

CUADERNO DE TRABAJO N° 31

MINERÍA Y PLANES DE DESARROLLO LOCAL EN CAJAMARCA. EL CASO DE HUALGAYOC (2000-2008)

Alejandro Diez Hurtado

Febrero, 2016

DEPARTAMENTO DE
CIENCIAS SOCIALES



PUCP

DEPARTAMENTO DE
CIENCIAS SOCIALES



PUCP

CUADERNO DE TRABAJO N° 31

MINERÍA Y PLANES DE DESARROLLO LOCAL EN CAJAMARCA. EL CASO DE HUALGAYOC (2000-2008)

Autor:

ALEJANDRO DIEZ HURTADO - PUCP, adiez@pucp.edu.pe

Febrero, 2016

Editado por la Pontificia Universidad Católica del Perú -
Departamento de Ciencias Sociales, 2015
Av. Universitaria 1801, Lima 32 – Perú
Teléfono: (51-1) 626-2000 anexo 4300
Fax: (51-1) 626-2815
dptoccss@pucp.edu.pe
www.pucp.edu.pe/departamento/cienciassociales/

Alejandro Diez Hurtado

**MINERÍA Y PLANES DE DESARROLLO LOCAL EN CAJAMARCA.
EL CASO DE HUALGAYOC (2000-2008)**

Lima, Departamento de Ciencias Sociales, 2016

Diseño: **K&J** Soluciones Gráficas de: Elit León Atauqui
Calle Santa Francisca Romana 395, Lima
Teléfono: 657-1260
Correo electrónico: elit.leon@gmail.com

Primera edición: Febrero, 2016

ISBN 978-612-4320-03-3

Indice

Introducción

PRIMERA PARTE: DESARROLLO

Capítulo 1: De la teoría del desarrollo al espacio local

- 1. Los avatares de la participación para el desarrollo 11
- 2. Dos paradigmas (teóricos) para los estudios sobre el desarrollo 16
- 3. La provincia de Bambamarca y el distrito de Hualgayoc..... 21
- 4. Las rondas campesinas y los municipios 24

Capítulo 2: Los planes de desarrollo y sus laberintos

- 1. La historia local de la planificación del desarrollo 36
- 2. Visiones y planes de desarrollo 41
- 3. Las visiones “locales” del desarrollo 45
- 4. ¿Cómo se construye un plan de desarrollo?: la elaboración local y la participación..... 49

Capítulo 3: Desarrollando proyectos de desarrollo

- 1. Conocimiento y utilización de los planes de desarrollo 58
- 2. La elaboración de los presupuestos participativos por los agentes locales..... 61
- 3. El desarrollo desde el gobierno local..... 68
- 4. Otros agentes locales y sus apuestas para el desarrollo local..... 73
- 5. Los proyectos y el desarrollo desde sus beneficiarios 79

SEGUNDA PARTE: MINERIA

Capítulo 4: Temas y tópicos de la actividad minera en Hualgayoc

- 1. De la minería tradicional de socavón a la minería moderna 84
- 2. El boom de la minería en Cajamarca: el desarrollo de un nuevo contexto 88
- 3. Percepciones sobre la actividad minera 92
- 4. Los temas ambientales..... 96

Capítulo 5: Desarrollo y presencia minera

1. La minería en los planes locales de desarrollo	107
2. Las estrategias de relacionamiento: Empresa y sociedad local.....	110
3. Los inevitables conflictos	117
4. Los proyectos y acciones de desarrollo.....	125

Conclusiones

1. Planes y proyectos de desarrollo.....	133
2. Participación y políticas locales.....	135
3. Minería y desarrollo	136
4. La práctica del desarrollo local	139

Bibliografía.....	143
-------------------	-----

Introducción^{1,2}

¿Tiene sentido planificar el desarrollo? Habida cuenta de al menos dos décadas de experiencias de planificación participativa y concertada para la promoción del desarrollo local nos preguntamos por el sentido y la utilidad, en múltiples dimensiones, de este ejercicio.

Para responder a esta pregunta más general, este trabajo ensaya dos abordajes complementarios. El primero compete a la vinculación entre participación y desarrollo, a los hilos conductores que conectan los deseos y necesidades de los beneficiarios con los proyectos y programas desarrollados tanto por agencias privadas de la sociedad civil, como las ONGs como las de los sectores del Estado. El segundo, que nos remite a la problemática actual en múltiples zonas del país, se refiere a la articulación en los procesos locales de desarrollo de las múltiples acciones de Responsabilidad Social aplicados por las empresas mineras. Nuestro espacio de aplicación es la provincia de Hualgayoc, en las serranías de Cajamarca.

La ideología del desarrollo es ciertamente más hegemónica que su práctica. En nombre del desarrollo se realiza un abanico muy grande de acciones diversas que ciertamente conducen a lugares o más propiamente a situaciones diferentes, las que probablemente no serían consideradas igualmente “desarrolladas” por los diversos agentes. Cuando se habla de desarrollo se está hablando de muchas cosas diferentes, de una serie diversa y compleja de prácticas que van desde los programas y políticas del estado hasta las pequeñas experiencias gestionadas a nivel local por pequeños grupos de activistas; de una ideología del progreso, que supone un cambio de las condiciones existentes de vida hacia “estadios superiores” de bienestar, riqueza, servicios; de cuentas y expresiones económicas de activos, balanza de pagos, etc. Por ello, es necesario distinguir del uso coloquial de la palabra desarrollo de los múltiples paradigmas de futuros deseables a los que nos reenvía.

1 El borrador de este texto fue presentado y discutido en dos presentaciones, la primera en la asociación Ser y la otra en el instituto del Perú de la Universidad San Martín de Porras, cuyos debates han contribuido a enriquecer el trabajo. Agradezco encarecidamente a Maria Isabel Remy, Maria Luisa Burneo, Anahí Chaparro, Víctor Caballero, Martín Scurrah, Javier Torres, Gerardo Damonte, José de Echave por sus comentarios y sugerencias.

2 Este texto fue redactado durante septiembre del 2008. Aun cuando han pasado siete años y medio desde entonces, creemos que la data y el análisis son aún útiles y merecen ser difundidos.

Complementariamente, la idea de desarrollo como alternativa de futuro deseable es un locus de verdad inexpugnable y moralmente determinado: no se puede no querer, no se puede no estar de acuerdo con la necesidad del desarrollo y hacerlo concita acusaciones de diversa índole, recibiendo apelativos desde retardatario hasta egoísta.

No es de extrañar que la mayor parte de la literatura sobre el desarrollo se oriente sea a la definición programática sea a la crítica de los proyectos de desarrollo. En el primer caso, los trabajos plantean propiamente propuestas conceptuales, programáticas y metodológicas sobre el o los desarrollo(s) deseable(s) (humano, integral, sustentable, sostenible, etnodesarrollo), proponiendo el qué y el como hacerlo. En el segundo caso, los trabajos analizan y critican, por lo general a la luz de las ciencias sociales, económicas o administrativas los programas y proyectos concretos de desarrollo, enfatizando los diversos problemas de su implementación que van desde diferencias culturales y procedimientos burocráticos y de comunicación hasta la propia formulación de sus proyectos y su capacidad para entrar en sintonía con las necesidades reales de la población beneficiaria; estos estudios suelen comparar para casos concretos, los planteamientos y la programación de los proyectos con las evaluaciones que se hacen de los mismos y, particularmente, con los resultados obtenidos.

Una tercera línea de reflexión, menos difundida entre los practicantes del desarrollo, busca abordar la propia definición de desarrollo, desde su formulación como paradigma hasta sus inflexiones ideológicas y políticas, entendiendo el desarrollo como fenómeno social complejo que moviliza las instituciones de la sociedad. Algunos de de estos trabajos buscan afinar y mejorar las prácticas y políticas concretas aplicadas en los programas y proyectos³, otros más bien analizan o critican los paradigmas del desarrollo y su relación con las estructuras de dominación y poder del mundo contemporáneo⁴; un tercer grupo en esta misma línea aborda la problemática del desarrollo en tanto fenómeno social, confrontando discursos y prácticas⁵.

3 Como en “Battelfields of knowledge” de Long (1992) o “Whose reality counts?” de Chambers (1997).

4 Es el caso de trabajos como “The anti politics machine” de Ferguson (1994), “El mito del desarrollo” de De Rivero (1998) o “La invención del tercer mundo” de Escobar (1998).

5 Ver por ejemplo “Anthropologie du développement” de Olivier de Sardan (1995) o “los límites del desarrollo”, de Bretón y otros (1999).

Este trabajo se inserta en los debates generados entre estos análisis de los procesos de desarrollo. Nuestras preguntas se organizan en el ámbito entre las definiciones del desarrollo y sus prácticas concretas en un espacio determinado. Nuestras preguntas parten de uno de los aspectos centrales del “como hacer” el desarrollo, pocas veces cuestionado: el carácter participativo o incluyente del mismo. Casi todos los paradigmas contemporáneos del desarrollo suponen una apuesta por la democracia: la puesta en práctica de una serie de procedimientos que suponen la participación consciente y voluntaria de sus beneficiarios. Y sin embargo, este requisito es muchas veces deficitario con relación a lo esperado por los agentes promotores de los proyectos, la participación resulta casi siempre imperfecta. Los procedimientos, instituciones y prácticas de concertación participativa del desarrollo aparecen en este contexto como una respuesta adecuada a las exigencias democratizadoras del desarrollo. Los planes de desarrollo concertados se constituirían así en instrumentos operativos legítimos y participativos que concilian las políticas macro de desarrollo con las demandas y aspiraciones de las poblaciones beneficiarias.

¿Es realmente así? En este trabajo procuramos confrontar analíticamente los mecanismos participativos de desarrollo con los imaginarios locales sobre los futuros deseables y con los proyectos puestos en práctica en un espacio local concreto. Ello equivale a decir que pretendemos analizar el desarrollo como proceso local complejo, compuesto de imaginarios y prácticas. Y para ello, como ya hemos señalado, abordaremos el tema desde dos entradas: de un lado los procesos de participación en el desarrollo, centrándonos en la planificación concertada, los planes de desarrollo y sus contenidos versus las aspiraciones y las prácticas de desarrollo y la participación de los actores en los mismos. Del otro, buscamos introducir además la variable “minería” en el contexto local de desarrollo, preguntándonos y analizando cómo la presencia de la actividad minera modifica los planes, aspiraciones y acciones de desarrollo local.

La participación de la población en los procesos de planificación del desarrollo local y la asignación de los presupuestos municipales es ahora una de las prerrogativas y exigencias que la ley impone a las autoridades municipales y regionales. La actividad minera y otras actividades extractivas se difunden en los últimos años hasta convertirse en muchas regiones en parte del paisaje. Ambas consideraciones configuran en espacios locales un escenario en el que requisitos legales, recursos económicos, exigencias por participación y agencia política se combinan para generar “desarrollo”. Este trabajo espera contribuir al

conocimiento y al debate sobre estas consideraciones, busca analizar y cuestionar por un lado la aplicación concreta de los paradigmas de la participación en el marco de los paradigmas más generales del desarrollo y, por el otro, la inserción de los proyectos mineros en las agendas locales del desarrollo, así como los retos y las situaciones que genera y a las que se enfrenta.

El abordaje metodológico

Para explorar la planificación del desarrollo en la escala local, abordamos las múltiples interrelaciones generadas entre población, gobierno local, agentes de desarrollo y empresas mineras, desde la óptica de las acciones, los proyectos y las visiones de desarrollo en juego. Para ello analizaremos las bases sobre las que se articulan el planteamiento y la ejecución de proyectos de desarrollo local, desde los actores involucrados y los vínculos existentes entre ellos y con las empresas mineras, trabajando sobre dos dimensiones complementarias de los proyectos: 1) la construcción de planes y su formulación de proyectos y 2) las prácticas y aplicaciones concretas del desarrollo local.

La construcción de los planes y proyectos, encarnados en los planes de desarrollo local (municipal) supuso el análisis de planes municipales y comunales tanto como documentos programáticos pero también desde los procesos de elaboración de los mismos, que seguidamente confrontamos con las visiones locales sobre el desarrollo local. Asumimos que el tránsito entre lo que los actores piensan como deseable y necesario para el desarrollo y lo que se registra en los documentos programáticos pasa por procesos complejos de participación, negociación e imposición de diversos proyectos y visiones de desarrollo y buscamos aproximarnos a dichos procesos.

Por otro lado, nos centramos en la práctica concreta del desarrollo local, los proyectos y las acciones, consideradas de o para el desarrollo, ejecutadas y puestas en práctica por los agentes locales y trans locales. Asumimos que estas siguen en parte los planes y la programación del desarrollo plasmada en los documentos pero también que deben corresponder a la realización de los imaginarios sobre el desarrollo o lo deseable así como a una serie de presiones, imposiciones y demandas externas.

El espacio nodal de nuestro análisis es el gobierno municipal, entendido –y asumido– como la instancia en la que se concretan y localizan los proyectos locales de desarrollo, el locus en el que se encuentran discursos, agentes y fuerzas externas con las aspiraciones, posibilidades y herencias internas. En dicho

universo, los planes concertados de desarrollo y los presupuestos participativos, instrumentos y herramientas forzosas de la actual gestión municipal ocupan un lugar central. En los planes confluyen –o deberían confluir- los proyectos de las diversas fuerzas sociales y económicas, grupos poblacionales o de interés específico que comparten un espacio local dado. En concreto, nos referimos a los principales agentes y actores corporativos locales (desde organizaciones campesinas hasta grupos parroquiales) y a los principales agentes económicos y productivos con presencia local (productores agropecuarios, artesanos, involucrados en cadenas productivas o a mercados locales), incluyendo también a las agencias de cooperación y desarrollo con presencia y proyectos en la zona. Y, por supuesto, en no pocas zonas del territorio nacional, las empresas mineras

El ámbito seleccionado para el trabajo es la provincia de Hualgayoc, con particular atención al distrito del mismo nombre. Dado que actualmente hay planes de desarrollo en todas partes, su elección reside más bien en la presencia continua de la actividad minera -que se remonta a más de 250 años-, lo que quizás explique en parte la limitada conflictividad de la zona, pero que al mismo tiempo es adyacente y comparte el proceso de expansión de la actividad que se aprecia en Cajamarca desde hace más de una década. A todo ello se suma el hecho de que el distrito de Hualgayoc es escenario del desarrollo de un reciente proyecto minero, próximo a entrar en operaciones y cuya empresa (Goldfields) ha manifestado su voluntad de colaborar con el desarrollo del distrito y de la provincia. Creemos que el escenario elegido permite una combinación de variables cuyo análisis proporciona una aproximación múltiple al problema planteado.

La propuesta metodológica para abordar el tema comprendió una triple entrada al problema: el análisis de los discursos y acciones del desarrollo; la producción de los proyectos en si y el análisis de los agentes involucrados en dichos procesos. El trabajo de campo, desarrollado entre los meses de septiembre y octubre del 2007, fue desarrollado por Anahí Chaparro y Alejandro Diez. Comprendió el reconocimiento de lugar, una serie de entrevistas individuales y algunas grupales, la observación y la recopilación de material sobre planes de desarrollo, proyectos, presupuestos participativos, etc. A dichas fuentes se sumó una revisión bibliográfica y búsqueda y recopilación de noticias en medios de comunicación y fuentes disponibles en Internet. Entre las personas entrevistadas se cuentan desde autoridades del gobierno local (alcaldes, gerentes, regidores y otros funcionarios); autoridades locales y responsables de oficinas sectoriales del

estado (salud, educación, agricultura); responsables y promotores de agencias de promoción del desarrollo; responsables de la empresa minera; organizaciones diversas de zonas rurales y urbanas de la provincia; por supuesto, también responsables de las rondas en la provincia así como campesinos y campesinas de las comunidades adyacentes al proyecto minero.

El texto resultado del proyecto se divide en dos partes y cinco capítulos en total, que creemos brindan una aproximación progresiva al problema que nos ocupa. La primera parte se ocupa de la participación y el desarrollo local y consta de tres capítulos. El primero plantea el problema general de la participación en el marco de los paradigmas del desarrollo, presenta brevemente el escenario y algunos de los principales actores de la sociedad local involucrados en los procesos de desarrollo. El segundo capítulo aborda los planes de desarrollo y su producción: analiza sus contenidos y los procesos que les dan lugar, confrontándolos con las imágenes que la población se hace de los procesos de desarrollo local. El tercero se ocupa de los proyectos de desarrollo que se están implementando, sus características y su apreciación por los beneficiarios. La segunda parte está dedicada a la relación entre minería y desarrollo local y se compone de dos capítulos. Así, el cuarto capítulo nos introduce a la problemática de la minería y los condicionantes que plantea al desarrollo local en el escenario cajamarquino y en Hualgayoc en particular: describe el contexto histórico, las percepciones sobre la actividad minera y tópicos referentes a la contaminación ambiental. Finalmente, el quinto y último capítulo analiza específicamente las vinculaciones entre la minería y el desarrollo local, desde su incorporación a los planes locales, hasta los proyectos concretos, pasando por las estrategias de racionamiento y los programas de desarrollo implementados.

PRIMERA PARTE: DESARROLLO

Capítulo 1.

De la teoría del desarrollo al espacio local

1. Los avatares de la participación para el desarrollo

La certeza sobre la conveniencia de la participación para la implementación del desarrollo parece ser parte del sentido común de quienes están implicados en el mismo: actores políticos, agencias de desarrollo, ONGs, funcionarios e incluso buena parte de los beneficiarios coinciden en la necesidad de promover niveles amplios de participación tanto por razones éticas y morales como por razones operativas y de eficiencia.

Pero el camino hacia este sentido común ha sido largo y no siempre es igualmente conocido ni evaluado por los diversos actores, que por lo general manejan una visión y una definición bastante general sobre lo que es y lo que supone dicha participación, con lo que no son muchas veces capaces de explicitar y dilucidar las posibilidades, los alcances y las consecuencias de los mecanismos participativos para la gestión del desarrollo local (Cf. Grompone 2005).

Aquellos que han estudiado, acompañado o practicado la participación desde sus inicios podrían convenir en que el proceso de generación de este nuevo sentido común se ha gestado en un proceso que cuenta al menos con tres tiempos y un intermedio: la época de la experimentación; el período de la difusión del modelo; la creación de las mesas de concertación para la lucha contra la pobreza; y, finalmente, la estandarización y vulgarización del modelo en el marco de la descentralización⁶.

Los inicios de los procesos participativos se desarrollan en Perú en la segunda mitad de la década del 80, cuando un conjunto de ONGs empieza a desarrollar proyectos de apoyo a la gestión municipal (principalmente rural, principalmente en municipios con alcaldes de izquierda)⁷. Estos proyectos buscaban orientar el gobierno local hacia la atención a los más desfavorecidos, promoviendo mecanismos de inclusión, contruidos sobre la realización de talleres

6 Un buen recuento y análisis del proceso en Remy 2006.

7 El proceso correspondía también a los proyectos que empezaban a financiar algunas contrapartes, en el marco del desarrollo de proyectos de gobernabilidad y desarrollo. Los procesos peruanos tuvieron antecedentes en procesos similares desarrollados en Colombia, Brasil y más tarde también en Bolivia.

participativos en los que participaban sectores de la población organizada. Los procesos desarrollados por aquellos años se constituyeron en casos emblemáticos: Morropón, Ilo, Caylloma, Cajamarca, Lamay u Ocongate entre otros (Diez 1997). Todos ellos auspiciados por sus alcaldes, la mayor parte de las veces con el soporte técnico y económico de profesionales de ONGs locales o regionales, todos ellos intercambiando experiencias e información, de modo que hacia los primeros años de la década siguiente, se había consolidado un modelo metodológico a seguir. Dicho modelo preconizaba la creación de mesas de concertación subdivididas las más de las veces en comités o comisiones de desarrollo, por lo general especializadas, de acuerdo a las líneas o ejes identificados en cada espacio.

Las experiencias iniciales serían pronto replicadas en espacios más grandes, esta vez por colectivos interinstitucionales u ONGs con cobertura multi regional, generando espacios y mesas de concertación y espacios de coordinación en múltiples zonas del país: Cusco, Puno, Piura, San Martín, Ayacucho⁸. Todos estos proyectos reposaban sobre la experiencia y el desarrollo de paquetes metodológicos de fomento a la participación, surgidos de la sistematización de las primeras experiencias, transformadas en programas orientados a la transformación de las prácticas de la gestión pública municipal. Instituciones como la Escuela para el desarrollo o la Escuela mayor de gestión municipal, elaboran y promueven programas de capacitación que se difunden entre promotores y agentes de desarrollo, al mismo tiempo que en los municipios involucrados en los procesos se generan ámbitos de negociación intermunicipal y se crean redes y asociaciones de municipalidades⁹. Se trató, acumulativamente, de un proceso de creación de prácticas, metodologías y conocimientos, respecto de la participación aplicada al “buen gobierno”.

Aún cuando todas estas experiencias reposaban en la voluntad de participación de los municipios y de sus autoridades, no pocas veces con la zanahoria de los proyectos como incentivo, tenían un soporte político externo internacional, no sólo por las fuentes financieras y agentes cooperantes que trabajaban con las ONGs sino también por las políticas internacionales sobre la necesidad de

8 Son conocidos el trabajo de Care en Puno (Tumi 2001); del Ser y otras instituciones en Ayacucho; de Coincide en Cusco, del Cipca en Piura y varios otros. Varios de ellos, adaptados al proceso de descentralización, continúan en funciones. <http://www.care.org.pe/programas/goberna/gober1.htm>

9 La REMURPE se crea en el año 2000 con la participación de 5 municipios aumentando paulatinamente su membresía llegando a reunir actualmente municipios de 19 regiones.

una mejor “gobernanza” impulsadas desde agencias como el Banco Mundial. Con esta doble influencia, el propio gobierno central promueve, hacia los últimos años de la década del 90 la elaboración de planes concertados de desarrollo, organizados desde los consejos temporales de administración regional (CTAR); por la misma época, acicateados por las exigencias de competitividad, aparecen también procesos de concertación económica, desde algunas cámaras de comercio, como la de Arequipa.

Llegados a este punto, los procesos de participación y concertación estaban suficientemente desarrollados como para generar una amplia literatura al respecto. La mayor parte, destacando experiencias, metodologías y logros, generalmente producidas desde ONGs (Chavez 2000; Arroyo e Yrigoyen 2005; Castillo y Ruiz 1996); algunas de ellas más bien prestando atención a las limitaciones del proceso, generalmente desde la academia y observadores externos (Diez 1997; Grompone 1998). Tumi (2001) las clasifica como visiones optimistas y pesimistas, respectivamente. El principal punto de disenso entre ambas visiones radicaba en lo que Grompone llamó la “negación de lo político”: la pretensión técnica y metodológica de la mayor parte de procesos no siempre evaluaba con la pertinencia debida su desenvolvimiento en espacios políticos locales específicos, con su propia historia y trayectoria.

Y sin embargo, ambos conjuntos de trabajos coincidían en una serie de puntos importantes respecto a las limitaciones de los procesos de participación: la dificultad cuando no la imposibilidad para involucrar a representantes del Estado; la poca o ninguna participación de los sectores empresariales y comerciales; la insuficiencia de los recursos para implementar los planes y proyectos concertados; además de la contingencia de los procesos sujetos a la continuidad electoral de sus alcaldes promotores.

Con el gobierno de transición, los procesos de concertación y planificación logran un hito importante con la creación de las mesas de lucha contra la pobreza¹⁰. Apuntaladas por la ley, se produce un primer ensayo de generación de espacios de concertación y participación a nivel nacional, en todas las provincias y distritos del Perú. Las mesas procuraron vincularse a los procesos de concertación ya existentes, en algunos casos articulándose, en otros generando estructuras

10 Creadas por Decreto Supremo (**D.S.01-2001-PROMUDEH**), las mesas empiezan a crearse en los departamentos más pobres, logrando paulatinamente generarse representación a nivel nacional. De las mesas departamentales empezarían a crearse mesas provinciales y distritales.

paralelas, aunque su rol prioritario fue el desarrollo de visiones y planes de desarrollo a nivel regional y nacional, generándose un documento de trabajo amplio, por sectores de alcance general pero poco desarrollado en los ámbitos locales. De otro lado, en ocasión de los procesos electorales generó espacios de diálogo y pactos de gobernabilidad entre los mismos¹¹, orientando el accionar de las mesas hacia la facilitación “formal” de procesos políticos locales.

Sin embargo, fue el proceso de descentralización el principal factor de transformación y de consagración de los procesos participativos como práctica habitual y forzosa para el ejercicio del gobierno local. Desde el ejercicio del 2003 (para el presupuesto del 2004), todos los ámbitos de gobierno local y regional se ven lanzados a la práctica forzosa de la participación concertada. Entendida como una de las nuevas reglas del juego para el gobierno local y regional, la organización de la población para la participación ordenada de la sociedad civil organizada (y registrada), es sancionada por ley y tiene su expresión formal en la instauración de la formulación anual de los presupuestos participativos¹², en la generación de instancias formales de concertación (CCR, CCL y CCLD) y de vigilancia de la gestión local¹³. Con resultados diversos, dependiendo de los gobiernos locales, el proceso parece irse afianzando paulatinamente, con la repetición del ejercicio, año tras año (Cf. Grupo propuesta ciudadana 2005). La vulgarización y generalización de las prácticas de la concertación, en esta modalidad de “tercera generación” supone, por las exigencias mínimas establecidas en la ley, una suerte de disminución en la “densidad” de la participación, pues la encausa en límites relativamente estrechos y formales.

Esta nueva forma de organizar la participación local, requiere de una serie de habilidades tanto para la organización de la gestión como para la organización de la participación, que ha ido generando un grupo de funcionarios con habilidades técnicas tanto al interior, como al exterior de los gobiernos locales, que han empezado a especializarse en la conducción de los procesos; muchas ONGs han reorientado su intervención brindando soporte, asesoría y servicios en múltiples municipios, supliendo de alguna manera las insuficiencias técnicas del

11 Al respecto, pueden consultarse los informes anuales contenidos en s página web.

12 El ejercicio ha sido impulsado desde el Ministerio de Economía y Finanzas, formulando cartillas y encuentros con responsables de elaboración de los presupuestos y otras acciones.

13 Para consultar análisis varios y desarrollos del proceso, se puede consultar abundante material en la página web del Grupo Propuesta.

funcionariado municipal¹⁴. La mayoría de las veces, la intervención de las ONGs apunta sea a facilitar los procesos en municipios que no cuentan con recursos para ello, sea a garantizar una participación efectiva de la población, sea –y quizás sobre todo- a perfeccionar y profundizar el modelo, sugiriendo variantes y modalidades para la organización de la participación sobre la base de unidades territoriales sub provinciales o distritales, por ejemplo (Cf. Pinedo 2005). Las reformas y procesos de participación en ámbitos locales parecen apuntar más bien a nuevos retos entre los que se cuentan la generación de espacios de coordinación y concertación inter distrital (mancomunidades); la generación de colectivos y procesos de vigilancia y generación de incidencia; y, la articulación entre gobiernos locales distritales, provinciales y regionales.

El conjunto del proceso, plantea una serie de preguntas de la que queremos destacar particularmente dos: la primera relativa a la vinculación entre participación y política; la segunda con relación al nuevo lugar de la planificación para el desarrollo en el contexto de la descentralización.

En el marco de la descentralización en curso, los procesos de participación vienen cambiando las reglas de la política local, multiplicando las vías de acceso al poder y al gobierno, combinando la democracia representativa de las elecciones con una democracia por organización, igualmente legítima aunque subordinada a la primera (Cf. Ballón 2005). La experiencia boliviana muestra como esta combinación de mecanismos políticos además de promover el involucramiento de la participación organizada, genera una politización de las relaciones al interior de las organizaciones, con lo que nos sólo se lleva la organización hace el gobierno sino también la política (representativa electoral) a las organizaciones (Blanes 2000). Las consecuencias políticas del proceso, en el caso peruano son aún indiscernibles, en todo caso, tienden a transformar las relaciones y vinculaciones políticas y generan nuevos ámbitos de relacionamiento entre las micro políticas organizacionales locales y las políticas y lineamientos del gobierno local formal.

A su vez, los planes de desarrollo, caballo de batalla de los procesos primigenios de participación concertada, se redefinen y recolocan en el nuevo escenario de organización de la participación municipal. Entendidos originalmente al mismo tiempo como resultados del proceso (y punto de partida para un “nuevo

14 Es de señalar que los municipios distritales son mucho más deficitarios de estas habilidades que los provinciales, que habitualmente cuentan con especialistas a dedicación exclusiva para la tarea.

gobierno”); la actual legislación los asume como necesarios al mismo tiempo que da más importancia al presupuesto participativo. Los planes de desarrollo parecen quedar desfasados de los procesos de gobierno municipal, atrapados en la maquinaria de la formulación de presupuestos de los que depende su funcionamiento cotidiano y que deben responder a cronogramas y plazos establecidos desde el gobierno central y el MEF.

A estos cambios en los procesos de participación, la presencia de empresas mineras introduce al menos dos nuevos niveles de complejidad: por un lado, obliga a repensar las opciones del desarrollo local con un nuevo componente por lo general poco considerado en los planes de desarrollo generados desde los municipios pero cuya importancia es significativa. Primero, porque cambia las visiones de desarrollo y modifica las condiciones para el desarrollo de diversas actividades, algunas veces complementando actividades, otras veces compitiendo con ellas por los recursos existentes. Segundo, porque la presencia minera puede llegar a modificar sensiblemente la disponibilidad de recursos locales para el desarrollo, tanto por la vía de cambio de uso de los recursos físicos (tierra y agua, principalmente) como por la adición de recursos económicos monetarios provenientes del canon, de fideicomisos o acciones de responsabilidad social de parte de las empresas. Por otro lado, la generación de protestas y escenarios de conflicto ha generado en muchos casos tenido como consecuencia la generación de nuevos espacios de concertación y conciliación, muchos de ellos adoptando los procedimientos y mecanismos experimentados en los procesos de planificación y concertación participativa, aunque con algunas variantes, como en los casos de Tintaya (Cooperación 2006); Cajamarca o Piura (Diez 2007).

Las vías por las que transita la participación se multiplican cada vez más, en un amplio proceso de expansión y multiplicación de las vías del involucramiento de la ciudadanía en el gobierno y las instituciones (Grompone 2007), y en el mismo movimiento se refuerza su necesidad en tanto condición para el desarrollo (local, regional, sostenible). Llegados a este punto, puede ser conveniente preguntarnos que entendemos por desarrollo.

2. Dos paradigmas (teóricos) para los estudios sobre el desarrollo

En el mundo de los programas y políticas de desarrollo, está siempre en juego la definición de los buenos proyectos y de los buenos paradigmas. Enfoques

del desarrollo sobre los que existen consensos y que se orientan a una mejor práctica y a lograr mejores resultados en la definición de los ejes y dinámicas en las que hay que incidir y generar cambios y en las acciones de promoción necesarias para ello, que orienten de manera eficiente y justa la asignación de recursos y presupuestos para el desarrollo. Enfoques sobre desarrollo integral, sostenible, con inclusión de género, enfoque de derechos, corresponden todos ellos a momentos y paradigmas puestos en juego en dicha búsqueda. Existe una larga tradición en antropología aplicada que se enmarca en estas preocupaciones, desde los viejos cuestionamientos de Foster (1962) sobre la relación entre cultura y cambio técnico, hasta los desarrollos más modernos en la revista *Human Organisation*, publicada por la sociedad norteamericana de antropología aplicada.

Sin embargo, en el mundo académico, los cuestionamientos se orientan por otros derroteros e interrogantes. ¿Cómo hay que comprender los procesos de desarrollo?; en último término ¿qué es, a qué llamamos desarrollo?

En este mundo más analítico del desarrollo entendido como fenómeno social a comprender, podemos identificar dos grandes paradigmas de análisis, ambos “neutrales” frente a la problemática, en la medida en que ninguno de los dos pretende proponer alternativas técnicas ni metodológicas para mejorar su práctica –como si lo hacen los arriba citados expertos en antropología aplicada-. Paradigmas que suponen dos formas diferentes de analizar y entender el conjunto de fenómenos a los que llamamos “desarrollo”. Uno de ellos lo analiza en tanto mecanismo de dominación en tanto que el otro prefiere entenderlo como proceso de cambio social.

La lectura crítica del desarrollo o el desarrollo como (neo) mecanismo de dominación

Esta perspectiva, defendida por autores como Ferguson¹⁵ o Escobar¹⁶, analiza el desarrollo desde el marco de la existencia de nociones construidas (como el

15 En “anti politics machine” (1990), Ferguson propone un análisis provocador sobre los proyectos de desarrollo aplicados en Lesotho entre 1975 y 1984 concluyendo que las políticas implementadas, al hacer caso omiso de los procesos políticos e históricos que explican la pobreza del país no sólo no consiguen las metas que se proponen sino que terminan reforzando, fortaleciendo e incluso ampliando el poder político de la burocracia estatal. La negación de la política nacional y local termina entonces reforzando mecanismos de desigualdad y de dominación.

16 En las líneas siguientes, expondremos el argumento de Escobar en “la invención del desarrollo” (1998).

orientalismo) desde una perspectiva foucaultiana del análisis del poder, viendo el desarrollo como un discurso, que desemboca en una serie de estrategias puestas en práctica. En ese sentido, el desarrollo siendo ante todo un discurso tiene y ha tenido la capacidad para moldear la realidad: “el desarrollo debe ser visto como un régimen de representación, como una `invención` que resultó de la historia de la posguerra y que, desde sus inicios, moldeó ineluctablemente toda posible concepción de la realidad y la acción de los países que desde entonces se conocen como subdesarrollados (Escobar 1998: 14)

El desarrollo, como discurso y como práctica sería una experiencia históricamente singular, definida sobre tres ejes: 1) formas de conocimiento, por las que existe y es elaborado en objetos, conceptos y teorías; 2) sistema de poder que regula su práctica y la subjetividad de los sujetos (que hacen que la gente se reconozca como desarrollada o subdesarrollada); y, 3) su formación discursiva que relaciona formas de conocimiento con técnicas del poder (ibid 31).

El discurso del desarrollo habría sido producto de una serie de condiciones históricas específicas, vinculadas a la profesionalización del conocimiento y a la institucionalización de sus prácticas. La noción de desarrollo se habría gestado después de la segunda guerra mundial alrededor de la problematización de la pobreza y la clasificación del planeta en tres “mundos”, otorgándole al tercero la categoría de “sub desarrollado”, condición supuestamente erradicable “técnicamente”. Las elites nacionales aceptaron este discurso, generando la duda sobre el valor de la propia cultura, auto clasificándose a si mismos como inferiores. El discurso del desarrollo construido sobre la base de las diferencias tecnológicas contiene también una única visión económica (neoclásica) desechando otras lecturas o interpretaciones posibles de la economía; la práctica así construida es hegemónica y no cuestiona el modelo (Escobar 1998: 186 y ss). El marco así construido es hegemónico y con el tiempo penetra en todas las esferas de la vida social desde el discurso compartido¹⁷. La trampa del desarrollo (o mejor dicho del sub desarrollo) consiste en que las mismas tecnologías que buscar erradicarlo son las que lo multiplican y perpetúan.

Cuatro décadas después de construido, la noción se halla sólidamente anclada

17 “Para hablar del desarrollo deben obedecerse ciertas reglas de expresión que se originan en su sistema básico de categorías y relaciones, el cual define la visión hegemónica del desarrollo, visión que penetra cada vez más y transforma el tejido económico, social y cultural de las ciudades y pueblos del Tercer Mundo, a pesar de que los lenguajes del desarrollo se adaptan y reconstruyen incesantemente en el nivel local” (Escobar 1998: 45).

en el imaginario de las poblaciones y de sus políticos: conservando su status como mecanismo de poder, control y dominación, “no funciona por represión sino por normalización, no por ignorancia sino por el control del conocimiento, no por interés humanitario sino por burocratización de la acción social (Escobar 1998: 109).

Sin comulgar completamente con este enfoque –aún cuando coincidimos al caracterizar el desarrollo también como un paradigma, o si se quiere un discurso dominante-, pensamos que proporciona algunos recursos metodológicos que nos resultan útiles. Propone el análisis del desarrollo a través del “despliegue del discurso”, es decir, a través sus prácticas (como en los estudios de Ferguson sobre Lesotho en donde evalúa el desarrollo desde la productividad de aparato que genera), como expresión concreta del imaginario imperante sobre el desarrollo. Nos proponemos utilizar esta idea para el tránsito entre los paradigmas de desarrollo que se sustentan en la necesidad de contar con planes concertados y las prácticas concretas del desarrollo que en primer lugar, producen dichos planes, además de implementar luego acciones (dentro o fuera de los planes referidos).

El desarrollo como un proceso de cambio social

Un punto de partida diferente, con una perspectiva crítica alternativa, es aquel que considera el desarrollo ante todo como una forma de cambio social, por lo que debería ser comprendido en tanto tal: una serie de acciones que transforma la situación “actual” hacia una situación transformada. Entiende el desarrollo como “el conjunto de procesos sociales inducidos por operaciones voluntaristas de transformación de un medio social, realizadas por la intermediación de instituciones o actores exteriores a dicho medio que buscan movilizarlo, por la vía de la provisión de recursos, técnicas o saberes” (Olivier de Sardan 1995: 7)¹⁸. En ese sentido, a diferencia de lo que indica el sentido común de los involucrados en su práctica, no se trataría de algo que las poblaciones beneficiarias tienen o no, no es una cualidad o situación a alcanzar sino ante todo una serie de instituciones, agentes prácticas: el desarrollo es una práctica a la que conjuntos complejos de organizaciones y actores dedican (y consagran) recursos, tiempo

18 Esta y las citas siguientes referidas al texto, tomadas de “anthropologie et développement” han sido traducidas por el autor.

y competencia profesional. La existencia de este entramado institucional es llamado por Olivier de Sardan “configuración desarrollista”; para el autor es la presencia de estas configuraciones la que define lo que llamamos desarrollo¹⁹.

Esta configuración desarrollista se compone, más precisamente, de un “universo cosmopolita de expertos, burócratas y responsables de ONGs, de promotores que viven del desarrollo de otros y que movilizan y gestionan recursos materiales y simbólicos considerables”. Todos ellos desarrollan un conjunto particular de prácticas sociales, llamadas de desarrollo, que suponen al mismo tiempo una definición normativa (lo que debería hacerse, lo que “es” el desarrollo) así como un juicio moral (el desarrollo considerado como necesario y justo), que configuran en último término una retórica ideológica que satura su práctica²⁰.

Las definiciones normativas para el desarrollo provienen de diversas fuentes, de un lado de teorías macro económicas del otro de “retóricas populistas, ideologías participativas y buenas voluntades humanitarias” alternativas al enfoque economicista, comparten su carácter exótico o extranjero frente a las situaciones vividas por los actores de base y sus circunstancias locales. Ello equivale a afirmar que el discurso normativo del desarrollo no coincide necesariamente con la práctica social habitual, por lo que este enfoque insiste en la necesidad de adoptar un enfoque micro de análisis, que permita observar y analizar las interacciones sobre las que se sustenta: “lo cotidiano del desarrollo está mas bien hecho de compromisos, de interacciones, de sincretismos, de negociaciones (ampliamente informales e indirectas)” (Ibíd., 9-10).

Las definiciones normativas de las que estamos hablando, constituyen una “meta-ideología del desarrollo”, un imaginario que se encuentra principalmente entre los desarrollistas, independientemente de sus orientaciones ideológicas, morales o políticas, que se contiene dos pilares fundamentales: 1) el principio altruista, que supone que el desarrollo tiene por objeto el bien –o el bienestar- de los otros, con lo que tiene siempre una connotación moral; y, 2) el principio modernizador, que supone que el desarrollo implica progreso técnico y económico, que le da una connotación evolucionista y tecnocrata. Ambos pilares, que constituyen la

19 Los trabajos de David Mosse se inscriben en una perspectiva semejante. A partir de procesos y proyectos de desarrollo en la India, Mosse muestra las distancias, contradicciones e interacciones entre las políticas de desarrollo y sus prácticas concretas, en la que las primeras son interpretadas y “adaptadas” concluyendo que las políticas funcionan más como metáforas que como instrumentos de gestión (2005).

20 Esta consideración es uno de los más importantes puntos de confluencia entre los dos paradigmas señalados, aun cuando no ocupan el mismo lugar en el planteamiento general.

base de su legitimidad contribuirían también a ocultar que, como práctica, el desarrollo es también un mercado y una arena (Ibid, 58). Es un mercado pues hace circular bienes y servicios, carreras profesionales, proyectos, slogans, políticas privadas y públicas, constituye, en fin, un mercado de recursos por los que las ONGs compiten y por el que transitan los recursos del Estado. Es una arena porque constituye un ámbito “político”, una escena en la que diversos actores se enfrentan alrededor de juegos de poder, de influencia, de prestigio, de notoriedad, de control (Ibíd., 59).

Este paradigma nos proporciona una entrada complementaria a la anterior: centrarnos en la práctica local, los actores y las interacciones por las que transitan permite analizar el desarrollo en tanto espacio político, inserto en las interacciones múltiples entre los agentes que lo construyen, y que para ello construyen imaginarios y disponen estrategias que provienen y tienen consecuencias en una serie de ámbitos locales, no siempre vinculados directamente en los procesos de desarrollo, pero si en los procesos más generales de cambio social.

3. La provincia de Bambamarca y el distrito de Hualgayoc

La Provincia de Hualgayoc se ubica a 78°30´ de longitud oeste, 6°41´ de latitud sur. Cuenta con tres distritos: Bambamarca, Hualgayoc y Chugur. Su capital es la ciudad de Bambamarca, sobre los 2,532 m.s.n.m.

Su origen geopolítico se remonta a su creación como poblado, en ocasión de la visita del Obispo Martínez de Compañón (28 octubre 1783), quien mandó integrar las poblaciones de los asentos mineros de Micupampa, Purgatorio²¹ y La Punta, al “real de minas de Hualgayoc”, bajo el nombre de San Carlos, a la Pampa de Bambamarca²². Su población estaba integrada por indígenas, españoles y

21 La descripción del Purgatorio corresponde probablemente a Hualgayoc, “el poblado era de precaria construcción, con techos cubiertos de paja. Las casas constituidas en su mayor parte por madera y barro estaban adosadas al mismo cerro. Sus calles eran empinadas y estrechas, llenas de graderíos y caminos empinados, dos puentes sobre el río Hualgayoc unían los flancos de las faldas. Una iglesia en una de las pocas planicies que en este pueblo se existía era el centro de adoración de una efígie de la Virgen del Carmen, llamada también la Purgatorina por haberse constituido como la imagen central de los santos oficios de aquel asiento minero” (tomado de “el socavón compactado” ver notas siguientes).

22 La información de que disponemos no permite afirmar cual fue la localización del pueblo creado por el Obispo. La población se desplazaría tanto por los vaivenes de los ciclos de explotación minera como por una serie de incendios que afectaron el poblado: “Los techos de paja y precariedad de las construcciones motivaron los incendios de Micupampa el 13 de febrero de 1798 y de Purgatorio el 13 de junio de 1856, según se refiere murieron por lo menos treinta personas y se destruyó la mayoría de las casas, reubicándose en el lugar actual que también sufriría un incendio el 28 de agosto de 1928”.

mestizos dedicados a la agricultura y la ganadería combinadas con la explotación minera (Campos 1992). La extracción de minerales por pequeños y medianos mineros, combinada por la producción agropecuaria de granos y tubérculos así como de ovejas, vacunos y cerdos en haciendas y explotaciones familiares, marcarían la vida productiva y la integración económica de la provincia²³.

En la colonia perteneció al partido de Huambos que con la independencia pasó a formar parte de la provincia de Chota. El 24 de agosto de 1870 se crea la provincia de Hualgayoc, con su capital en el poblado del mismo nombre, circundado por los cerros de San José, María y Santo Cristo, a una altitud de 3502 m.s.n.m. Posteriormente, en 1950 la capital se trasladó al poblado de Bambamarca, en el valle²⁴.

La mayor parte de sus ríos son tributarios del río Llaucano, originado en el distrito de La Encañada y afluente del Marañón; otros dos ríos importantes son el Arascorgue, que nace con el nombre de Hualgayoc en las zonas altas del distrito de su nombre al este del cerro Coimolache y el Maygasbamba, que nace con el nombre de Tingo al norte de Hualgayoc.

Actualmente, las principales actividades de la provincia continúan siendo la ganadería, la agricultura y la explotación minera. Principales cultivos de esta Provincia son: Maíz Amiláceo, Papa, Frijol Grano Seco, Arveja Grano Seco²⁵. Existe una importante producción ganadera y producción de derivados lácteos en los tres distritos, pero sobre todo en Chugur y Bambamarca.

El distrito de Hualgayoc tiene una superficie de 226.17 km² (29.10 % de la provincia), su capital, del mismo nombre, se sitúa a 3502 m.s.n.m. Su territorio se sitúa principalmente en la jalca, aunque tiene también una importante porción en

23 Hasta hace algunas décadas las principales haciendas eran: Llaucán, Apán, Chala, Lacamaca y Auque. Hacia finales del siglo XIX albergaban cerca de 3000 cabezas de ganado vacuno y más de 20 mil ovejas, producían maíz, cebada, papa, oca, olluco, habas, lentejas y frijoles, parte de la producción era destinada a su venta. Apán poseía también un obraje de paños y jergas. Hacia 1855 se reportaban en la provincia 14 minas que en conjunto producían 40 mil marcos de plata evaluados en 360 mil pesos (Campos 1992: 85-86).

24 **“La condición de ciudad y ciudad capital provincial ha sufrido una línea de vaivenes a merced de los intereses de la burguesía foránea y de los políticos nativos al servicio de las clases dominantes. Entre 1834 y 1861 fue capital de la provincia de Chota. Al crearse la provincia de Hualgayoc (1870) se constituyó en su capital, hasta que Odría por ley 11297 del 10 de marzo de 1950 trasladó la capital provincial al pueblo de Bambamarca, quedando el pueblo de Hualgayoc sólo como capital distrital”** Fuente: Noé Zúñiga Gálvez, *“El socavón Compactado”* en: http://www.panoramacajamarquino.com/index.php?option=com_content&task=view&id=7267&Itemid=99999999&limit=1&limitstart=1, visualizado noviembre 2007.

25 Fuente: http://minag.regioncajamarca.gob.pe/aa_bambamarca.html, visualizado noviembre 2007.

la zona quechua. Ha sido tradicionalmente minero y ganadero. Según datos del INEI, en el 2005 contaba con una población de 15,803 habitantes y una densidad demográfica de 69.9 hab/km².²⁶

Bambamarca distrito, es el más extenso de los tres de los que se compone la provincia, abarca una 451.38 km², correspondiente a más de la mitad de la provincia (58.03%), su territorio se extiende desde la jalca hasta zonas bajas de quechua. La ciudad de Bambamarca, su capital, se asienta a una altitud de 2,526 m.s.n.m. Fue zona importante de haciendas agrícolas y ganaderas durante toda la época colonial y hasta antes de la reforma agraria. Para el 2005, según el INEI contaba con una población de 74,513 habitantes.

El distrito de Chugur, el tercero y el más pequeño de la provincia (99.6 km², 12.81 % de la provincia) se encuentra entre los 2,300 y los 3,500 m.s.n.m., es menos accidentado que Hualgayoc y cuenta con una importante actividad ganadera. La mayor parte de su territorio se halla en la zona quechua y sólo una parte pequeña se encuentra en la jalca, sobre los 3,500. En la época colonial fue zona de haciendas con una limitada actividad minera. Tenía en el 2005 una población de 3,760 habitantes y una densidad de 37.8 hab/km².

El conjunto de la provincia se ubica en el centro de un corredor económico, que conecta la zona de Chota con Cajamarca, conectando entre sí una serie de sectores campesinos con centros mercantiles entre los que circula la producción local (quesos, carne, sombreros, pequeña producción agrícola, miel, algunas frutas) y productos manufacturados del exterior. El centro comercial local es la ciudad de Bambamarca, en donde se desarrolla tradicionalmente una feria dominical pero que en los últimos años ha crecido significativamente (Castillo 1993; Chacón 2004).

En términos de desarrollo humano, la provincia de Hualgayoc y sus distritos se ubican entre los quintiles medios y bajos, por dejando de los promedios nacionales y los del propio departamento. Los niveles de alfabetismo se hallan por debajo del 70%, al igual que el logro educativo y la escolaridad. Sin embargo, si los índices de los distritos de Hualgayoc y Bambamarca corresponden a promedio provincial –y de hecho ambos distritos comprenden la mayora parte de la población- el distrito de Chugur se encuentra mucho mejor posicionado, diez puntos por arriba

26 Fuentes de información sobre los tres distritos: Atlas de Cajamarca on line www.atlascajamarca.info y http://es.wikipedia.org/wiki/Distrito_de_Chugur, visualizados en mayo 2008 y noviembre 2007.

en alfabetismo, escolaridad y logro educativo (ver cuadros siguientes).

**Datos generales: población IDH e ingreso familiar,
Hualgayoc-Bambamarca, 2006**

	Población	IDH	ranking	Ingreso familiar mensual
Perú	26,207,970	0.5976		285.7
Cajamarca	1359023	0.5400	19	216.7
Provincia Hualgayoc	94,076	0.5023	172	216.2
Dist. Bambamarca	74,513	0.5040	1,504	216.4
Dist. Chugur	3,760	0.5625	780	212.5
Dist. Hualgayoc	15,803	0.4867	1,661	216.3

Fuente: IDH 2006

**Índices de desarrollo humano, Provincia y distritos
de Hualgayoc-Bambamarca, 2006**

	IDH		Esperanza de vida		Alfabetismo		Escolaridad		Logro educativo	
	Índice	ranking	años	Ranking	%	ranking	%	ranking	%	ranking
Perú	0.5976		71.5		91.9		85.4		89.7	
Dpto. Cajamarca	0.5400	19	69.4	13	80.9	21	75.7	24	79.1	24
Provincia Hualgayoc	0.5023	172	68.4	99	69	188	70.5	191	69.5	192
Distrito Bambamarca	0.5041	1,504	69.3	680	68.3	1,719	69.2	1,724	68.6	1,779
Distrito Chugur	0.5625	780	68.4	815	87.3	855	88.9	615	87.8	691
Distrito Hualgayoc	0.4867	1,661	65.6	1,242	68.2	1,722	72.3	1,663	69.6	1,764

Fuente: IDH 2006

4. Las rondas y los municipios

Las comnidades locales

En el ámbito de la provincia de Hualgayoc interactúan dos de las tres grandes categorías de agentes involucrados en el desarrollo local. De un lado los beneficiarios y sus organizaciones y del otro, una serie de agentes promotores del desarrollo entre los que se cuentan el Estado (agencias sectoriales y municipios),

los Organismos No Gubernamentales (ONGs) y la propia empresa minera²⁷. Esbozaremos brevemente en esta sección las características y la trayectoria de los primeros, dejando los segundos para los capítulos tres y cuatro.

En el distrito de Hualgayoc y la provincia de Bambamarca, las principales organizaciones locales son las comunidades y rondas campesinas, las asociaciones de mujeres y la junta de usuarios.

Las comunidades campesinas, como en otras partes del país son agentes territoriales, con jurisdicción y propiedad sobre tierra reconocida por el Estado. En el distrito de Hualgayoc, “tres comunidades” son centrales en nuestro análisis: El Tingo, Coimolache y Pílancones; los tres pertenecen formalmente a la comunidad de El Tingo, que es la cabecera política de los otros dos caseríos que, en la práctica tienen prácticamente una vida independiente. Como otras comunidades de la sierra norte (Cf. Díez 1999), las comunidades de Hualgayoc tienen una vida orgánica de baja intensidad, limitándose a pequeñas acciones de reivindicación y cooperación para mantenimiento de recursos comunes y pequeñas obras de infraestructura. Han sido sin embargo, sujetos de procesos de planeamiento participativo, como veremos más adelante.

Un segundo actor de base, mucho más importante por su organización, presencia local, capacidad de respuesta y de interlocución, son las rondas campesinas. Su formación y propósitos son largamente conocidos, y las rondas de Bambamarca y Hualgayoc, no son una excepción dentro del proceso general de las rondas campesinas cajamarquinas²⁸.

Como en otras partes, las rondas se organizan a nivel de caseríos y centrales en los ámbitos locales, integrándose en federaciones en el ámbito regional y provincial. A nivel del distrito de Hualgayoc existe una Federación distrital de Rondas Campesinas, que reúne a 40 bases de los caseríos y comunidades, más dos de los Centros Poblados²⁹. Según referencias, la Federación se habría creado hacia 1995, no tienen registro exacto de la fecha. La federación distrital

27 Aun cuando la empresa minera no se define a sí misma como un agente de desarrollo local, mostraremos más adelante que algunas de sus prácticas se inscriben en el entramado de la “configuración desarrollista” que opera en el distrito de Hualgayoc y en el conjunto de la provincia.

28 Sobre las rondas de Cajamarca, consultar los trabajos ya clásicos de Starn 1991 y Gitlitz y Rojas (1985 y 1995) así como los estudios más recientes de Muñoz y Acevedo (2007); Huber y Guerrero (2006) y Piccoli (2007); para el caso específico de Bambamarca se puede revisar los textos de Castillo (1993) y Chacón (2004).

29 En el distrito existen dos comunidades (El Tingo y Pinguyo) y dos Centros Poblados Menores (Moran Pata y Moran Lirio).

se integra en una central Provincial Hualgayoc-Bambamarca, en una instancia regional (Central Única de Chota y Hualgayoc) y en una central Única Nacional, creada recién en el 2006³⁰.

En cada caserío, las rondas tienen reuniones ordinarias, cada mes según estatutos, para atender problemas locales (división familiar, algún robo o problema de tierras, de límites), en ellas “se debate, se dan alternativas de solución” o para organizar trabajos comunales (casa comunal o para hacer gestiones, fiesta patronal, casa comunal), para lo que se suelen nombrar comisiones; en su funcionamiento cotidiano, las rondas son autónomas y procuran solucionar sus problemas localmente, sin llegar a la instancia superior. A nivel del distrito, las funciones son más amplias, se programan capacitaciones³¹, se ven conflictos que pasan los ámbitos locales y se responde a lo que las bases demanden, los temas que las zonas determinen. La federación distrital también debe reunirse ordinariamente una vez al mes. Normalmente, las rondas llevan un libro único de actas; la Federación distrital maneja dos libros (libro de actas y acuerdos y denuncias y absoluciones). Dos de los temas que han movilizado a las federaciones y a sus bases ronderas en los últimos meses son: 1) la búsqueda de la promulgación de la ley del seguro rondero y 2) la firma de un convenio entre las rondas y la policía nacional.

Ahora bien, en la práctica la organización “ideal” de las rondas tiene una serie de matices propios de los avatares de la cotidianidad pero también de la historia local, la capacidad de organización y la vinculación de sus miembros con el escenario político electoral local. Algunas bases de rondas no tienen vida orgánica, “se dedican a su trabajo”, organizándose únicamente cuando hay un robo o algún problema por resolver. Otras rondas tienen presencia y organicidad más allá de sus caseríos: la ronda de Coimolache se cuenta entre las más antiguas (creada en 1977) y reúne las bases de cerca de 10 caseríos, en tanto que las bases de Moran Pata y Moran Lirio, funcionan en la práctica como micro federaciones locales, se hallan muy organizadas, “en lo organizativo están mejor que la (federación) distrital”.

30 En Bambamarca, existe también una organización rondera femenina, apoyada por cooperación internacional para organizar cursos y actividades de capacitación, para un fondo rotativo (S/. 500.00 por base). Trabajaron con 29 bases, utilizando el dinero para la fabricación de artesanías, el proyecto duró hasta el 2001, finalmente se pidió parte del fondo y el resto fue depositado en el municipio.

31 Para ello se coordina con ONGs como Ser o Grufides y también con la defensoría del Pueblo. Se espera también el apoyo de la municipalidad.

Las principales críticas y autocríticas vertidas sobre las rondas están referidas a la participación de sus dirigentes en las elecciones políticas locales. Aunque las rondas se reclaman públicamente autónomas, varios de sus más connotados líderes han participado en las contiendas electorales municipales. Aunque algunas voces señalan que ello es lícito siempre que se haga con consentimiento de las bases para lanzar un candidato único –lo que ciertamente no se ha hecho- otros sostienen que éste vínculo político no favorece a la organización: “las rondas son independientes, cuando se integran en planchas eso se llama politizar” generando un desequilibrio interno que afecta el desenvolvimiento de la organización, tanto si se pierde como si se ganan las elecciones. Así, el ex presidente de la Federación distrital (Sandro Vásquez), postuló para regidor en las últimas elecciones, con lo que la vida orgánica de la Federación prácticamente desapareció, a lo que se le sumó el alejamiento temporal de las organizaciones y ONGs que las apoyaban³². En Bambamarca, se señala que la organización de sus rondas se vio seriamente afectada cuando su presidente por dos períodos (Eladio Guzmán, 2000 al 2004) salió elegido regidor provincial. Y no son los únicos casos de dirigentes ronderos que incursionan en la política municipal. Los pobladores de base, ven en esta participación de dirigentes en política la persecución de intereses personales por sobre los intereses colectivos, “jalan cada uno para su lado”.

Las rondas constituyen un agente con capacidad de presión y movilización, respetadas e incluso temidas, con capacidad de ejercer coerción sobre sus integrantes, y que tienen presencia sobre las capitales y centros poblados: el pueblo de Hualgayoc está prácticamente rodeado por las rondas de Coimolache, Cuadratura y Pílancones. Sin embargo, esta capacidad de movilización se ve seriamente afectada por una serie de limitaciones formales, como el reconocimiento de las rondas como interlocutor válido o su falta de inscripción como personas jurídicas en registros públicos, lo que les limita para realizar, por ejemplo, proyectos propios.

Sin embargo, más allá de la fortaleza de las rondas, a nivel micro local, la principal unidad de organización de la población es el caserío, punto de confluencia de las organizaciones locales y primer nivel de la organización de la población. En estos

32 Hasta el congreso, la federación distrital contó con un presidente interino (Osvaldo Lozano), pero prácticamente sin funcionamiento orgánico. Hasta el Congreso, de las 15 personas que constituían la dirigencia, sólo permanecían activas tres. El Congreso fue aplazado dos veces, antes de su realización en diciembre del 2007.

espacios de caserío coinciden los representantes de la comunidad, la ronda, y otros para constituirse en la base organizada de la respuesta local. Y en cuya organización, el teniente gobernador, como principal autoridad local juega un rol muy importante. En el mismo ámbito, los clubes de madres y organizaciones para el vaso de leche contribuyen a la provisión de algunos servicios vinculados a la alimentación. La oficina del vaso de leche de la municipalidad de Hualgayoc reporta trabajar con 41 caseríos y los dos centros poblados del distrito³³, en coordinación con el centro de salud y Pronamachs.

Otras organizaciones importantes a nivel provincial son la Junta de Usuarios y algunos comités de productores, como las asociaciones de productores ecológicos y la de apicultores.

La Junta de usuarios se responsabiliza de la gestión de los ríos y cuencas de Tingo Maygasbamba y Bajo Llaucano, en las que se cuenta un total de 120 canales de riego. Su funcionamiento es básicamente de coordinación y registro, dada la condición de los canales –en su mayoría construidos y mantenidos por sus propios usuarios- la junta no cobra por derechos de agua, aduciendo además que la contaminación de las aguas por la actividad minera en años anteriores no hace viable cobrar porque “el agua está contaminada”³⁴. La junta asume y declara entre sus funciones velar por la conservación del medio ambiente y de los recursos hídricos, para lo que coordina con la administración técnica del distrito de riego, las bases ronderas y el Frente de defensa de Bambamarca.

Las asociaciones de productores existentes en la zona son de carácter provincial y agrupan a conjuntos de socios especializados por actividad o producto para la realización de algunas actividades conjuntas; es de señalar que en las dos organizaciones mencionadas la producción compete a las familias y no a las asociaciones. La asociación de apicultores se creó en 1992 y reúne a 30 socios, aunque ellos trabajan con un total de 200 apicultores; organizan colectivamente capacitaciones y eventualmente la producción de materiales. Tienen una tienda y distribuyen su producto en Cajamarca, Lima o Chiclayo, a través de

33 El programa cuenta con 3660 beneficiarios entre niños, lactantes, madres gestantes y ancianos. Se reparte avena en hojuelas azucaradas, pues la población acordó no recibir leche, encargándose de adquirir el producto (en Chiclayo: no pueden comprar los productos en comercios locales pues no están inscritos en la Sunat) y de supervisar su calidad (en Cajamarca).

34 Entrevista a Silverio Bautista, presidente de la Junta de Usuarios.

intermediarios que les compran localmente³⁵. Por su parte la asociación de productores ecológicos forma parte de una red nacional, creada en 1999 y con presencia en 19 departamentos del país. En Cajamarca tienen presencia en trece provincias, vinculándose a proyectos de agricultura orgánica: en las zonas altas agrupa a productores de ajo, oca, olluco y maca en tanto que en las zonas bajas, básicamente de frutales naranja, piña, guayaba, bituca (raíz similar a la papa) y frutales nativos (sauco, mora, poro poro, granadilla). En ambos casos, se procura darles valor agregado a los productos elaborando por ejemplo harina de maca o ajo deshidratado o elaborando mermeladas, néctares y vinos. Su producción es comercializada en la zona, asistiendo además eventualmente a ferias locales y regionales³⁶.

Finalmente, existe en la provincia algunas organizaciones surgidas en respuesta a la actividad minera. El Frente de Defensa de los Intereses de Bambamarca fue creado hacia finales de los años 90³⁷, con la finalidad de atender y responder multi sectorialmente al problema de la contaminación ambiental –particularmente de la provisión de agua³⁸- por la presencia de empresas mineras; aunque pretende representatividad provincial, tiene presencia fundamentalmente en el distrito de Bambamarca, siendo particularmente ausente en Hualgayoc. Aunque no manifiestan una posición de oposición a la actividad minera señalan que la actividad debe desarrollarse “de manera responsable”. Señalan privilegiar el diálogo como estrategia para encontrar alternativas de solución. Sin embargo, son conscientes de que son el grupo más criticado que aparece como oposición a la actividad minera en comparación con otras asociaciones. El Frente cuenta entre sus actividades recientes el desarrollo de manifestaciones y protestas e incluso un paro contra minera Yanacocha en el kilómetro 8 de la vía a Cajamarca, en el 2002.

35 Entrevista a Teófilo Bueno Cruzado, asociación de apicultores.

36 Entrevista a Jorge Burga, Asociación de productores ecológicos.

37 El antecedente directo del Frente es el grupo creado hacia mediados de los años 70 para ver lo relacionado a la contaminación de aguas por empresas mineras; originalmente sólo en la cuenca del Maygasbamba. Actualmente se preocupan de todas las cuencas y orientan su preocupación también hacia problemas sociales. Entrevista a Benjamín Cariajulca Vallejos. Presidente del Frente.

38 Hacia finales del 2007 inspeccionaron el estado de la captación de aguas y el reservorio de la zona de tres choros, encontrando las instalaciones satisfactorias.

La coyuntura y el gobierno local

Dado que nuestro punto de referencia es el desarrollo local, es relevante un breve recuento y análisis de la situación política de los dos municipios que analizaremos: el distrital de Hualgayoc y el provincial, de Bambamarca.

Hualgayoc: de la continuidad a una nueva gestión

Desde la segunda mitad del 2007, Hualgayoc viene experimentando un cambio de gestión municipal: un proceso electoral complementario ha colocado en el municipio a un grupo de autoridades que reemplazan un grupo que se mantuvo más de una década en el gobierno local.

El anterior gobierno municipal estuvo presidido por Segundo Córdova, trujillano casado con hualgayoquina, antiguo trabajador de la mina Colquirrumi y asentado en el pueblo, lo que “le valió cierto nivel de popularidad”, siendo elegido como regidor en 1992, teniente alcalde en 1995 y finalmente alcalde en 1998, cargo para el que sería reelegido holgadamente en el 2002³⁹.

Resultados elecciones municipales. Distrito de Hualgayoc, 2002

Organización Política	Votos	% Votos Válidos
Movimiento Independiente Progresista Bambamarquino (MIPROBAM)	2023	40.22%
Movimiento Independiente Provincial para el Desarrollo (IPRODE)	1249	24.83%
Partido Aprista Peruano	616	12.25%
Partido Perú Posible	428	8.51%
Movimiento Amplio de Integración Social (MAIS)	361	7.18%
Movimiento Independiente Democrático de Bambamarca (MIDEBAM)	293	5.83%
Frente Independiente Moralizador	60	1.19%
Totales	5030	100.00%

Fuente: ONPE

Antes de las elecciones, la gestión de Córdova era cuestionada, en particular por el manejo “político” que se decía estaba dando a los fondos del convenio

³⁹ Por esta trayectoria y su presencia en el poder local, algunos informantes señalan que el alcalde ha estado en el poder durante 17 años.

municipal con la empresa Goldfields, originalmente destinado a proyectos de inversión que según la población era en la práctica utilizado en el pago a maestros y otros gastos corrientes. Las demandas desde el Frente de Defensa para la rendición de cuentas no fueron escuchadas por el alcalde⁴⁰.

Para las elecciones del 19 de noviembre del 2006, “habían varios candidatos que contaban con sufragios y podían ganar las elecciones”, sin embargo, ante la sospecha de fraude (del que se responsabilizaba al alcalde), se produjeron disturbios durante los cuales se rompieron y quemaron ánforas electorales antes de conocerse los resultados, por lo que las elecciones fueron anuladas, convocándose a elecciones complementarias.

Las nuevas elecciones desarrolladas bajo medidas máximas de seguridad (1 julio 2007), los partidos y movimientos de oposición fueron favoritos, ganando las elecciones Ismael Becerra, comerciante hualgayoquino, quien viene proponiendo un cambio en el estilo de gobierno local.

Resultados elecciones complementarias. Distrito de Hualgayoc, 2007

Organización Política	Votos	%Votos Válidos
Fuerza Social	1,415	20.92 %
Innovación Política Independiente Descentralista	2,345	34.67 %
Mais Mil Amores	1,813	26.81 %
Partido Aprista Peruano	1,039	15.36 %
Acción Popular	104	1.54 %
Unión Por el Perú	47	0.70 %
Totales	6,763	100.00%

Fuente: Transparencia⁴¹

El nuevo gobierno, proclamado la segunda semana de julio y en funciones desde agosto del 2007, se han declarado en emergencia y reestructuración y vienen generado nuevas prácticas con la finalidad de “recuperar el poder de la municipalidad”, para ello están reformando la administración (se han inscrito en el SNIP) y creado nuevas áreas en el municipio (como en el tema ambiental

40 La falta de transparencia, de rendición de cuentas y de vigilancia ciudadana es, según la Defensoría del Pueblo, común en la mayoría de distritos, por lo que probablemente la situación de Hualgayoc no ha sido particular. Entrevista a Jorge Castañeda, Defensoría del Pueblo.

41 <http://www.transparencia.org.pe/pagina.php?pagina=1167>, visualizado mayo 2008.

y desarrollo empresarial), a diferencia del anterior gobierno que tenía sólo un área técnica y otra de contabilidad⁴². Se están generando reglamentos internos, conforme a ley, se ha reubicado a trabajadores antiguos sujetos a estabilidad y se ha creado más plazas para contratar nuevo personal técnico (economista y agrónomo) para que planifiquen y supervisen obras en las zonas rurales. Se enfrentan a una serie de deficiencias en los servicios públicos energía proveída por Colquirrumi, ya en etapa de cierre y agua solo por horas). Se espera gastar responsablemente el dinero municipal, en obras de beneficio colectivo, con fiscalización de los regidores, que deben asumir ese rol. Debe haber también una política de transparencia, la población debe saber el presupuesto que tiene la municipalidad, por lo que plantean la necesidad de convocar anualmente a una reunión de información

La reorganización responde a una necesidad de gobierno. El gobierno municipal explica los cambios como necesarios para poder gobernar, para “viabilizar la voluntad política”. Consideran la posibilidad de contar con recursos mineros una ventaja, a la que se suma la independencia política del alcalde. Son conscientes de que tienen poco tiempo, pues han tomado más de dos semanas para la transferencia y luego han tenido que responsabilizarse de la fiesta patronal, lo que sumado a la emergencia y reorganización hacen del 2007 un año “perdido”. Piensan incluso en la posibilidad de la re elección, propiciando la creación de un frente único.

Es importante señalar que los funcionarios y autoridades municipales –así como algunos entrevistados de la sociedad civil- consideran el desarrollo de la fiesta patronal como un indicador de “buen gobierno”. El comité encargado es presidido habitualmente por el alcalde con lo que una “buena fiesta” se relaciona con una “buena gestión”: “la fiesta era un gesto, una obligación política... el pueblo es emotivo, muy sensible, no apoyan sin fiesta”. Su realización ha sido el primer acto público del nuevo alcalde, una prueba, y dada la poca claridad respecto de las cuentas anteriores (los testimonios indican que la nueva gestión no encontró recursos monetarios), la primera tarea fue conseguir fondos. Para ello se negoció con las empresas mineras, que según el municipio hubo que forzar a colaborar: “querían dar muy poco”; “querían convertir la fiesta del pueblo en una fiesta de niños... les tomamos la palabra pero para Navidad”. Los fondos sirvieron para

42 Las referencias al programa de gobierno municipal provienen de las entrevistas al alcalde Ismael Becerra y a Juan Carlos Pajares, asesor y gerente municipal.

auspiciar las corridas de toros. A decir de la población, la fiesta “les salió bien”; a decir de los funcionarios, tras la fiesta “tenemos el pueblo”.

Otro de los temas en los que algunos observadores señalan un cambio es con relación a las empresas mineras. Para los observadores, Córdova estaba si no en una abierta posición pro minera –como aseguran algunos- al menos en una posición ambigua. El nuevo alcalde espera reformular el convenio con la empresa, espera que obtengan una licencia municipal de funcionamiento, sin preferencias. Señalan la necesidad de mantener una relación basada en la conversación pero también en el “respeto”. Uno de los temas álgidos, además del convenio con la mina, es la distribución del canon: piensan que en Bambamarca tienen plata del canon “para Hualgayoc” pues reciben mucho más por canon aún cuando las minas están en el distrito.

Bambamarca: Renovación-retorno y articulaciones políticas

Bambamarca también ha experimentado un cambio de gobierno, aunque éste se produjo por la vía electoral habitual. El cambio de gobierno ha generado la serie de modificaciones en el gobierno propias del reemplazo de un grupo de ciudadanos por otro, y con las críticas de uno a otro grupo. El anterior alcalde llegó al gobierno con IPRODE (Movimiento independiente provincial para el desarrollo), logrando el primer lugar con algo más de la cuarta parte de los votos válidos; en tanto que el alcalde actual del Movimiento Fuerza Social, obtuvo casi la mitad de los sufragios válidos ver cuadro siguiente).

Ambos gobiernos, el saliente y el entrante han cumplido más o menos regularmente las formalidades del gobierno local, aún cuando muestran algunos matices y diferencias. Ambos grupos de autoridades se acusan mutuamente de ineficiencia y corrupción. Según sus detractores, el actual alcalde no está continuando el conjunto de programas dejados por el gobierno anterior, en particular el convenio con la universidad de Cajamarca, la política de electrificación rural y la construcción de postas y escuelas.

Resultados electorales municipales: Provincia de Bambamarca, 2002 y 2006

Organización política	Años	votos validos		% Votos válidos	
		2002	2006	2002	2006
Movimiento Independiente Provincial para el Desarrollo (IPRODE)		8,064	0	26.2	0.0
Movimiento Independiente Progresista bambamarquino (MIPROBAM)		7,232	0	23.5	0.0
Movimiento Amplio de Integración Social (MAIS)		3,202	0	10.4	0.0
Movimiento Independiente “Mil Amores”		2,922	10,063	9.5	31.3
Partido Perú Posible		2,767	0	9.0	0.0
Partido Acción Popular		2,593	0	8.4	0.0
Partido Aprista Peruano		2,320	1,615	7.5	5.0
Movimiento Independiente Democrático de Bambamarca (MIDEBAM)		825	0	2.7	0.0
Partido Reconstrucción Democrática (PRD)		440	0	1.4	0.0
Movimiento Nueva Izquierda		382	0	1.2	0.0
Fuerza Social		0	14,345	0.0	44.7
Alianza para el Progreso		0	470	0.0	1.5
Partido Nacionalista Peruano		0	812	0.0	2.5
Innovación Política Independiente Descentralizada		0	4,811	0.0	15.0
Totales		30,747	32,116	100.0	100.0

Fuente: ONPE

Aunque se señala que el alcalde anterior tenía la confianza de la gente, esta se diluyó porque “trajo gente de Cajamarca, de otros sitios, que hicieron obras y después se fueron”, se dice además que robaron plata, “eso creó desconfianza y por eso la gente ya no quiso volver a votar por él”. Se trataba de un alcalde próximo a las ONGs con cuyo concurso se desarrollaron una serie de procesos de planificación participativa.

El nuevo alcalde representa más bien la continuidad en el mediano plazo en el gobierno local, pues ha ocupado anteriormente el cargo entre 1990 y el 2002; su continuidad en el cargo, se sostuvo por una serie de alianzas internas y externas, logrando ganar la alcaldía cambiando cada vez de agrupación política⁴³. Sus detractores aseguran que logró apoyo de la población por una campaña millonaria sostenida desde el gobierno regional y las empresas mineras, más bien populista.

⁴³ Sobre la trayectoria política del alcalde y las elecciones en la provincia, en la última década, consultar Chacón 2005.

Ahora en el gobierno estarían teniendo problemas con las nuevas regulaciones y en particular con el SNIP, al que no estuvieron sujetos en su gestión anterior. En el período de trabajo de campo el alcalde citó a cabildo abierto de rendición de cuentas.

Capítulo 2

Los planes de desarrollo y sus laberintos

1. La historia local de la planificación del desarrollo.

La provincia y distritos de Bambamarca tienen una breve historia de la planificación del desarrollo. Ubicada al margen de los grandes y conocidos proyectos generados desde finales de la década del 80, la provincia empieza a ser involucrarse en esta práctica hacia finales de los noventa desde las convocatorias para los planes de desarrollo de la región, tras lo cual se inicia el proceso de elaboración de planes provinciales y distritales. La práctica de la planificación del desarrollo en Hualgayoc-Bambamarca tiene apenas una década.

Para este trabajo, hemos recogido información y recopilado algunos planes en el ámbito de estudio: dos planes de desarrollo de la provincia, un plan de desarrollo distrital (Hualgayoc), tres planes comunales y un plan de desarrollo económico y competitividad a nivel de cuenca, además de un documento del programa de inversiones de desarrollo provincial (ver relación en cuadro siguiente) y dos diagnósticos. Aunque no disponemos físicamente de todos ellos⁴⁴, tenemos información suficiente para abordar el análisis del conjunto⁴⁵.

Planes de desarrollo en la provincia de Hualgayoc.

Año de Elaboración	Nombre o título del documento	Horizonte temporal
Planes provinciales		
1998	Plan de desarrollo provincial (Ayuda en acción)	(sin data)
2000	Plan de desarrollo estratégico. Provincia Hualgayoc-Bambamarca	2000-2014
Planes distritales		
2005	Plan de desarrollo del distrito de Hualgayoc	2005-2015
2006	Plan de desarrollo de las potencialidades económicas del distrito de Bambamarca	2007-2014
2006	Diagnóstico ambiental de los distritos de Chugur y Bambamarca	Sin referencia temporal

44 Conseguiamos copia de la mayor parte de los planes, con excepción del primer plan de Bambamarca (1998), el plan distrital de Hualgayoc (2005), refundido en los archivos de la municipalidad durante el cambio de gobierno municipal; y del plan comunal de Pílancones (2005).

45 Tenemos entendido que existe al menos también un plan de desarrollo para el distrito de Chugur, que también pertenece a la provincia de Hualgayoc, pero que por razones de tiempo no incluimos en este estudio.

Planes comunales		
2005	Plan de desarrollo comunal El Tingo	2005-2010
2005	Plan de desarrollo comunal Coymolache	2005-2015
2005	Plan de desarrollo comunal Pílancones	2005-2010
Otros planes		
2006	Plan de competitividad del corredor económico Llaucano Alto-Chancay	Sin referencia temporal

Elaboración propia. Fuente: Planes consignados

Una primera mirada comprensiva y de proceso, a pesar de la cortedad del tiempo transcurrido desde las primeras experiencias de planificación municipal ensayos muestra una variación interesante en los tipos y la cobertura de los planes elaborados en la provincia. Los planes más antiguos corresponden a un intento de planificación de alcance provincial, que pretenden orientar el desarrollo integral del espacio involucrado. En cambio, en años más recientes se multiplican los planes, siendo orientados fundamentalmente hacia dos tipos de espacios / problemáticas: 1) planes integrales de desarrollo en los ámbitos provinciales, distritales o comunales y 2) planes sectoriales, orientados al desarrollo económico de otros ámbitos territoriales como la cuenca.

Aunque todos los planes tienen entre si cierto “aire de familia”, una mirada de conjunto nos muestra que se diferencian por una serie de características significativas relativas a sus cualidades en tanto instrumentos para la planificación del desarrollo local. Una primera gran división entre los planes es aquella que distingue entre aquellos que “ordenan” las grandes líneas del desarrollo local con la finalidad de orientar y encuadrar las acciones conducentes al mismo y aquellos que se basan en la planificación de acciones y obras específicas. La mayor parte de los planes de los que disponemos (provinciales, distritales, comunales) se incluyen en la primera categoría. Todos ellos planes tienen una estructura similar aunque difieren en sus contenidos específicos: incluyen una visión y una misión, un análisis FODA de la situación local y organizan las acciones de desarrollo de acuerdo a ejes programáticos. En cambio, el plan de competitividad y el de desarrollo de las capacidades económicas, así como el diagnóstico ambiental, corresponden a un planteamiento diferente, cuentan más bien con un diagnóstico y una priorización de acciones. Veremos más adelante que ambos formatos suponen formas específicas de fomento de la participación de la población.

Características generales de los planes de desarrollo local
en Hualgayoc (muestra)

Plan, año	Facilitador	Diagnóstico	Visión, Foda
Estratégico provincial, 2000	Consultores Cajamarca (Parte del plan del Ctar)	Elaborado Contiene tipos de problemas e indicadores de desarrollo Información secundaria y normalizada	Si, Si
Desarrollo de potencialidades económicas. Distrito Bambamarca, 2006	Equipo consultor	Participativo Más anexo de diagnóstico	Si, Si
Diagnóstico ambiental, 2006	Universidad Pedro Ruiz Gallo	Elaborado: Contiene diagnóstico socio-técnico Información secundaria y normalizada.	Si, Si
Planes Comunales Coymolache y Pílancones, 2005	Adra, participación de autoridades comunales	General, información primaria	Si, Si
Plan de competitividad Corredor económico Llaucano, 2006	Adiclac, participación de municipios y socios	General, grandes líneas, información primaria	Si, No

Elaboración propia. Fuente: Planes consignados

Los planes se construyen a partir de dos fuentes principales de información: el diagnóstico participativo, que utiliza los conocimientos e información que manejan los participantes en el proceso; y el diagnóstico situacional, elaborado básicamente sobre información secundaria y entrevistas a informantes claves. A estas herramientas, buena parte de los planes le añaden un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Desafíos y Amenazas), que supone una metodología de participación e involucramiento de actores.

Prácticamente todos los planes han sido desarrollados (facilitados, elaborados, sistematizados), por especialistas, las más de las veces externos. Dependiendo de los casos, estos especialistas han provenido de ONGs o consorcios de ellas (casos de Adra y Adiclac), pero también de consultores independientes, en todos los casos los autores han sido profesionales cajamarquinos o de regiones adyacentes (Cajamarca o Chiclayo).

Los planes tienen la pretensión de orientar por un lado la visión del desarrollo y por el otro, las acciones (y los proyectos, y los presupuestos) que se destinan a tal efecto. Se espera que contribuyan a organizar y a concertar actividades entre los diversos participantes, hacia un objetivo común, supuestamente buscado por todos. En dicho sentido, los planes se presentan a la opinión pública en general, pero también y en particular a los agentes promotores del desarrollo (el Estado, el municipio, las agencias de desarrollo como las ONGs, los medios de comunicación y últimamente también a las empresas) como un instrumento técnico⁴⁶ que recoge ordenadamente la información y las demandas de la población involucrada, proponiendo las grandes líneas para la acción concertada (futura) para el desarrollo local. Así todos los planes proponen: líneas de desarrollo, ejes estratégicos, problemas priorizados, una serie de parámetros que organizan las acciones dispersas hacia objetivos más o menos consensuados. Al respecto, los planes de desarrollo de que disponemos parecen mostrar tres formas de organizar las acciones de desarrollo: ejes de desarrollo, problemas a resolver y líneas de acción.

Los ejes de desarrollo corresponden a los planes provinciales y distritales. Consisten en un número limitado de ítems, que abarcan una gama muy amplia de problemáticas y que tienen al mismo tiempo la capacidad de ordenar las acciones como de dejar un amplio margen de acción en cada uno de los grandes temas priorizados, convirtiéndose, de alguna manera en ejes “paraguas”, más bien inclusivos, que acogen una gama muy amplia de acciones entre las cuales encuentran cabida aquellas que desarrollan habitualmente la mayor parte de instituciones involucradas, aun cuando suponen en su conjunto, cierta orientación específica. Así por ejemplo, aunque tanto el plan provincial de Bambamarca del 2000 como el distrital del distrito del 2006 tienen tres ejes, éstos no son los mismos: la provincia insiste en planteamientos más generales en tanto que en el distrito los ejes son más “afinados” (ver cuadro siguiente).

Los ejes priorizados en los planes provincial y distrital de Bambamarca coinciden en identificar un eje de fortalecimiento institucional, identifican ambos un eje “productivo” aunque el plan provincial lo orienta a la tecnificación y el distrital al desarrollo empresarial y difieren en el tercer eje, que en la provincia se enfoca

46 Sabemos que el plan es también un instrumento político, y cuya legitimidad está directamente relacionada con las personas y agentes que lo desarrollaron y los procedimientos -participativos o no- por los que fue elaborado. Para una discusión sobre la negación de lo político en los procesos participativos se puede revisar Grompone (199?).

al capital humano (salud y educación) en tanto que en el distrito se prioriza la infraestructura.

Ejes y proyectos en los planes de desarrollo local en Hualgayoc (muestra)

Plan, año	Ejes estratégicos	Inclusión de proyectos o perfiles	Núm. de temas/ejes
Estratégico provincial, 2000	Tres: 1) Tecnificación agropecuaria 2) Salud y desarrollo integral 3) Fortalecimiento institucional	Acciones estratégicas, objetivos, programas y proyectos	3 ejes, 4 Objetivos estratégicos
Desarrollo de potencialidades económicas. Dist. Bambamarca, 2006	Tres: 1) Recursos y desarrollo empresarial 2) Infraestructura 3) Institucionalidad y capacidades	Objetivos, programas y enumeración y priorización de proyectos	3 ejes
Diagnóstico ambiental, 2006	Análisis sobre "4 frentes": 1) Recursos; 2) Ambiente; 3) Educación; 4) Actividades económicas	No incluido	4 frentes
Plan Coymolache, 2005	Priorización de problemas ¹ 1) Valores; 2) Salud, desnutrición; 3) Educación; 4) Producción y comercialización; 5) Electrificación; 6) Contaminación; 7) Erosión	Cuadro general de proyectos priorizados y no priorizados	16 problemas
Plan Pílancones, 2005	Priorización de problemas 1) Valores; 2) Electricidad, salud, vías; 3) Contaminación; 4) Baja productividad; 5) Abuso contratistas minera; 6) educación	Cuadro general de proyectos priorizados y no priorizados	10 problemas
Plan de competitividad Corredor económico Llaucano, 2006	Identificación de 9 líneas: Producción lechera, derivados lácteos, cuyes, piña, apicultura, sombreros, cafés especiales, turismo, comercio	Esbozo de estrategias	9 líneas de trabajo

Elaboración propia. Fuente: Planes consignados

En cambio, los planes comunales enfatizan más bien una serie de problemas por resolver, no categorizados de acuerdo a eje ninguno. Corresponden más bien a pequeñas o grandes demandas de la población, sistematizadas y priorizadas, con la finalidad de poner en común los problemas sentidos por todos y esbozar algunas acciones para su solución. Del mismo modo que en el caso anterior, aún cuando los problemas son semejantes, no son exactamente los mismos y su priorización también difiere. Los valores y la salud son priorizados en ambos planes, Coymolache coloca en el tercer escalón la educación, que Pílancones no prioriza; los temas productivos se hallan en ambos planes a mitad de la tabla de prioridades.

Las líneas de acción se refieren a planes orientados al desarrollo de actividades específicas, como el plan de competitividad (2006), que asume que el desarrollo se expresa en la promoción de la producción y comercialización de bienes y servicios específicos, que se constituyen así en líneas. Aparentemente, esta modalidad de clasificación correspondería más bien a los planes de desarrollo competitivo, de inserción comercial, cada vez más presentes en las consideraciones del desarrollo local.

Finalmente, la mayor parte de planes (y también algunos diagnósticos) incluyen el desarrollo de una “visión” del desarrollo deseable, un punto de llegada, un objetivo que alcanzar, sobre el que nos detendremos en el apartado siguiente.

2. Visiones y planes de desarrollo

La principal forma de expresión de los objetivos, metas y propósitos de la planificación concertada del desarrollo, expresada en los planes formulados, es la “visión del desarrollo”: una fórmula más o menos completa, más o menos elaborada, que busca condensar lo que se busca como horizonte de desarrollo a alcanzar por una colectividad. Una fórmula que supuestamente se debería convertir en un slogan que orienta las acciones de desarrollo, una fórmula que busca convertirse en sentido común del desarrollo local, bajo la que se cobijan –o al menos deberían cobijarse- todos los proyectos de desarrollo local. Por ello, tras su formulación se busca su difusión, no sólo en los planes sino también en otros documentos y espacios: es afichada en paredes, distribuida en boletines, colgada en la página web, repetida en actos públicos. ¿Cumplen las visiones formuladas la función que se les asigna? Para responder a la pregunta, nos proponemos en esta sección analizarlas y confrontarlas con las acciones y proyectos de desarrollo efectivamente implementados de los últimos años.

De la lectura y comparación de las visiones de desarrollo presentadas en los planes se desprende en primer lugar su carácter utópico. Todas ellas muestran una situación ideal por alcanzar que por sus características escapa con holgura al horizonte temporal que se le atribuye. Todas ellas son múltiples e involucran diversos aspectos del desarrollo local, conteniendo elementos tanto de desarrollo de infraestructura, desarrollo económico, capital humano, conservación del medio ambiente y articulación con el exterior.

Ahora bien, el análisis comparativo del conjunto de enunciados de la “misión” del plan de desarrollo permite encontrar algunas particularidades de acuerdo a la

“escala” o, si se quiere, al ámbito de desarrollo involucrado: distritos, comunidades y provincias parecen construir visiones con determinadas características comunes aunque también con sus propias particularidades.

Los distritos: visiones de desarrollo con integración

Visión de Bambamarca al 2014: “Bambamarca, es un distrito integrado vial y económicamente a sus centros de producción y al mercado regional, cuya población goza de una vida digna y saludable, basada en una producción agropecuaria diversificada, ligada al mercado y a la transformación industrial; a la explotación racional de sus recursos naturales; con acceso universal y equitativo a los servicios básicos y al trabajo concertado con los sectores económicos del distrito” (Plan de desarrollo de las potencialidades económicas del distrito de Bambamarca, 2006: 46)

Visión de Hualgayoc al 2015: “El distrito de Hualgayoc en el 2015 cuenta con una población organizada, que practica valores humanos, mantiene un alto desarrollo económico, con una salud y educación moderna y de calidad, su sector agropecuario es tecnificado y competitivo. Hualgayoc es un centro turístico y un sector donde se practica una minería responsable, promoviendo el desarrollo integral, sus medios y vías de comunicación brindan un servicio de primera” (Afichado en la municipalidad de Hualgayoc, noviembre 2007)

El plan de desarrollo del distrito de Bambamarca muestra una visión centrada en el desarrollo productivo (agropecuario con transformación industrial), que articula la calidad de vida, la explotación de recursos y el acceso a los servicios; el de Hualgayoc en cambio incide en la población, colocada al centro de una serie de beneficios, incidiendo también en un desarrollo integral multidimensional (agropecuario, turismo, minería) e interconectado⁴⁷. El primer plan señala la integración económica hacia fuera; el segundo la integración (interna) de actividades, en ambos casos se trata de un desarrollo integral de potencialidades del distrito.

⁴⁷ Las visiones parecen mostrar también cierto sesgo “ideológico”: el de Bambamarca se centra en la producción; el de Hualgayoc, en los valores y la organización; diferencia que seguramente no es ajena a las motivaciones y preferencias de los agentes facilitadores de los procesos de planeamiento

Las comunidades: modernidad y acceso a servicios

Visión de la comunidad de Coymolache al 2015: “El centro poblado de Coymolache, cuenta con una actividad agropecuaria con tecnología moderna, la educación, salud y sus servicios básicos son de calidad para todos, sus organizaciones practican valores con equidad de género que permite realizar una actividad económica empresarialmente competitiva, promoviendo el turismo con vías y medios de comunicación fluidas y una explotación minera responsable, preservando la ecología” (Coymolache, Plan de desarrollo, 2006)

Visión de la comunidad de Pílancones al 2010: “Nuestra comunidad predio La Jalca Pílancones cuenta con productos agropecuarios mejorados y transformados, con una explotación minera responsable, con medios y vías de comunicación en buenas condiciones, con servicios básicos eficientes, con una educación y salud adecuada, practicando valores humanos” (Pílancones, plan de desarrollo, 2006)

Ambas comunidades componen una visión “integral” que cubre todos los aspectos del desarrollo: producción, salud, educación, servicios básicos de calidad. Ambas insisten también en el desarrollo productivo por la transformación y la mejora tecnológica (sólo Coymolache introduce las palabras empresarial y competitiva). El planteamiento general de ambas apunta aparentemente a un desarrollo de capacidad productiva vinculada a una mejora en la calidad de vida por la vía del acceso a mejores servicios. Llama la atención que ambas incluyan también “una explotación minera responsable”.

Las cuencas y las provincias: desarrollos sectoriales

Visión del plan estratégico, provincia de Bambamarca al 2010: “La producción agropecuaria de la provincia, ejercida por los pequeños y medianos productores, se industrializa incorporándose creativamente los avances científicos y tecnológicos que el mundo nos ofrece dentro de una perspectiva rentable-empresarial hacia una exportación y consumo masivo de los principales productos que la zona ofrece actualmente, pero habiéndoles dotado de un valor agregado. Se establecen organizaciones sólidas en los productores que les permitan competir en un mercado de libre competencia y de algunos abusos. El potencial minero se articula al desarrollo integral de la provincia en base a una explotación racional,

sin perjuicio de los recursos ambientales y la generación de empleo a los pobladores, de parte de las empresas privadas. Así como se incorpora a la dinámica económica del ámbito los potenciales turísticos, con la creación de un circuito, debido al flujo de turistas locales, regionales y nacionales (... sigue...)” (Plan de desarrollo estratégico, 2000)

Visión de desarrollo, Plan de competitividad: “El corredor económico Llaucano alto Chancay, logra condiciones de inversiones para el desarrollo de la competitividad, la generación de ingresos y de empleo, logrando mejorar las condiciones de vida de la población como objetivo final del proceso de desarrollo.

Las organizaciones de productores y PYMES desarrollan sus capacidades y alcanzan su fortalecimiento, permitiendo su mejor posicionamiento en las cadenas productivas desarrolladas en cada uno de sus espacios y tienen el respaldo de políticas favorables de parte de los Gobiernos Locales y Regional que facilitan el desarrollo económico productivo.

Los gobiernos locales logran desarrollar sus capacidades para convertirse en promotores del desarrollo local y son protagonistas en la conducción de los procesos de desarrollo, impulsando los procesos de planificación, fortaleciendo la base organizacional y orientando recursos públicos para generar las condiciones favorables para el desarrollo de la competitividad de los espacios locales” (Adiclac 2006: 19)

En comparación con las anteriormente mostradas, una primera constatación de la lectura de las visiones provinciales y/o sectoriales que hemos analizado es su mayor nivel de precisión: se trata de visiones más exhaustivas y precisas, lo que las hace significativamente más extensas y complejas. Al extremo de dificultar la clasificación de sus visiones de desarrollo en el “género” que hemos venido delineando: su extensión es tal que ciertamente dificulta su divulgación y seguramente también su capacidad para generar adhesión en la población. El párrafo del plan provincial consignado líneas arriba es sólo la primera parte de una “visión” que distingue tres o cuatro ítems para el espacio urbano, otros tantos para el rural y en apartado la visión del distrito de Hualgayoc. Cada sección incluye además elementos descriptivos de la situación que se espera alcanzar

En cambio, la visión de Adiclac es más breve y condensa tres visiones de desarrollo: el corredor económico, un desarrollo institucional asociado, y una visión del gobierno local. Se trata de visiones más realistas y precisas que todas

las anteriores, descriptivas de los logros a obtener, aún cuando a diferencia de las visiones anteriores no tenga un marco temporal de horizonte.

Probablemente todas las características señaladas para los planes –en sus tres “niveles”- no son exclusivas del ámbito de la provincia que analizamos y seguramente se reflejan en los planes elaborados para cualquier otra provincia, distrito o comunidad en el país. Esta capacidad de abstracción es probablemente inherente al género “visión” contenido en los planes de desarrollo. Sin embargo, cabe preguntarse si existe alguna particularidad que distinga las visiones de los planes de la provincia de Hualgayoc respecto de aquellas de otras regiones. Dos parecen ser elementos distintivos de los planes de otras zonas: la referencia al desarrollo de corte industrial, empresarial, competitivo, que aparece en los planes distritales y provinciales, y la referencia a la convivencia con la minería ambientalmente sana, que es consignada tanto en la provincia, como en el distrito de Hualgayoc y en las comunidades (y del que nos ocuparemos específicamente más adelante).

3. Las visiones “locales” del desarrollo

Independientemente de su carácter abstracto e integrador, las visiones consignadas en los planes constituyen verdaderos horizontes que ciertamente van “más allá” (mucho más allá) que las visiones de desarrollo esbozadas por los agentes de la sociedad civil, del Estado, de las ONGs y de las empresas, en el marco de conversaciones, entrevistas y otros medios de comunicación.

Las entrevistas a diversos actores ilustran enfoques y propuestas diversas para pensar e imaginar el desarrollo local. Las líneas siguientes no pretenden ser una síntesis completa de las diversas visiones existentes sino presentar algunas miradas particulares –institucionales pero seguramente también personales- respecto a las prioridades y potencialidades de desarrollo de la provincia y del distrito.

Estas fuentes alternas parecen mostrar la existencia de cuatro grandes “visiones” para el desarrollo local: el desarrollo agrícola-ganadero; el desarrollo por las cadenas productivas; el desarrollo local distrital integrado; y, el desarrollo como la acumulación de servicios públicos. Sin ser exclusivos de determinados agentes, estas visiones de desarrollo coinciden medianamente con determinados actores: el primero corresponde a las visiones más campesinas y de porciones más tradicionales de la población; el segundo a los técnicos productivos de ONGs

y de dependencias del Estado, parte del personal de los municipios y algunas pocas instituciones de la sociedad civil; el tercero corresponde a las autoridades municipales, y a algunos miembros de organizaciones civiles; y, finalmente, el tercero corresponde a los sectores de servicios del Estado pero también a sectores de la población como organizaciones femeninas, maestros y otros.

El desarrollo por la ganadería y la agricultura: Para los agricultores, campesinos (y sobre todo para los dirigentes, que son quienes expresan más claramente una visión de desarrollo⁴⁸), el desarrollo local pasa por la promoción de la agricultura y la ganadería, entendida básicamente como un proceso promocional, sustentado en la existencia de apoyo (principalmente estatal) y en el mejoramiento técnico y en infraestructura (mejoramiento de pastos, almacenamiento de agua – reservorios-, riego tecnificado, y en menor medida, reforestación. Se trata de visiones bastante generales y poco elaboradas, vinculadas en general a la producción de alimentos, para el autoconsumo y la venta local. Estas visiones insisten por lo general en la imposibilidad y la incompatibilidad de un desarrollo con participación de la actividad minera. Algunos testimonios de agricultores no dirigentes insisten más bien en la importancia de contar con un pedazo de tierra, que supone más una perspectiva de “mantenerse” que de “desarrollarse”. Piensan que la promoción efectiva de la producción debería ser algo grande (aunque usan la palabra “regular”), que “beneficie a todos”, y que para que ser sostenible tendría que ser “constante”⁴⁹ y “tiene que ser negocio”. Esta visión de desarrollo, que podríamos llamar campesina, es ciertamente genérica y poco desarrollada; además en su enunciación, resulta siendo más “agrícola” que “ganadera”.

El desarrollo desde las cadenas productivas: Una visión más afinada, sobre las mismas bases de desarrollo agrícola y ganadero es presentada por técnicos agrícolas, gerentes de desarrollo y responsables de proyectos de promoción, quienes insisten más bien en la necesidad de desarrollar el potencial productivo, apoyando la tecnificación del proceso, mejorando la calidad de los productos e insistiendo en la capacitación y el trabajo con los productores y la conexión con

48 Entrevistas a Osvaldo Lozano (Central de Rondas) y Silverio Bautista (Junta de usuarios).

49 Las entrevistas a campesinos insisten en lo que podríamos llamar la “discontinuidad” de la ayuda o al menos de la presencia de las agencias de promoción del desarrollo, refiriéndose tanto a la empresa minera como a ADRA y a otras ONGs, “vinieron una cuantas veces y de ahí ya no regresaron más”.

el mercado⁵⁰. En esta perspectiva, en el plan de competitividad se identifican una serie de líneas de desarrollo basadas en cadenas de productos específicos; por su parte, los testimonios se concentran más bien en tres tipos de productos: queso y otros derivados lácteos, cuyes y en menor medida, artesanías. Estas visiones se presentan como sectorial-productivas, sin pretensión hegemónica, aunque ciertamente organizan los esfuerzos de una serie de instituciones, como veremos más adelante. Añadiremos que estas visiones de desarrollo son formuladas desde agentes residentes o con base en Bambamarca, extendiendo su viabilidad al distrito de Chugur, y eventualmente excluyendo explícitamente a Hualgayoc, al que no le conceden muchas posibilidades de desarrollo ganadero.

El desarrollo local distrital: las visiones de desarrollo formuladas desde funcionarios y autoridades políticas municipales inciden más bien en nociones generales de integración productiva (y política) y en la necesidad del desarrollo de los espacios urbanos. Así por ejemplo, la visión del alcalde de Hualgayoc y de otros funcionarios de la municipalidad se enfoca en la necesidad de que el desarrollo minero se traduzca en bienestar general, lo que hasta el momento no se ha logrado⁵¹. Dado que se trata de un distrito minero, en menester aprovechar lo que deja la mina. Las tareas pendientes se orientarían aparentemente hacia cuatro componentes: la generación de empresas (de servicios, principalmente), la educación (*“los hualgayoquinos deben recibir una educación moderna”*), la implementación urbana (servicios de agua y desagüe, saneamiento, acondicionamiento territorial, infraestructura de salud)⁵² y, el desarrollo turístico (promoviendo paisajes, servicios, la construcción de un museo minero, etc.).

Las visiones desde los servicios públicos: Las visiones desde las agencias de servicios públicos no productivos, particularmente salud y educación, se enuncian más bien desde la necesidad de implementación de dichos servicios, con lo que terminan siendo una exposición de carencias: en infraestructura, en equipamiento, en personal, en capacitación, en salarios (particularmente de docentes)⁵³. Con ello, no se trata propiamente de visiones de desarrollo sino de necesidades de satisfacción de servicios, que ciertamente son compartidos por

50 Entrevistas a Elmer Vásquez (Gerencia de desarrollo económico de Bambamarca), César Regalado (Agencia Agraria), Lupercio Angulo (ONG CEDAS) y otros.

51 “Hualgayoc es un pueblo minero con grandes riquezas, pero las autoridades y los empresarios no han tenido conciencia y hasta ahora no la tienen”. Entrevista a Ismael Mayo Becerra, alcalde de Hualgayoc.

52 Entrevista al teniente alcalde de Hualgayoc.

53 Entrevista Marcos Rodríguez, Director de UGEL Bambamarca.

buena parte de la población urbana.

Una breve comparación entre las visiones de desarrollo enunciadas por los entrevistados y las visiones contenidas en los planes de desarrollo formulados en los documentos de planificación muestra que éstos proporcionan un anclaje entre los deseos generales y las visiones parciales de los actores sociales. En términos generales, las visiones de desarrollo contenidas en los planes están en sintonía con las visiones de los actores sociales y de alguna manera proporcionan una visión integrada, más completa y ciertamente más abstracta; este proceso de abstracción y depuración, termina, sin embargo, por producir una formulación que resulta lejana para varios de los actores⁵⁴. Esta operación es ciertamente necesaria, pues las visiones particulares de los actores son forzosamente parciales, y muchas veces dejan de lado aspectos que también les conciernen, aunque no directamente⁵⁵.

Los planes de desarrollo aparecen como instrumentos que agregan diversas visiones y proyectos parciales de desarrollo de diversos agentes locales en un proyecto único, al que se les suman además una serie de otros componentes con la finalidad de proporcionar una visión más integral. El resultado es una visión-sumatoria (de propuestas parciales) más que una visión-compartida de desarrollo. Más que ordenar y concertar proyectos diversos, los planes los agregan e incluyen, involucrando en el documento común, las visiones parciales. Ello explicaría en parte porqué la mayor parte de los actores conoce solo una parte del plan de desarrollo, correspondiente a la visión de desarrollo que comparte.

¿Es realmente así? Para profundizar nuestro conocimiento de la relación entre visiones de desarrollo de los agentes locales y las visiones de desarrollo

54 Para no señalar que las visiones de los planes incluyen las propuestas de los actores locales pero también las apuestas y las opciones de desarrollo de los facilitadores de los procesos, que habitualmente se hayan también involucrados y comprometidos con el desarrollo local.

55 Es en concreto, por ejemplo, el caso de las carreteras. Preguntar sobre visiones de desarrollo invita a la enunciación de futuros imaginados y de los grandes o pequeños lineamientos que podrían conducirnos a ellos; ello aparentemente genera la omisión de algunos temas centrales para el “como”, que aparecen en los documentos de planificación pero no siempre en los diálogos y entrevistas. Una de estas omisiones importantes es la necesidad de la carretera de integración, que pocos mencionan a pesar de que ciertamente parecen considerar importante y que como veremos concentra parte importante de los recursos locales. Señalaremos que si bien hay consenso sobre la necesidad de la carretera, los testimonios disienten sobre los beneficios que puede generar (que algunos circunscriben sólo al ámbito económico o exclusivamente a la actividad comercial) y sobre todo sobre su oportunidad y uso político (según algunos se trataría de una estrategia de la empresa minera para que “la población se mantenga callada y ya no se queje”), y sus efectos contaminantes (“con la carretera la contaminación se va a extender más... eso es atraso”. Entrevistas a Concepción Silva (Asociación Dammert) y al responsable de salud de Hualgayoc.

contenidas en los planes formulados y los planes, procederemos a un doble análisis. En primer lugar nos detendremos sobre los procesos de elaboración de los planes formulados en los documentos. Luego, en segunda instancia, buscaremos confrontar las visiones y los planes formulados con los proyectos de desarrollo que se vienen implementando en el ámbito local de Hualgayoc.

4. ¿Cómo se construye un plan de desarrollo? La elaboración local y la participación

La (breve) historia de elaboración de planes de desarrollo en Bambamarca es también la de la implementación de procesos de participación local. Comienza con los primeros ensayos de planificación municipal, sigue con el desarrollo de las mesas de concertación –impulsados en la provincia y particularmente en el distrito de Hualgayoc por la parroquia-, continúa con el nuevo impulso de desarrollo de los planes municipales de desarrollo y se extiende en los últimos años con la implementación de procesos de planificación comunal y sectorial⁵⁶. Sin embargo, la secuencia de los procesos de planificación concertada exhibe algunos matices en lo que respecta a los procesos de participación real de los agentes locales, que también progresivo en términos generales no supone necesariamente una progresión lineal de la participación.

Los múltiples planes de desarrollo generados tienen la función asignada de orientar las acciones de los múltiples actores involucrados hacia el desarrollo local. Se supone que responden a las necesidades y aspiraciones de la población porque han sido elaborados de manera participativa y concertada. Sin contradecir este supuesto, en las páginas siguientes analizaremos la participación efectiva de la población en la elaboración de los planes concertados, entendiéndola como un análisis de la práctica del desarrollo local.

Y para ello, necesitamos aclarar que entenderemos por participación y sobre qué práctica y cultura política se asienta ésta. En general, las políticas de participación implementadas en las dos últimas décadas buscan que las poblaciones de base, rurales y urbanas, sean incluidas y se involucren en las decisiones de los gobiernos locales y regionales; ello supone ciertamente un cambio en las reglas del juego político, estableciendo un canal alternativo de representación

⁵⁶ La mayor parte de estos procesos han dado lugar a documentos de planificación concertada. Cuyo contenido es analizado en otro apartado.

al sistema político existente, fundado en la práctica democrática periódica de elección de representantes y gobernantes (Cf. Remy 2006). En el marco del actual proceso de descentralización, ello viene generando una transformación de las reglas de gobierno local, que probablemente acabará transformando las características (¿también la naturaleza?) de las instancias de representación de las poblaciones de base, actualmente sub representadas, particularmente del ámbito rural, en las decisiones sobre el desarrollo local (Cf. Díez 2007). El punto de partida es el nivel de inclusión o más propiamente, de exclusión, del que se parte en cada caso. Por ello, abordaremos el problema de la participación en los planes de desarrollo analizando primero las características y los procedimientos para la participación de la población rural y luego los procedimientos generales de la elaboración de los planes distritales y provinciales.

La participación de la población rural

En el ámbito de estudio, la participación rural, en particular, es caracterizada por diversos actores -campesinos y no campesinos- como: masculina (sólo asisten los hombres a las reuniones), limitada (no tiene capacidad de propuesta) e indiferente (asisten pero no les interesa). Las razones aducidas para ello serían múltiples. Para las autoridades y otra gente vinculada al desarrollo, irían desde la desconfianza y la falta de credibilidad de quienes convocan (municipio o Estado, principalmente), ante quienes los campesinos se sentirían engañados “porque les han prometido cosas y después no han regresado”⁵⁷, hasta la falta de representatividad y capacidad de sus dirigentes, que fungen de intermediarios y que sólo buscarían su beneficio personal, sin tomar en cuenta el bienestar colectivo, “no tienen ningún proyecto, ni planes ni propuestas”; “sólo piden plata”.

Por su parte, los dirigentes campesinos insisten en su interés por participar, pero señalan que su participación no es tomada en cuenta, pues si han asistido a la elaboración de múltiples planes de desarrollo, “nunca los conocieron, nunca se les entregó”. Por otro lado, se quejan de no manejar suficiente información. Un problema adicional es la dispersión de la población y la dificultad para oponerse de acuerdo e integrar sus demandas, por lo que aun cuando algunos dirigentes quisieran presentar un proyecto conjunto, no es posible porque “no están

⁵⁷ Esta desconfianza estaría a la base de la negociación y de la participación limitada de los campesinos, y sobre todo, a la base de los conflictos que se generan.

integrados”.

¿Cómo se consulta entonces con las bases? ¿Hay que suponer que los proyectos de los planes no tienen ninguna legitimidad? Una primera respuesta proviene de las formas “tradicionales” para hacer participar a la población, que corresponden unos a patrones clientelistas de relacionamiento y otras a formas creativas para “escuchar” las demandas y aspiraciones de la población.

La primera forma es bien ilustrada por lo que se comenta respecto de la relación entre el alcalde anterior del distrito de Hualgayoc y la población de las comunidades: “el alcalde tenía bastante aceptación ... Tenía manejo político. La gente del campo, ¿no? Es de corazón, miran la bondad. Vienen a solicitar una obra grande y no les dan, se van contentos con que les haya dado su almuerzo, que les hayan tratado bien, aunque sea una obra pequeña”⁵⁸. En esta modalidad, el trato personal y “el almuerzo” o la “pequeña obra” funcionan como operadores de legitimidad: les dan a los campesinos la sensación de haber sido atendidos. Otra modalidad para hacer participar e incluir a la población rural, para establecer puentes de comunicación e involucramiento, pasa por la voluntad de escuchar las demandas de la población: “salir a las comunidades” es la estrategia que utilizan la gobernación y también la nueva administración municipal de Hualgayoc, los pobladores rurales “tienen una ida de bienestar y partimos de eso para optimizar proyectos”.

Las convocatorias públicas a procesos de concertación constituyen formas alternativas relativamente nuevas de participación, que conviene analizar con detenimiento. Para ello, nuestros dos principales campos de observación son los procesos de concertación para la elaboración de planes de desarrollo y presupuestos participativos. Abordaremos en este apartado la elaboración de los planes de desarrollo comunal y las metodologías y prácticas implementadas para fomentar la participación en los mismos, dejando para el siguiente acápite el tema de la participación de la población rural en la elaboración de los presupuestos.

Expondremos, a manera de ejemplo, la metodología utilizada por ADRA para la elaboración de los planes de desarrollo de las comunidades y distrito de Hualgayoc. Nuestra narración se elabora en base a la entrevista realizada a uno

58 Entrevista a José Goycochea. Secretario de actas Federación de rondas de Hualgayoc. La opinión de los adversarios políticos del ex alcalde es por supuesto, más crítica: “el alcalde buscaba a dos de su confianza y luego les contentaba con una casa rondera”.

de los responsables de implementar el proceso⁵⁹, cuya metodología es parte del programa de Democracia y Sostenibilidad de dicha institución, por lo que se encuentra también material sobre la misma en su página web⁶⁰.

El trabajo de ADRA distingue entre los ámbitos comunales⁶¹ y municipales, lo que da lugar a metodologías ligeramente diferentes. Abordaremos ambas secuencialmente.

En el ámbito comunal. La metodología utilizada insiste en el trabajo sobre “imágenes” más que en la formulación de ideas abstractas; en la utilización de dinámicas participativas, rotafolios y un lenguaje sencillo y en la puesta en práctica de métodos para el fomento de la participación por género (separando hombres de mujeres). El proceso combina el ejercicio de tareas de planificación, con actividades lúdicas y celebratorias, con la finalidad de darle al proceso un carácter más vivencial e incorporarlo en las prácticas cotidianas de la población.

El conjunto del proceso supone un trabajo de tres meses, desarrollándose tres talleres por comunidad, con reuniones que duran un día entero, de 8 am a 5 pm. El proceso supone acciones de sensibilización, construcción de imágenes de futuro, provisión de información y desarrollo de acciones de capacitación en temas como auto estima, liderazgo y otros. El trabajo se sostiene sobre un arduo trabajo de sensibilización, cierta empatía para llegar a los campesinos y sensibilidad para comprenderlos.

El proceso se inicia con un concurso de dibujo, en el que se demanda a los participantes cómo quieren que sea su comunidad en el futuro, a partir de dichos dibujos se empieza a pensar en lo que se necesita para lograrlo. Para ello, los participantes desarrollan un análisis de fortalezas y debilidades de la comunidad, a partir del cual se pide a los participantes que cierren los ojos y se imaginen como esperan que esté su comunidad en cinco años, se desarrolla una lluvia de ideas y luego, en plenaria, se elabora una visión colectiva de futuro. La visión es presentada a la comunidad, celebrando el hecho de tener una visión compartida. A partir de ella se fijan objetivos y se elaboran los ejes y

59 Entrevista a Angel Cornejo, ex promotor de Adra.

60 Sobre el programa de Democracia y Gobernabilidad de ADRA ver: <http://www.adra.org.pe/contenedor.aspx?tipo=sis>, visualizado 12 de marzo 2008. ADRA ha sistematizado también un modelo de intervención en las comunidades, disponible en: <http://www.adra.org.pe/Images/files/1c.pdf>.

61 Una variante del proceso comunal, aún experimental, es la elaboración de planes estratégicos de vida familiar, con la finalidad de construir planes a dos años, basados en capacidades y potencialidades.

estrategias de desarrollo que se van a emplear, señalando las responsabilidades para su ejecución, creándose comités de desarrollo comunal. Luego se firma un acta de compromiso, por la que los participantes se comprometen a continuar e implementar el proceso acordado. Finalmente se desarrolla una “fiesta de la democracia”, con entusiasmo y alegría, para finalizar el proceso.

El libreto de la elaboración de los planes comunales experimenta algunas variaciones en su aplicación concreta. En la práctica, para la elaboración de los planes se nombró comités en las comunidades (en El Tingo, por ejemplo estuvo compuesto por tres personas⁶²), se desarrollaron talleres con participación de las autoridades locales (teniente gobernador, responsable de rondas, etc.) y parte de la población local. El proceso aunque facilitado por ADRA parece haberse desarrollado en medio de cierta tensión, desconfianza, y en algunos casos la sospecha de que se trataba de un encargo de la empresa minera, según algunos testimonios “eran lo mismo que Gold Fields”⁶³. En cualquier caso, la posibilidad de la presencia de ADRA y la posibilidad de que hubiera en el futuro algunas inversiones en obras de desarrollo, parecen haber incidido para la participación de la población en la elaboración de los planes. El resultado final parece no haber sido enteramente satisfactorio, señalando algunos participantes que el plan no registra lo que estaba pidiendo la comunidad.

El proceso se implementó en el 2005 en las comunidades de Coymolace, Pílancones y El Tingo, aunque la propuesta de ADRA fue hacer planes por 5 años, las comunidades eligieron un horizonte de 10 años, elaborando planes hasta el 2015. Antes de estos procesos, las comunidades no habían experimentado experiencia semejante, las comunidades no sabían lo que significaba un plan; el proceso permitió la formulación y discusión sobre temas que ellos nunca habían escuchado.

Si los planes comunales son una experiencia ciertamente inédita en los espacios campesinos, luego de una década, la experiencia de la planificación para el desarrollo local para los pobladores de las capitales distritales y de las provincias, es en cambio una práctica conocida, como veremos a continuación.

62 Se señala que las personas nombradas no tenían cargos en la comunidad.

63 Los planes de desarrollo comunal se desarrollaron en proximidad de las fechas de acuerdo de venta de tierras de las comunidades a la empresa y en el contexto de las negociaciones con la misma.

La participación en los planes municipales de desarrollo

Prácticamente todos los planes municipales analizados líneas arriba han sido desarrollados más o menos participativamente. Ello equivale a decir que se han desarrollado por un procedimiento que ha supuesto la inclusión más o menos extensa de los representantes de diversas instituciones y organizaciones existentes tanto en el ámbito de la provincia, como en el distrito.

De alguna manera, el proceso de elaboración de planes municipales⁶⁴ se asemeja al puesto en práctica en el ámbito comunal, aunque con diferencias sensibles en la “escala” del espacio involucrado. Los planes distritales y provinciales, suponen “otro nivel para el recojo de datos”, la elaboración del diagnóstico es ciertamente más compleja que en el ámbito comunal y, por supuesto, el proceso toma más tiempo: alrededor de seis meses para los planes distritales y algo más para los provinciales.

Las fases iniciales de la elaboración de los planes suponen el desarrollo de una serie de talleres (que en algunos casos han sido “descentralizados”, en caseríos o sectores), visitas a los caseríos así como el trabajo de recuperación de información secundaria. Estas fases del proyecto tienen como finalidad recuperar tanto información pertinente como involucrar e incluir a la población en el proceso. Posteriormente sigue una fase de sistematización y elaboración del plan, que en algunos casos dio lugar al desarrollo de nuevos talleres de discusión, antes de la elaboración de un documento final (“el plan de desarrollo”) que por lo general está bajo la responsabilidad del equipo facilitador del proceso.

Tras la elaboración del documento⁶⁵, se sigue un proceso de difusión y vulgarización del plan, con la finalidad de hacerlo conocido y de convertirlo en instrumento orientador de la práctica del desarrollo local. Para este proceso algunas ONGs como ADRA cuentan con protocolos establecidos que suponen desde la devolución o entrega formal y pública del documento a las autoridades locales y la población en general, la firma de compromisos y el establecimiento de alianzas estratégicas con algunos actores importantes. Es el caso por ejemplo del plan estratégico de competitividad, que supone el involucramiento de las

64 El proceso estándar se elabora a partir de algunas entrevistas a funcionarios municipales y promotores de ONGs, que estuvieron involucrados en el proceso de elaboración de los planes de Hualgayoc y Bambamarca.

65 En procesos de otras regiones del país, los planes llegan a ser publicados, para facilitar su difusión. En el caso de los planes analizados en este proyecto, solo se llegó al nivel de reproducción multicopiada de los productos.

instituciones asociadas en ADICLAC; aparentemente no se habría logrado algo semejante para los planes distritales⁶⁶.

Más allá del procedimiento de elaboración de los planes, la participación de los diversos agentes a lo largo del proceso es diferenciada. En otro lugar (Diez 2005), señalamos que los participantes en estos procesos pueden ser agrupados en tres categorías dependiendo de su nivel de involucramiento y su capacidad de decisión: los representantes de la sociedad civil, que aportan demandas, contenidos, información y legitimidad; el cuerpo técnico, que facilita el proceso y elabora los documentos finales y; los operadores políticos, quienes toman las decisiones sobre el destino y la operatividad de lo actuado y acordado en el proceso. Los participantes en los procesos analizados en Bambamarca y Hualgayoc se ajustan bastante bien a esta clasificación, pero muestran también algunas particularidades que es importante destacar.

En primer lugar, los procesos municipales ilustran claramente que la contradicción propia de todos los procesos de planificación concertada: el supuesto de que las razones morales y técnicas pueden imponerse sin oposición sobre las consideraciones faccionales y políticas (Cf. Grompone 1998), es un condicionante para la participación así como para la calidad de la misma. En el caso de Hualgayoc, la indiferencia aparentemente mostrada por el alcalde (anterior) generaba tal desconfianza en el proceso de planificación, que algunos actores no participaron y otros acudieron sin mucha convicción de que el plan fuera finalmente a implementarse⁶⁷; en Bambamarca, algunos agentes consideraban que el plan del 2000 fue desarrollado por la gente próxima al alcalde de entonces, por lo que se abstuvieron de participar en el proceso –y viceversa, como veremos más adelante, algunos actores vinculados con la gestión anterior, se abstienen de participar en las actuales convocatorias-. Así, en el ámbito de la sociedad civil, la participación estaría limitada por las fracturas, facciones o desconfianzas existentes en la micro-política local.

Por otra parte, los equipos técnicos y los facilitadores de los procesos no son

66 Según las referencias, el protocolo no fue aplicado en el ámbito del estudio, discontinuándose el proceso en Hualgayoc por los problemas generados en el gobierno municipal durante la gestión anterior. Proceso validado en sistematizaciones institucionales. El plan estratégico de Hualgayoc, entregado al municipio aparentemente nunca fue reproducido y menos “devuelto” las organizaciones del distrito, porque “el alcalde no se involucró, no le dio el valor que necesita un plan para que se ejecute... no le interesaba la opinión de las personas”.

67 Algunos señalan que el plan de desarrollo se hizo sólo con la presencia de las autoridades, con poca participación de la población organizada.

tampoco completamente neutrales ni enteramente técnicos. En la mayor parte de los casos (distritales, provinciales y sectoriales) dichos equipos técnicos fueron proveídos por ONGs, que tienen sus propias apuestas y agendas para el desarrollo local; en otros casos, los equipos técnicos han sido contratados por los municipios, con lo que son considerados “parciales” por la oposición al gobierno municipal que convoca el proceso.

Respecto de los planes, es importante señalar que las funciones de facilitación y de elaboración técnica parecen tener la “última palabra” en el documento final, los procesos habitualmente convocados por los municipios –y sus autoridades– pueden terminar relativamente disociados de la acción política de los alcaldes, que luego se hallan en la potestad de difundir y utilizar el plan concertado. Esta disposición, que en la literatura especializada y el lenguaje coloquial llaman “voluntad política”, es factor de desestabilización de los procesos y los planes concertados, y desde los primeros procesos experimentales hasta nuestros días ha sido causa de discontinuidad, particularmente cuando las autoridades que convocan el proceso no son reelegidas para el período siguiente a su elaboración. Los casos analizados, en un contexto en el que la elaboración del plan es ineludible legalmente y prácticamente obligatorio políticamente, podríamos estar asistiendo a un cambio en las condiciones políticas para su elaboración: el desarrollo de planes con finalidades administrativas y formales, pero sin voluntad para su implementación, incluso por las autoridades bajo cuyo auspicio y gobierno se elaboran. Es posible que el caso de Hualgayoc no sea atípico y corresponda a un nuevo escenario; ciertamente, en el caso confluyen otros factores que contribuyen a cierta presión –también política– a favor de la elaboración de los planes, como la presencia de una empresa minera, sobre lo que volveremos más adelante.

Como breve balance de lo analizado hasta el momento, nos parece importante destacar que los planes representan una serie de paradojas. Por un lado, concitan ciertamente la participación de la población, aunque no siempre recogen lo que realmente quiere la gente; suponen siempre una convocatoria abierta, pero siempre existen algunos excluidos –y auto excluidos–. Su elaboración requiere del concurso de facilitadores técnicos que al mismo tiempo que recogen la voluntad de la población, también la modelan, generando visiones que resultan sólo parcialmente compartidas. Por otro lado, los planes están –y probablemente estarán siempre– en tensión entre la voluntad política de los dirigentes, la disposición política de los participantes (y los no participantes) y las exigencias

de la legislación y la burocracia estatal.

Una segunda consideración, sumamente importante cuando se analiza la elaboración de los planes de desarrollo es que nos hallamos claramente en un proceso en curso, en el que una serie de procedimientos administrativos y de gobierno local se ponen a prueba, se afianzan paulatinamente y sobre todo, se traducen y adaptan a los contextos y prácticas locales de ejercicio del poder, de la democracia y del gobierno local. La elaboración de los planes y la participación que concitan se halla en vías de convertirse en práctica habitual y con ello en, no mucho tiempo, en costumbre. La necesidad y la conciencia del derecho a la participación se van afianzando más rápidamente que la participación efectiva. De alguna manera, aun sin ser completamente consciente de ello, pensamos que la población y la sociedad civil se hallan aún explorando los senderos de “lo posible” y lo factible en los nuevos contextos formales del gobierno local. La elaboración misma de los planes de desarrollo necesita una nueva relación entre la participación, la gestión y las habilidades técnicas y, la orientación y la voluntad política, actualmente en tensión. Creemos que los planes de desarrollo, claramente “externos” en la década de los 80, se convierten cada vez más en instrumentos y procedimientos “internos”, en la medida en que son apropiados y naturalizados por los participantes en los mismos, generando un nuevo sentido común de la política local, la representatividad y la participación.

Un componente central en este proceso, más allá de la elaboración de los planes es su utilidad efectiva como instrumento de planificación y de orientación de las acciones de desarrollo de la provincia, el distrito, la comunidad o el sector productivo, tema que abordaremos en el capítulo siguiente.

Capítulo 3.

Desarrollando proyectos de desarrollo

1. Conocimiento y utilización de los planes de desarrollo

Conociendo la existencia de planes de desarrollo a todos los niveles de agregación territorial (comunal, distrital, provincial y por cuencas), antes de abordar el problema de la ejecución concreta de los proyectos de desarrollo, cabe preguntarse hasta dónde y en que medida los planes orientan las acciones de desarrollo, si es que éstos son usados como referencia, instrumento de planificación u orientación de las acciones, actividades y proyectos de los diversos actores. Abordaremos el tema desde dos cuestionamientos: el primero preguntando sobre el conocimiento de los planes para luego indagar sobre su utilización.

Una primera constatación sobre el terreno es el conocimiento parcial de los planes, con diferencias significativas en cada espacio. En el ámbito provincial, la mayor parte de los actores vinculados al gobierno local entrevistados no sólo conocen la existencia del plan de desarrollo sino que también refieren y comentan la existencia de un plan anterior. En las comunidades se aprecia un conocimiento parcial: mientras unos señalan la existencia del plan, una porción de la población lo desconoce; ello podría estar relacionado a quienes estuvieron o no involucrados en el proceso de su elaboración, lo que indicaría cierta debilidad en el proceso de divulgación de los planes al interior de la comunidad. En cambio, en el distrito de Hualgayoc, seguramente por lo accidentado de su proceso como por el cambio de gobierno municipal, la población sabe de la elaboración del plan, pero prácticamente nadie lo conoce⁶⁸. Obviamente, estas tres circunstancias suponen puntos de partida diferentes para el uso de los planes.

Es en el municipio provincial donde los planes de desarrollo son más tomados en cuenta, aun cuando su implementación muestra una serie de usos y matices que ilustran las condiciones de la aplicación de los mismos⁶⁹. En primer lugar, más allá de sus características y / o debilidades, se asume que los planes son útiles y

68 Dado que el gobierno municipal de Hualgayoc es nuevo, no se guían por el momento por un plan de desarrollo local, aunque se insiste en la necesidad de contar con uno.

69 Todo el análisis sobre el uso de los planes en el municipio provincial de Bambamarca se ha elaborado a partir de las entrevistas a César Idrogo (Gerente municipal), Elmer Vásquez (Gerencia de Desarrollo Económico), William Arana (Gerencia de Planificación y presupuesto) y Lupercio Angulo (ex Gerente de Desarrollo Económico).

que tienen por función orientar los proyectos de desarrollo de la provincia. Dado que el plan anterior no fue suficientemente tomado en cuenta –por el gobierno municipal anterior⁷⁰– es que la gestión municipal impulsó y financió un nuevo diagnóstico de potencialidades, en coordinación con PRODELICA y encargado a consultores de la ONG CEDAS⁷¹, con la idea de reforzar los instrumentos de planificación existentes de tal manera que permitan el trabajo conjunto de las gerencias municipales de Planificación y Presupuesto, Obras y Desarrollo Económico, con la sociedad civil.

Sin embargo, más allá de la necesidad reconocida y formal de contar con un plan de desarrollo y ante el retraso en la elaboración de un plan de desarrollo concertado, “en este momento no se está siguiendo ningún plan en particular. Lo que se está haciendo es cumplir con el presupuesto participativo”. Aunque se reconoce que el presupuesto debería corresponder a un plan de desarrollo concertado, el presupuesto aprobado el año anterior no se relaciona con el plan de desarrollo⁷²; se asume, eso sí, que el presupuesto participativo se ajusta a la visión y la misión consignadas en el plan estratégico. Aunque varios entrevistados señalan la necesidad de sincronizar y organizar los planes, ello no se hace⁷³.

Está aún pendiente la elaboración de un Plan de Desarrollo Concertado (PDC), que según nos han señalado, está en proceso de elaboración a cargo del equipo técnico de la municipalidad; se espera que reúna la visión y las necesidades de la población –para lo que se están desarrollando talleres territoriales–, para priorizar los problemas⁷⁴. Mientras tanto, se asume que el plan estratégico sustituye de alguna manera a un PDC y que su actualización ya se haría para el próximo año. En resumen, en la práctica municipal, entre las dificultades para su aplicación directa, la necesidad de actualización siempre pendiente y la urgencia de la

70 Las entrevistas señalan que el plan anterior, encargado a una empresa consultora de Cajamarca, “ha desaparecido” y como no se le hizo caso, “ya casi no quedan copias”.

71 El plan de desarrollo de competitividad para la provincia y el corredor económico surge propiamente de los objetivos institucionales de PRODELICA, institución que proporcionó los fondos al municipio para el financiamiento del proceso. Aunque el plan y su ejecución fueron delegados al gobierno municipal, en la práctica, el equipo técnico de ADICLAC, participa y administra el proceso. Entrevista a Jorge Castro (PRODELICA-ADICLAC).

72 Lo mismo se dice del plan de competitividad del corredor económico, cuya implementación fue aprobada por ordenanza municipal y que debería tomarse en cuenta para el presupuesto participativo, lo que aparentemente no se hace.

73 Se insiste que, siempre a juicio personal, habría al menos que retomar los documentos del plan y del presupuesto y sobre esa base “actualizar” el plan de desarrollo de la provincia.

74 Según la Gerencia de desarrollo económico ya se han hecho 13 talleres territoriales, en los centros poblados y un taller con agentes participantes.

realización de los presupuestos participativos anuales, los planes de desarrollo se constituyen en referentes generales más que en documentos programáticos u operativos para el desarrollo local.

Por su parte, en las comunidades de Hualgayoc (El Tingo, Coymolache y Pílancones) existe desconocimiento de los planes de desarrollo elaborados. Algunos entrevistados han señalado no conocer ningún plan, en tanto que otros no sólo saben de su existencia sino que también mencionan que se hicieron reuniones para elaborarlo⁷⁵, aun cuando añaden no haber visto los documentos finales. Se señala que el plan se entregó en Hualgayoc, aunque “no se sabe quien lo tiene”. Ciertamente, en las comunidades el plan no constituye una guía de trabajo ni de orientación al desarrollo, siendo más bien un documento de sistematización de información y de demandas de desarrollo por parte de los pobladores, que viene siendo utilizado por Goldfields para la formulación de un plan de relaciones comunitarias a cinco años⁷⁶. Los planes de desarrollo de las comunidades de Hualgayoc se hayan en el centro de la discusión sobre la pertinencia y la posibilidad del desarrollo con presencia de una empresa minera, consideración que polariza las opiniones y las posturas frente a lo planes. El tema será abordado específicamente en los capítulos cuatro y cinco.

Municipios y comunidades no son las únicas instancias que pretenden guiarse por planes concertados de desarrollo. Los sectores del Estado con oficinas en la provincia reportan la existencia de planes propios, que surgen de lineamientos generales en las instancias centrales de los sectores⁷⁷ pero que comportan y suponen ciertos niveles de concertación y participación de agentes y actores provinciales. La Agencia Agraria en particular, desarrolla una serie de talleres descentralizados con organizaciones agrarias (en 6 centros poblados, hacia los meses de noviembre y diciembre de cada año) para determinar los temas de capacitación; tienen un equipo técnico encargado de desarrollar los talleres y sistematizar la información. Estos planes sectoriales buscar relacionarse y

75 Algún testimonio desconoce incluso la realización de las reuniones señalando que no recibieron a sus promotores.

76 Conversación con Manuela Hillenbrandt, Relaciones Comunitarias, Gold Fields.

77 La agencia agraria se guía por un plan operativo institucional concertado, elaborado cada año en relación con el Plan de Desarrollo Agrario Regional. Entrevista César Regalado; la Red de salud de Bambamarca tiene un plan concertado de nutrición, -desde hace varios años, recién concertado desde el 2007- elaborado en consonancia con el Plan Regional de Salud de Cajamarca y el Plan de Salud a nivel nacional. Entrevista a Bianca Alvarado. Es de señalar que programas como el vaso de leche trabajan bajo las orientaciones del plan estratégico de nutrición concertado (multisectorial), más que a partir del plan de desarrollo provincial. Entrevista a Rosa Idrogo, Vaso de Leche.

coordinar con el plan de desarrollo estratégico, lo que no siempre consiguen por la falta de actualización del plan provincial.

Además, varias de las instituciones existentes (PRIDE, ADRA, etc.) en la provincia tienen sus propios planes de desarrollo estratégico, que por lo general buscan coordinar con los planes locales.

Tras la experiencia de la última década sumada a los procesos de presupuesto participativo, se puede decir que la “cultura del plan de desarrollo” recién comienza a instaurarse en Bambamarca, siendo implementada de “arriba-abajo”: primero en los niveles provinciales –y en las cuencas-, proyectándose hacia los ámbitos distritales, en tanto que el camino hacia la planificación comunal aparece aún bastante borroso.

El proceso paulatino de consolidación de dicha cultura no está aún suficientemente maduro como para que el gobierno municipal y sus acciones de desarrollo se sustenten y orienten únicamente por planes concertados de desarrollo: en la práctica no se trabaja con ningún plan, los planes existentes proporcionan por el momento orientaciones muy generales. Las acciones concretas de inversión para el desarrollo desde el gobierno local son orientadas más directamente por los procesos de elaboración de los presupuestos participativos, que abordaremos a continuación.

2. La elaboración de los presupuestos participativos por los agentes locales

Uno de los espacios a los que los campesinos reclaman acceso es el presupuesto participativo (PP). Dado que no tenemos información sobre el proceso de Hualgayoc⁷⁸, que no pudo desarrollarse con normalidad por el cambio extemporáneo de gestión, nuestro análisis se centrará principalmente en información sobre el proceso experimentado para la provincia.

78 Sin embargo, la información recuperada señalaría que el proceso del 2007 se desarrolló convocando a reuniones a la población para informar las obras que se habían programado para el año, “ya tenían fijado que iban a hacer y se acabó”, a lo más “llamaban a las autoridades y lo llenaban”. Aparentemente había un retraso formal e la propia inscripción del municipio en el SNIP. El nuevo gobierno municipal señala la necesidad de desarrollar apropiadamente el proceso: ha convocado un cabildo abierto y programado una serie de reuniones de divulgación y consulta a la población, inscribiendo luego a los participantes. Algunas autoridades comunales de Hualgayoc entrevistadas señalan nunca haber participado de un proceso de elaboración de presupuestos participativos, aunque saben que deberían ser convocados por el alcalde, porque “deberían recibir parte del canon” (Entrevista a ex Teniente alcalde de El Tingo).

Según el gerente municipal de Bambamarca, en los talleres para el PP⁷⁹ del 2008 han participado las autoridades de las comunidades, las rondas campesinas, los profesores y la población en general. Insiste que si bien en los talleres cualquiera puede participar, sólo las organizaciones debidamente inscritas con papeles en regla pueden ser miembros del CCL⁸⁰. El objetivo de las reuniones es “recoger información”, que el comité técnico se encarga luego de convertir en proyectos⁸¹. La priorización de proyectos se realiza según la ficha técnica que envía el MEF⁸². El comité de vigilancia se elige del CCL. Los integrantes deberían estar señalados en las actas. El presupuesto aprobado se considera vinculante, los proyectos priorizados no se pueden modificar. La descripción de las características del proceso, de acuerdo a sus responsables, se ajusta en lo formal a los lineamientos generales establecidos por el MEF. Sin embargo, nos interesa saber como la formalidad –necesaria- se ajusta a las particularidades de la población de la provincia, en la participación, en los mecanismos de toma de decisiones y en la priorización de proyectos. Abordaremos a continuación cada uno de estos temas.

¿Quiénes participan y quiénes no participan en el proceso? El proceso se presenta ciertamente como un proceso abierto a la participación del conjunto de la sociedad civil organizada. 75 organizaciones e instituciones están registradas en el padrón de la municipalidad. Entre ellas se cuentan los sectores principales del Estado (salud, educación, agrario), la gobernación, el juzgado de paz y un conjunto de organizaciones de la provincia entre las que destacan las rondas campesinas (19 asociaciones entre comités de rondas y centrales) y las organizaciones ligadas a la educación (14 entre colegios, apafas, y dos institutos superiores); bastante menos numerosos son las organizaciones productivas agrarias (6), las ONGs (5) y otras organizaciones (ver cuadro siguiente).

79 Según otras fuentes, se habrían desarrollado 3 talleres en total. Adicionalmente, el teniente alcalde (José Zirena) señala que además, se salió a las comunidades para consultar lo que la población quería que ejecute el municipio.

80 El CCL lo conforman el alcalde, los 9 regidores, los 2 alcaldes de los distritos, 3 representantes de los sectores de salud, educación y agricultura –elegidos como supernumerarios-, los alcaldes de los centros poblados y 6 representantes de la sociedad civil (elegidos luego de un proceso de sensibilización).

81 Entrevista a César Idrogo, Gerente municipal de Bambamarca. Según Jorge Castro, de Adiclac, para el proceso del presupuesto 2008 se ha buscado incluir e informar a las comunidades “para que sepan que es más conveniente pedir”.

82 El equipo técnico, conformado por la gerencia de Planificación y Presupuesto, el gerente de Obras, el de Desarrollo Económico y una persona de la sociedad civil, le asigna un puntaje a cada proyecto sobre 100 puntos y se presenta el CCL para que aprueben el presupuesto. Entrevista a William Arana, Gerencia de planificación y presupuesto, Bambamarca.

Organizaciones registradas para el presupuesto participativo, Bambamarca 2007

Tipo de organización	número
Rondas campesinas	19
Instituciones educativas	14
Sectores y representantes del Estado	5
Organizaciones de productores	6
ONGs	5
Organizaciones culturales y deportivas	5
Empresas y servicios privados	4
Organizaciones de atención a población especial	3
Organizaciones de iglesias	3
Organizaciones de mujeres	3
Organizaciones de jóvenes	2
Otras	6
Total	75

Fuente: Municipalidad de Bambamarca. Registro de empadronamiento del presupuesto participativo, 2007.

La participación de las organizaciones en el CCL ha sido ampliada⁸³, incluyendo la presencia, como supernumerarios, de los representantes de los sectores del Estado con mayor presencia en Bambamarca: Agrario, Salud y Educación.

Más allá de la pretensión de apertura del proceso, preconizada por sus organizadores, y sus limitaciones sistémicas, el conjunto de entrevistas realizadas muestra que la participación concreta en el proceso es resultado de un cálculo político o, como señaló alguno de los entrevistados, es una cuestión de “grupos”. Aunque no tenemos elementos suficientes para elaborar un mapa completo de “facciones” alrededor del municipio, si podemos afirmar al menos la existencia de dos grupos uno vinculado a la gestión anterior, que participó en el ejercicio presupuestal anterior; y otra más vinculada al gobierno en funciones, participante en el proceso del 2007⁸⁴. Ciertamente, cada facción compone un número de participantes de diversas categorías: desde funcionarios del Estado

83 El CCL está conformado por el alcalde provincial, los alcaldes de los dos distritos, tres representantes de los sectores de salud, educación y agricultura, los alcaldes de los centros poblados y seis representantes de la sociedad civil. Se considera que los miembros del CCL son los principales participantes del proceso de realización del plan.

84 Las referencias cruzadas de unos y otro agentes apuntan casi a una mutua exclusión: los detractores del anterior gobierno señalan que el presupuesto anterior “lo manejaron ellos” sin incluir a la población

hasta campesinos y ONGs.

Resulta interesante analizar algunas de las razones aducidas por los que no participaron en el proceso, pues ilustra los mecanismos y matices en los procedimientos de generación de inclusión en la participación local. Una clasificación simple, pero esperamos útil de los no participantes en el proceso del presupuesto participativo de la provincia de Bambamarca, ejercicio 2008 comprendería 4 categorías: a) los formalmente excluidos, aquellos que por no tener los requisitos legales, no son admitidos en el CCL ni en la votación para la designación de los representantes al mismo, como en el caso de la central de rondas que no está inscrita en registros públicos⁸⁵; b) los excluidos por omisión, aquellos que señalan no haber participado por no haber tenido información suficiente y oportuna sobre el proceso, como señala la asociación de apicultores, por ejemplo; c) los auto excluidos, aquellos que conociendo el proceso y pudiendo participar se abstuvieron de hacerlo, como AMIPROLAC, que simplemente no participó y sobre todo, la junta de usuarios, que consideraba que participar era “someterse al engaño” y avalar las irregularidades del gobierno municipal⁸⁶; finalmente, d) los no invitados, aquellos que cuentan con la información pero que al no ser llamados explícitamente prefirieron mantenerse al margen del proceso, es el caso de varias ONGs⁸⁷ y también el de la empresa minera Goldfields⁸⁸.

¿Cómo se decide? Por sobre el procedimiento formal de priorización de proyectos, nos interesa la forma como la población participa de la misma. En las asambleas “*salen los interesados a exponer sus propuestas*”: cada participante expresa su solicitud por obras o acciones de desarrollo. Conscientes de que este mecanismo supone una barrera para la población rural, la municipalidad ha realizado capacitaciones “para que la población aprenda a no pedir casas comunales sino proyectos de desarrollo económico”, después de las capacitaciones, se les ha

85 Aparentemente dicha condición no limitó su participación en el ejercicio anterior, lo que parece indicar claramente que los procedimientos formales existentes permiten la generación de exclusión por “razones políticas”. Un caso similar aunque diferente es el de los funcionarios del vaso de leche, imposibilitados de participar por ser funcionarios del municipio.

86 Entrevista a Silverio Bautista, Presidente de la Junta de Usuarios Bambamarca; Existen también otras auto exclusiones, como la de CEDEPAS, que opta por estar inscrito y participar en los procesos de elaboración del presupuesto regional.

87 Destacaremos que de las entrevistas las razones para explicar su ausencia fueron diversas: la Asociación Dammert señaló no asistir por no haber tenido tiempo; CEDAS porque ya no tienen proyectos en la zona; ADRA señaló no haber sido invitada; PRIDE indicó lo mismo, a pesar de haberse inscrito formalmente.

88 Entrevista a Miguel Incháustegui, Relaciones institucionales de Goldfields.

preguntado que quieren que haga el municipio⁸⁹. Sin embargo, los detractores del municipio señalan que dichas capacitaciones no han llegado a todos los caseríos, no fueron hechas a consciencia sino “*a la ligera, y nadie entendió*”⁹⁰. Múltiples entrevistas señalan que las autoridades y dirigentes son los que más intervienen en dichas reuniones.

Ciertamente, persisten las limitaciones: la representante de las centrales de rondas señaló que llevaron un a propuesta de reconstrucción de la casa rondera, pero su solicitud no prosperó⁹¹. Este pedido parece ser típico, otros testimonios señalan que la mayor parte de las demandas campesinas son por coliseos, colegios, casas ronderas, olvidándose de los proyectos productivos. Hay una evidente desigualdad en la capacidad de propuesta de los asistentes a las asambleas, los representantes de los sectores por ejemplo, además de demandas, llegan a presentar fichas técnicas de obras⁹², con lo que tienen mayor posibilidad de ser luego priorizadas.

El mecanismo supone que la capacidad de decisión está en manos del CCL. El público asistente sólo opina, “puede sugerir, proponer, decir si, no”, luego el CCL decide por votación que proyectos van y cuales no⁹³. El supuesto del procedimiento es que sus miembros conocen la realidad de la provincia y están en contacto con las comunidades. En general, en la provincia de Bambamarca se repite la contradicción inherente al proceso de presupuesto participativo: la participación popular termina siendo formal y los criterios técnicos y políticos terminan por imponerse sobre el principio de participación. En esta contradicción, los participantes del CCL, representantes técnicos del mismo, junto con los alcaldes y regidores, determinando la orientación del presupuesto. Así por ejemplo, los representantes de los sectores agricultura, salud y educación, miembros del CCL, señalan la racionalidad del procedimiento y de la priorización del gasto municipal. En tanto que algunos representantes de organizaciones y ONGs, destacan los criterios políticos de las decisiones, señalando que “el alcalde con sus regidores deciden”, incluso por sobre criterios técnicos.

89 Entrevista a William Arana. Gerencia de Planificación y Presupuesto, Bambamarca.

90 Entrevista a Benjamin Cariajulca, Presidente del Frente de defensa de Bambamarca.

91 Ante esta situación, la alternativa planteada por las mujeres es utilizar “formulas tradicionales”: proponiendo la necesidad de conversar directamente con el alcalde. Entrevista a Carlota Orillo. Coordinadora de la Central de Mujeres Ronderas.

92 Entrevista a César regalado, Agencia Agraria Bambamarca.

93 Entrevista a Marco Rodríguez. Director de la UGEL, miembro del CCL.

¿Qué se prioriza? Las opiniones de representantes de organizaciones e instituciones proponen juicios diversos sobre la naturaleza de las obras priorizadas en el presupuesto participativo.

El gerente del municipio señala que en el ejercicio anterior se priorizó la construcción de casas comunales, en ejecución en el 2007, por administración directa⁹⁴. Los montos recibidos por transferencias han sido mayores que los presupuestados, pues hubo más ingresos en el tesoro público, aunque aún no llegan a las arcas municipales⁹⁵. En el presupuesto elaborado, según algunos de sus participantes, se habría privilegiado efectivamente proyectos de desarrollo. Además de carreteras –como en otros años- se incluyeron proyectos productivos (apoyo al centro de acopio quesero e infraestructura de riego), de saneamiento ambiental (desagües, letrización), electrificación y algunas pequeñas obras de infraestructura (dos establecimientos de salud); también se habría acordado, por convenio con los sectores, el pago a maestros y personal de salud no cubierto por los ministerios⁹⁶. Muchas demandas no fueron aprobadas, como diversas solicitudes de construcción de locales (en educación, principalmente), proyectos para seguridad alimentaria (sector agrario); construcción de locales comunales y otros.

Entre los múltiples factores que intervienen entre la formulación de propuestas y las decisiones de priorización, dos parecen tener una importancia particular tanto por los problemas que plantean como por las críticas que suscitan entre los participantes (y no participantes) del proceso: el carácter “obrista” del presupuesto -y la omisión de otro tipo de proyectos- y, la determinación al arbitrio de las autoridades de algunas obras.

Algunos críticos al proceso señalan que éste contempla únicamente obras de infraestructura “sólo se preocupan por hacer carreteras”⁹⁷ descuidando proyectos de promoción social, que son igualmente importantes en una visión integral del

94 La administración contaba convocar a concurso recién para las obras del 2008. El gobierno municipal se avocó en el 2007 a la realización de las obras priorizadas por la administración anterior, en el presupuesto elaborado el 2006. Entrevista a César Idrogo, Gerente municipal, Bambamarca.

95 Entrevista a William Arana, gerente de planificación y presupuesto, Bambamarca.

96 Entrevistas a César regalado (Agencia Agraria), Marco Rodríguez (Ugel), Bianca Alvarado (Red de salud).

97 Según referencias, la opción por las carreteras estaría en consonancia con los planes y presupuestos regionales, que se orientan en la misma dirección.

desarrollo⁹⁸. Sin embargo, la demanda por obras responde tanto a criterios políticos de visibilización de acciones como a las demandas de la población, que en el propio proceso demandan precisamente pequeñas obras para sus caseríos⁹⁹. De alguna manera, esta paradoja expresa la tensión entre la “necesidad” por el desarrollo –en términos de bienestar e ingresos- y las “demandas” de desarrollo de la población expresadas en el proceso de elaboración del PP. La priorización de otras obras por la vía de la racionalización o la desatención a las demandas locales es vista como exclusión y hace dudar del mecanismo participativo para la determinación de obras, por lo que algunos pobladores piensan que es mejor conversar directamente con el alcalde¹⁰⁰. Según sus detractores, la municipalidad se aprovecha porque “el pueblo no sabe”, priorizando obras visibles, sin concederle ninguna importancia a lo social. Creemos que esta vocación por la infraestructura no es exclusiva de la población rural sino que corresponde en último término a una concepción del desarrollo compartida por amplios sectores de la población; recordemos que la última palabra formal del PP está en el CCL.

El segundo tema crucial en el proceso de elaboración del PP es su nivel de independencia y su carácter participativo y técnico versus su carácter político. Dicho en otras palabras, compete a su capacidad para limitar la arbitrariedad de la autoridad elegida para la determinación de las obras de desarrollo local. Al respecto, el presupuesto es ciertamente un avance y ahí donde se desarrolla “normalmente”, como en Bambamarca, sirve para orientar la inversión pública, aun cuando los procedimientos permiten aún la intervención directa y sin mayor control de los alcaldes que logran impulsar e imponer que algunas obras se incluyan en los presupuestos municipales, fuera de las demandas y la priorización de proyectos aprobada por el CCL. Es por ejemplo el caso del presupuesto asignado al Coliseo, que no fue pedido por la población en ninguna reunión o taller (“al día siguiente de la reunión, el alcalde y sus regidores decidieron otras cosas”) y que según algunos testimonios no debería anteponerse a otras obras más importantes, dado que va a ser poco utilizado: “así como hay coso

98 Adicionalmente, algunos señalan también la priorización de algunos proyectos con insuficiente criterio técnico, privilegiando algunas obras inviables (aparentemente sería el caso de algunos de los proyectos de riego aprobados).

99 “El campesino se queja de que no tiene plata y en el PP pedían coliseos deportivos, colegios y se olvidaban de lo productivo. Ellos tenían que hacerles acordar. La parte productiva asegura trabajo, ingresos, que es el gran problema a nivel nacional. Por ejemplo, la producción de queso es una actividad importante, principal en Bambamarca, pero en Lima tiene varios problemas en el mercado calidad. Se trataba de hacerles entender eso, pero es bien difícil”. Entrevista a Lupercio Angulo (ONG Cedas)

100 Entrevista a Carlota Orrillo, Coordinadora de la Central de Mujeres Ronderas.

taurino para 3 días al año, cuando la gente se muere de hambre”. La conclusión de la oposición es que “el PP está manejado políticamente”, aunque a la vista de los resultados, una mirada externa parece mostrar que el PP se constituye como un mecanismo que incrementa la transparencia (aunque no lo hace todo transparente), la participación (aunque no todos participan por igual) y la distribución y redistribución de los recursos (aunque no siempre se apunte al desarrollo local).

Lo que se deduce del proceso y de las críticas, y de hecho es también formulado en algunas de ellas, es que tal y como se desarrolla, el proceso de elaboración del PP carece de un norte claro. Con excepciones, como el presupuesto asignado para el fortalecimiento de las cadenas de productos lácteos, se orientaría y determinaría por pequeñas y grandes demandas, que concluyen en la asignación de recursos para pequeñas y medianas obras, sin seguir planes u orientaciones claras. ¿Es realmente así?, ¿Cuál es efectivamente el presupuesto asignado?

3. La distribución de los recursos locales según el PP o el desarrollo desde el gobierno local

Una breve mirada al presupuesto provincial de los últimos años, nos muestra el resultado de la asignación participativa de los recursos. Analizaremos primero las fuentes y la distribución gruesa de los recursos para seguidamente abordar la distribución del presupuesto de inversión.

El monto manejado anualmente por el municipio provincial de Hualgayoc en los dos últimos años ha alcanzado los 20 millones de nuevos soles. El Foncomún y los recursos del Canon son las principales fuentes de recursos presupuestales, pues sumados bordean el 88% del monto total. Recursos directos y otros impuestos a las justas pasan del 10%. Entre lo presupuestado el 2007 y lo programado para el 2008 se aprecia una significativa disminución de los recursos por canon minero (alrededor de dos millones de soles, cerca de 10 puntos porcentuales), a contracorriente de la tendencia nacional, donde se han incrementado significativamente estos recursos por el aumento del precio de los metales (ver cuadro siguiente).

Recursos presupuestales, provincia de Hualgayoc,
ejercicio 2007 y programado 2008

Rubro	2007		2008	
Rubro	Monto	%	Monto	%
Foncomún	8966890	45.3	11330446	56.4
Canon y sobre Canon	8413415	42.5	6410483	31.9
Recursos Ordinarios	1459332	7.4	1402825	7.0
Vigencia de minas	165000	0.8	165000	0.8
Recursos directos	715000	3.6	715000	3.6
Otros impuestos municipales	63000	0.3	63000	0.3
Total	19782637	100.0	20086754	100.0

Fuente: Municipio de Hualgayoc-Bambamarca

Según grandes rubros, la mitad del presupuesto se ha destinado a proyectos de inversión y gastos de capital, que en el 2007 y en el programado del 2008 superan en algunos puntos el 50%; alrededor del 40% se destina a gasto corriente, evidenciándose un incremento de 5% entre el 2007 y el 2008 (equivalente a un millón de soles).

Destino del presupuesto, provincia de Hualgayoc, ejercicio 2007
y programado 2008

Rubro	2007		2008	
Rubro	Monto	%	Monto	%
Gastos Corrientes	7650141.0	38.7	8713704.3	43.4
Gastos de Capital	10259541.0	51.9	11008049.7	54.8
Servicio de la deuda	1872955.0	9.5	364893.0	1.8
Totales	19782637.0	100.0	20086754.0	100.0

Fuente: Municipio de Hualgayoc-Bambamarca

Si en las grandes cifras hay pocos cambios, el destino de la asignación del presupuesto de inversiones muestra una mayor variabilidad. En primer lugar, el presupuesto del 2008 está calculando dos millones menos que en el ejercicio 2007, lo que significa una reducción de cerca del 20%.

La mayor parte de presupuesto se destina a diversas obras, desde carreteras hasta locales comunales, destinándose sólo pequeños rubros a otras actividades. Dentro de esta consideración general, hay variaciones significativas entre el ejercicio 2007 y lo programado para el 2008. En el 2007, los dos principales rubros

del presupuesto fueron la electrificación y la infraestructura vial a caseríos, cuyas partidas sumadas alcanzaban prácticamente la mitad del presupuesto municipal; la infraestructura educativa (colegios, aulas, lozas deportivas) eran el tercer rubro de inversión, seguido por la inversión para la promoción agropecuaria (proyectos de riego y construcción de centro de acopio de queso), que sumados alcanzan el 30% presupuestal.

Los cambios más notables con relación a lo programado para el 2008 son la desaparición del presupuesto para electrificación, la disminución a la mitad del presupuesto para educación, el incremento en el presupuesto destinado a saneamiento básico y apoyo a la producción agropecuaria y sobre todo, la eliminación del rubro “locales comunales” y el incremento de obras de infraestructura urbana. Aunque con diferencias notables en los montos asignados, los presupuestos destinados a infraestructura vial y al sector salud, se mantuvieron aproximadamente, en montos y en porcentaje del total.

Así, para el 2008 el principal rubro presupuestal es la infraestructura urbana (más del 30%), que incluye la construcción de un terminal terrestre, el mercado, la pavimentación de calles y un parque ecológico que sumados alcanzan la mitad de los gastos urbanos, en tanto que el coliseo cerrado llega a cerca de un tercio del total. La infraestructura vial, siempre para trochas y vías de acceso a caseríos alcanza el 22.7% del presupuesto y las obras de saneamiento básico (agua potable para caseríos) corresponde al 18.5%. El apoyo a la producción agropecuaria asciende a 16.4% y corresponde a la implementación de sistemas de riego por aspersión y la construcción de dos represas (correspondientes a dos terceras partes del presupuesto en el rubro) así como al mejoramiento de la producción de lácteos en los caseríos.

Destino del presupuesto participativo Hualgayoc-Bambamarca, 2007 y 2008

	PIA 2007		PIA 2008	
	monto	%	monto	%
Electrificación	3802311	28.0	0	0.0
Infraestructura vial	2842695	20.9	2500000	22.7
Infraestructura educativa	2282822	16.8	945000	8.6
Infraestructura y servicios urbanos	622462	4.6	3323050	30.2
Infraestructura de salud	441985	3.3	400000	3.6
Locales comunales	336000	2.5	0	0.0
Apoyo a producción agropecuaria	1747212	12.9	1800000	16.4
Saneamiento básico	1496563	11.0	2040000	18.5
Totales	13572050	100.0	11008050	100.0

Fuente: Municipio de Hualgayoc-Bambamarca

En síntesis, y más allá de sus diferencias de acuerdo a la gestión de los alcaldes, los gerentes municipales y los responsables de planificación de la provincia¹⁰¹ parecen coincidir en la identificación de cuatro grandes líneas de proyectos de desarrollo local: 1) la construcción de infraestructura e implementación de escuelas y postas de salud, que incluye en algunos casos la subvención para el pago de maestros; 2) la construcción de carreteras de integración regional; en particular la variante hacia el río Marañón, que se empezará a desarrollar por convenio entre los municipios, el gobierno regional y las empresas mineras; 3) una planta de tratamiento de basura y otros residuos; y 4) un proyecto múltiple de tratamiento de agua, que supone una represa de agua de lluvia y que se espera empezar a desarrollar en el 2008 con ayuda de la cooperación internacional intergubernamental, desde la región. Estas cuatro líneas han sido incorporadas en el proceso del presupuesto participativo, aunque, como hemos visto, con una atención presupuestal diferenciada.

Un tema en el que no hay necesariamente coincidencia pero ciertamente si consistencia presupuestal son las acciones de apoyo a la actividad agropecuaria, que se concentran en proyectos de riego por aspersión sustentados desde pequeñas represas y en el desarrollo de la producción láctea, aún cuando no se especifica el detalle del gasto, es evidente que esto apunta al fortalecimiento de la cadena de producción de derivados, tal y como se señala en los planes de desarrollo, y también en el plan de competitividad elaborado para el municipio.

El rubro más polémico del presupuesto es la asignación de recursos para obras de desarrollo urbano. Los montos agregados muestran una concentración del gasto en la ciudad de Bambamarca, aún cuando la porción del presupuesto destinada al área rural es significativamente mayor (también destinada en su mayor parte al desarrollo de infraestructura pública y de servicios: electrificación, vías de acceso y saneamiento, locales comunales), hay ciertamente un desbalance con relación a las carencias del sector rural y la proporcionalidad poblacional: Es particularmente criticada la asignación presupuestal al coliseo, decidida, según versiones, fuera del presupuesto participativo.

* * * * *

101 Entrevistas a César Idrogo (gerente municipal Bambamarca), William Arana (Gerencia de Planificación y presupuesto)

El caso de Hualgayoc. Según algunos de sus funcionarios, el gobierno municipal anterior enfocó sus acciones de desarrollo hacia tres tipos de proyectos: 1) el ornato y el desarrollo urbano del pueblo, ocupándose de la pavimentación de calles, de la construcción de paseos, del arco de entrada al distrito y otras obras menores; 2) la construcción de locales e infraestructura rural: escuelas, postas y locales comunales, principalmente; y, 3) el apoyo indirecto al desarrollo educativo mediante la contratación de profesores para escuelas y colegios locales. Se buscaba, en conjunto, dar asistencia básica en educación, salud y organización. Indirectamente, por la vía de convenios, se buscaba el mejoramiento de la infraestructura vial¹⁰². Señalan las mismas fuentes que algunos proyectos -como la remodelación de la plaza central y obras para el desarrollo turístico local- quedaron inconclusos tras la interrupción del período municipal y el ingreso de nuevas autoridades¹⁰³.

Buena parte de las últimas obras desarrolladas por la municipalidad de Hualgayoc estaban vinculadas al financiamiento obtenido mediante convenio con la empresa Goldfields. El acuerdo, establecido en el marco de una mesa de concertación y diálogo¹⁰⁴, asignó al municipio la tarea de proponer y eventualmente gestionar los proyectos, aunque el manejo del presupuesto y los desembolsos se mantenían bajo el control de la empresa.

La nueva gestión municipal, inició sus funciones desde julio del 2007, por lo que durante el período de trabajo de campo (noviembre 2007) no tenía aún desarrollado un programa de desarrollo del distrito, aunque sus representantes señalan la introducción de algunos cambios con relación a la gestión anterior. Según el alcalde y el gerente municipal, el gobierno municipal busca el desarrollo del distrito desde lo productivo, lo comercial y el desarrollo educativo. Plantean desarrollar desde el municipio proyectos de riego tecnificado (por aspersión) y el desarrollo de empresas comunales de servicios; en el plano educativo insisten en la necesidad de trabajar temas de autoestima desde la niñez y de impulsar la formación para el trabajo –refiriéndose al anhelo local de contar con un instituto tecnológico- formando a la gente para el manejo de maquinarias. Adicionalmente piensan en proyectos de desarrollo turístico, proyectando la construcción de

102 Entrevista a Julio Salazar, responsable de imagen institucional en anterior gobierno municipal.

103 En noviembre del 2007, se reportaban también problemas por el pago a docentes contratados desde el municipio.

104 Según algunos informantes, el acuerdo contemplaba una inversión de 520 mil dólares en proyectos de desarrollo en el 2006 y 180 mil dólares anuales durante los 17 años siguientes.

un albergue municipal y de un museo minero. Para ello, consideran central la elaboración de perfiles de proyectos, contratando a especialistas locales, que conozcan su realidad. Esperan obtener fondos de la cooperación y también de la empresa minera.

El desarrollo, visto desde el municipio, está entonces orientado al desarrollo de la infraestructura y servicios, con un pequeño componente de desarrollo productivo (en términos relativos). Veamos ahora los proyectos y acciones de desarrollo desde otros dos agentes actuantes a nivel local: los sectores del Estado y la ONGs.

4. Otros agentes locales y sus apuestas para el desarrollo local

Los otros tres conjuntos de actores significativos en el desarrollo de visiones y la implementación de acciones para el desarrollo local son: el Estado, las ONGs y las empresas mineras. Analizaremos a los dos primeros en este sub capítulo, dejando los proyectos desarrollados desde las empresas para el siguiente capítulo.

El desarrollo desde las agencias del Estado

En la provincia de Hualgayoc existen básicamente dos grupos de agencias del Estado involucrados directa o indirectamente con los temas del desarrollo local: de un lado la agencia Agraria¹⁰⁵ y Pronamachs¹⁰⁶ y, del otro, los centros de salud¹⁰⁷. Los enfoques y acciones de ambos se orientan por estrategias diferentes.

De un lado, la agencia agraria y Pronamachs¹⁰⁸ manejan programas de extensión agraria que cubren un conjunto de 86 comunidades, en 8 micro cuencas, en los tres distritos de la provincia proyectando sus acciones incluso fuera de ella. Se trabaja en una serie de líneas de producción, entre las que destacan el tema del queso y otros derivados lácteos, la apicultura, las hierbas medicinales; se fomenta la reforestación y también se desarrollan pequeñas obras de infraestructura de riego.

105 Entrevista César Regalado, Agencia Agraria.

106 Entrevista a César Vásquez, coordinador sub sede Pronamachs Bambamarca.

107 No incluimos en el apartado el sector educación que no desarrolla propiamente acciones de desarrollo y tampoco el sector minero, que mediante Fonam desarrolla acciones y proyectos de recuperación de pasivos ambientales, a los que nos referiremos en el capítulo siguiente.

108 Pronamachs, que ha desarrollado una serie de acciones sostenidas en los últimos años, actualmente tiene limitaciones presupuestales, por lo que actividad futura es incierta.

Ambas dependencias trabajan con temas de capacitación y asesoría, buscando fomentar el desarrollo de habilidades y la formación de asociaciones de productores que se orienten hacia la constitución de empresas comunales. Dado que sus directivas los orientan hacia el trabajo coordinado y concertado con otros agentes locales; las agencias tienen el mandato de generar sinergias, concertar y establecer alianzas locales (con ONGs y municipios, principalmente) y procuran hacerlo. Para ello, han establecido convenios con el municipio provincial, básicamente para la contratación de técnicos que les permitan ampliar sus programas y su cobertura. Su línea de articulación más exitosa hasta el momento es la cadena de derivados lácteos, desarrollado precisamente en colaboración con otros agentes.

Por su parte, la red de salud¹⁰⁹ funcionan también bajo un doble registro de actividades: la atención habitual a la población y una serie de programas de atención prioritaria y de sensibilización, como campañas de vacunación, control del embarazo en gestantes¹¹⁰ y otras (prevención de mortalidad materna, casas de espera). Recientemente han levantado un diagnóstico nutricional de la provincia. La implementación del programa “Juntos” parece estar siendo un estímulo positivo para el desarrollo del control nutricional y de gestación en la población. Coordinan con el ministerio, han tenido programas con UNICEF y buscan coordinar con el gobierno local para programas de nutrición (en comedores populares y vaso de leche) y saneamiento, impulsan un programa de “municipio saludable”. Sus principales problemas son del lado de la oferta la falta de presupuestos que genera discontinuidad de los programas dejándolos inoperativos o paralizados y, de la demanda, el nivel educativo de la población, marcado por el fuerte analfabetismo.

En general, las agencias del Estado señalan operar con una serie de limitaciones entre las que se cuentan la difícil geografía y las dificultades para atender zona alejadas o de difícil acceso, el “abandono del Estado” (sic) y la escasez de presupuesto para cumplir las metas que tienen fijadas pero también la “falta de visión de desarrollo” de la población, el analfabetismo y la insuficiente

109 La red de salud de Bambamarca fue creada formalmente en el 2002 pero recién funciona como tal desde el 2007, es órgano descentralizado de la red regional con sede en Chota y cubre los tres distritos de la provincia, integrando 5 microredes (Tambo, Llaucán, San Antonio Bajo, Virgen del carmen y Hualgayoc) y un hospital; comprende en total 38 establecimientos de salud (1 hospital, 6 centros y 31 postas). Entrevista a Bianca Alvarado, gerente de la Red de Salud Bambamarca.

110 En Bambamarca se está buscando re instalar las “casas de esperanza” para madres gestantes, que fueron desactivada hace algún tiempo.

organización.

La vinculación con las empresas mineras es diferente en ambos casos. Ni agricultura ni salud se oponen al desarrollo minero y de hecho se han aproximado a las empresas como parte de sus estrategias de involucramiento local y para la ampliación de sus actividades, aunque con resultados diversos. Pronamachs buscó establecer un convenio de cooperación pero ello generó desconfianza de parte de la población beneficiaria, con lo que al parecer han interrumpido dicho tipo de acuerdos¹¹¹; en cambio, los centros de salud (en particular el de Hualgayoc) mantienen convenios de cooperación con las empresas mineras y los municipios, para la construcción e implementación de puestos de salud en las comunidades (con Goldfieds para El Tingo y con Yanacocha para Pinguyo); el convenio incluye cierta subvención para el desarrollo de campañas y atención en salud.

Además de los sectores agricultura y salud, el distrito y la provincia de Hualgayoc han recibido la atención del sector energía y minas, siendo objeto de un balance de pasivos ambientales de parte de Fonam (2005). Aunque tras su presencia y evaluación se dice que se anunciaron una serie de acciones, durante el período del trabajo de campo su presencia era prácticamente inexistente.

Los proyectos desde las ONGs

En los últimos años, operan en la provincia de Bambamarca media docena de ONGs, con diversos proyectos y grado de presencia en la zona. Entre ellas se cuentan la Asociación Dammert¹¹², ADRA¹¹³, CEDAS¹¹⁴, PRIDE¹¹⁵, Ayuda en Acción, la asociación SER y otras. La mayor parte de ellas operan en el ámbito

111 El acuerdo se desarrolló en zona diferente al área de estudio, en la provincia de Santa Cruz, en convenio con el proyecto minero La Zanja.

112 La Asociación Dammert tiene proyectos de agua potable en 8 comunidades; un programa de cocinas mejoradas y semillas que trabajan con grupos de mujeres; también trabajo con niños de la calle, capacitación en temas de valores y brindan atención médica y farmacia. Entrevista a Concepción Silva.

113 ADRA ha desarrollado una serie de proyectos de fortalecimiento institucional y sobre todo de desarrollo productivo, asociado a la producción ganadera y la cadena de derivados lácteos. Entrevista a Carlos Vásquez, ADRA.

114 CEDAS ha trabajado en proyectos productivos en ganadería y agricultura y en menor medida en apicultura; han apoyado proyectos de canales de riego y sistemas de agua potable; trabajado con huertos comunales y familiares –con mujeres– para mejoramiento nutricional; y han manejado un proyecto de capacitación de líderes campesinos. Entrevista a Lupercio Angulo, CEDAS.

115 PRIDE trabaja básicamente con proyectos de forestación, en coordinación con las rondas campesinas; sólo recientemente se han sumado a los esfuerzos alrededor de la producción quesera. Entrevista a Héctor Campos, PRIDE.

del distrito de Bambamarca, aunque varias de ellas han gestionado pequeños proyectos en los distritos de Chugur y Hualgayoc.

La gama de proyectos atendidos por dichas ONGs es diversa, cubriendo un amplio espectro de intervención. Dicho espectro podría resumirse en seis líneas de trabajo: 1) trabajos de saneamiento básico; 2) línea de capacitación y formación -en diversos rubros, desde valores y derechos humanos hasta organización-; 3) temas de salud y educación -básicamente capacitación, campañas e infraestructura-¹¹⁶; 4) trabajos de promoción de la concertación y la planificación -con municipios y organizaciones-; 5) reforestación¹¹⁷ y medio ambiente¹¹⁸ -pequeños trabajos de conservación y concientización- y, finalmente, 6) proyectos de desarrollo productivo, entre los que se cuentan pequeños bancos de semillas¹¹⁹, pequeños ensayos de transformación local y sobre todo, una serie de esfuerzos vinculados al desarrollo de la cadena productiva de lácteos, que ha concitado los mayores esfuerzos de diversos agentes y agencias.

La promoción de la línea de producción de lácteos y derivados muestra una interesante articulación y acumulación de acciones inter institucionales -algunas secuenciales y otras concertadas- en el mediano plazo. El proceso se inició hace algunos años auspiciado inicialmente por CEDAS¹²⁰ y Ayuda en Acción como un proyecto de apoyo a la producción de queso centrándose en el mejoramiento de calidad del producto; con el tiempo, las acciones desarrolladas derivarían hacia un proyecto más integral, con atención al conjunto de la cadena productiva (la producción pecuaria¹²¹, la producción de lácteos¹²² y su comercialización),

116 En el caso de Adra se desarrollaron trabajos sobre nutrición infantil, desde el 2002, desarrollando capacitaciones en coordinación con el MINSA; ya se encuentran en etapa de cierre.

117 Particularmente el trabajo de PRIDE, que trabaja con organizaciones ronderas.

118 Particularmente como contenido en cursos de capacitación y concientización de varias instituciones, como el SER o la JARC.

119 Como el trabajo desarrollado con mujeres por la Asociación Dammert.

120 CEDAS trabajó inicialmente en proyectos de economía productiva agrícola, instalando cultivos y brindando asesoría para papa, maíz y alverja, luego se dedicarían al mejoramiento de pastos, ganado -por monta natural, y la creación de plantas lecheras. El financiamiento provino de dos concursos del Fondo de Inversión para el desarrollo regional FID, del 2005 y 2006. Entrevista a Lupercio Angulo, CEDAS.

121 El componente pecuario del proyecto de ADRA involucra la alimentación de ganado, la elaboración de abono orgánico, el manejo (trato al animal, crianza, vacunación-en coordinación con SENASA-, destete), la siembra de pastos, la conservación de forrajes, la sanidad animal y el ordeño higiénico. Se contribuye para la construcción de cobertizos para proteger al ganado. En el proceso se sensibiliza y capacita a la población. La primera etapa se financió con dinero de fondoempleo, obtenido por concurso, la segunda etapa y el cierre con fondos de la Comunidad de Madrid.

122 Componente que supone en primer lugar el control en la calidad de la leche y la higiene en el proceso. Se ha capacitado a los interesados y desarrollado pasantías a otras experiencias y lugares, como Porcón.

en el que converge un conjunto de instituciones (Adra, Pride, Prodelica pero también Fondo empleo y el Municipio Provincial), gestándose la asociación de productores lácteos de Bambamarca y la Libertad de Pallán, recientemente convertido en empresa (AMIPROLAC). El proyecto plantea la mejora en la producción de insumos, el acopio de leche, el procesamiento y transformación, el acopio de queso y su comercialización en plazas regionales y nacionales.

En este marco, el trabajo de ADRA¹²³ con queserías rurales involucra 62 comunidades entre Bambamarca y parte de Celendín y Hualgayoc. El modelo de trabajo implementado supone la implementación de plantas familiares de producción de dos ambientes (una para elaboración y otra para maduración del queso). Sobre un total estimado de 700 productores de queso, el proyecto ha convocado a unos 100 (de los que se señala sólo un 30% ha introducido buenas prácticas efectivas), 35 han recibido un crédito individual, que algunos han aprovechado para comprar vacas.

La AMIPROLAC agrupa a los 20 mejores productores –que sin embargo fungen como representantes del conjunto de productores; como asociación, manejan una cuenta y un plan de ahorro colectivos. Para la comercialización, –además de las pequeñas ventas minoristas y en el mercado dominical agropecuario en Bambamarca– se está construyendo un centro de acopio, con financiamiento de la municipalidad y fondo empleo para su implementación. Mientras tanto, el control de calidad se desarrolla en pequeños locales de acopio. Producen y venden queso fresco, andino, suizo y mantequilla; la producción actual aproximada es de 6000 kg mensuales. Cada quesero tiene su código, cada producto tiene un precio fijo; las ventas son en conjunto pero las utilidades son para los productores¹²⁴. Se está vendiendo a un supermercado de Cajamarca y se lleva parte del producto en coolers a Lima. Sin embargo, el proceso de formalización está generando algunos cambios, como el incremento de los precios –por la necesidad de cubrir nuevos gastos colectivos, la generación de ganancias para la empresa y los impuestos¹²⁵.

123 El proyecto de ADRA ha culminado su financiamiento y se halla en proceso de cierre y transferencia.

124 Observaciones críticas al proyecto de ADRA señalan que del conjunto reproductores con los que se trabaja, sólo un puñado comercializa por la vía de la tienda.

125 Se esperan también una serie de efectos colaterales en el proceso, como la generación de una “cultura del ahorro”, tanto individual como colectivo. Se está otorgando créditos esperando que con el tiempo los productores generen su propio capital de trabajo. Hay varios socios que están ahorrando, comprando vacas, para crecer y ampliar el negocio. Entrevista a Carlos Vazquez, ADRA.

Los proyectos de otras agencias confluyen y eventualmente compiten entre si (Ayuda en Acción, Foncodes, el Municipio Provincial). Sin embargo, en este proyecto confluyen varios de los esfuerzos privados y públicos para el desarrollo local; además de los aportes de Fondo empleo y la Municipalidad, PRODELICA ha ofrecido generar más centros de acopio.

La empresa AMIPROLAC SAC. Gerencia la tienda del grupo de productores asesorados por ADRA. Se creó en diciembre del 2006 y agrupa alrededor de 100 productores, de los que efectivamente participan alrededor de 25. La asociación se creó hace 4 años para facilitar la comercialización en conjunto y en volumen, participando en un inicio 35 plantas queseras; luego de dos años ya eran 65. Hace un mes han abierto una tienda en Lima, gerenciada por uno de los socios¹²⁶.

La tienda funciona en el local de uno de los socios (José Félix Díaz), uno de los primeros en involucrarse en el proyecto. Las máquinas y empacadoras son de la asociación. Cada productor paga 50 céntimos por kilo procesado que cada uno puede empacar y vender a sus propios clientes.

ADRA ha facilitado la gestión de los proyectos y la búsqueda de financiamiento; dan capacitaciones sobre sanidad, higiene, calidad, pasturas, elaboración de quesos. Se ha apoyado más a los que han destacado y mostrado empeño. Asesores de ADRA que trabajan con ellos en diferentes áreas: para la tienda, para la producción, para los pastos; para la búsqueda de mercados.

Actualmente están construyendo su centro de acopio. Colaboran en el proyecto el municipio, ADRA, PRODELICA, PRODIA, MINAG, se espera terminar hacia finales de octubre del 2007. Se espera centralizar la producción local de queso.

Los problemas a los que se enfrentan estos proyectos son diversos y recurrentes: dificultades para la comercialización; dificultad para generar ahorro; necesidad

126 Entrevistas a Lupercio Angulo (CEDAS) y Carlos Vásquez (ADRA).

de dinero versus el tiempo de fabricación, que dilata el retorno de efectivo; limitaciones de calidad persistentes (se señala que el queso de Bambamarca tiene fama de ser de mala calidad); dificultades sanitarias importantes (del conjunto de plantas creadas –se dice que cerca de 500, menos de diez tienen registro sanitario); dificultades para la organización institucional, la gestión y el mercadeo. Además, ante el fin de los proyectos se abre un signo de interrogación sobre su continuidad, estimándose que el municipio no se haya en capacidad para sostenerlos.

Más allá de sus limitaciones, el proyecto de promoción de la cadena de derivados lácteos, como parte de un proceso de transformación productiva y comercial, parece estar bien encaminado. Desde la óptica de los proyectos, se perfila como un proyecto exitoso, en términos de las acciones y los logros institucionales en vida de los programas que lo sustentan, con una sólida red inter institucional de soporte. Mucho más integrado que las demás acciones de los múltiples agentes de desarrollo local –que no obstante logran también ciertas sinergias en labores de nutrición, capacitación productiva y en organización y en algunos otros ámbitos-. Cabe preguntarse si es considerado igualmente exitoso por sus beneficiarios. En el último apartado de este capítulo, analizaremos algunas de las reacciones y opiniones de la población beneficiaria sobre los proyectos en los que participan.

5. Los proyectos y el desarrollo desde sus beneficiarios

Como en todos los proyectos, los beneficiarios proporcionan una visión matizada de sus resultados¹²⁷: hablan de su participación en los mismos, su idoneidad relativa frente a sus necesidades, su insuficiencia ante las mismas, sus quejas frente a la limitación de la ayuda y otros tópicos. Nuestro análisis versará sobre la valoración cualitativa y explícita de los pobladores respecto de los proyectos en los que se involucran. Y en este apartado, nos referiremos a los proyectos desarrollados por ONGs –y en menor medida, por el Estado- dejando para más adelante las percepciones y reacciones frente a los proyectos impulsados desde la empresa minera.

127 Sólo hemos recogido testimonios y desarrollado entrevistas con los beneficiarios de proyectos en el distrito de Hualgayoc; en Bambamarca hemos conversado principalmente con quienes ocupan cargos de responsabilidad en el desarrollo o implementación de los mismos.

La impresión general sobre los proyectos es que son insuficientes, de escasa presencia y con resultados limitados. Así por ejemplo, la práctica de algunas ONGs de otorgar sólo parte de la ayuda necesaria en el entendimiento de que debe existir una contraparte que garantice el sostenimiento de los proyectos, y que desde sus promotores es concebido como un mecanismo para que la población se involucre costearo parte de los recursos necesarios, es interpretada por los beneficiarios como una suerte de ayuda incompleta; los testimonios señalan que habiéndoselos ofrecido “*todo*”, sólo se les dio una parte (menos calaminas de las necesarias, cuyes de poca calidad y precio, sólo el cartel del centro de acopio), lo que genera gastos innecesarios para los comuneros además de distraerles de sus actividades, (al respecto, un testimonio concluye preguntándose: “*entonces ¿para qué vienen a incomodar?*”).

Al contrario de lo que podrían decir los técnicos, los beneficiarios sacan sus propias conclusiones de los impactos de los proyectos: la inseminación artificial habría terminado afectando (negativamente) la productividad de las vacas, por ejemplo. Por otro lado, la limitada presencia de los técnicos -de las ONGs o del Estado- que operan mediante cortas visitas conspira también contra la sostenibilidad y la confianza en los proyectos que implementan.

Desde los promotores de los proyectos, las explicaciones van por el lado de las dificultades “externas” a los proyectos, en particular las condiciones y las dificultades para insertarse en mercados, señaladas por varios entrevistados –sobre todo de ONGs-, pero también del lado de lo que podríamos llamar las características “culturales” de la población, a las que los entrevistados –principalmente funcionarios del Estado y autoridades municipales- se refieren como idiosincrasia, a la que se suman el bajo nivel educativo y el analfabetismo de la población rural.

En general, los pobladores no muestran sorpresa por el fracaso de los proyectos, mostrando por un lado comprensión sobre factores limitantes que afectan los resultados¹²⁸, y por el otro, por estar habituados al fracaso de los mismos.

128 Un buen ejemplo es un proyecto de chocolatería, en el que algunos pobladores señalaron haber participado y para el que recibieron capacitación, que fracasó aparentemente por los precios del producto final, poco competitivos incluso en el mercado local. Y lo mismo dicen de otros productos “el problema es que no se tiene donde vender”, algunos van al mercado dominical de Bambamarca, en donde encuentra mucha competencia.

Hay evidentemente cierto desfase entre la oferta de los proyectos y las demandas de los beneficiarios, sea porque tienen expectativas más altas que la disponibilidad de recursos y proyectos existentes, sea porque esperan más recibir dádivas que proyectos¹²⁹. Sin embargo, este desfase “estructural” no impide la existencia de importantes ámbitos de “acercamiento” entre las acciones propuestas de los promotores y las necesidades de los beneficiarios, sin las cuales los proyectos de desarrollo no serían posibles.

Así las entrevistas realizadas muestran en primer lugar cierta coincidencia de intereses, o al menos, apropiación del discurso por parte de los beneficiarios de los proyectos: campesinos y mujeres organizadas demandan capacitación en temas diversos (en temas productivos, de salud, de valores y derechos de las mujeres y otros); piden el desarrollo de pequeños trabajos “para motivar porque la gente está adormecida” y, sobre todo, hablan de la apertura de la gente a los proyectos que reconocen como útiles “la gente acepta mayormente las buenas obras”, señalando más bien que tienen limitaciones de presupuesto.

Es en los proyectos en los que existe acumulación y articulación de acciones en los que se encuentra mayor posibilidad de coincidencia. Y es precisamente el caso de los proyectos referidos al desarrollo de derivados lácteos¹³⁰, en donde encontramos opiniones contrastadas: si en el distrito de Bambamarca se trata de proyectos muy apreciados, en el de Hualgayoc no son igualmente valorados¹³¹. Ello podría ser explicado por los beneficios diferenciados que alcanzan los proyectos sobre las familias beneficiarias. Aquellos que logran vender su leche a los acopiadores o a quienes fabrican queso, y que han recibido apoyo y capacitación en sanidad animal, higiene en el ordeño y que reciben visitas de certificación y control de calidad, el efecto parece haber sido positivo, algunos productores “han aprendido a hacer quesos de buena calidad, de primera calidad para el mercado... pero hay que invertir”; con ello, logran generar ventas más o menos constantes (en algunos casos, un queso diario: cinco a la semana), que les garantizan cierto flujo de ingresos. Es semejante la posición de algunos

129 Desfase que no es en absoluto particular en la intervención para el desarrollo en Hualgayoc, sino que es consustancial la práctica del mismo en todas partes (Cf De Sardan 1995)

130 También hay buenas referencias en los proyectos de apicultura en los que se ha brindado capacitación técnica, desde Prodelica, Cedas y Foncodes, en un trabajo desarrollado a lo largo de cerca de 8 años. Entrevista a Teófilo Bueno, Asociación de apicultores.

131 Hay excepciones. Tenemos el testimonio de una familia que con dos vacas, alcanza a producir 30 litros al día, que son vendidos a otras familias que elaboran quesos.

pequeños acopiadores aún cuando el apoyo ha estado orientado principalmente a los productores. Y sin embargo, varios de los que han ensayado los procesos y tareas de pasteurización, los resultados actuales no son aún muy convincentes, señalan que este valor agregado sólo beneficia cuando se cuenta con un mercado propio, si no, se vende poco.

SEGUNDA PARTE: MINERIA

Capítulo 4

Temas y tópicos de la actividad minera en Hualgayoc

La provincia y en particular el distrito de Hualgayoc tienen una larga tradición minera que se remonta al menos al descubrimiento del “mineral de Hualgayoc” por Rodríguez de Ocaña, en 1771, desde cuando se explota más o menos ininterrumpidamente con ciclos de crecimiento y disminución de la actividad¹³². En años más recientes, la población recuerda los nombres de diversas minas (San Nicolás, Los Mantos, Colquirrumi, la planta concentradora del banco Minero, San Nicolás, Mina Carolina) así como a sus propietarios (los Vidalón, Benavides, Santolaya, Gubbins y otros). A pesar de ello, actualmente el escenario ha cambiado y aunque la presencia de nuevas empresas implica continuidad, los temas que se discuten no son los mismos.

Actualmente, la “actividad minera” existente corresponde a cuatro categorías de actividades diferenciadas: 1) la instalación de un proyecto de nueva minería (Cerro Corona – Gold Fields); 2) el cierre de mina (Colquirrumi); 3) El proceso de instalación y estudios de nuevos proyectos mineros (Coymolache – Tantauatay); 4) la remediación de pasivos ambientales (proyecto FONAM), a las que podríamos sumar la pequeña actividad de la pequeña minería tradicional aún existente. Las dos primeras corresponden al escenario actual y se desarrollan en el marco de las tensiones y proyectos de desarrollo en curso en la provincia; el tercero pone en juego las actividades y la vocación productiva futura de la provincia; en tanto que la cuarta nos remite al problema de la contaminación por la actividad minera y los mecanismos puestos en práctica para combatirla. Todas ellas plantean problemas diferentes, pero relacionados, frente a los proyectos y posibilidades de desarrollo local.

Por otro lado, en los últimos años, la minería en Hualgayoc se inserta en el proceso mayor de expansión de las actividades extractivas en el ámbito de las provincias de Cajamarca, iniciadas a raíz del inicio de las operaciones de Minera Yanacocha y que vienen configurando escenario macro económico regional, con

132 Para un análisis de las características de la producción y la organización para la misma hacia finales del siglo XVIII, consultar el trabajo de Contreras (1995), que analiza y describe el asiento de Hualgayoc desde 1776 hasta los primeros años del siglo XIX, entre el auge inicial y su declive.

consecuencias en los espacios provinciales comprendidos.

Nuestro abordaje a la problemática de la minería y el desarrollo en Hualgayoc será abordado en dos capítulos sucesivos. En el primero presentaremos brevemente la descripción de la actividad minera en curso (el desarrollo del proyecto Cerro Corona y el cierre de Colquirrumi) y sus posibles impactos en la población, enmarcándolo en el proceso de expansión de la actividad minera en Cajamarca; continuaremos con un breve análisis sobre la percepción de la población y de diversos agentes frente a la actividad minera, el medio ambiente y los proyectos de remediación de los pasivos ambientales, dejando los más vinculados al desarrollo local y actividad minera para el capítulo cinco.

1. De la minería tradicional de socavón a la minería moderna

El distrito de Hualgayoc exhibe una historia de doscientos años de explotación minera prácticamente constante. Con altibajos y pequeños ciclos, desde el auge experimentado en el siglo XVIII, la minería nunca dejó de practicarse en la zona, por lo menos en pequeña escala. A lo largo del siglo XX, una veintena de pequeñas operaciones perforaban las montañas¹³³ y configuraban el paisaje rural al lado de las pequeñas explotaciones familiares agrícolas y ganaderas de los campesinos. Se practicaba la minería de socavón¹³⁴, “adentro se trabajaba manualmente”, con cincel y comba; luego llegarían las máquinas perforadoras (barrenos) y finalmente, solo con los últimos proyectos, la minería de tajo abierto.

Aunque desde el punto de vista de la inversión y de la producción de mineral se trataba de una minería más bien pequeña, desde el punto de vista local era una actividad importante, proveedora de ingresos –y de dinero- en el marco de una economía fundamentalmente agrícola y ganadera de supervivencia.

A decir de los pobladores, la mina más importante de los últimos decenios fue Colquirrumi, perteneciente a la familia Benavides y que actualmente se encuentra en etapa de cierre. Aun resta parte de las instalaciones de la que fue la compañía más importante del distrito durante décadas. Actualmente, la compañía solo se dedica a acciones de cierre de socavones (con dinamita, cuidando las

133 Se menciona el trabajo en los socavones, primero a comba y cincel y luego a barreno, con la modernización.

134 En los alrededores de Hualgayoc hay aún restos y vestigios de antiguos socavones, obviamente situados prácticamente al lado del pueblo.

canalizaciones de agua de desecho) y de amontonamiento y cobertura de los desechos fuera de la mina, que son cubiertos con una capa de protección y luego con tierra.

El actual renacimiento de la actividad minera viene de la mano con la expansión de la gran minería en Cajamarca. En la provincia de Hualgayoc existen dos proyectos aunque en diferentes etapas del ciclo minero: el proyecto Cerro Corona en etapa de construcción de sus instalaciones, próximo a explotarse y el proyecto Tantauatay-Coymolache, del grupo Buenaventura, aún en etapa de exploración. Existen también concesiones y primeros trabajos de exploración prácticamente en todo el distrito de Hualgayoc.

El proyecto Cerro Corona es adyacente al antiguo “asiento” de Hualgayoc, que se viene desarrollando sobre parte de los terrenos de la mina Carolina, de la familia Gubbins, que fuera explotada como socavón entre 1984 y el 2003. Aparentemente el proyecto interesó originalmente a la compañía Barrick pero fue finalmente comprada por Gold Fields Corona BVI, subsidiaria de la transnacional Gold Fields Limited, de Sudáfrica, en el 2003¹³⁵. El proyecto ha declarado un depósito de 90 MT, que esperan procesar a un ritmo de 6.2 MT/año, esperando producir 300,000 onzas de oro por año. La inversión estimada para el conjunto de la operación es de 277 millones de dólares y su vida útil estimada es de 14.5 a 15 años. En octubre del 2007, la compañía firmó un convenio de estabilidad jurídica por 10 años con el Estado peruano¹³⁶.

135 El convenio se firma el 17 de diciembre del 2003 entre Goldfiels y la Compañía La Cima, dueña de los derechos del proyecto Cerro Corona, y supuso la compra del 92% de las acciones ordinarias de la compañía

136 Datos extraídos del EIA del proyecto (Knigh Piesold Consultores, 2005) y del diario El Comercio, edición del 4 octubre del 2007.

Recursos minerales Cero Corona, (datos 2004)

Clasificación	TM	Oro (Au)	Cobre (Cu)	Metal Contenido	
		Gr/ T	%	Au ('000 oz)	Cu (KT)
Medidas	12,7	1,04	0,45	242	56,7
Indicadas	110,7	0,91	0,46	3,231	505,1
Inferidas	47,0	0,64	0,39	964	182,5
Total	170,4	0,89	0,44	4,619	744,3

Reservas minerales Cerro Corona, (datos 2004)

Clasificación	TM	Oro (Au)	Cobre (Cu)	Metal Contenido	
		Gr/ T	%	Au ('000 z)	Cu (KT)
Probadas	50,7	1.11	0.60	1,809	306
Probables	14,5	1.24	0.62	579	91
Total	65,2	1.14	0.61	2,388	397

Fuente: Comentario internacional al proyecto Cerro Corona¹³⁷

La mina inicia sus estudios y trámites en el 2003, presentando su Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en el 2005 e iniciando trabajos de instalación y construcción del campamento entre el 2005 y el 2007¹³⁸. Sus fuentes señalan que espera empezar a operar entre el 2008 y el 2009. El proyecto se extenderá sobre un área aproximada de 571.75 hectáreas, lo que ha requerido la compra de tierras a los campesinos de los predios El Tingo, Coymolache y Pilancones, que actualmente rodean el ámbito del proyecto.

La compañía tiene sus oficinas en la ciudad de Cajamarca y opera desde un campamento situado en la ruta Cajamarca-Hualgayoc –en construcción en noviembre del 2007- en donde existen sus oficinas operativas. Paralelamente a las gerencias encargadas de las operaciones técnicas y productivas, las relaciones con la población están bajo responsabilidad de la gerencia de Relaciones Corporativas de la que dependen aquellas de Relaciones Comunitarias y de Desarrollo Sostenible.

¹³⁷ Información para ambos cuadros tomada de: www.goldfields.co.za/Investor/Annual_Reports/FY_2004/gf_ar04/ar_04/resources/int_projects_cerro_corona.html, revisado en noviembre 2007.

¹³⁸ El trabajo de campo para esta investigación se desarrolló cuando el campamento e instalaciones se hallaban en fase de construcción.

En el EIA presentado ante el Minem (Knigh Piesold Consultores, 2005) se esbozan algunos posibles impactos directos e indirectos por la presencia de la empresa en la localidad. El espacio de influencia directa identificado lo constituyen el poblado de Hualgayoc y las comunidades de El Tingo, Coymolache y Pilancones, estimándose una población total impactada de 2,651 habitantes repartidos en 565 hogares. Siete son los principales efectos directos identificados¹³⁹ (no se señala orden de importancia): 1) Cambio en la estructura, capacidad laboral y remuneración del empleo, incluyendo la migración por razones laborales y la afectación al empleo agropecuario; 2) Dinamización del comercio local, por adquisición de bienes y servicios; 3) Cambios en transporte y vías de transporte, mayor conectividad, bloqueo de algunos accesos, e incremento del riesgo de accidentes; 4) Cambios en el manejo ambiental e incremento de temor por supuestos daño ambiental; 5) Cambio en el acceso y ocupación de tierras, que incluye el traslado de 17 familias y el potencial impacto negativo de la compra de tierras; 6) Incremento de la demanda por servicios de seguridad y salud; y, 7) Incremento de demandas por desarrollo local.

Ciertamente, la suma de todos estos efectos esperados muestra que la presencia de la empresa minera modificará sensiblemente la vida y las dinámicas de parte de los pobladores del distrito, reposicionando algunas de las actividades cotidianas y probablemente las opciones y alternativas del desarrollo local. El canon minero incrementará los recursos municipales y ello es conocido por la población. El municipio considera a la empresa minera como un socio estratégico potencial, y espera poder beneficiarse de la vecindad de la empresa. Son conscientes de que los ingresos de la municipalidad “han aumentado” y que el canon minero permite hacer más obras, más proyectos. Y en el municipio de Hualgayoc saben que contará con mayores recursos a partir del 2010¹⁴⁰; estiman que los beneficios obtenidos directamente de la empresa no son suficientes pues sólo benefician a tres comunidades, y ellos quieren que alcancen al conjunto del distrito. Esperan poder negociar con la empresa, pero no descartan la fuerza de presión que puede ejercer la población “aquí la gente es brava, 80% usa arma”, y entienden que ésa es la principal “fuerza” de la población.

Esta posición, lejos de ser enteramente compartida, da pie a las críticas contra

139 Como impactos indirectos se identificaron: riesgos por accidentes; percepciones negativas por polvos y ruidos; expectativas por desarrollo local; impactos por tributación; incremento del uso político del proyecto.

140 Entrevista a Juan Carlos Pajares, gerente municipal Hualgayoc.

el gobierno local, que según algunas personas entrevistadas se preocupa “de sus propios intereses” sin atender la agricultura y la ganadería que es de lo que la gente vive. Regresaremos sobre estas consideraciones más adelante, al ocuparnos de los proyectos y las opciones de desarrollo local.

2.- El boom de la minería en Cajamarca: el desarrollo de un nuevo contexto

Como hemos señalado, la actividad minera de Hualgayoc, se inscribe en dos historias diferentes: la primera, es esa historia de largo plazo de la antigua minería colonial, por la cual los socavones y túneles de Hualgayoc fueron un pequeño (y corto) emporio de riqueza, que dinamizó un complejo mercado en la zona norte del país, con una producción suficiente para impactar las cuentas del Virreinato, y que terminarían manteniéndose como una pequeña actividad complementaria y adyacente con otras formas de trabajo y producción de pequeña escala. La segunda, es la historia o si se quiere el proceso más reciente de expansión de la actividad minera sobre un conjunto de áreas del departamento en los que dicha actividad no existió antes, y que viene cambiando la economía, las relaciones sociales y la percepción sobre la actividad no sólo en Cajamarca sino también en el norte del país.

El proceso se inicia con el inicio de operaciones de Minera Yanacocha, cuya explotación se encuentra a 20 kilómetros de la ciudad de Cajamarca. Desde 1993, Yanacocha viene explotando a tajo abierto una serie de yacimientos contiguos unos de otros (Carachugo, Maqui Maqui, San José, Yanacocha, La Quinua y Chaupiloma). Produce oro y plata por lixiviación, con tasas de producción crecientes hasta hace unos años, por lo que se constituyó en la mina de oro más importante de Sudamérica, produciendo entre 1993 y el 2003 más de 14 millones de onzas (Bury en Bebbington 2007) y creciendo sostenidamente en producción hasta el 2005. Entre el 2004 y el 2006, la producción de Yanacocha representaba aproximadamente la mitad del oro producido en el Perú; en los años 2005 y 2006 generó ventas netas de 1,524.5 y 1,615.3 millones de dólares, con utilidades netas de 535.5 y 567.7 millones, respectivamente (Grupo propuesta 2007: 22). Aunque en los últimos años ha disminuido su producción, el alto precio de los metales y en particular del oro, han mantenido sus ingresos en ascenso.

Producción minera Yanacocha 1996-2006

Años	Oro (Kg contenido fino)	Plata (Tn contenido fino)
1996	25 201	6
1997	32 764	5
1998	41 350	14
1999	51 528	26
2000	55 054	48
2001	59 382	46
2002	72 471	58
2003	88 583	93
2004	90 446	101
2005	103 168	130
2006	81 247	112

Fuente: BCRP. Encuentro económico 2007.

El impacto de Yanacocha sobre la economía local ha sido múltiple. Ha generado una serie de actividades conexas y eslabonamientos, cambiado parte de la infraestructura de servicios e introducido nuevas ocupaciones y empleos, de manera directa e indirecta¹⁴¹ pero sobre todo, abierto un proceso de expansión de la exploración y las concesiones mineras nunca antes visto en el departamento, orientado tanto hacia la producción de metales preciosos (oro y plata) como a otros yacimientos polimetálicos.

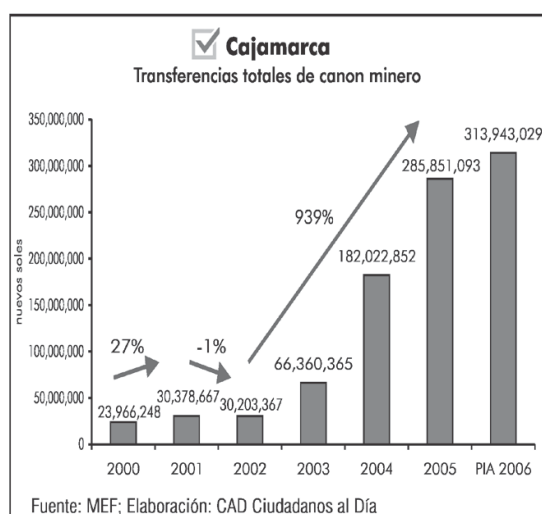
Hacia el 2004, 24% del departamento (8067.39 Km²) estaba concesionado para diversos petitorios mineros; en algunas zonas como la provincia de Hualgayoc las tierras concesionadas alcanzan la mitad del territorio, en tanto que en los distritos cercanos a Cajamarca, se alcanza hasta el 90% (Rojas 2006). Hacia el 2006 se registraban cuatro proyectos de explotación y una veintena de proyectos mineros relativamente importantes en exploración (Giulfo 2006). La Zanja, Minas Conga, Cerro Corona, Tantahuatay, La Granja y otros proyectos que aparecen en el horizonte podrían terminar convirtiendo una zona agrícola y ganadera en distrito minero, desplazando las actividades principales y las más importantes fuentes de ingreso de la pequeña producción agropecuaria, la pequeña transformación artesanal y el comercio hacia la producción minera, la especialización laboral y los servicios conexas.

¹⁴¹ Para un análisis de los impactos tempranos de Yanacocha consultar Pasco Font y otros (2003) o Kuramoto (1999); para estimaciones más recientes ver Giulfo (2006)

De otro lado, más allá de las inversiones y generación de empleo por articulación productiva, en los últimos años, vencido el plazo de exoneración tributaria de que beneficiaba Minera Yanacocha, el departamento de Cajamarca viene recibiendo en los últimos años importantes recursos por los rubros canon y sobre canon, mostrando un salto significativo entre el 2002 y el 2004 (ver gráfico siguiente), pasando a recibir anualmente más de 200 millones de soles, que en el 2006 llegaron casi a ser trescientos (Cf. Barrantes 2005; Vigila Cajamarca 2006; Boza 2006;). Como resultado, más de la mitad del presupuesto de transferencias al gobierno regional de Cajamarca está cubierto por el canon. En montos absolutos, Cajamarca es el primer departamento en recursos por canon, en los últimos años, por encima de Tacna, Moquegua y Puno, que tienen más tradición minera y que también reciben recursos significativos).

Estos recursos son tanto más significativos cuanto más pequeños son sus destinatarios finales: los municipios distritales productores de la provincia de Cajamarca han al menos duplicado sus ingresos por canon entre el 2004 y el 2006, llegando algunos como Baños del Inca o La Encañada, a cuatuplicarlos. El incremento de las provincias, sin se igualmente espectacular, también es significativo (vigila Cajamarca 2006).

Transferencias totales de canon minero Cajamarca, 2000-2006



Fuente: Boza, 2006.

El proceso no es lineal y está siendo fuertemente contestado por algunos sectores y actores sociales. Los conflictos iniciales generados alrededor de la presencia de la actividad de Minera Yanacocha (alrededor de ventas de tierras y conflictos locales), se han desplazado hacia preocupaciones vinculadas a la disponibilidad de recursos, en particular el agua, la disponibilidad de empleo y articulación económica y hacia temas de sostenibilidad ambiental. En dicho proceso, los problemas derivados del derrame de mercurio en Choropampa (2000) y las movilizaciones populares contra la explotación del cerro Quilish (2004), constituyen referentes importantes.

La ampliación de la frontera minera viene acompañada de una serie de conflictos y disputas por razones múltiples, todas ellas bajo el signo del cambio y los impactos (positivos o negativos) que puede generar la actividad minera sobre las poblaciones actuales y futuras que actualmente viven en las zonas adyacentes o impactadas por la nueva actividad. Cada nuevo proyecto u operación es factible de disputa tanto para negociar beneficios posibles como por afectar diversos intereses económicos, políticos, culturales y ambientales, que se ponen en juego con el proceso de construcción de una operación minera y que las actuales normativas que rigen tanto la utilización de los recursos (del suelo y del subsuelo), la participación popular y la distribución de los beneficios no están en condiciones de solucionar.

En los últimos cuatro años, asistimos a la generación de una serie de conflictos de diversa intensidad en cada uno de los principales escenarios de expansión minera: Minas Conga, Tantahuatay, La Granja, Michiquillay y otros proyectos vienen experimentando procesos de protesta y negociación que en algunos casos comprometen incluso su desarrollo y viabilidad¹⁴². Todos estos conflictos son tributarios de los sentidos populares de “la minería” formados por la serie de interacciones generadas entre diversos sectores de la población cajamarquina y Minera Yanacocha a lo largo de más de una década y que es el referente local obligado de la “nueva minería” en Cajamarca.

142 Existe una amplia literatura sobre conflictos “socio ambientales” en Cajamarca. Al respecto, se puede consultar entre otros, artículos en los libros de Bebbington (2007), Scurrah (2008), y sobre todo el conjunto de registros de conflictos y análisis recogidos tanto por el Observatorio de Movimientos Sociales de la Clacso (OSAL, <http://www.clacso.org.ar/difusion/secciones/osal/>), el observatorio de conflictos de la Red Muqui (http://www.muqui.org/casos_emblematicos.html), o el Reporte de conflictos sociales de la defensoría del Pueblo del Perú (<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/>).

3.- Imágenes y percepciones sobre la actividad minera

Un punto de partida necesario para el análisis de la relación entre las empresas mineras y las poblaciones locales son las imágenes, percepciones o discursos manejados por las diversas categorías de pobladores respecto de la actividad minera y las empresas que la desarrollan. Al respecto, no pretendemos un análisis exhaustivo de los discursos de los actores sino simplemente un recuento de algunas de las percepciones y de los discursos formulados por la población de los distritos de Bambamarca y Hualgayoc, a manera de aproximación al tema.

Dada la antigüedad de la actividad minera en la provincia y de la distinción que se viene haciendo en los últimos años en la discusión nacional entre “vieja” y “nueva” minería, distinguiremos también en nuestro recuento entre antiguas y nuevas imágenes. Sin embargo, es importante tener en cuenta que si este recurso heurístico supone dos referentes diferentes de la actividad minera, una en efecto, antigua y practicada años atrás y otra correspondiente a la actividad desarrollada en los últimos años, ambas categorías son igualmente “actuales” en el sentido de que son consideradas por las poblaciones como referentes para pensar y tomar posición respecto de la actividad minera que se desarrolla actualmente o que pretende desarrollarse en el futuro.

Presentaremos entonces una serie de imágenes más o menos colectivas, más o menos comunes entre la población de Hualgayoc. Lo haremos por medio de frases que encierran sentido, que de alguna manera condensan una idea respecto de lo que la población piensa de la actividad minera; la mayor parte de las frases señaladas proviene de los testimonios de las personas entrevistadas, como cita textual o paráfrasis. A ella seguiremos algunas reflexiones y glosas específicas, para situarlas en el contexto y en la reflexión. Hacia el final, ensayaremos una breve interpretación explicativa sobre estas imágenes y sus consecuencias en las evaluaciones sobre la actividad minera en el distrito y la provincia (y seguramente también en otras partes).

Las antiguas imágenes

“La gente, la mayoría han sido mineros, hay pobreza cuando no hay minas”¹⁴³. Hemos señalado líneas arriba que el distrito de Hualgayoc ha experimentado una serie de ciclos de auge minero (Colquirrumi, San Nicolás, Mina Carolina), seguidos de períodos de limitada actividad; estos ciclos marcaban la dinámica del pueblo, tanto en su movimiento y actividad, como en su densidad poblacional: su historia urbana es la historia de sus minas. Así, el pueblo crece con la actividad minera y languidece con su decrecimiento. Algunas opiniones señalan incluso que la minería no sólo es deseable sino que, en Hualgayoc, es prácticamente imprescindible, “si no, no habría nada”.

La mina genera derroche. Los ciclos de bonanza de la minería han contribuido a la asociación entre minería y abundancia y sobre todo, a la asociación entre minería y derroche. Se cuentan que en épocas de auge, “hace cincuenta años”, la gente trabajaba toda la semana y los fines de semana bajaban a las cantinas, se encerraban, “nadie podía entrar a comprar”, y cómo tomaban cerveza pilsen, compraban la cerveza cristal para enjuagar los vasos. Aunque entre estos mineros se contaba población emigrante, la mayor parte eran gente del pueblo: la imagen de la minería se asocia al despilfarro de los propios hualgayoquinos.

La minería “da trabajo”. Esta imagen es complementaria a las dos anteriores y corresponde a la experiencia antigua de los pobladores de Hualgayoc, que en su mayoría se han dedicado alguna vez a la explotación minera, como ocupación principal pero en ocasiones también en tanto actividad secundaria y complementaria a sus demás ocupaciones. Aun cuando no todos han trabajado en las minas, una parte importante de la población ha considerado esta actividad como un alternativa laboral y es parte de la historia de trabajo de muchos, particularmente de los miembros de las familias más próximas al pueblo.

A la empresa no le importa el desarrollo local, “quieren sacar el mineral y no retribuir en nada”. Una imagen probablemente también derivada de los ciclos de la antigua actividad minera, que deja una imagen de desolación y abandono tras los auges y que es reinterpretada y apropiada actualmente como argumento opositor. La conclusión final de esta imagen, sumada a la contaminación y los

143 Las citas entre comillas de esta sección refieren a testimonios de personas entrevistadas. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, nos referimos a imágenes que se desprenden de varios testimonios, por lo que las citas son sólo referenciales.

pasivos ambientales supone que “la mina trae pobreza”. La asociación entre minería y pobreza es una imagen fuerte, que es consistente con los componentes anteriores aunque en términos paradójicos: la herencia minera supondría de un lado trabajo y abundancia y del otro despilfarro y pobreza. La evidencia (la pobreza o, si se quiere, la ausencia de desarrollo) haría que el balance de la antigua minería aparezca como “negativa” a pesar de que en el conjunto de las visiones de la vieja minería se señalan que en su momento fue aprovechada.

Las nuevas imágenes:

“La mina es una oportunidad que hay que aprovechar” señalan algunos sectores, en particular algunas autoridades. Las empresas mineras son vistas como una fuente de recursos alternativa a los recursos proporcionados por el Estado (incluido el canon), que es necesario negociar directamente. Ante esta imagen, los funcionarios de Goldfields insisten en que las expectativas de la población son demasiado altas para el tamaño y la duración de la explotación: “creen que es Yanacocha”, cuando se trataría de una mina “muy pequeña”, con solo 15 TM de procesamiento diarios por 15 años. Si bien ambas visiones comparten la imagen de la minería como una oportunidad, la visión de las autoridades contrapuesta a la de los funcionarios de la empresa marca un tema de discusión pero al mismo tiempo crucial: la de los beneficios reales (los deseables versus los posibles) que podría dejar la minería en el espacio local. Es sobre estas imágenes que se construyen los universos de negociación que están a la base tanto de los conflictos como, y sobre todo, de los posibles acuerdos.

El Estado está parcializado con la minería. Existe la convicción, sobre todo de parte de responsables y promotores de ONGs pero también de algunos agentes del propio Estado, de que las leyes favorecen la extracción minera sobre otras actividades (como la agricultura y la ganadería, que son las actividades principales de la población). Esta disposición del Estado (central) de apoyar a la actividad minera resulta doblemente perniciosa: en primer lugar porque no ayuda a la población local para su negociación con las empresas, pues dado el apoyo incondicional, la población siente que no puede contar con el Estado como aliado o intermediador pero sobre todo, siente que no tiene qué ofrecer en la negociación, pues el Estado ya ha concedido todo. En segundo lugar, se reclama al Estado la ausencia de una visión alternativa de desarrollo, como si la minería fuera la única opción.

La minería siempre contamina: “se dice que no hay contaminación pero eso es mentira”. Para la población de diversos estratos, las afirmaciones respecto de una nueva minería no contaminante tienen que lidiar contra la evidencia de los múltiples pasivos ambientales en la provincia –que están a la vista- pero también sobre pequeños indicadores contemporáneos, reales o ficticios, que señalarían el carácter contaminante de las actuales actividades mineras. Se habla de la contaminación de los ríos Maygasbamba y Llaucano, se nota porque en el Llaucano “las truchas se mueren” y porque “baja la producción de las plantas”, veremos más adelante que el tema de la contaminación es al mismo tiempo vivida y constatada, entendida de manera diversa y utilizada estratégicamente, lo que hace que las afirmaciones sean sumamente complejas y que vayan mucho más allá de un problema de constatación empírica. Por lo pronto, la idea de la contaminación generada por la minería –del tipo que sea- está sólidamente arraigada.

La actividad minera consume el agua. Uno de los principales temores de la población, en particular campesina, pero también de pobladores en general, es la posible disminución de la dotación de agua a causa de la explotación minera. Algunos testimonios señalan algunos testimonios que antes se encontraba agua pero que desde que se construye el campamento se secaron las vertientes por lo que el abastecimiento futuro estaría amenazado. Otra vez, más allá de su razón objetiva, la eventual escasez de agua es vista como una amenaza grave de la que se responsabiliza a la actividad minera.

“No estoy en contra, pero...” Buena parte de las opiniones sobre la minería en Hualgayoc aceptan el desarrollo de la actividad aunque no dejan de expresar una serie de reparos; en Bambamarca, en cambio, muchos buscan expresar una posición “neutral” aunque acto seguido señalan una serie de condicionantes. Las imágenes que están en juego oscilan entre una región sin actividad minera (en algunos sectores de Bambamarca y aparentemente en Chugur) hasta una región con minería pero bajo una serie de condiciones y restricciones (en Hualgayoc). Estas restricciones, que podrían leerse como las condiciones para una convivencia medianamente pacífica entre empresa y comunidad local serían: 1) ser una minería “responsable” (entendiendo por responsabilidad más bien la articulación y coordinación con las instancias locales); 2) seguir lineamientos de respeto a la ecología y al medio ambiente, que proporcione información sobre desechos, contaminación posible, etc.; 3) que dejen algo para el pueblo: “tampoco es que se esté de acuerdo así como así. Se llevan el mineral y nos dejan los rezagos”;

4) una minería con “límites” en los acuerdos con las colectividades locales.

Vistos en conjunto, todas estas imágenes pueden aparecer como contradictorias, pero creemos que reflejan precisamente las paradojas y tensiones que plantea la presencia de la actividad minera en una colectividad rural como Hualgayoc y en pequeñas ciudades intermedias como Bambamarca. Esta multiplicidad de visiones explica parte de las diversas posiciones, actitudes y acciones de diversos actores, respecto de las relaciones entre la empresa, la población y las autoridades, la contaminación y remediación ambiental, los conflictos y las acciones de desarrollo. Pensamos que es muy probable que este conjunto de visiones complejas sean compartidas y manejadas al mismo tiempo por múltiples agentes, a pesar de su eventual contradicción e inconsistencia. Y uno de los temas principales en los que se ponen en juego las contradicciones y los juegos de interpretación respecto a la conveniencia o no de la actividad minera es precisamente el tema del medio ambiente y la contaminación, que abordamos en el acápite siguiente.

4.- Los temas ambientales y la contaminación

Un tema sensible y que constituye piedra de toque en las relaciones entre agentes locales y empresas y en la discusión sobre la viabilidad y el lugar de la minería en el desarrollo local, se refiere a los efectos que la actividad ha ejercido y ejerce sobre la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente. El supuesto general respecto al tema, de parte de la “nueva minería” es su carácter no contaminante, o más precisamente, el supuesto de que los desechos que genera se inscriben dentro de los límites técnicos permitidos. En el caso de Hualgayoc, además de los posibles efectos contaminantes de las nuevas operaciones mineras, el tema supone también la discusión sobre los pasivos ambientales generados por dicha actividad a lo largo de doscientos años. A diferencia de la posición de las empresas –y del Estado-, la de la población parece oscilar entre dos polos de opinión respecto al problema: 1) una que sostiene que la actividad minera no es compatible con otras actividades productivas por su carácter contaminante; y, 2) otra que estima que dado su carácter contaminante, la minería debería preocuparse por la solución de los problemas ambientales y dejar “algo” en compensación.

Involucrando a diversos actores, no todos coincidentes en sus posiciones, ambas posturas comparten y asumen que “la minería contamina”. Sin embargo, procuraremos mostrar que los sentidos y significados con los que se habla de

contaminación son múltiples y refieren a fenómenos bastante distintos. Para ello, y como parte de la complejidad del problema, lo abordaremos a partir de tres dimensiones relacionadas con los impactos sobre los recursos y el medio ambiente que ha generado, y que podría generar más adelante, la actividad minera: 1) los pasivos ambientales; 2) la multi dimensionalidad de la contaminación y, 3) la contaminación y la escasez del recurso agua.

Los pasivos ambientales.

La larga práctica de la minería en la provincia y en particular en el distrito de Hualgayoc ha dejado una serie de secuelas y espacios contaminados, llamados genéricamente “pasivos ambientales”. El balance desarrollado por FONAM¹⁴⁴ identificó 1,253 pasivos entre las que se cuentan bocaminas, depósitos de relaves, depósitos de desmonte y otros (ver cuadro siguiente) identificando casos críticos y valores de contaminación de aguas y suelos. Si bien líderes y autoridades no conocen los detalles técnicos del informe, si saben de su existencia y algunos manejan las cifras globales¹⁴⁵.

Inventario de pasivos ambientales en la cuenca del río Llaucano, Hualgayoc, 2003.

Tipo de pasivo	Número
Bocamina	497
Corte	39
Chimenea	45
Depósito de desmonte	532
Depósito de relave	16
Rajo	105
Tajo	14
Edificaciones e instalaciones	5
Total pasivos ²	1253

Fuente: Fonam 2003.

144 Antes del balance del FONAM (2003) hubo una evaluación de la Dirección General de Asuntos Ambientales del MINEM, en las mismas cuencas (1997). Este último informe señala que “la actividad extractiva en mina, por si misma, es la iniciadora de los procesos contaminantes (generación de desmonte, acceso a oxidación de estructuras rocosas, alteración del nivel freático en la mina, fisuración de estructuras, etc.”.

145 Según algunas entrevistas habría habido también un monitoreo desarrollado por el gobierno provincial, como consecuencia del cual se habría creado la Gerencia Municipal de Ecología y Medio Ambiente. Entrevista a Nelson Plasencia, regidor en gobierno municipal anterior. Castillo (1993) señala que en la década del 70 la preocupación por la contaminación minera era uno de los temas municipales de interés.

Los pasivos están a la vista, al lado de los caminos y adyacentes a chacras, campos y casas. La responsabilidad de los mismos es claramente atribuida a “la minería anterior”, y no a las actuales operaciones; algunos informantes hacen referencia a la existencia de informes de Minera Yanacocha, en los que mostraría con documentos oficiales que sus operaciones están cumpliendo los parámetros permisibles. Sin embargo, como veremos líneas abajo, algunos agentes de la población consideran que los pasivos continúan porque existe una “contaminación permanente”, por la cual las aguas de los ríos están amarillentas.

Ante esta situación, hemos registrado información sobre dos experiencias de remediación de pasivos ambientales en la provincia. La primera corresponde al cierre de la mina Colquirrumi y la segunda al proyecto de remediación desarrollado por FONAM.

La mina Colquirrumi se explota desde 1940, cuando pertenecía a la Compañía Explotadora San Agustín. Años después fue explotada por el grupo Buenaventura, que la operó entre 1973 y 1991¹⁴⁶, cuando entra en “paralización temporal”, que luego se haría definitiva (SNMPE 2006)¹⁴⁷. En Colquirrumi, los trabajos de remediación de pasivos ambientales se iniciaron en 1996, con la estabilización física de sus cuatro depósitos de relave (un total de 8 Has), sobre los que se han desarrollado trabajos de siembra de pastos y reforestación, iniciándose trabajos de estabilización química sobre los mismos. El plan de remediación no tiene plazos establecidos, y se le considera una “actividad permanente”, desarrollada con el objetivo de “mejorar la imagen de la minería en Hualgayoc”. Según algunas referencias recogidas en la zona, se trabaja tanto en la superficie (se cubren los relaves con roca molida, cal y tierra negra, para luego sembrar pasto y reforestar) como en los socavones (se cierran con disparos de dinamita, luego se trazan canales para empozar el agua ácida y tratarla)¹⁴⁸. Desde la población existe, sin embargo, escepticismo sobre los resultados del proceso, considerando la remediación insuficiente pues, donde “esconden los pasivos” solo crece pasto “de mala calidad”.

146 La mina llegó a reunir un número considerable de trabajadores originarios de los caseríos de La tahona, El Tingo, Tumbachuco, Chulipata, Pílancones, Vista Alegre, Llaucán, La Llica y Cuadratura de Hualgayoc.

147 Disponible en: <http://www.snmpe.org.pe/wInformacion/memorias/pdfs/Mineria.pdf>, **visualizado 14 mayo 2008**.

148 En el proceso, se implementan también obras de responsabilidad social, brindando energía eléctrica a localidades de Hualgayoc y Llaucán. También se apoya en la construcción de la laguna artificial en El Sinchao, que se espera funcione como reservorio de agua en época de sequía (SNMPE 2006). Disponible en: http://www.snmpe.org.pe/wInformacion/memorias/pdfs/memoria2006_responsabilidad_social.pdf, **visualizado 14 mayo 2008**.

Por su parte, los trabajos desarrollados por FONAM se sustentan en la evaluación de pasivos ambientales del 2003¹⁴⁹. Sus proyectos iniciales consisten en el cierre de relaveras, la reforestación de algunas áreas y la construcción de una planta de tratamiento de aguas ácidas en la zona de El Sinchao.

El trabajo de reforestación se desarrolla coordinadamente entre el FONAM y las empresas mineras, que financian el proyecto¹⁵⁰. El proyecto supone una serie de fases: se identifican las áreas a reforestar y se contacta a las familias propietarias; se hacen reuniones en asamblea comunal para explicar los objetivos del proyecto, que incluye la oferta de pago de mano de obra local; luego se firma un convenio entre el FONAM y el propietario para la implementación del proyecto¹⁵¹. Hasta el momento se habla de cerca de 120 hectáreas reforestadas en las comunidades de El Tingo y en los caseríos La Tahona y Tumbachuco. El proceso ha experimentado algunos contratiempos que han venido retrasando su ejecución: desde ventas de tierras por pobladores de El Tingo que empezaron a vender a Tantahuatay áreas que habían destinado a la reforestación hasta ordenes “desde Lima” para no reforestar en determinadas áreas. Aunque desde sus promotores se señala que la organización no ha sido la mejor, considerándose que al tratarse de un proyecto piloto, una suerte de prueba, una mirada externa pareciera mostrar que existe dificultad o al menos resistencias para plantear proyectos y estrategias de remediación sobre un territorio en el que existe una clara intención de desarrollar nuevos proyectos mineros.

Respecto del reservorio de Sinchao, el FONAM habría aportado cerca de seis millones de soles para la construcción de una laguna de sedimentación para aguas ácidas, que se comenzó a construir el 2006, no sin discusiones y problemas respecto a su ubicación, pero que aún no se ha terminado; recién se han iniciado los trabajos de canales de recolección, restando aún la construcción de la planta de tratamiento¹⁵². La población constata que los trabajos están retrasados, aún

149 En dicha oportunidad se estimó un presupuesto de más de 25 millones de dólares para remediar los pasivos ambientales mineros de la zona de Hualgayoc (FONAM 2003; Justo 2007).

150 El “Proyecto Piloto para la reforestación asociada a la conservación del agua y protección del suelo en áreas cercanas a zonas afectadas por los pasivos ambientales mineros en la provincia de Hualgayoc-Cajamarca”, programado para los años 2006-2007 cuenta con financiamiento de Yanacocha, Buenaventura y Gold Fields. Entrevista a Miguel Incháustegui, Relaciones institucionales Goldfields.

151 En el caso de la comunidad del El Tingo, el proyecto fue primero aprobado en asamblea y luego se solicitó autorización a los propietarios.

152 Entrevistas a Néstor Plasencia (ex regidor del municipio provincial) y a Silverio bautista (presidente de la Junta de Usuarios de Bambamarca). Mencionan también la existencia de un fondo mayor de recursos (cerca de 20 millones), que provendrían del Banco Mundial y las empresas mineras para labores de remediación.

cuando no conocen cuales son sus plazos y aunque responsabilizan a la burocracia estatal, se hallan imposibilitados de pedir cuentas o explicaciones, pues el FONAM ha estado trabajando sin mayor coordinación con las autoridades locales. Con su retraso, este proyecto, esperado y reclamado por los hualgayoquinos desde más de dos décadas y que busca mejorar las condiciones de vida de la población, no hace sino aumentar la desconfianza hacia el sector¹⁵³.

Las acciones del FONAM son ciertamente insuficientes para la dimensión del problema. Por ello, algunos funcionarios municipales señalan que el Ministerio de Energía y Minas no sólo no proporciona ninguna solución al tema de la contaminación: les habrían dicho que tienen que “aprender a convivir con la minería”. Hace algunos años se multó a una empresa por contaminación (5 UIT), pero “son tan poderosos” que se cree que no llegaron a pagar. Conscientes del rol contradictorio del Estado como aval de la minería y fiscalizador de la misma, cuya intervención “entonces no tiene sentido”, ven el problema de los pasivos como un asunto sin solución.

La inoperancia, la lentitud de los procesos y la ausencia de resultados visibles y confiables en los actuales proyectos de cierre y remediación ambiental no contribuyen a generar credibilidad respecto a la sostenibilidad ambiental de los nuevos proyectos mineros. Por el contrario, refuerzan la idea de una minería contaminante, más allá de los esfuerzos por limitar los daños.

La multidimensionalidad de la contaminación minera.

Una de las más importantes características de las percepciones populares sobre la contaminación es su multidimensionalidad. Las referencias a la contaminación sobre la actividad minera suelen ser totalizantes y categóricas y podrían resumirse en una sola frase: “la minería contamina todo”. Para hablar de contaminación, algunos entrevistados hacen referencia al agua, al suelo, al aire, al medio ambiente en general y por extensión, también a la población, a los dirigentes y a las autoridades. Sus efectos serían también múltiples: “la contaminación afecta al ganado y a las personas, la gente, los niños se enferman más, el agua contaminada mata al ganado, botan sus cosas en la noche y al día

153 Según funcionarios de Goldfields, las obras para la planta ya están avanzadas y se esperaba que se inauguraran en enero del 2008; ello reduciría significativamente la contaminación en la zona, a condición de que el Estado controle el Cierre de San Nicolás. Entrevista a Miguel Incháustegui, relaciones institucionales GoldFields

siguiente se muere el ganado, pasó hace quince días y sigue pasando”; “antes, en el campo se encontraban reptiles, en los ríos, truchas; ahora ya no hay”; “la minería no trae desarrollo, trae gente desconocida, drogadicción y prostitución”. Además la contaminación es vista como agravante del problema de la pobreza que enfrentan los campesinos. De todo ello hay quienes están convencidos de que “la contaminación es un problema imposible de solucionar”.

Estas afirmaciones, que en Hualgayoc cobran un sentido real y evidente por los pasivos ambientales existentes, se hayan presentes en múltiples ámbitos rurales del país, incluso aquellos en los que aún no hay propiamente explotación minera, y parecen referirnos a un universo cognitivo en los que la contaminación no es entendida como un tema de estándares aceptados de minerales o de sustancias químicas en el medio ambiente –que es cómo la evalúan y calculan las empresas mineras, los técnicos y el Estado -, sino que está más cerca de una representación cognitiva de la enfermedad.

Aunque esta investigación no proporciona evidencia suficiente para demostrarlo, si nos permite plantear como hipótesis de trabajo que en la percepción de la población, la contaminación es más un tema de “contagio” que de “sustancias”. Responde más a las percepciones imaginarias de difusión de las enfermedades que a determinaciones técnicas sobre los procesos de contaminación ambiental. Añadiremos que ello no es contradictorio con el manejo de discursos y conocimientos técnicos, se trataría de cierta convivencia entre dos percepciones diferentes de evaluar la presencia “contaminante” de la minería en los ámbitos rurales.

Las frases citadas líneas arriba, nos muestran que cuando se habla de contaminación, la población se estaría refiriendo muchas veces indistintamente tanto a una contaminación “física” por los desechos mineros cuanto a una contaminación “social” por la presencia de un elemento extraño en el ambiente (la empresa minera). El “medio ambiente”, compuesto por elementos a la vez físicos y sociales, es así contaminado (o quizás más propiamente “enfermado”) por la presencia de elementos extraños de naturaleza también física pero sobre todo social: la contaminación no resulta así solo de la expedición de desechos sino de la presencia de elementos sociales extraños a la sociedad y la vida cotidianas. Aunque se trata de un tema aún por investigar, existe evidencia suficiente como para afirmar que los conceptos sociales de la contaminación son más arraigados,

creíbles y difundidos que las nociones técnicas de la misma¹⁵⁴.

La existencia de componentes “imaginarios” en la contaminación, no exime de la constatación y evaluación de fenómenos que serían y son considerados como contaminantes por un observador técnico externo como por los propios pobladores. Uno de dichos fenómenos, y probablemente el más sensible y uno de los más evidentes, es el problema de la contaminación y la rarificación y escasez del agua.

El agua como producto contaminado y escaso

Las empresas mineras necesitan agua y sus operaciones muchas veces alteran o modifican la calidad pero también la disponibilidad del recurso. Por ello, las empresas son consideradas al mismo tiempo una posible amenaza a la calidad del agua disponible y un competidor que disputa un recurso escaso e imprescindible.

El primer factor refiere a las condicionantes que hemos señalado líneas arriba y que, en términos del recurso agua, se verifica en la contaminación de los ríos de la provincia. Tanto las viejas minas como la pequeña y gran minería en operación ya han afectado los ríos, destacándose la contaminación en la cuenca del Llaucano y particularmente en los ríos Tingo-Maygasbamba y Arascorque¹⁵⁵ -en ellos, según los pobladores “no se puede encontrar vida acuática, se han muerto las truchas por las actividades de Yanacocha”-, por lo que se teme por el efecto que pueda tener una nueva operación minera.

Frente a esta situación, la población y los regantes no parecen tener recursos de solución, más allá de la oposición a nueva actividad minera: “nosotros podemos decir que no a la minería pero no sabemos más”. No existe al parecer capacidad local para dar respuestas y alternativas para la descontaminación de los ríos, más allá de la necesidad –ciertamente real– de establecer sistemas de monitoreo

154 El trabajo de Chacón (2004) entre mujeres ronderas de Bambamarca señala que el concepto “medio ambiente” es claramente impuesto desde el exterior sólo muy recientemente (en algunas citas textuales del trabajo de Chacón, las señoras entienden “medio ambiente” como sinónimo(!) de “contaminación”. Más allá de imprecisiones conceptuales, las mujeres manejan nociones referidas a la conservación del medio ambiente vinculándolo principalmente a la tierra y el agua y a una vida “sana” y “buena”, cuyo equilibrio es sumamente frágil.

155 Efecto atribuido a la minera San Nicolás, lo que ha ocasionado una serie de reclamos que desarrollaremos más adelante.

del agua¹⁵⁶. Se dice, por ejemplo, que habría que filtrar el agua, pero no se sabe cómo. No hay nadie en el gobierno local (de Bambamarca) para encargarse del tema, el anterior responsable de medio ambiente fue contratado por la empresa¹⁵⁷ y aún no se le consigue reemplazo. Para los agentes de desarrollo local es evidente que es un problema que requiere capacidades técnicas actualmente ausentes en el ámbito local, “es importante que haya alguien que sepa, que haya estudiado”¹⁵⁸.

Por otro lado, quizás más apremiante, la población vive bajo el temor de que la explotación minera les prive del recurso, y en ello coinciden tanto pobladores como campesinos. Se dice que las minas perforan con taladro los colchones acuíferos, dejando sin agua a la población de las partes bajas. La preocupación es mayor cuanto la nueva operación minera se ubica precisamente en el cerro sobre adyacente a la población de Hualgayoc, del que surgen manantiales y riachuelos que alimentan los ríos de las zonas bajas.

Hacia fines del 2007, algunos dirigentes estimaban que el tema del agua era un problema que “se viene duro y parejo”, se estima que “las aguas de las alturas se están acabando” y que no se quiere discutir ni prevenir el problema¹⁵⁹.

Por ello, funcionarios y políticos locales insisten en la necesidad de proteger el agua y las cuencas¹⁶⁰, y ante este propósito, la minería es una amenaza, pues

156 Agentes de ONGs y campesinos insisten en particular en la conveniencia de establecer sistemas de monitoreo biológico, con truchas. La dirigencia rondera plantea la hacer una piscigranja “el control biológico es más rápido, permite saber si hay o no contaminación, si los animales sobreviven. Entrevista a Osvaldo Lozano, Central de Rondas Campesinas Bambamarca.

157 Algunas entrevistas señalan que el responsable de medio ambiente del municipio no era escuchado por el alcalde y que se fue ni bien terminó su contrato.

158 Entrevista a Concepción Silva, Asociación Dammert.

159 Las noticias parecen confirmar la disposición campesina: en fecha posterior al trabajo de campo (17 marzo 2008), Silverio Bautista, presidente de la Junta de Regantes de Tingo-Maygasbamba denunció en radio Coremarca a dos empresas mineras que habrían solicitado ante la Administración técnica de riego de Cajamarca el uso integral de aguas de algunas quebradas de Hualgayoc (Goldfields La Cima habría requerido las aguas de las quebradas Las Gordas y Las Águilas y los manantiales en alrededores de la mina y Minera Coimolache las aguas de las lagunas La Huaca y Los Gentiles. Ante dicha situación, intervinieron la municipalidad distrital de Hualgayoc y también el gobierno regional quien citó a una reunión de diálogo (25 marzo 2008), en la que la empresa expuso ante la sociedad civil sus planes de manejo de agua. En paralelo, la Coordinadora de Defensa de la Ecología y Medio Ambiente de la Provincia de Hualgayoc –aparentemente recién constituida- hizo una visita a la zona para solicitar al gobierno regional que se declare intangible y de prioridad humana las aguas de la zona. Información obtenida de: <http://www.servindi.org/archivo/2008/3602> Visualizado 30 marzo 2008; <http://www.cajamarcaopina.com/home/content/view/3623/1/> y <http://www.radiocoremarca.pe/2008/03/27/fructifera-visita-a-colchon-acuifero-en-hualgayoc/>, visualizados el 12 de mayo del 2008.

160 Las propuestas de IPRODE (movimiento local), por ejemplo, se centran en el desarrollo agro ecológico, en la protección de las cuencas ubicadas en la cabecera de la provincia. Entrevista a Nelson Plasencia, ex regidor IPRODE, municipalidad de Bambamarca.

según se afirma, ya se puede “ver” como, en el largo plazo, desaparecen los colchones acuíferos.

¿Existen alternativas?

Si la contaminación aparece en definitiva como inevitable e irremediable, cabe preguntarnos que tipo de consecuencias acarrea esta constatación respecto de las operaciones y la actividad minera en la provincia. Está por supuesto, la opción de oponerse a dicha actividad y es la postura adoptada por una (¿pequeña?) porción de la población de Bambamarca pero no parece ser una opción para la población de Hualgayoc. Algunas de las alternativas concretas son semejantes a las que planteáramos en el acápite referido a las percepciones respecto de la actividad minera. En general, se puede decir que bajo la consciencia de lo inevitable de su presencia dos grandes condiciones se le imponen a la actividad minera: 1) el control ambiental y 2) la retribución en desarrollo y empleo local.

Respecto al control ambiental, aún cuando lo ideal sería que las empresas demuestren que no van a contaminar el medio ambiente (y es por ello que se proponen las alternativas de monitoreo ambiental), subyace más bien la creencia de que la minería es contaminante, por lo que tendrían que aceptar que “tienen un grado de contaminación”. La contaminación termina siendo una condición actual del medio, pues dados los daños ya generados, es irreversible, “los terrenos ya nunca van a volver a ser naturales” y la minería actual, la seguiría incrementando, “Goldfields dice que todavía no contamina porque está en etapa de exploración, pero ahí también hay contaminación porque usan bastante maquinaria”. Así, si cuando se habla la contaminación la población dice “no a la minería”, cuando se pregunta por alternativas responden que “quieren trabajo”.

La demanda por el “reconocimiento” de la responsabilidad en la contaminación por parte de las empresas mineras es parte de los argumentos necesarios para la demanda por la retribución local por el desarrollo de su actividad. Las empresas mineras tienen que colaborar con el desarrollo local (“tienen que dejar algo para la población”) porque: se llevan recursos no renovables (“si ellos se llevan oro, tienen que dejar algo”) y contaminan (“los pasivos ambientales son muy altos”). Esta doble consideración es la que impulsa a los dirigentes y en particular a las autoridades municipales hacia una concertación en la que se sienten con derechos para exigir planes y acciones de desarrollo local. La posición de las autoridades es que las empresas deberían tener la responsabilidad de fomentar

el desarrollo, “no basta con que paguen impuestos”¹⁶¹. Algunas entrevistas parecen señalar además que es “más fácil” hacer obras de desarrollo que remediar la contaminación.

Por ello, si las empresas mineras se quedan, se espera que contribuyan con la “educación, la salud, la ganadería y la agricultura”. La gama de pedidos y demandas es múltiple e incluye desde la construcción de un hospital hasta de una universidad, pasando por asegurar la provisión de agua potable. Es de señalar que además de las acciones de desarrollo emprendidas por las empresas (y en particular por Gold Fields), hay también una serie de espacios de negociación pero también de conflicto, que abordaremos en el capítulo siguiente.

¹⁶¹ Entrevistas a Nelson Plasencia, ex regidor municipal Bambamarca; Osvaldo Lozano, Central de Rondas Campesinas Bambamarca; José Zirena, teniente alcalde Bambamarca.

Capítulo 5

Desarrollo y presencia minera

La instalación de una empresa minera en un espacio local plantea una serie de cambios en la organización de la vida cotidiana de las poblaciones: modifica los ritmos del tiempo, genera movilidad de trabajadores y vehículos, modifica la oferta laboral local, y también supone la incorporación de una nueva serie de consideraciones para la elaboración e implementación de agendas y proyectos de desarrollo.

¿Se inserta la minería en los proyectos, planes y visiones de desarrollo de la población? Hemos visto que la presencia de empresas dedicadas a actividades extractivas cambia las condiciones para la elaboración de los planes y también para su ejecución, auspiciándolos y proveyéndoles de recursos adicionales.

La política de las nuevas empresas mineras, que desde una óptica de responsabilidad social buscan involucrarse en los proyectos y programas de desarrollo local, además de implementar sus propias políticas y proyectos, cambia el panorama de los agentes de desarrollo en el espacio local, tanto si trabajan de modo indirecto, contratando o auspiciando los servicios de terceros como si lo hacen directamente mediante oficinas de relaciones comunitarias y sus propios equipos de promoción.

Y en ello tienen que ver una serie de acuerdos y estrategias por las cuales las empresas y las colectividades locales actúan e interaccionan. Pero también los conflictos, protestas y desacuerdos entre las partes, que son en los últimos años parte del proceso de instalación (o no) de un nuevo proyecto minero.

En este capítulo trataremos de manera secuencial los temas señalados, para el caso de la población de la provincia de Hualgayoc prestando particular atención a la relación entre la población del distrito del mismo nombre y la empresa minera Goldfields. Comenzaremos analizando el lugar que se le otorga a la minería en los planes de desarrollo, luego los vínculos y la relación establecida entre la empresa minera y la población local, para ocuparnos enseguida de los conflictos surgidos en el proceso, cerrando el capítulo con un análisis de las acciones concretas de desarrollo en el marco de la presencia de la actividad minera y sus efectos en la población.

1. Los planes de desarrollo y la minería

Si en el segundo capítulo hemos analizado las particularidades de los planes de desarrollo existentes en la provincia y distrito de Hualgayoc, en este analizaremos en particular el lugar que se le asigna en los mismos a la actividad minera, particularmente en las secciones correspondientes a la “visión” de los planes. Nos preguntamos, en particular si es cómo se involucra la idea de la actividad minera en los planes de desarrollo local, en sus visiones de futuro. Para ello, analizaremos primero la inclusión de la actividad minera en los planes de desarrollo de espacios políticos mayores (provinciales), pasando luego a los distritales y comunales.

En general, frente a la actividad minera, los planes de desarrollo existentes en la provincia oscilan entre el desconocimiento o la sospecha: mientras unos la ignoran otros la incluyen como factor contaminante que implica un riesgo para el medio ambiente. Hay sin embargo diferencias notables entre los planes provinciales y los locales, que se explican en buena parte por el diferente grado de implicación actual de la actividad minera en la vida cotidiana de la población: menos notable en Bambamarca, más significativa en Hualgayoc y en las comunidades de El Tingo, Coymolache y Pílancones.

El plan de competitividad del corredor del río Llaucano señala una serie de nueve líneas productivas¹⁶² pero no incluye a la actividad minera (Cf. Adiclac 2006: 19). Su estrategia general de desarrollo supone una serie de acciones, estrategias y alianzas, que no mencionan a la actividad minera ni siquiera como fuente de recursos (Ibíd., 20). En cambio, el plan de desarrollo de la provincia al 2010, toma nota en su análisis de contexto del “boom de desarrollo minero”, añadiendo que presta poca atención al deterioro que causa en el medio ambiente, por el desarrollo de actividad minera “irracional” (Bambamarca 2000: 40 y 41). En dicho plan, la actividad parece cumplir un rol ambiguo: “si bien la minería ocupa mano de obra de cientos de obreros y otros tantos trabajadores afines, no potencia el desarrollo económico distrital, provincial ni del departamento”, citándose inmediatamente los perjuicios ocasionados en Hualgayoc en donde habrían disminución de la producción agrícola, contaminación de los ríos, esterilización de suelos, reducción de la esperanza de vida y deterioro de las carreteras

162 Producción lechera, derivados lácteos, cuyes, piñas, apicultura, sombreros, cafés especiales, turismo y comercio.

(Bambamarca 2000: 37)¹⁶³. Por ello, entre sus objetivos estratégicos se señala la importancia del uso productivo de los recursos ambientales y naturales, con atención a las “necesidades de sobrevivencia y conservación del medio ambiente para las generaciones futuras”, resaltando la necesidad de una actividad minera “racional con respecto al medio ambiente” (Ibíd., 67). En el balance, sólo uno de los planes provinciales consultados incluye la actividad minera pero más en términos de “amenaza” que de “oportunidad”.

Esta aversión a la actividad minera se aprecia también en el plan de desarrollo del distrito de Bambamarca, en el que se incluye una referencia a “la explotación racional de sus recursos naturales”, en tanto que sus ejes estratégicos consignan una sección dedicada a los “recursos y desarrollo empresarial” (Municipalidad Provincial de Hualgayoc Bambamarca, 2006a: 46)¹⁶⁴. La actividad minera metálica aparece como un factor de deterioro del medio ambiente en tanto que la actividad extractiva de minerales no metálicos es valorada como oportunidad (Ibíd., 52, 55). Estas líneas parecen más bien indicar una línea de desarrollo alternativa, prácticamente sin presencia de la actividad minera. Con ello, podríamos concluir que las visiones de desarrollo de la provincia y del distrito de Bambamarca son prácticamente “ciegas” a las consecuencias y posibilidades que podrían generarse con las actividades extractivas, y no incluyen a las empresas mineras a en su futuro cercano. Cuando lo hacen, es para identificar a la minería más como un problema que como una posibilidad¹⁶⁵. Esta oposición a la actividad minera aparece también y de manera más nítida y abiertamente contraria en los planes consultados del distrito de Chugur¹⁶⁶.

Recién las visiones de los planes de desarrollo del distrito de Hualgayoc y de sus comunidades vecinas incluyen no sólo referencias explícitas al desarrollo de la minería sino que en algunos casos le encuentran un lugar, le asignan un rol. En el caso de Hualgayoc: el distrito es “un sector donde se practica una

163 La referencia se reproduce, textualmente, en el diagnóstico de potencialidades económicas a nivel distrital, elaborado seis años después.

164 Es de señalar que cuando se elaboró el diagnóstico, las transferencias por canon en la provincia eran sumamente pequeñas, al nivel de varias otras provincias no productoras.

165 Señalaremos que estas referencias resultan al menos contrastadas –sino contradictorias– en el mismo documento, cuando se describe la actividad minera no metálica, cuya producción estaba en ascenso, precisamente por la demanda generada por Yanacocha que se esperaba se viera incrementada con el desarrollo del proyecto cerro Corona (Municipalidad Provincial de Hualgayoc- Bambamarca, 2006b: 96).

166 La visión de futuro generada en una serie de talleres por el desarrollo sostenible señala explícitamente la “ausencia de la actividad minera” (Fondo Perú Alemania, 2007)

minería responsable” (Hualgayoc, noviembre 2007); en tanto que es los centros poblados hay “una explotación minera responsable, preservando la ecología” (Coymolache, Plan de desarrollo, 2006), “una explotación minera responsable” (Pilancones, Plan de desarrollo, 2006).

Más allá del hecho de que los planes de desarrollo del distrito de Hualgayoc y de las comunidades adyacentes al proyecto minero se han realizado en parte con el auspicio de la empresa Goldfields –lo que ciertamente incide en el hecho de que la actividad esté considerada e incluida en los planes–, creemos que las referencias a la responsabilidad en la actividad minera pueden ser interpretadas en dos dimensiones complementarias. La primera con relación a la contaminación que sería inherente a la actividad minera: los planes comunales de Pilancones y Coymolache colocan respectivamente a la contaminación en los puestos tres y seis de sus principales problemas; ciertamente el referente directo es la contaminación física y los pasivos ambientales de la vieja actividad minera pero estamos seguros que en este caso “minería responsable” implica para los comuneros prestar atención también a la “contaminación social”¹⁶⁷. La segunda dimensión se referiría al carácter “externo” de la actividad: sólo se le pide responsabilidad a la actividad minera y no a las demás actividades señaladas en las visiones de desarrollo. Ambas consideraciones muestran entonces que la actividad minera se integra en los planes de manera diferente a las demás actividades: más que agregada a los demás rubros del desarrollo, la actividad minera aparece más bien como “tolerada” más que “buscada” o procurada, que es el sentido que se le atribuye a las demás actividades.

Estaríamos entonces ante dos posiciones frente a la actividad minera: una que se ubica entre la conservación-omisión (distrito y provincia de Bambamarca), llegando incluso a ignorar su presencia y otra que más bien se inclina por la minería responsable frente al medio ambiente. En ningún caso se considera la actividad minera como una posibilidad o un factor positivo y significativo para el desarrollo local. En las visiones de desarrollo formuladas en los documentos, las actividades extractivas de minerales metálicos aparecen como toleradas más que buscadas o promovidas.

Ahora bien, estas intenciones o visiones registradas en los planes, se ven

167 Cuando escribimos estas líneas no podemos menos que pensar que cuando las empresas señalan una política de responsabilidad social, los campesinos probablemente entienden que serán responsables con la contaminación que generan en la sociedad pero también en el medio ambiente.

confrontadas con la práctica cotidiana y las relaciones que forzosamente se establecen entre funcionarios y trabajadores de la empresa minera y la población local, y que analizaremos a continuación.

2.- Las estrategias de relacionamiento: Empresa y sociedad local

Aun cuando el tema de la relación empresas mineras colectividades en la provincia de Hualgayoc implica una serie múltiple de vinculaciones entre los diversos agentes locales y un abanico de empresas con diversos intereses y grados de desarrollo en sus proyectos mineros locales, para este apartado nos limitaremos a las relaciones establecidas entre la empresa Goldfields La Cima y la población de Hualgayoc. Se trata de la única empresa con presencia estable y un proyecto minero en pleno proceso de desarrollo; por su localización, la mayor parte de la información se refiere en particular al distrito y población de Hualgayoc, aunque hay alguna información y referencias a otras localidades.

Una primera consideración que aparece en las múltiples conversaciones sobre el particular tanto de pobladores, autoridades como de los representantes de la propia empresa minera es la distinción que se hace entre Goldfields y otras empresas mineras operando en Cajamarca, en concreto, *“Goldfields no es Yanacocha”*. Existe convencimiento de que se trata de una empresa que tiene otra estrategia, que tiene más “trabajo social”, que busca relacionarse de manera armónica con la población, aún cuando tenga intenciones de hacer ganancias: *“si vienen a llevarse la riqueza quieren quedar bien”*.

Para el análisis de las relaciones establecidas entre la empresa y la población, estableceremos una distinción entre aquellas con las poblaciones y sus organizaciones de base y los vínculos establecidos con el gobierno local, porque creemos que movilizan, han supuesto y suponen estrategias y mecanismos diferentes de diálogo, negociación y conflicto.

Empresa y colectividades locales: de la sensibilización a las empresas comunales

La relación entre la empresa Goldfields y las colectividades rurales locales, en particular las comunidades de El Tingo, Coimolache y Pilancones, pero también Cuadratura, Hualgayoc y otras ha transitado por una serie de procesos, cada uno con sus propias características y procedimientos: la sensibilización

y el establecimiento de vínculos; la negociación y la compra de tierras; el establecimiento y la implementación de modalidades de capacitación y empleo; y, la ejecución de proyectos de desarrollo. Es de señalar que estos cuatro procesos se encabalgan unos con otros de manera compleja y que si es relativamente sencillo establecer el inicio de cada uno, no sucede lo mismo si procuramos determinar cuando terminan.

El trabajo de sensibilización se inició desde la adquisición del proyecto (2003-2004), antes de la compra de tierras. “Fue una época difícil”, había oposición, pero luego se desarrollaron acuerdos y se firmaron convenios¹⁶⁸. Además de las corrientes antimineras en el departamento, los múltiples pasivos ambientales hacen a la zona sensible. Cuando llega Goldfields, Corona estaba en cierre y Hualgayoc no tenía mucha actividad. La estrategia de Goldfields fue escuchar a la población, *“siempre pensando en llegar a acuerdos”*. Antes de la presentación del EIA se conversó con las comunidades para conocer sus inquietudes e informar de la política ambiental y social de la empresa, para lo que se desarrolló una serie de reuniones¹⁶⁹.

La tierra fue comprada a 4000 dólares la hectárea, correspondiendo la mitad al propietario (la comunidad) y la otra mitad al posesionario. El acuerdo para la venta se decidió en asamblea comunal de El Tingo, acordándose la venta de 571.75 Has, por un monto de 2'287,021.04 dólares americanos. La venta se concretó el 12 de abril del 2005, de acuerdo a la asamblea general realizada el 3 de abril, con participación de 187 comuneros¹⁷⁰.

Según los funcionarios de la empresa, la tierra fue comprada al tercer intento: el primero correspondió al proyecto Cerro Corona, cuya compra no se concretó; el segundo fue de Barrig, que estuvo en algún momento interesada en adquirir los derechos del proyecto (se habría acordado el pago de 300 USD al propietario y 2000 USD al posesionario); el tercero, y definitivo, fue de Goldfields. El monto pagado a la comunidad fue repartido entre sus cerca de 180 asociados *“les correspondió como 9800 dólares a cada uno”*, pero pronto empezaron a gastar

168 Conversación con Manuela Hillenbrand. Relaciones comunitarias de Goldfields.

169 Entrevista con Miguel Incháustegui, Relaciones institucionales Goldfields.

170 Firmaron el acuerdo José Marrufo y Nicolás Chiquilín, autorizados por la misma asamblea. El acta respectiva es escueta, señala que “tras deliberar, se aprobó”, como consta en el libro de la comunidad, registrado ante notario el 13 de diciembre del 2004 (Knigh Piesold 2005). Las formalidades registradas en los documentos parecen mostrar que el acuerdo con la comunidad supuso también la resolución de los problemas de legalidad y registro que seguramente tenía la comunidad.

el dinero en combis y otros bienes¹⁷¹. Algunos de los que han vendido su tierra se han comprado casa y mudado a Hualgayoc, otros se han ido a Cajamarca o Chiclayo, dicen que “ya casi no hay gente en Coimolache”.

El acuerdo de venta parece haber incluido la contratación de los comuneros durante el proceso de construcción del campamento, así como la contratación de empresas comunales para el proveimiento de una serie de servicios a la empresa. Según señalan nuestros informantes, buena parte de la población de la comunidad, y sobre todo de los tres predios vendedores de tierras se hayan trabajando para Goldfields, por lo que se habría contratado también a población de otras comunidades¹⁷². El trabajo se organiza de acuerdo a padrones establecidos previamente, bajo la modalidad de contratación temporal, por dos, tres meses y hasta seis meses, la empresa llama a la gente de acuerdo al padrón, por turnos¹⁷³. Se dice que la gente está contenta con el trabajo. Hacia noviembre del 2007 había aproximadamente 800 trabajadores, cifra que se estima descenderá en la etapa de operaciones a un máximo de 150. El acuerdo de contratación supuso también la oferta de capacitación para parte de la población a ser contratada; este requisito fue en su momento rechazado por los comuneros, quienes exigieron ser contratados incluso sin el proceso de capacitación y evaluación previa.

La contratación ha incluido también a otros segmentos de la población: las socias del club de madres de Hualgayoc, que existe con altibajos desde 1985 y que desarrollaba pequeños proyectos, también se emplean en la empresa; 80 de las aproximadamente 150 socias se dedican a labores de limpieza, cocina, vigías o trabajo de cunetas. Ello ha supuesto el abandono temporal de sus otras actividades¹⁷⁴.

La contratación de empresas comunales para el proveimiento de servicios es uno de los procedimientos más cuestionados; se señala que no se beneficia a la población de Hualgayoc sino a la de Cajamarca o Bambamarca, que se asocian con los comuneros; regresaremos sobre este punto más adelante.

171 Conversación con Manuela Hillenbrand, Oficina de relaciones comunitarias Goldfields.

172 La política de empleos ha sido una de las fuentes de conflicto que ha tenido que enfrentar la empresa (tema que desarrollaremos más adelante), pues ha generado demandas de la población de Hualgayoc, de otras comunidades aledañas y de la población de las zonas bajas, que sienten serán afectadas por la contaminación cuando la mina entre en operación y que no se sienten adecuadamente compensados. Algunos de los pobladores de Cuadratura se han afiliado al Comité de trabajadores mineros de Hualgayoc para demandar empleo.

173 Entrevista a poblador de Coimolache.

174 Entrevista a Marilú Villegas, Gobernadora de Hualgayoc.

El ciclo de los proyectos de desarrollo parece iniciarse con el concurso de ADRA, que llega a las tres comunidades antes del inicio de la etapa de construcción de las instalaciones, hacia el 2005. ADRA estuvo encargada de acciones de sensibilización, del desarrollo de pequeños proyectos y sobre todo, de la elaboración de planes de desarrollo comunal, que permitieran luego orientar las acciones de responsabilidad social de la empresa¹⁷⁵. La gerencia de relaciones comunitarias desarrolla desde entonces una serie de acciones principalmente en temas de educación, salud y saneamiento. Aunque procuran atender las demandas y solicitudes de la población, existe una suerte de filtro y selección de acciones e inversiones, desestimando algunas consideradas innecesarias o superfluas¹⁷⁶, lo que obviamente, ocasiona algunos desencuentros. Es de señalar que en la etapa de construcción se hace muy difícil implementar proyectos de desarrollo, entre otras razones porque la mayor parte de la población está trabajando con la empresa, por lo que son comprensibles las quejas de los campesinos que señalan no ver el desarrollo de ninguna obra.

La oficina de relaciones comunitarias busca mantenerse en contacto con la población. Pobladores de Coimolache señalan que “los de la mina vienen casa por casa”, que por un período les visitaban, aunque no siempre las mismas personas. Lo más destacado es la realización de reuniones periódicas con los funcionarios de la empresa, para tratar diversos temas; en Coimolache, por ejemplo, se reúnen una vez al mes convocadas por las autoridades locales, aparentemente la frecuencia sería la misma con las otras localidades¹⁷⁷.

Empresa y municipio: asociación estratégica y dificultades del diálogo

Aunque la relación entre la empresa y el gobierno local experimenta una serie de altibajos en los últimos años, se mueve bajo el signo de la búsqueda de acuerdos de beneficio mutuo, en particular de parte del gobierno municipal de Hualgayoc; en tanto que el municipio de Bambamarca mantiene cierta reserva

175 Algunos comentarios recogidos en el municipio de Hualgayoc señalan que dicha sensibilización no fue la más adecuada, por lo que las personas participantes en los talleres empezaron luego a producir discrepancias y diversas opiniones VER si quitar.

176 Se señala entre éstas juegos de muebles, televisores, laptops, transporte escolar y otras demandas, principalmente de escuelas; “yo les digo cuando no me parece”. En ocasiones, ha habido reclamos sobre la utilidad de acciones demandadas previamente por los propios beneficiarios. Conversación con Manuela Hillenbrandt, Relaciones comunitarias Goldfields.

177 La estrategia sólo incluye a las comunidades adyacentes a la explotación. En otras comunidades, como en Cuadratura no se han hecho reuniones.

sobre su posición respecto a la empresa.

El vínculo con el gobierno municipal de Hualgayoc se centró inicialmente en pequeños apoyos, entre los que se contó el auspicio de la elaboración de su plan de desarrollo distrital, esta primera fase se cerró con un paro organizado desde la municipalidad, exigiendo fondos para la municipalidad. La mesa de diálogo y concertación instalada (30 marzo 2006) para resolver el impasse acordó el establecimiento de un fondo para proyectos de desarrollo viables, ascendiente a tres millones cuatrocientos mil dólares distribuidos entre los 17 años de duración del proyecto, además de una donación para el puesto de salud, el mejoramiento de maquinaria y la facilitación de la interconexión eléctrica a caseríos¹⁷⁸; se incluyó también el ofrecimiento de 300 empleos para población de la zona. El dinero del fondo estaba supeditado a ser aplicado al cumplimiento del plan de desarrollo estratégico y se mantuvo bajo la administración de la empresa¹⁷⁹. Por varias causas, entre las que se cuenta la inestabilidad política en el distrito, se ha avanzado muy lentamente con los proyectos municipales y el fondo prácticamente no ha sido utilizado.

El actual gobierno municipal, recientemente instalado (entró en funciones en julio del 2007) considera a la empresa minera como un socio estratégico potencial, quiere que la vecindad de la empresa se traduzca en beneficios para la población, *“porque son ellos los que tienen las riquezas”*. Se sabe que los ingresos de la municipalidad *“han aumentado”* y que el canon minero permite hacer más obras, más proyectos. El municipio de Hualgayoc sabe también que contará con más recursos a partir del 2010¹⁸⁰. Sin embargo, estima que las obras que desarrolla la empresa no son suficientes pues sólo benefician a tres comunidades, y la autoridad local quiere que alcancen al conjunto del distrito.

El nuevo gobierno local considera que la empresa minera requiere de una autorización municipal para operar, *“tienen que pedir permiso a la autoridad”* y piensan renegociar el acuerdo *“Goldfields ha arreglado con Córdova (el ex alcalde), pero conmigo no”*. Hacia noviembre del 2007 esperaban empezar a conversar para llegar a acuerdos, esperando flexibilidad de ambas partes; *“no queremos que las empresas migren, a nosotros nos conviene que estén*

178 Entrevista a Miguel Incháustegui, Relaciones Institucionales Goldfields.

179 Se dice que ello habría impedido al alcalde usar los fondos para favorecer su campaña política en las elecciones municipales.

180 Entrevista a Juan Carlos Pajares, gerente municipal Hualgayoc.

acá”¹⁸¹ Por su parte, los representantes de la empresa pensaban que se estaba desconociendo lo acordado, señalando que ellos se reafirmaban en su intención de cumplirlo.

El municipio espera negociar con la empresa, pero no descartan la presión que puede ejercer la población, que reservan como instrumento de último recurso *“antes de organizar una movilización es necesario conversar, llegar a acuerdos”* pero refieren también que *“sino van a hacer obras para el pueblo, que se vayan”*¹⁸². Cuentan poder conseguir el apoyo de la organización rondera *“aquí la gente es brava, 80% usa arma”*. El municipio espera también intermediar en las relaciones entre la empresa y la población rural *“no más reuniones clandestinas con las comunidades”*.

El gobierno municipal de Hualgayoc prefiere relacionarse directamente con los gerentes y no con los responsables o “intermediarios” de la oficina de relaciones comunitarias, que suponen no tienen la capacidad de solucionar problemas o tomar decisiones y que según ellos sólo dilatan el tiempo. Parte del proceso de negociación ha sido el relanzamiento de la mesa de diálogo y concertación que se reinstaló en octubre del 2007, con una serie de reivindicaciones del nuevo alcalde (el pago a los maestros, los problemas del agua, la electrificación y sobre todo, los fondos)¹⁸³. Desde entonces se han desarrollado al menos otras dos reuniones, sin llegarse aún a un acuerdo¹⁸⁴.

En cambio, el municipio provincial de Bambamarca mantiene con la empresa una actitud más reservada. Estiman que son demasiado fuertes como para sacarlos *“además, son el Grupo Norte, son más grandes y fuertes, no se puede hacer*

181 Entrevistas a Ismael Becerra. Alcalde de Hualgayoc y a Juan Carlos Pajares, asesor y gerente municipal. Las citas siguientes sobre la posición del municipio provienen de las mismas fuentes.

182 Detrás de estas posturas se halla el supuesto de que las empresas no respetan a las autoridades del pueblo, y que sólo atienden los reclamos cuando hay medidas de fuerza *“ellos esperan que haya un paro, que se quemem camionetas para recién otorgar lo que se está pidiendo”*, apuestan por el regateo, creen que lo que hizo Yanacocha está bien, hacen lo mismo pero con más apertura. Refieren el ejemplo de la ayuda obtenida para la realización de la fiesta patronal, su primer acto público significativo tras la asunción del cargo. Refieren haber sido mirados con indiferencia por la empresa hasta que *“se pusieron fuertes”* con lo que la empresa aceptó colaborar.

183 Diario Panorama Cajamarca, 15 octubre 2007.

184 La primera el 13 de marzo y la segunda el 17 de abril del 2008, las reuniones son presididas por el alcalde de Hualgayoc (Ismael Becerra) y el gerente de asuntos corporativos de Goldfields (Diego Ortega) y se desarrollan ante la presencia de otras autoridades y representantes de la población. En la última sesión, el alcalde demandó una contribución de cuatro millones de dólares anuales por la explotación minera en el distrito, mientras que Goldfields planteó un desembolso de 400 mil dólares por la producción de 150 mil onzas anuales y 100 mil adicionales por cada 50 mil onzas adicionales. La reunión no llegó a ningún acuerdo. Diario Panorama Cajamarca, 14 marzo y 18 abril 2008 y Diario el Mercurio, 21 abril 2008.

nada contra ellos”), por lo que más bien buscan posicionarse frente a la actividad minera sobre la base de lo que podríamos llamar dos principios de convivencia: el cumplimiento de lineamientos ambientales por parte de las empresas mineras y su orientación hacia el desarrollo local. Para el primero, el gobierno municipal espera asumir la tarea de vigilar la conservación del medio ambiente, programando -con el apoyo del ministerio de la producción- un sistema de monitoreo biológico, sembrado truchas en algunas quebradas; adicionalmente, buscan iniciar un proceso de zonificación ecológica y ordenamiento territorial, con miras a establecer zonas de prohibición del ingreso de la actividad minera¹⁸⁵. Para lo segundo, esperan establecer relaciones con la empresa por una vía diferente de la protesta, presentándole propuestas –por ejemplo para el fomento de la comercialización del queso, por la vía de la certificación- esperando que la empresa cofinancie algunos proyectos y que luego sea ella misma compradora del producto¹⁸⁶.

Sin embargo, concertar estrategias y acciones de desarrollo con la empresa minera no es fácil para el gobierno municipal. Hasta el momento se ha coordinado con las empresas la construcción de la carretera de Yanacocha hasta Bambamarca, en dos etapas, mediante convenios multi institucionales¹⁸⁷ y también una donación para la construcción de un local para la universidad. Sin embargo, no pueden incorporar abiertamente estas acciones en los planes de desarrollo o los presupuestos participativos porque existe un fuerte rechazo a la actividad minera de parte de la población, “la población no cree en el sector minero... si recibes apoyo de la mina, te dicen vendido”¹⁸⁸. La apertura a la negociación, lejos de ser compartida, da pie a las críticas contra el gobierno local, que según algunas personas entrevistadas se preocupa “*de sus propios intereses*” sin atender la agricultura y la ganadería que es de lo que la gente vive.

Del lado de la empresa Goldfields hay más bien interés por ser incluidos en los planes de desarrollo locales, “pero no quieren imponerse” por lo que si no son

185 Fuente: <http://www.cajamarcaopina.com/home/content/view/939/2/>, 10 de diciembre del 2007, visualizado 14 mayo 2008.

186 Entrevistas a César Idrogo (Gerente municipal Bambamarca) y Elmer Vásquez (Gerente de desarrollo económico Bambamarca).

187 La primera, hasta Goldfields a través de un convenio entre la región, las empresas y el gobierno central; la segunda, de Goldfields hasta Bambamarca, por convenio entre la región, el gobierno local y el ministerio de transporte.

188 Años atrás, con el Comité de Defensa de los Intereses de Bambamarca, se estableció una mesa de diálogo, pero no se llegó a nada.

convocados, se abstienen de participar.

La relación entre empresa y municipios parece estar entonces lejos de las relaciones de clientelismo (de confianza limitada, o en desconfianza) que parece haber caracterizado a la antigua minería, pero sigue marcada por las necesidades de desarrollo de las poblaciones y la inmensa desigualdad de recursos económicos, que impulsa a los gobiernos locales a ver a las empresas como proveedoras de fondos para obras locales. Bajo esta consideración general, las relaciones habituales se mueven entre el pulseo y la correlación de fuerzas, la generación de tensiones y la negociación.

3.- Los inevitables conflictos

La provincia de Bambamarca enfrenta diversos escenarios de conflicto vinculados a los proyectos mineros, en distintos frentes: 1) Los problemas por pasivos ambientales y otros problemas generados por la antigua actividad minera en la zona (San Nicolás y Colquirrumi); 2) Problemas por posibles perjuicios ambientales y sociales por los nuevos proyectos mineros (Coymolache-Tantahuatay); 3) problemas laborales y por beneficios en el marco del desarrollo del proyecto Cerro Corona. Cada uno de estos escenarios plantea cuestiones y desarrollos diferentes

La herencia de la antigua actividad minera

Una de las minas que ha sido fuente de conflicto por el tema de pasivos ambientales es San Nicolás. Las aguas de los alrededores estarían contaminadas al punto de no ser potables, el agua no es tratada. En octubre del 2004, los ronderos de la zona en coordinación con la Junta de Usuarios de Riego tomaron la carretera como medida de fuerza, instaurándose entonces una mesa de diálogo, a raíz de la cual un grupo de empresas se comprometió a la descontaminación del río Tingo-Maygasbamba; estableciéndose un fondo para construir una planta de tratamiento de aguas ácidas, con participación del Estado. No se ha avanzado prácticamente nada y el problema sigue latente¹⁸⁹. En febrero del 2005, ante la paralización de las acciones de descontaminación, los ronderos tomaron las instalaciones de la minera San Nicolás, reteniendo a 15 trabajadores y dando un

189 Entrevista a Jorge Castañeda, Defensoría del Pueblo.

plazo de 72 horas al ejecutivo para que las empresas cumplan su compromiso previo. La toma –pacífica- se produjo inmediatamente después de una inspección de las autoridades de Energía y Minas, de los trabajos de descontaminación de la empresa, ya en proceso de cierre¹⁹⁰. La toma terminó tres días después con la participación de una comisión de alto nivel del MEM, tras prometer que los ronderos participarían en el control a las compañías mineras en la zona¹⁹¹.

Un segundo evento conflictivo relacionado con la antigua minería en el distrito se desarrolló en el marco del proceso de cierre de Colquirrumi, cuando en junio del 2006, un grupo de ex trabajadores de la compañía invadió las áreas y campamentos de la empresa, reclamando las propiedades para sí. Las instalaciones permanecieron cerradas cerca de un mes antes de ser desalojadas por la policía y el fiscal provincial de Hualgayoc en forma pacífica. La ocupación del campamento retrasó los trabajos de cierre de la mina y los procesos de reforestación en las comunidades aledañas (Tumbaducho y Vista Alegre)¹⁹².

La resistencia a las nuevas operaciones mineras

El conflicto más importante de la zona es el generado por la oposición al proyecto Tantahuatay, en el distrito de Chugur. Se piensa que si en Hualgayoc han entrado la empresa ha sido “por necesidad”, pero que en Chugur no será lo mismo. La motivación de los grupos de pobladores opuestos a la actividad minera, sería la defensa de sus actividades tradicionales (agricultura y ganadería), como actividades que permiten un desarrollo sostenible¹⁹³.

El conflicto de Chugur tiene aparentemente varios años, cuando ante la presencia de las empresas mineras (Misti Gold, Tantahuatay y Sinchao Minerals), el alcalde declaró la intangibilidad del cerro Tantahuatay, por ser fuente de abastecimiento de aguas para el valle¹⁹⁴; exigiendo en cambio la remediación inmediata de los

190 Fuente: Diario la República, 3 febrero del 2005.

191 Fuente: Diario la República, 6 febrero del 2005.

192 Fuente: diario El Clarín, Cajamarca 24 julio 2006. Disponible en: <http://grufidesinfo.blogspot.com/2006/07/invasores-frustran-trabajos-de-cierre.html>. Visualizado, el 14 de mayo 2008

193 En el distrito de Chugur existe también un conflicto en Huangamarca-Huilguicate, en donde se han comprado terrenos y se busca desarrollar trabajos de exploración, produciéndose enfrentamientos con la población, llegándose a la retención de algunos mineros. Finalmente intervino la policía, enfrentándose con los ronderos en cuyo enfrentamiento falleció un rondero. Las ronda acordaron que no dejarán entrar una minera en la comunidad: “si los ronderos los ven han dicho que los van a quemar con todo y camionetas”. Entrevista a Osvaldo Lozano, Central de Rondas Campesinas, Bambamarca.

194 Ordenanzas Municipales N° 001-2001-CMDCH y 001-2004-CMDCH.

pasivos ambientales de los viejos proyectos mineros (Sinchao, El Tingo). En este desencuentro, a lo largo de algunos años se fueron desarrollado protestas y enfrentamientos de “baja intensidad” (bloqueos de carreteras, enfrentamiento con policías y otros), hasta que, a partir del 2006 cambia la naturaleza de las protestas y las acciones pro y anti mineras.

En febrero del 2006 un grupo de ronderos ataca dos camionetas que transportaban personal de la empresa Tantahuatay y de la Dirección Regional de Minería, resultado herido un ingeniero de la DREM. Tras lo cual, en búsqueda de sospechosos, la policía desató una persecución que fue considerada abusiva contra pobladores de la zona, deteniendo un conjunto de personas que luego serían liberadas por falta de pruebas. El incidente resta sin aclarar y ha sido sumamente confuso: mientras la empresa responsabilizó al alcalde distrital y a las rondas campesinas; la dirección de minería responsabilizó a la empresa Misti Gold, que estaría oponiéndose a la instalación de Tantahuatay; en tanto que la policía refería la presencia de sicarios y campesinos armados¹⁹⁵. La agresión constante y la abierta confrontación enfrentaría al alcalde y la organización distrital de rondas campesinas¹⁹⁶ reunidos con el Frente de Defensa del Medio Ambiente con las empresas y algunos grupos de campesinos y de ronderos agrupados en un Frente de Defensa de los Intereses de Chugur, que según sus detractores que estarían participando de los trabajos de exploración de las empresas. En noviembre del 2006 se organizaría un paro de dos días seguido de una movilización pacífica al campamento de la empresa minera Coimolache, en oposición a los proyectos mineros¹⁹⁷; en mayo del 2007 es quemada una perforadora de la compañía, estableciéndose a continuación una mesa de diálogo, que llega a algunos acuerdos que aparentemente se desconocen después.

Algunas fuentes denuncian que a lo largo del 2007 se habrían producido una serie de acciones de amedrentamiento a ronderos opuestos a la actividad minera, por personal disfrazado de policía¹⁹⁸; también se reportó el incendio de

195 Fuente: <http://caballeroedverde.blogspot.com/2007/03/cajamarca-conflictos-mineros-al-dia.html>, visualizado 14 mayo 2008.

196 En varias reuniones y congresos, la dirección centralizada de las rondas campesinas ha reafirmado su voluntad de “rechazar toda actividad minera en sus respectivas localidades”. Fuente CNR, 13 noviembre 2007.

197 Fuente: http://prensavirtual.blogspot.com/2006_11_26_archive.html, visualizado 14 mayo del 2008.

198 Fuente: <http://www.conflictosmineros.net/al/html/modules.php?name=News&file=article&sid=617>, visualizado 14 mayo 2008.

las instalaciones de Misky Gold (Sinchao) por grupos de ronderos de Chugur¹⁹⁹. En enero de este año (2008) se produce el asesinato de dos de las personas acusadas de dichas acciones de amedrentamiento, a mano de personas encapuchadas²⁰⁰.

La presencia de las empresas mineras está generando progresivamente protestas y división entre la población, llegando a enfrentamientos que podrían llegar a tornarse más violentos. Esta claro que la mayor parte de la población rondera hace oposición a los proyectos mineros: *“los ronderos no quieren saber nada de Yanacocha”*. Otras voces, señalan que parte del problema es que las empresas no trabajan con todos, sino sólo con pequeños grupos; tampoco estarían desarrollando trabajo con las bases, por lo que no saben la “situación de la gente”.

Estas posiciones diferenciadas frente a la actividad minera son también fuente de conflictos entre los municipios de Hualgayoc, Chugur y Bambamarca, que no tienen siempre la misma posición frente a la presencia de la actividad minera. Algunos entrevistados interpretan que el primero está a favor de la minería en tanto que los otros dos estarían en contra.

Conflictos de baja intensidad y negociación en el proyecto La Cima

Aunque de menor intensidad que en Chugur, el proyecto La Cima de la empresa Goldfields, ha venido enfrentando una serie de sucesos de protesta y medidas de fuerza de parte de diversos sectores de la población de Hualgayoc. A diferencia del caso anterior, todos estos episodios de protesta no han puesto en cuestión la actividad minera en el distrito, sino las condiciones de su desarrollo. Cuatro tipo de motivos parecen haber originado las protestas: las diferencias respecto a la venta de las tierras; el empleo y la contratación de la mano de obra local; las negociaciones con el municipio distrital; y, los problemas por acceso a recursos

199 Fuente: <http://www.cajamarcaopina.com/home/content/view/939/2/>, noticia 3 mayo 2007, visualizado 14 mayo 2008.

200 Fuentes: <http://www.cajamarcaopina.com/home/content/view/3001/5/>; <http://www.conflictosmineros.net/al/html/modules.php?name=News&file=article&sid=563>, (y otras), visualizadas 14 mayo 2008.

(agua)²⁰¹. Nuestra clasificación tiene por finalidad facilitar la descripción del fenómeno y no pretende afirmar que los reseñados sean los únicos motivos de la protesta ni que cada uno de los eventos tenga una única motivación, como veremos seguidamente.

Los primeros conflictos generados surgen por las diversas posiciones de las comunidades que vendieron sus tierras para el proyecto. Corresponden a diferencias comunales que se hacen explícitas por la presencia de la empresa minera que luego se recrean en un nuevo contexto. Los primeros en vender tierras fueron los pobladores de Pílancones, quienes transfirieron parte de su propiedad a la empresa Corona en el 98, lo que supuso una serie de desacuerdos con la comunidad de El Tingo, detentora de los derechos en tanto “comunidad madre”; tras un acuerdo entre la asamblea comunal y la del anexo, se aprobó esta primera venta²⁰². Según pobladores de Pílancones, esto supuso una serie de problemas pues quienes recibieron el dinero no fueron necesariamente quienes estaban usufructuando la tierra. Para la transacción con Goldfields, las versiones indican que era el sector de El Tingo el más interesado en la venta, en tanto que entre los de Pílancones y Coimolache habría habido desacuerdo. Es esta suma de tensiones la que terminó generando el pago diferenciado “a los propietarios” (la comunidad, cuyo monto fue repartido entre los comuneros inscritos) y a los posesionarios (cuyo monto fue directamente a los ocupantes de las tierras). Las diferencias entre las comunidades aparecen como pre existentes a la presencia de la empresa y se redefinen tras su presencia: actualmente hay conflictos respecto del uso del puesto de salud (los de Pílancones y Coimolache prefieren el de Hualgayoc a pesar de estar más lejos, para no entrar a El Tingo). La empresa también trabaja por separado con las comunidades. Detrás de estos conflictos se está produciendo, seguramente, un cambio en las relaciones entre la comunidad madre y sus anexos, fruto en parte de la presencia “física” de la mina que según señalan algunos afecta los caminos y ha cortado a la comunidad “prácticamente en dos”.

La segunda y probablemente la principal fuente de conflicto con la población local

201 Los funcionarios de Goldfields reseñaban hasta noviembre del 2007 un total de cuatro movilizaciones de parte de la población: la primera por expectativas de trabajo tras la venta de tierras; la segunda por el tema de las empresas comunales, a manera de tanteo; la tercera fue encabezada por el alcalde en sus reclamos por presupuesto; la cuarta y última habría sido otra vez por el tema de los contratos a las empresas comunales y locales. Entrevista a Manuela Hillenbrand, Relaciones Comunitarias Goldfields.

202 El conjunto de la información proviene de entrevistas y conversaciones con autoridades y comuneros de El Tingo y Pílancons.

es con relación a la oferta y las políticas de contratación local de la empresa. Al respecto, la información recolectada nos permite vislumbrar dos grandes ámbitos en disputa: el empleo directo e indirecto en la empresa minera y la política de contratación por la vía de proveedoras de servicios; en la descripción y recuento de conflictos, ambas dimensiones aparecen paralelamente, cuando no confundidas. El primero se refiere a los empleos que la empresa proporciona a la población circundante: algunas entrevistas señalan que al inicio aunque se dio algo de trabajo, *“venían empresas grandes y cada una con su gente y la gente de la zona no tenía oportunidades”* hubo una movilización y *“empezaron a contratar gente y dar más espacio a las empresas de la zona”*. Los funcionarios de la empresa señalan que en materia laboral están contratando mucha más gente de la que se comprometieron en las negociaciones iniciales, 778 sobre 330 anunciados inicialmente²⁰³; otras referencias señalan que se estaría contratando cerca de mil quinientas personas, aunque no al mismo tiempo. El trabajo se ofrece por turnos, según padrones de las comunidades, previa capacitación; se paga cerca de mil cien soles mensuales *“más que a los maestros o los de las postas”*. Los trabajos para el campamento estaban programados hasta finales de diciembre del 2007; cuando la mina entre en operación se estima que mantendrán trabajando unas 150 personas, por lo que se está buscando capacitar a la población para que se desempeñen en otras labores²⁰⁴. En comunidades como El Tingo, hasta noviembre del 2007, la población estaba contenta pues prácticamente todos – hombres y mujeres- estaban trabajando para la empresa.

Había sin embargo, también descontento. Provenía del conjunto de la población no beneficiada por el empleo y que buscaba un puesto laboral en la mina, pero también de sectores importantes de la población local que buscaban que las contrataciones por servicios beneficien a las empresas comunales y a los comerciantes locales. En octubre del 2006, se produce una paralización de labores, con movilización y bloqueo de vías, promovido según la prensa por la *“Asociación de trabajadores mineros, construcción y servicios múltiples Hualgayoc”*, aunque de acuerdo a los testimonios movilizó también al comité de empresas comunales, la asociación de comerciantes, la asociación de hualgayoquinos en Cajamarca y la población de algunos caseríos. La protesta obligó a la detención de las operaciones de construcción del campamento por cerca de dos semanas,

203 Diario El Sol, Cajamarca, 25 octubre del 2006.

204 Conversación con Manuela Hillenbrand, Relaciones comunitarias Goldfields.

obligando la intervención del MEM y la Defensoría²⁰⁵. Desde los actores se trató de un paro por “incumplimiento de ofrecimientos”, respecto de lo que suponen ofreció la empresa en términos de involucramiento en la economía local; desde la empresa respondió a cálculo político, malentendidos y sobredimensión de expectativas. Como en el primer caso, se resolvió pacíficamente.

El reclamo por recursos para el desarrollo local por parte del gobierno local y otras organizaciones urbanas es la tercera fuente de conflicto. Los reclamos por recursos por parte del gobierno local de Hualgayoc, unidos a una serie de reivindicaciones del Comité de defensa de Hualgayoc, movilizaron a la población reclamando una contribución económica para el desarrollo local. Hemos desarrollado líneas arriba el proceso de creación de la mesa de diálogo derivada del mismo, así como el acuerdo alcanzado, actualmente en renegociación²⁰⁶. Otro tema de disputa, aunque menor, han sido los contratiempos ocasionados por los retrasos en los pagos a maestros desde los gobiernos locales con fondos provenientes de la contribución de Goldfields, cuya responsabilidad compete más a la administración local que a la empresa minera.

Finalmente, los últimos sucesos y desencuentros, parecen ilustrar la apertura de un nuevo campo potencial de conflicto: la disputa por los recursos hídricos y la contaminación. Hacia comienzos del 2007 (y antes, durante la respuesta a las preguntas formuladas en ocasión del EIA) habían reclamos y voces aisladas refiriéndose al tema del agua. Los últimos reclamos de la Junta de Usuarios, los ronderos y la municipalidad muestran que puede estarse gestando un nuevo frente de disputa en el ámbito local²⁰⁷. Algunas voces de productores señalan también la inevitabilidad de la contaminación que reconocen es poca, “pero va a

205 La asociación demandaba la generación de dos mil quinientos puestos de trabajo, lo que la empresa consideraba excesivo. La empresa demandó la intervención de las autoridades, señalando la existencia de motivaciones políticas detrás de la paralización; en el proceso otras organizaciones, como la Junta de regantes del río Tingo también se unieron a la protesta. Fuente: Diario El Sol, Cajamarca y CPN Radio 25 octubre del 2006. También disponible en: <http://grufidesinfo.blogspot.com/2006/10/minera-gold-fields-pide-que-estado.html>, visualizado 14 mayo 2008. Hacia marzo del 2007 hubo otro episodio de reclamo por puestos de trabajo, pero sin mayores consecuencias. Fuente: <http://caballerverde.blogspot.com/2007/03/cajamarca-conflictos-mineros-al-dia-30.html>, visualizado 14 mayo 2008.

206 Desde la provincia, se tiene referencia a una movilización de protesta organizada por el municipio de Bambamarca y las organizaciones ronderas contra Yanacocha (2002), reclamando que la empresa colabore con el desarrollo local, “pero no se logró nada” y se perdió credibilidad. Entrevista a Nelson Plascencia, ex regidor municipalidad provincial Bambamarca.

207 Ver acápite sobre contaminación y medio ambiente, líneas arriba. En diciembre del 2007 se reportaron algunos altercados entre pobladores de Coimolache Alto con policías y personal de seguridad de la empresa, aparentemente respecto al acceso a algunos terrenos. Fuente: www.muqui.org/informe_20081.html, visualizado 14 mayo del 2008.

haber más”²⁰⁸.

Más allá de las disputas, los actores y la materia en negociación, la expresión de la protesta y los conflictos locales, en el ámbito de Hualgayoc, estarían marcados por tres consideraciones: 1) la existencia o no de un campo de negociación; 2) la constitución de un campo opositor local; y 3) la micro política municipal (local).

La primera consideración corresponde al ámbito sobre lo que se disputa y la intención o no de negociar. En el caso del distrito de Hualgayoc, al menos por el momento, hay la convicción de que hay que negociar sumada a la existencia de un “campo de negociación” una serie de temas que competen a diversos actores, sobre los que hay opciones e intereses diversos, pero sobre los que es posible negociar, lo que supone en primer término cierto reconocimiento de la legitimidad del interlocutor. Esta circunstancia no elimina ni el conflicto, ni la protesta. Al contrario, lo que se busca es “orientarla” o “conducirla” hacia el logro de los objetivos trazados, utilizándola como mecanismo de presión en la negociación. De hecho, los funcionarios municipales condenan la protesta sin razón, sin objetivos o sin propuestas claras –que caracterizarían algunas de las movilizaciones ronderas- *“la gente se mueve por reales”, “hay gente que reclama sin fundamento, sin base”; “la población ha organizado movilizaciones grandes pero en realidad lo hacen sin saber a qué van, sin tener argumentos ni propuestas”*. Proponen entonces, ordenar y canalizar el conflicto. En cambio, algunos dirigentes propone la vía d la capacitación dado que “el bajo grado cultural los lleva a pelearse” proponen en último término también encauzar el conflicto, pero de manera autónoma. En ambos casos, estarían en juego propósitos de desarrollo y de búsqueda de bienestar colectivo.

Una situación diferente se produce cuando se construye y soporta un conglomerado de oposición: es decir, un conjunto de organizaciones, líderes (y sus bases) que se oponen a la actividad minera por diversos motivos (defensa del medio ambiente, protección de los recursos no renovables, ideología y proyecto político opositor) y que proponen una oposición cerrada a la actividad minera. No es el caso de Hualgayoc, donde si bien en el inicio hubo algún intento por construir un frente opositor, este nunca llegó a consolidarse y más bien se optó mayoritariamente por las vías de la negociación (con o sin confrontación). Es más bien el escenario que parece ir configurándose en Chugur a raíz de los

208 Entrevista a quesero de El Tingo.

sucesos de los dos últimos años y también uno de los derroteros posibles para el gobierno provincial, en donde el tema de la contaminación parece por momentos dividir a la población. En este caso, lo que se busca es encauzar la protesta hacia el enfrentamiento o se usa como medida de fuerza para buscar la expulsión o al menos la regulación de la actividad minera. Es de anotar, respecto al punto, que la organización rondera, en general y por múltiples motivos, se halla más cerca de constituir oposición que de negociar, en parte por su misma estructura organizativa y su razón de ser como organización, como también por que saben que serán los primeros afectados y no ven con claridad cuales podrían ser sus alternativas. De ahí que para los ronderos, una movilización contra la mina es siempre una eventualidad posible que aparece muy fácilmente cuando se habla sobre la actividad minera y la empresa: para unos solo es cuestión de fijar la fecha para la próxima movilización, para otros *“si tratan de seguir lo mismo de repente se levanta todo el pueblo”*; “lo que se piensa hacer es luchar constantemente”. La movilización es parte de la razón de ser de las rondas campesinas y ello tiene repercusiones en los conflictos existentes.

Finalmente, una tercera consideración inevitable es el hecho de que las dos disposiciones anteriores se producen en el micro ámbito de la política local, donde cualquier acto o posición puede tener repercusiones en la posición, el prestigio, pero sobre todo, los resultados electorales en proximidad de elecciones. Tanto las autoridades locales como los dirigentes actúan en el conocimiento de que sus movimientos tienen repercusión en su propia posición en la política local. Por ello, más allá de que las protestas tengan sus causas y detonantes –y las tienen– hay también un efecto de movilización por cálculo político *“los dirigentes mueven a sus bases y estas corren, pero no conocen el trasfondo”*.

4. El desarrollo desde la empresa minera

Para la población (particularmente la de Hualgayoc) la minería representa ciertamente una posibilidad de desarrollo, aunque no existe claridad sobre las posibilidades reales que brinda ni respecto hacia donde debería orientarse el mismo. Las personas entrevistadas señalan que la principal dificultad para aprovechar la oportunidad es que no se sabe qué se quiere lograr, con lo que no queda claro hacia adonde dirigir los esfuerzos y los recursos (*“falta encaminar”*); la gente demanda trabajo a las empresas en tanto que algunas voces señalan

que lo que debería hacer es presentar propuestas²⁰⁹.

En este marco local se inscriben las políticas de responsabilidad social de las empresas, como política de buena vecindad o por cálculo estratégico, terminan desarrollando una multiplicidad de acciones que pueden ser tipificadas como “proyectos de desarrollo”. En este acápite, pretendemos describir y analizar las acciones que desarrolla la empresa Goldfields, en el distrito y provincia de Hualgayoc, en el marco del desarrollo del proyecto minero, pero también con relación a los proyectos y visiones de desarrollo de la propia población involucrada. Para ello, nos ocuparemos primero de las propuestas y acciones de desarrollo promovidas desde la empresa para luego analizar sus efectos desde la población beneficiaria de los mismos.

Los proyectos desde la empresa

La regulación peruana exige que las empresas mineras incluyan en el EIA un plan de relaciones comunitarias, en el que se detallan una serie de acciones a las que la empresa se compromete como parte de sus obligaciones en el relacionamiento con la población local afectada por el proyecto. Así, el plan presentado por Goldfields señala que su finalidad es “asegurar que todas las acciones de manejo social sean identificadas, comprendidas e implementadas por el personal involucrado en el PCC”²¹⁰. El plan propuesto supone la implementación de cinco programas (empleo local, compras locales, apoyo a ex posesionarios, capacitación a autoridades locales, desarrollo local), a los que se les suma una iniciativa de monitoreo participativo.

Los proyectos de la compañía dependen de las gerencias de relaciones institucionales, desarrollo sostenible y relaciones comunitarias. Aparentemente, las acciones de desarrollo se agrupan de acuerdo a tres ejes de acción (salud, educación, desarrollo), diferenciados en sus alcances de acuerdo a dos ámbitos: 1) el espacio de influencia directa, donde desarrollan acciones de promoción del desarrollo local, aplican políticas de empleo y de contratación de servicios; 2) el

209 Entrevistas a Concepción Silva (Asociación Dammert) y al responsable de salud de Hualgayoc.

210 Los objetivos específicos consignados en dicho plan incluyen: 1) Manejar los impactos sociales del Proyecto Cerro Corona (PCC) de forma que potencian los efectos positivos y se mitiguen los efectos negativos del mismo; 2) Establecer lineamientos para el manejo de los impactos sociales del PCC que puedan transformarse en planes operativos con la participación de los grupos de interés del proyecto; 3) Mejorar la relación entre la empresa y las poblaciones del área de influencia del PCC (Knigh Piesold 2005).

ámbito provincial, en donde contribuyen con por un lado con trabajos de mayor envergadura y alcance y, por el otro, con acciones y proyectos de remediación de pasivos ambientales.

En el ámbito local, consideran como su área de influencia directa las tres comunidades aledañas al área de explotación (El Tingo, Coymolache y Pílancones)²¹¹ y el poblado de Hualgayoc. Se han establecido convenios con las tres comunidades, trabajando con cada una de ellas en temas de educación, salud y desarrollo sostenible²¹². En el tema de educación trabajan en la implementación de escuelas -en convenio con la UGEL-, manejan un programa de capacitación a docentes –encargados a la Universidad Católica Sedes Sapientiae-; tienen un convenio con Junior Achievement para capacitar alumnos y motivarlos para hacer proyectos, y han iniciado una escuela piloto, contratando profesores y supervisando la formación desde la educación inicial. En el sector salud, coordinan con el Minsa en la implementación de postas con equipos y medicinas, apoyan en las campañas de vacunación y están coordinando para que se destaque un médico calificado para la zona. El tema de desarrollo local es el más estratégico aunque por el momento el menos desarrollado: por un lado, está el compromiso de proveer el cableado para la interconexión eléctrica (Coimolache); por otro, el desarrollo de proyectos que constituyan una alternativa laboral en la zona tras el período de construcción del campamento e instalaciones. Incluyen proyectos de mejoramiento de pastos y otros, en su mayoría aún no se implementan en parte porque la población se halla trabajando en la empresa. El segundo componente de desarrollo local, pasa por los acuerdos de cooperación con el gobierno local, actualmente en renegociación. En éstos, la empresa espera que las acciones de desarrollo se enmarquen en el plan de desarrollo del distrito y en términos de las acciones se reserva el rol de financiamiento (el dinero es administrado por la empresa) y de alguna manera de fiscalización de las obras.

En materia de obras mayores, Goldfields participa de los proyectos y el planteamiento de desarrollo del Grupo Norte, que integra junto con otras empresas mineras²¹³. El principal proyecto desarrollado en el ámbito de Hualgayoc como

211 Los proyectos se enmarcan en el convenio establecido con las comunidades el 2005 cuando la empresa se comprometió a dar puestos de trabajo, cumplir con la responsabilidad ambiental y generar proyectos de desarrollo. El acuerdo tendría una duración de 16 años, todo el tiempo de vida de la empresa.

212 La información de esta sección proviene de una entrevista con Miguel Incháustegui, de relaciones institucionales de Goldfields y con Manuela Hillenbrand, de relaciones comunitarias.

213 El Grupo Norte ha presentado una propuesta para el desarrollo de la región sustentada en:

parte del consorcio es la construcción de la carretera Cajamarca-Bambamarca, por tramos, en colaboración con los gobiernos locales, el gobierno regional y el ministerio de transporte; la donación para la carretera ascendería a 329 mil dólares²¹⁴.

El último ámbito en el que actúan, en consorcio con Buenaventura y Yanacocha, es la remediación de pasivos ambientales, contribuyendo con parte del presupuesto manejado por el FONAM para el cierre del Banco Minero y para el proyecto de remediación de aguas ácidas de Sinchao.

Los funcionarios de la empresa se defienden de una visión por la que la empresa debe solucionarlo todo, hacia un proceso de desarrollo más “participativo”, en el que cada instancia: el municipio, el gobierno central y la sociedad civil aporten. “el mensaje es hacerlo entre todos”, la actitud demandante de algunos agentes (en particular el municipio), “demora los avances”²¹⁵.

Los efectos y opiniones populares sobre el desarrollo desde la empresa minera

A pesar de ser parte de un proceso en curso, hemos logrado reunir alguna información sobre los efectos que estarían teniendo algunas de las políticas de desarrollo promovidas desde la empresa minera. Ciertamente se trata de visiones y opiniones sobre procesos parciales, pero nos ayudan a esbozar algunos de los derroteros posibles de los mismos. Por la concentración de la información acumulada, nos centraremos en las empresas comunales y su capacidad de integración y remuneración a las familias afectadas y en las obras de desarrollo local emprendidas.

Las empresas comunales. Una de las estrategias para establecer vínculos entre la empresa y la comunidad local, ha sido la generación de empresas comunales proveedoras de pequeños servicios. Aunque no están explícitamente

214 Aparentemente la donación para la construcción de una sede universitaria estaría dentro del mismo programa. Entrevistas a Miguel Incháustegui, relaciones institucionales Goldfields y Nelson Plascencia, ex regidor gobierno provincial Bambamarca. Las noticias respecto a la construcción de la carretera han sido ampliamente publicitadas en medios locales y nacionales, y presentadas como una fundamental contribución al desarrollo desde la empresa minera.

215 La empresa define el desarrollo sostenible como la generación de mejoras en la sociedad que contribuyan a la mejora de calidad de vida, algo que se pueda mantener en el tiempo y que sea producto de su trabajo. Parte de la condición de sostenibilidad es buscar proyectos no solo vengan de ellos sino de la población, “que no sea impuesto”. Miguel Incháustegui, relaciones institucionales Goldfields.

planeadas como instrumentos para el desarrollo sino para proveer empleo local, en la medida en que contribuyan a generar ingresos y eventualmente a la acumulación de activos por parte de algunas familias, podrían llegar a generar bienestar o mejores condiciones de vida o reproducción social.

Estas empresas, están en realidad lejos de ser propiamente “comunales”: se trata más bien de “micro empresas de comuneros”, que brindan a la compañía minera servicios de transporte y alquiler de maquinaria. Según los comuneros *“ahora hay gran cantidad de empresarios (sic) en las comunidades, cada uno a formado su empresa”*. Los testimonios señalan la existencia de algunos lineamientos respecto de los servicios que pueden brindar las empresas, distinguiéndose al menos entre aquellas de comuneros que han vendido tierras –a los que se les aplican algunas restricciones²¹⁶- y las empresas de los comuneros no vendedores.

Se señala que la empresa reunió a los comuneros de El Tingo –y seguramente también de las otras dos comunidades- preguntándoles quienes tenían carros, para que los alquilen. Otros más bien explican las diferencias por diferencias de trato, de acuerdo a la capacidad de reclamar de los comuneros, *“a los que reclaman les dan, a los que no, no (les dan)”*; algunos comuneros críticos, insisten en que el trabajo se brinda preferentemente a las autoridades (de la comunidad) como al teniente gobernador.

Empresas típicas²¹⁷ parecen ser aquellas compuestas por una o dos familias de comuneros que habiendo recibido algo de dinero, compran –eventualmente endeudándose- un vehículo para alquilarlo para el servicio de personal de la empresa, recibiendo un pago diario (115 dólares; los dueños de los vehículos se encargan de pagar la gasolina y el chofer). Otros comuneros, los que aparentemente no han vendido tierras, logran alquilar a la mina algunos vehículos más: tenemos referencia de una persona que alquila cuatro carros a gente de Cajamarca para que brinden servicios de transporte a la empresa. Los contratos son de duración variable -hay referencias a contratos entre dos y nueve meses, renovables-; otras familias han preferido la compra de maquinarias de trabajo

Según el personal de relaciones comunitarias al inicio había más de 90 empresas,

216 “ellos han vendido las tierras pero no los consideran como empresas porque no han estado en mesas de trabajo”

217 Menos comunes serían empresas compuestas por intermediarios laborales encargadas de cuadrillas de trabajadores, de las que tenemos poca información. En estos casos, el salario estaría fijado por la empresa Goldfields, según referencias, se pagaría 36.0 nuevos soles diarios.

de las cuales probablemente no más de 20 era propiamente de población del lugar, el resto funcionaba como una suerte de testaferros de terceros. Parte de estas empresas “comunales” están integradas por empresas o personas no campesinas, que se asocian con los comuneros para beneficiarse de la política de “compras locales” de la empresa minera y de los beneficios destinados a la población local; actualmente Goldfields trabaja sólo con una veintena de empresas²¹⁸, descartando aquellas que no cumplían con los requisitos mínimos para ser incorporadas en el programa. De hecho, algunas empresas campesinas señalan no haber sido contratadas²¹⁹ o no haber logrado vender nada a Goldfields.

Más allá de la perversión del mecanismo, ciertamente constituye una forma de articulación incluyente hacia la población local, aunque sin una supervisión cercana corre el riesgo de no beneficiar efectivamente a los campesinos, con lo que no se lograría uno de los propósitos de esta modalidad de contratación. Así, se escuchan comentarios respecto a que en algunos casos son los socios los que hacen plata y a los de las comunidades “*los dejan sin nada*”. A pesar de ello, hay comuneros que se quejan de que la certificación de la empresa, excluye a algunos comuneros de los beneficios de la contratación.

Valoración de las acciones de desarrollo desde la empresa

Existe una visión positiva de las acciones de la mina, contrapuesta a otra, negativa. En el primer caso, se reconoce los trabajos sobre pastos naturales, los viveros, los proyectos de inseminación de ganado, las aulas y las trochas carrozables así como el apoyo a los maestros y al personal de la posta. De hecho la labor de Goldfields²²⁰ es reconocida en contraposición a otras empresas anteriores que no colaboraban²²¹, a las ONGs que prácticamente casi no llegan y el municipio “*que no hace nada*” o no permite la participación de la comunidad.

Sin embargo, y del otro lado, se piensa que la intervención de la empresa sería

218 Conversación con Manuela Hillenbrand, relaciones comunitarias Goldfields

219 Es el caso de una empresa creada hace dos años, y compuesta por 7 socios, quienes compraron una máquina excavadora y cinco volquetes, para el movimiento de tierra. La empresa habría señalado que no los contratan pues utilizarán maquinaria de mayor tonelaje.

220 Goldfields no es la única empresa que viene implementando pequeños proyectos locales, se habla también de un proyecto de letrización y de talleres de elaboración de joyas de plástico, que estarían siendo implementados por el proyecto Tantahuatay.

221 Lo que debería ser matizado pues algunos testimonios señalan que las mimas antiguas colaboraban cuando se les pedía.

interesada: *“se ha hecho un arreglo que se ha firmado en el libro de actas para que se haga lo que ellos pidan”*. Los proyectos de la mina, en su versión negativa, tendrían tres características: 1) se desarrollan in consultamente, sin apropiada licencia de la población; 2) los avances son muy lentos –hay referencias específicas a los programas de pastos mejorados, limitados en su extensión y sumamente lentos en su desarrollo- *“dijeron que iban a hacer un proyecto para el mejoramiento del ganado por inseminación, pero hasta ahora nada, no se está llevando a cabalidad ningún proyecto”*; 3) genera beneficios parciales, pues sólo beneficia a algunos, los dirigentes, los más próximos a la mina, los miembros de las comunidades con las que se tiene convenio.

De otro lado, estas características se combinan con cierta desconfianza respecto a los trabajos generados desde la empresa, algunos asumen que se le está engañando, porque no se cumple lo que se prometió (como televisión y movilidad para los niños, que por otra fuente sabemos no fue “prometido” en los términos expresados por los pobladores). La desconfianza hacia la mina se proyecta hacia otros actores: existe sospecha sobre el trabajo de ADRA en la zona, algunos testimonios dudan de la “autenticidad” o la independencia de su trabajo, señalando que se trataba de acciones para la empresa, basándose en supuestos diversos estilos de trabajo

En el balance final, la presencia de la empresa parecería no estar generando (¿aún?) un balance positivo. Más allá del trabajo temporal, que todos aprecian, la empresa minera no genera el espacio mercantil que la población esperaba, siguen vendiendo sus productos a intermediarios de Hualgayoc y Bambamarca²²². Los proyectos de desarrollo emprendidos no tienen aún resultados a la vista; aunque se reconoce el “proceso” aún hay incertidumbres sobre los resultados, el desarrollo generado desde la minería es aún más una promesa que una realidad.

Ciertamente la empresa no tiene aún suficiente tiempo en la zona como para exhibir resultados e impactos, y su propia política de contrataciones conspira contra el desarrollo de sus proyectos: estando la mayor parte de la población directamente afectada trabajando directamente para la empresa, o prestando servicios mediados por sus “empresas comunales” no hay población suficiente para el desarrollo o avance significativo en proyectos de promoción de la

222 Aparentemente esto estaría siendo generado por un acuerdo con la asociación de comerciantes de Hualgayoc, que aparentemente limitaría el desarrollo de un mercado libre. Hemos señalado que la empresa ha generado una serie de interlocutores “empresariales” para la provisión de determinados servicios.

producción o para trabajos de edificación de infraestructura. Es previsible que tras la etapa de construcción del campamento, cuando no se requiera del trabajo de los pobladores de El Tingo, Pilancones y Coymolache, el énfasis laboral se oriente al desarrollo y la experimentación en proyectos de promoción local.

La presencia de Goldfields genera entonces una serie de opiniones encontradas sobre los posibles beneficios o la contribución de la empresa al desarrollo comunal y local. Por el momento, ven los beneficios inmediatos del trabajo (aparentemente apreciados) y los ingresos desde las empresas comunales, sobre cuyos beneficios no existe la misma seguridad, llegando algunos a firmar, por el contrario que son muy limitados: *“al final no queda nada, mejor es el ganado”*²²³.

223 Estas opiniones de crítica se suman a otras “molestias” como la imposibilidad de transitar por las zonas de operaciones de la mina, anteriormente de libre paso: *“El paso hacia Hualgayoc por la carretera está cerrado. La mina está en medio. No te dejan pasar sino llevas carro”*. Testimonio de responsable de empresa comunal.

Conclusiones

¿Qué decir tras este recorrido por los planes, los proyectos de desarrollo y la presencia minera en la provincia y el distrito de Hualgayoc?

Las reflexiones que suscita este recorrido son múltiples y no resulta simple agregarlas en un número limitado de idas fuerza. Y sin embargo es necesario al menos intentarlo. Aunque el texto se compone de dos grandes secciones, nuestras conclusiones pretenden proporcionar una mirada integrada a los dos grandes temas que nos han ocupado. Así, estas páginas finales reúnen una serie de reflexiones sobre cuatro tópicos íntimamente vinculados: los planes y los proyectos de desarrollo; la participación y las políticas locales, el vínculo existente entre desarrollo y actividad minera, para concluir con algunas reflexiones sobre la práctica del desarrollo local.

Acerca de los planes y los proyectos de desarrollo

Aunque no es una sorpresa, este estudio constata una vez más que existe una tensión (inevitable) entre la dinámica de los proyectos (entendidos como “obras” o “acciones” de desarrollo) y los plazos y las dinámicas de los procesos de planificación del desarrollo local.

Esta tensión se expresa en dos dimensiones, que son al mismo tiempo dos ámbitos de interacción: las lógicas de la necesidad de hacer obras o de recibir obras, que genera “entendimiento” entre autoridades (y empresas mineras) y población y por el otro, la de los burócratas y técnicos del estado y de la sociedad civil, que se entienden en el ámbito de la “necesidad” de articular esfuerzos y planificar. Ambas dimensiones se “encuentran” (aunque quizás, más apropiadamente, se desencuentran) en los proyectos que se implementan. Las acciones concretas de desarrollo, los proyectos y obras implementados son los mismos, a pesar de que su propósito, su objetivo y sobre todo su sentido, la “razón” por la que se hacen son diferentes en cada uno de los ámbitos e incluso al interior de ellos.

Cada uno de los ámbitos maneja un imaginario más o menos compartido sobre lo que “es” el desarrollo, una serie de ideas, conceptos y propósitos que orientan las acciones de unos y las demandas de los otros. Aunque se entienden mejor por separado, estos imaginarios no son compartimientos estancos sino que comparten parte de sus contenidos. Y podemos añadir, que en los últimos años, se observa un cierto trasvase del imaginario técnico/burocrático hacia el

imaginario “obrista”. Este trasvase es parcial e incompleto, pero es al mismo tiempo necesario para ambos ámbitos: los unos como exigencia para acceder al presupuesto; los otros como mecanismo de “ordenamiento de acciones y generación de sinergias”, cuando no de búsqueda de legitimidad. El efecto continuado de más de una década de planificación del desarrollo parece haber sido el convencimiento de que el desarrollo debe ser concertado y planificado, aún cuando no exista consenso respecto de cómo debe hacerse ni sobre todo, respecto de que es lo que se espera y se busca con el desarrollo.

Los imaginarios respecto a lo que “es” el desarrollo para los diversos agentes que toman parte de las acciones que llevan su nombre difícilmente coinciden respecto de lo que consideran posible o deseable. Ello tiene que ver con expectativas que no se pueden satisfacer (por ser poco realistas o no corresponder a las posibilidades reales de desarrollo) pero también con la construcción de objetivos y metas elaborados sobre visiones fragmentadas, incompletas e incluso culturalmente diferentes sobre lo que se espera del desarrollo (o simplemente sobre lo que se espera para el futuro).

Aun cuando los documentos de planes de desarrollo existentes orientan en términos muy generales las acciones de desarrollo, no está completamente clara cual es su utilidad como tales y tampoco a quienes se dirige y para qué. Está claro que desde el punto de vista de los planificadores son instrumentos que buscan la concertación y la generación de sinergias, la acumulación de esfuerzos y cierto nivel de planificación con fines económicos (en el sentido de racionalizar). Sin embargo, en la práctica parecen tener más bien una clara utilidad como instrumentos de legitimidad hacia abajo (con los beneficiarios) y hacia arriba (para justificar y ordenar la inversión). Su función orientadora del imaginario y la construcción de visiones está aún en proceso y por el momento, aunque aparentemente transita en la dirección “correcta”, no parece hacerlo por una vía clara y confiable que nos permita visualizar que los imaginarios y los proyectos-visión del desarrollo de los diversos actores son efectivamente recogidos y registrados en los planes aprobados.

Los proyectos (productivos) y de articulación con el mercado, con sus limitaciones, parecen ser los que mejor cierran la brecha entre las acciones, las posibilidades, los imaginarios y los planes de desarrollo. Y entre estos, son los proyectos gestionados y promovidos por algunas ONGs los que lo hacen más eficientemente.

La proyección y la evolución de los planes muestra claramente su expansión como instrumento de planificación a múltiples espacios (provincias, cuencas, distritos, comunidades) y también un claro proceso de perfeccionamiento técnico de los planes, que avanzan en complejidad y probablemente en exactitud respecto de la visualización y planificación de las acciones, que se acompaña con cierta legitimidad, aparentemente también creciente. Sin embargo, se vislumbra aún un largo camino para que se constituyan –si es que un día lo hacen- en instrumentos capaces de construir una visión compartida de desarrollo local.

Participación y política

La práctica continuada de la planificación pero seguramente también la extensión de la práctica electoral democrática de los últimos casi treinta años, podrían estar a la base de la creciente demanda por participación que se aprecia entre los diversos actores locales. La población reclama “participar” aunque probablemente una palabra más precisa para definir el efecto que aparentemente buscan sigue siendo el término “inclusión”, que expresa mejor las características de la búsqueda de la participación de la mayor parte de la población, sobre todo la rural. Por supuesto, esta demanda por participación está desigualmente repartida y es diferencialmente buscada por diversas categorías de pobladores.

Las formas participativas para la planificación no parecen ser aun mayoritariamente comprendidas ni deseadas, aunque si practicadas. La población –tanto más cuanto más urbana y organizada- busca participar en las instancias de decisión para la asignación de presupuestos y también ha participado en los procesos de planificación anteriores. En los ámbitos rurales, en cambio, la participación es significativamente menor, se sospecha del mecanismo y existe una marcada preferencia por formas “anteriores” (clientelistas) de relacionamiento. Aunque la población rural ha experimentado también procesos internos de planificación, lo han hecho con menos frecuencia, casi siempre con facilitadores externos, y aún bajo una comprensión parcial del instrumento, por lo que su validez y legitimidad son aparentemente limitadas.

En la práctica de planificación y concertación actualmente implementados de manera más o menos frecuente en los municipios (provinciales y distritales), los criterios y procedimientos técnicos y políticos generan dos efectos de signo contrario: por un lado, canalizan demandas de algunos sectores de la población facilitando su concreción en proyectos; por el otro, modifican, recortan

y eventualmente detienen las demandas, limitándoles. Con respecto de la “participación” de la población por la vía de la formulación de demandas, el efecto general de los mecanismos, instituciones y procedimientos para el fomento de la participación resultan aparentemente entrópicos, pues disipan la energía y la inversión en esfuerzo.

El efecto se magnifica por la demanda “endémica” por obras propia de una región extremadamente rural y cuya población se halla dispersa y es deficitaria en servicios de comunicación vial y servicios. La debilidad de los mecanismos formales de participación no está tanto en su capacidad para responder a todas las demandas de la población, que evidentemente se halla fuera de sus recursos presupuestales sino en su incapacidad por construir un proceso de asignación de recursos que resulte legítima o que sea considerada justa por los participantes. Su ineficiencia en responder a las demandas de la población proviene de las dificultades para establecer compromisos y acuerdos entre los participantes, que provengan de un consenso o de un proceso efectivo de concertación y que no parezcan o sean considerados como el resultado de un abuso de autoridad o de la imposición de un grupo en el control del poder local.

Los actores locales consideran los procesos de planificación concertada como parte de la arena política local. Lejos de ser sólo espacios de decisión y priorización de proyectos regidos por principios neutros (técnicos o burocráticos), consideran las convocatorias a la participación como parte de los instrumentos para la construcción de correlaciones de fuerzas entre grupos diversos, unidos por proximidades político-programáticas pero más frecuentemente por alianzas, afinidades y lógicas faccionales de hacer micro política local. Y si la participación termina estando políticamente determinada, la construcción de la misma dependerá del grado de involucramiento, faccional o político, con quienes la promueven y organizan.

Minería y desarrollo

El tema del desarrollo en el marco de la convivencia con empresas mineras se determina en la tensión entre la capacidad de la actividad extractiva en tanto proveedora de recursos versus los pasivos ambientales y sociales que genera. En el caso estudiado, la posibilidad de hacer desarrollo con presencia minera oscila entre la negociación respecto del balance pasivos-beneficios (en Hualgayoc) hasta posiciones que postulan la incompatibilidad entre ganadería y minería

(Chugur). En cualquiera de los casos, las imágenes de futuro que la incluyen la toleran como inevitable o la consideran un peligro o amenaza a tener en cuenta, más que como una oportunidad de desarrollo. Dado que los efectos ambientales tienen un significado metafórico (imaginario y real) para referir la presencia de la actividad extractiva, la oposición entre recursos proveídos y daño ambiental no se resuelve por el respeto de los estándares respecto de la contaminación o por la remediación de pasivos, sino por mecanismos de compensación, que van desde las demandas de empleo hasta demandas por recursos y desarrollo.

Existe un importante desfase respecto a la posición que deberían ocupar los actores respecto del desarrollo local: desde la población la mina debe participar en el desarrollo (dando trabajo, más que recursos y obras, aunque estos son también bienvenidos); desde el gobierno local, lo mismo (pero el rol de las empresas debería limitarse al financiamiento, dejando la promoción y gestión de los proyectos al gobierno municipal); por su parte, la empresa, en cambio quiere ser participe del proceso (espera incluirse en los planes de desarrollo locales, y al no existir estos, los auspicia). Las percepciones cruzadas sobre el rol de unos y otros en los procesos de desarrollo local no facilita el entendimiento y mucho menos la concertación entre los diversos actores locales, y por el contrario ahonda las distancias y tensiones existentes.

El distrito de Hualgayoc considera la presencia minera en el marco de sus estrategias de promoción de desarrollo, considerando a la empresa como un proveedor de recursos, tanto por la vía del canon como por su contribución directa, auspiciando obras y acciones locales, de preferencia organizadas desde la municipalidad. Sin embargo, la necesidad de la municipalidad va más allá de su contribución a las obras y gastos para el desarrollo local y parece incluso proyectarse hacia sus estrategias de gobierno y sus posibilidades políticas, en la medida en que las obras son recursos que se movilizan en los períodos electorales. Esta situación resulta particular en el entorno cajamarquino, aunque probablemente sea ilustrativa de situaciones en otras regiones del país, en las que existen antiguas operaciones mineras. Más la típico de la región sería el caso de Chugur, en los que el proyecto minero aparece tensionado con los proyectos locales de desarrollo, que apuntan a una estrategia de articulación comercial por la vía de la pequeña transformación y la articulación en un corredor económico vinculado a la industria láctea, frente a lo cual las empresas mineras aparecen claramente como amenazas más que como aliados estratégicos.

Pero más allá de las intenciones y disputas, existe coincidencia en la definición

practica de las acciones apropiadas para “hacer” desarrollo: tanto el municipio como la empresa entienden que el desarrollo es un asunto de gasto y obras, con la diferencia de que para la empresa el tema pasa por la necesaria atención de las múltiples demandas que le llegan desde diversos sectores de la población. Y con ello no siguen lineamientos en boga sobre el buen desarrollo sino que se hallan más cerca de las demandas por infraestructura, salud y educación por parte de la población. Las lógicas de desarrollo de capacidades, si bien forman de alguna manera parte de los discursos no se aprecian claramente en las propuestas y acciones de desarrollo implementadas.

Y sin embargo, las demandas por obras y servicios básicos por parte de la población y que son entendidas como acciones de desarrollo por el municipio y la empresa minera, son claramente secundarias para las familias campesinas y parte de los pobladores urbanos de Hualgayoc en comparación con la importancia que tiene la generación de empleo local desde la empresa minera. La provisión y el acceso a un ingreso monetario, por la vía del empleo directo por turnos o por la contratación de servicios por las vía de las empresas comunales es la principal demanda de la población, más importante que la provisión de servicios, tanto porque esta puede ser solicitada a otras instancias como, y sobre todo, porque tiene un menor impacto en el bienestar familiar y por supuesto, más valorada que las acciones de capacitación, que tienen un resultado y utilidad que no siempre es comprendida y cuyos resultados son inciertos.

Ahora bien, la provisión de empleo local termina generando competencia con las otras acciones de desarrollo más productivo, programados por las oficinas de relaciones comunitarias y los equipos de promoción de la empresa, tanto más cuanto durante el trabajo de campo existía casi “pleno empleo” por la demanda de trabajo del período de construcción del campamento. Sin embargo, esta relación de competencia entre ingresos familiares por empleo directo versus ingresos por desarrollo de actividades productivas, aparece claramente ventajosa hacia la primera modalidad. Por la circunstancia temporal señalada líneas arriba, este estudio no proporciona evidencia suficiente para analizar con más fineza la relación entre las actividades productivas tradicionales, en un contexto de convivencia con una posible oferta laboral minera y cómo es que esto se procesa, evalúa y considera en las estrategias de sobrevivencia o de acumulación y desarrollo de las familias.

Desarrollo local, desarrollo global

El análisis de los proyectos de desarrollo desde sus instrumentos de planificación concertada general hasta los proyectos realmente existentes, nos permiten una serie de reflexiones generales, a manera de conclusiones sobre las expresiones locales del fenómeno global que llamamos desarrollo.

Una primera constatación refiere a las diferencias existentes entre dos conjuntos de “imaginarios” respecto del desarrollo: 1) Uno primero, programático, construido por una mezcla entre procedimientos participativos medianamente formalizados, técnicamente filtrados y políticamente determinados, cristalizados en documentos normativos que constituyen ejes ordenadores de la inversión del gobierno local, las ONGs y las empresas mineras pero de los que la población local se siente sólo parcialmente partícipe, y 2) Otro más difuso, menos reflexionado y más actuado, que corresponde más a visiones parciales de progreso y que orienta en términos muy generales las pequeñas acciones individuales y colectivas de transformación de la situación presente hacia proyectos y acciones concretas (y visibles). Claramente la primera se encuentra más en funcionarios municipales, promotores de ONGs y algunos líderes locales, en tanto que el segundo lo integra organizaciones de la sociedad civil, pobladores en general y también algunas autoridades municipales.

Los proyectos y en particular las “obras”, son los espacios en los que ambas lógicas se encuentran entre sí y con la práctica concreta del desarrollo. En ellos confluyen las visiones del desarrollo, aun cuando ambas visiones les otorgan funciones diferentes: mientras para unos son un mecanismo o un desarrollo de infraestructura necesario para llegar al desarrollo, para los otros las obras son manifestaciones y del desarrollo, incluso “son” el desarrollo. En esta interpretación, la mayor parte de las obras implementadas apuntan a una transformación del espacio hacia el incremento de servicios “urbanos”, que de alguna manera remitirían más a una lógica del progreso que del desarrollo. Por otro lado, los procesos de decisión de las obras, por la vía del planeamiento municipal o de las diversas agencias de operadores del desarrollo (incluidos ONG, Estado y seguramente también las empresas mineras), las obras se hallan a la base de la negociación y conectan las demandas de la población con los procesos de concertación y planeamiento plasmados en planes y presupuestos. Y es por la participación en estos espacios que las visiones se encuentran y se influyen mutuamente, y permitiendo el trasvase de las prácticas e ideologías de la planificación hacia la población en general.

Una excepción notable son los proyectos productivos alrededor de las cadenas de derivados lácteos desarrollados en el distrito de Bambamarca, y que han concitado la participación, sucesiva, concluyente y en todo caso concentrada y continua de ONGs, el gobierno municipal y agencias del Estado (principalmente agricultura y Pronamachcs). Estos proyectos ilustran la conveniencia y utilidad de concentrar recursos sobre una línea de trabajo con posibilidades de crecimiento. Más allá de algunas opiniones divergentes y de la ciertamente, desigual distribución de los beneficios generados en la cadena. La sumatoria de acciones y proyectos sobre el particular puede ser considerada como una intervención exitosa, convirtiéndose en un punto de confluencia positivo entre procesos de planificación del desarrollo, en las agencias con expectativas de desarrollo y de crecimiento de los pobladores locales, que merced a su éxito, termina siendo luego colocado en las prioridades presupuestales municipales. Ahora bien, el desarrollo de cadenas lácteas corresponde a una de las visiones particulares del desarrollo local y ciertamente no soluciona los problemas del desarrollo integral propuesto en los planes. Ello nos hace pensar que planes que recojan múltiples visiones podrían ser más efectivos que planes que buscan construir visiones integradas por acumulación, que al final terminan por no ser de nadie.

¿Tiene sentido la antinomia planteada inicialmente respecto de los paradigmas del desarrollo? La respuesta a la pregunta no es sencilla. Aunque la evidencia y los análisis de este trabajo se inclinan más hacia el entendimiento del desarrollo como una práctica social a estudiar, y han corroborado la existencia de visiones cruzadas complejas y divergentes respecto de lo que es el desarrollo, sus planes y sus objetivos, estas visiones no corresponden mecánicamente con conjuntos específicos de actores sino que se contagian entre ellas, digamos que las múltiples concepciones de desarrollo están en contacto y que no sólo se traslapan sino que se influyen mutuamente. Del otro lado, es evidente que los formatos y las concepciones de los planes derivan de políticas macro y que incluyen un punto de vista economicista que se busca imponer como directiva de desarrollo legitimándola por la vía de generación de mecanismos participativos.

Así que nuestra primera respuesta a la disyuntiva es que su validez depende del punto de enunciación y del fenómeno del desarrollo observado. Si miramos el desarrollo sólo desde la lógica y la práctica concreta de los proyectos es más fácil estar de acuerdo con un paradigma del proceso de cambio (o al menos del intento del mismo) en tanto que si lo observamos desde los planes de desarrollo, se puede mostrar que en efecto, los planes suponen la transmisión de nuevas

formas de pensar y organizar no sólo los proyectos sino también parte de la vida cotidiana y podrían ser entendidos como un mecanismo de dominación.

Pero creo que estamos incondiciones de proveer una segunda respuesta, un poco más elaborada, incluso a partir de la misma evidencia. La generación de procedimientos, burocracias y requerimientos técnicos impuestos e implementados para la elaboración de planes y presupuestos locales de inversión para el desarrollo, dominan ciertamente los lineamientos generales de un sentido común sobre el desarrollo que busca imponerse tanto en el nivel de los conceptos y los imaginarios, como y sobre todo, en la práctica habitual del desarrollo: buscan imponer una visión y una concepción particular y única de desarrollo. La dominación desde las políticas macro de desarrollo es más, por el momento una intención y un resultado buscado más que una práctica de dominación efectiva, en la medida en que si bien es capaz de orientar en términos generales la planificación y los recursos, estos no terminan siendo asignados ni invertidos como los grandes lineamientos señalan. Del otro lado, la práctica pero sobre todo la ideología de la participación, mecanismo impuesto para mejorar la eficiencia en el gasto público, democratizarlo y ante todo, legitimarlo, termina siendo por un lado modificado y manipulado por los actores, con lo que no sólo no cumple los objetivos para los que fue pensada sino que es apropiada por los actores en su componente ideológico (“la importancia de la participación”) y utilizado para reclamar derechos, con lo que, en la práctica parece convertirse más en un mecanismo de liberación que de dominación.

En cambio, la lógica de la colonización del imaginario por la ideología desarrollista-economicista que denuncia Escobar parece haber sido más bien adoptada e interiorizada por los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, con lo que de alguna manera se podría decir que forman parte de una cadena de dominación que se busca imponer a la población pero en la que los únicos dominados ideológicamente son los técnicos del ministerio. Ciertamente es que ellos imponen las grandes políticas de gasto de inversión (que son, según algunos, el verdadero sino el único desarrollo). Ahora bien, conforme cambiamos la escala de las operaciones y pasamos de las oficinas de decisión de gasto macro económico y pasamos a los escenarios provinciales y distritales de desarrollo, vemos que todas estas políticas y prácticas están siendo ampliamente apropiadas por los agentes políticos locales, con lo que el desarrollo lejos de ser anti político es justamente lo contrario, prácticamente apropiado por los agentes locales para el logro de sus objetivos faccionales, políticos y familiares, sus ideales y estrategias

de progreso, e incluso sus propias acciones de desarrollo. Lo que comienza siendo una ideología uniformizante hacia una única política y estrategia de desarrollo (que ciertamente viene imponiendo un modelo al país), se transforma en el espacio local por la apropiación y modificación de sus instrumentos, y sentido de sus discursos, instrumentándolos en el marco de estrategias locales múltiples. La debilidad del paradigma del desarrollo como dominación sería entonces, su desconocimiento de la agencia de los actores locales para cambiar los sentidos de las acciones de desarrollo.

Finalmente, tras este recorrido por el planeamiento y la práctica del desarrollo, sólo podemos decir que el desarrollo es ante todo práctica y que se sitúa en ese amplio espectro de variación que se encuentra entre la formulación de los planes y la realización de las obras.

Bibliografía

1. Planes de desarrollo, provincia de Hualgayoc-Bambamarca

Adra Perú. Coymolache

2006 Plan de desarrollo comunal participativo, PDCP, 2005-2015,.

Adra Perú. Pílancones.

2006 Plan de desarrollo comunal participativo. PDCP, 2005-2010,.

ADICLAC

2006 (Asociación para el desarrollo Integral de las cuencas Llaucano Alto Chancay). Plan de competitividad del corredor económico Llaucano – Alto Chancay. Bambamarca, julio.

Fondo Perú Alemania.

2007 Diagnostico ambiental de los distritos de Chugur y Bambamarca.

Municipalidad provincial de Bambamarca.

2006 Plan de desarrollo de las potencialidades económicas del distrito de Bambamarca, (mimeo).

Municipalidad provincial de Bambamarca

2000 Plan de desarrollo estratégico. Provincia Hualgayoc- Bambamarca, 2000-2014, (mimeo)

Municipalidad Provincial de Hualgayoc Bambamarca

2000 Programa de inversiones del plan de desarrollo de la Provincia Hualgayoc- Bambamarca, 2000-2010, Bambamarca.

Municipalidad provincial de Hualgayoc Bambamarca

2008 Anteproyecto del presupuesto institucional de apertura del año fiscal

Paredes, Carlos.

2007 Sistematización. Talleres participativos Chugur. Cajamarca, Fondo Peru Alemania, mimeo, julio

Paredes, Carlos.

2007 Sistematización. Talleres participativos Bambamarca. Cajamarca, Fondo Peru Alemania, mimeo.

2. Bibliografía citada

ADRA.

- 2003 Elaboración de un plan estratégico a través de un proceso de desarrollo local participativo. Lima, noviembre, (mimeo).

Alayza, Alejandra.

- 2007 No pero sí: comunidades y minería. Consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú. Lima, Oxfam-Cooperacion,

Aranda, Carlos.

- 2008 Experiencias en la cooperación publico-privada en la gestión de PAM (pasivos ambientales mineros) en el Perú. Lima, mayo 2005 (presentación). Disponible en: <http://www.eclac.cl/drni/noticias/seminarios/5/21295/CarlosAranda.pdf>. Visualizado, 13 mayo

Aranda, Carlos. A

- 2008 mbientales y pasivos. Cierre de minas en el Perú. Septiembre 2006 (presentación en el. tercer encuentro empresarial minero Perú-Chile. Disponible en: <http://www.snmpe.org.pe/pdfs/3Peru-Chile/Carlos%20Aranda.pdf>. Visualizado 13 mayo

Arroyo, Juan; Irigoyen, Marina.

- 2005 Desafíos de la Democracia Participativa Local en la Descentralización (Una lectura a partir de doce experiencias). Lima, Perú: Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID).

Ballón, Eduardo.

- 2005 Democracia, participación y ciudadanía. En: www.foro.org.co/docum/documentos/ponencia_particip_ballon.pdf

Banco Central de Reserva del Perú.

- 2008 Encuentro económico. Informe económico social región Cajamarca. Cajamarca, septiembre 2007. En: <http://www.bcrp.gob.pe/bcr/dmdocuments/Publicaciones/seminarios/Conf200708/Lib200708.pdf>, visualizado, 9 de septiembre

Barrantes, Roxana y otros.

- 2005 “Te quiero pero no”. Minería, desarrollo y poblaciones locales. Lima, IEP.

- Bebbington, Anthony,
2007 ed. Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales. Lima, IEP-CEPES.
- Blanes, José.
2000 Mallkus y alcaldes. La Ley de Participación Popular en comunidades rurales del Altiplano Paceno. La Paz, PIEB/CEBEM.
- Boza, Beatriz.
2006 Canon minero: ¿Caja chica o palanca para el desarrollo? Lima, CAD-CIES.
- Bretón, Víctor
1999 ed. Los límites del desarrollo. Modelos «rotos» y modelos «por reconstruir» en la América Latina y África. Barcelona, Icaria,
- Campos Briceño, Víctor.
1992 Historia de Bambamarca. Bambamarca, Grupo cultural Quiliche-Parroquia de Bambamarca (tomo I).
- Castillo, Marlene y Ruiz, Maximiliano.
1996 Metodología de planificación y gestión compartida del desarrollo en la municipalidad distrital de Morropón, Piura. Lima. PACT-CIPDER Participación de la población, 1996, pp 69-92.
- Castillo, Oscar.
1993 Bambamarca: vida cotidiana y seguridad pública. Lima, IEP Documento de Trabajo N55.
- CONAM.
2005 Indicadores ambientales Cajamarca. Serie indicadores N6. Cajamarca.
- Contreras, Carlos.
1995 Los mineros y el Rey: los Andes del norte, Hualgayoc 1770-1825. Lima, IEP.
- Chacón, Raúl.
2005 Rondas campesinas de mujeres, participación social y política, y problemática ambiental en Bambamarca. (Cajamarca). En: Sepia.

Género y gestión de recursos naturales: resumen de investigaciones, experiencias y lecciones aprendidas. Lima, Sepia, pp 83-108.

Chacón, Raúl.

- 2004 Percepciones y acciones ambientalistas de las campesinas y ronderas de Bambamarca en tiempos de contaminación minera. En: Eguren, Fernando; Remy, María Isabel; Oliart, Patricia, eds. Perú: el problema agrario en debate. Sepia X. Lima, Sepia.

Chacón, Raúl.

- 2005 Elecciones municipales del 2002 en Bambamarca-Hualgayoc: partidos políticos y outsiders locales. En: Aljovín, Cristóbal y López, Silesio eds. Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo. Lima, IEP, pp 505-535.

Chambers, Robert.

- 1997 Whose reality counts?: putting the first last. Londres, ITP.

Chávez Achong, Julio;

- 2000 La concertación Interinstitucional como estrategia para el desarrollo rural: Apuntes sobre el caso peruano; Edic. Centro IDEAS; Lima; agosto.

De Rivero, Oswaldo.

- 1998 El mito del desarrollo. Los países inviables en el siglo XXI. Lima, Mosca Azul.

Diez, Alejandro.

- 1999a Comunidades mestizas. Tierras, elecciones y rituales en la sierra de Pacaipampa, Piura. Lima, PUCP-CIPCA.

Diez, Alejandro.

- 1999 Organizaciones de base y gobiernos locales rurales. Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo. En: Bardález, Tanaka y Zapata, eds. Repensando la política en el Perú, Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp 17-57.

Diez, Alejandro.

- 2007 Ronderos y alcaldes en el conflicto minero de Río Blanco en Piura, Perú. En: Bengoa, José ed. Territorios rurales. Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América latina. Santiago de Chile, Rimisp. Centro latinoamericano para el desarrollo rural – Catalonia, pp. 432-444.

Diez, Alejandro.

- 1999b Organizaciones de base y gobiernos locales. Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo. En: Bardales, Tanaka y Zapata. Eds. Repensando la política en el Perú. Lima, Red para el desarrollo de las ciencias sociales, pp 17-58.

Diez, Alejandro.

- 2005 Cuatro proyectos de promoción de la inclusión y la articulación política en distritos y provincias en las regiones de Cusco y Puno. Ponencia presentada en el IV Congreso nacional de antropología. Lima, PUCP-UNMSM, agosto.

Escobar, Arturo.

- 1998 La invención del tercer mundo. Construcción y reconstrucción del desarrollo. Bogotá, Norma. (1996).

FONAM.

- 2008 Inventario, diagnóstico y priorización de los pasivos ambientales en la cuenca del río Llaucano, Hualgayoc. Lima, FONAM, 2006. Disponible en: http://www.fonamperu.org/general/pasivos/documentos/inventario_pam.pdf
Visualizado 12 mayo.

Ferguson, James.

- 1999 Expectations of Modernity: Myths and Meanings of Urban Life on the Zambian Copperbelt. California, University of California Press.

Ferguson, James.

- 1990 The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho. Cambridge, Cambridge University Press.

Foster, George.

- 1980 Las culturas tradicionales y los cambios técnicos. México, FCE, (1962).

Gitlitz, John y Telmo Rojas.

1985 Las rondas campesinas en Cajamarca-Perú. En: *Apuntes*, 16: 115-141

Gitlitz, John y Telmo Rojas.

1995 20 años de cambios culturales y políticos en las rondas campesinas de Cajamarca. Ponencia presentada al Sepia VI. Cajamarca, mimeo.

Gonzales de Olarte,

1996 Efraín. El ajuste estructural y los campesinos. Lima, IEP.

Grompone, Romeo.

2005 Argumentos a favor de la participación en contra de sus defensores.
En: Zárate Ardela, Patricia Participación ciudadana y democracia.
Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales. IEP, Lima, pp.
13-85

Grompone, Romeo.

2004 Posibilidades y límites de experiencias de promoción de la participación ciudadana en el Perú. Lima, IEP.

Grompone, Romeo.

2002 Los dilemas no resueltos de la descentralización. Lima, IEP.

Grompone, Romeo.

1998 La Descentralización y el desprecio de la razón Política; en
“Descentralización y Gobernabilidad en Tiempos de Globalización”; Edic.
CIPCA-IEP; Lima-Peru; Pag: 213-248.

Grupo Norte.

2008 Ideas para el desarrollo integral de Cajamarca. Lima, mayo 2006
(presentación). Disponible en:

<http://www.losandes.org.pe/downloads/2005//cajamarca.pdf> Visualizado 14
mayo

Grupo Propuesta

2005 Ciudadana. La vigilancia ciudadana en los gobiernos locales, en Cusco, Puno y Huancavelica. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana; OXFAM; Vigila Perú.

Grupo Propuesta Ciudadana

2008 Vigilancia de las industrias extractivas. Reporte nacional número 7, Perú 2008. Lima, marzo.

Grupo Propuesta Ciudadana.

2007 Vigilancia de las industrias extractivas. Reporte nacional número 5, balance 2004-2006. Lima, Junio

Guiulfo, Luis.

2006 Cajamarca: Lineamientos para una política de desarrollo minero. Cajamarca, Asociación Los Andes.

Huber, Ludwig.

1995 Después de Dios y la Virgen está la ronda. Las rondas campesinas de Piura. Lima, IEP-IFEA.

Huber, Ludwig y Juan Carlos Guerrero.

2006 Las rondas campesinas de Chota y San Marcos. Lima, Projur-SER-Paz y Esperanza.

Fundación Los Andes Cajamarca

2008 Informe de sistematización de planes territoriales y sectoriales del departamento y provincia de Cajamarca. Cajamarca 25 de noviembre del 2005. En: <http://www.losandes.org.pe/downloads/2006/sistematizacion.pdf> visto septiembre.

Justo, Julia.

2008 La política ambiental nacional: FONAM y la promoción de inversiones en proyectos ambientales. Lima, agosto 2007 (presentación). Disponible en: <http://www.fonamperu.org/general/cd4cdm/documentos/Politica%20Ambiental%20Nacional%20-%2017%20de%20agosto%202007.pdf> Visualizado 14 mayo.

Knigth Piésold.

2005 Sociedad Minera La Cima S.A. Estudio de impacto ambiental. Proyecto Cerro Corona. Resumen ejecutivo. Lima, mayo.

Kuramoto, Juana.

1990 Las Aglomeraciones Productivas Alrededor de la Minería: El Caso de Minera Yanacocha. Lima, Grade, Documento de Trabajo No. 27..

Llosa, Eleana.

2005 Avances en la participación ciudadana: el presupuesto participativo en la región Cusco y las provincias de Calca, Cusco, Paruro y Quispicanchi. Lima, Coincide.

Long, Norman,

1992 ed. Battlefields of knowledge: the interlocking of development. Londres, Routledge.

Martínez, Héctor.

1968 Anteproyecto de desarrollo social y económico del área Bambamarca-Hualgayoc (Cajamarca). Lima, Instituto Indigenista Peruano.

MINEM.

2008 Dirección general de asuntos ambientales. Estudio de evaluación ambiental territorial y de planteamientos para la reducción o eliminación de la contaminación de origen minero en la cuenca del río Llaucano. Lima, junio 1997. Disponible en: <http://www.minem.gob.pe/archivos/dgaam/publicaciones/evats/moche/moche1.pdf> visualizado 14 mayo

Mosse, David.

2005 Cultivating Development: an Ethnography of Aid Policy and Practice. Londres y Ann Arbor, Pluto Press.

Muñoz, Ismael, Paredes Maritza y Thorp, Rosemary.

2006 Acción colectiva, violencia política y etnicidad en el Perú. Lima, Documento de trabajo, Maestría en Ciencia Política, N1, mayo.

Muñoz, Paula y Acevedo, Angela.

2007 La justicia local en Chota y San Marcos, Cajamarca. Lima, Projur,

Olivier de Sardan, Jean Pierre.

1995 Anthropologie et Developement. Essai en socio-anthropologie du

changement social. Paris, Apad- Karthala.

Osorio, Alberto.

1998 Treinta años de cambios pastorales en Bambamarca: 1963-1993. Lima, PUCP, tesis maestría en antropología.

Pasco-Font, Alberto y otros.

2003 Perú: aprendiendo mientras se trabaja. En: McMahon, Gary y Remy, Félix, eds. Grandes Minas y la Comunidad. Efectos Socioeconómicos y Ambientales en Latinoamérica, Canadá y España. Ottawa, Alfaomega/ CIID/Banco Mundial.

Piccoli, Emmanuele.

2006 Les Rondes paysannes des provinces centrales de Cajamarca (Pérou): Gestion du vivre en commun paysan et dynamisme culturel andin. Memoria presentada para el Diploma de Estudios Especializados en Antropología. Lovaina, Universidad Católica de Lovaina.

Pineda, Luis.

2005 Juntos lo decidimos, juntos lo hacemos: presupuesto participativo en Carabaya y Sandia: de las demandas ciudadanas a la gestión participativa: informe de sistematización. Lima, SER,

REMURPE.

2003 Democracia participativa en los andes. Experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú. Lima, OXFAM GB, CICDA,

Remy, María Isabel.

2005 Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones. IEP, Lima.

Remy, María Isabel.

2004 Autoridad, gobierno y ciudadanía. Sociedades rurales en democracia. En: Eguren, Remy y Oliart, eds. Sepia X: Perú el problema agrario en debate. Lima, Sepia, pp 237-276.

Rojas, Patricia.

2008 La minería en Cajamarca. Cajamarca, Grufides, 2006 (presentación).
Disponible en: http://www.staepa-cajamarca.de/doku/vortrag_rojas.pdf.
Visualizado 13 mayo.

Sociedad nacional de minería, petróleo y energía.

2007 Memoria anual 2006. Lima, SNMPE..

Starn, Orin.

1991 Con los yanques todo barro. Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales. Lima, IEP.

Tumi, Jesús.

Participación de la sociedad civil en la gestión concertada del desarrollo local. (Sistematización de experiencias de concertación en Puno).
Lima, Grupo Propuesta Ciudadana (mimeo) 2001. en: <http://www.propuestaciudadana.org.pe/apc-aa/archivos-aa/7d6218eab2aa638e3557e0dd0d713487/puno.doc>

Vigila Cajamarca.

2006 Vigilancia a las industrias extractivas. Reporte 5 Balance 2006.
Cajamarca, Cedepas Norte.

Zárate, Patricia

2005 Participación ciudadana y democracia: perspectivas críticas y análisis de experiencias locales. Lima, IEP. 252 p

(Footnotes)

- 1 Para efectos del cuadro, hemos sintetizado y recategorizado algunos de los 16 problemas señalados en los planes comunales.
- 2 El recuento no incluye los pasivos de la mina San Nicolás, en operación durante la evaluación y tampoco los correspondientes a la mina Carolina, involucrados en el proyecto La Cima – Cerro Corona.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES

Av. Universitaria 1801 San Miguel - Lima

Teléfono: 51-1-6262000 anexo 4300

www.pucp.edu.pe/departamento/ciencias_sociales

dptoccss@pucp.edu.pe