignó una oficina. Esto implica que el gobierno regional tiene la voluntad de dedicar al menos algunos recursos a este mecanismo.<sup>12</sup>

La mayoría de los representantes de la sociedad civil del CCR demuestran un alto nivel de compromiso personal. Tienen lazos sólidos con los miembros de sus organizaciones y con el resto de la sociedad civil. La mayoría de miembros tienen reuniones regulares para informar a sus organizaciones de lo que hace el CCR y sobre cuestiones del gobierno regional en general. Además, la asamblea de la sociedad civil se reúne regularmente a consultar con los otros actores sobre las cuestiones regionales. De este modo, los representantes del CCR representan el

---

<sup>11</sup> Un miembro del CCR informó sobre esta cifra en comunicación personal (13 de mayo de 2005).

<sup>12</sup> Por otro lado, los miembros del CCR se quejaron de que la oficina no tuviera nada, no tenían ni teléfonos ni computadoras que ellos pudieran usar.

punto de vista de la asamblea en las reuniones regionales. Por otro lado, hay un alto nivel de coordinación entre el CCR y otros mecanismos que promueven la participación de la sociedad civil en el nivel regional, específicamente en la MCLCP. No se percibe un conflicto de intereses ni problemas en términos de dividir las responsabilidades entre ambos mecanismos. La MCLCP regional dirigió los procesos de elaboración del presupuesto en el 2003, debido a que el CCR todavía no había sido elegido y, en el 2004, el CCR cuando asumió ese papel.

El CCR enfrenta, por cierto, problemas. Al principio los alcaldes no tenían interés en el mecanismo, aunque la ley obliga a su participación. Luego de la elección de 2003, un representante de la sociedad civil no participaba activamente —aunque sí asistía periódicamente a las reuniones—, y retiró su membresía de la organización que representaba.<sup>13</sup> Para resolver este problema, el gobierno regional acordó llamar a otra elección y abrir el CCR a dos miembros más, con voz, pero sin voto. Para asegurar la proporción cuarenta - sesenta también se abrió la membresía de alcaldes distritales. Así, en el CCR hay un total de cuatro miembros de la sociedad civil y seis alcaldes. Sin embargo, incluso con estos retos, el CCR en Lambayeque emerge como el de mayor éxito en nuestro estudio.

### ***Presupuesto participativo (2003 - 2004)***

El proceso de presupuesto participativo también es exitoso. La mayoría de entrevistados mencionaron que dicho proceso comenzó siendo problemático y describieron el proceso del año 2003 como apurado y algo cerrado a la participación de la sociedad civil. Luego

---

<sup>13</sup> Originalmente había dos miembros, así es que la no participación de uno hacía imposible que sostuvieran reuniones. Este problema apunta a una dificultad fundamental en el mecanismo mismo. No hay lineamientos respecto de lo que se debe hacer si los miembros faltan a las reuniones. No hay sanciones posibles y la ley no estipula quién es elegido, si lo es la persona o la organización.

de la experiencia, el gobierno contrató a un evaluador profesional quien presentó hallazgos similares. El gobierno, conducido por la vicepresidenta, tomó esto en cuenta y cambió el proceso del 2004 para que fuera más participativo. Ese mismo año comenzaron antes con el proceso y siguieron la metodología del MEF, tal como se describe en sus instructivas anuales (ver: Ministerio de Economía y Finanzas 2003 y 2004). Varios indicadores demuestran el importante papel que desempeñaron los actores de la sociedad civil en el proceso. Primero, con el tiempo la sociedad civil ha participado activamente en el equipo técnico. En términos de la calidad de la participación, los agentes participantes (AP), incluyendo los miembros activos del CCR, participaron en el debate y en las actividades de re-calificación con ideas cuidadosas y preocupación por las prioridades regionales durante los talleres regionales. De este modo, el proceso presupuestal se puede describir también como exitoso a partir del 2004.

## **1.2. Moquegua**

Moquegua se encuentra en la costa sur del Perú y tiene una población de menos de 150 mil habitantes, que viven en tres provincias. La economía de Moquegua se basa en la minería y en la pesca (Gobierno Regional Moquegua 2003). Aproximadamente el 34% de la población de la región vive en la pobreza y el 81% vive en áreas urbanas. De acuerdo con los documentos del gobierno regional, la sociedad civil de Moquegua se conforma principalmente por los siguientes grupos: frentes de defensa, organizaciones con base territorial —vecindarios o grupos de viviendas—, organizaciones de mujeres, productores, usuarios de riego y algunas ONGD (Gobierno Regional Moquegua 2003).

En términos del dinamismo de las organizaciones, Moquegua es una región de contradicciones. Ilo, la ciudad más grande de la región, tiene amplia experiencia con los mecanismos participativos y es uno

de los casos paradigmáticos de democracia participativa en el Perú.<sup>14</sup> Desde inicios de los ochenta, los actores de la comunidad comenzaron a trabajar juntos para confrontar el crecimiento descontrolado y a un sector minero cada vez más activo. En 1980 se eligió un gobierno municipal izquierdista que comenzó a trabajar con dos ONGD prominentes —Centro de Educación, Organización, y Promoción del Desarrollo Ilo (CEOP-Ilo) y Asociación Civil Labor— para llamar a reuniones del pueblo y debatir sobre opciones de planificación en foros abiertos. Desarrollaron exitosamente un plan estratégico de largo plazo para la región. Para expandir más este proceso, en 1999 el alcalde Ernesto Herrera decidió adoptar el proceso de Porto Alegre, Brasil y diseñar un proceso de presupuesto participativo. El proceso continúa hoy en día y los informes nacionales y locales anotan que el proceso ha sido muy exitoso. La experiencia de Ilo sirvió como modelo para el proceso de presupuesto participativo que existe ahora en todo el país.<sup>15</sup> Sin embargo, el dinamismo de Ilo y el alto nivel de organización no se han extendido a las áreas vecinas. Las otras provincias de la región tienden a tener sociedades civiles frágiles y desorganizadas (CEOP ILO 2004).

María Constantinides dirige el gobierno regional de Moquegua. Ella se lanzó con la plataforma de Somos Perú y consiguió solamente el 23.48% de los votos (Meléndez Guerrero 2003). En general, los entrevistados perciben al gobierno regional como abierto a la participación, particularmente debido a la convicción personal de la presidenta. Sin embargo, en la práctica, esta actitud es contradictoria. Por un lado, el liderazgo y el equipo de presupuesto tienen una actitud abierta y de

---

<sup>14</sup> GREY, HINOJOSA y VENTURA 2003; O'BRIEN 2004; GARCÍA DE CHU y PIAZZA 1998; LÓPEZ FOLLEGATTI 2000 contienen más información sobre esta experiencia.

<sup>15</sup> Recientemente, sin embargo, la experiencia de Ilo ha sufrido reveses importantes. En 2002 se eligió como alcalde a Jorge Mendoza Pérez, un candidato independiente al que se refieren constantemente como un 'outsider'. Como no apoya este proceso, ya ha tratado de atascarlo, pero sin lograrlo.

colaboración hacia el proceso de presupuesto participativo. El gobierno ha mostrado flexibilidad en términos de alentar la participación. Por ejemplo, de acuerdo con una ONGD observadora, en el 2004 el gobierno permitió que los agentes no cumplieran con los requisitos legales estrictos para participar con voz pero sin voto. Por otro lado, no apoyan activamente el mecanismo del CCR, aduciendo falta de tiempo.

### ***Consejo de Coordinación Regional de 2003-2004***

Moquegua ha tenido un éxito moderado en términos de los procesos participativos. En 2003, el CCR se reunió en efecto en dos oportunidades para aprobar el Plan Concertado de Desarrollo Regional y el presupuesto. En el año 2004 se sostuvieron tres reuniones para aprobar el plan y el presupuesto. En el 2004, se sostuvieron tres reuniones, nuevamente para debatir y aprobar el presupuesto y para aprobar el marco regulatorio interno del CCR. Se considera que los representantes de la sociedad civil son activos al menos en el nivel provincial y que no tienen mecanismos formales de informar a sus miembros sobre las actividades regionales.

Comenzando con el proceso electoral del 2003, el CCR demostró tener problemas. Durante las elecciones, la sociedad civil se organizó en dos listas. La lista que ganó contenía nombres de organizaciones laborales o frentes y la otra lista estaba conformada por grupos de pequeños y medianos empresarios. El voto se dividió entre estos dos sectores que compiten históricamente entre sí y la lista perdedora amenazó con abrir un proceso legal. Otro problema reside en la falta de información sobre el mecanismo. En las entrevistas, los miembros mostraron una actitud interesada pero pasiva al mismo tiempo hacia el mecanismo. Quieren participar más, pero todos sienten que necesitan más información sobre los roles del CCR. Afirmaron que estaban esperando ser convocados por el gobierno regional y no convocan a reuniones por sí mismos.

Finalmente, los CCR no son activos dentro de la política regional y no coordinan con otros mecanismos en la región como la MCLCP.

### ***Presupuesto participativo (2002-2004)***

La experiencia presupuestal, por otro lado, ha tenido más éxito que el CCR. Aunque los entrevistados dijeron que había tenido un inicio lleno de dificultades, ahora se desenvolvía con mucho mayor facilidad. El primer año, como parte del programa piloto del 2002 del MEF, la Comisión Transitoria de Administración Regional (CTAR) se encontró con problemas para que aceptaran sus proyectos, ya que estos no cumplían con los requisitos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).<sup>16</sup> Como resultado, la región perdió dinero. Quizá debido a este fracaso, el gobierno regional tomó el proceso del 2003 de una manera técnicamente agresiva. El gobierno regional vino con perfiles listos para cumplir los requisitos del SNIP. El resultado fue que los agentes de la sociedad civil consideraron que el gobierno controlaba demasiado el proceso. Según los entrevistados, para el 2004, el gobierno encontró un equilibrio entre la calidad técnica y la participación.

¿En qué medida está participando la sociedad civil en el proceso? Están proporcionando asistencia técnica en varias áreas. La MCLCP está apoyando activamente el proceso presupuestal. Aunque durante esta época ninguna ONGD local estaba apoyando el proceso. Una ONGD basada en Lima, el Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), que trabaja de cerca con la MCLCP, estaba activa en todas las fases del proceso desde el 2004. Sin embargo, como se mencionó antes, el CCR no participa activamente y el gobierno regional no incluyó a los representantes de la sociedad civil regional en su equipo técnico en los años 2003 y 2004. De este modo, aún se puede mejorar en términos de participación en el proceso presupuestal.

---

<sup>16</sup> El MEF instaló su SNIP en 2000 para verificar y aprobar los proyectos de inversión de capital.

### 1.3. Cajamarca

Se conoce más a Cajamarca por su activo y controvertido sector minero. Los conflictos sobre el impacto ambiental y las futuras perforaciones de la mina han plagado la región y han atraído atención nacional e internacional. Aunque la presencia de la mina de oro más grande del mundo, Yanacocha, ha traído empleo, carreteras y crecimiento en general a la región —especialmente en la capital y alrededor de la misma— también ha traído altos niveles de protesta y violencia. La región, ubicada en los Andes del norte, tiene una población de aproximadamente 1,3 millones de personas y está constituida por trece provincias. El 76% de la población es rural y 73% por ciento vive en la pobreza. Además de la minería, la economía se basa principalmente en la agricultura (Gobierno Regional Cajamarca 2003a).

La sociedad de Cajamarca se ha estado organizando por décadas. Aun así, como en Moquegua, la actividad organizativa también varía en la región. El sur fue afectado por el terrorismo y las organizaciones siguen siendo débiles. El centro es principalmente rural y tiene un sector campesino bien organizado. En el norte es donde las rondas campesinas se encuentran más activas.<sup>17</sup> La sociedad civil cajamarquina contemporánea está marcada por dos características: altos niveles de conflictos alrededor de los asuntos mineros y una fuerte historia de concertación política en la forma de mesas de concertación distritales y regionales.<sup>18</sup> Hoy las organizaciones más activas de la sociedad civil

---

<sup>17</sup> Estos comités datan de los años setenta cuando varias comunidades comenzaron a organizarse para evitar los hurtos menores y el abigeato (Gitlitz y Rojas 1983). Hoy se estima que más de cien mil personas participan en las rondas en Cajamarca (Laos Fernández, Paredes y Rodríguez 2003).

<sup>18</sup> En 1993, el liderazgo de izquierda constituyó una de las primeras mesas de concertación en la ciudad de Cajamarca. Durante los seis años en los que estuvo más activo, formuló un plan de desarrollo provincial usando una metodología participativa. Esta experiencia fomentó el establecimiento de mecanismos similares en otras partes del país (Portocarrero et al 2002). No obstante, debido a problemas de personalidad

reúnen a obreros, campesinos y al movimiento ambiental, cuyo punto de referencia es una organización afiliada con la Iglesia Católica. Varias ONGD también trabajan activamente en la región.

El gobierno regional en Cajamarca es firmemente aprista: el presidente y ocho de los trece miembros del consejo regional son partidarios del Apra. Luis Felipe Gastelumendi ganó con apenas 23.67% del voto (Meléndez Guerrero 2003). Una peculiaridad de la región es que el presidente a menudo está inexplicablemente ausente y el vicepresidente, Alejandro Rebaza Martell, tiende a actuar como la autoridad regional más alta. En los altos niveles, el apoyo del gobierno a los mecanismos participativos se describe mayormente como tibio, especialmente al inicio de su investidura. Aunque han cumplido con muchos de los mecanismos legales, no están promoviendo activamente los mecanismos, especialmente el CCR. Los funcionarios más altos del gobierno expresaron que el CCR no está funcionando y que planean crear otros mecanismos para sustituirlo. Apoyan especialmente las reuniones de las municipalidades, ya que involucran a más personas y permiten al gobierno ir directamente a la población para hacer consultas y otros similares.<sup>19</sup>

Por otro lado, los funcionarios de nivel regional más bajo han demostrado mayor compromiso con el proceso presupuestal a medida que evoluciona. Durante el primer año del presupuesto participativo, ellos no apoyaron activamente el proceso. Recibieron ofrecimientos de

---

y conflicto entre actores clave, dejó de funcionar en 2000 (Diez 2002). En 2001, la MCLCP estableció una oficina regional y se dotó de una estructura. Entonces, en 2004, el nuevo alcalde aprista, Emilio Horna Pereira, revivió la mesa provincial original. De este modo, la provincia capital es única porque hay una estructura regional de MCLCP y una mesa redonda provincial.

<sup>19</sup> La falta de entusiasmo, sin embargo, no se explica por la política partidaria. A nivel municipal, liderado también por un alcalde aprista, el Consejo de Coordinación Regional —estos mecanismos también existen en los niveles provinciales y distritales— se encuentra activo en la política de la ciudad.

apoyo de la MCLCP y sin embargo no los aceptaron. De cualquier modo, esta actitud cambió con el tiempo y la mayoría de los entrevistados notaron que en el 2004 el equipo de presupuesto del gobierno se abrió a la asistencia de la MCLCP y de las ONGD. Esto es en parte porque la oficina del presidente se ha dado cuenta de los beneficios políticos del proceso y les ha dado «rienda suelta».

### ***Consejo de Coordinación Regional 2003-2004***

Como en Moquegua, los mecanismos participativos tienen un éxito moderado en Cajamarca. De acuerdo con los registros del gobierno regional, el CCR se reunió cuatro veces en el 2003, tres de las cuales fueron reuniones extraordinarias (Gobierno Regional de Cajamarca 2004). Una reunión fue en realidad parte del proceso presupuestal<sup>20</sup> y se convocó a otra para debatir las regulaciones internas. Durante las reuniones extraordinarias fue a menudo imposible alcanzar un quórum. En el 2004 experimentaron problemas similares. El gobierno convocó a tres reuniones, pero suspendió dos debido a la falta de quórum (GPC 2005).

Durante la elección de la sociedad civil del 2003 se hicieron evidentes las irregularidades en el mecanismo. De acuerdo con la ley nacional, debe haber nueve miembros de la sociedad civil y trece alcaldes provinciales que participan en el CCR. Para expandir la representación, el gobierno regional decidió incluir a representantes «invitados»: ocho alcaldes adicionales y cinco miembros de la sociedad civil —todos de los distritos más pobres y de las áreas de frontera—. <sup>21</sup> De acuerdo con los funcionarios del gobierno regional, el presidente decidió expandir los mecanismos, debido a que algunos alcaldes distritales expresaron su

---

<sup>20</sup> En una evaluación de los CCR en 2004, GPC (2005) nota que es común que las regiones consideren la participación del CCR en el proceso de elaboración del presupuesto como una reunión oficial, cuando en realidad no lo es.

<sup>21</sup> Ver: GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA 2003b.

interés en participar. Sin embargo, no es claro qué criterios se usaron para escoger a los invitados de la sociedad civil.

La mejor manera de describir el proceso electoral es como «informal». El gobierno regional dictó categorías específicas de organizaciones y el número de representantes que se debería elegir de cada categoría. Durante las elecciones no se votó formalmente, sino que los grupos acordaron informalmente quién representaría a cada categoría. En algunos casos, los representantes «electos» no estaban presentes ni registrados, como fue el caso de dos representantes de las universidades locales y algunas categorías, como la iglesia, no fueron elegidas.

El CCR del 2003 - 2004 logró pocas cosas. Las barreras más grandes para el éxito fueron los problemas con la asistencia y la falta de interés. Los representantes de las universidades se mostraron particularmente desinteresados en participar. En las entrevistas, solo los representantes de las ONGD parecían interesarse en reforzar el mecanismo. Muchos citaron el tiempo y la distancia como explicación. Cajamarca es un caso típico en la región andina en que el transporte y las comunicaciones dentro de la región son muy difíciles, debido a la mala infraestructura. Viajar en ómnibus de un extremo de la región a la capital a menudo puede tomar más de un día. Las fuertes lluvias a menudo destruyen o bloquean las carreteras. Sin embargo, varios de los que no asisten a las reuniones viven y trabajan en la ciudad. Así, los problemas de transporte no explican completamente la falta de participación. Según los participantes y los funcionarios gubernamentales, los alcaldes mostraron una asistencia incluso peor en el 2003 y 2004. Tanto los alcaldes apristas como los demás no asistieron, aduciendo que toma demasiado tiempo y que las reuniones no son importantes. En este caso, tampoco son una excusa ni el tiempo ni la distancia. A los alcaldes se les paga por el tiempo y la municipalidad puede pagar sus viajes. En vez de esto, los entrevistados atribuyeron las bajas tasas de asistencia a otros factores, como el no querer apoyar al presidente —incluso si son

de su propio partido— y a su frustración con el sesgo urbano que se le da a todos sus esfuerzos de desarrollo.<sup>22</sup>

Otros mecanismos, como la MCLCP, no están particularmente involucrados en el proceso del CCR. Varios entrevistados mencionaron una confusión general respecto de la diferencia entre la MCLCP y el CCR.<sup>23</sup> De este modo, mientras que algunos miembros expresaron su interés en fortalecer el mecanismo en el tiempo, en general el CCR no está logrando sus metas.

### ***Presupuesto participativo (2003-2004)***

El proceso presupuestal en Cajamarca ha mejorado con el tiempo. El proceso del 2003 fue apresurado y en general insatisfactorio y el Consejo Regional cambió el presupuesto luego de los talleres participativos (O'Brien 2004; López Ricci y Wiener 2004). Todos los entrevistados estuvieron de acuerdo en que el proceso fue más exitoso en el 2004, principalmente porque hubo más tiempo para desarrollarlo correctamente. También hubo más talleres regionales y un equipo técnico más grande que el del año anterior. La sociedad civil desempeñó un papel activo en el proceso. En el 2004, el equipo técnico estaba conformado por nueve representantes de ONGD y dos de la MCLCP (Gobierno Regional de Cajamarca 2004a y 2004b). Esto se ha expandido desde el proceso del 2003 cuando hubo dos representantes de ONGD, uno de las universidades y dos de la MCLCP (López Ricci y Wiener 2004). Las ONGD también proporcionaron otras formas de asistencia técnica. Por ejemplo, CEDEPES ayudó a un consorcio de pequeños productores a redactar una propuesta que iban a presentar.

---

<sup>22</sup> Para muchos alcaldes provinciales y distritales, se quedan demasiados fondos en la capital y los esfuerzos de descentralización no los están ayudando necesariamente en el nivel local. Demuestran su descontento no apoyando a los mecanismos regionales.

<sup>23</sup> Este problema es generalmente cierto en todo el país. Ver: PANFICHI y DAMMERT 2006.

Y, la MCLCP regional también desempeñó un papel importante en el proceso. De este modo, la experiencia está emergiendo como relativamente participativa.

#### **1.4. Ayacucho**

Ayacucho fue la región más afectada por el violento conflicto de veinte años entre el Estado peruano, los campesinos y Sendero Luminoso.<sup>24</sup> Sendero Luminoso nació en los años setenta en esta región, bajo el liderazgo del profesor universitario Abimael Guzmán. Según el informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación murieron aproximadamente 69,280 personas durante el conflicto, la mayoría de las cuales eran campesinos. El 40% de ellas vivían en Ayacucho (CVR 2003).

Esta región está ubicada en los Andes centrales y tiene aproximadamente medio millón de habitantes que viven en once provincias. Se estima que el 46% de la población vive en el área urbana que rodea la capital. La ganadería y la agricultura son las principales fuentes de ingreso en esta región y el 99% de quienes trabajan en este sector son agricultores pequeños y medianos (Gobierno Regional Ayacucho, sin fecha). Ayacucho es una de las regiones más pobres del Perú, ya que más del 70% de su población vive en la pobreza. El 50% de la población vive sin acceso al agua, 87% sin acceso a los sistemas de desagüe y más del 70% sin electricidad (Gobierno Regional Ayacucho, sin fecha).

En esta región, las iniciativas de organización son débiles, debido sobre todo a los veinte años de conflicto con Sendero Luminoso. Además de las severas consecuencias económicas, la estructura social de la región sufrió cuando los campesinos huyeron a Huamanga o a Lima. Durante

---

<sup>24</sup> Existe una extensa literatura sobre las causas y consecuencias del ascenso y caída de Sendero. Ver, por ejemplo, McCLINTOCK 1998; PALMER 1994; DEGREGORI 1996, 1990, 1989; CONTRERAS y CUETO 2004.

el conflicto, muchos profesionales y activistas de la sociedad civil huyeron de la región o cesaron sus actividades para evitar los ataques. Otros fueron asesinados, debido a que Sendero Luminoso los veía como perpetradores de un sistema inherentemente injusto. Ludwig Huber et. al. (Avila 2003: 52) escriben lo siguiente sobre la sociedad civil presente:

En Ayacucho existe actualmente un clima social de extrema fragmentación, donde reinan la desconfianza, las acusaciones y los chismes. El común denominador que de vez en cuando une a los diferentes sectores sociales es el hecho de ser ayacuchanos. Sin embargo, cuando se forman alianzas, es por lo general en contra de algo o alguien [...] y muy pocas veces sobre la base de propuestas.

A pesar de que la sociedad civil es débil y fragmentada, existen algunos actores regionales importantes. Ayacucho se precia de tener un movimiento social emergente de cocaleros.<sup>25</sup> Los consorcios regionales de clubes de madres, los frentes de defensa y las organizaciones sindicales también se muestran activos en la política regional.<sup>26</sup>

El gobierno regional en Ayacucho también es aprista. Werner Omar Quezada Martínez ganó con apenas el 22.97% del voto popular (Meléndez Guerrero 2003). Sin embargo, tiene poco apoyo público y se le ha acusado de irregularidades en las contrataciones y de abuso de autoridad. Ni él ni las oficinas técnicas de su gobierno apoyan los mecanismos participativos. En vez de eso, prefieren sostener audiencias

---

<sup>25</sup> El movimiento multiregional original, llamado la Confederación Nacional de Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú (CONPACC), convocó su primera conferencia nacional en 2003. Desde entonces, los agricultores en Ayacucho, Cusco y Huánuco se han separado de esta organización —debido a conflictos internos— y han formado a Junta de Productores Agropecuarios de los Valles Cocaleros del Perú. Han convocado a varias huelgas regionales para exigir el final de la erradicación forzada de las hojas de coca y la fumigación de las hojas en los valles.

<sup>26</sup> Ver más sobre estas organizaciones en DIEZ 2003, y HUBER et. al. citado en Avila 2003.

públicas para llegar directamente a las personas. De esta manera, no son un gobierno regional particularmente participativo.

#### ***Consejo de Coordinación Regional de 2003-2004***

El CCR 2003–2004 en Ayacucho fue inactivo y débil. Tanto en el 2003 como en el 2004, hubo una sola reunión para aprobar el presupuesto participativo (GPC 2004, 2005). A diferencia de las otras regiones, varias organizaciones de base participan en los mecanismos. Sin embargo, también hay una ausencia notable de varios actores regionales muy importantes, como los cocaleros, las ONGD y la MCLCP. Las ONGD adujeron que su no participación se debía al hecho de que la ley no hubiera estado diseñada originalmente para la participación de las ONGD. También, preferían esforzarse en la MCLCP regional a la que consideran un espacio de diálogo más eficaz.

En las entrevistas, los miembros del CCR mencionaron su frustración con la experiencia y un nivel de descontento generalizado. Esta falta de interés fue especialmente aparente en la Cámara de Comercio. La persona que los había representado legalmente en las elecciones había renunciado a su organización y ellos no habían nombrado a otra a mediados del año 2004. De este modo, ambos miembros de la sociedad civil y del gobierno regional demostraron poco interés en este mecanismo.

El CCR tampoco tiene una relación de colaboración con otros mecanismos. Por ejemplo, en el caso de la MCLCP, los miembros de la mesa dijeron que decidieron conscientemente no participar en el mecanismo. Según ellos, analizaron el mecanismo y decidieron eso, porque era puramente consultivo, no valía la pena su esfuerzo. En suma, ni la sociedad civil ni el Estado están interesados en el CCR.

### ***Presupuesto participativo (2003-2004)***

El proceso de presupuesto participativo en Ayacucho ha empeorado con el tiempo. En ambos años los talleres provinciales tomaron la misma forma: el gobierno anunciaba cuánto iba a recibir cada provincia y entonces los alcaldes y sus equipos decidían cómo gastar el dinero. Sin embargo, con el tiempo, el nivel de participación de los actores de la sociedad civil se ha empeorado. En el 2003, el proceso estaba relativamente abierto a su participación en ambos talleres y en el equipo técnico. Al final, sin embargo, el gobierno no respetó los acuerdos que surgieron del taller regional y cambió el presupuesto final.

En el 2004, el proceso cambió de varias maneras. Primero, PRODES, un programa de USAID con base en Lima para ayudar a la descentralización en las zonas productoras de coca, y sus socios locales proporcionaron el primer apoyo técnico. Aunque la calidad técnica continuó siendo alta en el 2004, nuevos funcionarios en el gobierno restringieron el nivel de participación que los actores de la sociedad civil tenían en el proceso. Inicialmente, en el proceso del 2004, el gobierno regional rompió la alianza con la MCLCP. En las entrevistas, los funcionarios del gobierno regional arremetieron contra el papel que habían desempeñado las ONGD en el proceso durante el 2003 y dijeron que en adelante el gobierno regional planea tomar totalmente el control de los procesos presupuestales.

El taller regional del 2004 fue descrito como un fracaso. El gobierno presentó el presupuesto y no permitió un verdadero debate ni discusión sobre los proyectos. Según los participantes, varios agentes participantes se retiraron del taller —especialmente los activistas de las organizaciones de base—, debido a su desacuerdo con cómo estaba evolucionando. Este caso también demuestra cómo se puede manipular el proceso. El gobierno presentó un acta final firmada por los agentes. Aun así, en las entrevistas, los agentes dijeron que habían rehusado firmar esta acta debido a las irregularidades. Como las firmas son en realidad rúbricas,

son imposibles de verificar. En suma, Ayacucho tiene un gobierno hostil a la participación y actores sociales fragmentados y a menudo cansados de luchar por el cambio.

### **1.5. Cusco**

Cusco es una región conocida por sus altos niveles de organización y de activismo izquierdista. La región está ubicada en la parte sur de la sierra del Perú y tiene una población de aproximadamente 1,1 millón de personas. La ganadería, la agricultura y el turismo son las actividades económicas principales de esta región. De acuerdo con las estadísticas del gobierno peruano, el 66% de su población es rural y el 53.7% vive en la pobreza.

La sociedad civil de Cusco es una de las más activas y cohesionadas en el país. La historia de activismo de la región fue especialmente evidente en los años ochenta, cuando varios alcaldes izquierdistas implementaron mecanismos participativos en sus municipalidades.<sup>27</sup> Otro aspecto único de la sociedad civil del Cusco es la Asamblea Regional, formada en 1998 en reacción al intento de Fujimori de privatizar la planta hidroeléctrica cercana a Machu Picchu. Los activistas laborales, las organizaciones campesinas y las asociaciones de empresarios estuvieron de acuerdo en que privatizar la planta iría en contra de los intereses regionales. La coalición se unió bajo la bandera de la democratización, la descentralización y la anti-privatización. Al final, evitaron la venta con éxito. Las alianzas construidas durante este proceso continúan existiendo hoy en día y proporcionan un grado de cohesión al sector de sociedad civil que no se encuentra en muchas regiones.

El gobierno regional del Cusco apoya generalmente al CCR y el presupuesto participativo. El presidente, Carlos Cuaresma, también

---

<sup>27</sup> Ver GARCÍA DE CHU y PIAZZA 1998, PORTOCARRERO et al 2002, REMY 2005.

ganó con una ligera mayoría en la elección de 2002, apenas 19.95% del voto (Meléndez Guerrero 2003). Cuaresma representa al partido FIM, aunque sus raíces —como en el caso de Simon en Lambayeque y Constantinides en Moquegua— provienen de la izquierda. Sin embargo, a diferencia de Simon, no inició su período comprometido con los procesos participativos. Más bien se ha convencido lentamente de que sirven a sus metas políticas. El equipo técnico del gobierno regional también está abierto al proceso y está comprometido con mejorarlo con el tiempo. Cuando se los entrevistó, los representantes de la oficina del presupuesto mencionaron repetidamente la necesidad de basar el presupuesto en el plan de desarrollo y no cambiarlo de acuerdo a intereses políticos. De este modo, se puede decir que el gobierno regional es un gobierno comprometido con la implementación de los mecanismos participativos, aunque por propósitos utilitarios.

#### ***Consejo de Coordinación Regional de 2003-2004***

Cusco representa otra experiencia exitosa en términos del CCR y del proceso presupuestal. El CCR es organizado y se reúne regularmente. En el 2003 lo hizo tres veces y en el 2004 dos veces (Asociación Arariwa y Centro Bartolomé de las Casas 2003 y 2005). Según los participantes, el registro y la elección de las organizaciones de la sociedad civil en el 2003 se desarrollaron sin tropiezos. No obstante, no pareció que el gobierno tratara de ser flexible para permitir que se registraran más organizaciones. En efecto, los funcionarios admitieron haber desestimado a varias organizaciones porque no cumplían los requisitos de ley. Como resultado de esto, existe un sesgo urbano fuerte en la lista y las ONGD se encuentran sobre-representadas.

Luego de la elección del 2003 se hicieron evidentes dos problemas. Primero, un miembro nunca asistió a ninguna reunión. Segundo, el gobierno colocó a las organizaciones de mujeres, de jóvenes y de vecinos en la misma categoría, lo que resultó problemático. Las organizaciones

de mujeres dividieron su voto y un representante masculino del Club de Leones surgió como el representante —aunque el gobierno ordenó una cuota de género—. No obstante, la manera en que se han resuelto estos problemas apunta al éxito de este órgano. El CCR ha podido avanzar sin la participación activa del representante ausente. Continúan reuniéndose y su ausencia no afecta las reuniones.<sup>28</sup> Por otro lado, para resolver la cuestión de género, el representante del Club de Leones y las organizaciones de mujeres decidieron nombrar un co representante de las organizaciones de mujeres para que asistiera a las reuniones. Según el miembro oficial del CCR, no trabajan juntos como equipo y la representante de las mujeres es un miembro sin derecho a voto del CCR. La flexibilidad y actitud frente a estos problemas sugiere que el CCR puede surgir como una fuerza importante en la política regional.

¿Qué explica este éxito? El éxito del CCR reside en sus membresía de sociedad civil. Los representantes de la sociedad civil en el CCR están bien organizados y convocan a sus propias reuniones cuando sienten que se tiene que debatir sobre un problema. Hay un buen nivel de comunicación entre todos los miembros de la sociedad civil. Además han logrado varios resultados interesantes. Cuando se consultó al CCR sobre el plan concertado de desarrollo regional de mediano plazo, este sugirió añadir otro objetivo estratégico —el medio ambiente— lo cual fue aceptado e incluido en el plan final. Generalmente los miembros a) son miembros activos de la comunidad y b) están comprometidos en dedicar tiempo y recursos al mecanismo.<sup>29</sup>

Por otro lado, varios entrevistados mencionaron el importante papel que desempeñan las ONGD. Tienen los fondos y el tiempo para hacer

---

<sup>28</sup> Esto se debe en parte a un mayor tamaño del cuerpo, es decir, nueve miembros de la sociedad civil. En Lambayeque, la ausencia de un representante de la sociedad civil significó una tasa de ausentismo del 50%. En Cusco no se siente uno en nueve.

<sup>29</sup> Romeo Grompone (2005) proporciona una discusión de la naturaleza única de la sociedad civil del Cusco —en términos de profesionalismo y relaciones—.

investigaciones, organizar reuniones e incluso proveer cosas simples como una taza de café y algunas galletas a quienes asisten. Otro factor importante es el alto nivel de cohesión entre los miembros de la sociedad civil del Cusco. Además, el CCR recibe apoyo activo de otros actores de la sociedad civil y la MCLCP ha tomado la decisión consciente de apoyar a esta entidad. La asamblea regional no está presente formalmente, porque no cumple con los requisitos legales, pero muchos de sus miembros están en el CCR.

Por supuesto, el CCR también tiene problemas. Nuevamente, el ausentismo entre los alcaldes es un problema. Por ejemplo, en la tercera reunión del 2003, no asistieron los alcaldes (Asociación Arariwa y Centro Bartolomé de las Casas 2003). Sin embargo, según lo que afirman los entrevistados, el presidente les habló personalmente a los alcaldes y los presionó para que asistan. Aunque la tasa de asistencia no llega al 100%, asisten suficientes miembros para lograr un quórum.<sup>30</sup> Además, el grupo no es necesariamente representativo de las masas en el Cusco. Varios de los miembros del CCR tienen alto grado de educación y son actores regionales de élite.

### ***Presupuesto participativo (2003-2004)***

La experiencia de elaborar el presupuesto participativo en el Cusco se considera exitosa también. En el 2003, el gobierno regional sostuvo talleres participativos a nivel provincial y regional para discutir y priorizar proyectos por provincia. Sin embargo, al final el gobierno regional no respetó las listas que surgieron del taller final (O'Brien 2004, López Ricci y Wiener 2004). Los representantes de la sociedad civil, especialmente del CCR y la MCLCP, presionaron al gobierno para que no cometiera el mismo error en el 2004 y se centraron en ligar los proyectos regionales al plan estratégico. Como resultado de esto, en

---

<sup>30</sup> Por ejemplo, 15 miembros; 7 alcaldes (de 13) y 8 miembros de la sociedad civil (de 9) (Asociación Arariwa y Centro Bartolomé de las Casas 2004).

el año 2004 los participantes organizaron sus grupos de trabajo en el taller regional alrededor de los nueve objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Regional. En general, los entrevistados hablaron del proceso de 2004 en términos muy positivos.

¿Qué impacto han tenido los actores de la sociedad civil en el proceso de elaboración del presupuesto? Primero, presionaron para tener más proyectos sociales, especialmente en el área de la educación. Los miembros del CCR mencionaron con orgullo el hecho de que el presupuesto regional del 2005 debe dedicar 15% a los programas educativos. Segundo, empujaron al gobierno regional a separar dinero para los gastos asociados con la promoción de los mecanismos participativos. Tercero, han luchado exitosamente para debatir el canon generado por Camisea de una manera participativa, yendo mucho más allá de los requisitos legales. Cuarto, el equipo técnico ha expandido el número de representantes de la sociedad civil en el tiempo. En el 2003 tres miembros representaban a organizaciones de la sociedad civil y en el 2004 el equipo ya incluía a seis (Asociación Arariwa y Centro Bartolomé de las Casas 2005). Finalmente, el CCR también estuvo activo en el proceso, participando en los talleres y haciendo comentarios cuando se presentó el presupuesto para su aprobación en el año 2004. Así, el proceso presupuestal se ha desarrollado como un proceso muy exitoso en Cusco.

### **1.6. Loreto**

Loreto, con sus exuberantes paisajes y clima tropical, tiene una población de aproximadamente 736 mil habitantes, esparcidos en seis provincias. Más del 54% de la población vive en la provincial urbana de Maynas, que alberga la ciudad capital de Iquitos. El 70% de la población vive en la pobreza y la mayor parte de la economía se basa en las industrias de la pesca y la madera. La región también sufre de graves problemas de transporte y comunicaciones debido a su geografía. Las espesas selvas

cubren 80% por ciento de su área y es casi imposible despejarlas para abrir carreteras.

La sociedad de Loreto ha estado históricamente menos organizada que otras regiones debido a su condición económica, política y geográfica marginal en el país.<sup>31</sup> Los sectores más organizados son los empresarios, los campesinos, los indígenas y los pobres urbanos. Debido a su proximidad al Ecuador, la región ha sufrido de conflictos fronterizos y el estallido más reciente ocurrió en 1995 cuando ambos países desplegaron sus tropas en el área fronteriza. Los esfuerzos de mantenimiento de la paz comenzaron casi inmediatamente y los funcionarios nacionales e internacionales de alto nivel iniciaron un proceso de dos años para resolver la disputa.<sup>32</sup> Esta disputa ha afectado la naturaleza de la sociedad civil. El Frente de Defensa de Loreto defiende activamente los intereses regionales cuando surgen conflictos.<sup>33</sup> En 1995, el frente presionó a Fujimori a que ceda menos terreno a Ecuador, por ejemplo. Ellos movilizaron a sus miembros para una campaña de democratización y descentralización a finales de los noventa e incluso han expresado un deseo hacia la autonomía administrativa total de la región. Aunque el frente ha llevado a cierto grado de cohesión en términos de un movimiento regional, demuestra una actitud de mucha confrontación y falta de voluntad de trabajar con el gobierno regional. En vez de eso, los líderes prefieren cuestionar al gobierno regional por medio

---

<sup>31</sup> Sobre la historia de Loreto y la región Amazonas, ver GRANERO y BARCLAY 2002 y CONTRERAS y CUETO 2004.

<sup>32</sup> Hay más información sobre el conflicto en PALMER 1997, CONTRERAS y CUETO 2004, GRANERO y BARCLAY 2002.

<sup>33</sup> El frente es una organización regional que reúne una gran coalición de organizaciones, como grupos laborales, partidos políticos y GOR. Se inició en los años setenta cuando se descubrió petróleo en Loreto. Su propósito en esa época fue la defensa de Loreto y asegurar que los ingresos por petróleo beneficiaran a la región y no solo al gobierno central. Estuvo inactivo durante los años ochenta, pero volvió a surgir como un actor regional poderoso cuando se encendió el conflicto fronterizo en 1995. Ver también GRANERO y BARCLAY 2002.

de la protesta y la crítica públicas. En las entrevistas, los funcionarios notaron que no querían apoyar a este gobierno regional, por ejemplo, arguyendo que está tratando de neutralizar el poder del pueblo y que no participarán en ese esfuerzo.

Robinson Rivadeneyra Reátegui, el presidente regional, representa al movimiento Unidos por Loreto (UNIPOL) y obtuvo la presidencia con 36.51% (Meléndez Guerrero 2003). Como sus contrapartes en Cusco y Moquegua, Rivadeneyra también es un ejemplo de exizquierdista que se ha movido hacia la derecha con el tiempo. Aun así, con estas raíces, no ha apoyado a ninguno de los mecanismos participativos. Se conoce que tiene un estilo personal autoritario. Ha afirmado que el presupuesto participativo no es la manera de mejorar la democracia. Según él, solo levanta falsas expectativas que el gobierno regional no puede satisfacer debido a la estrechez presupuestal. Su equipo técnico no promueve la participación activamente, demostró una actitud resignada respecto del CCR y sugirió que sus propios esfuerzos se aprovecharían mejor promoviendo otros mecanismos, como las audiencias públicas.

#### ***Consejo de Coordinación Regional de 2003-2004***

Como en Ayacucho, el CCR apenas funciona. Los entrevistados, que participan en el CCR o lo monitorean localmente, informaron que hubo dos reuniones en el 2003 pero ninguna en el 2004. La calidad de la participación de la sociedad civil no fue alta, por ejemplo en el 2003 cuando se reunieron formalmente para aprobar el plan de desarrollo regional, el CCR no recomendó cambios. Los entrevistados dijeron que los alcaldes no participan y que los miembros de la sociedad civil de las áreas más rurales no pueden viajar para las reuniones.

#### ***Presupuesto participativo (2003-2004)***

Al igual que en Ayacucho, la participación de la sociedad civil en el proceso presupuestal empeoró con el tiempo. En el 2003, el gobierno

regional comenzó a oponer resistencia a la participación de la sociedad civil. El gobierno rehusó la asistencia de la MCLCP y emprendió el proceso por su cuenta. Esto continuó en el año siguiente. Mientras que los talleres del 2003 estaban abiertos a los agentes de la sociedad civil, el gobierno expresó su descontento con la cantidad y calidad de su participación. De este modo, para el proceso del 2004, el gobierno pidió a la MCLCP regional que se ocupara de la tarea de registrar las organizaciones de sociedad civil. Aprobaron una ordenanza que establecía que solo veinticinco representantes de la sociedad civil podían participar para asegurar una participación más «ordenada» (Gobierno Regional de Loreto 2004). La MCLCP organizó entonces un proceso electoral y capacitó a los veinticinco representantes para que participaran en el proceso presupuestal.

¿Qué impacto tuvo la sociedad civil en el proceso? Según las instituciones que participaron en el proceso, la sociedad civil sí presentó algunos proyectos, pero ninguno logró llegar al presupuesto final. Algunos miembros cabildaron por proyectos que tomaban en cuenta la agenda de su organización. Por ejemplo, un agente que participaba representaba a la asociación de discapacitados. Presionó para financiar proyectos que tomaban en cuenta los problemas de la discapacidad. Pero al final, el impacto fue mínimo. Una limitación residía en el hecho de que los veinticinco agentes solo provenían de la capital. Durante los grupos de trabajo, se organizó equipos por provincias, entonces solo participaron en debates sobre los proyectos de la capital.

En suma, una revisión a las seis experiencias regionales demuestra la rica diversidad de experiencias, no solo en términos de iniciativas organizativas y de los gobiernos regionales, sino en términos de cómo funcionan los mecanismos participativos en el país. La siguiente sección explora los distintos factores que nos ayudan a comprender las condiciones que facilitan la participación en base a estas experiencias.

## **2. Explicando el éxito: factores que mejoran los procesos participativos**

En términos de los procesos participativos es posible identificar tres tipos de casos: exitosos, moderadamente exitosos y sin éxito. Un caso exitoso tiene las siguientes características:

- CCR del 2003-2004: en el año 2004 se sostuvo al menos dos reuniones oficiales; la sociedad civil hizo recomendaciones sobre el presupuesto o el Plan de Desarrollo Regional al presidente y estas fueron aceptadas; una mayoría de miembros de la sociedad civil participó activamente en el CCR.
- Presupuesto Participativo (2003 - 2004): el gobierno regional ha seguido la mayoría de pasos de la metodología del MEF,<sup>34</sup> por lo que el proceso mejoró de manera demostrable del 2003 al 2004. El proceso presupuestal del 2004 produjo un presupuesto para el 2005 ligado de manera satisfactoria al plan concertado del desarrollo regional<sup>35</sup> y el equipo técnico tiene entre sus miembros a representantes de la sociedad civil local a partir del 2004.

Los casos en los que no se logró el éxito no tienen ninguna de las características anteriores y un caso con éxito moderado mostrará algunas de las características, pero no todas. Por supuesto, incluso en los casos «exitosos», hay muchos problemas con los procesos, especialmente el CCR. Ninguno se considera un caso extremadamente exitoso o paradigmático de participación. Sin embargo, en algunos casos es posible ver hallazgos interesantes en muy poco tiempo. Sostengo que

---

<sup>34</sup> Casi ningún gobierno regional emprendió todos los pasos que recomienda el MEF, especialmente constituir un Comité de Supervisión Regional —el último paso—. Ver LÓPEZ RICCI y WIENER 2004, LÓPEZ RICCI 2005.

<sup>35</sup> En el 2004 la MCLCP nacional calificó a cada región utilizando las siguientes categorías: satisfactorio, menos que satisfactorio, no satisfactorio. Ver DEL ÁGUILA PERALTA 2004.

podemos utilizar estos casos para ayudarnos a comprender los factores que contribuyen con su éxito.

Dos regiones, Lambayeque y Cusco, demuestran altos niveles de éxito con los mecanismos de participación. Moquegua y Cajamarca ilustran casos exitosos más moderadamente en términos de los procesos de participación. Las dos regiones finales, Ayacucho y Loreto, reflejan problemas severos con los mecanismos participativos. La siguiente tabla resume los casos en términos de cada criterio.

¿Qué factores explican las variaciones en el nivel de éxito? Una comparación sistemática demuestra que dos factores contribuyen con el éxito: el estilo de liderazgo del gobierno regional combinado con una sociedad civil organizada, cohesionada y colaboradora. Esta combinación de factores facilita la implementación exitosa de mecanismos de participación en el nivel subnacional.

**Tabla 1**  
**Categorización de regiones**

Región	CCR					Presupuesto Participativo				
	¿Dos reuniones (2004)?	¿Recomendaciones aceptadas?	¿Participación activa de la sociedad civil?	¿Se siguió el método del MEF?	¿Mejoró con el tiempo?	¿Equipo técnico?	¿Ligado exitosamente con el Plan concertado de Desarrollo Regional (2004)?			
<b>Exitoso</b>										
Lambayeque	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Cusco	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
<b>Moderadamente Exitosos</b>										
Moquegua	✓						✓			✓
Cajamarca	✓					✓	✓	✓		✓
<b>Sin Éxito</b>										
Ayacucho										
Loreto										

La tabla 2 resume algunas de las características clave del liderazgo del presidente en cada región.

**Tabla 2**  
**Características de los gobiernos regionales**

Caso	Presidente			
	Partido	Ideológicamente comprometido/a	Pragmático	Populista
Lambayeque	MR	√	√	
Cusco	FIM		√	
Moquegua	SP	√	√	√
Cajamarca	Apra		√	√
Ayacucho	Apra			√
Loreto	I			√

Los casos apuntan con claridad al estilo de liderazgo del presidente a la luz de los mecanismos participativos. En nuestro caso más exitoso, Lambayeque, el presidente está comprometido con la democracia participativa de manera personal —es decir, es ideológicamente comprometido—, pero también ve el beneficio directo para sus fines políticos—es decir, es pragmático—. En Cusco, el presidente está menos comprometido a nivel personal, pero debido a su creencia de que los mecanismos sirven a sus fines, apoya los procesos —pragmático—. En nuestros casos menos exitosos, Ayacucho y Loreto, los funcionarios del gobierno regional hicieron notar su desconfianza hacia los mecanismos y su deseo de crear mecanismos alternativos para llegar directamente a las masas —demostrando, por lo tanto, tendencias populistas—. De este modo, los casos más exitosos están dirigidos por presidentes que tienen un compromiso ideológico y a la vez son pragmáticos —o sea, ven en los procesos beneficios políticos— o solo son pragmáticos. Los casos menos exitosos apuntan a los problemas que emergen cuando

los populistas están a cargo. En Ayacucho y Loreto, los procesos son especialmente no satisfactorios. Esto sugiere que los impulsores de la reforma harían bien en convencer a los políticos de que estos mecanismos tienen claros beneficios políticos —como la legitimación de gobiernos débiles— cuando traten de mejorar las experiencias en todo el país.

Por otro lado, la tabla demuestra que la afiliación partidaria no se relaciona directamente con las tasas de éxito. Vemos que los independientes (I) y los movimientos regionales (MR) son los menos exitosos y los más exitosos. Dos miembros de partidos de centro derecha están en regiones con experiencias exitosas y moderadamente exitosas. Y el Apra, aunque no se muestra particularmente exitoso, tampoco es consistentemente no exitoso. En vez de ello, el estudio demuestra dos tendencias dentro del partido aprista, una que está abierta a la participación de la sociedad civil para propósitos pragmáticos —como el liderazgo de Cajamarca— y otra que es anti-sociedad civil debido a su creencia de que esta es «roja» —como el liderazgo de Ayacucho—. Se puede ver estas diferencias incluso en la misma oficina regional, como en Ayacucho en el año 2003 cuando una persona abierta a la participación de las ONGD trabajaba bajo un liderazgo que no lo estaba.

Un segundo factor facilitador del éxito de los mecanismos participativos es una sociedad civil cohesionada, organizada y colaboradora. La tabla 3 resume varios aspectos de las sociedades civiles regionales.

Los casos exitosos demuestran un alto nivel de cohesión entre los actores de la sociedad civil en su conjunto. Cohesionado en este caso significa relaciones fuertes entre las organizaciones en la región. En Lambayeque vemos buenas relaciones entre las organizaciones, tal como se demuestra en la asamblea que se ha organizado de la sociedad civil. En el Cusco, la sociedad civil está muy bien organizada a través de la Asamblea Regional y las organizaciones trabajan bien juntas. En

**Tabla 3**  
Naturaleza de la sociedad civil

Caso	¿La sociedad civil está cohesionada?	Nivel de colaboración con la MCLCP	¿Los actores regionales participan en los mecanismos?	¿Las ONGD participan en el CCR?
Lambayeque	SÍ	ALTO	NO RESPONDE	√
Cusco	SÍ	ALTO	SÍ	√
Moquegua	NO	MEDIO	SÍ	
Cajamarca	NO	MEDIO	NO	√
Ayacucho	NO	BAJO	NO	
Loreto	NO	MEDIO	NO	

Moquegua se ve una falta de cohesión por el hecho de que luego de las elecciones, la lista perdedora abrió juicio al gobierno regional. En Cajamarca, la sociedad civil en tanto sector no se encuentra cohesionada debido a las diferencias de opinión y a los conflictos sobre problemas mineros. Y en Ayacucho existen altos niveles de desconfianza hacia la sociedad civil, especialmente las ONGD. Finalmente, en Loreto, las limitaciones de transporte y comunicación hacen ver que no hay un nivel extremadamente alto de cohesión ni entre los representantes ni en la sociedad civil en su conjunto. Así, los niveles de cohesión entre las organizaciones tienden a facilitar la eficacia de los mecanismos de participación. Por otro lado, los bajos niveles pueden frustrar los mismos procesos.

Otro factor importante es la medida en la que los actores de la sociedad civil colaboran entre sí. Las relaciones con la MCLCP son un indicador de las tendencias generales hacia la colaboración. En Cusco y Lambayeque, la MCLCP y el CCR tenían relaciones fluidas y de colaboración. Los miembros del CCR eran a menudo también miembros de la MCLCP. La MCLCP había decidido conscientemente apoyar el mecanismo. En

Moquegua, Cajamarca y Loreto la MCLCP tenía una relación menos fluida. Aunque no apoyaba activamente, no estaba en contra del mecanismo. Solo en Ayacucho, donde la MCLCP es muy activa, sus los miembros tomaron la decisión consciente de no apoyar al CCR. Otro indicador importante es el papel de las ONGD. En tres de los cuatro casos más exitosos, el impulso que existió detrás del CCR se atribuía parcialmente al tiempo y los recursos que podían dedicar estas ONGD.

El aspecto final importante es un alto nivel de organización. En relación con esto, cuando la sociedad civil está relativamente organizada, es importante que las organizaciones regionales estén presentes en los mecanismos participativos —demostrando de este modo la tendencia a colaborar—. Los estudios del caso muestran que cuando existía un consorcio regional de actores de la sociedad civil antes de la reforma, que participaba activamente en los mecanismos, había mayor probabilidad para el éxito. En Cusco y Moquegua, los actores regionales —como los frentes o la asamblea regional— sí existen y están participando activamente tanto en el CCR como en el proceso presupuestal. En Cajamarca, Ayacucho y Loreto, por otro lado, las organizaciones regionales igualmente importantes, como las rondas, los frentes y, en el caso de Cajamarca, las organizaciones que están activas en el movimiento contra las minas, existen pero no están participando en el mecanismo. El caso de Lambayeque demuestra que estas organizaciones regionales no tienen que existir previamente a la reforma para facilitar el éxito. Más bien, la Asamblea de la Sociedad Civil, que se formó tras la reforma, está proporcionando un alto grado de organización y de colaboración a la experiencia.

Estos dos factores —liderazgo y sociedad civil— no funcionan independientemente. En nuestros casos más exitosos los vemos funcionando juntos para crear un círculo virtuoso de democracia participativa. Una sociedad civil cohesionada, colaboradora y organizada trabaja con el liderazgo regional y viceversa, para facilitar

los mecanismos participativos. La presencia de estas dos condiciones facilitará la implementación exitosa de los mecanismos participativos.

Sin embargo, la ausencia de estos factores no significa que los esfuerzos fracasarán. Más bien, los casos sugieren que una reforma con varios aspectos puede ser lo mejor para lograr el éxito de largo plazo. Los impulsores de los mecanismos participativos harían bien en trabajar con los políticos para incrementar la comprensión de estos mecanismos y para reducir las tensiones y temores naturales que surgen cuando los nuevos actores comienzan a participar en la toma de decisiones en el nivel subnacional. Los impulsores inteligentes trabajarán con los líderes de todas las tendencias políticas para convencerlos, no necesariamente de la importancia ideológica de estos mecanismos, sino para enfatizar los beneficios políticos que trae una mayor participación de la sociedad civil. Se debe hacer esfuerzos por reunir a los actores de la sociedad civil para que promuevan el desarrollo regional y también para que participen activamente en nuevos mecanismos. Donde exista el conflicto, como en el caso de Cajamarca, las técnicas de resolución de conflictos pueden proporcionar medios más útiles para reunir a los actores eficazmente. Estas y otras maneras de reforzar o de crear el círculo virtuoso ayudarán a asegurar la implementación de las experiencias participativas en el nivel subnacional en países con similares contextos.

Dada la continua popularidad de la descentralización y de la democracia participativa en América Latina, estos hallazgos tienen implicaciones importantes para el futuro de estos mecanismos en el Perú y alrededor del mundo. Los estudios de caso demuestran que aunque el mismo marco legal rija a estos procesos, estos se implementan de maneras diferentes en los distintos países. Las experiencias más exitosas demuestran un círculo virtuoso de participación. El trabajo en asegurar que existan estas condiciones locales, aumenta las posibilidades de que la participación de la sociedad civil en el gobierno subnacional sean significativas y eficaces con el tiempo.

## Bibliografía general

ALEJOS, Walter y Johnny ZAS FRIZ BURGA

2005 *Concertando la descentralización: Balance del diseño normativo*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

ARATO, Andrew

2001 «Surgimiento, ocaso y reconstrucción del concepto de sociedad civil y lineamientos para la investigación futura». En Olvera, Alberto (coordinador). *La Sociedad Civil. De la Teoría a la realidad*. México, D.F.: El Colegio de México, pp. 113-132.

ASOCIACIÓN ARARIWA Y CENTRO BARTOLOMÉ DE LAS CASAS

2003 *Vigila Perú: Reporte regional Cusco 2*. Cusco.

2005 *Vigila Perú: Reporte regional Cusco 6*. Cusco.

ASTE DAFFÓS, Juan

2003 *Perú: La expansión minera y la necesidad de una zonificación ecológica-económica para el desarrollo sostenible*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

ÁVILA, Javier

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

AVRITZER, Leonardo

2002 *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

BALLÓN, Eduardo y Jorge RODRÍGUEZ

2001 *Informe de Evaluación Título II-Proyecto FOGEL- CARE Perú*. Lima: CARE.

BALVÍN, Doris

1995 *Agua, minería y contaminación: el caso Southern Perú*. Ilo: Asociación Civil Labor.

CAMPODÓNICO, Humberto

1988 «Situación y perspectivas de la minería del cobre en el Perú». En Campodónico, Humberto (editor). *Situación y perspectivas de la minería del cobre*. Lima: DESCO.

CARAVEDO, Baltazar

1998 *El Impacto Social de las Empresas Mineras en el Perú*. Lima: IDEM.

CASALINO, Juan

2004 *La Feria de Ilave y el Linchamiento del Alcalde*. Ponencia para el VI Congreso Nacional de Sociología. Huancayo: Congreso Nacional de Sociología.

CASAZOLA, Juan

1999 «Presentación del documento final de la mesa de desarrollo rural e institucionalizada local: el desarrollo rural como desafío a la Iglesia del Sur Andino». *Allpanchis 54*. Sicuani: Instituto de Pastoral Andina.

CENTRO DE EDUCACIÓN, ORGANIZACIÓN Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO - ILO (CEOP)

2004 *Dinámica de las organizaciones sociales y de la participación ciudadana en la provincia de Mariscal Nieto, Moquegua*. Ilo: CEOP.

CENTRO DE ESTUDIOS ANDINOS BARTOLOMÉ DE LAS CASAS

2001 *Estudio socioeconómico de la comunidad Tintaya Marquiri*. Cusco: CBC. Mimeo.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES SOLIDARIDAD

2004 *Reporte de vigilancia ciudadana al gobierno regional de Lambayeque (GRL): Balance anual 2003*. Chiclayo: Solidaridad.

CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO E INICIATIVA DE INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS MINERAS

2003 *Empresas mineras y desarrollo Local. América Latina: Chile, Colombia y Perú*. Mimeo.

*Bibliografía general*

COHEN, Jean L. y Andrew ARATO

2000 *Sociedad Civil y Teoría Política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (CVR)

2003 *Informe Final*. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación.

COMISIÓN DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA

2001 *Cuaderno de trabajo: evaluación del proceso de privatización. 3. Sector minería*. Lima: COPRI.

COMITÉ ESPECIAL DE PRIVATIZACIÓN DE TINTAYA (CEPRI)

s/f. *Libro Blanco del proceso de privatización de la Empresa Minera Especial Tintaya S.A.* Lima: COPRI. <<http://www.proinversion.gob.pe>>.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2004 *Informe Final de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República sobre el caso Ilave*. Lima: Congreso de la República.

CONSEJO DE DESARROLLO DE LA PROVINCIA DE ESPINAR (CODEPE)

2002 *Plan Maestro y Estrategias de Desarrollo Provincial*. Espinar: CODEPE.

CONTRERAS, Carlos

2002 *El centralismo peruano en su perspectiva histórica*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

CONTRERAS, Carlos y Marcos CUETO

2004 *Historia del Perú contemporáneo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

COOPERACIÓN, ECO y GRADE

2003 *Procesos multi-actores para la cogestión de impactos mineros en Perú*. Mimeo.

CORONEL José; Carlos LOAYZA; Rosario PÉREZ y Germán DE LA CRUZ

1990 *Estudio Comparativo de Comunidades Campesinas Alto andinas: Ayacucho*. Informe de Investigación. Ayacucho: CIID-FOMCIENCIAS.

CORONEL, José

1996 «Violencia política y respuestas campesinas en Huanta». En Degregori, Carlos Iván (editor). *Las Rondas Campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima: IEP.

DAGNINO, Evelina

2004 «Confluencia perversa, deslocamientos de sentido, crisis discursiva». En Grimson, Alejandro (editor). *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.

DAGNINO, Evelina; Alberto OLVERA y Aldo PANFICHI (editores)

2006 *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica-CIESAS

DAMMERT, Manuel

2003 *La descentralización en el Perú a inicios del Siglo XXI*. Lima: Universidad Nacional de Mayor de San Marcos.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

s/f. *Memoria del taller: Consejos de Coordinación Regional: balance y perspectivas*. Lima: Defensoría del Pueblo.

2003a *Actores para el buen gobierno. Reporte del proceso de constitución de los Consejos de Coordinación Regional a nivel nacional*. Lima: Defensoría del Pueblo.

2003b *Descentralización y buen gobierno: Compendio de normas*. Lima: Defensoría del Pueblo.

DEGREGORI, Carlos Iván

1989 *Qué difícil es ser dios: Ideología y violencia política en el Sendero Luminoso*. Lima: El Zorro de Abajo.

1990 *El surgimiento de Sendero Luminoso: Ayacucho 1969-1979*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

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

1998 *Gobiernos Locales, Ciudadanía y Democracia. Los casos de Huanta y Huamanga*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

Bibliografía general

2004 «Ilave: desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización». *Cuadernos Descentralistas 13*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

DEL ÁGUILA PERALTA, Irma

2004 *Procesos de planeamiento concertado y presupuesto participativo 2005*. Lima: Mesa de Concertación para la Lucha contra La Pobreza.

DEL CASTILLO, Laureano

1999 «La tierra en Puno ¿un problema sin salida?» *Allpanchis 53*. Sicuani: Instituto de Pastoral Andina.

DIARIO LA REPÚBLICA

2003 *Atlas departamental del Perú*. Lima: PEISA.

DIEZ HURTADO, Alejandro

2003 *Élites y poderes locales: sociedades regionales ante la descentralización. Los casos de Puno y Ayacucho*. Lima: SER-DFID.

DU BOIS, Fritz

2004 *Programas sociales, salud y educación en el Perú: un balance de las políticas sociales*. Lima: IPESM-Fundación Konrad Adenauer.

FLORES GALINDO, Alberto y Manuel BURGA

1979 *Apogeo y crisis de la República Aristocrática: oligarquía, aprismo y comunismo en el Perú 1895-1932*. Lima: Richkay Perú.

FRANCO, Carlos

2004 «Reformas del estado y régimen político: de las expectativas e ilusiones a un realismo desencantado». En *La Participación Ciudadana y la Construcción de la Democracia en América Latina*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

GAMERO, Julio; Zoila CÁRDENAS; Juan Carlos CORTES y Carolina GIBÚ

2004 *Vigilancia Social: Teoría y Práctica en el Perú*. Lima: CIES-DESCO-CAD.

GARCÍA DE CHU, Inés y María del Carmen PIAZZA

1998 *Sociedad y gobierno local*. Lima: DESCO.

GITLITZ, John y Telmo Rojas

1983 «Peasant Vigilante Committees in Northern Peru». *Journal of Latin American Studies* 15 (1), pp. 163-197.

GOBIERNO REGIONAL AYACUCHO

s/f. *Plan de desarrollo concertado de la región Ayacucho 2004-2006*. Ayacucho: Gobierno Regional.

GOBIERNO REGIONAL CAJAMARCA

2003a *Plan de desarrollo regional Cajamarca, 2003-2006*. Cajamarca: Gobierno Regional.

2003b *Directiva para la conformación del Consejo de Coordinación Regional*. Directiva N° 1-2003-RECAJ/ST-CCR. Cajamarca: Gobierno Regional.

2004a *Memoria anual 2003*. Cajamarca: Gobierno Regional.

2004b *El Proceso del presupuesto participativo en la región Cajamarca*. <<http://www.regioncajamarca.gob.pe>>.

GOBIERNO REGIONAL LORETO

2004 *Reglamento del proceso de identificación y acreditación de los agentes participativos en el presupuesto participativo. Ordenanza Regional 009-2004-CR/GRL*. Iquitos: Gobierno Regional.

GOBIERNO REGIONAL MOQUEGUA

2003 *Plan de desarrollo regional concertado 2003-2021*. Moquegua: Gobierno Regional.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

1997 *El neoliberalismo a la peruana: economía política del ajuste estructural 1990-1997*. Lima: IEP-CIE.

GRADE

2000 *Gran Minería y la Comunidad*. Lima: Mimeo.

Bibliografía general

GRANERO, Fernando Santos y Frederica BARCLAY

2002 *La frontera domesticada: Historia económica y social de Loreto 1850-2000*. Lima: Fondo Editorial Pontifica Universidad Católica del Perú.

GREY Figueroa, Carlos; María Guadalupe HINOJOSA y José Ventura EGOÁVIL

2003 *Democratizando el presupuesto público: Presupuesto participativo metodologías y herramientas al alcance*. Lima: CARE.

GROMPONE, Romeo

2004 *Posibilidades y límites de experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

2005 «Discutiendo la intervención ciudadana en el presupuesto participativo regional». *Cuadernos Descentralistas 15*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA (GPC)

2003a *Vigila Perú: Reporte nacional*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

2003b *MEF presenta proyecto de reglamento de la ley Marco del Presupuesto Participativo. Notas de Información y Análisis N° 7*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

2003c «La descentralización y los gobiernos locales». *Participa Perú 3*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

2004 «Sistema Vigila Perú: Balance del primer año de la descentralización». *Reporte Nacional 3*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

2005 «Sistemas Vigila Perú: Balance anual 2004». *Reporte Nacional 6*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

HEREDIA José y Augusto CAVASSA

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

HIBA, Juan Carlos (director)

2002 *Condiciones de trabajo, seguridad y salud ocupacional en minería del Perú*. Lima: OIT/ETM para los Países Andinos.

HOYOS ORDÓÑEZ, Juan

2002 *Balance Social de la Minería*. Lima: IDEM.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2002 *Almanaque de Cusco 2001-2002*. Lima: INEI.

2004 *Perú: Compendio estadístico 2004*. Lima: INEI.

JUDD ZANÓN, Esteban

1999 «Integración andina con integridad: El legado de Emilio Romero y la Iglesia surandina». *Allpanchis* 53. Sicuani: Instituto de Pastoral Andina.

KAHHAT, Farid

2002 «Sociedad civil y gobernabilidad democrática en Perú». En Panfichi, Aldo (coordinador). *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: Andes y Como Sur*. Lima, México D.F.: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo de Cultura Económica.

KAY, Bruce

1999 «Violent Opportunities: The Rise of Fall of “King Coca” and Shining Path». *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41 (3), pp. 97-127.

KECK, Margaret y Kathryn SIKKINK

1998 *Activists Beyond Borders*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.

KHAGRAM, Sanjeev; James V. RIKER y Kathryn SIKKINK (editores)

2002 *Restructuring World Politics. Transnational Social Movements, Networks, and Norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

KLAIBER, Jeffrey

1989 «Prophets and Populists: Liberation Theology 1968-1988». *The Americas*, vol. 46, julio, pp. 1-15.

KRUIJT, Dirk

1983 *Estado, clase obrera y empresa transnacional: el caso de la minería peruana, 1900-1980*. México D.F.: Siglo XXI.

Bibliografía general

KURAMOTO, Juana (coordinadora)

2002 *Participación Comunitaria en el Monitoreo de las Actividades Mineras. Investigación sobre Política y Legislación Ambiental*. Lima: Programa APGEP-SENREM, Convenio USAID-CONAM.

LAOS FERNÁNDEZ, Alejandro; Pastor PAREDES y Edgardo RODRÍGUEZ

2003 *Rondando por nuestra ley*. Lima: SER.

LÓPEZ FOLLEGATTI, José Luis; Walter MELGAR y Doris BALVÍN

2000 *La concertación en la gestión ambiental urbana: la experiencia de Ilo*. Ilo: Asociación Labor.

LÓPEZ, Sinesio

1997 *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapa de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.

LÓPEZ RICCI, José

2005 «Planeamiento y presupuesto participativo: tendencias generales analizadas a partir del portal MEF». *Cuadernos Descentralistas* 14. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

LÓPEZ RICCI, José y Elisa WIENER

2004 *Lecciones y tensiones de una historia que recién empieza: balance de los procesos de planteamiento y presupuesto participativo regional 2003-2004 en 11 regiones del Perú. Documento de trabajo*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

LOVÓN, Gerardo; Celso DÍAZ CORREA y Carlos ECHEGARAY

1984 *Tintaya. El desarrollo minero del Cusco*. Cusco: Centro de estudios rurales andinos Bartolomé de las Casas.

MANRIQUE, Nelson

1995 *Historia de la República*. Lima: Fondo Editorial de COFIDE.

MCADAM, Doug; John D. MCCARTHY y Mayer N. ZALD (editores)

1996 *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press.

MCADAM, Doug; Sidney TARROW y Charles TILLY

2001 *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.

MCCLINTOCK, Cynthia

1998 *Revolutionary Movements in Latin America: El Salvador's FMLN and Peru's Shining Path*. Washington, DC: Institute of Peace Press.

MELÉNDEZ GUERRERO, Carlos

2003 *Último mapa político: análisis de los resultados de las elecciones regionales de noviembre del 2002*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

MESA DE CONCERTACIÓN DE HUANTA

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

MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

2004 *Informe Memoria 2004*. Documento Interno. Lima: Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza.

2003 *Propuesta de reglamento para la participación de las organizaciones de la sociedad civil ante el Consejo de Coordinación Regional*. Lima: MCLCP.

MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA REGIÓN PUNO

2004 *Memoria 2001-2004. Mesa de Concertación: Un compromiso ético para una vida digna*. Puno: Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

2003 *Informe Memoria de dos años de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza Puno, del 16 de enero del 2001 al 8 de enero del 2003*. Puno: Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2003 *Guía general de identificación, formulación y evaluación social de proyectos de inversión pública a nivel de perfil*. Lima: MEF.

2004 *Instructivo para el proceso de planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo*. N° 001-2004-EF/76.01. Lima: MEF.

Bibliografía general

MUNICIPALIDAD DE CHURCAMP A Y SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES

- 1997 *Revista Churcampa, la Península del Mantaro*. Edición de Aniversario 1985-1997. Huancavelica: Municipalidad de Churcampa.
- 2000 *Plan de Desarrollo de la Provincia de Churcampa al 2005*. Churcampa.

MURILLO CASTAÑO, Gabriel y Lariza PIZANO ROJAS

- 2003 *Deliberación y construcción de ciudadanía. Una apuesta a la progresión democrática a comienzos del nuevo milenio*. Bogotá: Universidad de los Andes.

NICKSON, Andrew

- 1995 *Local Government in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner.

O'BRIEN, Eduardo

- 2004 *Presupuestos participativos regionales: enfoques consistencias y recomendaciones*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

OLVERA, J. Alberto (coordinador)

- 1999 *La Sociedad Civil. De la teoría a la realidad*. México D.F.: El Colegio de México.

OSSIO, Juan

- 1997 *Empresas mineras y poblaciones rurales*. Lima: IDEM.

OXFAM AMERICA

- 2001 *Extractive Sectors and the Poor*. Washington: Oxfam America.

OXFAM COMMUNITY AID ABROAD

- 2001 *Mining Ombudsman Annual Report 2000-2001*. Victoria: Oxfam Community Aid Abroad.
- 2002 *Mining Ombudsman Annual Report 2002*. Victoria: Oxfam Community Aid Abroad.
- 2003 *Mining Ombudsman Annual Report 2003*. Victoria: Oxfam Community Aid Abroad.
- 2004 *Mining Ombudsman Annual Report 2004*. Victoria: Oxfam Community Aid Abroad. <<http://www.oxfam.org.au/campaigns/mining/ombudsman>>.

PAJUELO, Ramón

2005 *Municipalidades de centros poblados y conflicto local: Las lecciones del caso de Ilave*. Lima: SER, Oxfam GB.

PALMER, David Scout

1994 *The Shining Path of Peru*. New York: St Martin's Press.

1997 «Peru-Ecuador Border Conflict: Missed Opportunities, Misplaced Nationalism, and Multilateral Peacekeeping». *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 39 (3): 109-148.

1999 «Soluciones ciudadanas y crisis política: el caso de Ayacucho». En Tuesta Soldevilla, Fernando (editor). *El Juego Político: Fujimori, la opción y las reglas*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.

PANFICHI, Aldo (coordinador)

2002a *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: Andes y Como Sur*. Lima y México D.F.: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fondo de Cultura Económica.

2002b *Local Participation for Development and Democracy*. A report on the Mesas de Concertación and civil society networks in Peru. Lima: Mimeo.

PANFICHI Aldo y Juan Luis DAMMERT B.

2006 «Oportunidades y limitaciones de la participación ciudadana en el Perú. La Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza». En Dagnino, Evelina; Alberto Olvera y Aldo Panfichi (coordinadores). *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica-CIESAS.

PARIONA Arana, Luis.

2004 «En el centro del conflicto: Cocaleros, narcotráfico y Sendero Luminoso en el Alto Huallaga». IDEEEL, 163: pp. 36-40

PASTOR, Raquel

2000 *Breve análisis sobre la Mesa de Concertación de Huanta*. Documento de Trabajo. Lima: SER.

Bibliografía general

PEÑA, Milagros

- 1994 «Liberation Theology in Peru: an analysis of the role of intellectuals in social movements». *Journal for the Scientific Study of Religion*, vol. 33, N° 1, 1994, pp. 34-45.

PLANAS SILVA, Pedro

- 1998 *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.

PORTOCARRERO, Felipe, et al.

- 2002 *Más allá del individualismo: el tercer sector en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

- 2004 *La Democracia en América Latina; hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*. Buenos Aires: PNUD.
- 2005 *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2005. Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos*. Lima: PNUD.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA)

- 2002 *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2002*. GEO-3. Barcelona, Madrid y México D.F.: Ediciones Mundi-Prensa.
- 2003 *GEO América Latina y el Caribe. Perspectivas del Medio Ambiente 2003*. México D.F.: PNUMA, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

QUISPE MAMANI, Edgar

- 2003 *Condicionantes de la Participación y Articulación entre los Actores en los Espacios de Concertación para el Desarrollo Local*. Tesis para optar el grado de Magíster en Sociología. Lima: PUCP.

QUISPE, Richard

- 2003 *Balance de la Mesa de Concertación Provincial de Huanta*. Huanta: Secretaría Técnica de la Mesa de Concertación de Huanta.

RECHARTE, Jorge, Adriana DELGADO e Inés OLIVERA

2003 *Dimensión Social de la Minería en el Perú: roles del Estado en la promoción del diálogo y solución de los principales problemas percibidos por los actores*. Lima: Informe final de consultoría realizada para el Consorcio de Investigación Económica y Social CIES. <<http://www.consorcio.org/MineriaBM.asp>>.

REMY, María Isabel

2003 *Ciudadanía, institucionalidad y gobernabilidad en la sociedad rural. Ponencia de balance, SEPIA X*. Pucallpa: SEPIA.

2005 *Los Múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.

RÉNIQUE, José Luis

1990 *La Batalla por Puno: Violencia Política en la Sierra del Perú*. Columbia University: Research Conference “Violence and Democracy in Colombia and Perú”.

1993 *Apogeo y Crisis de la “Tercera Vía”: Campesinismo, “guerra popular” y contrainsurgencia en Puno*. Lima: Seminario Internacional La violencia política en el Perú, Análisis y Perspectivas.

REYNOSO TORRES, Christian

2004 «Crónica de San Gabán». *Cabildo Abierto 2*. Puno: Asociación SER.

ROMERO, Rosario

2004 *Balance de la Experiencia 2001-2003. Logros y Dificultades. Desafíos*. Puno: Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES (SER)

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

TAMAYO HERRERA, José

1982 *Historia Social e Indigenismo en el Altiplano*. Lima: Ediciones Treintatrés.

Bibliografía general

TANAKA, Martín

- 1999 «Del movimientismo a la media-política: cambios en las relaciones entre la sociedad y la política en el Perú de Fujimori». En John Crabtree y Jim Thomas (editores). *El Perú de Fujimori*. Lima: Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos, 411-436.

TARROW, Sidney

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

TAVARA, Gerardo

- 1999 *Concertación y Gobierno Local: La mesa de Concertación de la provincia de Huanta*. Cuadernos de Trabajo SER. Lima: SER.

TEEL, Charles Jr.

- 1989 «Las raíces radicales del adventismo en el Altiplano peruano». *Allpanchis* 33. Sicuani: Instituto de Pastoral Andina.

THORP, Rosemary y Geoffrey BERTRAM

- 1988 *Perú 1890-1977: crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Mosca Azul Editores.

TOLMOS, Raúl

- 2000 *Minería y Medio Ambiente en Perú*. Lima: Centro de Investigación para el Medio Ambiente.

TUSSIE, Diana

- 2002 «Sociedad Civil y organismos internacionales: dilemas y desafíos de una nueva relación». En Aldo Panfichi (coordinador). *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. Fondo de Cultura Económica.

VARGAS CHIRINOS, Raúl

- 1989 *Regionalización del Perú y gobierno nacional descentralizado*. Lima: Tarea Press.

VARGAS MARTÍNEZ, Grisel

2004 «La brújula del norte apunta al desarrollo....». *Cabildo Abierto 1*. Puno: Asociación SER.

VELÁSQUEZ, Fabio y Esperanza GONZÁLEZ

2003 *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

VERÁSTEGUI, Rocío

2004 *Institucionalidad democrática y concertación social en la lucha contra la pobreza*. Lima: Centro de Investigación Parlamentaria del Congreso de la República.

WAPNER, Paul

1995 «Politics Beyond the State. Environmental Activism and World Civic Politics». *World Politics*. Vol. 47, N° 3. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 311-340.

WEBB, Richard y Graciela FERNÁNDEZ BACA

2003 *Anuario Estadístico Perú en números 2003*. Lima: Instituto Cuánto.

WIENER, Elisa

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

ZÁRATE, Patricia y Carolina TRIVELLI

2004 *Encuesta de percepción ciudadana sobre el proceso de descentralización*. Lima: PRODES.

ZAS FRIZ BURGA, Johnny

1998 *La descentralización ficticia: Perú 1821-1998*. Lima: Universidad del Pacífico.

2004 *La insistencia de la voluntad: El actual proceso Peruano de descentralización política y sus antecedentes inmediatos (1980-2004)*. Lima: Defensoría Del Pueblo.

ZOLEZZI CHOCANO, Mario

2003 *El Consejo de Coordinación Local CCL. Un espacio de democracia participativa en los municipios del Perú*. Lima: s.d.

## Páginas web consultadas

Empresa BH Billinton <<http://www.bhpbillinton.com>>.

Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería <<http://www.conacami.org>>.

CooperAcción <<http://www.cooperaccion.org.pe>>.

Comisión de la Verdad y Reconciliación <<http://www.cverdad.org.pe>>.

Fundación Tintaya <<http://www.fundaciontintaya.org>>.

Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero <<http://www.inacc.gob.pe>>.

Instituto Nacional de Estadística e Informática <<http://www.inei.gob.pe>>.

Muqui. Red de Propuesta y Acción <<http://www.muqui.org>>.

Oxfam America <<http://www.oxfamamerica.org>>.

Mining Ombudsman <<http://www.oxfam.org.au/campaigns/mining/ombudsman>>.

Proinversion. Agencia de Promoción de la Inversión Privada <<http://www.proinversion.gob.pe>>.

Tintaya <<http://www.tintaya.com>>.



## Sobre los autores

LUIS ANTONIO CAMACHO es economista por la Universidad del Pacífico. Actualmente cursa sus estudios doctorales en el Department of Government de la Universidad de Texas en Austin. Sus áreas de interés son la economía política de los bienes y servicios públicos y el comportamiento político de la población de bajos ingresos.

JUAN LUIS DAMMERT es sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) donde actualmente se desempeña como profesor. Ha trabajado temas de participación ciudadana y sociedad civil y actualmente investiga temas vinculados a la representación política en América Latina y sobre Descentralización y Conflictos Locales.

FELIX LOSSIO es sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es el coordinador de la Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Sus áreas de interés son los estudios culturales, y las relaciones Estado-sociedad.

STEPHANIE McNULTY es doctora en Ciencias Políticas por la Universidad George Washington. La investigación base del artículo que forma parte de este volumen fue financiado con fondos de la Comisión Fulbright del Departamento de Educación de los Estados Unidos. Actualmente la Dra. McNulty vive y trabaja en Washington D.C.

LINO PINEDA AYALA es historiador por la Universidad San Cristóbal de Huamanga (Ayacucho). Ha trabajado en temas de participación ciudadana en la Asociación Servicios Educativos Rurales (SER) y actualmente desempeña labores en la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH) en la región de Huancavelica.



**E**n los últimos años, se ha concebido a la participación ciudadana como un terreno de disputa entre distintos actores y proyectos que luchan por definir el contenido de la democracia en nuestro país.

En ese sentido, diversas experiencias de esta participación han buscado mejorar el frágil funcionamiento del sistema político peruano, las cuales han tenido distinta suerte y han provocado reacciones dispares entre analistas, intelectuales y autoridades.

Esta obra, *Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones*, da cuenta de la complejidad y diversidad de aquellas experiencias participativas y presenta los diferentes proyectos políticos a las que estas responden.

ISBN: 978-9972-42-819-7



9 789972 428197