

PERÚ: EL PROBLEMA AGRARIO EN DEBATE / SEPIA IX

PERÚ: EL PROBLEMA AGRARIO EN DEBATE

SEPIA IX

Editores
Manuel Pulgar-Vidal
Eduardo Zegarra
Jaime Urrutia



consorcio de investigación
económica y social

CARE

PERU
Regional Puno



Oxfam

Esta publicación ha sido posible gracias a la Fundación Mac Arthur Grant N° 00-61298 y a la colaboración de Oxfam GB, Consorcio de Investigación Económica y Social y Care-Puno.

©Seminario Permanente de Investigación Agraria
Tizón y Bueno 847, Lima 11
Telefax (511) 266-1232
E-mail: sepia@terra.com.pe
Web: <http://www.sepia.org.pe>

ISBN : 9972-9257-1-4

Impreso en el Perú
Primera edición, noviembre del 2002
1000 ejemplares
Producción editorial: SEPIA
Cuidado de la edición: José Luis Carrillo M.
Carátula: Juan Tokeshi

Hecho el depósito legal: 1501052002-4795

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este libro por cualquier medio sin permiso del Seminario Permanente de Investigación Agraria.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	11
TEMA I : GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES, BIODIVERSIDAD Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA	
Ponencia de balance: Recursos naturales y lucha contra la pobreza: ¿Una articulación posible? Una aproximación desde el derecho ambiental y el concepto de sostenibilidad / <i>Manuel Pulgar-Vidal</i>	21
Interacción entre pobreza y recursos naturales: Los productores de rumiantes menores en la costa norte del Perú / <i>Abelardo Rodríguez y Raúl Álvarez</i>	83
Bienes comunes enraizados: Descripción densa de dos casos de manejo comunitario en la Amazonia peruana / <i>Percy Summers y Danny Pinedo</i>	107
Recursos naturales y políticas públicas en el conflicto agrominero de Tambogrande / <i>Gina Alvarado</i>	148
Una estrategia campesina para lograr superar la pobreza y relacionarse con el mercado / <i>Ricardo Claverías y Cristóbal Quispe</i>	180

Aspectos sociales de los proyectos de desarrollo de conservación de suelos y manejo de recursos naturales / <i>Milagros Valenzuela y Éngelbert Barreto</i>	205
Los incentivos en el manejo de suelos y agua: Un estudio de casos en la sierra sur / <i>Augusto Cavassa y César Bedoya</i>	249
Gestión del espacio agrícola (<i>aynokas</i>) y agrobiodiversidad en papa (<i>Solanum spp</i>) y quinua (<i>Chenopodium quinoa wild</i>) en las comunidades campesinas de Puno / <i>Alipio Canahua, Mario Tapia, Antonio Ichuta y Zacarías Cutipa</i>	286
 TEMA II : AGUA, INSTITUCIONES Y DESARROLLO AGRARIO EN EL PERÚ	
Ponencia de balance:	
La investigación social sobre el manejo del agua de riego en el Perú: Una mirada a conceptos y estudios empíricos / <i>Eduardo Zegarra</i>	319
Sostenibilidad social de los sistemas de riego por aspersión / <i>Donaldo Pinedo y Tonicer Churata</i>	349
La copropiedad de la tierra, el derecho de uso de agua y el derecho de asociación en las organizaciones de usuarios del norte del Perú / <i>Antoinette Kome</i>	379
Institucionalidad del riego en el valle de Mala: Las reglas de operación de los usuarios regantes de Calango / <i>Julio Chávez</i>	398
Riego campesino: Formas organizativas de regantes en comunidades andinas del Cusco / <i>José Solís</i>	427

TEMA III: PUEBLOS, VILLAS Y CIUDADES INTERMEDIAS, GOBIERNOS
LOCALES, PROCESOS Y DINÁMICAS DE DESCENTRALIZACIÓN Y
ARTICULACIÓN DE LOS ESPACIOS

Ponencia de balance:

Espacio, poder y mercado: Preguntas actuales para una
vieja agenda / *Jaime Urrutia* 473

Las guerras del Tulumayo y las transformaciones del poder
local en el marco de la guerra contrasubversiva en Concepción,
Junín / *Juan Carlos Guerrero* 518

Plazas centrales e intermedias en Madre de Dios: Del
descubrimiento de Fitzcarrald (1893) al último censo
(1993) / *Julio Lossio* 550

Los límites para la concertación y la descentralización en
un contexto de autoritarismo: La mesa de concertación de
Huanta durante el fujimorismo / *Javier Ávila* 578

Familias campesinas y articulaciones económico-políticas:
El distrito de San Marcos al inicio del Proyecto Antamina /
Guillermo Salas 604

MESA ESPECIAL DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS

El trabajo educativo y la descentralización: Reflexiones
desde dos experiencias / *Patricia Ames* 647

Flujos de información en áreas rurales: El caso de Combayo,
Cajamarca / *Juan Fernando Bossio* 662

Impacto de los caminos rurales sobre las estrategias de
obtención de ingresos de los hogares / *Ricardo Fort y
Fernando Aragón* 689

PRESENTACIÓN

En cada presentación de Perú: El problema agrario en debate, el lector encuentra una porción de la historia del SEPIA. Cada uno de sus presidentes deja constancia de las características distintivas de esta comunidad de investigadores que ha logrado no solo sobrevivir a tiempos adversos, sino también recomponerse y consolidarse. No alteraré esta tradición; es más, la resaltaré en las líneas que siguen como una muestra más de cómo una institucionalidad sumamente flexible como la que tenemos ha logrado mantenerse y renovarse.

Una de las pruebas de la continuidad y renovación del SEPIA se encuentra en cada volumen de Perú: El problema agrario en debate. Volúmenes que incluyen textos inéditos de investigadores de distintas disciplinas y edades, investigadores con intereses y actividades variadas, con perfiles profesionales diversos y procedentes de distintas regiones de nuestro país. Todo lo cual está presente en este tomo, que incluye los mejores trabajos presentados en el SEPIA IX, realizado en octubre del 2001 en la ciudad de Puno.

Antes de presentar el texto propiamente dicho, quiero honrar la tradición marcada por los presidentes que me antecedieron, destacando la labor del SEPIA. Cada dos años, más de sesenta investigadores de distintas regiones, disciplinas, enfoques y edades nos reunimos, y durante tres o cuatro días discutimos y compartimos nuestras lecturas sobre diversos aspectos de la problemática agraria, rural y medioambiental. Pero además de las discusiones sobre nuestros temas de investigación y sobre los temas expuestos y comentados en las

sesiones de trabajo de cada SEPIA, en cada reunión estos investigadores comparten un espacio de reflexión con varias decenas de jóvenes profesionales y estudiantes que participan de la reunión y también con miembros de la comunidad académica de la región que acoge al SEPIA. Así, cada reunión bienal es a la vez una reunión de expertos, un punto de encuentro para investigadores de distintas disciplinas, una oportunidad para compartir espacios con jóvenes investigadores y para conocer e incorporar al SEPIA a los miembros de una región.

Si bien la reunión bienal es la actividad central del SEPIA, no es la única. Además de las actividades articuladas con la realización de cada reunión bienal —convocatoria a ponencias, concursos de becas, lectorías, reuniones de discusión de avances de investigación—, SEPIA realiza reuniones periódicas de discusión de temas específicos, promueve espacios de trabajo y reflexión entre investigadores y decididores de política, fomenta la incorporación de temas rurales en la agenda de los investigadores más jóvenes, y organiza y articula a investigadores agrarios a través de foros y discusiones temáticas. Actividades que son posibles gracias al esfuerzo y compromiso de los miembros del SEPIA con el tema agrario, rural o medioambiental en el país, pero sobre todo con los objetivos mismos del Seminario Permanente de Investigación Agraria.

De las muchas actividades del SEPIA, quiero compartir con los lectores dos que muestran cómo responde a nuevos retos. Luego de participar y trabajar en varios eventos sobre género y manejo de recursos en años anteriores, en el 2001 y el 2002 el SEPIA viene trabajando el tema a través de dos iniciativas claves. En primer lugar, el Grupo Conservación y Género-Perú formado por el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, la Escuela para el Desarrollo, el Instituto de Montaña, la Conservación Internacional y el SEPIA, con el fin de compartir la apuesta por la creación de puentes y trabajo conjunto que permita promover la conservación como parte del desarrollo, posible solo a través del trabajo participativo con enfoque de género. Con el auspicio de la Embajada de Holanda se está ejecutando el primer proyecto de este grupo. Se ha llevado a cabo tres talleres de formación y se tiene previsto un seminario internacional en noviembre de este año, así como la publicación de la sistematización de la experiencia.

En segundo lugar, gracias a una iniciativa del International Development Research Center (IDRC) de Canadá, el SEPIA, junto con varias instituciones que brindan programas de posgrado, coordina un programa de becas para la elaboración de tesis de maestría en temas de género y recursos naturales. Patricia Oliart es la coordinadora de este proyecto.

Este ejemplo, como otros, da cuenta de la voluntad y capacidad del SEPIA por mantenerse activo e incursionar en nuevos temas, como un espacio dinámico, flexible y abierto. Las iniciativas de los miembros del SEPIA son recogidas con entusiasmo y, en la medida de nuestras posibilidades, son apoyadas. Cada vez que un socio nos propone organizar un debate, una reunión de discusión, nos ayuda a mantener vivo el SEPIA.

Además de estas actividades complementarias y diversas, quizá hasta dispersas en algunos casos, el complemento fundamental a nuestra reunión bienal es la publicación del libro que contiene los mejores trabajos presentados en dicha reunión. Perú: El problema agrario en debate es no solo un libro que recoge ponencias de un seminario, sino que es pieza fundamental del registro de las preocupaciones de la comunidad académica en temas agrarios, rurales y medioambientales. Cada vez que se quiere revisar cuáles han sido los grandes temas o hitos en la discusión agraria en los últimos veinte años, se recurre a los volúmenes del SEPIA. Las posiciones, propuestas y temas centrales de cada momento se recogen en estos tomos. Tomos que además contienen “balances” de la investigación hasta ese momento en los temas seleccionados para cada reunión, balances que son parte fundamental de esta suerte de registro de la investigación en temas rurales en el Perú. A lo largo de la historia del SEPIA hemos discutido sobre la sociedad rural desde distintas entradas, sobre fenómenos climáticos, sociales y políticos que han afectado la vida en el ámbito rural, sobre el desempeño económico del agro y sobre el potencial y los riesgos asociados con el uso de nuestros recursos naturales, entre otros muchos temas, en los cuales se percibe siempre, dentro de la especialización disciplinaria de cada autor, la preocupación por incorporar aportes de otras disciplinas y posiciones.

El presente volumen no rompe en nada la tradición de Perú: El problema agrario en debate. Las cuatro secciones del libro dan cuen-

ta de temas centrales para el futuro del medio rural peruano que además marcan una clara continuidad con lo discutido y publicado en el texto anterior (SEPIA VIII). La primera sección, la más extensa, por el impresionante número de ponencias que se presentaron, une dos temas, recursos naturales y biodiversidad y superación de la pobreza, los que, habiendo estado presentes en varios SEPIA, no se habían articulado lo suficiente. En la segunda sección se incluyen trabajos ligados al tema del manejo del agua. La tercera sección contiene los trabajos presentados en el marco de la preocupación sobre las dinámicas y la articulación de espacios locales. Finalmente, hemos incluido una cuarta sección con tres trabajos que fueron parte de una mesa especial de discusión sobre privatización de servicios.

Los trabajos presentados dentro del tema Gestión de recursos naturales, biodiversidad y superación de la pobreza dan cuenta de cómo el tema ambiental y de manejo de recursos se cruzan en distintos escenarios con el dramático tema de la pobreza rural. En la ponencia de balance, Manuel Pulgar-Vidal discute estas relaciones desde su disciplina, el Derecho, bajo el paraguas del concepto de sostenibilidad. Los trabajos que acompañan este balance muestran aspectos de esta relación en espacios marcados por dinámicas distintas. Dos trabajos de la costa norte son una muestra de la heterogeneidad de relaciones entre pobreza y medio ambiente presentes en un espacio regional. Abelardo Rodríguez y Raúl Álvarez discuten esta relación a la luz de las actividades de los productores de rumiantes menores. Gina Alvarado discute el sonado caso de Tambogrande, situándolo en el contexto del conflicto entre agro y minería. Tomando la sierra como escenario, Ricardo Claverías presenta una estrategia campesina para relacionarse con el mercado; Alipio Canahua y Mario Tapia abordan el tema de pobreza y el uso de recursos naturales a partir de la gestión del espacio agrícola y la agrobiodiversidad en la papa y la quinua; Augusto Cavassa y César Bedoya discuten los incentivos para el manejo de recursos claves en la sierra; por su parte, Milagros Valenzuela y Éngelbert Barreto analizan los aspectos sociales de los proyectos de conservación de suelos y manejo de recursos naturales en comunidades de la sierra del Cusco. Finalmente, el trabajo de Percy Summers y Danny Pinedo presenta una reflexión sobre el manejo comunitario de los recursos naturales en la Amazonía.

El tema de Agua, instituciones y desarrollo agrario en el Perú se presenta con el trabajo de Eduardo Zegarra, que recorre desde la economía los mercados de agua de riego en el Perú a partir de la literatura internacional. Acompañan este trabajo cuatro textos que abordan el tema desde distintas entradas, con gran énfasis en el rol de las organizaciones de regantes en el manejo del recurso agua. Donaldo Pinedo y Tonicer Churata reflexionan sobre la sostenibilidad social de sistemas de riego altamente tecnificados, a partir de la comunidad campesina de Sipascancha, Cusco. Antoinette Kome analiza las organizaciones de usuarios en el norte del Perú. Julio Chávez, sobre la base de un caso (en el valle de Mala), discute la institucionalidad del riego en los valles. Finalmente, José Solís también discute la organización de los regantes, pero en un contexto distinto, el de la comunidad campesina.

El tercer tema se denominó “Pueblos, villas y ciudades intermedias, gobiernos locales, procesos y dinámicas de descentralización y articulación de los espacios”. La ponencia de balance preparada por Jaime Urrutia revisa los grandes temas de la articulación de lo rural con lo urbano en el marco del difuso proceso actual de descentralización, partiendo del reconocimiento de lo recurrente de este tema en nuestra historia. Los cuatro trabajos incluidos pueden agruparse bajo dos temas: cambios en la estructura de poder en el nivel local y temas de articulación social, política y económica de lo local. Sobre lo primero, Javier Ávila, a partir de su trabajo sobre la mesa de concertación de Huanta, discute problemas de gobernabilidad en espacios locales en contextos autoritarios. Juan Carlos Guerrero revisa los cambios en el poder local en el marco de la guerra contrasubversiva. En el segundo tema, Guillermo Salas analiza la articulación de las familias campesinas a raíz del inicio de un proyecto minero. Finalmente, Julio Lossio analiza el caso de Madre Dios para discutir la noción de plazas centrales e intermedias.

El libro tiene como última sección tres trabajos presentados en una mesa especial de discusión sobre la descentralización de algunos servicios. Patricia Ames discute el tema de la descentralización del sector educación a partir de su experiencia de investigación sobre escuelas rurales de la sierra y selva de nuestro país. Juan Fernando Bossio presenta una experiencia concreta de acercamiento de infor-

mación hacia pobladores rurales en Cajamarca. Ricardo Fort y Fernando Aragón estiman el impacto que tienen los caminos rurales en las estrategias económicas de los hogares rurales.

Así, pues, este tomo da cuenta de lo que fue la reunión del SEPIA en Puno. Reunión que contó con treinta y cuatro ponentes, veintinueve comentaristas y más de doscientos participantes. Como manda nuestro estatuto, en el marco de la reunión bienal se realizó nuestra Asamblea General, en la que se incorporó como socios a Gina Alvarado Merino, Patricia Ames Ramello, Javier Ávila Molero, Juan Fernando Bossio Montes de Oca, Alipio Canahua Murillo, Augusto Cavassa Gómez, Rosario Gómez Gamarra, José Gonzales Ríos, Isabel Hurtado Galván, Miguelina Leibson Q. de la Parra, Ángel Mujica Sánchez, Patricia Oliart Sotomayor, Édgar Pebe Díaz, Manuel Pulgar-Vidal Otárola, Guillermo Salas Carreño, Ricardo Sevilla Panizo, José Solís Mora y Eduardo Zegarra Méndez.

Asimismo, se eligió a los nuevos cuatro miembros del Consejo Directivo. Fueron elegidos Patricia Oliart, María Mayer, Jaime Urrutia y Manuel Pulgar-Vidal en reemplazo de los salientes Alejandro Diez, María Elena Vattuone, Carmen Felipe Morales y Laureano del Castillo.

La reunión de Puno fue posible gracias al trabajo conjunto del Consejo Directivo y de varios miembros de nuestra institución. Sin embargo, debemos agradecer especialmente el esfuerzo de Alejandro Diez, nuestro ex presidente, y el de Lourdes Fernández, secretaria ejecutiva del SEPIA, por la organización y éxito del evento. El apoyo financiero de la Fundación Mac Arthur permitió la realización de la reunión. Asimismo, contamos con el generoso apoyo de ICCO, FOVIDA, CIES, Proyecto PRA, ICRAF y de dos entidades de la región: CARE Puno y la Universidad Nacional del Altiplano, que actuaron como coorganizadores del evento. A todos ellos les estamos profundamente agradecidos.

Termino esta presentación con dos pequeñas notas. En primer lugar, mi agradecimiento a los miembros del SEPIA por haberme confiado la responsabilidad de conducir el grupo de trabajo. Ser presidenta del SEPIA es un gran honor. Al SEPIA le debo mucho, pues mi desarrollo profesional ha estado muy ligado a mi participación en SEPIA desde mis últimos años de universidad. Por ello puedo afir-

mar que el SEPIA cumple un importante papel como espacio integrador de investigadores jóvenes a la comunidad académica. En segundo lugar, quiero terminar hablando del inicio de un nuevo ciclo. Como es usual estando a menos de un año del próximo SEPIA, todo comienza nuevamente. Así, cuando este libro llegue a sus manos, la convocatoria para el SEPIA X estará abierta (los términos de referencia se encuentran en nuestra página web: www.sepia.org.pe). El próximo SEPIA se realizará en agosto del 2003 en la ciudad de Pucallpa y esperamos contar con la presencia de todos los amigos y socios del SEPIA para continuar con este gratificante esfuerzo y celebrar juntos nuestra décima reunión, SEPIA X.

*Carolina Trivelli
Presidenta del Consejo Directivo
SEPIA 2001-2003*

TEMA I

GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES,
BIODIVERSIDAD Y SUPERACIÓN
DE LA POBREZA

RECURSOS NATURALES Y LUCHA CONTRA LA POBREZA: ¿UNA ARTICULACIÓN POSIBLE? UNA APROXIMACIÓN DESDE EL DERECHO AMBIENTAL Y EL CONCEPTO DE SOSTENIBILIDAD¹

Manuel Pulgar-Vidal

Las preguntas planteadas por el Consejo Directivo del Seminario Permanente de Investigación Agraria para la elaboración de esta ponencia de balance, parten de una serie de supuestos²: “no es necesariamente cierto que sean los pobres rurales los que más deterioran el ambiente”; “es muy probable que haya sido la abundancia y diversidad de la base de los recursos naturales con la que cuenta el país, respecto de otras regiones del mundo, la que ha permitido que este círculo vicioso entre pobreza y deterioro de los recursos naturales se haya podido sostener por tanto tiempo”; “se desconoce cuáles son las políticas gubernamentales y entornos institucionales que promueven la creación de un círculo virtuoso entre reducción de la pobreza y preservación del medio ambiente”, luego de los cuales se plantean los interrogantes: ¿Es posible identificar el vínculo causal entre pobreza y deterioro de la base de recursos naturales? ¿Es la escasa dotación de recursos naturales de una zona lo que condiciona la pobreza de sus habitantes? O, por el contrario, ¿es la condición de pobreza la que los obliga a un uso inadecuado de los recursos naturales a los que acceden? Y, finalmente, ¿es posible identificar actores claves o expe-

1. El autor reconoce que este texto no constituye el texto final de la ponencia de balance para el SEPIA IX, el que se verá enriquecido con los comentarios del panel y la discusión que se genere como parte de su presentación. Ha querido presentar fundamentalmente los elementos que constituyen parte del debate sobre pobreza y recursos naturales.

2. SEPIA IX: Términos de referencia. Tema 1: Gestión de recursos naturales, biodiversidad y superación de la pobreza.

riencias concretas que hayan logrado unir los objetivos de sostenibilidad, equidad y eficiencia en sus acciones?

A partir de este planteamiento, las aproximaciones al tema “gestión de recursos naturales, biodiversidad y superación de la pobreza”, podrían ser de lo más variadas. Desde un análisis a partir de estudios de caso, una evaluación de estadísticas en función de zonas ambientalmente críticas y pobreza, una aproximación económica al tema, o muchas otras. Por ello, he preferido desarrollar el tema a partir de mi especialidad, el Derecho, a fin de plantear cómo esta herramienta, y más específicamente el Derecho Ambiental, puede dotar de instrumentos valiosos a las estrategias de lucha contra la pobreza.

He partido de la premisa de que los principios y las más importantes instituciones del derecho en el Perú son parte del sistema romano-germánico, cuyo origen en muchos casos se remonta a instituciones del derecho romano, capaces de resolver los problemas que el aprovechamiento comercial de los recursos naturales y el impacto de los mismos en variables sociales y ambientales pueden tener. Parto también de la premisa de reconocer la dificultad que este sistema tiene de actualizarse y adecuarse a los tiempos. Ello es ampliamente reconocido, pero, lamentablemente, poco trabajado. La Pontificia Universidad Católica del Perú solicitó a los candidatos al doctorado en Derecho, investigaciones sobre la relación entre el derecho y el avance tecnológico. Marcial Rubio Correa desarrolló una interesante investigación³ a través de la cual evidenció cómo el derecho de familia y los principios romanos recogidos en nuestro Código Civil no eran capaces de responder los interrogantes que la fecundación *in vitro* plantea sobre el particular.

En contraposición a ello, los países más desarrollados –regidos mayormente por las reglas del *common law* (derecho común)– han sido capaces de, a partir del precedente judicial o la aprobación de reglas específicas sometidas a procedimientos más ágiles, ir adecuándose a las necesidades que plantea el concepto de sostenibilidad del desarrollo.

3. Rubio Correa, Marcial: *Las reglas del amor en probetas de laboratorio: Reproducción humana asistida y derecho*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-Fondo Editorial, 1996.

A partir de esta aproximación desde el derecho, ingreso a temas que considero son fundamentales como herramientas en estrategias de lucha contra la pobreza: derecho de propiedad, acceso a recursos naturales, tierra y territorio de comunidades indígenas, descentralización, participación y ordenamiento territorial.

Pretendo analizar instituciones como el derecho de propiedad para evaluar cómo la separación entre derecho de superficie y recursos del subsuelo son el origen no solo de innumerables relaciones conflictivas sino también de acuerdos injustos que agravan condiciones de pobreza. O cómo la modificación constitucional en el tema de tierras de las comunidades y la poca precisión que existe respecto del derecho que ellas tienen sobre la tierra y la extensión que ello implica en el aprovechamiento de recursos ubicados en las mismas. También cómo la carencia de información y consulta agrava este tipo de situaciones.

Desde otra perspectiva, ingreso también al tema del centralismo y la ausencia del Estado, el mismo que en la última década se concentró fundamentalmente en la promoción de grandes iniciativas de aprovechamiento de recursos naturales, luego de lo cual, básicamente por razones electorales, se retiró dejando atrás relaciones conflictivas y expectativas insatisfechas que en el actual gobierno se han visto inmediatamente reflejadas en movilizaciones en todo el país.

La otra aproximación la planteo a partir del concepto de sostenibilidad, tan en boga en los últimos años, y que plantea retos novedosos así como la necesidad de enfrentar variables que habitualmente se entendían como contradictorias: crecimiento económico y protección ambiental, equidad social y ambiente.

Complementariamente, esta ponencia de balance enfoca otros elementos que en la gestión de recursos naturales resultan fundamentales: participación, descentralización y canon, elementos que por otro lado forman parte de cualquier estrategia de lucha contra la pobreza, todo ello como un aporte desde una nueva aproximación a un tema sobre el cual las acciones resultan urgentes.

LOS RECURSOS NATURALES: ¿FUENTE DE NUESTRO INCIPIENTE DESARROLLO?

PERÚ, EXPORTADOR DE MATERIA PRIMA

El Perú ha sido tradicionalmente un país exportador de materias primas, con grandes riquezas naturales pero con pocas capacidades —o capacidades subutilizadas y no adecuadamente promovidas— para agregar valor (en general) a sus procesos de producción y de transformación.

Ciertamente, el paradigma de ser un país con ingentes recursos naturales pero con limitado desarrollo tecnológico aún se mantiene y acentúa las distancias con respecto a los países industrializados, e incluso con países de la región tales como Brasil y Chile, que paulatinamente han apostado por la investigación y el desarrollo de productos competitivos como una alternativa viable y rentable para generar bienestar interno⁴. En general, las actividades de transformación de nuestros recursos naturales han estado definidas por iniciativas coyunturales y no por políticas de Estado planificadas en el largo plazo⁵.

4. Algunos analistas hacen una constatación muy interesante, directamente relacionada con el Perú. En efecto, señalan que hay una fuerte correlación entre el contexto físico —medido por la distancia de la línea ecuatorial— y los ingresos de los países y que, más aún, hay asimismo vínculos muy sorprendentes entre la geografía y las tasas de crecimiento económico, que se condicionan a su vez por factores que afectan las condiciones de trabajo y productividad, entre ellas: enfermedades tropicales, calidad del suelo y las aguas, costos de transporte, entre otros. Estas últimas son, sin lugar a dudas y, unidas a políticas públicas desincentivadoras de los procesos de investigación y desarrollo, variables que han limitado también enormemente las posibilidades de desarrollo del país (véase Gavin, Michael y Ricardo Asuman: “Naturaleza, desarrollo y distribución en América Latina: Evidencias sobre el rol de la geografía, el clima y los recursos naturales”, en Donald Brean y Manuel Glave, editores: *Recursos naturales y desarrollo. Un diálogo canadiense latinoamericano*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social/Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, 2000).

5. Aunque no se cuenta con detalles cuantitativos ni cifras al respecto, es muy interesante el trabajo que un laboratorio peruano (Hersil S.A.) hace en el nivel de plantas con potencial medicinal en el Perú. Esta empresa ha iniciado un *joint venture* con la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM) para la investigación, desarrollo y comercialización de plantas medicinales. Hersil aporta sus capacidades de producción y comercialización y la UNALM sus reconocidas capacidades en investigación y desarrollo. Como resultado de esta iniciativa, se encuentran muy bien posicionadas en el mercado diversas marcas de uña de gato tales como VIBE. Como elemento interesante de este esfuerzo, se encuentran involucradas y participan comunidades asháninkas que cultivan y cosechan la uña de gato.

Por ejemplo, Brack ha hecho un trabajo muy interesante de identificación de áreas y sectores en los cuales la diversidad biológica (recurso natural que abunda en el Perú) ofrece un interesante potencial a ser aprovechado. Hace referencia a “econegocios”, a partir de los cuales pueden generarse oportunidades de inversión y consiguiente trabajo, particularmente a nivel de comunidades campesinas y nativas y poblaciones locales. La diversidad biológica, como pilar para el desarrollo de la biotecnología y de diferentes sectores productivos (agricultura y la producción de fármacos), ofrece una alternativa inmediata para reorientar los paradigmas de desarrollo en el país⁶.

Para efectos de este trabajo, lo que resulta interesante es que, curiosamente, la diversidad biológica tiene como contrapartida obligada la referencia a comunidades campesinas y nativas que la aprovechan directamente, y en cuyas tierras está ubicada gran parte de la misma. En este sentido, la diversidad biológica se presenta en la actualidad en un contexto físico y geográfico en el cual hay una evidente situación de pobreza económica.

Si bien el Perú cuenta con plantas medicinales, tintes naturales, cultivos nativos promisorios, potencial para la acuicultura, pesquerías interesantes y potencial agroforestal, entre otros elementos que podrían constituirse en pilares o alternativas viables para la generación de ingresos y empleo en general, quienes más cercanos se encuentran a estas potencialidades son, por lo general, las comunidades pobres y ellas carecen de posibilidades de aprovecharlas.

RECURSOS NATURALES Y ZONAS CRÍTICAS

Michael E. Colby⁷ reconoce que lo que en la actualidad se denomina problemas ambientales, no son nada nuevos y que es probable que estos hayan contribuido al colapso de muchas civilizaciones an-

Este simple ejemplo intenta evidenciar cómo sí hay iniciativas exitosas que han apostado –previo proceso de investigación y desarrollo– a agregar valor a los recursos utilizados. Para mayores datos revisar: <http://www.hersil.com.pe>.

6. Brack, Antonio: “Diversidad biológica y mercados”, en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VIII*. Lima: SEPIA, julio del 2000.

7. Colby, Michael E.: “La administración ambiental en el desarrollo: Evolución de los paradigmas”, en *Trimestre económico*. México, julio-setiembre de 1991.

Cuadro 1
ALGUNOS DATOS SOBRE RECURSOS NATURALES Y PBI

En la segunda mitad de los noventa, el Perú experimentó un gran crecimiento económico reflejado en casi 43 por ciento de incremento del PBI. En este sentido, la economía nacional se ha destacado como una de las de mayor crecimiento en América Latina. En los últimos años, por ejemplo, el crecimiento acumulativo del PBI en el Perú con respecto a otros países de América Latina, ha sido de 6,1 por ciento, lo que lo coloca en primer lugar a nivel de la región.

En cuanto a la distribución del PBI por sectores, entre el sector agropecuario, la pesca y la minería se llega a 22,3 por ciento, constituyendo el comercio y los servicios, la manufactura y la construcción el restante 77 por ciento.

Para fines referenciales, a nivel de productos, los más exportados en 1999 incluyeron: minerales (cobre, zinc, oro, estaño, plata, US \$ 3.000 millones), petróleo y derivados (US\$ 250 millones), agrícolas (US\$ 280 millones) y pesqueros (US\$ 600 millones).

teriores. A partir de esta premisa, propone cinco paradigmas básicos en la relación entre los seres humanos y la naturaleza, estableciendo las diferencias básicas entre cada una de ellas.

Así, al referirse al paradigma de “economía de frontera” –frase usada por Boulding (1966)– precisa que este enfoque trata a la naturaleza como una oferta infinita de recursos físicos, donde el imperativo dominante es “el progreso como crecimiento y prosperidad económica infinita”, y el régimen de propiedad prevaleciente el que se sustenta en la privatización.

Frente a este, el paradigma de la protección ambiental tiene como imperativo dominante al intercambio, como el que se da entre ecología y crecimiento económico; el de administración de recursos; el de “sostenibilidad” como restricción necesaria para el crecimiento verde, siendo los otros los del ecodesarrollo y el de la ecología profunda.

Respecto de ello, Pascó-Font señala que la concepción de lo que Colby y Sagasti denominan “economía de la frontera”, que data de los años cincuenta, tomaba a los recursos naturales como ilimitados, de manera que el desarrollo económico no estaba vinculado o afecta-

ba a la naturaleza. En contraposición, a fines de los sesenta y principios de los setenta, aparece la visión de ecología profunda que plantea la visión totalmente opuesta: el hombre destruye la naturaleza con sus opciones y es él quien debe adaptarse a su entorno reduciendo el crecimiento poblacional, entre otros factores. De la confluencia de estas dos corrientes han surgido corrientes que han ido de la simple protección ambiental a una visión más sofisticada y holística de ecodesarrollo, que integra factores sociales con metas económicas y ecológicas de largo plazo⁸.

El Perú de los últimos veinte años pareciera no haber superado el paradigma de la ecología de frontera, aunque el discurso en algunos casos –o el marco legal en otros– puede haber pasado hacia el paradigma de la protección ambiental o el del ecodesarrollo. Confirmar ello no resulta nada complejo. El Consejo Nacional de Población señala en un documento sobre población y medio ambiente⁹ que “en un territorio como el peruano, con gran variedad de climas, paisajes y recursos, desde el desierto costeño hasta la selva amazónica, pasando por los valles interandinos y la puna, ha sido especialmente trágica la forma como, dentro del modelo exportador primario, no solo no se aprovechó en todo su potencial la diversidad de los recursos naturales, sino que esto fue afectado en parte, al tratar de imponer producciones de unos pocos bienes primarios (agricultura de exportación, explotación minera, de harina de pescado, etcétera), en la mayoría de los casos con tecnologías extrañas y no apropiadas, descuidándose el mantenimiento del recurso a largo plazo, con consecuencias graves en el medio ambiente, lo que a la larga solo ha repercutido en un mayor deterioro de las condiciones de vida de la población”.

El mismo documento señala que en este contexto el proceso de explotación de recursos y el de producción y consumo de bienes y servicios, continúa afectando la base de éstos y los asentamientos humanos en general. El nivel de afectación identificado es:

8. Pascó-Font Alberto: *Desarrollo sustentable en el Perú*. Lima: Agenda Perú, octubre de 1999, pp. 1-2.

9. Consejo Nacional de Población: *Población y medio ambiente en el Perú: Síntesis de la problemática*. Documento no impreso, sin fecha. Biblioteca de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental N° BIB 1771.

En la sierra:

- Sobreutilización y erosión de suelos.
- Ocupación de tierras por campesinos sin vocación agropecuaria y en continuo desplazamiento.
- Degradación de pastos por sobrepastoreo, introducción de especies exóticas o prácticas de manejo inadecuadas.
- Deforestación de tierras de protección.
- Disminución del recurso agua o pérdida de calidad del mismo.
- Extinción de especies de alto valor económico.
- Contaminación y destrucción de recursos naturales por parte de la minería.
- Educación inadecuada al medio ecológico y a la cultura andina.
- Imposición de tecnologías extrañas.

En la costa:

- Salinización del suelo.
- Erosión eólica.
- Degradación de bosques secos.
- Contaminación de bahías por desechos y otros.

En la selva:

- Irracional explotación de bosques por colonos andinos.
- Deforestación.

Este diagnóstico no hace sino confirmar lo que desde hace quince años la desaparecida Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales-ONERN, identificó como “zonas ambientalmente críticas” y que coinciden con zonas de intensiva explotación de recursos naturales. En el cuadro 2 se presenta estas áreas críticas y los criterios usados para su determinación.

Es paradójico apreciar cómo este análisis de áreas ambientales críticas presenta, dentro de los aspectos socioeconómicos, la misma variable de “baja calidad de vida” como elemento para determinar la situación crítica de ella. Esto nos lleva de inmediato al debate sobre la pobreza como causa o efecto de los problemas ambientales.

Es, por otro lado, pertinente señalar que en 1986, fecha de publicación del “Perfil Ambiental del Perú”¹⁰ –que incorpora la

10. Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales: *Perfil ambiental del Perú*. Lima: ONERN, mayo de 1986.

Cuadro 2

ÁREAS AMBIENTALES CRÍTICAS POR REGIONES NATURALES, ASPECTOS PARA SU DETERMINACIÓN Y PRIORIZACIÓN

Aspectos para la determinación de las áreas críticas	Región costa			Región sierra			Región selva			
	Zona Tumbes-Piura	Zona Chillón-Rímac-Lurín	Zona Ilo-Locumba	Zona Cajamarca	Zona Puno	Zona Paco-La Oroya	Zona selva central	Zona Huallaga Central Bajo Mayo	Zona Pastaza-Tigre Amazonas	Zona de Madre de Dios
Aspectos ecológicos	<ul style="list-style-type: none"> - Salinización severa de suelos - Deforestación - Alta sismicidad - “Fenómeno El Niño” que acarrea pérdidas cuantiosas - Destrucción de esteras y de su potencial hidrológico 	<ul style="list-style-type: none"> - Urbanización acelerada de suelos agrícolas - Contaminación del aire, suelos y aguas marinas y continentales - Agotamiento de la pesca industrial - Marenomos - Alta sismicidad - Erosión en las cuencas de los ríos - Huaycos e inundaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Intensa contaminación por relaves mineros, de aguas marinas y continentales - Agotamiento de la pesca industrial - Alta sismicidad - Maremotos - Intensa contaminación atmosférica 	<ul style="list-style-type: none"> - Contaminación de ríos por relaves mineros - Erosión de suelos - Sobrepastoreo y destrucción de pastizales - Alta sismicidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Sequías severas e inundaciones - Sobrepastoreo, destrucción de pastizales - Contaminación de ríos por relaves mineros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Contaminación del aire, suelos y ríos - Sobrepastoreo, destrucción de pastizales - Erosión de suelos - Baja calidad de vida - Desocupación y subempleo - Urbanización acalorada - Turgurización - Fuertes migraciones estacionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Deforestación - Contaminación de ríos por minas - Erosión de suelos - Colonización masiva y espontánea - Baja calidad de vida 	<ul style="list-style-type: none"> - Deforestación - Erosión de suelos - Colonización masiva y espontánea - Baja calidad de vida 	<ul style="list-style-type: none"> - Notable contaminación de ríos por petróleo - Deforestación - Inicio de la colonización 	<ul style="list-style-type: none"> - Deforestación - Contaminación de ríos - Alteración de la red hidrográfica - Intensas migraciones - Baja calidad de vida
Aspectos socio-economicos	<ul style="list-style-type: none"> - Urbanización - Tugurización - Baja salinidad - Desocupación y subempleo 	<ul style="list-style-type: none"> - Urbanización acalorada - Tugurización intensa - Baja calidad de vida - Desocupación y subempleo acentuado - Concentración industrial altamente contaminante 	<ul style="list-style-type: none"> - Ubanización intensa - Tugurización - Baja calidad de vida - Desocupación y subempleo - Zona calificada como deprimida. 	<ul style="list-style-type: none"> - Baja calidad de vida - Desocupación y subempleo - Zona calificada como deprimida. 	<ul style="list-style-type: none"> - Baja calidad de vida - Desocupación y subempleo - Zona calificada como deprimida 	<ul style="list-style-type: none"> - Desocupación y subempleo - Urbanización acalorada - Turgurización - Fuertes migraciones estacionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Colonización masiva y espontánea - Baja calidad de vida 	<ul style="list-style-type: none"> - Colonización masiva y espontánea - Baja calidad de vida 	<ul style="list-style-type: none"> - Inicio de la colonización 	<ul style="list-style-type: none"> - Intensas migraciones - Baja calidad de vida

Aspectos para la determinación de las áreas críticas	Región costa			Región sierra			Región selva			
	Zona Tumbes-Piura	Zona Chillón-Rímac-Lurín	Zona Ilo-Locumba	Zona Cajamarca	Zona Puno	Zona Paco-La Oroya	Zona selva central	Zona Huallaga Central Bajo Mayo	Zona Pastaza-Tigre Amazonas	Zona de Madre de Dios
Aspectos de planificación y desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> - Importantes proyectos de rehabilitación tras el fenómeno El Niño - Proyectos de irrigación Puyango-Tumbes, Chira-Piura - Zona estratégica, turismo y comercio 	<ul style="list-style-type: none"> - Proyectos de saneamiento urbano - Eje económico, administrativo, político y financiero del país 	<ul style="list-style-type: none"> - Potencial de recursos mineros principalmente 	<ul style="list-style-type: none"> - Centro piloto del Programa Nacional de Conservación de Aguas y Suelos - Proyecto Agrosilvo-Peruano de la UNTC - Buen potencial de recursos naturales 	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto de rehabilitación - Proyectos de rescate de tecnología tradicional - Potencial de recursos estratégicos (uranio) 	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto de trasvase del río Mantaro - Proyectos de conservación de aguas y suelos - Potencial minero metálico 	<ul style="list-style-type: none"> - Buen potencial agrícola-forestal - Proyectos espaciales de desarrollo - Área de abastecimiento directo para Lima de fácil acceso y cercanía 	<ul style="list-style-type: none"> - Buen potencial agropecuario forestal - Proyecto especial de desarrollo - Área de abastecimiento para la cuenca norte 	<ul style="list-style-type: none"> - Potencial petrolífero más importante del país - Buen potencial de recursos renovables 	<ul style="list-style-type: none"> - Buen potencial aurífero en explotación. - Zona estratégica fronteriza - Buen potencial de recursos naturales renovables

Fuente: Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), Agencia para el Desarrollo Internacional (AID): Perfil ambiental del Perú, mayo de 1986.

identificación de las áreas críticas presentadas en el cuadro 2-, ya existía en algunas de estas áreas identificación de serios impactos ambientales que pueden haberse visto agravados por el desarrollo de nuevos megaproyectos mineros en zonas como Cajamarca, incremento de producción en áreas como La Oroya o, finalmente, riesgos mayores por las tendencias al desarrollo minero en la zona de Piura.

Esto evidencia la poca consideración que ha tenido la variable ambiental en el desarrollo de nuevos proyectos productivos basados en la variable de crecimiento económico, enfoque central de la política de desarrollo de la última década.

Respecto a las soluciones frente a esta realidad, la “Carta de Navegación”¹¹ plantea, bajo el capítulo de Ecología, diagnósticos por recurso y propuestas de solución a corto plazo y para el período del actual gobierno. Es preciso citar algunos de estos diagnósticos y evaluar las propuestas allí planteadas.

Así, respecto del recurso agua, se reconoce el desbalance entre la densidad poblacional y la disponibilidad del agua. La costa es el área más poblada y la que, a su vez, sufre de mayor escasez de ese recurso. A ello se suma el problema de la baja calidad del agua para consumo humano. Frente a esta realidad, para el medio urbano se plantea, a corto plazo, consolidar el proceso de participación del sector privado en el sector saneamiento bajo el sistema de concesiones. En el rural se propone fortalecer la gestión municipal mediante el apoyo de la SUNASS a las Juntas de Agua. Asimismo, para el mediano plazo se plantea establecer tasas adecuadas de vertimiento que cubran por lo menos el costo del monitoreo de la calidad del agua, y para el final de los cinco años, haber desarrollado una gestión integral de cuencas.

Para el recurso suelos y biodiversidad se reconoce que el mecanismo de mercado no es un mecanismo de coordinación efectivo y eficiente para su preservación y manejo. Asimismo, se reconoce los continuos conflictos que pueden presentarse en áreas de alta biodiversidad por su potencial adicional en el aprovechamiento de recursos no renovables. Frente a ello se propone consolidar, en el corto plazo, una

11. Carta de Navegación: Propuestas de acción para el Estado. Julio del 2001, en www.cartadenavegación.com.

experiencia piloto de ordenamiento territorial y celebrar contratos de administración en áreas protegidas, y para el final del gobierno, contar con una estrategia para, al estilo de Costa Rica, disponer de un centro de investigación de biodiversidad. Al respecto, es conveniente resaltar la reciente aprobación de la Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica del Perú, que establece lineamientos importantes para alcanzar dicho objetivo.

Finalmente, en el tema forestal se hace evidente que el volumen de cubierta forestal no se traduce en un potencial desarrollo y crecimiento del país ya que, por su abundancia, algunos recursos naturales han sido explotados de manera indiscriminada a cambio de recibir beneficios a corto plazo. Nuevamente, en este caso se promueve la participación del sector privado en proyectos productivos de manejo forestal en sierra y selva.

CUADRO 3
CARACTERÍSTICAS Y DATOS SOBRE LA EXPLOTACIÓN
DE RECURSOS NATURALES EN EL PERÚ

RECURSOS MINEROS

El Perú ha sido y es un país eminentemente minero. Los ingresos provenientes de las exportaciones de minerales han representado entre 40 y 50 por ciento del ingreso total por exportaciones. En el año 2000 la exportación de minerales generó US\$ 3200 millones (47,5 por ciento del ingreso por exportaciones). En esta década se esperan inversiones por US\$ 10 000 millones. Solamente Antamina elevará los ingresos anuales en US\$ 800 millones. El Perú es un país que incluso en el nivel de minerales es diverso, lo cual le da ciertas ventajas en cuanto a la fluctuación de los precios internacionales.

La minería aporta de manera sustancial al fisco nacional (solamente Yanacocha aportó el año pasado US\$ 56 millones a la SUNAT). Los enclaves mineros son aún percibidos como centros de contaminación y de afectación negativa a la sociedad. Sin embargo, en muchas áreas rurales la minería ofrece una de las pocas posibilidades reales de desarrollo.

Durante los años noventa, la privatización generó ingresos de US\$ 1177,3 millones y compromisos de inversión asociados de US\$ 3791,4 millones (gran parte relacionados a Antamina). En el periodo transcurri-

do desde el inicio de las privatizaciones, las exportaciones se han más que duplicado (de US\$ 1473 millones en 1993 a más de US\$ 3000 millones).

De acuerdo con el análisis sobre el sector realizado por GRADE¹², la minería formal genera 60 000 puestos de trabajo, con un adicional de entre 20 000 y 30 000 generados por la minería artesanal, con un total de compras anuales del sector de US\$ 1400 millones y con un monto valorizado de pasivos ambientales de US\$ 1162,7 millones.

Como parte de este análisis se realizó una encuesta a fin de identificar los temas prioritarios en la relación minería-sostenibilidad. De ella se desprendió, como tema de mayor prioridad, el “desarrollo local” seguido por el de desempeño ambiental de la minería y el de desarrollo de capacidades de la sociedad civil para participar en el proceso de la toma de decisiones.

Las relaciones actuales entre minería y comunidad son altamente conflictivas en áreas del país como Cajamarca y Piura, y Cerro de Pasco y otras en menor magnitud.

RECURSOS HIDROCARBURÍFEROS

Durante los últimos años, el sector petrolero en el Perú está atravesando por una etapa poco favorable. El valor de la producción nacional de hidrocarburos representó en el periodo 1990-1998 4,5 por ciento del PBI global, mientras que en 1990 el valor del PBI hidrocarburos era de 5,0 por ciento del PBI total. En 1998 se redujo a solo 3,4 por ciento del PBI total, como consecuencia de la disminución en la producción de petróleo crudo. Cabe reconocer que el petróleo se ubica entre los mayores productos de exportación, al ser el cuarto producto en importancia, después del cobre, la harina de pescado y el zinc.

La participación del petróleo y derivados en las exportaciones totales alcanzó un promedio de 5,2 por ciento en los noventa, pero con una tendencia descendente, al pasar de 7,8 por ciento en 1990, a 3,9 por ciento en 1998.

Entre 1991 y 1994 la producción de petróleo nacional registró un periodo de expansión en la producción. Sin embargo, a partir de 1995 comienza una etapa de contracción, esto asociado al agotamiento natu-

12. Grupo de Análisis para el Desarrollo: Documento presentado en la Segunda Reunión del Grupo Asesor, Coordinadores y Observadores del Proyecto MMSD América del Sur. Lima, 24 y 25 de setiembre del 2001.

ral de los campos conocidos, así como a los pobres resultados de los pozos exploratorios realizados en los últimos años, ya que de los veintiocho pozos exploratorios efectuados entre 1995 y 1998, solo alrededor de cuatro o cinco han dado algún resultado.

Con respecto al nivel de producción de petróleo crudo por contratistas, a partir de 1992 se han incorporado a la actividad productiva un número mayor de empresas de capitales nacionales y mixtos, las cuales han suscrito contratos con PerúPetro para la operación de sus lotes.

La participación del *stock* de inversión extranjera directa en petróleo registrada en la CONITE, como porcentaje del *stock* de inversión extranjera directa total, ha venido disminuyendo paulatinamente en los noventa. Por ejemplo, en 1991 representaba 4,9 por ciento, mientras que en 1998 representaba solo 1,4 por ciento.

El inicio de una serie de actividades de exploración a mediados de la década de los noventa, trajo a discusión una serie de temas asociados al derecho de las comunidades sobre sus tierras y la necesaria consulta previa que el desarrollo de actividades de esta magnitud debía incluir.

La experiencia de relacionamiento y el plan de ambiente, seguridad y salud de Shell en la exploración del yacimiento gasífero de Camisea, reconocido como bastante positivo, elevó el nivel de exigencia de las comunidades frente a actividades extractivas como la minera y la de hidrocarburos.

Recursos hidrobiológicos

El comportamiento del PBI pesquero ha sido muy variable, presentando en la década de 1980 a 1990, un decrecimiento en su producción en los años 1983, 1987 y 1990, con tasas de crecimiento de -30 por ciento, -12 por ciento y -1 por ciento respectivamente. Si bien entre 1992 y 1994 se recuperaron los niveles de producción, en los últimos años estos han decaído nuevamente, alcanzando niveles críticos en 1998 (-36 por ciento), año en que se presenta con mayor incidencia el fenómeno El Niño.

En lo que se refiere a la actividad pesquera nacional, esta depende en más de 99 por ciento de especies nativas marinas y continentales. La exportación de pescado enlatado y congelado, de harina y aceite de pescado, constituye una importante fuente de ingreso de divisas y también de alimentos, ya que cada año se produce aproximadamente 400 000 toneladas de pescado para consumo humano. Por otro lado, la pesca en la Amazonia contribuye con cerca de 80 000 toneladas de pescado al año, destinado al autoabastecimiento.

El sector pesquero enfrenta una serie de problemas originados en la sobrecapacidad del sector industrial para pescar y procesar el recurso. Ello puede deberse, en opinión de muchos expertos, a la poca consideración ambiental que la política del sector ha tenido en los últimos treinta años y en la perversa competencia que el sistema de cuota global genera en los industriales.

El sector pesquero vino trabajando una nueva política orientada al control de la disponibilidad de los recursos hidrobiológicos a partir de instrumentos que iban más allá de la simple veda del recurso. Ello incluyó control satelital de las embarcaciones, reducción de flota, pago de un derecho de pesca calculado en una primera etapa sobre la capacidad de bodega, promoción de prácticas de preservación a bordo, desarrollo de una estrategia de cuotas individuales transferibles de pesca, mejora tecnológica orientada a la prevención de la contaminación en las plantas pesqueras, entre otras medidas. Algunas de ellas fueron efectivamente adoptadas, y otras, en cambio, se han visto nuevamente retrasadas.

Recursos forestales

Casi las dos terceras partes del Perú están cubiertas de bosques. El país cuenta con 75 millones de hectáreas de bosques tropicales. 46 millones de hectáreas tienen vocación de producción forestal permanente. En la zona amazónica –en la que se concentra la actividad de aprovechamiento forestal–, la industria forestal no ha seguido un desarrollo basado en patrones ambientales, económicos ni sociales sostenibles.

La actividad forestal contribuye con 4 por ciento al PBI nacional por el consumo interno de madera, leña y carbón vegetal. Además, la exportación de productos madereros y forestales, como la uña de gato, la sangre de grado y los cueros de animales silvestres de la Amazonia depende en 100 por ciento de la biodiversidad nativa.

Sin embargo, la deforestación más importante es causada por la agricultura migratoria (tanto en el nivel de subsistencia como en el nivel industrial). Aproximadamente 60 por ciento de la deforestación se produce en las partes altas. El Perú no cuenta con una sola hectárea de bosque certificado como de manejo sostenible, a diferencia de Bolivia que tiene 1,2 millones de hectáreas certificadas. En el tema de reforestación, se ha registrado que de 1981 a 1998 se ha logrado reforestar alrededor de 67 624 hectáreas.

El debate generado por la recientemente aprobada Ley Forestal ha puesto en evidencia los problemas que el aprovechamiento forestal ha

venido causando en los últimos años con pequeños extractores sin planes de manejo y que, en muchos casos, respondían a intereses de grandes extractores quienes de esta forma se exceptuaban del cumplimiento de mayores requisitos. Esta discusión se ha llevado al tema de pobreza versus manejo.

Producción agrícola

En el Perú solamente se cultiva 2,9 por ciento del territorio nacional (3 730 000 hectáreas aproximadamente). El potencial de tierras agrícolas es, sin embargo, de 7 000 000 de hectáreas. Cada gran región natural presenta características particulares en cuanto a la producción agrícola.

De 1980 a 1990, el PBI agrícola *per capita* disminuyó 4 por ciento; es decir que a cada peruano de 1990 le correspondía 4 por ciento de alimento menos que en 1980. Esto se explica porque durante este periodo el crecimiento de la población fue superior al del sector agrícola. Mientras que la población tuvo un crecimiento constante de 24 por ciento, el sector agrícola solo creció 19 por ciento.

De 1980 a 1990, el PBI agrícola creció 19 por ciento, sobre la base de créditos y subvenciones al sector, como resultado de la política de mantener los precios cautivos en beneficio de la población. A partir de 1991 se pone en práctica políticas tendientes a cambiar la estructura agraria. Así, en 1993 crece la producción en 9 por ciento y en 1998 –pese a la presencia del fenómeno El Niño– registra un crecimiento de 3,6 por ciento respecto del año anterior.

Fuente: Cuánto: Anuario estadístico 1999. Perú en números. Instituto Nacional de Recursos Naturales. Estudio Nacional de la Diversidad Biológica. INR-77-DGANPFS. Lima, Perú, 1997.

DESARROLLO SOSTENIBLE: ¿UNA FÓRMULA POSIBLE PARA COMBATIR LA POBREZA?

Los debates referidos a los denominados “estilos de desarrollo” han formado parte de la agenda internacional, especialmente a partir de los años sesenta. Bergel¹³ señala que en el actual contexto internacional debemos entender por desarrollo un proceso que lleve a poten-

13. Bergel, Salvador Darío: “Desarrollo sustentable y medio ambiente: La perspectiva latinoamericana”, en “Derecho Ambiental”, en *Revista del Derecho Industrial*. Buenos Aires: De Palma, mayo-agosto de 1992.

ciar los recursos de un país o de una región, y que en forma acompañada satisfaga los objetivos de incrementar la economía, elevar la calidad de vida de la población y respetar el equilibrio de los ecosistemas, contribuyendo en la medida de lo posible a reparar los daños ya causados.

Dentro de este debate relativo a los “estilos de desarrollo”, Bergel¹⁴ reconoce la importancia que cobró la introducción de la perspectiva ambiental, lo que significó reconocer que el proceso de crecimiento está condicionado por el medio biofísico local, nacional y global, tanto porque este último afecta de diversas maneras al crecimiento económico, como porque es sustancialmente afectado por él y cada vez más mientras avanza el proceso de desarrollo.

Pascó-Font¹⁵ refiere que una primera definición de sustentabilidad se limita a los aspectos físicos de un determinado recurso. Señala que la explotación de un recurso renovable es sustentable si en cada período de tiempo solo se consume el incremento del *stock* de dicho recurso. De una manera ecosistémica, la tasa óptima de explotación de un recurso individual no necesariamente implica que otros recursos vinculados al primero vayan a mantenerse a un ritmo óptimo. En el tercer enfoque, que denomina socioeconómico, la meta no es el nivel sostenido de un *stock* físico o de la producción física de un ecosistema, sino el aumento sostenido del nivel de bienestar individual y social de una determinada comunidad. Las interrogantes que plantea Pascó-Font a este enfoque están referidas a cómo medir la equidad de una generación con relación al manejo de los recursos; cómo hacer para que las generaciones futuras no estén peor que las actuales; cuánto en el futuro debería remontarse la generación presente para ser equitativos intergeneracionalmente y hasta dónde deben intervenir las fuerzas del mercado en el proceso de desarrollo *vis-a-vis* el uso de recursos.

El debate sobre la sostenibilidad del desarrollo tuvo su momento cumbre en 1987, con la presentación del informe “*Nuestro futuro*

14. *Op. cit.*, p. 307.

15. Pascó-Font, Alberto: *Desarrollo sustentable en el Perú*. Lima: Agenda Perú, octubre de 1999, pp. 3-5.

*común*¹⁶, desde el cual se ha venido discutiendo en diferentes y variados foros, seminarios y similares, realizados alrededor del mundo, acerca del concepto, alcances, contenido y viabilidad del “desarrollo sostenible”.

Para este informe, resultado de la denominada Comisión Bruntland (en honor al apellido de la primera ministra noruega, quien la presidiera), el desarrollo sostenible es el que permite satisfacer las necesidades de las actuales generaciones, sin poner en riesgo la capacidad de las futuras en satisfacer las suyas.

Para ello, el mismo reporte estableció las condiciones dentro de las cuales el desarrollo sostenible es posible:

- Un sistema político democrático que asegure la participación de la población.
- Un sistema económico capaz de crear excedentes y conocimientos técnicos sobre una base autónoma y constante.
- Un sistema social que evite las tensiones provocadas por un desarrollo no equilibrado.
- Un sistema de producción que cumpla con el objetivo de preservar el medio ambiente.
- Un sistema tecnológico capaz de investigar constantemente nuevas soluciones.
- Un sistema internacional que promueva modelos duraderos de comercio y finanzas.
- Un sistema administrativo flexible y capaz de corregirse en forma autónoma.

Si tomamos solo algunas de estas condiciones básicas para la sostenibilidad y hacemos un ejercicio de análisis de cómo ellas se cumplen en el Perú y cómo se han venido desarrollando en la última década, encontramos que en su mayoría no se han dado. Esto confirma lo dicho anteriormente, en el sentido de tener un paradigma de protección ambiental o de ecodesarrollo más en el discurso que en la realidad.

El sistema político de la última década, además de corrupto, promovió poca participación. Conflictos ambientales resueltos en función de esquemas de corrupción como el caso de la empresa Lucchetti,

16. Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo: *Nuestro futuro común*. Bogotá: Alianza Editorial Colombiana, 1988.

confirman la necesidad de consolidar sistemas democráticos para la solución de problemas ambientales y la orientación hacia la sostenibilidad. Sumado a ello, la planificación del desarrollo a cargo del Ministerio de Economía, la desaparición del Instituto Nacional de Planificación en 1992, la aplicación dogmática de principios de libre mercado, fomento a la inversión privada y su poca consideración ambiental, hicieron de las condiciones político-económicas unas poco propicias para la sostenibilidad.

Adicionalmente, el sistema administrativo ha pensado poco en escenarios de integración de variables económicas, ambientales y sociales. En el campo ambiental —y ello será tratado posteriormente—, la creación en 1994 de una débil autoridad ambiental¹⁷ no hace sino confirmar la poca importancia de esta variable en un escenario de crecimiento económico. Por su lado y en el área social, el uso político de FONCODES y la disminución a la mínima expresión de la Oficina de Comunidades Indígenas, afectó sustancialmente la necesaria coordinación intersectorial que la sustentabilidad del desarrollo requiere.

El concepto de sostenibilidad ha sido planteado de manera esquemática a partir de la integración de las variables económico-sociales y ambientales. Dicho de otra manera, la sostenibilidad solo será posible si el crecimiento económico, base fundamental de los estilos de desarrollo, se integra a políticas de protección ambiental y equidad o justicia social.

Axel Dourojeanni¹⁸ plantea que esta integración no puede darse en un solo plano, mientras no se disponga de los indicadores adecuados. Plantea tratar cada variable en un plano distinto y considerar, por otro lado, que los intercambios entre crecimiento económico, equidad y sustentabilidad ambiental no ocurren solo dentro del ámbito donde se forma el triángulo, sino que también ocurren entre otros (por ejemplo entre países o regiones o regiones dentro de un mismo país).

17. El Consejo Nacional del Ambiente, creado en 1994, careció de los elementos de peso político, funciones claras y rol definido de autoridad ambiental que un organismo de esa naturaleza requiere, por lo que a siete años de su creación no ha generado políticas ambientales sólidas ni cuenta con reconocimiento ciudadano.

18. Dourojeanni, Axel: *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable*. Panamá: Fundación Natura, 1993.

Esto tiene que ver con las distintas visiones que del concepto de sostenibilidad pueden existir en función de los numerosos actores que existen. Para un operador minero la sostenibilidad tendrá un mayor énfasis en la variable económica. Una reciente encuesta del Banco Mundial señalaba que para este operador las prioridades están referidas a sistemas tributarios estables, regímenes de remesa de utilidades y estabilidad política. Evidentemente, para una comunidad del entorno de una actividad minera la prioridad se dará en la variable de la equidad, en temas como acceso a la tierra, desarrollo local, empleo y otros.

Mostafá K. Tolba, Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, al examinar la relación medio ambiente/ desarrollo, previamente a la publicación de *Nuestro futuro común*, señalaba como aportes¹⁹:

1. Los problemas ambientales del desarrollo suelen trascender la jurisdicción nacional y, en consecuencia, la cooperación internacional resulta esencial para hallarles soluciones perdurables.
2. Los niveles extremos de consumo y las grandes disparidades de acceso a los recursos suelen conducir a la degradación ambiental y al agotamiento de recursos.
3. No hay un conflicto intrínseco entre crecimiento del producto o crecimiento de la productividad de los recursos y mejoramiento ambiental.
4. Es mucho menos oneroso y mucho más eficiente integrar las consideraciones ambientales, *ex ante*, en la formulación de decisiones y la planificación del desarrollo que reaccionar en respuesta a tales consideraciones en una etapa ulterior.
5. La importancia y viabilidad práctica de todo estilo alternativo de desarrollo no pueden garantizarse, salvo que exista una participación amplia y bien informada en el proceso de toma de decisiones.
6. La cuestión de la determinación autónoma de estilos de vida convenientes es vital para la realización de las mejoras ambientales.

19. Tolba, Mostafá K.: "Los actuales estilos de desarrollo y los problemas del medio ambiente", en *Revista de la CEPAL* N° 12. Santiago de Chile: CEPAL, diciembre de 1980.

La definición conceptual de sostenibilidad debe enfrentarse a las habituales contradicciones que el intento de integrar las tres variables puede generar. En el Perú de los noventa, el crecimiento económico no consideró consistentemente la variable ambiental y más bien fue destacada por algunos como un obstáculo para el cumplimiento de las líneas maestras del plan de ajuste estructural.

En este contexto, la realidad del Perú, país megadiverso, pareciera aportar mucho de optimismo en nuestros esfuerzos por orientarnos hacia la sostenibilidad. En palabras de Suárez de Freitas²⁰, la idea es simple de enunciar: un modelo de desarrollo que aproveche las ventajas comparativas que al Perú le significa su gran diversidad biológica y que, al mismo tiempo, reduzca al mínimo las desventajas que ésta pueda significar. Señala que “no es difícil identificar lo que el país posee como principales activos en este campo y las líneas de actividad que pueden ser desarrolladas a partir de ellos. Por ejemplo, los ambientes naturales diversos y bien conservados que constituyen base fundamental para el turismo a la naturaleza, en sus distintas modalidades. El clima de la costa peruana que hace posible la agroindustria de exportación, la misma que puede acceder a ciertos nichos especiales del mercado internacional. Los recursos hidrobiológicos marinos y continentales; los recursos forestales, madereros y otros; la industria química y farmacéutica basada en la diversidad vegetal amazónica; los pastizales altoandinos y los camélidos sudamericanos —como la vicuña y la alpaca—; todos ellos, y muchos otros, significan opciones notables para lograr un desarrollo sostenible sobre la base de nuestra diversidad biológica. Para ser coherentes, entonces, otros recursos deben ser manejados de tal forma que no afecten el potencial de los recursos naturales renovables del país, especialmente la diversidad biológica, como base firme para nuestro desarrollo”.

Sin embargo, este optimismo se ve contradicho por los problemas concretos de sostenibilidad en América Latina identificados por Bergel²¹:

20. Suárez de Freitas, Gustavo: “Diversidad biológica en el Perú y desarrollo sostenible”, en *Foro Anual “Biodiversidad y Desarrollo Sustentable”*, tomo 2, N° 3. Lima: ANCYT, 1994, pp. 18-19.

21. Bergel, Salvador Darío: “Desarrollo sustentable y medio ambiente: La perspectiva latinoamericana”, en “Derecho Ambiental”, en *Revista del Derecho Industrial*. Buenos Aires: De Palma, mayo-agosto de 1992, pp. 327-328.

- Irracionalidad de los procesos agrícolas causada por el modelo de maximización productiva que se orienta a la obtención de rendimientos máximos de los diversos cultivos y a una mayor disponibilidad de alimentos u otros productos sobre la base de una mecanización intensa, uso masivo de productos químicos y régimen de monocultivo.
- Deforestación originada por la ausencia de una política seria y reflexiva sobre la conservación de este recurso natural, ampliación de frontera agrícola y ganadera, políticas fiscales depredatorias, sistemas tradicionales de agricultura nómada y una falsa concepción de progreso para la Amazonia, lo que origina pérdida de capital genético, reducción drástica de la biomasa, pérdida de germoplasma, eliminación de los mecanismos bióticos de reciclamiento de nutrientes, disminución de la humedad, transformación del suelo, efecto invernadero, entre muchos otros.
- Pérdida de biodiversidad por la destrucción de los ecosistemas y por modelos y tecnologías que pretenden reemplazar biodiversidad por homogeneidad.
- Crisis urbana que genera un creciente deterioro en la calidad de vida y degradación del medio ambiente por tendencias de urbanización creciente en detrimento de zonas rurales; concentración de la población en zonas geográficas determinadas en detrimento del equilibrio regional y crecimiento diferencial de los conglomerados urbanos de mayor magnitud.
- Contaminación industrial, especialmente en algunas regiones de América Latina, y que adolece de serias deficiencias.

Al hacerse la pregunta respecto a si pueden los países en desarrollo imitar los estilos de desarrollo del norte, Tolba reconocía, a partir del análisis de la base de los recursos naturales, que apenas entre 15 y 18 por ciento de los suelos de América del Sur, Asia y África no tenían limitaciones serias para la explotación agrícola; que prácticamente 95 por ciento de la superficie total de las zonas áridas y semiáridas corre el riesgo de desertificación; que la tasa de merma de la superficie selvática en Asia meridional, Asia sudoriental y el Pacífico sur alcanzaba 2 por ciento anual. Como otro problema latente agregaba el de la pesquería y el fracaso de la pesquería de altura, y respecto de recursos como los mineros, indicaba que si los países en

desarrollo consumieran minerales al ritmo de consumo de los Estados Unidos, los recursos conocidos de cobre se agotarían en nueve años, los de bauxita en diez y ocho, los de zinc en seis meses, los de plomo en cuatro años y los de gas natural en cinco años²².

Distintos autores han cuestionado el concepto de desarrollo sostenible. Así, Bergel cita a Mármora²³, Mishra²⁴ y Carvalho²⁵, quienes afirman:

1. En su intento de superar antagonismos, el informe *Nuestro futuro común* recurre a veces a vagas fórmulas de compromiso.
2. El informe no menciona los conflictos y dificultades que implica el implementar un desarrollo sostenible.
3. Al usarse como norma de bienestar el nivel occidental de desarrollo, no se comprende que justamente la causa de la destrucción del medio, el aumento de la pobreza y la explosión demográfica es la imposición de la forma occidental de vida al resto del planeta.
4. El concepto de desarrollo sostenible es un concepto generado dentro de la racionalidad económica capitalista y es con estas referencias que pasa al cuerpo social, no cumpliendo con los presupuestos de modelo de desarrollo para el cual se presenta como alternativa.
5. En la utopía conciliadora, anuncia ganancias para todos y pérdidas para ninguno.

El desarrollo sostenible, con sus virtudes y defectos, plantea un escenario en el que es posible construir estrategias de lucha contra la pobreza y promueve un espacio de discusión en donde visiones y perspectivas históricamente antagónicas pueden encontrar ciertos puntos de consenso. Para ello, es vital encontrar nuestra propia agenda de sostenibilidad.

22. Tolba, Mostafá K.: "Los actuales estilos de desarrollo y los problemas del medio ambiente", en *Revista de la CEPAL* N° 12. Santiago de Chile: CEPAL, diciembre de 1980. pp. 9-10.

23. L. Mármora: "La ecología en las relaciones Norte-Sur: El debate sobre el desarrollo sustentable", en *Comercio Exterior*, vol. 42, N° 3. México, 1992, citado por Bergel.

24. A. Mishra, citado por Bergel.

25. Carvalho, J.C.: "Desenvolvimento sustentavel para quem?", en *Journal do Commercio*, citado por Bergel.

En la discusión sobre si es posible una minería sostenible como parte del proyecto “Mining, Minerals and Sustainable Development”, se presenta distintas visiones que pasan desde plantear que minería sostenible es no hacer minería, hasta las que plantean que la minería es la base del desarrollo y que es necesario identificar herramientas para que el ejercicio de la actividad sea ambiental y socialmente adecuado.

Sea cual fuere la acción a tomar en un ejemplo como el descrito, es claro que el concepto de sostenibilidad, con sus condiciones de escenario político, administrativo, legal y económico, aporta sustancialmente al debate.

RECURSOS NATURALES Y POBREZA

POBREZA: SITUACIÓN ACTUAL

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en el Informe del Secretario General sobre erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible²⁶, señala que la pobreza puede medirse en términos tanto relativos como absolutos. Agrega que generalmente se considera que la pobreza absoluta es una condición caracterizada por una gran privación de las necesidades esenciales básicas como nutrición, vivienda, servicios de salud, agua potable y servicios de saneamiento y educación.

Es claro que no existe una sola manera de definir la pobreza. El Instituto Apoyo, en su documento *Lucha contra la pobreza: Agenda para la primera década*²⁷, reconoce como definición, con efecto práctico, que es la incapacidad de una familia de cubrir con su gasto familiar una canasta básica de subsistencia.

Carolina Trivelli, en el SEPIA VIII²⁸, refiere los métodos más utilizados para identificar la pobreza, destacando los problemas y limi-

26. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: *La erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible*. Informe del secretario general. Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Tercer periodo de sesiones. 20 de marzo de 1995.

27. *Op. cit.*, p. 12.

28. Trivelli, Carolina: “Pobreza rural y políticas públicas”, en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VIII*. Lima: SEPIA, julio del 2000.

taciones que estos generan. Así, señala que el método de medición de “pobreza por ingresos”, en el que las categorías “pobre” y “pobre extremo” se definen en función de la capacidad de cada individuo de cubrir con sus propios ingresos un nivel de consumo dado –que puede estar referido a canasta básica alimenticia, ropa, vivienda, transporte, etcétera–, es demasiado simplista considerando que no se usa la totalidad de ingresos solo para este nivel de consumo.

Por su parte, la medición por necesidades básicas insatisfechas, que es la forma más usada para construir mapas de pobreza, basada en definir a los pobres como aquellos que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha –que en el caso del INEI son cinco indicadores: hacinamiento, acceso a desagüe, características inadecuadas de vivienda, inasistencia escolar y dependencia económica– no considera factores regionales, culturales u otros que reducen la capacidad de estas variables para discriminar entre los pobres y los no pobres. Finalmente hace referencia a otros métodos como el usado por el PNUD (1996), que propone la definición de un índice de pobreza de capacidad a partir de un indicador de calidad mínima de vida, basada no en los ingresos sino en tres factores claves: porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente, porcentaje de partos sin atención de especialistas y porcentaje de mujeres analfabetas mayores de quince años.

En el Perú, los indicadores de pobreza muestran una disminución del promedio nacional de “pobres extremos” entre 1994 (19 por ciento) y el 2000 (14,8 por ciento), en contraposición con el incremento de “pobres no extremos” con un promedio de 34,4 por ciento en 1994 frente a 39,3 por ciento en el año 2000, llevando el promedio nacional de pobreza (pobres extremos y pobres no extremos) a 54,1 por ciento en el 2000, con un incremento de 0,7 puntos porcentuales respecto al año 1994 (Fuente: Instituto Cuánto).

El concepto pobreza nos remite al concepto de calidad de vida sobre el cual *Nuestra propia agenda*²⁹, al referirse al concepto de calidad de vida, destaca que es un concepto central de la problemática del medio ambiente y el desarrollo sustentable. Precisa que la cali-

29. Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe: *Nuestra propia agenda*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1990.

dad de vida representa algo más que un “nivel de vida privado” y que exige, entre otros elementos, la máxima disponibilidad de la infraestructura social y pública para actuar en beneficio del bien común y para mantener el medio ambiente sin mayores deterioros y contaminación.

Salis³⁰ señalaba que “mejorar la calidad de vida manteniendo la calidad ambiental son dos retos de un mismo proceso de desarrollo, aunque a menudo se los presente como objetivos antagónicos con horizontes temporales distintos: las preocupaciones a largo plazo sobre la protección del ambiente entrarían en conflicto con las estrategias de los pobres a corto plazo”.

En el Perú el concepto “calidad de vida” fue recogido legislativamente en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales³¹, en el primer artículo del Título Preliminar, que dispuso la obligación del Estado de mantener la calidad de vida de las personas a un nivel compatible con la dignidad humana, correspondiéndole prevenir y controlar la contaminación ambiental y cualquier proceso de deterioro o depredación de los recursos naturales que pudiera interferir en el normal desarrollo de toda forma de vida y en el de la sociedad.

Sin embargo, la medición de pobreza a partir de la satisfacción de necesidades básicas no permite hacer una reflexión mayor sobre la calidad de vida, sumado el hecho de la subjetividad del concepto “calidad de vida”. Ello hace que entremos en un círculo pernicioso en el que las políticas de alivio a la pobreza no se orientan hacia la sostenibilidad.

RELACIONES ENTRE SITUACIONES DE POBREZA Y EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES: ¿UN CÍRCULO VICIOSO?

La Encuesta Nacional de Medio Ambiente (1997) preparada por el Instituto Cuánto³² evidenció que para el ciudadano el medio am-

30. Salis, Annette: “Pobreza y medio ambiente: Externalidades positivas y negativas en economías campesinas andinas”, en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VIII*. Lima: SEPIA, julio del 2000, p. 359.

31. Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales: *Edición oficial*. Lima: Ministerio de Justicia/Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2000.

32. Instituto Cuánto: *Encuesta Nacional de Medio Ambiente*. Lima: Cuánto, diciembre de 1998.

biente no constituye un problema prioritario y que está en cuarto lugar dentro de la lista de principales problemas del país: en primer lugar se ubica la falta de empleo, con 31,6 por ciento, seguido de pobreza con 20,4 por ciento, bajos ingresos con 15,4 y contaminación ambiental, muy relegado, con 4,8 por ciento.

Esto nos conduce a la pregunta de en qué medida los problemas ambientales tienen su origen en las condiciones de pobreza, o si estas últimas son efecto del deterioro ambiental. Ciertamente, el debate en torno de esta pregunta podría constituir una ponencia paralela. Si pensamos en una actividad minera como la desarrollada en Cerro de Pasco y sus impactos ambientales, podríamos pensar de inmediato que las condiciones ambientales de la operación han profundizado la condición de pobreza de la zona, con baja calidad de agua y aire, actividades económicas dependientes de la operación y sujetas a las variaciones económicas que la minería sufre a partir de la variable del precio de los minerales. Sin embargo, podríamos también concluir en que fue la condición de pobreza de la zona –la urgente necesidad de contar con fuentes generadoras de empleo, la poca consideración y priorización de variables de calidad ambiental basadas en el poco conocimiento que su inexistencia tiene en la salud de las personas–, la que hace posible que una actividad como la señalada tenga la performance que históricamente ha tenido.

Otro ejemplo es el de Tambogrande, que será materia de una mesa de trabajo en el presente SEPIA, en donde, aun cuando existe un Frente de Defensa abiertamente opuesto al desarrollo de la actividad minera de la compañía Maniatañ Sechura, no necesariamente representa a la totalidad de la población que ve a la actividad minera como alternativa de desarrollo local, al margen de los impactos ambientales que ella pueda causar, con el consiguiente deterioro de las condiciones de vida de la población.

La evaluación es distinta cuando nos referimos al aprovechamiento directo de los recursos naturales por los mismos pobladores. Los ejemplos pueden ser diversos: actividad agrícola, actividad forestal, pesca, entre otras. Las condiciones de pobreza promueven una explotación intensiva del recurso, con tecnología pobre y prácticas no necesariamente adecuadas que originan una pérdida en la base de estos recursos lo cual, a su vez, agrava las condiciones de pobreza.

El Consejo Económico y Social, en el documento antes citado³³ señalaba que la mayor parte de los pobres de las zonas rurales se ha concentrado cada vez más en tierras que ofrecen pocas posibilidades. Aproximadamente 60 por ciento de pobres en el mundo vive en zonas frágiles y sumamente vulnerables por tratarse de tierras áridas y semiáridas, laderas empinadas y bosques, lo que se origina en una combinación de factores que ha tenido más incidencia en unos países que en otros. Cita entre ellos a las expropiaciones, las presiones demográficas y la fragmentación de los terrenos con el paso de las generaciones, la privatización de tierras comunales y la consolidación y difusión de la agricultura comercial, con una reducción del empleo de mano de obra. Agrega que al verse desalojados, ya sea bruscamente o poco a poco de las tierras muy productivas, los pobres de las zonas rurales no tienen otra posibilidad que explotar en exceso los recursos marginales a los que tienen acceso mediante prácticas agrícolas poco productivas o que requieren pocos insumos, por ejemplo, el pastoreo excesivo, la explotación excesiva del suelo y la deforestación, con el consiguiente empobrecimiento de la tierra.

Annette Salis, en la investigación presentada en el SEPIA VIII³⁴, a manera de conclusión afirma que “en la mayoría de los casos la población rural, creciente y empobrecida, sobreexplota los recursos naturales en una estrategia de supervivencia de corto plazo, la pobreza se presenta más allá de áreas ambientalmente críticas, mientras que los daños ambientales de mayor envergadura son producto no de la pobreza sino de ciertas lógicas (dentro del modelo primario exportado, en boga) de explotación del medio considerado como un bien de acceso libre”. Agrega que para evitar simplificaciones reduccionistas que pueden tener un sesgo hacia políticas poblacionales o de simple alivio de la pobreza, es indispensable distinguir la “presión social” de la “presión económica” ejercida sobre los recursos.

La propia Salis³⁵ señala que “los recursos naturales representan el sustento económico de gran parte de la población y que las presiones

33. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: *La erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible*. Informe del secretario general. Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Tercer periodo de sesiones. 20 de marzo de 1995, p. 5.

34. Salis, Annette, *op. cit.*, julio del 2000, p. 387.

35. *Op. cit.*, p. 361.

a las cuales se ve sometida atentan directamente contra esta base productiva, con lo que se genera el círculo vicioso de la sobreexplotación de los recursos y su relación con la pobreza.

Este círculo vicioso que agrava las condiciones de pobreza termina constituyendo un obstáculo para alcanzar condiciones de sostenibilidad. Al respecto, en *Nuestra propia agenda*³⁶ se reconoce que no habrá desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe mientras casi la mitad de su población viva en condiciones de extrema pobreza. Agrega que la viabilidad ecológica de nuestro desarrollo debe otorgar prioridad al desarrollo humano.

Dentro de esta prioridad señala que la estrategia de enfrentamiento a la pobreza ha de ser concebida como una acción integral, por lo que no puede visualizarse tan solo como un conjunto de acciones coyunturales o desarticuladas.

Dentro de las soluciones, el documento del ECOSOC³⁷ plantea la redistribución de la tierra en unidades económicamente viables, y la seguridad de su tenencia y arrendamiento a precios justos para los arrendatarios y aparceros, lo que puede llevar a un mayor aumento de la producción agrícola. El beneficio se vería multiplicado si se combina con una reforma del sistema de precios, con la adopción de políticas tributarias justas para la agricultura, con los servicios de comercialización y con el acceso de los pequeños agricultores al agua, los créditos, los servicios de divulgación agrícola y la tecnología apropiada.

Apoyo³⁸, dentro de las estrategias que plantea para combatir la pobreza rural, señala como alternativas la reconcentración de la propiedad agraria para permitir alcanzar niveles de rentabilidad mínimos aceptables; la investigación agrícola, la asistencia técnica y la educación rural; la estrategia de vinculación con mercados regionales, creando corredores económicos o de desarrollo de ciudades intermedias y la necesidad del ordenamiento territorial.

36. Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe: *Nuestra propia agenda*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1990, p. 53.

37. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: *La erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible*. Informe del secretario general. Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Tercer periodo de sesiones. 20 de marzo de 1995, p. 10.

38. *Op. cit.*, pp. 25-26.

En ambos casos las soluciones planteadas son integrales. Romper el círculo vicioso es un reto, pero es mayor el saber por dónde empezar. Definitivamente, los escenarios económicos cambiantes generan más dificultad en esta tarea. Un Estado ausente, una política económica basada solo en el crecimiento a partir del fomento de la inversión, carencia de asistencia técnica, información inexistente, niveles educativos bajos, constituyen el peor escenario para enfrentar el reto.

Las soluciones son interdisciplinarias. Pasan desde el derecho y la determinación de derechos de propiedad, derecho de acceso a recursos, sistemas tributarios promotores, por las ciencias sociales y por la necesidad de repensar, a partir del concepto de tierra y la autonomía comunal, la esencia de la comunidad y la construcción de capacidades para el desarrollo de actividades productivas bajo manejo sostenible, o la exigencia a manejo ambientalmente adecuado frente a actividades productivas realizadas por terceros. Pasan, por otro lado, por la definición de mecanismos financieros de acceso al crédito y la creación de mercados, entre muchos otros aspectos esenciales para alcanzar soluciones de carácter integral y de largo aliento.

RECURSOS NATURALES Y CENTRALISMO: PROFUNDIZANDO CONDICIONES DE POBREZA

“La lucha contra la pobreza puede tener un papel preponderante también en el proceso de descentralización, a través de la asignación de competencias y mecanismos de interrelación entre las distintas instancias de gobierno y la comunidad que requiere de este apoyo. Se debe analizar, a la luz de la experiencia internacional, nuevos mecanismos de participación de la comunidad en la identificación y priorización de necesidades de los gobiernos locales en la planificación de acciones.”³⁹

¿Cuál es el efecto que en las condiciones de pobreza tiene la ausencia de descentralización? y ¿cómo la falta de descentralización limita una adecuada gestión de los recursos naturales? Responder a estas preguntas nos lleva al tema tratado previamente, en donde la

39. *Op. cit.*, p. 21.

pregunta formulada fue cómo romper el círculo vicioso entre pobreza y uso de recursos naturales.

El centralismo, además de los efectos de concentración política y consiguiente limitación en el proceso de toma de decisiones, superposición de funciones y descoordinación intersectorial, tiende a generar ausencia de información, carencia de asistencia técnica, falta de oportunidad para el acceso a recursos naturales, limitada dotación de recursos financieros, etcétera.

En el Perú desconcentrado de hoy⁴⁰ el acceso a la información relativa al aprovechamiento de recursos naturales es nulo. Las oficinas desconcentradas de los distintos ministerios no cuentan siquiera con ejemplares del diario oficial *El Peruano* y deben por ello esperar información desde la capital para conocer las modificaciones legislativas relativas al acceso a los recursos y las condiciones para su aprovechamiento. Esta carencia de información se da también en otros organismos de gestión ambiental, en los que es imposible encontrar ejemplares de los Estudios de Impacto Ambiental o de los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, lo que limita el conocimiento de los impactos previsibles de una actividad extractiva o de las medidas de mitigación a ser adoptadas. La falta de información para el aprovechamiento directo es también bastante limitada. Además de la paralización de los estudios que durante los ochenta se realizaban sobre suelos y agua, se suma la poca información sobre mercados y tendencias. Ello sumado a la falta de asistencia técnica, agravada en la última década por un Estado ausente, regido por un libre mercado dogmático.

La realidad es que el proceso de traspaso de funciones a instancias locales o regionales ha sido un proceso absolutamente inverso, en el que el gobierno central, como parte de la desactivación del proceso de regionalización de los ochenta y la disminución de funciones a los gobiernos locales, no solo concentró la mayoría de ellas, sino también disminuyó el flujo de recursos financieros y redujo la fuente de ingresos necesaria para el desarrollo local.

40. La Ley Marco de Descentralización, de febrero de 1998, que confirmó como forma de organización política los Consejos Transitorios de Administración Regional, reiteró el esquema desconcentrado de la administración pública en el Perú, con directa dependencia del Gobierno Central.

Apoyo⁴¹ señala que “la descentralización de la provisión de servicios locales lleva a una más eficiente asignación de recursos, por cuanto los sistemas descentralizados permiten utilizar los impuestos locales y las tarifas como mecanismos de precios que permiten a las comunidades escoger distintas prioridades, de acuerdo con sus preferencias y capacidad de pago”.

Dentro de las propuestas de mediano plazo de lucha contra la pobreza, la Carta de Navegación⁴² plantea la inclusión de las municipalidades en los alcances del Sistema Nacional de Inversión Pública. Agrega que las municipalidades deben realizar una planificación participativa de sus proyectos de inversión y asignar sus recursos de inversión en función de los resultados de la planificación. Asimismo, convertir a los eventuales gobiernos regionales en instancias intermedias de gobierno.

La experiencia boliviana con la Ley de Participación Popular de 1994⁴³ y la experiencia constitucional colombiana de 1995, son elementos a tener en consideración. En el caso boliviano, la ley reconoce como sujetos de la participación popular a las organizaciones territoriales de base, expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales. A nivel municipal se ha transferido la infraestructura física de hospitales de segundo y tercer nivel, establecimientos educativos del nivel escolar, campos deportivos, infraestructura de macrorriego, bibliotecas y otros, habiéndose dotado a los municipios de recursos del tesoro público –provenientes de impuestos y regímenes compensatorios– para el desarrollo de sus funciones.

Un ejercicio de descentralización efectiva con construcción de capacidades locales, pasa por la promoción del liderazgo municipal, participación de actores claves y traspaso de funciones, entre otros.

El Perú se encuentra en proceso de reiniciar la regionalización. El debate de cómo articular un estado realmente descentralizado en una estrategia de lucha contra la pobreza resulta fundamental.

41. Instituto Apoyo: *Reforma del Estado*. Lima: Instituto Apoyo, 2000, p. 19.

42. Carta de Navegación: *Propuestas de acción para el Estado*, julio del 2001, p. 407.

43. Ley 1551. Ley de Participación Popular del 20 de abril de 1994.

GESTIÓN PARTICIPATIVA DE LOS RECURSOS NATURALES

En el análisis que Dourojeanni⁴⁴ hace sobre los actores que intervienen en los procesos de gestión para el desarrollo, plantea una necesaria identificación de actores que pasa por definir:

1. Quiénes son los actores o grupos de personas que deben estar representados en la “mesa de concertación”.
2. Quiénes disponen de representantes genuinos y aceptados y quiénes no los tienen.
3. Cuáles son las situaciones socioeconómicas de cada grupo de personas representado y cómo se refleja en sus intereses, criterios y actitudes.
4. Qué posibilidad efectiva tienen los diferentes actores de intercambiar opiniones entre sí en la “mesa de concertación”.
5. Quiénes y qué cantidad de personas pueden intercambiar opiniones en forma manejable en una “mesa de concertación”.
6. En cuántos grupos pueden dividirse los grupos de gestión para el desarrollo con la finalidad de facilitar las concertaciones.

En un documento⁴⁵ elaborado para la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América, a fin de definir una matriz que permita medir cómo la participación ciudadana contribuye a la mejora del marco de la legislación y la política ambiental, planteé el escenario legislativo que faculta la participación ciudadana en la construcción de ambos. Dentro de estos instrumentos destaqué:

1. Prepublicación de normas que aun cuando no constituye un instrumento legalmente exigible, ha venido siendo utilizada especialmente en la discusión de normas de naturaleza ambiental.
2. Comisiones de trabajo/grupos de trabajo que integran a distintos actores de la sociedad a través de grupos técnicos, mesas de concertación u otros.

44. Dourojeanni, Axel: *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable*. Panamá: Fundación Natura, 1993, p. 57.

45. Pulgar-Vidal, Manuel: “Matriz para medir el grado de efectividad de la participación ciudadana en la definición de la política ambiental y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales”. Documento no publicado. Biblioteca de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

3. Acceso a la información, bastante limitado en la actualidad pero con algunos avances importantes en algunos sectores.
4. Promoción del diálogo intersectorial.
5. Audiencias públicas, limitadas a la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental.
6. Consultas a la sociedad civil.
7. Resolución de conflictos a través de medios no convencionales, favorecida por la obligación de pasar por una etapa de conciliación previa al inicio de los procesos judiciales.
8. Campañas de difusión y generación de conciencia ambiental.
9. Descentralización.
10. Fortalecimiento de las ONG y otros grupos de la sociedad civil.

Estos mecanismos, mayormente orientados a la construcción de marcos de política, deben verse fortalecidos en un escenario de aprovechamiento de recursos naturales, sea de manera directa o a través de terceros y dentro de una estrategia de lucha contra la pobreza.

Contribuiría sustancialmente al fortalecimiento de capacidades locales, al monitoreo de la calidad ambiental, a la definición de estrategias de desarrollo local, que las comunidades del entorno de una actividad minera pudieran no solo contar con la información adecuada y oportuna sino, a su vez, participar activamente en el proceso de toma de decisiones.

Recientemente, visitando una mina en el Estado de Montana, en los Estados Unidos, aunque en un escenario absolutamente distinto al del desarrollo de la actividad minera en el Perú, pude confirmar cómo un acuerdo de buena vecindad, que implica no solo proveer de información adecuada sino también incorporar a la comunidad al proceso de toma de decisiones productivo, mejora sustancialmente las condiciones en que se desarrolla la actividad, construye relaciones de confianza, promueve el desarrollo local y fortalece la capacidad en la sociedad civil.

La participación en la gestión de recursos naturales por terceros puede darse no solo a través de mecanismos de concertación y diálogo, sino, a su vez y de manera más efectiva, en situaciones en donde se cede la tierra, en condición de socio de la operación.

En el caso de aprovechamiento directo, la participación debe articularse a estrategias de desarrollo local en las cuales, a partir de

mecanismos de información y asistencia técnica, pueda generarse un aprovechamiento bajo manejo.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El conflicto generado en Tambo Grande entre agricultores y una operación minera, o el que se generó a inicios de la década del noventa por el intento de desarrollar actividad de hidrocarburos en un área natural protegida, y el debate en el sector forestal por el otorgamiento de una concesión de conservación en Madre de Dios, en áreas que para los extractores debieran formar parte de bosques de producción, es el resultado de la carencia de políticas de ordenamiento del territorio, entre otros factores.

Esta ausencia no es solo el resultado de carencias legislativas sino, más aún, de deficiencias administrativas y escenarios de centralización de funciones. Desde la desaparición de la ONERN en 1992, no ha existido entidad pública que de manera transectorial organice el territorio de forma que pueda definirse una estrategia de desarrollo en función de las potencialidades de las áreas.

El Consejo Nacional del Ambiente ha intentado tomar la posta creando un grupo técnico para ello. Sin embargo, su debilidad institucional y el ser solo un ente coordinador hace muy complejo que pueda tener éxito en esta tarea.

Pero ¿qué implica ordenar el territorio? Pedro Solano⁴⁶ señala que “el ordenamiento ambiental del territorio debe entenderse como un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa que plantea el análisis de un sistema socioespacial concreto (sistema ambiental), conducente a organizar y administrar el uso y ocupación de ese espacio en conformidad con las condiciones naturales y de los recursos naturales, la dinámica social, la estructura productiva, los asentamientos humanos y la infraestructura de servicios, para prever los efectos que provocan las actividades socioeconómicas en esa realidad espacial y establecer las acciones a ser instrumentadas con miras

46. Solano, Pedro: *Ordenamiento territorial en el Perú. Alcances legales, alternativas y perspectivas para la selva y ceja de selva*. Lima: Agencia Española de Cooperación Internacional y Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, noviembre del 2000.

a que se cumplan los objetivos de bienestar social, manejo adecuado de las reservas naturales y calidad de vida, es decir, con miras al desarrollo sostenible”.

Las variables presentes en el concepto de ordenación del territorio atraviesan las tres variables de la sostenibilidad: potencial económico de un área, la dinámica social y las condiciones ecológicas de la zona.

En los pocos casos en que ello se ha hecho, en el Perú el territorio se ha ordenado de manera sectorial y a partir de la variable “potencial económico”, sin interesar las condiciones sociales o ambientales. Una estrategia de lucha contra la pobreza debe concentrarse firmemente en la ordenación del territorio como un proceso que considere a todos los actores y sus propias dinámicas.

RECURSOS NATURALES Y EL MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL: ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

REFORMAS ESTRUCTURALES Y MANEJO DE RECURSOS NATURALES: PRIVATIZACIÓN Y CONCESIONES

“A principios de 1990, el país experimentaba la mayor y más prolongada inflación y recesión en el curso de su historia; la economía peruana enfrentaba altas tasas de desempleo, caída en los ingresos tributarios y persistencia del desequilibrio fiscal, distorsiones en los precios relativos y un creciente proceso de desintermediación financiera.”⁴⁷

Adicionalmente a las políticas de estabilización centradas en la política monetaria, cambiaria, tributaria y de manejo de la deuda externa, se iniciaron reformas estructurales tales como el fomento del libre comercio, la simplificación tributaria, el fomento a la inversión y la privatización, entre otras.

A partir del año 1990 se inició en el Perú un proceso acelerado de liberalización del mercado y la economía (ajuste estructural, privatizaciones, control de la inflación, crecimiento del sector servi-

47. Pascó-Font, Alberto: *Políticas de estabilización y reformas estructurales: Perú*. Mayo del 2000, p. 7.

cios, entre otros), con los consiguientes impactos en los diferentes sectores de la actividad económica y, ciertamente, sobre aspectos referidos a la conservación, aprovechamiento y manejo de los recursos naturales.

El decreto legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, del 13 de noviembre de 1991, determinó precisamente el inicio y el marco normativo general para este proceso. Casi diez años después, es claro que, por diversos factores, este intento por establecer una orientación de libre mercado quedó trunco. Si bien la propia Constitución Política de 1993 en su título sobre régimen económico intentó plasmar a nivel constitucional esta orientación y estableció las bases jurídicas y conceptuales para este libre mercado, lo cierto es que en la esfera de lo social, de la libre competencia, de la regulación de los monopolios y de una visión de desarrollo a largo plazo, la realidad del Perú continúa marcada por índices muy altos de pobreza, desigualdad social y de concentración de la riqueza, mercados extremadamente pequeños y posibilidades limitadas para competir en la mayoría de estos mercados internos, deficiencias en las agencias reguladoras y una ausencia de programas integrales de desarrollo.

En relación con esto último, se debe tener en cuenta que, con la desaparición del Instituto Nacional de Planificación, el Ministerio de Economía y Finanzas asumió el tema de planificación dentro del gobierno, lo que generó que indudablemente hubiera un sesgo en el tema de crecimiento económico en desmedro del tema de equidad social y, ciertamente, el desarrollo sostenible en su conjunto. Solamente a modo de ejemplo, el Decreto legislativo 757 derogó varias disposiciones del decreto legislativo 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales del 8 de setiembre de 1990 el que, a juicio de algunos, podría constituir una barrera y una restricción a la inversión privada.

Ello llevó no solo a una mediatización innecesaria del nuevo marco legal ambiental, sino que a su vez generó condiciones poco apropiadas para promover una mejora en la calidad ambiental.

Pero no solo fue la política de fomento a las inversiones la que tuvo un efecto significativo en lo ambiental. También fue el principio de “garantías a la propiedad privada” y la discusión sobre la asigna-

ción de recursos naturales en propiedad de los particulares, la incorporación de la tierra comunal a partir de conceptos de libre mercado y la importación de bienes usados, defectuosos o altamente contaminantes, lo que impactó en las variables ambiental y social de la sostenibilidad.

La tendencia dentro de la política de ajuste, además de lograr la estabilidad monetaria y cambiaria así como reducir el déficit fiscal, estuvo fuertemente orientada al crecimiento del PBI lo que, en muchos casos –y especialmente bajo actividades de aprovechamiento de recursos naturales– contradice objetivos de conservación de los propios recursos. La preocupación por el medio ambiente está revolucionando la teoría tradicional del desarrollo y del crecimiento económicos. Elevar el PBI *per capita* (tal y como es medido en la actualidad) no es necesariamente un síntoma de desarrollo si en el proceso se socavan las bases del crecimiento futuro. Por eso, lo importante no es solo crecer sino hacerlo de una manera viable en el largo plazo o, en otras palabras, hacerlo de manera sustentable⁴⁸.

La concesión de obras y servicios es una de las figuras claves para la promoción de la gestión empresarial peruana, en la medida que resuelve en parte la carencia de técnica empresarial del Estado para hacer frente a los servicios y obras públicas. En ese sentido, la gestión de una empresa privada en ámbitos que le son propios al Estado y sobre los cuales este último no pierde capacidad de control, fiscalización y dominio, constituye una importante alternativa al proceso, ciertamente aún imperfecto y en vías de consolidación, de una economía abierta.

Sin embargo, queda pendiente en la agenda del Estado la concesión de los recursos naturales o concesión del dominio público, que tiene como sustento constitucional el artículo 66 de la Constitución y la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.

Si bien estas normas constituyen un marco general que regula las distintas modalidades por las cuales los particulares podemos acceder a los recursos naturales y determina cuáles son nuestros derechos sobre estos, queda por definir mediante normas específicas el rol que

48. *Op. cit.*, p. 2.

debe cumplir el Estado en la relación contractual, ya sea en relación a los recursos concedidos, como en relación al beneficiario y los ciudadanos, teniendo en cuenta que los recursos naturales constituyen patrimonio de la nación.

El régimen de concesiones, empero, no considera la variable social. ¿Cuáles son las condiciones sociales bajo las cuales se debe ejercer un derecho de concesionario? ¿Cuál es el régimen aplicable en caso del incumplimiento de estas condiciones? ¿Dónde está el límite entre las obligaciones del concesionario y del Estado respecto al desarrollo local? Y finalmente ¿cuál es el derecho de las poblaciones locales para acceder a regímenes de concesión en sus propias tierras? ¿Cuentan con un derecho preferente?

Preguntas similares pueden ser formuladas frente a la política de privatizaciones, a las que se debiera agregar interrogantes referidas a los pasivos ambientales y sociales dejados por las empresas privatizadas. Ello está muy presente en la actividad minera, en la que, para hacer más atractiva la venta, el Estado asumió los pasivos pero sin contar con los recursos suficientes para atender las necesidades que ellos demandan.

CANON POR EL APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES: ¿FORMA O FONDO?⁴⁹

De manera conceptual, el canon es definido como “la pensión que se paga, en reconocimiento del dominio directo de algún predio, por la persona que tiene el dominio útil del mismo”⁵⁰, o, dicho de otra manera, como “todo pago periódico y regular efectuado a favor del propietario de un inmueble por la persona que disfruta de su dominio útil y como reconocimiento del dominio directo que corresponde al propietario”⁵¹.

Esta definición, que de manera resumida y como lo hace el diccionario de la lengua podríamos señalar como “monto que se paga por

49. El texto aquí incluido fue presentado por el autor de esta ponencia en el “Observatorio Técnico” sobre canon organizado por el PNUD en setiembre del 2001.

50. Cabanellas, Guillermo: *Diccionario jurídico elemental*. Buenos Aires: Editorial Heliasta, 1979.

51. Flores Polo, Pedro: *Diccionario de términos jurídicos*. Lima: Marsol Editores, 1987.

el arrendamiento” esconde tras de sí lo que ha constituido una reiterada confusión. Confusión que se agudiza cuando el propio diccionario de la lengua española establece como una de las definiciones de canon a “la prestación pecuniaria periódica que grava una concesión gubernativa o un disfrute en el dominio público”.

Entonces, todas estas definiciones de canon nos llevan a formularnos las siguientes preguntas: ¿Es el canon el monto que quien aprovecha un recurso natural paga al Estado por tener este derecho? o ¿es el canon el monto que por haberse atribuido el dominio útil sobre el aprovechamiento de los recursos paga el gobierno central a quien tiene el dominio directo al encontrarse los recursos en su territorio o circunscripción?

La respuesta a esta pregunta nos lleva al debate planteado respecto a si el canon es un tributo o es un derecho que se paga por una cuestión de territorialidad.

Desde mi punto de vista, esta discusión, aunque válida, no permite resolver un asunto de fondo respecto de si el canon es el “continente”, es decir un pago que se hace a las circunscripciones en donde están ubicados los recursos naturales, o dicho de otra manera una modalidad de pago, o aún más simple una cuestión de “forma”, o es más bien el “contenido”, y con ello quiero decir todos aquellos conceptos que por el aprovechamiento de recursos naturales paga el particular al Estado, es decir, una cuestión de “fondo”.

El problema se presenta cuando en el debate producido a lo largo de los años, e incluso en el contenido legislativo, se confunde la forma con el fondo, el continente con el contenido, lo que produce situaciones como la actual, en la que no hemos llegado a definir un contenido económico suficiente y justo que permita una distribución adecuada de ingresos bajo la forma de canon.

Una expresión de ello se da en la recientemente promulgada Ley de Canon 27506, en cuyo texto, de manera poco consistente, se establece un contenido de ingresos que constituyen el monto a distribuir por concepto de canon de manera diferenciada. Así por ejemplo, la actividad forestal no considera el impuesto a la renta dentro del total de ingresos lo que sí está considerado para las otras actividades productivas.

Desde mi perspectiva, y como señalaré más adelante, la forma ha sido resuelta por el texto constitucional, por lo que en la actualidad resulta más importante concentrarnos en el fondo, en el cálculo del derecho de vigencia que debiera evolucionar hacia un derecho de aprovechamiento fijado con consideraciones ambientales, sociales y económicas de conformidad con la ley de recursos naturales; en definir situaciones en la que las grandes empresas están exoneradas o estabilizadas con el Impuesto a la Renta lo que limita los ingresos al Estado y en consecuencia el monto a distribuir; en definir cuáles son todos esos ingresos que el Estado percibe por el aprovechamiento de los recursos naturales y que serán la base para una distribución adecuada, entre muchos otros.

El reconocimiento del canon por la constitución –la parte correspondiente del texto constitucional que señala “[...] Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon”–, permite obtener algunas conclusiones importantes para la discusión:

- El canon es el continente, es la forma, es el derecho que le corresponde a las circunscripciones por el aprovechamiento de recursos naturales ubicados en ellas.
- El contenido es la totalidad de ingresos y rentas obtenidos por el Estado por este aprovechamiento. Esto está vinculado al propio texto constitucional que reserva para el Estado la propiedad de los recursos naturales y faculta su otorgamiento a particulares bajo distintas formas que no impliquen un desprendimiento del dominio. La pregunta que debiera formularse a partir de esta conclusión es cuáles son todos esos ingresos y rentas que obtiene el Estado y si ellos son calculados de manera adecuada y cumpliendo los dispositivos legales.
- Estos ingresos y rentas son los que obtiene el Estado, lo que no implica que necesariamente haya tenido que “percibirlos” previa y efectivamente. Esto está vinculado al tema de los beneficios y exoneraciones del Impuesto a la Renta que no deben ser considerados para efectos del cálculo del monto de ingresos. También está vinculado a situaciones coyunturales de empresas que por caer en situaciones de insolvencia incumplen sus obligaciones tributarias.

- Los recursos naturales son todos sobre los cuales el Estado otorga un derecho de aprovechamiento. La ley especial no puede hacer exclusión de algunos recursos pues ello viola el texto constitucional.
- El único elemento de subjetividad en el párrafo del texto constitucional adecuado está referido a la “participación adecuada” que debe ser resuelto por la ley especial.

El canon y la organización del Estado

Debería profundizarse el análisis del canon respecto de la forma de organización política del país.

Respecto del canon, un comentarista mencionaba hace algún tiempo que éste era la expresión más clara de la ineficacia del Estado en distribuir adecuadamente los recursos de manera descentralizada. Aun cuando ello no es del todo exacto, si consideramos que el canon tiene que ver con la ubicación física de los recursos naturales a lo largo del territorio, no deja de ser de alguna manera cierto y es más bien la expresión del centralismo y la forma como se organiza el país.

El canon es un concepto que se deriva del carácter unitario de la nación. Bajo una organización federal, el canon no resulta necesario porque los ingresos los percibe directamente la provincia o el estado que canaliza los ingresos del gobierno central.

El carácter unitario del Estado peruano no significa, sin embargo, el carácter centralista en la administración de los recursos, característica propia de este. El propio artículo 43 de la Constitución de 1993 que se refiere a esta forma de organización política, señala a su vez que el gobierno es representativo y descentralizado y es obvio que la última condición no se cumple.

Bajo una forma de organización descentralizada y no desconcentrada como actualmente funciona, el canon sería probablemente un mecanismo para corregir algunas deficiencias del sistema de descentralización o para lograr una distribución más justa de los recursos. En la actualidad es, sin embargo, un sistema que pretende, sin lograrlo, corregir la nula obtención de ingresos que a las regiones y localidades les produce el aprovechamiento de recursos en sus circunscripciones.

Canon y propiedad de los recursos naturales

El actual artículo 66 de la Constitución de 1993 generó un largo debate sobre el tema de la propiedad de los recursos naturales, más aun visto en comparación con la Constitución de 1979 que contenía una doble declaración de recursos naturales como propiedad del Estado y patrimonio de la nación. Ese debate concluyó con la Ley de Aprovechamiento de Recursos Naturales de 1997, que precisó la propiedad del Estado sobre estos recursos.

Esta definición no significa, sin embargo, que, respecto de los recursos naturales, su asignación a particulares se haga bajo la atribución exclusiva y excluyente del gobierno central. Esto es resultado del carácter centralista del Estado y del fracaso del proceso de regionalización y descentralización.

La figura del canon está también vinculada a la separación de derechos de propiedad sobre la superficie frente a la propiedad del subsuelo. En el derecho anglosajón se asimila ambas propiedades bajo un mismo propietario que puede ser un particular. Este sistema daría un contenido distinto al concepto de canon.

Canon y derecho de aprovechamiento

El artículo 20 de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales señala que todo aprovechamiento de recursos naturales por particulares da lugar a una retribución económica que se determina por criterios económicos, sociales y ambientales.

El mismo artículo señala, en su párrafo final, que el canon por explotación de recursos naturales y los tributos se rigen por leyes especiales.

Es bastante claro que este artículo diferencia uno de los conceptos que forman parte del canon, cual es el derecho de aprovechamiento, del mismo canon, que es una forma de distribución de ingresos.

En la actualidad el problema es que el aprovechamiento de recursos naturales, así como los mineros e hidrobiológicos, no se encuentran sujetos a este derecho de aprovechamiento o en todo caso los pagos que se hacen por la explotación de ellos no constituyen la retribución económica a que se refiere la Ley de Recursos Naturales.

Así, en el caso de los recursos minerales, el derecho de vigencia que se paga por hectárea no está determinado por ninguna consideración económica, ni social, ni ambiental. Igual en el caso de los

recursos hidrobiológicos. El pago por capacidad de bodega no tiene en cuenta las características ni del recurso que se explota ni los criterios contenidos en la ley.

Esto es tan solo un ejemplo que refleja lo mínimo del concepto que se distribuye por canon a las regiones y otras localidades.

En la forma como está planteado, el canon no constituye una herramienta de lucha contra la pobreza por no estar acompañado de una real estrategia de descentralización y de fomento del desarrollo local. Que la nueva ley haya incorporado como condición que el canon no sea utilizado para cubrir necesidades salariales de los municipios es un avance, pero ello no garantiza que se convierta en una real herramienta de desarrollo local o que fluya de manera efectiva para la satisfacción de necesidades de la población.

INSTITUCIONALIDAD

En reiteradas oportunidades y en distintos foros he señalado la importancia que en la construcción de un marco político determinado tienen determinados elementos esenciales a éste:

- Marco legislativo que responda a un análisis de la realidad.
- Institucionalidad con funciones claras y recursos para el ejercicio de sus funciones.
- Participación ciudadana efectiva.
- Recursos financieros para la gestión.
- Mecanismos administrativos y judiciales para que el ciudadano pueda ejercer sus derechos.
- Voluntad política.

En un escenario orientado hacia la sostenibilidad, la presencia de estos elementos debería darse en cada una de las variables (la económica, la social y la ambiental), y ello resulta perfectamente aplicable en una estrategia de lucha contra la pobreza.

Sin embargo, la última década evidencia que el énfasis estuvo en lo económico. Desde el punto de vista institucional, un Ministerio de Economía todopoderoso y a cargo de la planificación del desarrollo y una Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) cuya orientación general fueron los procesos de privatización y concesiones pero en el nivel de servicios públicos principalmente –en el nivel

de los recursos naturales han sido los diferentes sectores con competencias específicas los que han continuado otorgando permisos, autorizaciones y concesiones para su explotación y aprovechamiento económico— son el ejemplo más claro de fortaleza institucional en un marco de crecimiento económico.

Desde la perspectiva ambiental, el CONAM —con debilidad funcional y política evidenciada en su ausencia en el más alto nivel de decisión política, funciones poco claras y eventualmente ininteligibles, con un esquema de descentralización a partir de Comisiones Autónomas Regionales sin poder político alguno— es el reflejo de que lo ambiental respondió más a la agenda externa que a la voluntad interna.

En la variable social, el ejemplo de lo ocurrido con la Secretaria Técnica de la Comisión de Asuntos Indígenas, ahora bajo el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano como el órgano encargado de promover, coordinar, dirigir, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos con enfoque de género para el desarrollo de las comunidades campesinas y nativas, respetando su identidad étnica y cultural y sus formas de organización y su evidente debilidad, confirman que tampoco lo social formó parte de la agenda prioritaria del gobierno.

Durante el gobierno de transición, mediante Decreto Supremo 015-2001-PCM, se crea la Comisión Especial Multisectorial encargada de estudiar la situación actual y los problemas de las comunidades nativas de la Amazonia, así como de formular, dentro de los ciento veinte días naturales posteriores a su instalación, propuestas integrales para garantizar la plena vigencia de sus derechos constitucionales y promover su bienestar y desarrollo económico. Para lograr sus objetivos, dicha comisión ha establecido una mesa de diálogo y cooperación con los representantes de las comunidades nativas, lo que constituye una iniciativa interesante orientada, entre otros aspectos, a fortalecer la propia capacidad pública para enfrentar problemas sociales.

¿Cuál debería ser entonces el marco institucional para una adecuada estrategia de lucha contra la pobreza? La respuesta es compleja, pero pueden plantearse algunos elementos que deberían estar presentes en ella: que sea descentralizada, con poder político, con capacidad de intervenir en decisiones económicas, multisectorial, con ca-

pacidad de concertación y que forme parte de una real voluntad política gubernamental.

EL DERECHO COMO HERRAMIENTA PARA COMBATIR RELACIONES MÁS JUSTAS EN EL USO DE LOS RECURSOS NATURALES

Este es quizá uno de los retos fundamentales en una estrategia de lucha contra la pobreza desde una perspectiva jurídica. El aprovechamiento de recursos naturales para el desarrollo de actividades productivas genera una serie de impactos que inciden en condiciones de pobreza:

- Conflictos por el uso de la tierra.
- Acceso para el aprovechamiento de recursos naturales.
- Superposición de derechos.
- Extensión del derecho de propiedad hacia el aprovechamiento de los recursos naturales.

Salis⁵² afirma que “a pesar del esfuerzo por titular las tierras, la tenencia está muy poco consolidada. Existen todavía superposiciones de uso (concesiones agrícolas, forestales) y tierras de libre acceso, sobre todo en las cabeceras de cuenca, donde se concentran las mayores degradaciones (deforestación, quemas), lo que corrobora la importancia de la consolidación de derechos de propiedad para asegurar un manejo sustentable de los recursos naturales”.

Los conflictos por uso de la tierra se originan en distintos factores: la necesidad de acceder a recursos del subsuelo que pertenecen al Estado, la modificación constitucional sobre la integridad del territorio comunal, el deterioro de la superficie para el ejercicio de actividades económicas. Frente a ello, ¿puede el derecho evolucionar hacia el reconocimiento de derechos al superficiario por los recursos del subsuelo?

El Código Civil peruano señala en su artículo 954 que la propiedad del predio se extiende al subsuelo y sobresuelo y hasta donde sea útil al propietario el ejercicio de su derecho. Agrega que la propiedad

52. Salis, Annette: “Pobreza y medio ambiente: Externalidades positivas y negativas en economías campesinas andinas”, en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VIII*. Lima: SEPIA, julio del 2000, pp. 374-375.

del subsuelo no comprende los recursos naturales, los yacimientos y restos arqueológicos, ni otros bienes regidos por leyes especiales.

El antiguo concepto romano en el cual la propiedad no tiene límites pues va desde el cielo hasta el infierno (*usque ad sidere et usque ad inferus*), evolucionó hacia un concepto de utilidad. Arias-Schreiber y Cárdenas⁵³ señalan que este factor de utilidad es un factor flexible y que no tiene, en consecuencia, un señalamiento matemático. Precisan que “lo que es útil para el propietario gira alrededor de las circunstancias y varía en la práctica, debiendo hacer notar que los avances tecnológicos conducen a hacerlo más amplio”. Este concepto de utilidad para definir la extensión de la propiedad predial debe concordarse con el concepto de dominio eminential del Estado sobre los recursos naturales, a partir del cual éste se reserva el dominio de los mismos y los otorga a los particulares a través de mecanismos tales como la concesión, la licencia, el permiso o la autorización, sin perder nunca el dominio del mismo.

Considerando el factor de utilidad, ¿puede el derecho evolucionar hacia un reconocimiento del derecho sobre el predio que se extiende a los recursos naturales?; o, en todo caso, ¿pueden definirse mecanismos a través de los cuales el superficiario reciba una retribución por la riqueza del subsuelo bajo su predio? Personalmente creo que sí, aunque estoy convencido de que promover cambios de esa naturaleza no son viables en el corto plazo. Abrir un debate conceptual sobre ello resulta fundamental, pudiéndose mientras tanto establecer mecanismos voluntarios en donde el superficiario se vea beneficiado por la riqueza del subsuelo a través de tratos justos que impliquen la capacidad de desarrollar actividades sostenibles.

Otro tema en el cual el derecho debe reevaluar las normas existentes es el referido a la extensión que el derecho de propiedad sobre la tierra tiene en el aprovechamiento de los recursos naturales. En la actualidad, en el Perú esta extensión es bastante imprecisa. Aun cuando formamos parte del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo⁵⁴ que establece que los derechos de los pueblos interesados

53. Arias-Schreiber, Max y Carlos Cárdenas: *Exégesis del Código Civil de 1984*, tomo V: *Derechos reales*. Marzo de 1993.

54. El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989, adoptado mediante resolución legislativa N° 26253 en 1993.

en los recursos naturales existentes en sus tierras deben protegerse especialmente, la realidad en el país es que no existe tal reserva y que solo se extiende el derecho a la tierra al uso de recursos naturales con fines de subsistencia. La norma marco de fomento a las inversiones de 1991 limitó cualquier reserva para el desarrollo de actividades económicas, posibles solo con fines sanitarios o de conservación.

La experiencia panameña con las comarcas o la autonomía jurisdiccional de los pueblos indígenas reconocida por la constitución colombiana de 1995, deben ser tomadas en cuenta como expresión de las tendencias actuales en el tratamiento de la tierra comunal. En la comarca de San Blas, en Panamá, son las propias comunidades las que llevan a cabo las actividades orientadas a su propio desarrollo autónomo. En el Perú, la confusión que genera la superposición de derechos comunales sobre la tierra con el carácter de bien público o de dominio del Estado sobre los recursos, no solo genera limitaciones para el desarrollo local, sino incluso poca consideración en el manejo adecuado de estos.

RECURSOS NATURALES Y APROVECHAMIENTO DIRECTO

RÉGIMEN LEGAL DE APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES

La Constitución Política de 1993 establece en su artículo 66 que los recursos naturales, tanto renovables cuanto no renovables, constituyen patrimonio de la nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. Asimismo, señala que por Ley Orgánica se fija las condiciones para su aprovechamiento, otorgando la concesión (figura típica) un derecho real sujeto a dicha norma.

Aunque puede ser objeto de discusión la noción de “patrimonio de la nación” y su relación con la idea de dominio o propiedad del Estado sobre los recursos naturales, en esencia esta norma precisa que el Estado, en términos generales, tiene un derecho de propiedad sobre los recursos naturales y regula su aprovechamiento mediante ley (orgánica en este caso).

La ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales, del 10 de junio de 1997, justamente especificó los

mandatos constitucionales respecto a cómo promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

El artículo 3 de esta norma define recursos naturales como “... todo componente de la naturaleza susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor real o potencial en el mercado” y hace un listado enunciativo y abierto que incluye: las aguas, el suelo, la diversidad biológica, los recursos hidrocarbúricos y los minerales, entre otros.

Según el artículo 19 de esta Ley Orgánica, los derechos para el aprovechamiento de los recursos naturales se otorgan mediante las modalidades o formas específicas que establecen las leyes especiales aplicables a los distintos recursos de los que se trata. Sea cual fuere esta modalidad, el Estado siempre mantendrá el dominio sobre los recursos naturales.

La idea detrás de esta norma es que cada recurso natural es otorgado para su aprovechamiento en función de distintos mecanismos. Las concesiones (forma principal), las licencias, autorizaciones, contratos de explotación, contratos de acceso u otras modalidades, son justamente la manera a través de la cual el Estado (representado por sus autoridades competentes para cada caso) faculta a los particulares a explotar económicamente los recursos naturales.

En el caso de la concesión, el artículo 23 establece que esta otorga al titular un derecho de uso y disfrute del recurso y la propiedad sobre los frutos y productos que en se generen. Tienen un plazo de duración y en caso no se cumpla con las condiciones establecidas para el aprovechamiento y explotación de los recursos en las normas especiales, pueden ser revocados. Casos típicos en los que se aplica esta modalidad de otorgamiento son las concesiones mineras y las concesiones forestales.

Aun en los casos en los que no sea la concesión la figura jurídica o modalidad de aprovechamiento, el artículo 24 establece que las otras modalidades tienen los mismos alcances que los de las concesiones en cuanto sean aplicables a los recursos específicos.

El aprovechamiento de los recursos naturales debe realizarse de manera sostenible, y en ese sentido el artículo 29 establece las condiciones para ello. Incluye condiciones tales como: utilizar el recurso para los fines concedidos, cumplir con las normas sobre Evaluaciones

de Impacto Ambiental, cumplir con las retribuciones económicas a las que hubiere lugar y mantener al día el derecho de vigencia correspondiente.

En su artículo 17, la Ley Orgánica también ha establecido un régimen de excepción en cuanto a las comunidades nativas y campesinas. Estas pueden beneficiarse gratuitamente y sin exclusividad de los recursos naturales de libre acceso encontrados en los entornos de sus tierras, siempre que este aprovechamiento se realice para fines de satisfacer necesidades de subsistencia y usos rituales. Esto siempre y cuando no existan derechos concedidos a terceros o a favor del Estado. Esta excepción es importante pues las comunidades dependen de sus tierras y sus entornos para subsistir como tales, sin embargo no es un elemento suficiente para garantizar el desarrollo de las propias comunidades. El uso de un recurso con fines rituales o de subsistencia no asegura la capacidad de las comunidades para usar el recurso con fines comerciales o dentro de una estrategia propia de desarrollo local. Al tratar cómo el derecho podía actuar en la dotación de herramientas dentro de estrategias de lucha contra la pobreza, planteé la necesidad de repensar la norma y establecer dentro de políticas de ordenamiento la “reserva de áreas” que favorezcan un aprovechamiento comercial de sus propios recursos por parte de las comunidades.

RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS⁵⁵

Como ha ocurrido en las últimas décadas, los diferentes cambios y propuestas políticas han contribuido poco a la promoción de mayores posibilidades de desarrollo de las comunidades campesinas y nativas en el Perú.

En el presente documento se aborda estos grupos en la medida que responden a tres caracterizaciones importantes: a) son grupos

55. En este trabajo no se discutirán los significados y problemas asociados al uso de los términos “comunidades indígenas”, “pueblos indígenas”, “comunidades campesinas”, “comunidades nativas”, entre otros. Para efectos del documento se utilizarán los conceptos de “comunidades campesinas y nativas” tal como se encuentran reconocidos en la legislación, debiéndose señalar, sin embargo, que la noción de “pueblo indígena”, tal como se reconoce en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989), se utiliza también extensamente en el país.

eminentemente rurales que viven en relación directa e inmediata con los recursos naturales que los rodean; b) están, por lo general, directamente afectados en casos de otorgamiento de concesiones para la explotación mayor de recursos naturales (especialmente en el caso de la explotación minera e hidrocarburífera); y c) se encuentran en condiciones de vulnerabilidad permanente por su misma situación de aislamiento, acceso limitado a la justicia, dependencia directa sobre los recursos naturales, posibilidades de enfrentar procesos de cambio a partir de influencias culturales, económicas y políticas exógenas, indefinición de sus derechos sobre la tierra, entre otros. Son grupos a los cuales coloquialmente se consideraría como pobres.

La Constitución de 1993 determinó en su artículo 2(19) que el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación. En este sentido, se hace un reconocimiento expreso a las diferentes etnias, pueblos y comunidades que habitan el territorio del Perú y se afirma asimismo que éstas se encuentran protegidas. La parte final del artículo 89 incide también en el respeto por parte del Estado a la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas. Corresponderá el desarrollo de normas específicas para materializar este reconocimiento y protección a nivel de sus tierras, culturas, prácticas económicas, entre otras.

Asimismo, el artículo 88 de la Constitución garantiza el derecho a la tierra en forma privada, comunal o en cualquier otra forma asociativa. Sin duda, se hace referencia a las formas y prácticas comunales que las comunidades campesinas y nativas utilizan para determinar los derechos sobre la tierra y organizar el trabajo, gestión y manejo de la misma.

Uno de los aspectos ciertamente controvertidos de la Constitución de 1993 es que, a diferencia de lo que hacía la de 1979, en el artículo 89 se reconoce solamente la imprescriptibilidad de las tierras de las comunidades, salvo en casos de abandono previstos en la ley (que implican su paso a dominio del Estado).

56. Para un análisis más detallado del tema, véase Tobin, Brendan; Flavio Noejovich y Carlos Yáñez: *Petroleras, Estado y pueblos indígenas: El juego de las expectativas*. Lima: Defensoría del Pueblo, 1998.

En teoría y en el contexto de liberalización ya mencionado, se pretendía promover la posibilidad de que las tierras de las comunidades pudieran incorporarse a los circuitos comerciales y al mercado de tierras sin las restricciones que la Constitución de 1979 les imponía: en el sentido de ser inalienables e inembargables. Su rol tuitivo daba paso a un Estado que consideraba que las comunidades debían tener la posibilidad de negociar sus tierras y beneficiarse de las ventajas que una propiedad regular ofrece (por ejemplo a nivel de garantías crediticias). Sin embargo, la propia vulnerabilidad a la que también ya se hizo referencia anteriormente por parte de las comunidades (especialmente andinas y amazónicas) hace posible prever situaciones en las que las tierras comunales podrían verse seriamente amenazadas por intereses comerciales u otros de terceros.

Más aún: con la promulgación de la Ley 26505, Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, del 18 de julio de 1995 (conocida como la “Ley de Tierras”), se definió un nuevo régimen de propiedad sobre las tierras comunales, liberalizándose el mercado de tierras agrarias e incluyendo a las campesinas y nativas. Si bien se entiende esta norma dentro del proceso promovido por la Constitución de 1993, es claro que a diferencia de lo que ocurre con otras formas de propiedad sobre la tierra, en el caso de las comunidades, éstas constituyen parte esencial y fundamental para su subsistencia como comunidades y, sin duda, para el mantenimiento de su identidad étnica y cultural tal como lo dispone la propia Constitución⁵⁶.

Si bien en este trabajo no se cuenta con estadísticas ni datos precisos sobre el número de parcelas o tierras comunales que, por ejemplo, pudieran haber sido declaradas en abandono o haberse perdido por efectos de garantías no cumplidas (al haberse afectado hacia alguna actividad productiva), no sería aventurado sostener que la orientación asumida por la Constitución de 1993 habría tenido impactos considerables sobre el régimen de tenencia de las comunidades.

A esto debe agregarse que el derecho de propiedad de las comunidades amazónicas se relativiza fuertemente con la figura de la servidumbre. El proceso de este tipo de relación, aplicado hasta la fecha, en la práctica ha ocasionado una privación de los derechos de propiedad que sobre ella tienen las comunidades campesinas, las

amazónicas y la población en general. En esta medida, el Ministerio de Energía y Minas se ha mostrado reticente a aprobar los procesos de servidumbre que se encuentran tramitando ante él, en la medida que algunos consideran que la servidumbre enerva el derecho de propiedad de dichas poblaciones. Asimismo, cabe señalar que los procedimientos de servidumbre se han caracterizado por otorgar montos indemnizatorios abiertamente insuficientes y alejados de las legítimas expectativas de estos grupos.

OPORTUNIDADES EN EL APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES Y LUCHA CONTRA LA POBREZA

Caso: Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica

Marco normativo vigente

La Ley 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 014-2001-AG, establecen el marco legal en el cual se circunscribe el otorgamiento de concesiones del recurso forestal. Estas concesiones pueden clasificarse en dos modalidades generales: concesiones forestales con fines maderables y concesiones forestales con fines no maderables.

Las concesiones forestales con fines maderables, como su nombre lo indica, son otorgadas con el fin de permitir el aprovechamiento de madera, en condiciones que garanticen la sustentabilidad ecológica mediante industrias que generen valor agregado. Las concesiones forestales con fines no maderables, en cambio, son otorgadas con el fin de aprovechar otros recursos distintos a la madera albergados en los bosques. Dentro de esta modalidad general de concesiones forestales con fines no maderables la ley establece dos categorías: las concesiones para otros productos del bosque (que permiten aprovechar raíces, gomas, resinas, frutos, semillas y hojas, entre otros) y las concesiones para ecoturismo, conservación y servicios ambientales.

El Reglamento de la Ley desarrolla con más detalle estas formas de concesiones, formulando disposiciones específicas para el caso de concesiones para otros productos del bosque, ecoturismo y conservación.

Las concesiones de conservación son aquellas por las que el Estado, a través del INRENA, otorga a un particular el derecho de exclusividad en una área específica —preferentemente en bosques de tie-

rras de protección— para realizar actividades de protección, investigación, educación y gestión sostenible de los recursos naturales, conducentes a mantener y proteger la diversidad biológica por un plazo de hasta cuarenta años, renovable.

Posteriormente, el Estado elabora la legislación específica para regular el otorgamiento de las concesiones mencionadas. Es así que, mediante Resolución Ministerial 0566-2001-AG, se aprobó las disposiciones complementarias para el otorgamiento de concesiones para conservación. Esta norma detalla cuidadosamente el procedimiento administrativo que deberán seguir los interesados en acceder a una concesión de este tipo, brindando transparencia al proceso y eliminando, en lo posible, decisiones discrecionales del Estado.

Procedimiento de otorgamiento

Con el marco legal completo y respondiendo a la solicitud de la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica, una asociación sin fines de lucro fundada en Lima en 1999, con la misión de promover la conservación de la biodiversidad en armonía con el bienestar social en el sur oriente peruano, el INRENA —mediante Resolución Jefatural 154-2001-INRENA— otorga la primera concesión para conservación en el país. El área concedida tiene una extensión de 135 832 ha y se encuentra ubicada en la cuenca del río Los Amigos, provincias del Manu y Tambopata, departamento de Madre de Dios.

Dicha cuenca representa uno de los últimos enclaves de naturaleza intacta en la Amazonia, con un mínimo de actividad humana y una densidad excepcional de vida silvestre. En sus cabeceras, fuera del área de concesión, habita uno de los últimos grupos indígenas no contactados de la etnia Mashco-Piro. Esta cuenca también actúa como un corredor biológico que conecta el Parque Nacional del Manu (Perú) con el Parque Nacional Madidi (Bolivia), superficie que en su totalidad es considerada, probablemente, como el área más extensa de bosque manejado y protegido y de mayor importancia biológica para el mundo.

Objetivos de ACCA en relación con la concesión para conservación
La concesión otorgada en Los Amigos servirá para que ACCA implemente un proyecto que tiene como meta lograr la conservación

de la biodiversidad en la cuenca del río Los Amigos y el desarrollo sostenible en el área de influencia. Asimismo, se promoverán proyectos de manejo sostenible con las poblaciones ubicadas en dicha área. Con ellas se buscará aplicar técnicas innovadoras en pesca sostenible, manejo de fauna, agricultura sostenible (sistemas agroforestales y permaculturales), aprovechamiento sostenible de maderas no finas y minería de bajo impacto ambiental.

En los próximos cinco años, ACCA espera generar más de cien empleos directos e indirectos, capacitar a cuatrocientos pobladores en materia de conservación y manejo sostenible de recursos, implementar un programa de educación ambiental para trescientos niños y jóvenes, implementar un programa de becas para estudiantes de educación superior de la región y contribuir a proteger el derecho de aislamiento de los indígenas no contactados en la zona.

Para la implementación de esta iniciativa, cuenta con profesionales de reconocida experiencia en trabajos de desarrollo sostenible en la Amazonia, alianzas estratégicas con instituciones nacionales e internacionales de prestigio en temas de conservación y desarrollo, así como con un capital de inversión de cinco millones de dólares para los primeros cinco años.

Esta concesión de conservación, la primera otorgada en el Perú y en Latinoamérica, se convierte en una herramienta innovadora que deberá contribuir significativamente al desarrollo sostenible del país y de la región amazónica. Según Hardner & Gullison Asociados, consultores internacionales especializados en concesiones forestales, este hecho histórico posiciona al Perú como líder mundial y como ejemplo en legislación forestal y promoción de la inversión privada en conservación.

Caso: El Proyecto ICBG (International Cooperative Biodiversity Group Program)

Marco normativo vigente

Esta iniciativa de investigación y desarrollo de plantas medicinales, financiada por los institutos nacionales de salud de los Estados Unidos, se desarrolló en el contexto de los principios generales del Convenio sobre la Diversidad Biológica sobre acceso a recursos genéticos y distribución de beneficios. Constituyó, allá por el año 1994, el primer proyecto de bioprospección en el Perú que intentó agrupar a

instituciones nacionales (Universidad Peruana Cayetano Heredia, Museo de Historia Natural), instituciones internacionales (Washington University, Searle, subsidiaria de Monsanto) y comunidades aguarunas representadas por la CONAP (Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú).

El artículo 1 del CDB señala como uno de sus objetivos centrales, la necesidad de que se compartan, de manera justa y equitativa, los beneficios derivados del acceso a los recursos genéticos. Sin duda, busca revertir una situación en la cual se consideraba que estos recursos eran una suerte de patrimonio de la humanidad, respecto de los cuales los países realmente no tenían derechos. El artículo 15 reafirma que los estados tienen la facultad de regular el acceso y uso de sus recursos y que su aprovechamiento debe estar sujeto al consentimiento informado previo del país de origen y a los términos mutuamente convenidos acordados entre el país y el solicitante.

Objetivos del proyecto

El proyecto ICBG tiene por objetivos la búsqueda de nuevos productos farmacéuticos derivados de la investigación y el desarrollo sobre plantas medicinales tradicionalmente utilizadas por comunidades indígenas aguarunas. Se centra en enfermedades de importancia global y de importancia para el Perú en particular: tuberculosis, malaria, leishmania y diabetes.

Lo que este proyecto intenta es generar un esfuerzo de colaboración que permita la interacción y complementariedad entre las diferentes actividades de las diferentes partes involucradas en el mismo.

Uno de los beneficios acordados es el pago dinerario anual que se canaliza a un fondo para proyectos locales a nivel de las propias comunidades. Asimismo, se compartirán beneficios (entre las diferentes partes del proyecto) en el caso de que se logren productos farmacéuticos que ingresen al mercado y sean comercializados. Las actividades de conservación y manejo sostenible de las plantas medicinales son también parte importante de esta iniciativa. De hecho, las prácticas de cultivo de plantas medicinales en viveros familiares se han promovido e incentivado entre las comunidades como parte de la iniciativa del ICBG. Miembros de las comunidades que participan activamente en las actividades de colecta, han sido capacitados en técnicas de

parataxonomía. También hay cinco jóvenes de las comunidades en proceso de preparación universitaria. Asimismo, el ICBG ha permitido a universitarios y graduados de la UPCH y WU trabajar directamente en el proyecto a nivel de estudios de grado y maestría.

Lo que resulta saltante en este proyecto que involucra el aprovechamiento sostenible y el manejo de la diversidad biológica, es la posibilidad de que, a través de acuerdos y procesos de negociación transparentes, se logre una opción para que comunidades aguarunas del Alto Marañón orienten su desarrollo o encuentren una alternativa de vinculación con el mundo moderno (plenamente informados y en sus términos). En este caso, sus plantas medicinales y los conocimientos que sobre ellas tienen son los que permiten esta alternativa de desarrollo. Es también importante señalar que han sido cuatro las organizaciones indígenas representativas que, en nombre de sus comunidades, participan de este proyecto: la Organización Central de Comunidades Aguarunas del Alto Marañón (OCCAAM), la Federación de Comunidades Nativas Aguarunas del Río Nieva (FECONARIN), la Federación del Río Domingusa (FAD) y la Organización Aguaruna del Alto Mayo (OAAM).

Caso: Concesiones para ecoturismo

Actualmente nuestra legislación permite el acceso a concesiones con el fin de prestar servicios turísticos, tanto en las áreas naturales protegidas del país como en lugares que se encuentran fuera del Sistema de Áreas Naturales Protegidas (SINANPE). La importancia de contar con este marco legal es muy grande, pues se abre la participación privada en la conservación de los recursos naturales mediante el desarrollo del ecoturismo.

Concesiones fuera de áreas naturales protegidas

Para el caso del desarrollo del turismo fuera del SINANPE, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su Reglamento establecen el marco legal en el cual se circunscribe el otorgamiento de concesiones del recurso forestal. Estas concesiones pueden clasificarse en dos modalidades generales: concesiones forestales con fines maderables y concesiones forestales con fines no maderables. Dentro de la primera modalidad de concesiones están las concesiones para ecoturismo.

Estas concesiones son aquellas por las que el Estado, a través del Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena), otorga a un particular el derecho de aprovechar sosteniblemente el recurso natural paisaje, de conformidad con el artículo 3 de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, en las condiciones y con las limitaciones que establecerá la legislación específica y el correspondiente contrato que se suscriba entre el Estado y el concesionario. El plazo de vigencia de esta modalidad de concesión es de hasta cuarenta años renovables.

Las disposiciones específicas que permitirán el otorgamiento de este tipo de concesiones se encuentran aún en etapa de aprobación por parte del Inrena. Sin embargo, existen ya solicitudes que se amparan en el marco amplio y general previsto en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. El proyecto de Resolución Ministerial que aprobará las disposiciones específicas para el otorgamiento de estas concesiones ha previsto que aquellas solicitudes en curso se adecuarán a lo dispuesto en la norma.

A modo de ejemplo podemos citar el caso de Madre de Dios, una de las zonas más atractivas del país desde el punto de desarrollo del ecoturismo. La Dirección Regional de Industria y Turismo de ese departamento informó a fines del año pasado que existían veinte establecimientos de hospedaje en esa localidad. Con la nueva legislación, se espera que los establecimientos que se encuentran fuera de un área natural protegida y cuyo terreno no es de propiedad privada, regularicen su situación accediendo a concesiones para ecoturismo.

Concesiones para la prestación de servicios turísticos dentro de áreas naturales protegidas

La Ley de Áreas Naturales Protegidas previó la posibilidad de otorgar concesiones para la prestación de servicios económicos dentro de un área con esas características. El reglamento de la mencionada ley delinea, de manera general, el procedimiento de otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios turísticos y recreativos al interior de las áreas naturales protegidas.

Estas disposiciones deberán ser desarrolladas con más detalle y debemos mencionar que el otorgamiento de este tipo de concesiones

solo procederá en el caso de áreas debidamente categorizadas, zonificadas y que cuenten, al momento del otorgamiento de la concesión, con un plan maestro vigente, así como con el correspondiente Plan de Uso Turístico y Recreativo.

CONCLUSIONES

1. La aproximación al tema “lucha contra la pobreza” requiere un tratamiento interdisciplinario que permita elaborar una estrategia integral multiactores. Esta ponencia pretende aproximarse fundamentalmente a partir de herramientas del derecho y de los instrumentos de la política ambiental, con énfasis en el concepto de sostenibilidad. Los conceptos de propiedad, acceso a los recursos naturales, descentralización, ordenamiento territorial e institucionalidad, son fundamentales en una estrategia de lucha contra la pobreza.
2. El Perú se enfrenta a la contradicción de ser un país megadiverso con recursos de biodiversidad desaprovechados y en riesgo de perderse, ubicados en zonas en las que a su vez existen recursos no renovables cuya explotación puede poner en riesgo a los primeros.
3. La coincidencia de áreas ambientalmente críticas con áreas de intensiva explotación de recursos, tiene como origen fundamental el modelo exportador primario (exportación minera, de harina de pescado, etcétera) con tecnologías poco apropiadas, sin un concepto de manejo ambiental adecuado.
4. La definición conceptual de sostenibilidad debe enfrentarse a las habituales contradicciones que el intento de integrar la variable económica, la social y la ambiental puede generar. En el Perú de los noventa, el crecimiento económico no consideró consistentemente la variable ambiental la que, más bien, fue destacada por algunos como un obstáculo para el cumplimiento de las líneas maestras del plan de ajuste estructural.
5. El desarrollo sostenible, con sus virtudes y defectos, plantea un escenario donde es posible construir estrategias de lucha contra la pobreza y promueve un espacio de discusión en donde visiones y

perspectivas históricamente antagónicas pueden encontrar ciertos puntos de consenso. Para ello, es vital encontrar nuestra propia agenda de sostenibilidad.

6. La medición de pobreza a partir de la satisfacción de necesidades básicas no permite hacer una reflexión mayor sobre calidad de vida, sumado el hecho de la subjetividad del concepto “calidad de vida”. Ello hace que entremos en un círculo pernicioso en el que las políticas de alivio de la pobreza no se orientan hacia la sostenibilidad.
7. Romper el círculo vicioso entre pobreza y uso de recursos naturales es un reto, pero lo es más el saber por dónde empezar. Definitivamente los escenarios económicos cambiantes generan más dificultad en esta tarea. Un Estado ausente, una política económica basada solo en el crecimiento a partir del fomento de la inversión, carencia de asistencia técnica, información inexistente y niveles educativos bajos, son el peor escenario para enfrentar tal reto.
8. Las soluciones son interdisciplinarias. Van desde el derecho y la determinación de derechos de propiedad, derecho de acceso a recursos, sistemas tributarios promotores, hasta las ciencias sociales y la necesidad de repensar, a partir del concepto de tierra y la autonomía comunal, la esencia de la comunidad y la construcción de capacidades para el desarrollo de actividades productivas bajo manejo sostenible, o la exigencia de un manejo ambientalmente adecuado frente a actividades productivas realizadas por terceros. Pasan, por otro lado, por la definición de mecanismos financieros de acceso al crédito y por la creación de mercados, entre muchos otros aspectos esenciales para alcanzar soluciones de carácter integral y de largo aliento.
9. Además de los efectos de concentración política y la consiguiente limitación en el proceso de toma de decisiones, superposición de funciones y descoordinación intersectorial, el centralismo tiene, entre otros efectos, el generar ausencia de información, carencia de asistencia técnica, falta de oportunidad para el acceso a recursos naturales, limitada dotación de recursos financieros, etcétera.
10. Las variables presentes en el concepto de ordenación del territorio atraviesan las tres variables de la sostenibilidad: el potencial económico de un área, la dinámica social y las condiciones ecológicas de la misma.

En el Perú el territorio se ha ordenado, en los pocos casos en que ello se ha hecho, de manera sectorial y a partir de la variable “potencial económico”, sin interesar las condiciones sociales o ambientales. Una estrategia de lucha contra la pobreza debe concentrarse firmemente en la ordenación del territorio como un proceso que considere a todos los actores con sus propias dinámicas.

11. En la forma como está planteado, el canon no constituye una herramienta de lucha contra la pobreza por no estar acompañado de una real estrategia de descentralización y de fomento del desarrollo local. Que la nueva ley haya incorporado como condición que el canon no sea utilizado para cubrir necesidades salariales de los municipios es un avance, pero ello no garantiza que se convierta en una real herramienta de desarrollo local o que fluya de manera efectiva para la satisfacción de las necesidades de la población.
12. ¿Cuál debería ser el marco institucional para una adecuada estrategia de lucha contra la pobreza? La respuesta es compleja, pero pueden plantearse algunos elementos que deberían estar presentes en ella: que sea descentralizada, con poder político, con capacidad de intervenir en las decisiones económicas, que sea multisectorial, con capacidad de concertación y que forme parte de una real voluntad política gubernamental.
13. Considerando el factor de utilidad ¿puede el derecho evolucionar hacia un reconocimiento del derecho sobre el predio que se extienda a los recursos naturales? O, en todo caso ¿pueden definirse mecanismos a través de los cuáles el superficiario reciba una retribución por la riqueza del subsuelo bajo su predio? Personalmente creo que sí, aunque estoy convencido de que promover cambios de esa naturaleza no es viable en el corto plazo. Abrir un debate conceptual sobre ello resulta fundamental, pudiéndose mientras tanto establecer mecanismos voluntarios en donde el superficiario se vea beneficiado por la riqueza del subsuelo a través de tratos justos que impliquen la capacidad de desarrollar actividades sostenibles.
14. Otro tema en el cual el derecho debe reevaluar las normas existentes es el referido a la extensión que el derecho de propiedad sobre

la tierra tiene en el aprovechamiento de los recursos naturales. En la actualidad en el Perú esta extensión es bastante imprecisa.

15. Existen oportunidades que plantean el uso sostenible de los recursos naturales dentro de estrategias de lucha contra la pobreza. La experiencia de bioprospección con comunidades aguarunas o el desarrollo de actividades de ecoturismo, por mencionar tan solo dos, es un tema que debe ser explorado.

INTERACCIÓN ENTRE POBREZA Y RECURSOS NATURALES: LOS PRODUCTORES DE RUMIANTES MENORES EN LA COSTA NORTE DEL PERÚ

Abelardo Rodríguez y Raúl Álvarez¹

La costa norte del Perú se caracteriza por tener un clima árido y semiárido, sujeto a ocurrencias esporádicas del fenómeno El Niño. Largos periodos de sequía, que implican un mínimo de tres años y un máximo de ocho, son interrumpidos por abundantes lluvias que afectan los ecosistemas y las economías de sus pobladores.

Los agropastoralistas que habitan estos bosques, en su mayoría caprinocultores, constituyen uno de los sectores más desprotegidos de la sociedad y aún son pocos los esfuerzos por encontrar opciones que incrementen el valor de su trabajo e incentiven la acumulación de activos que les permitan un mejor modo de vida. Por el contrario, parece que se continúa un proceso espiral descendente que los descapitaliza y margina, exacerbando la degradación medio ambiental. De acuerdo al Proyecto Algarrobo del Ministerio de Agricultura del Perú, las tasas de extracción de madera exceden las tasas de recuperación natural del bosque (Cuba 1999). Las posibles soluciones a las problemáticas del bosque seco y sus actores sociales tienen importancia para un mejor diseño de políticas de investigación y transferencia de tecnología que contribuyan a aliviar la pobreza y a contrarrestar los procesos de desertificación.

1. Programa Regional para Latinoamérica del Centro Internacional de Investigación Agrícola en Zonas Áridas (ICARDA), c/o CIP, Apartado 1558, Lima 12. abelardo.rodriguez@cgiar.org. Este trabajo es parte del convenio de colaboración entre la Secretaría de Coordinación Técnica con el CGIAR del Ministerio de Agricultura del Perú y el ICARDA.

El objetivo de este trabajo es examinar la interacción entre pobreza y recursos naturales utilizados por los pobladores del bosque seco. Con los resultados del trabajo de campo, tanto con encuestas formales como con entrevistas abiertas, se examina la interacción en diferentes localidades representativas del bosque seco en una gradiente de precipitación. Se hace una breve revisión de los antecedentes de la reforma agraria y sus consecuencias en la economía rural, incluyendo a los cabreros. Se define pobreza y se presentan los activos ambientales, económicos, sociales y financieros de los que disponen los habitantes del bosque seco. Se trata de responder a las siguientes preguntas: ¿Es la escasa dotación de recursos naturales en una zona lo que condiciona la pobreza de sus habitantes? O, por otro lado, ¿es la condición de pobreza la que los obliga a usar inadecuadamente los recursos naturales a los que tienen acceso? Se ofrece una serie de conclusiones en las que se plantea cuáles son las localidades que presentan un mayor proceso de empobrecimiento o descapitalización debido a la extracción de leña y no a la ganadería menor extensiva. Al mismo tiempo, se delimita las localidades que podrían ofrecer una mejor posibilidad para el impacto de proyectos productivos.

ZONA DE ESTUDIO Y DATOS DE CAMPO

Durante junio y julio del 2000, las familias agrosilvopastoralistas que habitan el bosque seco en el norte del Perú fueron entrevistadas para delimitar la relación entre la pobreza y el manejo de los recursos naturales, así como para determinar sus estrategias de vida y medios de subsistencia. Las seis zonas de estudio están localizadas en una superficie que abarca unas 500 mil hectáreas, entre los departamentos de Piura y Lambayeque. Estas zonas están habitadas por unas 4500 familias con ingresos muy bajos y que constituyen un transepto a lo largo de una gradiente de precipitación (véase el cuadro 1). Las seis localidades se encuentran en diferentes ecozonas naturales definidas por Perevolotski (1991). La ecozona A se localiza en la costa (50-100 m de altura) y presenta 30 mm de precipitación (Loma Negra y Belisario); la B se localiza en las llanuras (100-250 m de altura) y presenta entre 80 y 120 mm de precipitación

(Copega y Ñaupe); la C está en llanuras, entre los 250 y 500 m de altura, con una precipitación entre 200 y 250 mm (Cañas se encuentra en la transición de B a C); y, por último, la ecozona D se localiza en llanuras, entre los 300 y 500 m de altura con lluvias entre 250 y 500 mm (Pampa Larga).

SITUACIÓN HEREDADA DE LOS HABITANTES DEL BOSQUE SECO

Desde la época de la conquista, las haciendas crecieron a costa de los pequeños agricultores y de las comunidades campesinas. Sin embargo, durante el pasado siglo, la expansión de las haciendas comerciales fue excepcionalmente rápida en el Bajo y Alto Piura (Hocquenghem 1998). Las haciendas eran empresas privadas constituidas sobre la base de la tenencia de un gran territorio destinado a diferentes actividades, de las cuales las principales eran la agricultura y la ganadería. La mano de obra utilizada en cada hacienda estaba conformada, en su mayoría, por los residentes de la zona. Los casos más extremos de concentración de tierras en la costa ocurrieron en las zonas de producción azucarera que se beneficiaron de los proyectos de irrigación. En estas tierras se reemplazó los cultivos tradicionales y las características tecnológicas y de tenencia de la tierra por cultivos industriales de gran escala y altamente mecanizados, modificándose drásticamente la estructura social de las regiones (Horton 1975).

La reforma agraria parece haber sido neutral con relación al desplazamiento de trabajadores, pues no ha traído consigo modificación en la frontera agrícola, ni cambios de cultivo importantes, ni redimensionamiento de las unidades agropecuarias, ni alteración de la tecnología agrícola; es decir, no ha modificado las circunstancias que podrían haber hecho variar la capacidad de empleo de la agricultura (Caballero y Álvarez 1980). Para los cabreros del norte del Perú, quienes ya habían sido despojados de sus derechos de tierra y agua, la Reforma Agraria no produjo un cambio en su estado de marginación (Hocquenghem 1998; Perevolotki 1991).

POBREZA Y PROCESOS DE DESCAPITALIZACIÓN EN EL BOSQUE SECO

La pobreza absoluta se define como una condición en la cual el ingreso no es suficiente para satisfacer una dieta nutricionalmente adecuada ni atender otros requerimientos no alimenticios esenciales. La línea de pobreza, expresada como ingreso monetario *per cápita*, es usada para determinar el número de gente por debajo de ese nivel. La cuantificación de la pobreza basada en la línea de pobreza es incompleta porque no refleja privación material, aislamiento, alienación, dependencia, carencia de poder de decisión y libertad de elección, o vulnerabilidad a riesgo debido a factores climáticos en zonas áridas (Jazairy *et al.* 1992). En la costa rural del Perú, 53 por ciento de la población era pobre en 1997 y 24 por ciento vivía en extrema pobreza (Encuestas Nacionales de Niveles de Vida 1997).

LA POBREZA DE LOS POBLADORES EN TÉRMINOS MONETARIOS

Sin duda, es en términos monetarios cuando la pobreza del bosque seco se hace más elocuente. En 1999 el producto nacional bruto *per cápita* alcanzaba los 2390 dólares (World Bank 2001), ajustado al índice de paridad de adquisición (PPP) que era de 3900 dólares. El ingreso promedio por persona –incluyendo el autoconsumo– en las localidades de caprinocultores encuestadas en el 2000 fue de S/. 1110, equivalentes a S/. 3,04 por día o bien a 1,42 dólares ajustado con el PPP. La distribución del ingreso en las seis localidades estudiadas muestra que 25 por ciento de las familias tiene 50 por ciento o más del ingreso total de cada localidad (véase el gráfico 1). En Ñaupe existe una distribución más sesgada debido a que hay un individuo que tiene un ingreso estimado de casi 25 por ciento del ingreso de las treinta y tres familias encuestadas en esa localidad. Las distribuciones sesgadas de las otras localidades son similares a aquellas encontradas por Walker y Ryan (1990) en ecosistemas áridos de la India. Estos autores determinaron, sin embargo, que las distribuciones de activos son aún más sesgadas que las del ingreso. En el gráfico 1, el número en paréntesis asociado al nombre de cada comunidad representa el ingreso nominal anual *per capita* que incluye el valor del consumo

de los pobladores y la totalidad de actividades practicadas en cada localidad. Estas cifras son indicativas puesto que no se incluye la renta de los activos financieros ni las remesas recibidas de los miembros familiares fuera de las comunidades. A pesar de encontrarse en el mismo gradiente de precipitación, el ingreso nominal anual en Belisario supera el de Loma Negra por más del doble.

Las familias encuestadas enfrentan, con diferentes grados, un proceso de descapitalización de su activo forestal, que les impide modificar su situación de pobreza.

DESCAPITALIZACIÓN DE LOS POBLADORES

La descapitalización implica una reducción en los ingresos reales de una población o de un sector de la población. Hay descapitalización cuando no hay una reinversión en los bienes de producción (tierras, herramientas, animales y cosechas). La descapitalización se produce, principalmente, a través de la dinámica del mercado y en el proceso de comercialización donde los términos de comercio son desiguales. El campo subvenciona el desarrollo de las ciudades con la venta de productos que son mucho más baratos en relación a los que son comprados (Bayer 1975).

En el plano cuantitativo, es difícil comparar la descapitalización de los pobladores a través de los ingresos monetarios, ya que los sistemas de reciprocidad son todavía vigentes, más aún cuando parte de las relaciones entre pobladores es de parentesco. Esto quiere decir que hay una serie de intercambios económicos en las áreas rurales que escapan al análisis de ingreso monetario (Trivelli 2000). En cierto modo, no serían los datos cuantitativos los que definan el empobrecimiento o la descapitalización experimentada por los pobladores, sino ciertos factores directamente ligados a la estructura de la comercialización prolongados desde la reforma agraria hasta ahora. Estos factores serían los deficientes medios de comunicación; la falta de información sobre los precios y estrategia(s) de mercado; la falta de crédito agropecuario; la falta de inversión y asistencia técnica; y la falta de sistemas de almacenado para regular la oferta. Estas fallas de mercado están en complicidad con las fallas institucionales, como se verá más adelante.

En este contexto, es necesario determinar la composición del capital de los pobladores para delimitar la relevancia de sus activos (componentes) con relación a una producción futura.

PORTAFOLIO DE ACTIVOS

Reardon y Vosti (1995) proponen un análisis del portafolio de activos de los pobladores para determinar en qué consiste su pobreza. Aquellos tienen como activos a los recursos naturales, compuestos por agua (subterránea y superficial), flora y fauna, y suelo; recursos humanos, compuestos por nivel de educación, salud, *status* nutricional, capacitación técnica, y número de personas; recursos en la finca, conformados por el ganado, parcelas cultivables, pasturas, reservorios de agua, almacenes, casas y equipos; recursos fuera de la finca, que consisten en capital en empresas fuera de la finca y capital producido en actividades migratorias (*e.g.*, pesca y construcción); y los recursos de la comunidad como los caminos, represas e instituciones sociales.

Estos activos son usados para generar flujos de producción e ingresos en efectivo (comportamiento de los pobladores). El esquema de esos recursos e ingresos determina si los pobladores son pobres y en qué medida lo son. Como consecuencia de la dotación de activos, los pobladores no tendrán mayores opciones que la generación de ingresos o la seguridad alimentaria a partir de sus actividades productivas, la generación de ingresos a partir de actividades extractivas, la migración (trabajos fuera de la finca) y la reinversión en activos.

La descomposición de activos es más útil cuando la liquidez de los activos es limitada. La presencia y desempeño de la mano de obra, el capital del poblador y el mercado condicionan esta liquidez, que a su vez determina la facilidad con la que los pobladores pueden convertir una forma de bien en otra (*e.g.*, tierra o animales a ingreso efectivo).

Cuando el mercado está ausente o muy poco desarrollado (incluso estacionalmente), o cuando hay obstáculos para el acceso al mercado como la pobre infraestructura de vías de comunicación, un activo comerciable puede ser reemplazado por otro. En la localidad de Cañas los productores se especializan en los derivados lácteos para incrementar su ingreso efectivo o para ser intercambiados por víve-

res. De esta manera, una mayor composición de activos con menor grado de convertibilidad a otro bien, puede influenciar algunas actividades o estrategias de medios de vida.

La falta de acceso al agua y las bajas precipitaciones que limitan la agricultura, sumadas al deficiente manejo pecuario (ICARDA 2001a), presionan al poblador a optar por estrategias extractivas para conseguir su sustento. A su vez, el efecto de la demanda constante de leña o carbón para la preparación de alimentos y bebidas o para el sector industrial, prolonga este tipo de estrategia hasta convertir el sistema en un círculo de producción que implica una reducción en los recursos naturales de los pobladores y, por consiguiente, más pobreza.

En términos de Reardon y Vosti, una composición de activos con menor grado de convertibilidad está relacionada a una mayor dependencia de actividades extractivas.

ACTIVOS EN EL BOSQUE SECO

Hemos dividido los activos en dos rubros: los sociales y los agropecuarios o ambientales (véase el cuadro 2).

La mayor parte de los jefes de familia en las localidades estudiadas cuenta solo con entre cuatro y cinco años de educación primaria, pero en una comunidad casi 10 por ciento de los jefes de familia tiene educación superior. El promedio de integrantes por familia es seis. Solo la localidad de Cañas guarda una diferencia significativa con relación a las demás localidades, ya que 16 por ciento de las familias tiene más de siete miembros.

El acceso al crédito es muy variable. En un extremo, en Ñaupe y Cañas está fijado entre 0 y 10 por ciento, respectivamente, mientras que en el otro, 63 por ciento de las familias lo tienen.

En lo que respecta al acceso al agua, la mayoría de familias se abastece por medio de pozos tubulares o la adquiere de cisternas².

2. El agua es transportada en barriles (100 litros). El precio del agua por barril es de S/. 1,5. En promedio, las familias se abastecen con dos barriles. El agua utilizada para el ganado, dependiendo del tamaño del hato, puede ser la misma cantidad requerida por la familia.

Pampa Larga se encuentra ubicada en una zona cercana al río Quiroz, por lo que 72 por ciento de su población se abastece con esas aguas. En contraste, Ñaupe no tiene suficiente lluvia para la agricultura, por lo que ninguno de los encuestados tiene más de 3 ha de tierra agrícola. En general, hay poca tierra para la agricultura. A pesar de que en Belisario cuarenta de los encuestados tiene más de 3 ha, la agricultura solo existe durante el fenómeno El Niño; en contraste, aunque solo catorce de los pobladores tiene más de 3 ha de secano en Pampa Larga, las lluvias son mucho más confiables. La mayoría de las familias (> 90 por ciento) tiene ganado caprino; la diferencia se explica por la presencia exclusiva de ovinos.

En cuanto al número de rumiantes menores, la localidad de Cañas cuenta con un promedio de ochenta y seis animales por familia y 74 por ciento de familias cuenta con un hato mayor a cuarenta animales (véase el cuadro 3). Los criadores de Pampa Larga y Belisario también cuentan con un número considerable de animales, llegando a tener hatos de entre doscientos cincuenta y cinco y doscientos ochenta animales. Sin embargo, en Belisario solo 40 por ciento de las familias posee un hato mayor a cuarenta animales, mientras que en Pampa Larga 61 por ciento de las familias tiene ese número. Los sistemas de producción son extensivos pero la cantidad de tierras de bosque a las que tienen acceso los pobladores es indeterminada o poco precisa.

Las pocas posibilidades de generar ingresos obligan a los pobladores a salir del predio en busca de un trabajo asalariado. Sin embargo, estos ingresos no son más del 8 por ciento del ingreso anual (ICARDA 2001b). El acceso al crédito tiene un sesgo generado por las organizaciones intervencionistas en la zona. La elección del crédito para ciertas actividades no depende de la estrategia productiva del poblador, sino de la necesidad de inversión de estas organizaciones.

Sin activos como tierra y agua, los pobladores deben alquilar su mano de obra. Sin un adecuado capital humano (*e.g.*, capacitación, educación), los pobladores están limitados a realizar trabajos que no requieran de mayor habilidad. En contra de lo esperado, López y della Maggiora (2000) no encontraron que la educación contribuye a incrementar sustancialmente el ingreso de las familias rurales peruanas. Ellos atribuyen esto a la baja calidad de la educación rural. En nuestro caso, al correlacionar el ingreso con los activos sociales, tales

como niveles educacionales y acceso al crédito, no fueron significativos. La importancia de los activos, ampliamente definida, sugiere que las políticas deberían buscar el incremento de la cartera de activos que los pobres poseen y ayudarlos a liberarse de la pobreza —mejorar el capital humano con educación y salud, así como incrementar la productividad de sus actividades pecuarias con capacitación efectiva.

POBREZA Y RECURSOS NATURALES

De forma convencional, las relaciones entre los activos y los conceptos de pobreza y pobreza extrema han girado alrededor de capacidades adquisitivas o de la situación de “pobreza de bienestar”. Este último concepto no sería un punto de partida apropiado para determinar los niveles de pobreza en el contexto de un análisis de los vínculos entre pobreza y recursos naturales. El criterio de “pobreza de bienestar” puede omitir al grupo de pobladores que no es absolutamente pobre, bajo la común definición de consumo, pero que lo es suficientemente como para no invertir parte de su tiempo o ingresos en la conservación de los recursos naturales (Reardon y Vosti 1995).

POBREZA DE INVERSIÓN

En el largo plazo, si un poblador es “pobre en inversión” pero no “pobre de bienestar”, sus estrategias de vida podrían generar un deterioro del medio ambiente que, eventualmente, lo dejaría en un estado de “pobreza de bienestar” (Reardon y Vosti 1995). Los pobladores destinan su fuerza laboral, sus tierras y su capital a actividades productivas o extractivas con relación a una dotación de recursos naturales. La visión convencional argumenta que la ganadería extensiva sin capacitación o “tradicional”, el incremento de tierras de cultivo en zona de bosque y la tala para venta de leña, tienen consecuencias sobre la dotación de recursos naturales para la generación de ingresos futuros. Sin embargo, es cuestionable que el pastoreo extensivo sea la causa de la deforestación en las zonas estudiadas, pues su efecto sobre el bosque no ha sido demostrado (Perevolotski 1991). Por otro lado,

en la primera mitad de este siglo fue la industria del carbón la que generó la deforestación de estas zonas, mientras que el mercado urbano demandante de leña ha sido responsable de gran parte de la deforestación en la segunda mitad del mismo (Hocquenghem 1988; Perevolotski 1991). El uso de las especies madereras como combustibles en los centros urbanos es un problema común en zonas áridas o semiáridas. En cuanto a la actividad agrícola, solo su práctica extensiva podría efectuar un severo daño del bosque seco. Esto es poco probable en el caso de la agricultura de secano en costa norte. Es más probable que haya reducciones sustanciales debido a la expansión de la frontera agrícola irrigada o la minería a cielo abierto (Torres 1999).

El uso que el poblador haga del recurso natural dependerá de la valoración que este recurso tenga para él. En el bosque seco, un algarrobo adulto (de entre treinta y cincuenta años) tiene un valor equivalente a trescientos veinte kilos de carbón en un centro urbano. Para el poblador, este recurso es valorado como fuente de forraje para sus animales, o como un ingreso inmediato, a través de la comercialización de leña. En general, la sociedad puede ver a un poblador como una persona rica en recursos naturales y, sin embargo, puede el poblador no valorar el recurso si no es posible convertir su valor social en riqueza personal.

En efecto, un conjunto de activos determina la capacidad de un poblador de generar ingresos. Sin embargo, y es preciso resaltarlo, en el bosque seco donde el acceso al agua es el factor limitante, la dependencia del recurso herbáceo y forestal es imperativa para la principal actividad productiva, la caprinocultura (93 por ciento de las familias entrevistadas), y para la actividad que provee de mayores ingresos, la tala. En este contexto, una tendencia a un uso extremo de los recursos naturales generará un estado de pobreza endógena.

POBREZA ENDÓGENA

En términos de Duraiappah (1998), la pobreza endógena es aquella generada por la degradación medio ambiental, mientras que la exógena es la causada por factores ajenos a esta degradación como, por ejemplo, la pérdida de productividad en ciertas actividades de las

cuales depende el ingreso del poblador. Este es el tipo de pobreza que en términos monetarios podríamos llamar “pobreza de bienestar”. Los conceptos “pobreza endógena” y “pobreza de inversión” están directamente relacionados al proceso de descapitalización que postula Bayer (1975).

Aunque prevalece la idea de que la pobreza causa la degradación medio ambiental, algunos autores opinan que esta degradación es la causa de la combinación de poder económico y anhelos de lograr ganancias de corto plazo (Boyce 1994).

Duraiappah plantea una serie de relaciones para explicar la existencia de un estado de pobreza que genera el uso extremo de un recurso natural (véase el gráfico 2), en donde el poder económico, la codicia de corto plazo, la pobreza exógena y las fallas institucionales y de mercado constituyen factores claves para estas relaciones. Estos factores, individualmente o en conjunto, determinan la degradación medio ambiental y la pobreza endógena.

Analizando las relaciones planteadas por Duraiappah, si la relación R1 fuese aceptada por los investigadores, entonces las políticas de protección del medio ambiente estarían enfocadas hacia la mitigación de la pobreza. Y esto no es realmente cierto. Si tomamos en cuenta lo que plantean Reardon y Vosti, el incremento de ingresos no es necesariamente suficiente para generar una inversión en conservación y, por otro lado, el incremento en ingresos puede estar dirigido al consumo. En caso de que se aceptara la tesis de la relación R2, entonces deberían generarse políticas que internalicen las externalidades negativas generadas a partir de la práctica de una actividad lucrativa sobre algún recurso natural. Mientras que para las relaciones R3A y R3B, se requeriría corregir fallas institucionales y de mercado para evitar la posible degradación medio ambiental. Las soluciones a las fallas institucionales (*e.g.*, derechos de propiedad no definidos) pueden ser extremadamente complejas, con interacciones entre el proceso de adopción de innovaciones tecnológicas y el manejo sustentable de recursos comunales (McCulloch *et al.* 1998).

POBREZA ENDÓGENA EN EL BOSQUE SECO

Las actividades productivas que juegan un papel importante en las estrategias de vida de los pobladores son la ganadería y la agricultura (véase el cuadro 4). Sin embargo –y esto es propicio para discutir el tema de pobreza endógena–, se mantiene un sistema de extracción de leña que responde a una fuerte demanda de la madera de algarrobo para el consumo directo (energía) y como materia prima para el carbón³. La extracción de leña para uso local no pone en peligro la sostenibilidad del bosque; es la extracción de leña para el mercado de las ciudades y la carbonización para las grandes ciudades de la costa, incluyendo Lima, lo que constituye una amenaza para el bosque (OSIRIS 1997). Nuestros resultados en seis localidades indican que la demanda doméstica de leña para la preparación de alimentos y bebidas representa 28 por ciento y 40 por ciento del volumen total extraído. Las cocinas con estufas mejoradas son casi inexistentes, por lo que sería posible reducir el consumo de leña con mejores sistemas de combustión, o bien con inversiones para el uso de otras fuentes de energía.

Los incendios provocados por los carboneros y leñadores constituyen un mecanismo para justificar el usufructo de áreas forestales. En nuestro caso, la degradación medio ambiental está directamente relacionada a la sobreexplotación del bosque y la constante descapitalización del poblador. En Belisario, 85 por ciento de las familias se dedica a la comercialización de leña. En Copega, 48 por ciento de sus pobladores depende de esta actividad. En un menor grado, también se comercializa leña en Loma Negra y Ñaupe. Por cada árbol que esté entre los treinta y los cincuenta años de edad, el poblador obtiene tres cargas de leña de primera. La carga de leña (240 k) tiene un costo de S/. 9 en Copega, S/. 10 en Belisario, S/. 15 en Ñaupe y S/. 20 en Loma Negra. Las cifras del cuadro 4 indican que casi ciento setenta y ocho árboles son utilizados para comercializar leña por cada familia dedicada a esta actividad en la localidad de

3. Las propiedades fisicoquímicas de la madera de algarrobo permiten un mayor rendimiento de carbón vegetal, resistencia a la manipulación y bajo contenido de cenizas, ubicando a esta especie como un árbol de buena materia prima para leña y carbón.

Copega, así como lo son setenta y tres en Belisario, treinta y tres en Ñaupe y veintidós en Loma Negra⁴. Al parecer, las zonas con mayor aridez (ecozonas naturales A y B) son más dependientes de la extracción.

La existencia de la relación R1 en el bosque seco que responde a bajos niveles de ingreso (S/. 1110 per cápita anual), interactúa con la relación R2 debido a la existencia de grandes comercializadores de leña y carbón, con la consecuente descapitalización de los pobladores por la pérdida de bosque. La ausencia de instituciones representativas de la comunidad y la falta de liderazgo de algunas autoridades representativas (relación R3A), propician que, sin ningún tipo de restricción, los miembros de la comunidad extraigan, de manera insostenible, el inventario de árboles.

La encuesta formal, las entrevistas individuales y la evaluación comunitaria participativa no mostraron evidencia de un mecanismo regulatorio para el acceso, manejo y usufructo de las áreas de pastoreo y tala forestal, excepto en las localidades de Pampa Larga y Cañas, en las que existe una relación entre la calidad y la cantidad de bosque con la producción caprina mixta (carne y leche para elaboración de quesos). Esta relación consolida la voluntad de proteger el bosque en ambas localidades. En el caso de Pampa Larga, la presencia de mayores pasturas durante el año (ecozona natural D) y la presencia de lluvias estacionales, posibilita la producción caprina mixta y la agricultura minifundista. El caso de Cañas es particular. A pesar de no contar con agricultura todos los años, ni de sostener su economía a través de actividades extractivas, ha logrado consolidar un mercado de productos lácteos, base de su estrategia de vida. Cañas y Pampa Larga muestran menores ingresos (véase el gráfico 1) que las localidades que presentan grandes niveles de extracción forestal. Esto contrasta con la percepción de que a menores niveles de ingreso hay mayores niveles de extracción. Incluso, el ingreso por la venta de leña en Copega es diez veces mayor a su ingreso pecuario, mientras que la comercialización de leña en Belisario representa nueve veces los ingresos de un buen año agrícola (véase el cuadro 4).

4. 85, 48, 27 y 9 por ciento de las familias en Belisario, Copega, Ñaupe y Loma Negra, respectivamente, se dedica a la comercialización de leña.

Dado que las actividades en el bosque seco dependen del inventario forestal y de las tierras, la pobreza se puede definir con respecto al recurso forestal. Las localidades con mayores niveles de extracción presentan un tipo de pobreza endógena, que no es más que la imposibilidad de salir de tal estado por la constante descapitalización del activo del cual dependen sus actividades y sus futuros ingresos. En términos monetarios o de bienestar, todas las localidades son pobres o pobres exógenas. La pobreza endógena se presenta en mayor grado en Belisario⁵, seguido por Copega, y en menor grado en Loma Negra y Ñaupe (véase el cuadro 4). En términos de capital —medido por la cantidad de recursos naturales— las localidades más empobrecidas son Belisario y Ñaupe, mientras que Pampa Larga y Cañas son localidades con mejores posibilidades para el impacto de proyectos productivos (*e.g.*, productos cárnicos y lácteos de rumiantes menores).

Es evidente que la limitada dotación de recursos como agua y suelo para la agricultura, pasturas para la producción pecuaria y, principalmente, la falta de capacitación de los pobladores para incrementar la productividad de sus actividades son la causa del estado de pobreza inicial en las seis localidades. En este contexto, las pocas posibilidades de generar ingresos y sustento alimenticio, sumadas al vacío tecnológico y organizacional de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, y la demanda por leña, determinan que los pobladores no tengan un manejo sostenible de sus recursos naturales.

Las instituciones son reglas que coordinan las relaciones sociales, donde la cooperación juega el papel de la estrategia racional. Su presencia no es un accidente histórico y sus reglas han generado conocimiento sobre el manejo de recursos y normas culturales que han sido probados a través del tiempo (Feeny *et al.* 1990: 13). La integración de las áreas rurales a la economía y a la sociedad nacional ha resultado en una pérdida gradual de tierras comunales y en la erosión de las organizaciones y tradiciones colectivas (Horton 1975). La inseguridad de los derechos de propiedad es una importante fuente de la ineficiencia en la producción que tiene que ver con el efecto negativo sobre los incentivos para invertir en capital, y que se relaciona a los obstáculos crediticios

5. Copega está más diversificado que Belisario y con una considerable menor dependencia de la comercialización forestal, a pesar de su alto volumen.

que requieren derechos de propiedad claros para la seguridad de préstamos formales o informales (López y Valdés 2000).

En general, los ingresos que pueden alcanzar los agropastoralistas con relación a la crianza caprina y la producción de sus derivados lácteos, y su estrecha relación con la calidad del bosque, implicarían que la capacitación de los pobladores y el uso de tecnologías adaptables a sus sistemas de producción podrían otorgarle al poblador otra visión con respecto al uso sostenible del bosque y una mejora de su calidad de vida.

CONCLUSIONES

El grado de pobreza de los pobladores del bosque seco, su relación con el medio ambiente y las actividades productivas que realizan a partir del mismo, constituyen una base para la formulación de políticas que apunten hacia un manejo sustentable de los recursos naturales. Los sistemas de producción imperantes durante la Colonia y la República son muy similares a los que se desarrollan en la actualidad. La bibliografía revela que los productores de ganado menor, ubicados en el norte del Perú, siempre se han encontrado en una situación de pobreza y marginación.

El impacto de la Reforma Agraria en la distribución del ingreso nacional no fue mayor a 2 por ciento del ingreso. Los caprinocultores, que desde antes de la reforma agraria ya habían sido relegados en cuanto a acceso formal a la tierra y al agua, no fueron beneficiados. Por el contrario, se acentuó el proceso de descapitalización que les impide invertir en los recursos naturales que necesitan para sobrevivir.

Resultados de nuestra encuesta del 2000, con ciento sesenta y un familias de productores de rumiantes menores, indican que el ingreso anual *per cápita* agropecuario-forestal (incluido el valor del consumo) y jornales es de S/. 1.110, que equivalen a S/. 3,04 por día –o bien 1,42 dólares– ajustado al índice de paridad de adquisición (PPP). Los productores de rumiantes menores del bosque seco del norte del Perú viven en pobreza de bienestar, y dentro de estos niveles de pobreza 25 por ciento de las familias genera más de 50 por ciento del ingreso total en estas localidades.

Bajo los conceptos de pobreza de Duraiappah y Reardon y Vosti, la pobreza endógena y la pobreza de inversión tendrían un efecto similar sobre los recursos naturales (extracción neta de capital forestal sin inversión). En este contexto, si tomamos en cuenta que la cantidad de árboles es el inventario inicial del capital del poblador, Belisario presenta el caso más extremo de descapitalización o pobreza endógena que genera degradación ambiental. Ochenta y cinco por ciento de sus pobladores extrae y vende leña. Esto significa que anualmente setenta y tres árboles por familia son utilizados para venta de leña en la localidad. En Copega, 48 por ciento de las familias extrae ciento setenta y ocho árboles para la venta, pero hay mejores opciones productivas debido a una ubicación menos árida, con mayores activos. Cañas y Loma Negra, con mayor pobreza de bienestar que Belisario, pero con economías diversificadas, con iniciativas de manejo pastoril organizado y comercialización de productos pecuarios, presentan un potencial para incrementar, sosteniblemente, el ingreso de sus pobladores.

Si bien los productores de ganado menor también son extractores netos de madera, no es la ganadería menor extensiva la que causa la pérdida de áreas forestales o desertificación. La demanda doméstica de leña representa entre 28 y 40 por ciento de la leña extraída. La demanda de leña de la zona periurbana de Piura y la demanda de carbón de las grandes ciudades de la costa, incluyendo Lima, constituyen incentivos para la excesiva extracción de recursos forestales. Si no se internalizan los costos de recuperación o reforestación del bosque en los precios que pagan los consumidores finales de productos forestales, no será posible contener la deforestación del bosque. Los pobladores que viven con S/. 2,9 por día leen las señales del mercado que subvalúa la riqueza forestal.

Complementariamente a las fallas de mercado, existen fallas institucionales que explican la desertificación antrópica. La falta de mecanismos apropiados para el control de acceso al bosque, seguimiento de las prácticas de extracción y uso ganadero, así como la institucionalización de multas a los infractores en el seno de las comunidades, tiene que examinarse como parte de las acciones colectivas en el manejo de recursos naturales.

BIBLIOGRAFÍA

- BAYER, D.
1975 *Cinco años de reforma agraria en el Perú: El problema del minifundio y la descapitalización del campesinado*. Lima: Centro de Investigaciones Socioeconómicas.
- BOYCE, J.K.
1994 "Inequality as a Cause of Environmental Degradation". *Ecological Economics* 11 (3): 169-178.
- CABALLERO, J. y E. ÁLVAREZ
1980 *Aspectos cuantitativos de la reforma agraria 1969-1979*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 99-136.
- CUBA, A.
1999 "Desarrollo rural sostenible en los bosques secos de la costa norte del Perú: El Proyecto Algarrobo", en Cuba-Salerno, A.; A. Silva y C. Cornejo, editores: *Bosques secos y desertificación. Memorias del Seminario Internacional*. Lima: Ministerio de Agricultura del Perú, pp. 43-50.
- DURAIAPPAH, A.
1998 "Poverty and Environmental Degradation: a Review and Analysis of the Nexus". *World Development* 26 (12): 2169-2179.
- FEENY, D.; F. BERKES; B.J. McCAY y J. ACHESON
1990 "The Tragedy of the Commons: Twenty-two Years Later". *Human Ecology* 18 (1): 1-19.
- HOCQUENGHEM, A.
1998 *Para vencer la muerte*. Lima: IFEA/CNRS/INCAH.
- HORTON, D.
1975 *Reforma agraria y empresas campesinas en el Perú*. Traducción de Conference on Group Farming, Madison, Wisconsin.
- ICARDA
2001b *Estrategias de vida e ingreso de los habitantes del bosque seco*. Lima: Reporte del Centro Internacional de Investigación Agrícola en Zonas Áridas (ICARDA) a la Secretaría de Cooperación Técnica con el CGIAR del Ministerio de Agricultura del Perú.
2001b *Crianza y tecnología de rumiantes menores*. Lima: Reporte del Centro Internacional de Investigación Agrícola en Zonas Áridas (ICARDA) a la Secretaría de Cooperación Técnica con el CGIAR del Ministerio de Agricultura del Perú.
- JAZAIRY, I.; M. ALAMGIR y T. PANUCCIO
1992 *The State of World Rural Poverty: an Inquiry into its Causes and Consequences*. New York: New York University Press.
- LÓPEZ, R. y C. DELLA MAGGIORA
2000 "Rural Poverty in Peru: Stylized Facts and Analytics for Policy", en R. López y A. Valdés, editores: *Rural Poverty in Latin America*. Londres: MacMillan Press Ltd., pp. 281-305.

LÓPEZ, R. y A. VALDÉS

- 2000 *Fighting Rural Poverty in Latin America: New Evidence of the Effects of Education, Demographics, and Access to Land*. Chicago: Economic Development and Cultural Change, vol. 49, N° 1. The University of Chicago Press, pp. 197-211.

McCULLOCH, A. K., R. MEINZEN-DICK y P. HAZEL

- 1998 *Property Rights, Collective Action and Technologies for Natural Resource Management: a Conceptual Framework*. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.

OSIRIS

- 1997 *Oferta y demanda de carbón y leña de algarrobo, madera de palo santo y fuentes alternativas a nivel: energético, envases, sobrevivencia, reforestación y competitividad institucional*. Lambayeque. Estudio realizado por consultoría al Proyecto Algarrobo. Lambayeque, Perú.

PEREVOLOTSKI, A.

- 1991 *Sistemas de producción caprina en Piura*. Piura: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

REARDON, T. y S. VOSTI

- 1995 "Links Between Rural Poverty and the Environment in Developing Countries: Asset Categories and Investment Poverty". *World Development* 23 (9): 1495-1506.

TORRES, F.

- 1999 "Desarrollo de Piura: Agro, minería y desertificación. Decisiones ante altos riesgos". Piura: Centro de Servicios Peruanos. Manuscrito no publicado.

TRIVELLI, C.

- 2000 "Pobreza rural: Investigaciones, mediciones y políticas públicas", en I. Hurtado, C. Trivelli y A. Brack, editores: *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VIII*. Lima: SEPIA.

WALKER, T.S. y J.G. RYAN

- 1990 *Village and Household Economies in India's Semi-arid Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 61-106.

WORLD BANK

- 2001 *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press, pp. 269-316.

Cuadro 1
DISTRIBUCIÓN DE LAS FAMILIAS ENCUESTADAS SEGÚN EL ESTRATO DEL BOSQUE SECO EN
PIURA Y LAMBAYEQUE

Estrato	Zona	Datos básicos*		Familias encuestadas
		Caserío	Familias	
Bosque seco ralo de colina	Pampa Larga	La Monja	36	9
		Guitarras	40	14
		Chivatos	40	7
		Canoas	35	6
				(36)
	Felipe Santiago de Cañas	Bellavista	15	3
		Cañas	70	13
Oratanga		15	3	
			(19)	
Bosque seco ralo de llanura	Loma Negra	Monteverde	25	4
		San Hilarión	19	6
		Santa Elena	120	22
				(32)
	Olmos	Ñaupe	140	33
	Copega	Copega	90	21
Bosque seco semidenso de colina	Belisario	Belisario	60	20
		Total	705	161

Fuente: Municipalidades o las autoridades que representan a la municipalidad en cada localidad.

Encuesta realizada por ICARDA entre junio y julio del 2000.

Cuadro 2
PORCENTAJE DE POBLADORES QUE CUENTAN CON ACTIVOS ESPECÍFICOS EN
PIURA Y LAMBAYEQUE

Variables	Localidades según gradiente de precipitación					
	Belisario	Loma Negra	Copega	Ñaupe	Cañas	Pampa Larga
Ecozonas naturales (Perevolotski1991)	A	A	B	B	B/C	D
Jefe cuenta con educación primaria	100,0	56,3	61,9	69,7	57,9	58,3
Jefe cuenta con educación secundaria	0,0	31,3	9,5	15,2	15,8	30,6
Jefe cuenta con educación superior	0,0	0,0	9,5	3,0	5,3	2,8
Tamaño de la familia (> 7)	30,0	34,4	52,4	33,3	15,8	41,7
Tiene acceso al crédito	20,0	63,0	38,1	0,0	11,0	16,7
Se abastece de agua por medio de río o acequia	0,0	12,5	38,1	3,0	10,0	72,2
Posee más de 3 ha (agric. temporal-secano)*	40,0	3,1	14,3	0,0	5,3	13,9
Posee más de 3 ha (agric. permanente-irrigada)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6
Posee ganado (caprinos)	95,0	90,9	95,5	90,9	94,7	97,2

Fuente: Encuesta realizada por ICARDA entre junio y julio del 2000.

* En Belisario (Piura) y Ñaupe (Lambayeque) solo cultivan cuando se presentan fuertes lluvias por el fenómeno de El Niño (temporal). Las demás localidades, todas ubicadas en Piura, cuentan con cultivos de secano casi anualmente.

Cuadro 3
TAMAÑO DEL HATO DE RUMIANTES MENORES Y ACCESO AL BOSQUE EN SEIS
LOCALIDADES DE PIURA Y LAMBAYEQUE

Variables	Localidades según gradiente de precipitación					
	Belisario	Loma Negra	Copega	Ñaupe	Cañas	Pampa Larga
Ecozonas naturales (Perevolotski 1991)	A	A	B	B	B/C	D
Tamaño del hato (N°)						
Media	65	26	22	29	86	69
Rango	3-255	2-160	4-67	4-138	10-166	4-280
>40 (por ciento)	40	16	10	18	74	61
Acceso a bosques (ha)*						
Media	22	6	17	10	10	44
Rango	4-50	0,01-20	2-100	1-50	8-12	1-230

Fuente: Encuesta realizada por ICARDA entre junio y julio del 2000.

* Esta es el área a la que los productores acceden para pastoreo y extracción forestal.

Cuadro 4

CARACTERÍSTICAS Y ACTIVOS DE LAS SEIS LOCALIDADES DE PIURA Y LAMBAYEQUE

Variables	Localidades según gradiente de precipitación					
	Belisario	Loma Negra	Copega	Ñaupe	Cañas	Pampa Larga
Ecozonas naturales (Perevolotski 1991)	A	A	B	B	B/C	D
Ingreso familiar anual por comercialización de caprinos (S/.)	1133	233	242	251	536	714
Ingreso familiar anual por comercialización de leña al año (S/.)	1864	121	2.310	404		
Ingreso familiar anual agrícola (S/.)*	260	1.497	635		142	1.205
Ingreso familiar anual por comercialización de queso (S/.)			46	143	660	305
Tipo de pobreza**	end+++	end+- exo	end+- exo	end+- exo	exo	exo

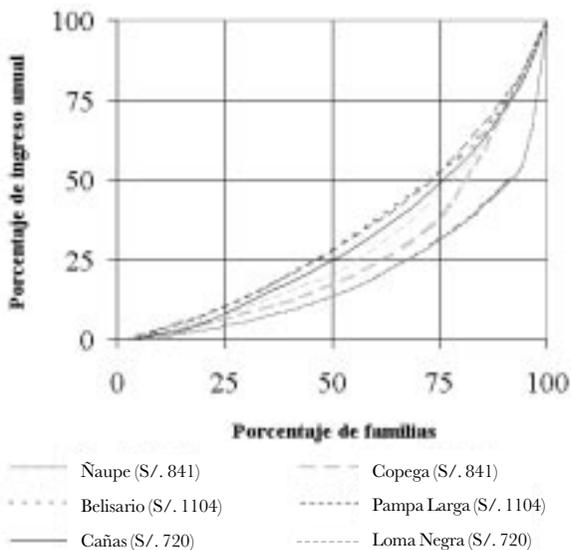
Fuente: Encuesta realizada por ICARDA entre junio y julio del 2000.

* En las zonas de Belisario y en la mayor parte de Cañas en Piura solo se cultiva cuando hay un evento de El Niño. En el caso de Ñaupe, en Lambayeque, sucede lo mismo. Las otras tres regiones ubicadas en Piura practican agricultura de secano por las lluvias estacionales (diciembre-marzo).

**end = pobreza endógena; exo = pobreza exógena, Diferentes niveles de pobreza endógena se indican con +.

Gráfico 1

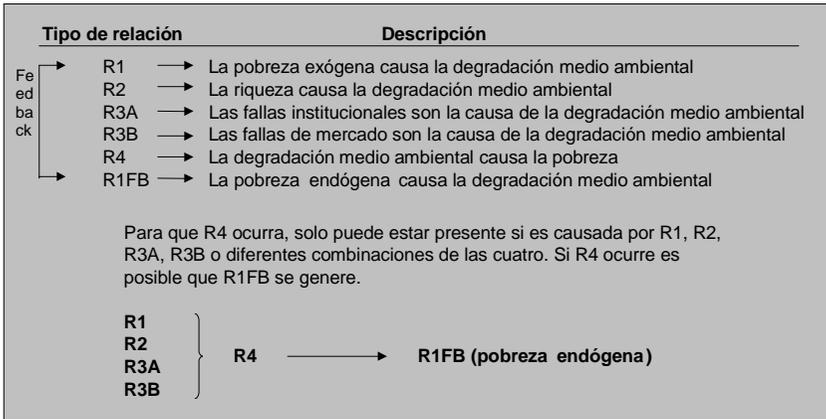
CURVAS DE LORENZ CON LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LAS COMUNIDADES DE AGROSILVOPASTORALISTAS DEL BOSQUE SECO. LOS NÚMEROS ENTRE PARÉNTESIS REPRESENTAN EL INGRESO ANUAL *PER CAPITA* EN NUEVOS SOLES (2000).



Fuente: Encuesta realizada por ICARDA entre junio y julio del 2000.

Gráfico 2

POSIBLES RELACIONES ENTRE LA POBREZA Y LA DEGRADACIÓN MEDIO AMBIENTAL.



Fuente: Duraiappah 1998.

BIENES COMUNES ENRAIZADOS: DESCRIPCIÓN DENSADA DE DOS CASOS DE MANEJO COMUNITARIO EN LA AMAZONIA PERUANA*

Percy Summers y Danny Pinedo

La cuenca amazónica alberga los bosques tropicales de mayor biodiversidad del mundo. Sin embargo, esta riqueza natural y su importancia ecológica se ven amenazadas por la sobreexplotación de los recursos naturales, lo que no solo conduce a la degradación ambiental sino también al empobrecimiento de las poblaciones locales. Un influyente enfoque teórico conocido como la tragedia de los bienes comunes sostiene que la causa del deterioro ambiental es la falla del mercado para asignar derechos de propiedad privada sobre los bienes comunes (Hardin 1968). En contraposición, muchos autores han reconocido la capacidad de los pobladores locales para manejar los bienes comunes (Ostrom 1990; McCay y Acheson 1987; Bromley 1992; Berkes 1989).

Sin embargo, ni la ausencia de propiedad privada explica siempre el sobreuso de los bienes comunes, ni la comunidad es siempre una solución para estos problemas. La dependencia ya sea con respecto al modelo de la tragedia de los bienes comunes, ya sea con respecto al

* El presente artículo es parte de una investigación mayor, el Programa ACRI (Amazon Community-based Natural Resource Management Research Initiative) cuyo objetivo era determinar los factores que condicionan el éxito de iniciativas de manejo comunitario de recursos naturales en la Amazonia. Fue realizado por el Instituto del Bien Común, el Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazonia, Oxfam América y Woods Hole Research Center, bajo los auspicios de la Fundación Ford. Agradecemos a SEPIA por haber hecho posible la elaboración de este artículo, a Dick Smith por sus valiosos comentarios y a Angélica Almeyda por su invaluable apoyo.

enfoque romantizante de la comunidad, tiende a restringir nuestro enfoque a los derechos de propiedad y pasa por alto muchos otros factores que pueden ser más decisivos. Argumentamos que un enfoque más satisfactorio, que se centre en las causas y consecuencias de situaciones particulares, debe estar abierto a un conjunto más amplio de posibilidades. El uso de perspectivas teóricas como metáforas o narrativas tiene un poder persuasivo cuyo riesgo analítico, al ser aplicadas a diversas situaciones, implica la falsificación de las relaciones y procesos sociales, culturales y ecológicos más complejos y cambiantes (Rose 1994).

En este trabajo proponemos un enfoque que reconozca el enraizamiento de las prácticas e instituciones del uso de los recursos naturales en momentos históricos, relaciones sociales y políticas y condiciones ambientales discretas y cambiantes. La perspectiva del enraizamiento es apropiada para un análisis “denso” de los problemas ambientales. Una perspectiva densa reconoce la complejidad de las relaciones entre los seres humanos y el ambiente y cuestiona la fuerte dependencia con respecto a los grandes modelos teóricos, demasiado simplistas y a menudo engañosos, para dar cuenta de situaciones particulares. Por eso, es más etnográfica, proponiendo corregir las tendencias a abrazar estos modelos centrando la atención en la especificidad y el detalle cultural e histórico. Nuestro interés general es reconocer la realidad e importancia de instituciones como la comunidad y los derechos de propiedad, pero evitando la sobredependencia con respecto tanto al individuo cuanto a la comunidad (McCay y Jentoft 1998).

Antes que plantear las tragedias por el mal uso de los recursos comunes como el resultado natural del comportamiento racional individual en el contexto de derechos de propiedad imperfectos o indeterminados, el enfoque del enraizamiento abre la hipótesis de que estas tragedias pueden también ser el resultado de “fallas de la comunidad”. Las fallas de la comunidad son el producto de situaciones donde los usuarios del recurso carecen de los lazos sociales que los conectan entre sí y con sus comunidades y donde las responsabilidades y herramientas para el manejo de los recursos están ausentes, debido quizá a procesos de “desenraizamiento”, según el cual las comunidades locales pierden el control tanto sobre sus instituciones económicas como sobre la gestión de los recursos (Giddens 1994).

A partir de dos estudios de caso en la Amazonia peruana, este trabajo presenta una descripción y análisis denso del complejo y dinámico marco histórico, socioeconómico, político y ambiental en el que están enraizados dos casos de manejo comunitario de recursos naturales. Con el propósito de comparar los diferentes factores que entran en juego como producto de variaciones en los ecosistemas y los recursos manejados, así como de las especificidades históricas y culturales, se seleccionó un caso de manejo comunitario de recursos pesqueros en una comunidad ribereña de la planicie inundable amazónica y uno de manejo territorial comunitario en una comunidad nativa en un ecosistema de *terra firme*. A través de este análisis se espera identificar los elementos y obstáculos del éxito de estas iniciativas de manejo. El entendimiento de estos factores es esencial para obtener lecciones que permitan mejorar la planificación e implementación de nuevas iniciativas, así como para el diseño de políticas y programas de desarrollo basados en sistemas de manejo local de recursos.

MANEJO COMUNITARIO DE RECURSOS PESQUEROS EN EL CHINO, UNA COMUNIDAD RIBEREÑA DE LA PLANICIE INUNDABLE AMAZÓNICA

La comunidad de El Chino se encuentra ubicada en la cuenca alta del río Tahuayo, un afluente del río Amazonas, en el departamento de Loreto¹. El río Tahuayo está contenido en la llanura de inundación del río Amazonas, lo que determina la presencia de una variedad de paisajes, tipos de vegetación y lagos de diverso origen. Los ecosistemas de llanura inundable se extienden a ambos lados del canal principal de un río, los cuales se inundan periódicamente (Junk *et al.* 1989; Kalliola y Puhakka 1993). Cada año, durante la estación de creciente (diciembre a mayo) el nivel del río Tahuayo sube entre 6

1. En el Perú, los caseríos ribereños no pueden obtener del Estado el reconocimiento como comunidades nativas. Sin embargo, debido a que no es el reconocimiento oficial como tales lo que hace que una agrupación poblacional constituya una comunidad, en este trabajo denominaremos comunidades indistintamente a caseríos y comunidades nativas.

y 8 metros, inundando las tierras y los bosques de ambas márgenes, varios kilómetros tierra adentro. Esto deja al poblado de El Chino y la mayor parte del área circundante bajo el agua por lo menos durante tres meses cada año. Las aguas empiezan a subir a inicios de diciembre y alcanzan sus niveles más altos entre febrero y mayo, para luego descender rápidamente hasta sus mínimos niveles más o menos entre julio y agosto, dando inicio a la estación de vaciante (agosto a noviembre).

Al igual que la mayoría de pueblos ribereños² de la Amazonia, los habitantes de El Chino practican una amplia diversidad de estrategias de sustento (Hiraoka 1985; Padoch y de Jong 1990; Coomes 1992; Coomes y Bradford 1991). El ciclo de inundación determina cuáles serán las estrategias de producción y extracción de recursos que se adoptarán en un año particular. La gama existente de recursos utilizados y prácticas económicas es amplia y su combinación lo es aún más. Entre el universo de posibles actividades económicas las más importantes son agricultura, caza, pesca, extracción de frutos y otros productos forestales, producción de carbón y crianza de animales menores. La mayoría de familias practican en cierta medida todas estas actividades, pero la importancia que le otorgan a cada una depende de la estrategia que han decidido seguir para una estación o año en particular.

La pesca es esencial para el sustento de la población, pues constituye la principal fuente de proteína para la dieta diaria a lo largo del año y, para algunas familias, la principal fuente de ingresos. Los pobladores de El Chino han usado para la pesca más de una docena de lagos que se encuentran dentro de su jurisdicción y fuera de ella. Uno de los aspectos más importantes de los ciclos de inundación anual es el constante drenaje de estos lagos durante la vaciante. Diferentes especies de peces que se encontraban dispersos en los bosques inundados o tahuampas, quedan atrapados en los lagos cuando las aguas retroceden. Esto causa un incremento en la productividad de la pesca y en la importancia de los peces para el sustento.

2. Los ribereños son descendientes de indígenas destrribalizados, la mayoría de los cuales fue desplazada de sus lugares de origen durante la época del caucho, así como el resultado del mestizaje entre indígenas y migrantes andinos y europeos (Hiraoka 1985).

La historia económica de la cuenca del río Tahuayo presenta los mismos ciclos y tendencias que han afectado al resto de la Amazonia peruana desde inicios del siglo pasado. La región ha atravesado por periodos de auges económicos que corresponden a la demanda internacional, y ocasionalmente regional, de productos agrícolas y forestales como caucho, marfil vegetal, madera, pieles de animales, palo rosa, leche caspi, pescado, carne de monte, entre otros. Entre 1880 y 1920, se consolidaron en la cuenca varias haciendas caucheras y agrícolas. Durante esta época, indígenas y ribereños fueron llevados a la zona del Tahuayo desde otras regiones de la Amazonia peruana para trabajar en las haciendas (Coomes 1992).

Cuando algunos arrendatarios compraron pequeñas propiedades, varias de estas haciendas se convirtieron en comunidades, provistas de una escuela pública y autoridades locales. El Chino, que había sido el asiento de hasta dos haciendas, una cauchera y otra agroindustrial, fue oficialmente fundado como caserío en 1962 (McDaniel 1995; Coomes 1992). La comunidad está actualmente compuesta por cincuenta y dos familias nucleares que a su vez se agrupan en un número menor de familias extensas vinculadas por lazos de parentesco y que se distinguen por el apellido, muchos de los cuales son de origen indígena (Pinedo y Summers 2001a).

La reforma agraria de inicios de la década del setenta disolvió las antiguas haciendas de la cuenca, revirtiendo la mayor parte de las tierras al Estado. Nuevas comunidades se formaron con la fundación de escuelas públicas en las haciendas más pequeñas, sobre la base de la antigua propiedad de la hacienda. El uso de los recursos empezó a tener lugar sin las trabas de las sanciones o pagos impuestos por el patrón, dejando a los bosques y lagos como recursos de acceso abierto (Bodmer 1994). Numerosos madereros, cazadores y pescadores, provenientes principalmente de Iquitos, empezaron a llegar a la cuenca con el otorgamiento de concesiones forestales en la parte alta y el ingreso de botes equipados con congeladores y grandes redes, deprestando rápidamente los recursos. El agotamiento de los *stocks* de peces a mediados de los ochenta motivó que los líderes de varias comunidades, las cuales habían definido como propiedad comunal los lagos ubicados al interior de la antigua propiedad de la hacienda, establecieran reglas para evitar el agotamiento de los peces (Coomes 1992).

Debido a que la fauna silvestre estaba siendo amenazada por los madereros foráneos, científicos peruanos y extranjeros que desde principios de la década del setenta realizaban investigaciones en la cuenca alta del Tahuayo, alentaron a las comunidades a defender y manejar sus recursos naturales. El rol de estos científicos fue importante para que en 1984, en respuesta a la presencia de los numerosos extractores foráneos y a la creciente escasez de los recursos, los pobladores de El Chino decidieran imponer impuestos y cuotas a la extracción comercial de recursos. Este mecanismo, sin embargo, no tuvo mayor éxito como estrategia de manejo, pues los grandes botes pesqueros continuaron ingresando a los lagos (Pinedo *et al.* 2000).

Debido al incremento de la escasez de los peces a causa de la sobrepesca, en 1986 los miembros de la comunidad decidieron elaborar reglas específicas que establecían la prohibición del acceso a los pescadores comerciales foráneos, la zonificación de los lagos y la prohibición del uso de redes, tóxicos y explosivos. Este sistema de manejo fue eficaz en excluir de los lagos a las grandes embarcaciones pesqueras (McDaniel 1995; Penn y Álvarez 1991; Bodmer 1994).

Una vez que la amenaza externa desapareció, los incentivos para vigilar y monitorear el cumplimiento de las reglas decayeron. A esto debemos añadir el hecho de que en 1993 dos autoridades locales dedicadas a la caza y pesca comercial presionaron a la población para suspender el manejo. Si bien este intento terminó cuando estos pobladores dejaron sus cargos, el manejo no logró recuperarse del todo. La comunidad dejó de vigilar en 1996 y las principales reglas de manejo dejaron de ser cumplidas. En esos años, el precio de las grandes redes se abarató y muchos pobladores las adquirieron para dedicarse a la pesca comercial, incrementándose la presión local sobre los peces cuyos *stocks* empezaron a disminuir nuevamente (Pinedo *et al.* 2000).

En 1998, como resultado de la presión de algunos pobladores para restablecer el manejo, una ONG implementó un proyecto de uso sostenible de los recursos pesqueros. Después de que los pobladores fueron informados por la ONG de que no podían excluir a pescadores foráneos de los lagos, la participación local en el manejo disminuyó significativamente. Además, con la incorporación del manejo local al proyecto, el control político del manejo cambió de una

familia extensa a otra, convirtiendo a la familia desplazada en una activa fuerza opositora del manejo (*ibid.*).

EL SISTEMA DE MANEJO

Desde 1984 hasta la actualidad, los residentes de El Chino formalizaron en sus asambleas comunales un conjunto de decisiones y realizaron una serie de acciones colectivas para ejercer un mayor control sobre los recursos pesqueros de sus lagos. Nos referimos a este grupo de decisiones, y a las acciones colectivas e instituciones resultantes, como el manejo comunitario de los recursos pesqueros de sus lagos. Este sistema de manejo tiene cuatro componentes básicos: un conjunto de reglas, mecanismos de vigilancia y monitoreo, sanciones para los transgresores e impuestos a la extracción comercial de recursos naturales (Pinedo *et al.* 2000).

REGLAS

Una de las primeras reglas creadas por la comunidad fue la prohibición de la pesca en sus lagos a los pescadores comerciales foráneos de gran escala. Aunque la prohibición tiene vigencia permanente, es aplicada de forma más drástica durante los meses de vaciante en que los peces se concentran en los lagos. La comunidad también dividió los lagos en dos categorías: lagos de uso para subsistencia y lagos de uso múltiple. El uso de los primeros fue restringido durante los meses de vaciante en los que la pesca se permitía solo con fines de autoconsumo.

Uno de los pilares del sistema de manejo son las restricciones en los tipos de tecnologías de pesca. La comunidad prohibió el uso de todo tipo de redes en los lagos de subsistencia durante la vaciante, al igual que sustancias tóxicas, dinamita y cualquier otro explosivo. Al mismo tiempo, la comunidad acordó erradicar todas las técnicas de pesca que destruyen el hábitat de los peces y que restringen su migración y reproducción.

Casi al mismo tiempo en que los lagos eran cerrados a los pescadores foráneos, la comunidad estableció un sistema de cuotas para

todos los recursos extraídos con fines comerciales dentro de sus límites. En el caso del pescado, se estableció un límite de tres tinas de pescado por día de trabajo³. Finalmente, la comunidad incorporó regulaciones de la legislación nacional de pesquería que establece una temporada de veda y limitaciones de tamaño en la pesca de ciertas especies.

VIGILANCIA Y MONITOREO

La comunidad implementó también un sistema de vigilancia para asegurar que las reglas de manejo fueran respetadas, especialmente que los grandes pescadores comerciales no ingresaran a los lagos durante la noche y que pescadores de El Chino y de otras comunidades de la cuenca no usaran redes en ellos durante la vaciante. La vigilancia era organizada por un inspector de pesca, elegido periódicamente entre los miembros de la comunidad. El Inspector de Pesca era asistido por un equipo de vigilancia compuesto por cinco personas. Todos los miembros adultos de la comunidad estaban obligados a participar en forma rotativa en la vigilancia por un promedio de dos noches al mes. Una pequeña choza rústica ubicada en un punto estratégico del río Tahuayo, servía de puesto de vigilancia. Mientras algunos guardias se quedaban en el puesto toda la noche, el Inspector de Pesca y sus asistentes podían patrullar el río y los lagos.

IMPUESTOS

Con el propósito de desalentar la extracción comercial de recursos y disminuir así la presión sobre ellos, la comunidad creó impuestos sobre la carne de monte, la madera, frutos de palmeras y el pescado extraídos con fines de venta. Los ingresos por los impuestos son destinados a un fondo comunal usado para comprar herramientas o materiales para los trabajos comunales o para ayudar a miembros de la comunidad en situación de necesidad. Los impuestos son cobrados por el Teniente Gobernador y sus inspectores en el momento en que los productos son embarcados para su envío al mercado de Iquitos.

3. Una tina es equivalente a 15-20 kg de pescado.

SANCIONES

Los miembros de la comunidad han acordado sancionar a todos los que incumplan las reglas de manejo. Las sanciones incluyen usualmente el decomiso del producto de la pesca y su venta a la población, entregándose el dinero de la venta al infractor, así como el decomiso de sus redes y el pago de una multa para recuperarlas. Sin embargo, a inicios de 1990 solo una o dos personas fueron encontradas pescando con redes en los lagos de subsistencia durante la vaciante (McDaniel 1995: 71-72).

IMPACTO DEL MANEJO SOBRE LOS RECURSOS PESQUEROS

Para medir la sostenibilidad ecológica de este sistema de manejo, se determinó el impacto de la actividad pesquera sobre las poblaciones de diferentes especies de peces de importancia económica. Utilizando registros de pesca por familia, se diseñó histogramas de tamaño (longitud total) para varias especies de peces y se comparó esta curva con la del tamaño mínimo de pesca sugerido en la literatura⁴. La hipótesis es que si la mayoría de los individuos capturados está por debajo del tamaño mínimo sugerido para cada especie, la pesca no es sostenible. En otras palabras, la población de peces es saludable si la mayoría de los individuos capturados es adulta y se encuentra en su fase de reproducción.

Para el análisis de frecuencia de tamaños por especie, se escogió cuatro especies diferentes de peces por su importancia en la economía de subsistencia y desde el punto de vista comercial⁵. De éstas, una es migratoria, el boquichico (*Prochilodus nigricans*), mientras que las tres restantes son residentes permanentes del área: acarahuzú

4. El tamaño mínimo de pesca es equivalente al tamaño promedio de maduración sexual por especie, el cual es un parámetro utilizado por biólogos pesqueros para determinar la sustentabilidad de la pesca.

5. La importancia relativa de las diferentes especies se obtuvo a partir de encuestas realizadas por CARE Perú en 1999 (datos no publicados) y nuestras encuestas y demás datos obtenidos en el campo sobre la pesca familiar.

(*Astronotus ocellatus*), fasaco (*Hoplias malabaricus*) y tucunaré (*Cichla monoculos*).

La distribución de tamaños solo refleja la presión de la pesca para el período de tres meses (octubre a enero) durante el cual se tomó los datos, lo cual puede no ser representativo en una escala de tiempo mayor. Tanto la movilidad estacional entre diferentes ecosistemas acuáticos, como el hecho de que muchas especies migran fuera de la comunidad, dificultan la capacidad de establecer conclusiones sobre sus poblaciones cuando solo se tienen datos para una parte del año.

El tamaño promedio de los boquichicos capturados durante nuestro estudio varió entre 13 y 50 cm de longitud, con un promedio de 26,4 cm, desviación estándar de 2,9 cm y una mediana de 26 cm (véase la figura 1). Asumiendo que el tamaño promedio de madurez sexual del boquichico es de 24,1 cm (García *et al.* 1997), la mayoría de los individuos extraídos (88 por ciento) son mayores al tamaño mínimo sugerido.

La curva de frecuencia de tamaños del fasaco (véase la figura 2) muestra un tamaño promedio de 35,5 cm de longitud, con variaciones de tamaño entre 12,5 y 53 cm y un desvío padrón del 95 por ciento de 5,5 cm. Al sobreponer el tamaño mínimo sugerido de 24-25 cm de longitud (Barthem *et al.* 1995) sobre la curva de frecuencia de longitudes para el fasaco en El Chino, observamos que la mayor parte de la captura (61 por ciento) corresponde a peces adultos que miden entre 30 y 40 cm de longitud (mediana = 36,5 cm), sugiriendo que la pesca de esta especie es sostenible.

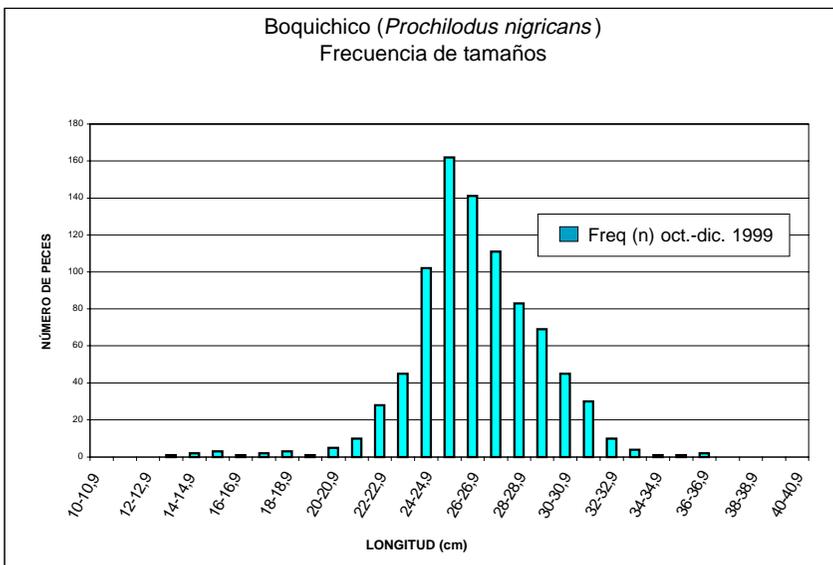
La figura 3 muestra la distribución de los tamaños de los individuos de tucunaré capturados durante los tres meses de recolección de datos. El histograma se caracteriza por una curva muy amplia de tamaños que sugiere una población relativamente saludable con varios cohortes⁶ en su interior. Considerando que el tamaño mínimo de madurez sexual del tucunaré es de 24 cm y que nuestros datos muestran una media de $29,6 \pm 8,1$ cm y una mediana de 26,5 cm, podemos concluir que la mayoría de los peces extraídos (74,5 por ciento)

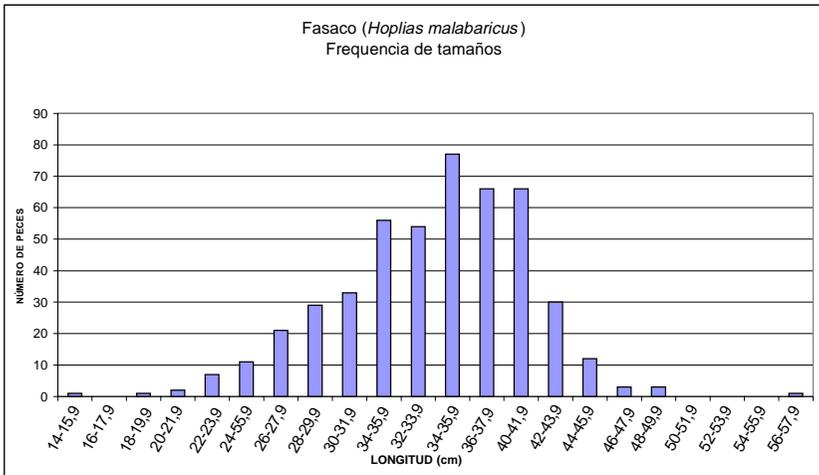
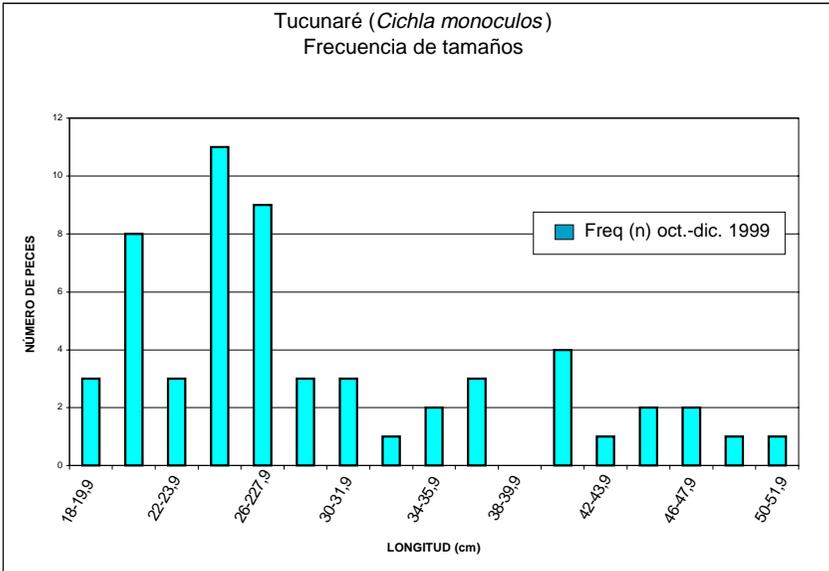
6. Una cohorte es un grupo de peces de la misma edad que pertenecen a un mismo *stock* (Sparre y Venema 1995).

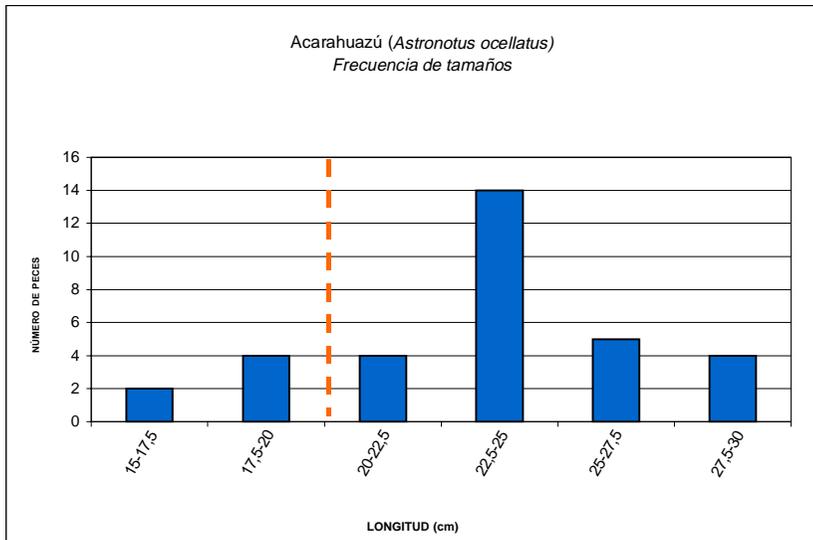
son adultos. Esto sugiere que el impacto de las actuales actividades de pesca sobre la población del tucunaré es relativamente bajo.

En la figura 4, asumiendo que el tamaño de madurez sexual o tamaño mínimo de pesca del acarahuazú es 20 cm, el 82 por ciento de los individuos capturados son mayores al tamaño mínimo. Como en el caso de las otras dos especies residentes, los histogramas de tamaño del acarahuazú sugieren que las poblaciones de esta especie son saludables y que no existen indicios de sobrepesca a nivel local.

Aun con las limitaciones temporales de nuestro estudio, los datos registrados sobre las poblaciones de las principales especies de peces comerciales en El Chino muestran que no hay indicios de sobrepesca. Los actuales niveles de pesca sostenible muestran una gran tendencia hacia la sostenibilidad de la pesca, sobre todo de las especies que residen en el área todo el año. La naturaleza migratoria de muchas especies comerciales como el boquichico sugieren la necesidad de que el manejo de estas especies incluya acuerdos a nivel intercomunal para asegurar su sostenibilidad (Pinedo y Summers 2001a).







MANEJO TERRITORIAL COMUNITARIO EN LA COMUNIDAD NATIVA DE INFIERNO

La comunidad nativa de Infierno se sitúa a ambas márgenes del río Tambopata, en el departamento de Madre de Dios. El área titulada de la comunidad tiene una extensión de 9558 ha. Su población, que en el 2000 ascendía a unos 350 habitantes, es muy heterogénea. Además de familias de la etnia *ese'ejá*, la comunidad está integrada también por ribereños, colonos andinos y familias mixtas producto de la unión entre integrantes de los tres primeros grupos. Los habitantes de Infierno practican una diversidad de estrategias económicas que incluyen diferentes combinaciones de agricultura, agroforestería, caza, pesca, recolección de castaña, extracción de palmito y aguaje, producción de carbón, crianza de animales, entre otros (Pinedo y Summers 2001b). Recientemente, el turismo y la artesanía se han convertido en actividades importantes para algunas familias (Stronza 2000).

La región de Madre de Dios, sobre todo la cuenca del río Tambopata, ha sido favorecida por una gran diversidad biológica (Tovar y Valdez 1995). La región no solo se caracteriza por sus altos valores de biodiversidad a nivel de especies, sino también por una gran variabilidad de ecosistemas o tipos de bosques (Phillips 1993). La importancia de la biodiversidad en esta área llevó al Estado a crear dos áreas naturales protegidas en las cuencas de los ríos Tambopata y Heath: el Parque Nacional Bahuaja Sonene y la Reserva Nacional Tambopata (ubicadas al sur y al sudeste de la comunidad de Infierno). Esta característica ha generado entre conservacionistas y empresas de ecoturismo una enorme atracción sobre el área y, en particular, sobre la comunidad de Infierno, que constituye la principal puerta de acceso a estas importantes áreas naturales protegidas de la selva sur del Perú.

Los “grupos étnicos” que componen la comunidad de Infierno han tenido distintos patrones de ocupación en la cuenca del río Tambopata. Los *ese'cja*, que son los habitantes originarios de la cuenca del Tambopata, tenían un patrón de asentamiento disperso, producto de su economía basada en la caza y la recolección antes del contacto con la sociedad nacional en el siglo XVI. En el siglo XX, el auge del comercio del caucho y las misiones católicas provocaron el cambio hacia su asentamiento en núcleos mayores. Entre las décadas del treinta y del cincuenta, los misioneros dominicos concentraron a la población *ese'cja* del Tambopata en torno a varias misiones. Los que escaparon de las misiones se reagruparon nuevamente a orillas del Tambopata y sobre un afluente de este, la quebrada La Torre, al sudoeste de la comunidad (Chavarría y García 1994).

Los pobladores ribereños empezaron a llegar a la cuenca del Tambopata desde inicios del siglo XX, durante el auge del caucho y, más adelante, atraídos por la explotación de la cascarilla, el oro aluvial y la madera. Algunos de éstos se instalaron en el sector conocido como Infierno, sobre el río Tambopata. En 1965 la culminación de la construcción de la carretera Cusco-Puerto Maldonado abrió el área de Madre de Dios a la colonización por campesinos provenientes de la sierra y de otras partes del país que llegaron para explotar oro y madera. En estos años empezaron a llegar al Tambopata los primeros migrantes andinos que se asientan en torno a Infierno. Con el fin de

contar con una escuela, las familias ribereñas y colonas asentadas en Infierno convencieron a los *ese'ejá* de Hermosa Grande de trasladarse a Infierno, dando origen al caserío de este nombre (*ibid.*).

Hasta la década de 1970, el Estado peruano no reconocía los derechos específicos de la población indígena amazónica a sus territorios o recursos. Todo aquel que se interesaba en colonizar un área al interior de un territorio habitado por indígenas podía recibir del Estado una parcela individual. Con la Ley de Comunidades Nativas promulgada en 1974 por el gobierno militar del General Velasco, se reconoció los derechos de propiedad sobre la tierra a los pueblos indígenas. Desde entonces, diferentes agrupaciones de indígenas empezaron a reclamar el reconocimiento y titulación de sus territorios que por ley se denominaron “comunidades nativas”.

En 1976 las familias que vivían en Infierno fueron reconocidas como comunidad nativa, recibiendo un título de propiedad sobre 9558 ha situadas a ambas márgenes del río Tambopata. Una versión indica que los funcionarios del Sinamos encargados del proceso de creación de la comunidad, cediendo a la presión del sector ribereño, condicionaron el apoyo del gobierno a la comunidad a la aceptación de los ribereños y colonos en la nueva comunidad (Chavarría y García 1994). La extensión de la comunidad no fue determinada sobre la base de los patrones de uso de los recursos de sus miembros, sino sobre criterios manejados por los técnicos del gobierno. A cada familia se le asignó un lote de 30 ha. Sin embargo, la población continuó usando para sus actividades tradicionales un área mayor a la titulada.

En enero de 1977, a petición de una empresa turística que operaba sobre la desembocadura de la quebrada La Torre en el Tambopata, el Estado creó la Zona Reservada Tambopata (ZRT), con 5500 ha. Con ello, esta empresa buscaba proteger su zona de operación de las incursiones de los pobladores locales. Sin embargo, debido a la descoordinación entre las oficinas central y regional del Ministerio de Agricultura, alrededor de 2000 ha de la ZRT se superponían al territorio de la comunidad de Infierno. La empresa suscribió un convenio con el Estado mediante el cual se le entregaba la custodia de la ZRT por cuatro años. A cambio, la empresa se comprometía a asumir el control de la misma, impidiendo el ingreso de la población local.

Esta situación devino en un conflicto entre la empresa y la comunidad de Infierno (Chavarría y García 1994).

El convenio terminó en 1981, con lo cual el control de la ZRT retornó al Estado. Desconfiando de la capacidad de manejo del Estado, la empresa turística ofreció una serie de ventajas económicas a la comunidad a cambio de que restringiera sus actividades extractivas en la zona superpuesta. Debido a que esta estrategia no dio buenos resultados, ya que el ofrecimiento nunca se concretó de manera satisfactoria, a partir de 1985 la empresa promovió en Madre de Dios una réplica de AMETRA 2001, proyecto que buscaba mejorar las condiciones de salud de la población indígena mediante la combinación del uso de plantas medicinales y la medicina primaria⁷. La empresa propuso como sede del proyecto las 2000 ha de bosque comunal anteriormente superpuestas por la ZRT. El proyecto presionó a la comunidad de Infierno para que suspendiera la caza comercial, la tala de árboles y las actividades agrícolas en el área circundante a la sede del proyecto. Desde entonces, esta porción del territorio comunal empezó a ser reconocida por la comunidad de Infierno como su “reserva” (Alexiades y Lacaze 1996).

En enero de 1990, sobre gran parte de la cuenca del río Tambopata el Estado creó la Zona Reservada Tambopata Candamo (ZRTC), que colindaba en parte con la comunidad de Infierno. Como parte de las acciones para el ordenamiento territorial de la ZRTC, fue anulada la resolución ministerial que creaba la ZRT, con lo cual las 2000 ha de área superpuesta a la comunidad fueron reconocidas como parte de la propiedad comunal de Infierno (Chavarría y García 1994).

En 1991, a fin de contar con un lugar donde los turistas pudieran pasar la noche en su viaje hacia un albergue ubicado río arriba de Infierno, así como explotar turísticamente el componente indígena y las riquezas biológicas de la comunidad, una nueva empresa turística propuso a la comunidad la operación conjunta de un albergue turístico dentro de la reserva forestal comunal. Debido a que el albergue significaba la oportunidad de ganancias monetarias, y luego de largas negociaciones, en 1996 la comunidad aceptó firmar con la empresa

7. AMETRA, Aplicación de Medicina Tradicional, venía ejecutándose en la zona del río Ucayali con los indígenas shipibo-conibo desde 1982.

un contrato para explotar zonas ecoturísticas al interior de la comunidad, entre las cuales estaba la reserva. Como parte del contrato, la comunidad se comprometió a no practicar en estas zonas la caza, la extracción de especies protegidas de plantas silvestres y actividades agrícolas. La instalación de este albergue consolidó definitivamente la idea de una reserva forestal comunal (Pinedo y Summers 2001b).

EL SISTEMA DE MANEJO

En las últimas dos décadas, los comuneros de Infierno han creado, a través de la práctica, un sistema de manejo territorial comunitario que incluye tanto las 9558 ha tituladas a su favor como áreas que se encuentran fuera de este ámbito. Hemos identificado dos componentes en este sistema de manejo: (1) la zonificación informal local del territorio usado por la comunidad, que consiste en el uso diferenciado de áreas según sus características y potencialidades ecológicas o sus ventajas geográficas; y, (2) un sistema de reglas, que se refiere a las diferentes normas que regulan la extracción de recursos en cada zona. Hemos podido identificar hasta cuatro zonas de uso diferenciado (Pinedo y Summers 2001b).

ZONA DE PARCELAS FAMILIARES

La zona de parcelas familiares corresponde a una faja situada a ambos márgenes del río Tambopata, donde la comunidad asigna a cada familia parcelas o lotes de 30 ha para su usufructo. Puede distinguirse dos subzonas a su interior. La primera comprende las áreas adyacentes a la ribera del río, donde los comuneros levantan sus viviendas y tienen sus sembríos agroforestales. Esta ubicación facilita el acceso al agua del río y el envío de productos a Puerto Maldonado por la vía fluvial. Es la familia titular del lote la que ejerce derechos exclusivos de acceso a esta subzona y de control sobre el uso de la tierra y los recursos a su interior; lo cual resulta en un uso bastante intensivo. La segunda subzona corresponde a las áreas más distantes de las riberas del río, usadas para la caza, la recolección de frutos y hojas así como el corte de madera para el consumo familiar. El uso de esta subzona es menos exclusivo porque también tienen acceso a ella otras fami-

lias, siempre que respeten los derechos de la familia posesionaria sobre recursos de mucho valor. La única regla que la comunidad aplica en la zona de parcelas familiares es la prohibición de la tala de madera con fines comerciales.

Zona de reserva forestal comunal

Con una extensión de 2000 ha, el propósito de esta zona es la protección de sus recursos naturales tanto para su uso actual en ciertas actividades de beneficio colectivo como para su disponibilidad futura. La zona es usada solo para la extracción de algunos recursos con fines de subsistencia así como para actividades turísticas y científicas. En esta zona la comunidad ha prohibido la caza de fauna silvestre, la extracción de madera, la extracción de frutos, plantas, hojas y árboles, las actividades agropecuarias y el establecimiento de viviendas. Solo se permite en esta zona la recolección de plantas con fines medicinales y científicos y ocasionalmente la caza comunal.

Zona de uso comunal

Esta zona está constituida por las áreas fuera de las parcelas familiares y de la reserva forestal comunal. Aquí se practica la caza, la pesca y la extracción de madera, frutos y otros productos forestales como el palmito. Por tratarse de áreas alejadas de las riberas de los ríos, no se levantan aquí viviendas ni se abren chacras, aunque sí se localizan algunos castaños familiares. El control y aprovechamiento de recursos en esta zona es principalmente comunal, siendo los castaños los únicos espacios donde se ejercen derechos de usufructo exclusivos de la familia posesionaria. Al igual que en la zona de parcelas familiares, en esta zona rige solo la regla que prohíbe la tala comercial de madera.

Zona de uso extracomunal

Los comuneros de Infierno también hacen uso de los recursos ubicados en áreas distantes ubicadas fuera del territorio comunal. Esta zona extracomunal abarca tanto áreas de libre disponibilidad como áreas naturales protegidas por el Estado (Reserva Nacional Tambopata y Parque Nacional Bahuaja Sonene). Los comuneros de Infierno se ven obligados a incursionar en estas áreas debido a que dentro del territorio de la comunidad recursos como fauna, madera y hojas de

palmera son cada vez más escasos, ya que por su lejanía y por encontrarse dentro de áreas naturales protegidas esta zona conserva mejor los recursos naturales, pero también porque constituyen áreas de uso tradicional de los *ese'ejá*. En esta zona se encuentran también algunos castaños familiares.

En teoría, el uso de esta zona debería ser regulado por la legislación nacional a cuyas normas los comuneros de Infierno deberían sujetarse. Sin embargo, puesto que los *ese'ejá* siempre han cazado, pescado y recolectado en los bosques aledaños al río Tambopata y sus afluentes, ellos no se consideran sujetos a las nuevas normas impuestas por la creación de las áreas naturales protegidas, continuando con estas prácticas tradicionales. Por otro lado, los responsables del Estado para hacer cumplir estas normas no tienen la capacidad física para aplicarlas en toda la extensión de la Reserva y áreas aledañas. Por eso, en la práctica, estas normas no son cumplidas, primando más bien una situación de acceso abierto. La excepción son las áreas que corresponden a concesiones familiares de castaña, donde se reconoce derechos particulares y se aplica algunos mecanismos informales de control sobre los recursos que han impedido la tala de estos bosques con fines madereros (Smith y Pinedo 2002).

IMPACTO DEL MANEJO SOBRE EL ECOSISTEMA Y LOS RECURSOS FORESTALES

El análisis ecológico que llevamos a cabo en Infierno busca determinar si el uso diferenciado de los recursos mediante la zonificación del territorio ayuda a mantener el bosque, los servicios ecológicos que provee y los recursos naturales de los cuales depende la comunidad. Para ello es necesario medir los impactos de la zonificación del territorio sobre la estructura y composición de los bosques y su biodiversidad, así como sobre las poblaciones naturales de los recursos forestales de mayor importancia económica. Para este fin se ejecutó inventarios forestales y botánicos⁸. A fin de determinar el nivel

8. Se tomó diez muestras, cinco en bosques de bajo y cinco en bosques de altura. En cada tipo de bosque se realizó dos muestras en bosques de bajo impacto, dos en bosques de alto impacto y una en la reserva forestal comunal, que sirvió como control o testigo. Las muestras dentro de la reserva forestal comunal fueron escogidas como áreas testigo asu-

de diferenciación entre los bosques “naturales” y los bosques usados y hasta qué punto la reserva forestal comunal protege la estructura y composición original del bosque, se comparó las muestras o parcelas testigo dentro de la reserva forestal comunal, que estarían lejos de un impacto antropogénico reciente, con otras fuera de ella.

Nuestra hipótesis es que los valores más altos de biodiversidad están asociados a los bosques de altura que no han tenido impacto antropogénico reciente y los valores más bajos a los bosques de bajío con alto impacto. Sin embargo, no encontramos ninguna relación entre el número de especies y el tipo de bosque (bajial o altura) o el nivel de impacto (bajo o alto). Por el contrario, los valores más bajos para el número de especies se encontraron en las parcelas de bajo impacto y no en las testigos. Las parcelas testigo tanto en altura como en bajío se ubican en el medio. No encontramos una mayor protección de la biodiversidad en la reserva forestal comunal como tampoco una relación significativa entre el número total de especies y el grado de impacto o nivel de extracción que haya sufrido el bosque.

A partir de estos datos concluimos que: (1) no podemos afirmar que el uso del bosque por las comunidades afecta negativamente los índices de biodiversidad de las especies forestales, por lo menos no a corto plazo; (2) otras áreas del territorio comunal tienen valores de biodiversidad más altos que los de la reserva forestal comunal; y, (3) el número total de especies no está relacionado a un determinado tipo de bosque, aunque por lo general los bosques de altura son más heterogéneos que los de bajío.

Además de mantener los atributos del bosque en parámetros que les permiten seguir cumpliendo sus servicios ecológicos más importantes, el manejo debe considerar que los recursos utilizados sean extraídos por debajo de su capacidad de carga para que la extracción sea sostenible. Para analizar el impacto del manejo territorial sobre el

miendo que no han tenido intervención humana significativa desde que fueron creadas. Las áreas de bajo impacto fueron seleccionadas en zonas usadas por los miembros de la comunidad para actividades extractivas que no son altamente destructivas de la estructura y composición del bosque, como son la extracción de palmito y materiales de construcción, la caza, entre otros. Las áreas de alto fueron ubicadas cerca de los asentamientos humanos y que han sufrido prácticas de uso de la tierra más intensivas (por ejemplo, tala de madera) (Pinedo y Summers 2001b).

uso sostenible de los recursos forestales, se escogió tres especies que son importantes para la subsistencia de los pobladores y representativas de los diferentes niveles de extracción. Las especies evaluadas incluyen una de bajo, la pintana colorada (*Oxandra acuminata*), una de altura, el palo santo (*Tachigali sp*)⁹ y una que aparece en ambos ecosistemas, el huasái (*Euterpe precatória*). Nuestra hipótesis es que la reserva forestal comunal, al no ser utilizada para la extracción de esta especie, presentaría una densidad poblacional mayor que en las otras dos áreas de uso y que las parcelas de bajo impacto tendrían densidades mayores que las de alto impacto.

Debido a su alta resistencia a hongos y termitas y a su tamaño recto y sin bifurcación, la pintana colorada es una especie preferida por la población local para la fabricación de vigas utilizadas en la construcción de techos para las casas. La figura 5 muestra que las densidades de regeneración natural ($dap > 1$) de esta especie es mucho mayor en la reserva forestal comunal que fuera de ella, seguida por los bosques de bajo impacto y finalmente por los de alto impacto. Para el rango de tamaños aprovechables de esta especie (4–16 cm), la densidad de individuos dentro de la reserva forestal comunal es casi el doble que en las áreas fuera de ella. Esto puede deberse a que allí la extracción selectiva de individuos jóvenes y adultos disminuye la propagación de semillas. Encontramos que la reserva forestal comunal protege eficientemente las poblaciones de esta especie, reafirmando su función de mantener poblaciones saludables de las especies de importancia económica.

El palo santo es una especie forestal maderable característica de los ecosistemas de altura de la región y apreciado tanto por su utilidad en la construcción de casas como por su alto valor comercial. La figura 6 muestra que en el caso de los tamaños aprovechables (mayores de 40 cm dap) del género *Tachigali*, las densidades mayores se encuentran en las parcelas de bajo impacto. Si bien no es posible asegurar la causa, podemos sugerir que la ausencia de individuos con

9. El género *Tachigali* agrupa a todas las especies denominadas con el nombre común de palo santo. Debido a las similares características ecológicas y de uso, se agrupó las dos principales especies de palo santo (*Tachigali bracteosa* y *Tachigali polyphilla*) para el análisis del estado actual de sus poblaciones en los bosques de altura de Infierno.

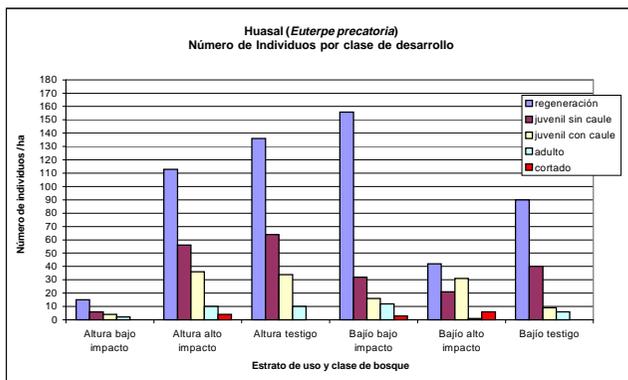
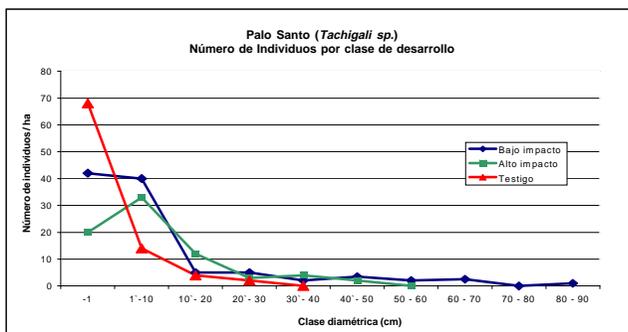
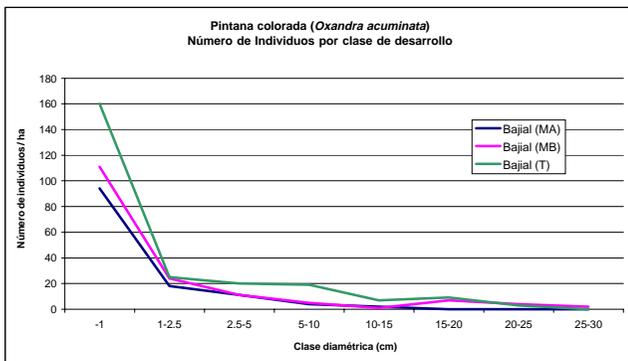
tamaños adultos en la reserva forestal comunal se debe a usos pasados en esta zona. La aguda disminución de individuos con tamaños maderables en la zona de alto impacto con relación a la de bajo impacto se debe a la utilización de la primera como zona de extracción maderera, a diferencia de la segunda donde la extracción es de otra naturaleza (frutos, caza, etcétera).

El huasaí es una palmera que se encuentra ampliamente distribuida en el territorio de Infierno, cuya importancia radica en su alta densidad como componente ecológico de los bosques y en su uso en la confección de ripas para la construcción de cercos y paredes y en la extracción de fibra de chonta, de alto valor comercial. La figura 7 muestra que la reserva forestal comunal no ha sufrido una extracción reciente. La parcela de altura de alto impacto tiene una alta proporción de los individuos adultos cortados, lo que ha afectado significativamente la regeneración y la forma de la curva poblacional del recurso en este bosque. Aunque las muestras de bajo impacto indican extracción, la proporción de los individuos adultos que esto representa es mucho menor, manteniéndose una curva poblacional muy similar a la encontrada dentro de la reserva forestal comunal.

A partir de las curvas poblacionales por tipo de bosque e intensidad de uso podemos concluir que la reserva forestal comunal está manteniendo poblaciones saludables de las principales especies de importancia económica para la comunidad.

EL MANEJO COMUNITARIO COMO UN PROCESO ENRAIZADO EN UN COMPLEJO Y DINÁMICO MARCO HISTÓRICO-SOCIAL Y AMBIENTAL

La perspectiva analítica que proponemos en este artículo se basa en la noción de “enraizamiento”, introducida a las ciencias sociales por Karl Polanyi quien argumentaba que la economía está imbricada en sus relaciones sociales (Polanyi 1992). De manera similar, Granovetter (1985) argumenta que la acción económica está inserta en instituciones y redes económicas y no económicas. Nuestro enfoque en este trabajo reconoce el enraizamiento de las instituciones y prácticas de uso de los bienes comunes en momentos históricos, relaciones sociales, económicas y políticas y condiciones ambientales discretas y cam-



biantes (McCay y Jentoft 1998: 21-22). De particular interés al respecto es la noción de Giddens (1994) de un proceso de “desenraizamiento” según el cual las comunidades locales pierden el control tanto sobre sus instituciones económicas como sobre el manejo de los recursos.

A partir del término “descripción densa” de Geertz (1971), Little (1991) propone una perspectiva densa de las relaciones entre los seres humanos y el ambiente. Un enfoque denso es apropiado para el análisis del carácter enraizado de los problemas en el uso de los bienes comunes. Esta perspectiva es más etnográfica y por lo tanto toma en cuenta la complejidad de las relaciones sociales y ambientales. Por eso, si bien no abandona el esfuerzo explicativo, para entender situaciones particulares una perspectiva densa requiere dejar de lado los grandes modelos y en su lugar poner atención en la especificidad de los sistemas de uso de los bienes comunes en intersecciones particulares de la historia, la política, la cultura, el tiempo y el espacio (McCay y Jentoft 1998: 23-24).

De esta manera, un enfoque más denso debe estar abierto a un conjunto más amplio de posibilidades. Así, algunos casos de deterioro de los recursos pueden deberse al conflicto entre intereses individuales y sociales como resultado de derechos de propiedad imperfectos, o podrían deberse al conflicto entre grupos rivales, a deficiencias en la habilidad de los grupos para diseñar y aplicar arreglos institucionales o a la ineficacia del esfuerzo humano para entender, predecir o controlar la naturaleza (*ibid.*: 24).

El enraizamiento no se refiere solo a relaciones sociales. Peters (1987: 178) sostiene que la manera en que se definen los derechos de propiedad, los usos apropiados y los grupos de usuarios no están enraizados solo en conjuntos históricos específicos de estructuras políticas y económicas sino también en sistemas culturales de significados, símbolos y valores. Por eso, el enfoque del enraizamiento se interesa también en la interacción de significados cuestionados y acordados.

Los problemas de sobreexplotación de los bienes comunes son muchos. El problema que enfrentamos es cómo explicarlos. El enfoque de la tragedia de los bienes comunes localiza la causa en la ausencia de derechos de propiedad privada, lo cual conduce a la “falla

del mercado” (Hardin 1968). El enfoque que sugerimos deja abierta la pregunta de cuál es la causa de una tragedia particular de los bienes comunes, el cual, al enfatizar su enraizamiento abre la posibilidad de la “falla de la comunidad” como una causa importante. Esta perspectiva subraya el rol de las comunidades, que están ausentes en el modelo neoclásico de la tragedia de los bienes comunes. En lugar de preguntarnos sobre la existencia de una u otra forma de derechos de propiedad, debemos preguntarnos por qué algunas comunidades tienen éxito en prevenir o aminorar problemas en el uso y manejo de los recursos comunes y otras no (McCay y Jentoft 1998: 25) o por qué tienen éxito en algunos momentos y en otros no (Pinedo *et al.* 2000).

PODER Y FALLA DE LA COMUNIDAD

Las potenciales explicaciones de los problemas en el uso de los bienes comunes son muchas. El acceso abierto y otros tipos de derechos de propiedad (incluyendo la propiedad privada en algunas circunstancias) pueden ser la causa en algunos casos; relaciones internas y externas de poder y autoridad pueden serlo en otras (McCay Jentoft 1998).

En el caso de El Chino, la amenaza externa representada por los pescadores comerciales foráneos estimuló la cohesión de la comunidad, incluso de las familias extensas rivales, al inicio de la experiencia de manejo. Durante ese período el manejo se caracterizaba por una mayor eficacia ya que los líderes comunales tenían mayor autoridad y los miembros de la comunidad eran menos reacios a obedecer las normas que en la actualidad. Esto explica por qué los pobladores de El Chino recuerdan estas, las fases iniciales del manejo, como los “buenos tiempos” (Pinedo *et al.* 2000).

Pero cuando la amenaza externa desapareció, convirtiéndose la propia población local en una amenaza interna para sus recursos pesqueros, la cooperación entre los miembros de la comunidad se tornó más difícil. A pesar de existir la percepción de la necesidad de manejar los recursos pesqueros, la falla de la comunidad para resolver los conflictos a su interior desincentivó a los pobladores a seguir manejando los recursos pesqueros. La rivalidad entre las varias fami-

lias extensas en que está dividida la comunidad se convirtió en un serio obstáculo para reorganizar el sistema de manejo. Cuando este fue incorporado a un proyecto de desarrollo y conservación implementado por una ONG, estas familias lucharon entre sí por los beneficios particulares que podían obtener del proyecto. Las familias que habían liderado el manejo desde sus inicios fueron desplazadas por las que tomaron el control del proyecto, convirtiéndose en una tenaz fuerza opositora al proyecto y, por ende, al manejo. De esta forma, la autoridad de los dirigentes locales perdió legitimidad ante los miembros de las familias extensas rivales, disminuyendo su capacidad para hacer cumplir las normas y sancionar a los transgresores (*ibid.*).

Los grupos con mayor poder en la comunidad pueden oponerse a las reglas de manejo e influir en la toma de decisiones a fin de que la población las ignore. Esto ocurrió en El Chino cuando el manejo fue interrumpido a raíz de la elección de un patrón local como Teniente Gobernador del caserío, para quien el manejo representaba un obstáculo para sus intereses comerciales. Valiéndose de su estatus social, este poblador presionó a la población para que dismantelara el manejo (*ibid.*).

En el caso de Infierno, la conformación de una comunidad con población de diferentes orígenes étnicos generó a la larga conflictos internos que erosionaron el manejo comunitario. Si bien desde un inicio hubo familias *ese'ejá* que estuvieron en desacuerdo con la idea de integrar una comunidad con colonos y ribereños, los primeros años de la comunidad no generaron mayores conflictos, siendo la cohesión la norma que primaba. Durante esta época, la autoridad de los dirigentes comunales tenía mayor legitimidad y los comuneros se sentían más obligados a cumplir las reglas y acuerdos comunales. Sin embargo, con el incremento del interés de numerosas organizaciones donantes y ONG en financiar e implementar proyectos de conservación en la comunidad, los conflictos entre la población indígena y no indígena se agudizaron (Pinedo y Summers 2001b).

La población *ese'ejá* se sintió marginada por los colonos de los beneficios de estos proyectos, llegando a iniciar gestiones para disolver la comunidad y constituir una nueva comunidad solo con miembros indígenas. Estos conflictos deterioraron las relaciones de reciprocidad entre los diferentes “grupos étnicos”, las que a diferencia de años anteriores en los que existían relaciones de compadrazgo inclu-

so entre *ese'ejas* y colonos, se restringieron solo a miembros del mismo grupo. A nivel comunal, la población perdió interés por contribuir a la acción colectiva debido a la percepción de una distribución desigual de los beneficios comunales (Pinedo 2000).

Como consecuencia, las bases para la cooperación se debilitaron y el proceso de toma de decisiones y su implementación para el manejo del territorio comunal se vieron dificultados. Frente a la incertidumbre generada por la posible desaparición de la comunidad, los comuneros se entregaron a una carrera por sobreexplotar los recursos comunales. Algunos comuneros *ese'ejas* acostumbrados a cazar en el área donde fue creada la reserva forestal comunal empezaron a transgredir las reglas que prohibían esta actividad. Sin embargo, la reserva pudo mantenerse más o menos incólume debido a que era custodiado por los comuneros que trabajaban en el albergue (Pinedo y Summers 2001b).

EL ESTADO Y LA FALLA DE LA COMUNIDAD

El Estado tiene un rol legítimo que jugar en el manejo de los recursos naturales. La pregunta no es por qué el Estado debería intervenir sino cómo debe hacerlo. Un Estado proactivo puede prevenir el sobreuso de los bienes comunes asumiendo una función dirigente en el diseño, implementación y aplicación de regulaciones sobre los recursos. El Estado puede prohibir y castigar las transgresiones a estas regulaciones o puede proveer de incentivos a los usuarios para que las cumplan. En ambos casos, la idea es compensar la responsabilidad social perdida entre usuarios atrapados en una tragedia de los bienes colectivos y corregir la falla del mercado. Desafortunadamente, el resultado ha sido frecuentemente desigualdades y mal manejo (McCay y Jentoft 1998: 26).

En el caso de El Chino, la intervención del Estado ha significado el desempoderamiento de la población local y la deslegitimación de su iniciativa de manejo. Uno de los principales objetivos del proyecto impulsado por la ONG era oficializar el manejo local ajustándolo a las normas legales de pesquería, pues se pensaba que sin ello el manejo no tendría legitimidad, sobre todo frente a los pescadores

foráneos. Funcionarios del Ministerio de Pesquería llevados a El Chino por la ONG informaron a la población que de acuerdo a las leyes nacionales los lagos eran propiedad pública y como tales la comunidad no tenía autoridad para excluir a pescadores foráneos de su uso. Como resultado, el poder de las autoridades para hacer cumplir las normas de manejo decayó debido a que pescadores comerciales tanto foráneos como locales apelaron a las leyes estatales para desconocerlas. Ya que el manejo de los lagos perdía sentido si no se podía excluir a los foráneos de los beneficios, la población de El Chino se vio desalentada de seguir invirtiendo esfuerzos en dicha iniciativa.

Pese a que en muchos aspectos no se diferencian de las comunidades nativas, los caseríos ribereños no reciben del Estado el derecho a la propiedad común de las tierras que ocupan. Los caseríos cuentan más bien con jurisdicciones, que no confieren derecho de propiedad formal alguno pues solo constituyen el ámbito geográfico donde el Teniente Gobernador del caserío ejerce su autoridad. Sin embargo, la población de estos caseríos ha desarrollado durante generaciones derechos de propiedad *de facto* sobre el área circunscrita por sus jurisdicciones y los recursos naturales incluidos en ella. Los pobladores de El Chino han ejercido derechos de propiedad *de facto* sobre varios lagos ubicados dentro y fuera de su jurisdicción. La percepción local de estos derechos constituyó un fuerte incentivo para que estos pobladores iniciaran el control del acceso y uso de estos lagos.

En el caso de las comunidades nativas como Infierno, el Estado reconoce el derecho de propiedad común sobre la tierra. Estos derechos de propiedad formales han proporcionado a las comunidades no solo la posibilidad de regular el uso de los recursos entre sus miembros, sino también cierto grado de seguridad en la tenencia, pues les ha permitido excluir a cazadores, madereros y mineros ilegales (Lynch y Alcorn 1994). Sin la posibilidad de excluir a foráneos, los comuneros de Infierno no hubieran tenido los incentivos para establecer un sistema de manejo territorial ya que no habría sido posible ejercer derechos exclusivos sobre los beneficios del manejo. De otro lado, la propiedad colectiva ha permitido a las comunidades decidir quiénes pueden ser sus miembros y expulsar a los comuneros que cometen faltas graves. Este control sobre sus miembros ha permitido a la comunidad regular la presión interna sobre sus recursos.

Sin embargo, el Estado peruano no reconoce a las comunidades locales tanto nativas como ribereñas derechos de propiedad sobre los recursos naturales. Cabe preguntarse entonces cuál es la viabilidad de iniciativas de manejo comunitario de recursos naturales sobre los cuales la comunidad no tiene derechos de propiedad. El riesgo de la incursión de extractores foráneos siempre está latente, tal como lo ejemplifica el caso de El Chino.

La experiencia de Infierno nos muestra también los problemas que surgen cuando el Estado crea comunidades artificiales. La comunidad nativa es una institución de origen andino basada en la propiedad colectiva de la tierra que a inicios de la década del sesenta fue adoptada por los indígenas de la Amazonia como una estrategia para la defensa de sus territorios y el acceso a servicios como educación y salud. La unidad económica básica de las sociedades indígenas amazónicas no es la comunidad nativa, sino la familia extensa, la cual está compuesta por varias unidades domésticas que poseen y manejan colectivamente los recursos de su territorio y comparten la producción. En algunos casos, la comunidad nativa puede corresponder a la unidad económica tradicional, pero es muy probable que la mayoría de comunidades sea un nuevo tipo de unidad que reagrupe unidades económicas sin experiencia en la administración colectiva de recursos (Smith 1996).

LOS ATRIBUTOS DE LOS RECURSOS DE USO COMÚN

Las características de los recursos de uso común afectan los problemas de diseño de regímenes de manejo. Estos atributos incluyen el tamaño y la capacidad de carga del recurso, la disponibilidad temporal y espacial de los flujos del recurso, su naturaleza móvil (el agua, la fauna silvestre y la mayoría de los peces) o estacionaria (árboles y plantas medicinales), la rapidez de su regeneración o el tipo de tecnología para su aprovechamiento (Ostrom *et al.* 1999: 279).

Las características de las diferentes especies de peces ha sido un factor determinante para las posibilidades de su manejo en El Chino. Los datos sobre las poblaciones de las especies analizadas en El Chino muestran que los actuales niveles de pesca son sostenibles. Sin

embargo, debido al carácter migratorio de especies como el boquichico, que se caracteriza por migraciones grandes que siguen las estaciones de creciente y vaciante, la curva no refleja necesariamente los impactos de las actividades de pesca en el área de El Chino. Esto sugiere la necesidad de que el manejo de estas especies incluya acuerdos en el nivel intercomunal para asegurar su sostenibilidad. El fasaco y el tucunaré, por el contrario, son especies interesantes como indicadores de sostenibilidad en la pesca debido a que no migran y pueden ser capturadas todo el año (Pinedo y Summers 2001a).

Si bien la naturaleza migratoria del boquichico dificulta su manejo desde una sola comunidad, su rápido crecimiento, cortos ciclos reproductivos y alta fecundidad son características que tienen un alto potencial para el manejo de sus poblaciones naturales (*ibid.*).

En Infierno, las diferencias en el grado de sostenibilidad del uso de los recursos forestales en las zonas de alto y bajo impacto, también se explica por la naturaleza del recurso que se está usando. Un recurso tan abundante, de amplia distribución y de fácil propagación como el huasaí, es más resistente a un uso intensivo que, por ejemplo, la pintana colorada, que es más exigente en sus condiciones locales y tiene una densidad mucho menor que el huasaí (Pinedo y Summers 2001b).

El tipo de tecnología usado para aprovechar un recurso de uso común influye también en su potencial para el manejo sostenible. Por ejemplo, el tucunaré es una especie que puede saltar uno o dos metros, dificultando su captura con redes. Por eso, en El Chino el tucunaré es capturado principalmente con flecha (arpón) y anzuelo (McDaniel 1995), a diferencia de otras especies que son capturadas principalmente con trampas (redes). La selectividad que el uso de la flecha y el anzuelo otorga a la pesca del tucunaré puede estar favoreciendo una mayor sostenibilidad con relación a las especies que caen más fácilmente en las trampas.

LAS CARACTERÍSTICAS DEL HÁBITAT

El hábitat en el que se encuentra una población humana determina en gran parte la calidad de los recursos naturales a los que tiene acce-

so, así como la abundancia relativa de éstos durante las diferentes estaciones del año. Son las características de estos ecosistemas y el conocimiento que las poblaciones locales tienen sobre ellas los que definen las estrategias de uso y control de los recursos naturales. Las relaciones entre el hábitat y la población local no solo están definidas por sus dinámicas en curso sino también por su historia. Esta interacción ha permitido que tanto los ecosistemas locales como las organizaciones e instituciones que rigen el uso y manejo de los recursos naturales coevolucionen (Noorgard 1994).

Tal como han sugerido Scoones (1999), Noorgard (1994) y otros, para entender las instituciones humanas y su relación con el ambiente, es necesario cuestionar las nociones de equilibrio ecológico profundamente arraigadas en el pensamiento cultural y científico occidental. Conceptos como homeostasis y armonía en la naturaleza tienen muy poco que ver con las dinámicas temporales y espaciales del mundo en el que vivimos, y especialmente con la manera en que las poblaciones locales vienen utilizando y manejando los recursos naturales de su entorno. Las ideas ofrecidas por la “nueva ecología” con respecto a complejidad, no linealidad y variabilidad tanto en los sistemas naturales como sociales nos dan una mejor base para entender el impacto de la incertidumbre y la impredecibilidad en las instituciones humanas, especialmente de aquellas que tienen que ver con el uso y manejo de recursos (Scoones 1999; Mehta *et al.* 2000).

Los sistemas locales de manejo como los evaluados en El Chino e Infierno siguen una lógica muy diferente a la que los modelos ecológicos tradicionales promueven. A diferencia de la ciencia occidental, el manejo local no es una práctica exacta que puede ser dominada y comprendida en su totalidad. El manejo local entiende el entorno como un proceso complejo y dinámico del cual forma parte. En lugar de pretender dominar el entorno, como promueven modelos occidentales de manejo de recursos, el manejo local permite una coevolución con el entorno. En este proceso, el manejo no es ajeno a la realidad que lo rodea y por tanto está en un constante proceso de adaptación a los cambios locales en ella. La capacidad de las poblaciones locales para manejar los recursos dentro de este contexto cambiante en el cual ambos coevolucionan ha sido denominado “capital cultural” (Berkes y Folke 1992). Para entender mejor cómo los siste-

mas de manejo local se adaptan al entorno natural que los envuelve revisaremos algunos de los principales factores ambientales que definen los sistemas de manejo estudiados.

Para los ecosistemas inundables de la cuenca amazónica, el patrón de inundación es el factor ambiental más importante que actúa sobre el paisaje y las estrategias para el sustento de sus habitantes (Smith 1979; Hiraoka 1985; McGrath *et al.* 1993; Goulding *et al.* 1996). Las variaciones en el régimen hidrológico influyen enormemente en el éxito de las estrategias para el sustento de los habitantes de El Chino y los resultados de su iniciativa de manejo de recursos pesqueros.

La dinámica de este régimen hidrológico es en gran parte afectada por factores no locales. El momento en que se produce y la intensidad de la inundación en el área de Iquitos depende de las crecientes y vaciantes del río Amazonas, el cual a su vez recibe la influencia de la precipitación en las cuencas del Ucayali, el Marañón y el Napo. Más aún, la variación es afectada por el fenómeno global de Oscilación Sur de El Niño (ENSO)¹⁰. Aparentemente los eventos de ENSO intensifican la precipitación en el área norte del alto Amazonas y producen condiciones de sequía en la parte sur, mientras que años de La Niña o anti-Niño producen el efecto contrario¹¹ (Smith *et al.* 2001).

Desde 1968, año en el que el gobierno peruano empezó a recoger datos diarios del nivel de agua del río Amazonas en Iquitos, han ocurrido tres megaeventos de ENSO: 1972, 1982-83 y 1997-98. A pesar que los datos no muestran una conexión concluyente, sí sugieren que los niveles de agua pueden alcanzar su máximo y mínimo durante los años de La Niña que siguen a grandes eventos de El Niño. Los datos

10. El evento El Niño está referido a la inversión de las corrientes de aguas calientes este-oeste en el océano Pacífico Ecuatorial y a la acumulación de masas de agua caliente a lo largo de la costa del Pacífico en Sudamérica tropical. La Oscilación Sur está referida al total de cambios atmosféricos y oceanográficos causados por el evento El Niño (Mörner 1993). Desde 1998 los científicos del evento El Niño han descrito la repentina inversión de las condiciones de El Niño en los años siguientes como el evento La Niña.

11. Sin embargo, estos patrones de precipitación aparentemente no son constates de evento a evento, sugiriendo que otros factores deben ser sumados a la ecuación. Desafortunadamente, ni los datos de precipitación ni los datos de nivel de agua se han colectado de manera tal que permitan a la ciencia hacer inferencias de forma rigurosa.

también muestran la tremenda variabilidad e impredecibilidad del régimen hidrológico de la llanura inundable del alto Amazonas. Una comparación de los promedios mensuales de niveles de agua en seis diferentes periodos de doce meses durante treinta y dos años de recolección de datos, muestra que el pico de la inundación ocurre tan temprano como en enero de 1983 o tan tarde como en mayo de 1979 y 1999, mientras que la intensidad varía tanto en términos de altura como en el período de tiempo en el que el nivel de las aguas permanece alto (*ibid.*).

Si bien desafortunadamente los datos existentes no permiten determinar la causa exacta del aumento o disminución de la población de peces en un año determinado, la cantidad y calidad de los peces parecen estar directamente afectadas por la intensidad, duración y momento en que se produce el ciclo de inundación así como por la disponibilidad de hábitats de buena calidad en los lagos durante la vaciante. Ciertamente los pescadores de El Chino han observado que durante los años que siguen a una inundación particularmente alta y con un largo período de duración los *stocks* de peces crecen. Esto hace que el estado del *stock* de peces sea una de las variables más importantes para su manejo en esta comunidad.

La relativa abundancia de los *stocks* de peces no solo está ligada a las inundaciones sino también a la presión de la pesca en el área. De esta manera, los *stocks* de peces sirven también como un indicador del grado de intensidad con el cual el sistema de manejo se aplica en un momento dado. Los *stocks* de peces fueron un factor importante en la decisión de cerrar el acceso a los lagos a los pescadores comerciales foráneos (1984-1986), cuando la sobrepesca fue percibida como una amenaza sobre los *stocks* anuales de peces. Después de cerrar el acceso a los lagos, la población de peces se recuperó (1990-1994) y el interés en el mantenimiento del sistema de manejo disminuyó. En años recientes (1997-1999) el *stock* de peces disminuyó una vez más, actuando como un incentivo para renovar los esfuerzos de manejo¹² (Pinedo *et al.* 2000).

12. Los años 1984 y 1999 marcaron el inicio de eventos La Niña luego de los eventos mayores El Niño de 1982-83 y 1997-98, sugiriendo una posible conexión entre la percepción de los pescadores en El Chino de *stocks* agotados de peces y el impacto de los eventos La Niña.

Mientras la ciencia intenta definir los orígenes y patrones estacionales de los eventos El Niño y La Niña, comunidades como El Chino mantienen estrategias de sustento y manejo de recursos altamente flexibles y adaptados a la impredecibilidad de la llanura inundable amazónica. Si bien hábitats tan dinámicos e inciertos como el de la planicie inundable del río Amazonas crean condiciones desfavorables para el manejo de los recursos pesqueros, es el conocimiento local de este hábitat y de su dinámica lo que ha permitido que los pobladores de El Chino manejen los recursos pesqueros de sus lagos en una forma adaptada a los cambios.

En el caso de Infierno, si bien la reserva forestal comunal apareció como resultado de un complejo proceso histórico fuera del control de la comunidad, su viabilidad como área de uso restringido se ha visto favorecida por sus características naturales. Un factor que ha asegurado la integridad de la reserva forestal comunal es su bajo potencial con relación a la oferta de recursos forestales de importancia económica. Aunque es una zona relativamente grande, la mayor parte del bosque a su interior está compuesta por terrazas bajas de formación relativamente reciente, que no poseen muchos de los recursos forestales considerados valiosos o escasos por los miembros de la comunidad. Los recursos forestales de importancia económica que la reserva posee en abundancia (como pona, huasaí, etcétera) no son escasos en las otras zonas de la comunidad, por lo menos no por ahora.

La aparición de substitutos para varias de estas especies también es un factor que ha ayudado a mantener la integridad de la reserva forestal comunal. Es más fácil sustituir el recurso utilizado por otro similar y seguir extrayendo de zonas cercanas a las viviendas que buscar la misma especie en zonas más remotas. Para otras especies, como por ejemplo el aguaje o la castaña, esto no es posible (Pinedo y Summers 2001b).

Por otro lado, la heterogeneidad de los bosques es un factor que también afecta los resultados del manejo comunitario. El hecho de que las densidades de la regeneración natural de pintana colorada sean mucho mayores en la reserva forestal comunal que fuera de ella, seguida por las áreas de bajo impacto y finalmente por las de alto impacto, puede deberse también a que las condiciones ambientales dentro de la reserva forestal comunal, como luz, radiación, microclimas

ideales, etcétera, favorecen su regeneración y supervivencia en comparación con otras áreas. Si bien no es posible asegurar la causa de la ausencia de individuos adultos de palo santo en la reserva forestal comunal, podemos sugerir como causa que los bosques de altura dentro de la reserva forestal comunal, a diferencia de los de bajo, no son “típicos” y por lo tanto no favorecen el crecimiento de individuos grandes. Esto se debe a su proximidad al río y a la ausencia de otros bosques de altura alrededor de esta área. La misma explicación puede sugerirse para el hecho de que las poblaciones de huasaí sean considerablemente menores en las muestras de altura de bajo impacto (*ibid.*).

A MANERA DE CONCLUSIÓN

El manejo comunitario de recursos naturales se desenvuelve en un marco social y ambiental extremadamente complejo y dinámico. Cada caso está enraizado en un momento histórico caracterizado por particulares sistemas sociales y culturales que le dan significado y legitimidad. Por eso, el éxito o fracaso de una comunidad en el manejo de sus recursos comunes no depende de un solo factor, sino de una complejidad de factores que pueden incluir conflictos entre grupos de poder al interior de la comunidad, derechos de propiedad en pugna, intervención externa, prácticas tradicionales de uso de recursos naturales, demanda del mercado local y global sobre los recursos naturales, etcétera.

Las poblaciones amazónicas están en continuo proceso de adaptación a las cambiantes condiciones de su ambiente social y natural. El resultado de este proceso de adaptación es un estilo de vida caracterizado por el uso de una diversidad de recursos naturales y estrategias económicas. A partir de ello concluimos que el éxito de una iniciativa de manejo comunitario depende en gran parte de su flexibilidad para adaptarse a estos patrones de vida incorporándose como un complemento de las estrategias económicas existentes o como una nueva estrategia económica.

La viabilidad a largo plazo de los sistemas de manejo comunitario depende también de su grado de enraizamiento en el sistema sociocultural local. Esto implica que las reglas y estrategias de manejo

sean compatibles con las normas culturales y las prácticas de uso de recursos naturales de la población local. En la actualidad, el manejo comunitario de recursos naturales en el Perú tiene lugar en un contexto político y económico desfavorable. El potencial de este tipo de manejo se ve disminuido por la predominancia del papel del Estado y del capital privado en el uso de los recursos naturales, el resurgimiento de tendencias preservacionistas en el ambiente científico y el énfasis en los aspectos técnicos de los proyectos por parte de las agencias de desarrollo. La intervención de agentes externos ha provocado en los casos descritos el desenraizamiento del manejo comunitario del sistema sociocultural que lo engloba y legitima. Iniciativas autónomas pueden verse truncadas por leyes y políticas ambientales ajenas a la realidad del poblador amazónico, las cuales no reconocen los esfuerzos locales de manejo como prácticas válidas de uso de los recursos naturales. Muchas de las dificultades encontradas en El Chino para mantener el interés de la población en el manejo de sus recursos pesqueros tuvieron su origen en la falta de reconocimiento por parte del Estado de la validez de estos modelos de manejo.

La falta de reconocimiento oficial de los sistemas locales de derechos de propiedad es un ejemplo claro de un proceso de desenraizamiento. La seguridad en la tenencia de la tierra y los recursos naturales demuestra ser un factor crucial para la viabilidad de los sistemas de manejo comunitario, ya que las comunidades requieren del convencimiento de que los beneficios de sus esfuerzos colectivos para manejar sus recursos no serán aprovechados por individuos que no contribuyeron a ellos. Sin embargo, si bien en la Amazonia peruana el reconocimiento estatal de comunidades nativas y la titulación de tierras en su favor ha otorgado a las poblaciones locales cierto grado de seguridad en el acceso a la tierra, esta seguridad es aún muy limitada puesto que no solo la propiedad de los recursos naturales permanece en manos del Estado, sino que su uso está regulado por la legislación nacional, lo cual resta autonomía a las comunidades para establecer y hacer cumplir sus propias normas de manejo.

Los continuos fracasos de los proyectos de desarrollo y conservación demuestran el pobre papel que han desempeñado los modelos empleados por el Estado y las agencias de desarrollo en la lucha contra la pobreza en las zonas rurales de la Amazonia peruana. Nuestros

estudios de caso sugieren que debido a la amplia participación de los usuarios de los recursos en su diseño e implementación, los sistemas locales de manejo están mejor adaptados al difícil entorno social y ambiental en que se encuentran que los actuales modelos de desarrollo propugnados por el Estado y las entidades de desarrollo. La autonomía de la comunidad en cuanto a la definición de las formas y objetivos del manejo incrementa la viabilidad del mismo. Los agentes externos que intervienen en estos procesos locales deben reconocer el valor de las estrategias locales de manejo y contribuir a su mejoramiento.

El sinnúmero de variables socioculturales y ambientales a nivel local, regional y nacional que influyen en el manejo local de recursos naturales dificulta el establecimiento de criterios simples o claros. Reconocer la diversidad y complejidad de estos factores es solo comenzar a entender los procesos a través de los cuales se diseñan y establecen sistemas de manejo local. Finalmente, entender y divulgar los factores y contextos que favorecen las iniciativas locales de manejo es solo el primer paso para promover el potencial de las comunidades para crear sus propios modelos de desarrollo. La generalización de este proceso será posible solo cuando las comunidades encuentren las condiciones para establecer y desarrollar estos modelos de manejo, lo cual depende mucho de la voluntad política del Estado para crear estas condiciones y de la oportunidad que les den las entidades de desarrollo y conservación.

BIBLIOGRAFÍA

ALEXIADES, Miguel y Didier LACAZE

- 1996 FENAMAD's Program and Traditional Medicine: an Integrated Approach to Health Care in the Peruvian Amazon", en M. Balick, E. Elisabetsky y L. Laird, editores: *Medicinal Resources of the Tropical Forests: Biodiversity and its Importance to Human Health*. New York: Columbia University Press, pp. 341-365.

BARTHEM, R.B.; H. GUERRA y M. VALDERRAMA

- 1995 *Diagnóstico de los recursos hidrobiológicos de la Amazonia*. Lima: Tratado de Cooperación Amazónica.

BERKES, Fikret, editor

- 1989 *Common Property Resources: Ecology and Community-based Sustainable Development*. London: Belhaven Press.

BERKES, F. y C. FOLKE

1992 "A System Perspective in the Interrelations Between Natural, Human-made and Cultural Capital", en *Ecological Economics*, vol. 5, pp. 1-8.

BODMER, Richard

1994 "Managing Wildlife with Local Communities in the Peruvian Amazon: the Case of the Reserva Comunal Tamshiyacu-Tahuayo", en David Western, R. Michael Wright y Shirley C. Strum, editores: *Natural Connections: Perspectives in Community-based Conservation*. Washington: Island Press, pp. 113-134.

BROMLEY, Daniel W., editor

1992 *Making the Commons Work: Theory, Practice, and Policy*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.

COOMES, Oliver

1992 *Making a Living in the Amazon Rain Forest: Peasants, Land, and Economy in the Tahuayo River basin of Northeastern Peru*. Tesis doctoral, University of Wisconsin, Madison.

COOMES, Oliver y B. J. BARHAM

2001 "Extracción en el bosque húmedo y conservación en la Amazonia", en Mario Hiraoka y Santiago Mora, editores: *Desarrollo sostenible en la Amazonia: ¿Mito o realidad?* Quito: Abya Yala, pp. 47-59.

CHAVARRÍA, María y Alfredo GARCÍA

1994 "Estudio socioeconómico sustentatorio para la ampliación territorial de la Comunidad Nativa de Infierno". Puerto Maldonado: Federación Nativa del Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) (Manuscrito).

GARCÍA, Áurea; Ronald RODRÍGUEZ; Humberto GUERRA y Salvador TELLO

1997 "Madurez sexual de boquichico *Prochilodus nigricans*", en T. G. Fang, R. E. Bodmer, R. Aquino y M. H. Valqui, editores: *Manejo de fauna silvestre en la Amazonia*. La Paz: Instituto de Ecología, pp. 217-221.

GEERTZ, Clifford

1987 "Descripción densa: Hacia una teoría interpretativa de la cultura", en Clifford Geertz: *La interpretación de las culturas*. México: Editorial Gedisa, pp. 19-40.

GIDDENS, Anthony

1994 *The Consequences of Modernity*. Stanford: Polity Press.

GOULDING, M.; N. J. H. SMITH y D. J. MAHAR

1996 *Floods of Fortune: Ecology and Economy along the Amazon*. New York: Columbia University Press.

GRANOVETTER, Mark

1985 "Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness", en *American Journal of Sociology*, vol. 91, N° 3, pp. 481-510.

HARDIN, Garrett

1968 "The Tragedy of the Commons". *Science*, vol. 162, pp. 1243-1248.

HIRAOKA, Mario

1985 "Mestizo Subsistence in Riparian Amazonia". *National Geographic Review*, pp. 236-246.

JUNK, W.J.; P. BAYLEY y R. E. SPARKS

- 1989 "The Flood Pulse Concept in River-floodplain Systems", en D.P. Dodge, editor: *Proceedings of the International Large River Symposium (LARS); Honey Harbour, Ontario, Canada, September 14-21, 1986*. Ottawa: Department of Fisheries and Oceans, pp. 110-127.

KALLIOLA, R. y M. PUHAKKA

- 1993 "Geografía de la selva baja peruana", en R. Kalliola, M. Puhakka y W. Danjoy, editores: *Amazonía peruana: Vegetación tropical en el llano subandino*. Jyväskylä, Finlandia: Proyecto Amazonia de la Universidad de Turku y Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales, pp. 9-21.

LITTLE, Daniel

- 1991 *Varieties of Social Explanation: an Introduction to the Philosophy of Social Science*. Boulder: Westview Press.

LYNCH, Owen J. y Janis B. ALCORN

- 1994 "Tenurial Rights and Community-based Conservation", en David Western, R. Michael Wright y Shirley C. Strum, editors: *Natural Connections: Perspectives in Community-based Conservation*. Washington: Island Press, pp. 373-392.

McCAY, Bonnie J. y James A. ACHESON, editors

- 1987 *The Question of the Commons: the Culture and Ecology of Communal Resources*. Tucson: The University of Arizona Press.

McCAY, Bonnie J. y Svein JENTOFT

- 1998 "Market or Community Failure?: Critical Perspectives on Common Property Research". *Human Organization*, vol. 57, N° 1, pp. 21-29.

McDANIEL, Josh

- 1995 *Communal Fisheries Management in the Peruvian Amazon: Socioeconomic Motivations and Biological Parameters*. Tesis de maestría, University of Florida, Gainesville.

McGRATH, David; Fabio DE CASTRO; Celia FUTEMMA; B. DOMÍNGUEZ DE AMARAL y J. CALABRIA

- 1993 "Fisheries and the Evolution of Resource Management on the Lower Amazon Floodplain". *Human Ecology*, vol. 21, N° 2, pp. 167-195.

MEHTA, Lyla; Melissa LEACH; Peter NEWELL; Ian SCOONES; K. SIVARAMAKRISHNAN y Sally-Anne WAY

- 2000 *Exploring Understandings of Institutions and Uncertainties: New Directions in Natural Resource Management*. IDS Discussion Paper, N° 372. Brighton: Institute of Development Studies.

MORNER, N.A.

- 1993 "Present El Niño-ENSO Events and Past Super-ENSO Events", en J. Mancharé y L. Ortlieb, (editors: *Records of El Niño Phenomena and ENSO Events in South America*. Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines, vol. 22, N° 1, pp. 3-12.

NOORGARD, R.B.

- 1994 *Development Betrayed: the End of Progress and a Coevolutionary Revision of the Future*. London: Routledge.

OSTROM, Elinor

1990 *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

OSTROM, Elinor; Joanna BURGER; Christopher B. FIELD; Richard B. NORGAARD y David POLICANSKY

1999 "Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges". *Science*, vol. 284, pp. 278-282.

PADOCH, C. y W. DE JONG

1990 "Santa Rosa: the Impact of the Forest Product Trade on an Amazonian Place and Population", en G.T. Prance y M. J. Ballick, editores: *New Directions in the Study of Plants and People: Research Contributions from the Institute of Economic Botany*. New York: The New York Botanical Garden, pp. 151-158.

PENN, J. y J. ÁLVAREZ

1991 "Comunidad campesina protege sus cochas", en *Kanatari* N° 258, pp. 3 y 10.

PETERS, Pauline

1987 "Embedded Systems and Rooted Models: the Grazing Lands of Botswana and the Commons Debate", en Bonnie J. McCay y James M. Acheson, editores: *The Question of the Commons: the Culture and Ecology of Communal Resources*. Tucson: The University of Arizona Press, pp. 171-194.

PHILLIPS, Oliver L.

1993 *A Classification and Description of the Forests of Tambopata, Southeast Peru*. Tesis de doctorado. Washington University, St. Louis.

PINEDO, Danny

2000 "Manejo comunal de pastos, equidad y sostenibilidad en una comunidad de la cordillera Huayhuash", en Isabel Hurtado, Carolina Trivelli y Antonio Brack, editores: *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VIII*. Lima: SEPIA, pp. 277-326.

PINEDO, Danny y Percy SUMMERS

2001a *Manejo comunitario de recursos pesqueros en la comunidad de El Chino (Río Tahuayo, Loreto), Informe Final*. Lima: Instituto del Bien Común, Programa ACRI.

2001b *Manejo territorial comunitario en la comunidad nativa de Infierno (Río Tambopata, Madre de Dios), Informe Final*. Lima: Instituto del Bien Común, Programa ACRI.

PINEDO, Danny; Percy M. SUMMERS; Richard C. SMITH; Johnny SAAVEDRA; Rafael ZUMAETA y Angélica ALMEYDA

2000 "Community-based Natural Resource Management as a Non-linear Process: a Case Study in the Peruvian Amazon Varzea". Ponencia presentada a la 8ª Conferencia de la International Association for the Study of Common Property, 31 de mayo-4 de junio del 2000, Bloomington, Indiana.

POLANYI, Kart

1992 *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.

ROSE, Carol M.

1994 *Property and Persuasion: Essays on the History, Theory, and Rhetoric of Ownership*. Boulder: Westview Press.

SCOONES, Ian

1999 “New Ecology and the Social Sciences: What Prospects for a Fruitful Engagement?”. *Annual Review of Anthropology*, vol. 28, pp. 479-507.

SMITH, N.J.

1981 *Man, Fishes and the Amazon*. New York: Columbia University Press.

SMITH, Richard Chase

1996 “Hacia el desarrollo autónomo: Los indígenas amazónicos en el camino hacia el desarrollo autónomo”, en Richard Chase Smith y Natalia Gras, editores: *Amazonia: Economía indígena y mercado: Los desafíos del desarrollo*. Quito: COICA y Oxfam América, pp. 279-307.

SMITH, Richard Chase y Danny PINEDO

2002 “Comunidades y áreas naturales protegidas en la Amazonia peruana”. Ponencia presentada a la 9ª Conferencia de la International Association for the Study of Common Property, 17-21 de junio del 2002. Victoria Falls, Zimbabwe.

SMITH, Richard Chase; Danny PINEDO; Percy M. SUMMERS y Angélica ALMEYDA

2001 “Tropical Rhythms and Collective Action: Community-based Fisheries Management in the Face of Amazonian Unpredictability”. *IDS Bulletin*, vol. 32, N° 4, pp. 36-46.

SPARRE, Per y Siebren C. VENEMA

1995 *Introducción a la evaluación de los recursos pesqueros, parte 1: Manual*. Valparaíso: DANIDA y FAO.

STRONZA, Amanda Lee

2000 *Because It is Ours: Community-based Ecotourism in the Peruvian Amazon*. Tesis doctoral, University of Florida, Gainesville.

TOVAR, Antonio y Úrsula VALDEZ, editores

1995 *Reporte Tambopata: Resúmenes de investigaciones en los alrededores de Explorer's Inn*. Lima: Centro de Datos para la Conservación (UNALM), Conservation International y Tambopata Reserve Center.

RECURSOS NATURALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CONFLICTO AGROMINERO DE TAMBOGRANDE

Gina Alvarado

INTRODUCCIÓN: DESARROLLO RURAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Las teorías de desarrollo rural han sido motivo de discusión tanto para la academia cuanto para aquellos que directamente trabajan en la elaboración de políticas así como los organismos de promoción del desarrollo. Sin embargo, a pesar de los cambios políticos y la evolución de los enfoques de desarrollo, en el escenario se mantiene un hecho fundamental:

“... Las teorías de desarrollo nacional no brindan un soporte teórico sistemático para el desarrollo rural, pues están orientadas a los aspectos macroeconómicos y de reproducción de la sociedad, privilegian al sector industrial y consideran a la actividad agropecuaria como subsidiaria...” (Plaza 1998: 62).

A esto cabría añadir el descuido de aspectos claves como la descentralización en la toma de decisiones respecto al desarrollo de cada región o departamento así como el establecimiento de mecanismos claros y específicos de participación y control ciudadano, entre otros.

En el examen del caso de Tambogrande podremos observar que a pesar de las carencias de las políticas sectoriales, de las limitaciones de la región en cuanto a la provisión de servicios poscosecha y de la

* Esta ponencia se desarrolló en el marco del proyecto “Descentralización, desarrollo y democracia en el Perú”, coordinado por el Instituto de Estudios Peruanos.

recurrencia del fenómeno El Niño, la agricultura ha sobrevivido de manera relativamente exitosa en los valles circundantes al distrito. La concesión de tierras de Tambogrande a una empresa minera, en la medida en que no han existido mecanismos de consulta a la población, involucra no solo una visión centralista sino también antidemocrática y carente de respeto a la vida, a la propiedad, al medio ambiente y contraria al desarrollo sustentable. Debido a lo anterior y a la carencia de información clara y mecanismos eficaces de concertación, se ha generado un conflicto entre la población afectada y la empresa minera Manhattan¹, a la que se le han cedido los derechos sobre los minerales existentes en el subsuelo de tierras de la población que aún no se resuelve. El punto central del documento es el comprobar que el conflicto agrominero en Tambogrande es el resultado de un proceso en el que la confluencia de factores como la centralización de la toma de decisiones y asignación de recursos presupuestarios, la ausencia del tratamiento del desarrollo rural sostenible y equilibrado que se expresa en contradicciones entre las políticas sectoriales, la ausencia de mecanismos de participación ciudadana y la falta de consideración de los particularismos y heterogeneidades locales, entre otros que señalaremos, han resultado en la resistencia de la población tambograndina a asumir un modelo de modernización distinto al que ellos proponen, el cual está basado en el desarrollo de la agricultura y la agroindustria.

Además de lo señalado, podemos encontrar en dicha situación un aparente descuido tanto del sector público como del privado, frente a cuestiones de heterogeneidad y particularismos locales al ignorar la institucionalidad existente, así como aspectos culturales que marcan la producción y reproducción de la sociedad local. Esto se expresa en la poca valoración hacia la idiosincrasia de la población de Tambogrande en su relación con la tierra, los bosques y su percepción de los riesgos ambientales.

Lo anteriormente señalado no sería realmente algo novedoso. Pareciera ser que uno de los rasgos característicos de las reformas

1. Manhattan Sechura Compañía Minera S.A. es una empresa subsidiaria de Manhattan Minerals Corporation, empresa registrada de la Bolsa de Toronto-Canadá, así como la Compañía Minera Manhattan S.A. Ambas tienen sede en el Perú: www.manhattan-min.com.

neoliberales llevadas a cabo por los últimos gobiernos en torno a aspectos referidos a las sociedades rurales han desconocido las implicancias en el orden social y en cuestiones culturales, lo cual se ha traducido en diversas oportunidades en el desarrollo de graves conflictos sociales como en el caso de México y la liberalización del mercado de tierras (Quintana *et al.* 1998).

Se esperaría que los elementos señalados estén presentes en el diseño de políticas para la intervención en el desarrollo, que impliquen tanto una adecuada definición e integración de políticas sectoriales, como una efectiva descentralización administrativa y el ejercicio de mecanismos permanentes de participación ciudadana, de tal manera que se logre compatibilizar los objetivos de crecimiento económico con la conservación de recursos naturales, la calidad ambiental y la equidad social de manera sostenible (Glave 1997: 412). Un análisis de estos aspectos en Tambogrande nos permitirá ver el problema en torno de cuestiones no solo ambientales referentes a la instalación de un nuevo proyecto minero, sino también las limitaciones de la actuación del Estado así como la necesidad de una visión de desarrollo a largo plazo. En el documento nos referimos a políticas públicas como el “conjunto de prácticas del aparato estatal, desde el gasto público hasta el ordenamiento institucional real local, regional y nacional” (Glave 1999: 414).

Los temas que el análisis del conflicto saca a flote involucran analizar aspectos claves de la formulación de políticas públicas. Sin embargo, es importante señalar que el ámbito de éstas es muy amplio y se refiere a diversos factores, algunos de los cuales presentaremos en esta ponencia y le darán forma a la misma. Después de presentar algunos rasgos en torno al carácter agrario del distrito de Tambogrande, nos referiremos a la consistencia y concordancia de las políticas sectoriales de agricultura y minería que pueden observarse en el contraste entre la legislación existente y el caso en cuestión. En un tercer momento, trabajaremos los puntos referentes a la descentralización de la toma de decisiones y a los mecanismos de control y participación ciudadana, así como a los actores y a la naturaleza del conflicto² en-

2. El conflicto que mencionamos tuvo como momento de mayor exaltación los días 27 y 28 de febrero, cuando pobladores de Tambogrande tomaron los campamentos Britton,

tre la compañía minera y la población. Por último, y antes de presentar algunos apuntes y reflexiones finales, pasaremos a tratar brevemente el tema de los factores ambientales —para la zona de estudio³— que forman parte de la discusión en lo referente al conflicto entre minería y agricultura.

TAMBOGRANDE Y LA COLONIZACIÓN DE SAN LORENZO

El distrito de Tambogrande se ubica en la costa de Piura y comprende una superficie de 1442,81 kilómetros cuadrados. El distrito está conformado por ciento quince centros poblados y está rodeado por valles. Tiene una población predominantemente agrícola. El valle de San Lorenzo cuenta con una serie de ventajas comparativas para el desarrollo agrícola frente a otros valles del país. Una de estas ventajas la constituye el acceso permanente al agua, el cual, debido a las obras de irrigación que aún funcionan en la zona, ha contribuido a que éste sea uno de los valles con mayor producción de frutales del país. Por otro lado, su ubicación cercana a la ciudad de Piura y al puerto de Paita implica facilidades de acceso a Tambogrande.

A su vez, este pueblo alberga en su subsuelo un gran yacimiento de recursos polimetálicos entre los que se encuentran oro, zinc y otros. Tan solo la fase de exploración de los recursos mineros hace necesario reubicar a la mitad del pueblo y excavar en un porcentaje del terreno cultivable de la zona. Los siguientes pasos dependerían de los resultados de la exploración. Sin embargo, es de conocimiento público la existencia de otros denuncios en toda la zona de Tambogrande y valles aledaños.

Manhattan y las oficinas centrales de esta compañía en Tambogrande y los redujeron a cenizas. Acerca de esto, véase *El Tiempo*. Domingo 4 de marzo del 2001, entre otros.

3. Siendo la situación de explotación de recursos aún virtual, no es posible ahondar en los daños que la explotación causaría de manera más amplia. Por otro lado, la discusión acerca de la minería y los daños ambientales, así como la medición de estos, daría lugar a una ponencia en sí misma y requiere mayor conocimiento en cuestiones técnicas. Las cuestiones que se detallan en esta sección de la ponencia son asuntos de preocupación de la población y de las mesas de concertación llevadas a cabo al respecto.

La costa norte del país ha sufrido históricamente problemas de manejo y acceso al recurso hídrico, situación tratada, en parte, con grandes obras de irrigación. Una de éstas, y quizá la más importante en la zona norte, fue la de la derivación de las aguas del río Quiroz. Dicha obra se inició en el año 1948, financiada por el Banco Mundial. Sus objetivos fueron darle agua al Bajo Piura y crear una zona agrícola con un proyecto integral de desarrollo para productores en las partes altas de los valles del río Piura y Chira (Cruzado 2000). Las obras hechas en los cincuenta continúan funcionando irrigando el valle, lo cual hace de San Lorenzo una zona privilegiada frente a la escasez de agua en la mayoría de la región y en el país⁴.

Además, la irrigación del valle de San Lorenzo dio origen a la colonización del mismo nombre. Las tierras de la colonización, como señala Chávez (Chávez 2001), fueron parceladas en lotes de 6 a 8 hectáreas y vendidas a los colonos, quienes se asentaron poco a poco en el valle de acuerdo con el modelo de desarrollo planeado para la zona, que se consideró sería un modelo para proyectos de desarrollo rural. Además de los asentamientos de pobladores agricultores, se llevó a cabo programas de atención de salud y proyectos educativos.

La inversión del Estado en dicho valle y su colonización, así como el esfuerzo de sus pobladores organizados, dieron como fruto lo que es el actual valle y los pueblos de Tambogrande y Cruceta, entre otros. Aunque la población de Tambogrande es heterogénea, en la medida en que existen además de la colonización, comunidades en la margen izquierda del río Chira, su subsistencia está basada en la explotación agrícola de la zona así como de los bosques aledaños. El valle de San Lorenzo abarca casi 50 por ciento de la producción de frutales en Piura. Dato que encuentra correspondencia con la ocupación de la mayoría de la población tambograndina la cual, según el censo de 1993, se dedica predominante a la agricultura con casi dos tercios de la población ubicada en esta rama (gráfico 1; cifras, anexo 3).

4. Esta escasez de agua existe ciertamente en Tambogrande; sin embargo, se presenta en menor medida gracias a las obras de irrigación existentes. Se sostiene un debate respecto de la cantidad de agua que el crecimiento agrícola del valle podría requerir debido a los actuales problemas de manejo del recurso, así como de la posible explotación minera que incrementaría las necesidades de agua.

Gráfico 1
TAMBOGRANDE. ACTIVIDADES ECONÓMICAS PEA DE 6 AÑOS A MÁS

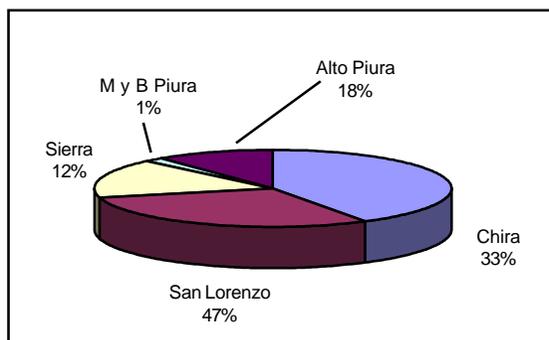


Fuente: INEI: Censo Nacional 1993.

Elaboración: CIPCA.

Aunque la cartera de cultivos del valle es diversa, los que han alcanzado mayor producción son en su mayoría frutales, de los cuales los más importantes son el limón y el mango. La superficie dedicada al cultivo de frutales del valle de San Lorenzo representa casi la mitad de la superficie dedicada a este tipo de cultivos en Piura como podemos observar en el gráfico 2 (cifras, anexo 1).

Gráfico 2
PIURA. CULTIVO FRUTALES POR VALLE 1999



Fuente: Ministerio de Agricultura-OIA.

Elaboración: CIPCA.

La superficie dedicada a los frutales, en especial limón y mango, concuerda con altos porcentajes en la producción no solo en el ámbito de la región sino también en el ámbito nacional. La participación de Piura en la superficie nacional ha oscilado entre los años 1996 y 1999 entre 50 y 60 por ciento. Por el lado de la producción, podemos observar que la participación de Piura en la producción de estos frutales en el ámbito nacional ha sido de entre 50 y 70 por ciento a lo largo de los años señalados (cifras, anexo 2) como se puede observar en los gráficos 3 y 4. Esto implica que el valle de San Lorenzo, principal valle en el caso de los frutales señalados, tiene una participación importante en el ámbito nacional.

Estudios realizados prueban que los cultivos de limón y mango tienen altas tasas de retorno y que el sector frutícola en general tiene demanda de trabajo en todas las actividades de manejo de dichos cultivos, siendo ésta mayor en épocas de cosecha (Aranda 1999).

Gráfico 3
PARTICIPACIÓN DE PIURA EN LA
PRODUCCIÓN NACIONAL DE LIMÓN
1998 - 1999

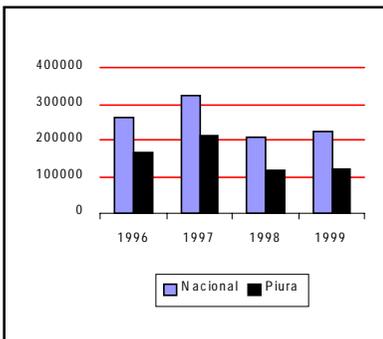
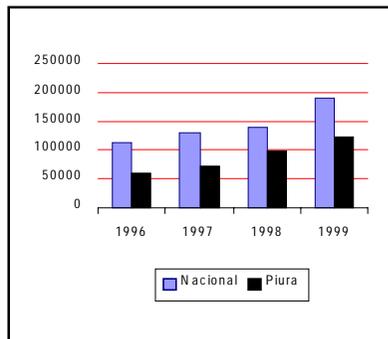


Gráfico 4
PARTICIPACIÓN DE PIURA EN LA
PRODUCCIÓN NACIONAL DE MANGO
1998 - 1999



Fuente: Ministerio de Agricultura-OIA.

Elaboración: CIPCA.

Por otro lado, la agroindustria es un interesante campo de desarrollo para los productos señalados, principalmente dirigidos a la exportación. El apoyo a la agricultura y la agroindustria permitiría con-

cretar las posibilidades de encadenamiento de estas actividades, lo que a su vez posibilitaría elevar los ingresos de la población. En la actualidad, en Piura funcionan varias compañías con plantas procesadoras de mango y limón, entre las que están Espinosa Burneo, Comercial Industrial Piura, Sunshine Export, Agrowest para el mango y Vita Vida y Agroindustrias Backus en el caso del limón, las cuales se abastecen de productos provenientes de la región y en especial del valle de San Lorenzo.

Un aspecto interesante a tomar en cuenta es que en la región este desarrollo ha ocurrido a pesar de las políticas adversas al desarrollo del agro implementadas por el anterior régimen, entre las que se encuentra el desmontaje de políticas de crédito y la liberalización de mercados.

Si ante este escenario adverso la agricultura en el valle se ha mantenido, es fácil imaginar que la agricultura y la agroindustria podrían desarrollarse de manera muy exitosa de contar con políticas sectoriales de apoyo, las que además de generar mayores puestos de trabajo son más favorables al medio ambiente que la minería.

Mientras que en diversas localidades en América Latina la decisión acerca de llevar a cabo la explotación minera de yacimientos implica ofrecer a la población una salida frente a la situación de pobreza y frente a la escasez de posibilidades de desarrollo de alguna otra actividad productiva que represente una mejora en los ingresos de sus pobladores —como señalan algunos informes del Banco Mundial⁵—, el caso de Tambogrande ofrece un panorama distinto, en la medida en que los pobladores reconocen a la agricultura como la actividad que genera los principales recursos para su subsistencia. Por otro lado, si bien es cierto que los niveles de ingresos de la población son bajos, éstos son el resultado de los efectos negativos de las políticas sectoriales llevadas a cabo durante los últimos diez años, que han colocado a los pequeños agricultores del país en una situación de crisis.

Las preguntas que la posibilidad de una explotación minera en la zona originan, abarcan temas diversos, desde el manejo del agua y el

5. www.Worldbank.org (véase informe sobre pobreza).

abastecimiento de este recurso hasta los derechos de propiedad de los agricultores sobre las tierras del valle, del bosque y la situación de los centros poblados en los que están ubicados los denuncios mineros.

LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La discusión sobre el desarrollo rural y el problema de descoordinación de las políticas sectoriales implica hacer ciertas observaciones a la legislación vigente, así como a la traducción de esta en políticas públicas. En este caso, se ha podido observar que existen varias incongruencias respecto a la promoción de la actividad agrícola y minera que, se presume, tienen conexión con la ausencia de discusión y decisión sobre un modelo de desarrollo sostenible para el país, que a su vez necesitaría de un marco legal adecuado a las prioridades que la elección de un modelo implica.

Por un lado, respecto de la legislación, podemos encontrar leyes que señalan favorecer y priorizar el desarrollo del sector agrario. Por ejemplo la ley N° 27360, título 1, artículo 1, en la que se declara de interés prioritario la inversión y el desarrollo del sector agrario; el artículo 88 de la Constitución Política del Perú en el que se obliga al Estado a apoyar preferentemente el desarrollo agrario y garantizar el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquier otra forma asociativa. Como soporte a esta norma existe el Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, en el cual se establece que el desarrollo integral del sector agrario es prioritario y corresponde al Estado promover el eficiente uso de las tierras y las aguas (artículo 1). El Estado garantiza la propiedad privada de la tierra, así como su dominio y conducción (artículos 4 y 5)⁶.

6. Algunas de las referencias a estas leyes las encontramos en el proyecto de ley N° 1591 presentado el 26 de marzo del 2001 por el entonces congresista de la bancada de Perú Posible Luis Pella. Este proyecto propuso una ley que buscaba se declarara la exclusividad de uso y la intangibilidad de las tierras agrícolas y de los centros poblados, de los valles de Tambo Grande y San Lorenzo formados por el río Piura en el departamento de Piura. Tuvo un seguimiento en diferentes fechas: 26/3/2001, Comisión de Energía, Minas

Por otro lado, tenemos una legislación minera que promueve dicha actividad como principal y la considera como de necesidad pública. Bajo esta legislación, la explotación de Tambogrande fue declarada de necesidad pública con el Decreto Ley N° 22672, el cual, a pesar de su antigüedad, es aludido al llevarse a cabo la concesión cuya aprobación finalmente se concreta con el Decreto Supremo N° 015-99-EM. Esto sin considerar las leyes de promoción agrícola ni las de protección ambiental. La declaración de la explotación minera como de necesidad pública actúa como un mecanismo para conseguir legalizar la explotación de zonas cercanas a frontera por empresas extranjeras y conseguir asegurar inversiones intensivas de capital que afecten el PBI. Las prioridades del gobierno anterior nos señalan claramente la no existencia de consideraciones respecto a la coherencia entre las políticas públicas en los diferentes sectores y el hecho de que el desarrollo sustentado no estaba en su agenda.

En cuanto a la traducción de la legislación en políticas sectoriales, se puede observar una incongruencia similar. Mientras existen normas que apoyan el agro, las políticas sectoriales que caracterizaron al gobierno anterior se orientaron, mediante una serie de medidas entre las que se encuentra la apertura del mercado de tierras, el desmontaje de políticas sectoriales para el agro, la apertura a las importaciones de alimentos subsidiados en su país de origen y la eliminación del crédito agrícola estatal, a afectar el agro de manera negativa. Estas medidas han afectado especialmente a los propietarios de tierras en la costa norte del país. Aquí se puede ubicar a un amplio sector de productores (Zegarra 1996), especialmente los pequeños agricultores, con serios problemas de rentabilidad. Lo anterior hace más llamativo el caso de Tambogrande, en la medida en que éste es un pueblo tradicionalmente agrícola y con un desarrollo relativamente exitoso frente a la situación de la agricultura en el resto del país. La decisión sobre la explotación minera en este valle nos demuestra la carencia de consistencia entre las prioridades de desarrollo que el marco legal del país presenta.

y Pesquería; 26/3/2001, Comisión Agraria; 29/3/2001, Comisión de Energía, Minas y Pesquería; 29/3/2001, Comisión Agraria; y fue rechazado de plano en la Comisión de Energía, Minas y Pesquería.

Lo mismo sucede con la legislación ambiental. El Mitinci tiene en su Dirección de Asuntos Ambientales un órgano encargado de velar por el desarrollo de actividades, sin perjuicio del medio ambiente en su labor de fiscalización. Sin embargo, las labores de identificación de zonas de protección ambiental recaen sobre un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) en el cual según el Título V de la Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (Ley N° 26839) debe funcionar teniendo como base un proceso de concertación y descentralización que no se llevó a cabo y que, por lo tanto, no tiene concordancia con la realidad del país. Respecto a este punto, es además importante señalar que parte del terreno correspondiente a las concesiones otorgadas a la minera Manhattan corresponden a los bosques de algarrobales en 27 por ciento (Torres 2000). Esta zona, considerada como un área con un ecosistema frágil, hasta ahora no ha sido considerada como zona protegida, aunque en las disposiciones concernientes a la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica el Estado aparece como responsable de conservar la diversidad de ecosistemas, mantener los procesos ecológicos existentes y fomentar el desarrollo económico del país sobre la base de la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica.

El examen de los factores señalados en los párrafos anteriores nos permite ver la incongruencia en la legislación, así como la existente entre ésta y la práctica del gobierno, en la que se puede observar que el único factor que explica tal incongruencia es la necesidad del gobierno anterior por elevar los ingresos a la caja fiscal y el PBI y la carencia de un modelo de desarrollo a largo plazo que incorpore los intereses regionales.

El segundo elemento que nos permitirá enriquecer nuestra visión del problema como un ejemplo de la falta de visión respecto al desarrollo rural y la coherencia que éste requiere en el accionar del gobierno, es el examen de las condiciones en las que se ha llevado a cabo la toma de decisiones respecto del caso en cuestión.

DESCENTRALIZACIÓN Y TOMA DE DECISIONES: EL CONFLICTO

Si bien es cierto que el gobierno ha impulsado recientemente un proceso de planificación estratégica en el ámbito de los gobiernos locales y regionales, la elaboración de un plan de desarrollo nacional no ha pasado de la firma del acuerdo nacional sobre grandes puntos de agenda. Por otro lado, los intentos de llevar a cabo procesos de concertación han despreciado la existencia de experiencias de concertación y planificación llevadas a cabo en las diferentes instancias locales. Existen diversos planes estratégicos elaborados en algunas regiones los que, en su mayoría, han pasado desapercibidos para las autoridades centrales. En el caso de Piura, se cuenta con un plan de desarrollo al 2010, en el cual se contempla a la agricultura como la actividad principal de la región. Además existen otros planes estratégicos en el ámbito de algunas provincias del departamento. Sin embargo, debido a la debilidad de las autoridades locales y a la poca capacidad de negociación que estas tienen respecto de los presupuestos asignados, las acciones que éstos puedan planificar se ven recortadas por un sistema centralista de toma de decisiones.

Esto ha generado un descontento general respecto al centralismo característico de ese periodo, lo que a su vez ha contribuido a debilitar la figura de una posible negociación o beneficio respecto de las asignaciones presupuestarias para las provincias. Recientemente⁷, los alcaldes provinciales de Piura se han manifestado solicitando una audiencia con el Presidente de la República para tratar temas que ellos consideraran claves, como son el canon petrolero, el canon pesquero, los caminos rurales y la culminación de obras de irrigación, así como el tema de la transparencia respecto a la negociación sobre el futuro de Tambogrande. Temas que según el mismo pronunciamiento han sido decididos de manera centralista y con consecuencias negativas para Piura. Bajo este esquema, las contradicciones existentes entre la promoción de la actividad minera y la agrícola toman mayor fuerza.

Uno de los componentes fundamentales del desarrollo rural sostenido –tal como hemos señalado anteriormente– es el de la presen-

7. Pronunciamiento del 25 de setiembre del 2001, firmado por los alcaldes de las ocho provincias piuranas.

cia de mecanismos de descentralización administrativa, presupuestaria y de toma de decisiones de los asuntos concernientes al desarrollo de las regiones o localidades. Aunque bajo la Ley Marco de Descentralización la legislación actual contempla considerar mecanismos de descentralización como el establecimiento de Consejos Transitorios de Administración Regional, las funciones de éstos giran en torno a manejos presupuestarios de las asignaciones a los departamentos y municipios provinciales y distritales, sin constituir una presencia real de las provincias en la toma de decisiones del Estado. El panorama acerca de las posibilidades de descentralización tampoco es positivo, a pesar de las declaraciones del gobierno en favor de este proceso.

El caso de la concesión de las tierras de Tambogrande es un ejemplo de toma de decisiones centralizada, sin consideración de las necesidades locales ni de los planes de desarrollo de cada región o localidad. Esta decisión fue tomada por la COPRI sin realizar ninguna consulta a organismos en el ámbito regional o provincial, ignorando de esa forma la capacidad y el derecho de los pobladores a participar en la toma de decisiones a través de sus representantes.

En 1996 se intentó sentar un precedente de participación al circular un acta informativa y de diálogo entre representantes del distrito y representantes de la Empresa Buenaventura S.A. sobre exploración minera. Dicha acta, que fue firmada por algunos representantes de las organizaciones civiles de la zona, dejaba en claro que no existía oposición de estas autoridades para con la minería, y que los estudios de exploración minera podían llevarse a cabo “si es que no se daña ni causa perjuicios a la agricultura, la ganadería y el medio ambiente”⁸. Sin embargo, este último acuerdo ha sido considerado como carente de legitimidad por la población que cuestiona al alcalde por haber firmado dicha acta.

Antecedentes del conflicto

En este punto es necesario aclarar que para el caso de colocaciones mineras en centros poblados ya existentes, existen mecanismos a tomarse en cuenta, mismos que surgen sobre la base de las situaciones

8. Cita del Acta Informativa y de Diálogo firmada el 19 de abril de 1996 citada en artículo de *Correo* del miércoles 16 de octubre de 1999.

de conflicto generadas en estos procesos⁹, y en los que se ha encontrado una serie de problemas en las diferentes etapas, algunas de las cuales pueden observarse en el desarrollo del conflicto en esta fase exploratoria:

- Balances de poder entre la comunidad y la compañía minera.
- Habilidades técnicas inadecuadas para trabajar temas mineros.
- Divisiones y disenso en las comunidades o entre ellas.
- Falta de transparencia de las corporaciones y del Estado en los procesos.
- Regulación inadecuada para realizar un proceso de control de los gobiernos y las compañías (Mining Watch, noviembre del 2000).

El proceso actual de conflicto no es nuevo para la localidad, en la medida en que la identificación de los recursos mineros de Tambogrande datan de gran antigüedad. Así, esta población ha entrado en conflicto con autoridades y otras compañías mineras en varios períodos de su historia. Sin embargo, no existe mucha información sistematizada al respecto y generalmente esto solo permanece en la memoria de los pobladores y las autoridades. Conflictos anteriores con compañías francesas, alemanas y otras nos muestran reacciones similares de la población, en la que la mayoría no considera la posibilidad de la convivencia entre las actividades mineras y las agrícolas.

El problema actual tiene sus orígenes en 1978 cuando, según registros legales, se publica el Decreto Ley N° 22672, declarándose al distrito de Tambogrande como área de reserva nacional y, a su vez, se reconoce que la explotación minera de la zona conviene a los intereses del país. Este Decreto Supremo es seguido por el N° 021-79-EM-DGM, en el que se autoriza al Bureau de Recherches Géologiques et Minières a efectuar estudios de prefactibilidad en el Prospecto de Tambogrande, dejándose claramente establecidas las intenciones del Estado de impulsar la explotación minera en la zona.

Estos estudios fueron seguidos por intentos de establecer una Empresa Minera Especial, acordándose determinar las bases para la cons-

9. El Development Research Centre tiene una serie de publicaciones al respecto, algunas de ellas trabajadas con Mining Watch Canada con base en la investigación participativa para recoger y evaluar las necesidades de información y los procesos a tenerse en cuenta en las diferentes etapas de implementación de las concesiones mineras. Véase www.idrc.org.

titución de ésta con capitales privados peruanos –durante el gobierno de Fernando Belaunde en los ochenta–, intentos que en su época fueron motivo de disputas, debido nuevamente a las negativas de la población.

Sin embargo, la década pasada marcó un nuevo hito en la medida que las discusiones respecto a la explotación minera en el distrito fueron retomadas por el congreso. Como resultado de esto, empezaron las voces de alarma desde uno de los diputados regionales hasta el alcalde de Tambogrande, quien convocaría a un cabildo abierto, acordándose la constitución de un frente de defensa de los intereses de Tambogrande. Así, se organizaron protestas y paros cívicos entre otras acciones. Esas protestas fueron escuchadas por la asamblea regional y por funcionarios del Ministerio de Agricultura, destacándose una comisión para encargarse del problema (Diez *et al.* 1996).

Durante los noventa se realizó estudios de factibilidad y prospecciones, en un ambiente de opiniones divididas de parte de la población y de fomento de la inversión extranjera en minería por el lado del gobierno.

Minería versus comunidad en Tambogrande a fines de los noventa

Finalmente, nuevamente se inicia un ciclo de conflictos a finales de los noventa con la aprobación de la concesión de derechos y acciones de minas y recursos complementarios a la compañía minera Manhattan Minerals Coop. en los terrenos de Tambogrande, autorizados por la COPRI en 1999.

El proyecto de explotación minera comprende noventa y siete concesiones y ocupa una extensión de 87 000 hectáreas, de las cuales 10 000 pertenecen a la concesión en el distrito (Zavala 1999)¹⁰. La Evaluación Ambiental de las Actividades de Exploración Categoría C fue presentada al Ministerio de Energía y Minas en julio de 1999 para las concesiones de TG 3, TG 4, TG 5, TG 8, TG 9 y TG 10 ubicadas en el distrito de Tambogrande. Para 1999, las informaciones que se tenía acerca de la explotación minera llegaron a la pobla-

10. Artículo aparecido en *El Tiempo*, 18 de julio de 1999, basado en una entrevista con Roberto Obradovich, director ejecutivo de Manhattan.

ción a través de los medios de comunicación y de algunos foros organizados por la minera y por otras entidades. Las opiniones vertidas en los foros generalmente estuvieron ligadas a dos puntos. El primero, a favor de la mina, apostaba por la coexistencia de la minería y la agricultura, citando ejemplos de algunos casos en los cuales existía tal coexistencia. Mientras, en el segundo caso las opiniones giraban en torno a la imposibilidad de la coexistencia de tales actividades debido a los peligros de la contaminación y a la historia de Tambogrande como pueblo agrícola. Para el año 1999 la población, según señala el presidente del Frente de Defensa de Tambogrande, realizó reuniones convocando al alcalde y a representantes de la empresa minera con el objetivo de analizar la problemática. Dichos intentos no tuvieron respuesta de parte de la empresa ni del alcalde, lo que acrecentó los temores de la población que, luego de contactar a representantes del pueblo afectado por la minería, decidió organizarse para enfrentar tal situación, conformando distintos frentes agrupados en el Frente de Defensa de Tambogrande.

Uno de los problemas que ayudó a cerrar la posición de la población frente a sus autoridades fue, por un lado, el apoyo del alcalde a la empresa minera y, por otro, el hecho de que el Estado peruano en este caso tiene 25 por ciento de las acciones de la empresa minera. Esto lo hace parte de uno de los lados del conflicto, y por ello su participación en las acciones de la compañía le quitó legitimidad frente a la población.

La compañía minera procedió a iniciar los estudios de línea base y estableció sus bases en El Carmen, donde empezó las perforaciones para la exploración. La falta de información clara de parte de la empresa generó preocupación en la población de Tambogrande, ya que hasta ese momento se conocía la existencia de varios denuncios no solo en la zona declarada públicamente sino también en el subsuelo del pueblo de Tambogrande y en parte de zonas cultivadas. Cuando la compañía asienta sus bases en parte de Tambogrande y empieza la exploración, aparecen los problemas que mencionamos en líneas anteriores, exacerbados en algunos casos por la conducta no transparente de los directivos de la empresa minera encargados de las negociaciones con la población, y que a su vez se vieron agravados ante la nula presencia del Estado en el conflicto.

En el conflicto vemos, claramente, algunos actores principales internos. Por un lado la municipalidad distrital, ya que los alcaldes en el periodo último del conflicto han presentado una actitud similar, inicialmente a favor de la explotación minera y en un segundo momento de apoyo a la población. La iglesia, con un rol de defensa de la población, intercedió frente a la minera y facilitó en cierta forma el establecimiento de contactos con otros frentes de defensa de la población; el Frente de Defensa de Tambogrande que, como explicamos, está conformado por distintos frentes en cada uno de los centros poblados en los distritos aledaños y juntas de regantes; y, por último, la empresa minera Manhattan.

Fuera de Tambogrande existen otros actores involucrados que actualmente constituyen redes organizadas de apoyo, por un lado, y posiciones de apoyo a la minería, por otro. Por el lado a favor de la explotación minera y la coexistencia de la actividad minera con la agropecuaria, se encuentran las universidades¹¹ y la Cámara de Comercio de Piura, y por el lado de apoyo a la agricultura y en contra de la explotación de la minería metálica en Piura están varias ONG, el grupo de trabajo Piura Vida y Agro, CREA Pueblo filial Piura – que conforman el colectivo de apoyo a Tambogrande– y otras ONG ambientalistas de nivel nacional reunidas en el Colectivo de Apoyo Lima. Las acciones de estas organizaciones han girado en torno a la publicación de documentos, textos o pronunciamientos, participación en foros, reuniones y recolección de firmas, así como la elaboración de estudios técnicos de valorización del valle y propuestas por el desarrollo agrícola de dicha zona. De esta forma, se puede constatar cómo las ONG han tenido que asumir los costos que el fortalecimiento de la participación ciudadana implica, así como asumir el papel de equilibrar el problema de poderes que representa el conflicto.

Pero ¿qué ha pasado con estos actores? ¿Por qué la población se siente alejada del gobierno local y nacional? Las respuestas a estas preguntas tienen que ver con el comportamiento de los diversos actores involucrados, además del marco en el que el conflicto se ha des-

11. Percibidas como a favor por la población, aunque la universidad privada ha hecho público su interés por ofrecer sus servicios de intermediación con la población y ha realizado actividades para el intercambio de información.

envuelto. En el caso de la municipalidad distrital, a pesar de que se esperaría que cumpla un papel fundamental en representación de los colonos y el pueblo, una serie de factores como la indefinición de una posición constante de la municipalidad ha generado una precaria legitimidad de esta ante la población que cuestiona su rol en el conflicto, lo que le impide cumplir su rol de aglutinador del resto de actores. Los dos alcaldes que han pasado por la municipalidad durante el tiempo del conflicto han tenido un comportamiento similar. Desde el apoyo abierto del alcalde anterior hasta un apoyo abierto inicial del alcalde actual a la minera, que luego cambió hacia una oposición completa a la explotación minera en el lugar. Aun el que el alcalde actual haya organizado, con el apoyo de los colectivos, la realización de una consulta popular en junio del 2002.

La iglesia ha participado de forma activa en las acciones de defensa de la agricultura en algunas actividades conjuntas con el Frente de Defensa. Ayudó al frente a establecer sus primeros contactos y medió frente a la minera y a las autoridades ante el inminente encarcelamiento de los dirigentes de la población, luego de las protestas y actos vandálicos contra propiedades de la empresa minera. Sin embargo, no existe una relación formal ni orgánica entre estas organizaciones, lo cual es una debilidad en la medida en que sí cuenta con la confianza de la población, por lo que podría constituirse en uno de los actores protagónicos y que, a su vez, cubriría el vacío en la intermediación.

Un actor que surgió en la intermediación fue la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, rápidamente perdió protagonismo debido a la desconfianza del Frente de Defensa y de la población en lo referente a los motivos que tendría para intervenir en este papel. El frente consideraba que, en cuanto a la defensa de los inculpados por vandalismo, su rol nunca fue cumplido.

Hasta ahora, el Frente de Defensa de Tambogrande ha demostrado ser, hacia fuera, una organización débil, aunque mantiene un comportamiento activo en sus reuniones y una relación con los sectores de la población. Además ha establecido algunas redes externas fuera de Piura, con la Conacami, el Colectivo de Defensa Piura y el Colectivo de Defensa Lima, entre ellas. Uno de los grandes problemas del frente radicaba en la falta de definición de una estrategia clara en sí mismo como de la mesa técnica de intervención constituida princi-

palmente por agentes externos de Tambogrande (ONG que trabajan en Piura). Sin embargo, estos vacíos han sido parcialmente cubiertos con la realización de estudios de valorización del valle de San Lorenzo, así como con el apoyo a la preparación de la consulta popular llevada a cabo en junio.

La población en general, debido a sus carencias organizativas, ha sido flanco de las políticas a veces no transparentes de negociación de la empresa minera. Estudios de opinión así como la reciente reunión de firmas de la población revelan que más de 90 por ciento está en desacuerdo con la explotación minera en la zona. A su vez, declaraciones de los pobladores revelan la seguridad de estos respecto a la resistencia frente a la explotación minera y la entrega de sus tierras para tal fin. Por otro lado, la consulta popular reveló altos porcentajes de resistencia frente a la explotación minera de la zona con 93,95 por ciento de votos por el “no” a la inversión minera y solo 1,38 por ciento a favor del “sí”. A pesar de que este mecanismo es solo consultivo, representa un legítimo elemento para determinar la aceptabilidad social del proyecto.

La empresa minera tiene como puntos centrales la necesidad de espacios de concertación, la defensa de la coexistencia del agro con la minería y el lograr mostrar a la población y a los otros actores que sus mecanismos de intervención en la localidad no traerán problemas de contaminación ambiental. Uno de los aspectos que ha estado presente en las negociaciones ha sido la falta de transparencia de las acciones de la empresa frente a la población.

En general, se ha podido observar a lo largo del proceso la no existencia de mecanismos claros y eficaces de comunicación así como la falta de mecanismos para concertar en igualdad de condiciones con la empresa minera frente al vacío en la legislación y en la práctica del Estado frente al conflicto.

Definitivamente uno de los problemas principales que se ha enfrentado hasta ahora es la inexistencia de un balance de poder entre la empresa y la población que tiene que ver con diversos factores a su vez, como son el que no haya un sustento legal que obligue a contar con la aprobación de la población para la realización de la actividad así como el que la compañía minera esté asociada con el Estado.

Por el lado de la población, la debilidad ha tenido que ver principalmente con su debilidad organizativa y en cierta forma con la falta de coherencia y coordinación de los diferentes actores que no logran ponerse de acuerdo en una propuesta común frente a la de la minera. Sin embargo, estos problemas en cierta forma no han logrado socavar por completo la fortaleza de la población y otras organizaciones en la defensa de las tierras agrícolas.

En cuanto al punto referente al conocimiento de los temas mineros por la población en cierta forma ha sido superado debido a la posibilidad de que las mesas técnicas¹² a favor de la agricultura presentaron en cuanto a la aglutinación de diferentes organizaciones especialistas en el tema. Sin embargo, nuevamente habría que reconocer que estas mesas no institucionalizadas y en algunos momentos carentes de fuerza organizativa no cuentan con los mismos recursos para realizar las observaciones a los estudios de impacto ambiental lo que se constituye, a su vez, en una traba que la legislación al respecto no prevé.

Según estudios realizados se ha comprobado que un factor común en las poblaciones afectadas por explotaciones mineras es la existencia de desacuerdos entre los distintos actores de una misma comunidad o entre comunidades. Para el caso de Tambogrande, el disenso no fue producto solo de las interacciones o desacuerdos de las comunidades sino que a su vez respondió a acciones mal orientadas de la compañía minera quien inicialmente no tenía un plan de atención claro de las negociaciones con la población de manera tal que sus intervenciones resultaron siendo de carácter asistencialista y generaron una atmósfera de desconfianza en la medida en que los acuerdos iniciales no se hicieron con todas las organizaciones involucradas sino solo con algunas, como se puede observar en los comunicados y notas de prensa. En 1999 la compañía inició su programa de acciones

12. Una mesa técnica se constituyó para apoyar al Frente de Defensa de Tambogrande, y estuvo formada por distintas organizaciones entre las que se encuentran la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, CEPES, Conferencia Episcopal de Acción social, FEDEPAZ, Grupo de Estudios Económicos ECO, Cooperación, Labor, Diakonia y Propuesta Regional. Otra mesa es la de agricultura, conformada por CEPESER, CIPCA, Centro IDEAS, CEPRODA MINGA, Coordinadora Rural, PIRWA, PIDCAFE, Cultivando y Red de la Mujer Rural. Además, existe el colectivo o Grupo de Trabajo Vida y Agro, de reciente aparición en el conflicto, y que tiene como principal objetivo apoyar el derecho de la región a defender su modelo de desarrollo basado principalmente en el agro.

comunitarias realizando una serie de actividades entre las que se encuentra el establecimiento de relaciones comunales con las comunidades de Locuto e Ignacio Távara. Esto significó acrecentar las sospechas de los pobladores de las otras comunidades involucradas, así como de los colonos y pobladores del distrito de San Lorenzo. Entre otras acciones que aumentaron la desconfianza de las otras poblaciones están la realización de obras como aulas para Pronoei, fondos de crédito, distribución de planchas de calamina. Paralelo a este proceso se instala la oficina de información en la Plaza de Armas de Tambogrande con diversas actividades de organización, empleo, entre otras.

Algunas de las fallas de la minera estuvieron relacionadas con la falta de información clara a pesar de la oficina de información instalada, así como la incapacidad de los empresarios de identificar interlocutores válidos y legítimos entre la población organizada. En otras palabras, su accionar, en lugar de buscar cohesión en la población para una mejor negociación, dividió a los pobladores sobre la base de organizaciones de ayuda y falló en negociar con los actores que la población consideraba legítimos causando disenso entre los pobladores y desconfianza ante la aparente falta de transparencia de sus actividades, mientras los pobladores veían sus tierras en peligro de invasión y no encontraba una institucionalidad legítima que escuchara sus voces de protesta o los respaldara.

Estos hechos generaron la reacción airada de varios sectores de la población piurana quienes ven en la promoción de la explotación minera de la zona una infracción a los derechos tanto de propiedad de los pobladores del distrito como de los agricultores en los valles adyacentes, los cuales basan su supervivencia en la actividad agrícola.

El Frente de Defensa y otras organizaciones sumadas a los pobladores de la zona encabezaron las primeras protestas, que empezaron a llevarse a cabo en un marco de inestabilidad política y económica de la región y del país. El tema central de las protestas ha girado en torno de las posibilidades de contaminación, a la reubicación de la población, así como a la ilegalidad de los decretos supremos que autorizan a la Manhattan a llevar a cabo las exploraciones, todo esto sumado a la incapacidad del gobierno central de generar mecanismos efectivos de participación y consulta ciudadana (Propuesta Regional 2001).

Es importante señalar aquí la importancia del accionar de las ONG locales en el apoyo a la población. Piura tiene una experiencia de organización y concertación interesante en la cual se encuentran involucradas algunas organizaciones no gubernamentales, que en cierta forma han apoyado el proceso de empoderamiento de la población frente a la violación de sus derechos como es el caso de Diakonia o frente a la importancia del agro y de la sostenibilidad del desarrollo, así como la conservación del medio ambiente como es el caso del Centro Ideas y CIPCA, entre otras. Sin embargo los espacios de concertación carecen todavía de institucionalización además todavía existen problemas como la debilidad organizacional y de recursos de la instituciones de la Sociedad Civil que no le han permitido ejercer acciones más fuertes ni realizar una negociación apropiada.

Inicialmente se podía observar la debilidad de las organizaciones y la necesidad de un Estado promotor de la participación de la sociedad civil. Dicha población aún no tiene mecanismos suficientes para enfrentar y negociar de manera exitosa con empresas fuertes como Manhattan y es débil frente a su propio Estado que no interviene para llenar estos vacíos y que no representa sus intereses. Los costos de la participación, sin embargo, han sido asumidos por las ONG de apoyo.

Las debilidades señaladas, así como la ausencia de un marco institucional para la concertación, tuvieron por efecto generar reacciones violentas de la población. Las acciones de protesta y los incidentes violentos en torno de la compañía minera y la exploración empiezan entonces una nueva etapa en 1999, que continúa hasta la actualidad. Los pobladores apoyados por algunas agrupaciones civiles piuranas insisten en protestar frente a la falta de consulta, la ilegitimidad de las acciones de la compañía y del gobierno quien actúa como juez y parte en el problema sin haber tomado acciones reales para establecer mecanismos de consulta a la población. Mientras, la compañía minera sigue establecida en Tambogrande e insiste en continuar la exploración.

Hasta este punto parece quedar en claro que ni los pobladores ni las autoridades locales están involucradas en la toma de decisiones respecto a los planes de desarrollo que se elaboran en el ámbito central, debido a la inexistencia de mecanismos que impliquen la participación de la ciudadanía y al poco interés que este punto ha representado para la administración central.

Esta práctica es contradictoria frente a los supuestos mecanismos de involucramiento de la población como el Reglamento de Participación Ciudadana mediante el Procedimiento de Audiencias Públicas en el Trámite de Aprobación de Estudios de Impacto Ambiental aprobado por Resolución Ministerial N° 335-96-EM/SG, en el que se establece la presentación de los Estudios Ambientales ante las autoridades competentes y organismos de la sociedad civil así como público en general. Estas audiencias, aunque constituyen avances en la participación de la ciudadanía, no son un mecanismo de toma de decisiones sino de consulta. A su vez, este mecanismo asume que la población se encuentra en iguales condiciones que las empresas para llevar a cabo estudios de factibilidad y observaciones a documentos técnicos. El acceso a estos estaría restringido a aquellas inscritas para dicha audiencia e implica que a su vez estas tengan la posibilidad de revisar o contratar una empresa distinta de la contratada por la entidad interesada en la intervención para examinar dicho estudio ambiental. Este trámite no es contemplado por el reglamento. Es decir, la población es vista como un agente más en el tema, sin considerar la escasez de recursos o la posible falta de organización o de capacidades de la población convirtiéndose en una reglamentación que fortalece la exclusión de las poblaciones más pobres y carentes de servicios educativos.

En el caso de Tambogrande, por ejemplo, las mesas de defensa de la agricultura han tomado una serie de medidas para contar con un documento igualmente exhaustivo que determine observaciones al estudio ambiental llevado a cabo por la empresa canadiense Khon Krippen. Al respecto, nuevamente las mesas técnicas, con apoyo de entidades fuera del Estado, como OXFAM, asumieron la tarea de realizar contactos con expertos medio ambientalistas. Un ejemplo de esto fue la visita de un experto quien realizó algunas observaciones al Estudio de Línea Base presentado por la Cía. Manhattan. En este caso, la sociedad civil organizada buscó apoyo en diferentes organizaciones para elaborar las observaciones. Mientras que el Estado no cumplió su rol como promotor en este aspecto.

Otra de las dificultades, relacionada al primer punto, está en que la reglamentación no cuenta con plazos mínimos para llevar a cabo las audiencias que contemplen el posible interés de la población en

observar el estudio de Impacto Ambiental. Esto constituye una traba a las posibilidades de que la población logre conseguir realizar observaciones al documento técnico, lo cual nuevamente refuerza las ventajas del otro agente que es la compañía que pretende llevar a cabo intervenciones.

Finalmente, de hacerse llegar las observaciones pertinentes respecto a los estudios de impacto, la decisión final regresa a ser tomada por el gobierno central y las comisiones que existen al respecto donde las prioridades respecto a la explotación o no de ciertos recursos están establecidas por los ministerios y finalmente las necesidades de financiamiento que el Ministerio de Economía y Finanzas considere prioritarias. Esto implica un quiebre en la representatividad del Estado frente a la población, en nuestro caso, la población tambograndina. Según las declaraciones realizadas, esta no ve la realización de una audiencia pública como un mecanismo que realmente les sea útil para hacer llegar sus reclamos al Estado.

Más allá del asunto de la propiedad de las tierras que comprenden los denuncios, el problema de falta de información transparente ha generado en la población y las organizaciones involucradas una serie de dudas respecto a la posible convivencia entre agricultura y minería, las cuales han tomado la forma de consideraciones respecto al manejo de recursos hídricos y en gran parte a la discusión del tema de contaminación y conservación del medio ambiente como veremos a continuación.

LAS POLÍTICAS DE CONTROL AMBIENTAL EN DEBATE

Un aspecto importante del desarrollo rural y la promoción de actividades agrícolas y no agrícolas es el control ambiental. En la literatura al respecto, especialmente la de desarrollo agrícola¹³, se menciona el hecho de que durante largo tiempo se ha tratado de introducir el componente ambiental en las políticas de desarrollo en América latina encontrando los principales problemas en la falta de

13. CEPAL y PNUMA: *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1985.

diagnósticos al respecto. Otro punto importante está en la carencia de objetivos a largo plazo y de indicadores de lo que se considera aceptable en términos de medio ambiente y contaminación, como podemos comprobar al revisar la legislación al respecto.

Gran parte de la discusión reciente respecto a la conservación del medio ambiente en la región ha tenido que ver con el posible daño que la minería podría ocasionar en los valles y la relación entre el desarrollo sostenible y las actividades productivas. Existen en la región diferentes organizaciones que han involucrado el tema en sus acciones conducentes al tema de desarrollo como CIPCA, IDEAS, PIDECAFE, entre otras, que han incluido el tema de respeto al medio ambiente en su accionar. Debido a esto, no es una cosa extraña que exista una gran preocupación respecto a los temas ambientales, preocupación que resulta legítima en el contexto actual ante la política del Estado al respecto, que se observa en los mecanismos de control y los casos no resueltos de contaminación en poblaciones como el caso de Choropampa en Cajamarca.

En este ámbito, se ha intentado, durante un largo plazo, establecer en el país un sistema nacional de gestión ambiental cuya implementación tiene como componente principal un proceso de descentralización (Glave 1999: 415). Este sistema tendría, de parte del gobierno, un organismo como eje que es el CONAM. Este ha mostrado cierto dinamismo, en algunos casos dependiendo de la dinámica de los otros actores involucrados. En el caso de Piura existe ya una larga experiencia de concertación promovida por entidades de la sociedad civil lo cual ha servido para dinamizar el accionar del CONAM.

En este aspecto, Glave señala la carencia de existencia real de un sistema de gestión en cuyo lugar encontramos una serie de intervenciones desordenadas y dispersas sin coordinación entre los diferentes sectores.

La legislación al respecto es relativamente nueva en Latinoamérica, habiéndose generalmente atendido los temas de manejo de recursos ambientales. Sin embargo, la atención a problemas de contaminación es aún más reciente (Huber *et al.* 1998: 67). Al respecto encontramos que desde 1982 empezaron a desarrollarse mecanismos que tomaron en cuenta los problemas de perjuicio al medio ambiente, siendo la ley N° 23407, Ley General de Industrias, una de las primeras en el ámbito de control. Sin embargo, una de las carencias funda-

mentales es la no existencia de autoridades específicas ni mecanismos financieros exactos que hagan efectiva su aplicación.

Por otro lado, tenemos el problema de los mecanismos de control que finalmente tienen costos elevados y carencia de indicadores, así como de coordinación en las responsabilidades de manejo ambiental. Estos factores implican una baja efectividad y alto costo de la aplicación de mecanismos de control y penalidades al respecto, ya que el marco actual de políticas de control ambiental se caracteriza por ser ineficiente y costoso (Ekeland y Jiménez 1998: 195). Producto de esto son los elevados niveles de contaminación de muchas zonas costeras y zonas con asientos mineros, como hemos podido observar recientemente en los casos de contaminación de los pobladores de Choropampa de parte de la minera Yanacocha. La centralización en la toma de decisiones y manejos presupuestarios tiene también relación con las posibilidades de manejo adecuado de mecanismos de control ambiental de parte de las autoridades y de la población local. Obviamente, la desregulación característica de los procesos de cambio de modelo en Latinoamérica tiene un resultado negativo en relación con las posibilidades de control de la contaminación. Estudios sobre regulación y control de la contaminación comprueban que "... la desregulación frecuentemente relaja las regulaciones necesarias para que operen los instrumentos de mercado, y las reformas del sector público pueden limitar el grado de fortalecimiento institucional requerido para que los instrumentos de mercado operen efectivamente..." (Huber, Ruitenbeek, Serôa da Motta 1997: 5).

Otra de las hipótesis que se manejan en la discusión se refiere a los altos costos que implica el control de la contaminación, los cuales serían más elevados en la zona de Tambogrande debido a las características que su ecosistema presenta. En principio, está ubicado en un suelo donde la napa freática es cercana a la superficie lo que implica altas posibilidades de filtración de contaminantes así como el problema de un ecosistema frágil expuesto a problemas ambientales como el fenómeno El Niño.

Parte de la zona considerada dentro de las concesión es la de los bosques de algarrobales. Estos bosques, como señala Torres, representan "... sistemas forestales que garantizan la existencia de procesos biológicos fundamentales para el crecimiento y desarrollo de los se-

res vivos. Esto es, la conservación del suelo, el reciclaje de nutrientes, el ciclo hidrológico y la presencia de los otros biocomponentes (cultivos, malezas, poblaciones de insectos, microorganismos) que garantizan la diversidad biológica en general” y permiten el desarrollo de la agricultura, la ganadería, la forestería, caza y utilización de la fauna silvestre...” (Torres 1999). Sin embargo, esta zona aún no ha sido reconocida como reserva lo cual constituiría un vacío en el accionar de los organismos encargados de la conservación ambiental de parte del Estado.

Hasta ahora podemos observar entonces una disparidad entre los objetivos de las políticas ambientales respecto a la protección del medio ambiente y las políticas sectoriales de apoyo a la explotación minera de ecosistemas frágiles como el caso del bosque de algarrobal en Tambogrande.

Por el lado del análisis de costos de los mecanismos de control ambiental, nos llama la atención la promoción de una actividad que tiene altas probabilidades de contaminar, como es la minería, cuyos residuos no solo pueden afectar la salud de los trabajadores mineros sino a los pobladores de zonas circundantes a la de la explotación minera en cuanto al agua, aire y suelos. Esto implica apostar por elevar los costos al Estado para controlar la contaminación que esta actividad produciría frente a otra que debido a su naturaleza y a las características particulares de la región produce menores grados de alteración del ecosistema como es la agricultura.

CONCLUSIONES

La explotación minera en Tambogrande es todavía un asunto virtual. Sin embargo, el conflicto que hemos presentado es un asunto real y tangible que, debido a su particularidad como distrito principalmente agrícola, nos permite ilustrar los puntos que inicialmente habíamos señalado como centrales y que se basan en un intento por retomar discusiones respecto de la importancia de contar con una visión general de desarrollo –y en particular de desarrollo rural–, que den dirección y coherencia a las acciones tanto del Estado como de las organizaciones involucradas en las regiones.

La centralización de la toma de decisiones respecto de la explotación minera de la zona prueba que es necesario llevar a cabo acciones urgentes como el realizar una efectiva descentralización que vaya no solo dirigida a la administración de las regiones o departamentos, sino que además sea incluyente de las necesidades de la población quien tienen que estar presente en el diseño para considerar sus prioridades y especificidades económicas y culturales¹⁴, así como en la puesta en marcha de estos procesos con mecanismos claros de participación ciudadana y de control ciudadano.

El examen del origen y la continuación del conflicto resalta la necesidad de contar con un Estado que no sea solo vigilante sino también que asuma su rol en la redistribución mediante la promoción de actividades que empleen un porcentaje significativo de la fuerza laboral. A su vez, hemos pretendido, tal vez de manera demasiado ambiciosa, llamar la atención sobre los problemas en el diseño de políticas públicas que en la actualidad demuestran falta de coherencia entre los sectores y además entre estas y el marco legal existente.

El problema del manejo de información es otro que está presente en la discusión y que cumple un papel importante en la resolución del conflicto que la concesión minera ha generado. Tratar el tema de lo que la exploración minera representa en la zona, así como el establecimiento de mecanismos efectivos de concertación de manera equitativa para los actores involucrados mas allá de lo que indica la legislación de participación ciudadana, podría ayudar a una solución del conflicto.

14. Entre los temas culturales se debe incluir las diversas interpretaciones acerca de la percepción y aceptabilidad del riesgo, que varía según los diferentes actores involucrados en un medio. En este caso, la percepción del riesgo que la explotación minera supone es distinta para los agricultores, los colonos, la empresa minera y cada uno del resto de los involucrados. El tema que merece más atención de parte de quienes trabajan las cuestiones de riesgos y conflictos ha sido introducido por Mary Douglas en *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Buenos Aires: Paidós, 1996.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVARADO, Mario y Raúl CARDOSA
 1999 *Diagnóstico del distrito de Tambogrande*. Piura: Municipalidad Distrital de Tambogrande.
- ARANDA, Pedro
 1999 *Las posibilidades de desarrollo comercial de la fruticultura entre pequeños productores en Piura*. Piura: CIPCA. Documento de trabajo.
- BREAN, Donald
 2000 “Industrias extractivas en Canadá: Tributación, financiamiento y propiedad extranjera”, en Donald Brean y Manuel Glave, editores: *Recursos naturales y desarrollo: Un diálogo canadiense latinoamericano*. Lima: CIES, pp. 147-196.
- CONAM
 2001 *Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Ley N° 27446*. 23 de abril del 2001. Lima: CONAM.
- CRUZADO, Edgardo
 2000 *Organizaciones de usuarios: Eficiencia y servicios en torno al manejo del riego*. Piura: CIPCA.
- CTAR-Piura, GTZ, IICA, CIPCA
 2000 *Planeamiento Estratégico Regional: Proyecto Piura 2010: Plataforma de Concertación Regional*. Piura: CTAR-Piura.
- CHÁVEZ, Mariano
 2001 *Colonización San Lorenzo: ¿Del agro a la mina Tambogrande?* Piura: s/e.
- DE ECHAVE, José
 2000 “¿Agricultura y minería pueden convivir? El caso de Tambogrande”, en *Actualidad Económica del Perú*, año XXIII, N° 208, agosto del 2000. Lima: CEDAL.
- ESKELAND, G y E. JIMÉNEZ
 1998 “Instrumentos para una política de control de la contaminación en países en desarrollo”, en Alberto Pascó-Font, editor: *Cuando contaminar no cuesta. Economía del medio ambiente*. Lima: CIES/Descó, pp. 195-230.
- GLAVE, Manuel
 1999 “Políticas públicas y desarrollo rural sostenible”, en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VII*. Lima: SEPIA, pp. 411-450.
- GÓMEZ, Rosario
 1998 *Economía de los recursos naturales*. Piura: Universidad Nacional de Piura-CIE.
- HUBER, Richard; Jack RUITENBEEK y Ronaldo SEROA DA MOTTA
 1998 *Market-Based Instruments for Environmental Policymaking in Latin American and the Caribbean: Lessons from Eleven Countries*. World Bank Discussion Series N° 381. www.worldbank.org

DIEZ, Alejandro y Angélica FORT

- 1996 “Estudio socioeconómico del distrito de Tambogrande”. Piura: CIPCA.
Documento de trabajo.

ÍNJOQUE, J. y E. DUNIN

- 1979 “Estudio de la génesis del yacimiento de Tambogrande y sus implicancias”,
en *Boletín de la Sociedad Geológica del Perú*, tomo 64. Lima: SGP.

MINING WATCH CANADA

- 2000 *On the Research: Research Agenda for Communities Affected by Large-Scale Mining Activity*. Submitted to the International Development Research Centre. www.IDRC.org

PASCO-FONT, Alberto; Erin McCORMICK y Enrique SCHROTH

- 1996 *Ingreso sostenible en la minería peruana*. Lima: CIES. Investigaciones Breves 1.

PLAZA, Orlando

- 1998 *Desarrollo rural: Enfoques y métodos alternativos*. Lima: PUCP-Fondo Editorial.

PROPUESTA REGIONAL

- 2000 “Tambogrande: Minería y agro, un conflicto regional”. Piura. Dossier especial.

REVESZ, Bruno; Susana ALDANA; Laura HURTADO y Jorge REQUENA

- 1996 *Piura: Región y sociedad. Derrotero bibliográfico para el desarrollo*. Piura: CIPCA/CBC.

QUINTANA, Roberto; Luciano CONCHEIRO y Ricardo PÉREZ

- 1998 *Peasant Logic, Agrarian Policy, Land Mobility, and Land Markets in Mexico*. Working Paper N° 21. Land Tenure Centre. University of Wisconsin-Madison.

TORRES, Fidel

- 2000 “Minería en los algarrobales: Negación de la identidad piurana”. Manuscrito.

ZEGARRA, Eduardo

- 1996 “Mercado de tierras y exclusión social en el agro costeño”, en *Debate Agrario* N° 25, pp. 62-72. Lima: CEPES.

Anexos

Anexo 1

Piura: Ubicación de frutales según valle 1999

	M y B Piura	Alto Piura	Chira	San Lorenzo	Sierra	Total
Limón sutil	218	2 000	2 284	8 078	68	12,64
Mango	85	1 907	277	6 178	135	8,58
Otros	127	1 867	4 343	579	3 755	23,31
Total	430	5 774	6 904	14 835	3 958	44,54

Fuente: Ministerio de Agricultura-O.I.A.

Elaboración: ISE-CIPCA

Anexo 2

Participación de Piura en la producción nacional de limón
1996-1999

Años	Nacional	Piura
1996	265 428	166 386
1997	325 692	210 810
1998	208 519	118 300
1999	226 873	122 336

Fuente: Ministerio de Agricultura-O.I.A.

Elaboración: ISE-CIPCA

Anexo 3

Participación de Piura en la producción nacional de mango
1996-1999

Años	Nacional	Piura
1996	110 799	60 478
1997	129 657	70 557
1998	137 638	96 510
1999	191 495	122 300

Fuente: Ministerio de Agricultura-O.I.A.

Elaboración: ISE-CIPCA

Anexo 4

Actividades económicas en Tambogrande según PEA de seis años a más

Rama de actividad económica	Población			Grupos de edad			
	Total	Hombres	Mujeres	6 a 14	15 a 29	45 a 64	65 y más
Total distrital	19 608	16 568	3 040	963	8 248	3 763	1 008
Agríc., ganadería, caza y silvíc.	12 533	12 078	455	402	5 229	2 751	724
Pesca	5	5	-	-	4	-	-
Explotación de minas y canteras	16	15	1	-	6	2	4
Industrias manufactureras	822	566	256	13	286	169	63
Suministro de electricidad, gas y agua	5	5	-	-	1	-	1
Construcción	163	161	2	1	55	46	6
Comercio y reparación de vehículos	1 252	982	270	16	441	212	39
Hoteles y restaurantes	107	22	85	1	46	22	5
Transporte, almacén y comunicaciones	259	252	7	1	62	73	7
Intermediación financiera	18	15	3	-	8	1	-
Actividades inmobiliarias, empresa y alquileres	120	76	44	-	67	7	-
Administra pública y defensa seguro social	292	207	85	-	117	34	5
Enseñanza	541	253	288	2	226	42	-
Servicios sociales de salud	69	31	38	2	28	10	2
Otras actividades servía comun sociales y personales	118	87	31	1	62	25	3
Hogares privados con servicio doméstico	244	41	203	36	149	16	7
No especificado	2 286	1 354	932	229	1 062	328	137
Buscando trabajo por primera vez	758	418	340	259	399	25	5

Fuente: INEI. Censo Nacional 1993

Elaboración: ISE-CIPCA

BIODIVERSIDAD CULTIVADA: UNA ESTRATEGIA CAMPESINA PARA SUPERAR LA POBREZA Y RELACIONARSE CON EL MERCADO

Ricardo Claverías y Cristóbal Quispe

El territorio peruano es uno de los centros más importantes en el mundo por la diversidad de sus especies biológicas. Esta diversidad se distribuye con mayor significación en la región de los Andes y especialmente en la selva alta y baja. Sin embargo, en la época de la colonia y en la republicana varios factores influyeron en la reducción de la diversidad de cultivos: (i) El cambio del eje del desarrollo económico orientado “hacia afuera”; es decir, producción de materias primas para los países industrializados, situación en la que la importancia de la agricultura (prioritaria en la sociedad prehispánica) dio paso al predominio de la minería, así como el paso hacia el predominio de la monoproducción en la mediana y gran propiedad agrícola, principales unidades productivas hasta hace tres decenios; (ii) Los cambios culturales y la pérdida progresiva de los conocimientos tradicionales andinos que privilegiaban la diversidad; y, sobre todo (iii) La acción de algunas instituciones que, con un enfoque modernista en la primera mitad del siglo pasado, introdujeron variedades “mejoradas” que excluyeron a la diversidad de variedades nativas por el cruzamiento o hibridación de las semillas (Cossio 1999). Todos estos factores han estado produciendo una erosión genética en la agricultura, afectando a la sostenibilidad productiva y a la seguridad alimentaria de las sociedades locales y regionales.

Entre otros, los argumentos utilizados por muchas instituciones para reducir la diversidad cultivada son:

- Que con un menor número de especies y variedades de cultivos en los predios puede homogeneizarse la producción usando tec-

nologías de mayor escala y, por tanto, lograrse rendimientos por cultivos más altos y seguros en comparación a los logrados con la diversidad de cultivos, argumento que se ha remozado últimamente con la teoría de la competitividad.

- Que la diversidad de cultivos está más relacionada a una economía tradicional de autoconsumo y que, por el contrario, para lograr que los campesinos se abran más a una economía de mercado deben reducir drásticamente la diversidad de cultivos en sus predios y especializarse en determinadas especies cultivadas.

En este trabajo planteamos una posición inversa a la expuesta anteriormente. Se asume que los cambios poblacionales y socioeconómicos en la sociedad peruana, sobre todo en la segunda parte del siglo pasado, han contradicho aquella tesis de la necesidad de la monoproducción y, por el contrario, la dinámica y los intereses sociales han exigido la ruta de la recomposición de la diversidad de cultivos antes que la monoproducción o la especialización productiva. En tal sentido, el objetivo principal de este estudio es tratar de verificar la hipótesis de que los cambios del contexto en el Perú, particularmente el incremento de la dinámica urbana y los mercados, así como la parcelación de la propiedad de la tierra, han influido para que en los sistemas multifuncionales de los pequeños agricultores (Altieri 1999) se haya profundizado la diversidad de cultivos. Y que este nuevo patrón productivo basado en la diversidad, está convirtiéndose en una estrategia importante para lograr no solamente un mayor equilibrio ecológico (Altieri 1997), sino también para que los campesinos enfrenten la pobreza y se articulen al mercado con más ventajas.

En todo caso, la dinámica peculiar de las pequeñas economías campesinas en un contexto determinado de la sociedad peruana (baja de los ingresos y de la capacidad adquisitiva de la población urbana y rural), está obligando a que los pequeños productores agrarios (que son la mayoría en el país) reaccionen productivamente para adecuarse a ese contexto mediante la estrategia de la diversidad de cultivos, cuya base competitiva es la productividad de sus sistemas de producción antes que la especialización productiva (Rosset 2000).

Esa tendencia familiar coincide con las tendencias a escala nacional, pues en la medida en que se modernizan los mercados y aumenta la población urbana, también se incrementa la diversidad de culti-

vos precisamente en aquellas regiones agrícolas que están más articuladas a los mercados modernos.

Esta investigación ha sido realizada en la sierra sur y norte del Perú, entre los años 1996 y 1999, en el marco del Programa Conservación y Uso de Recursos Genéticos de Cultivos Andinos-Perú bajo los auspicios del CBDC y el CIED.

ÁREAS DE ESTUDIO, MUESTREO Y MÉTODOS

El estudio fue realizado en dos regiones muy distintas de la sierra del Perú, como son Cajamarca y Puno. En el primero, ubicado en el extremo norte del país, se ha efectuado el estudio con veintidós familias (muestreadas aleatoriamente) de tres caseríos de la microcuenca y cabecera del río Chonta, en la zona agroecológica denominada “quechua alta” (2750-3000 msnm). El clima de esta región es subhúmedo, con precipitaciones de 900-1200 mm/año (Sánchez 1999; Bernet *et al.* 1999), con precipitación cotidiana de granizo durante la estación lluviosa y de heladas durante la estación seca. Los cultivos son mayoritariamente de secano y con una cosecha al año.

La otra región de estudio fue el departamento de Puno, ubicado en el extremo sur del Perú. Allí se trabajó con veintiocho familias (también muestreadas aleatoriamente) de tres comunidades campesinas ubicadas en la zona circunlacustre del lago Titicaca, denominada también zona agroecológica “suni” (3850 msnm). Este es uno de los ecosistemas más frágiles en el Perú, pues su clima es seco (con precipitaciones de 500-600 mm/año) pero con heladas, granizadas, inundaciones y sequías en la estación lluviosa. Al igual que en Cajamarca, los cultivos son en su mayoría de secano (sin riego) y con una cosecha al año.

Los métodos para la recolección de información fueron entrevistas, historias de vida, encuestas y fuentes secundarias. El análisis estadístico es descriptivo e inferencial multivariado. Debe anotarse que en determinados análisis el número de familias es menor a la muestra debido a que no existen datos completos para esos casos, por lo que, solamente para esos análisis, se ha tenido que disminuir la muestra.

CONTEXTO Y PROCESOS DE CAMBIO EN LA AGRICULTURA PERUANA, 1972-1999

A escala nacional, en ese periodo se han efectuado cambios importantes en los sectores productivos y en la dinámica poblacional, que han incidido en la profundización del cultivo de la diversidad y han debilitado la monoproducción en la agricultura peruana. Esos cambios son los siguientes:

a) Pérdida de la importancia de la agricultura en la economía nacional. En ese periodo, la agricultura disminuyó su importancia económica en comparación a otros sectores productivos. Sin embargo, en términos absolutos, el número de productores en el campo se incrementó debido a la escasa apertura del mercado de trabajo en los otros sectores de la economía nacional, aumentando la presión sobre la tierra y sobre otros recursos naturales como son los pastos y bosques.

Pero esa presión sobre la tierra fue muy desigual. En las regiones y zonas agroecológicas más articuladas y cercanas a los mercados, hubo más parcelación y presión poblacional sobre la propiedad de la tierra con fines agrícolas (INE 1972-1994). Así ocurrió en la costa (con una producción agrícola destinada al consumo urbano y a la agroindustria), en las zonas agroecológicas conocidas como “puna” (con mayor producción de ganado de camélidos sudamericanos destinado al mercado nacional e internacional) y en la zona “yunga” (con mayor producción de frutales y leche para la venta), también muy cercana y articulada a los centros urbanos de la costa.

b) El proceso de minifundización de la propiedad de la tierra. Luego de la reforma agraria (sobre todo desde 1970) y a raíz de otros cambios posteriores –como fue la parcelación de las medianas y grandes cooperativas–, la pequeña agricultura se convirtió en mayoritaria en el campo peruano, tanto en la sierra como en la costa y en la selva. Actualmente, 94 por ciento del total de unidades agropecuarias del país tiene menos de 10 ha y posee 62 por ciento del total de las tierras agrícolas (Alfaro 1997; Eguren 1997; Valcárcel 1997).

La producción agropecuaria, principalmente de alimentos, es lograda mayoritariamente en la pequeña propiedad. Pero también es aquí donde la pobreza rural es mayor, sobre todo en la sierra. Con

esta parcelación y minifundización, no ha sido posible que se difunda y profundice la especialización de la producción agrícola basada en la monoproducción. Por el contrario, en los últimos tres decenios la diversidad de cultivos se ha convertido en una característica central de la producción agrícola nacional (Mazurek 1999) y regional (Zurita, Juárez y Nieto 1999).

c) Dinámicas regionales, incremento de la población en las ciudades y sus efectos en la diversidad agrícola

Desde la década del setenta empezó a predominar la población urbana sobre la rural, lo cual tuvo efectos en los cambios de los asentamientos humanos a nivel territorial y en los patrones de cultivos agrícolas. Desde la década del sesenta se iniciaron grandes emigraciones de la población mayormente rural hacia la capital del país y hacia otras ciudades de la costa, proceso que se profundizó fundamentalmente después de la Reforma Agraria, a partir de la década del setenta. De esta forma se crearon mayores condiciones para potenciar a los centros poblados (pequeñas ciudades cercanas al campo) como articuladores de la ciudad y el campo. Esa articulación empezó a lograrse mediante los circuitos comerciales que cada vez se hicieron más extendidos en las regiones con predominio rural (Hurtado 1999).

Debido al crecimiento urbano y a la conformación de nuevos ejes regionales, la nueva dinámica poblacional ha estimulado cambios, particularmente en la diversidad de cultivos por regiones, como por ejemplo:

1. Cambios en la diversidad de cultivos de acuerdo con las posibilidades de los cambios territoriales y la dinámica de los mercados. En el período de 1970 a 1999, se intensifica la diversidad de cultivos y, por el contrario, se debilita la monoproducción. Esos cambios se deben a la reducción del mercado exterior para los productos locales cultivados bajo la forma de monoproducción, —como el algodón y el azúcar—, que antes eran predominantes en la región de la costa (Zurita, Juárez y Nieto 1999) y también a la parcelación de las empresas agrarias que habían sido creadas por la Reforma Agraria (Figallo 1987; Gols 1988; Quispe 1988).

2. Tendencias de cambios en la diversidad de cultivos por regiones y departamentos

En la década del noventa, los departamentos que aumentaron más la diversidad de cultivos fueron aquellos que tuvieron más vinculación con los mercados urbanos y los que, a su vez, tienen mayores zonas agroecológicas, son menos pobres y cuentan con centros urbanos muy importantes (Lima, Junín, Cusco, La Libertad, Tacna, etcétera) (Mazurek 1999). En cambio, los departamentos que se caracterizan por tener menor diversidad de cultivos (aún cuando tengan una gran biodiversidad no cultivada) son aquellos con un alto índice de pobreza y menor crecimiento urbano (Apurímac, Ancash, Pasco, etcétera).

NIVEL MICRO: FUNCIONALIDAD DE LA DIVERSIDAD EN LA PEQUEÑA AGRICULTURA CAMPESINA: EL CASO DE PUNO Y CAJAMARCA

Tomando en cuenta el contexto anterior, ahora se analizará, a nivel micro, las características y tendencias de la diversidad en los sistemas de producción de las familias campesinas, para lo cual compararemos comunidades y caseríos de dos departamentos andinos del Perú: Puno, con familias que tienen un promedio de 1,33 ha y dos y media cabezas de ganado vacuno; y Cajamarca, con un promedio de 5,93 ha y dos cabezas de ganado vacuno por familia (pero que en su mayoría tienen cultivos de secano y una cosecha al año).

LA DIVERSIDAD COMO ESTRATEGIA PARA LOGRAR MAYORES INGRESOS EN LA FAMILIA

Como se ha sostenido en muchos trabajos, la biodiversidad tiene varias ventajas para un manejo equilibrado del ecosistema. Es una estrategia que utilizan las familias andinas no sólo para prevenir el riesgo climático o lograr el equilibrio ecológico de la parcela, sino también para lograr la seguridad alimentaria en condiciones sustentables mediante el autoconsumo o el trueque. Pero la diversidad cultivada permite también que los campesinos se articulen con mayor eficiencia al mercado, a pesar de los escasos recursos que poseen.

Así, por ejemplo, en el caso de las comunidades estudiadas en Puno, la mayoría de predios de familias nucleares tiene diez cultivos en sus sistemas de producción. Las variedades por especies agrícolas más importantes son las siguientes: a) papa, cultivada entre tres y sesenta variedades por predio (en mayor proporción con semillas nativas); b) quinua, cultivada entre una y cuatro variedades; y c) cebada, cultivada entre una y tres variedades, entre otros cultivos.

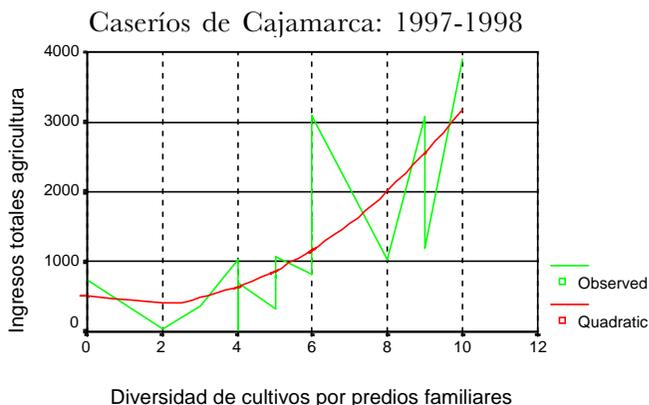
A diferencia de las comunidades de Puno, en el caso de los predios familiares de los caseríos de Cajamarca se tiene menos cultivos (cinco cultivos en promedio por cada uno), entre los cuales los más importantes son papa, cebada, maíz, frijol, trigo y tubérculos menores (como oca, olluco y mashua). En estos sistemas de producción tradicionales es importante preguntarse cómo influye el número de especies y variedades cultivadas en la seguridad alimentaria y en los ingresos de los campesinos (sumando autoconsumo y venta, es decir, los ingresos monetarios y no monetarios totales provenientes de los cultivos agrícolas).

En forma general, en las comunidades de Puno existe una asociación positiva, aunque moderada, entre el incremento de variedades de papa con el incremento de los ingresos netos familiares en ese rubro, en los que se incluye tanto el valor de la papa autoconsumida como también la venta de este producto (Gráfico 1: los parámetros estimados con regresión cúbica son: $r = ,57$; $R^2 = ,43$ y $\text{Sig} = ,01$). Sin embargo, esa asociación y causalidad (valorada con el R^2) no es infinitamente positiva, sino que se establece una mayor optimación en un punto medio del incremento de la diversidad, para luego decaer cuando ésta se incrementa después de ese punto medio.

Así, para el caso de Puno, el punto de mayor asociación entre el incremento de variedades de papa y los ingresos es hasta un número de treinta variedades de papa. Después de ese punto, si aumentan las variedades, empiezan a disminuir los ingresos.

Gráfico 1*

DIVERSIDAD DE CULTIVOS EN LOS PREDIOS E INGRESOS AGRÍCOLAS TOTALES



* El cambio es US\$ 1 por S/. 3,35.

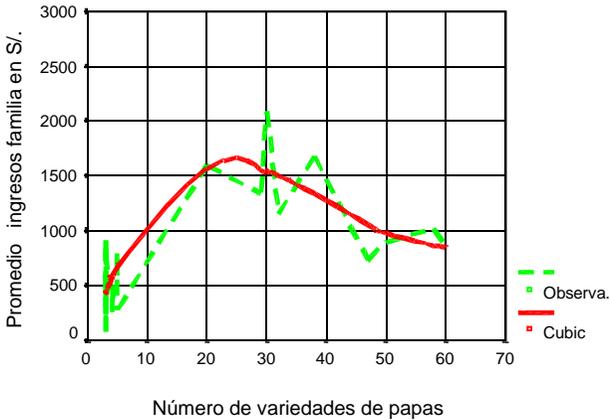
Al respecto, para el caso de los caseríos de Cajamarca, los análisis arrojan los siguientes resultados:

- A mayor diversidad de cultivos en los predios de los campesinos, mayores son sus ingresos agrícolas totales ($r = ,75^{**}$ que indica asociación significativa; $R^2 = ,77$ que indica relaciones de causalidad; Sig.= ,0001; en el gráfico 2).
- Por cultivos, las especies que están más asociadas con el incremento de los ingresos agrícolas de las familias son la cebada grano ($r = ,89^{**}$; $R^2 = ,76$) y las habas ($r = ,77^{**}$; $R^2 = ,69$), productos orientados al autoconsumo y a la venta.

Aun en los períodos en los que la agricultura es duramente afectada por los cambios climáticos, el patrón de cultivos basado en la diversidad de especies y variedades es una estrategia para lograr no solo un mejor equilibrio ecológico, sino también para lograr el incremento de los ingresos en las familias. Eso se refleja en el Gráfico 2, que corresponde a uno de los años climáticos más críticos para la agricultura en Cajamarca (1997-1998) debido a los efectos negativos de la corriente de El Niño.

Gráfico 2

INGRESOS EN LA AGRICULTURA Y NÚMERO DE VARIEDADES DE PAPAS: CAPACHICA



¿Por qué a mayor diversidad hay mayores ingresos familiares? Las razones son las siguientes:

- Primero, porque al ser una estrategia de aversión al riesgo climático, la diversidad proporciona mayor seguridad productiva en uno u otro cultivo y, por lo tanto, mayor oferta de alimentos para consumo propio y para el mercado.
- En segundo lugar, porque la diversidad agrícola da a los campesinos de escasos recursos un mayor poder de negociación en el tiempo y en los mercados locales y regionales. Así, por ejemplo, si el precio de la papa baja en la época de cosecha, algunas variedades se destinan más al autoconsumo, mientras que otras son transformadas en “chuño” (que es la papa deshidratada en el caso de Puno) o en papa seca (asoleada en el caso de Cajamarca), ambos productos transformados, que son vendidos a mejores precios y en los meses en que escasean los productos agrícolas frescos. Semejante es la situación de otros productos como las habas y los cereales.
- En tercer lugar, porque la diversidad varía de acuerdo a la racionalidad de los estratos sociales o tipos de productos y de acuerdo con la zona agroecológica (más adelante analizaremos estas relaciones).

EL PUNTO ÓPTIMO ENTRE LA DIVERSIDAD DE CULTIVOS Y LOS INGRESOS EN LA AGRICULTURA FAMILIAR

Sin embargo, para el caso de Puno –que tiene mayor diversidad cultivada que Cajamarca– el aumento de la diversidad de cultivos por predio y su asociación positiva con los ingresos no es infinita. Económicamente existe un número determinado de cultivos que es el punto óptimo de acuerdo a la mayor rentabilidad económica, o simplemente de acuerdo a la mayor oferta para el autoconsumo. De modo que, de aumentarse más el número de cultivos, la rentabilidad o la oferta de este alimento también baja relativamente, como se ha mostrado anteriormente en el gráfico 1. Con la finalidad de calcular el punto óptimo de la asociación entre el número de variedades que tienen las familias y su influencia en los ingresos agrícolas, se ha utilizado el método de regresiones cuadráticas, obteniéndose los siguientes resultados (véase el cuadro 1):

- En términos generales, y de acuerdo al análisis de regresiones (betas), se observa que si se aumenta las variedades de papa por predio familiar en una unidad productiva más, existe la probabilidad de que aumenten los ingresos hasta S/. 63,99 por familia; pero esa posibilidad es solamente hasta el punto de treinta variedades. En cambio, si se cultiva esos predios con más de treinta variedades, los ingresos tienden a bajar. En ese sentido, las observaciones de los siguientes resultados pueden ser útiles para tomar decisiones frente al aumento de la diversidad:
 - Que los campesinos que cultivan menos de diez variedades de papa en sus predios, solamente podrán tener hasta S/. 414,23 de ingresos agrícolas anuales (ingresos netos).
 - Aquellos que cultivan desde diez variedades de papa a menos de veinte, pueden obtener más de S/. 541,17 en comparación a los que siembran menos de diez variedades de papas. Y así sucesivamente, se van incrementando los ingresos en la medida en que se incrementa el número de variedades de papa.

Pero hay un límite en el ascenso de los ingresos en la medida que aumenta el número de variedades de papa cultivadas. Ese límite es cuando se llega al cultivo de treinta variedades (punto óptimo) en cada predio, situación que fue observada en el gráfico 1 y en el cua-

dro 1. Desde ese número de variedades, la rentabilidad sigue aumentando pero con tendencia decreciente (con signos negativos respecto al ingreso anterior). Así, se puede esperar que una familia que cultiva treinta variedades de papa, tenga S/. 149,9 más que una familia que cultiva veinte. Pero cuando pasa a cultivar cuarenta o más variedades de papa, la tendencia de los ingresos es a decrecer en comparación con el anterior campesino (S/. 46,1 menos que aquel).

Estos análisis fueron discutidos en talleres con los campesinos y los técnicos, y se dieron las explicaciones para estos resultados. El aumento de variedades de papa –o diversidad de cultivos– es una estrategia importante en el nivel productivo y económico, como se ha explicado anteriormente. Sin embargo, cuando esa diversidad aumenta excesivamente, puede ser muy beneficiosa para el equilibrio del ecosistema, pero no es tan eficiente a nivel económico y social debido a que, por ejemplo, para el caso de Puno, desde el cultivo de treinta variedades de papa en los predios baja la rentabilidad, ya que se requiere de una mayor inversión en mano de obra y se hace más dificultoso el proceso de producción (mayor intensidad y extensión en el tiempo de trabajo). Por esas razones se explica que desde ese punto óptimo (de treinta variedades de papa), al aumentarse el cultivo de un mayor número de variedades, decrece la rentabilidad o la oferta de alimentos para el autoconsumo, aunque siempre se tiene mayor rentabilidad respecto de aquellos predios donde predomina la monoproducción.

No obstante, esta progresión puede ser no igual en otras zonas agroecológicas y sociales distintas a Puno. En Cajamarca, por ejemplo, donde no se ha llegado al punto óptimo, todavía puede aumentarse la diversidad de cultivos gracias a sus mejores condiciones climáticas. Aquí la diversidad en los últimos decenios fue disminuida a causa de las emigraciones de una gran parte de la población hacia la costa y la selva de la región norte, aspecto que fue menor en Puno.

Por las razones anteriores, el estudio de la diversidad de cultivos por predio debería analizar estos puntos óptimos de la diversidad cultivada y por zonas agroecológicas. Esa sería una investigación puntual muy importante para que los campesinos puedan decidir sobre el número más apropiado de especies y variedades que deberían cultivar en sus predios, teniendo en cuenta tanto la rentabilidad como

Cuadro 1
 VARIACIÓN DE LOS INGRESOS ASOCIADA CON EL INCREMENTO DE LA
 DIVERSIDAD DE VARIEDADES DE PAPA. PUNO, 1998-1999

Número de variedades	Incremento* en los ingresos en S/.
-10	414,23
10	+541,17
20	+345,87
30	+149,90
40	- 46,10
50	- 242,10
60	-438,10

* El aumento o disminución es a partir del número anterior, no respecto del número inicial.

también la seguridad alimentaria y la necesidad de restituir el equilibrio ecológico. Sin embargo, como se afirmó más arriba, el análisis del número de las variedades de papa en el caso de Puno no debe ser generalizado para el caso de Cajamarca donde, debido a sus características climáticas, altitud y latitud (región ubicada muy cerca a la línea ecuatorial y, por lo tanto, con mucha mayor humedad y menores riesgos climáticos que Puno), las potencialidades para una diversidad rentable son mucho mayores (como se ha observado en el gráfico 2).

DIVERSIDAD CULTIVADA, CAPACITACIÓN Y CAMPESINOS “EXITOSOS”

Esa potencialidad del cultivo de la diversidad se ha incrementado últimamente en muchos caseríos o comunidades, debido a diversos cambios en el manejo de suelos, agua y cultivos. Por ejemplo, en varios caseríos de Cajamarca se ha formado a campesinos calificados como “exitosos”, debido al mejor manejo de sus agroecosistemas y a la mayor producción e ingresos generados en sus predios, entre otras características. Proceso que ha sido fortalecido con la capacitación, la instalación del riego por aspersión de tipo artesanal (en el caso de Cajamarca), la construcción de terrazas, la intensificación del manejo

de abonos orgánicos y el incremento de la diversidad cultivada. En Puno han sucedido procesos semejantes.

Por ejemplo, estos campesinos “exitosos” de las comunidades de Puno, representados en el cuadro 2, a diferencia de los campesinos no exitosos, manejan sus sistemas de producción con algunas innovaciones.

Los “exitosos” han logrado capacitarse y reconstruyen y adaptan –o innovan– en sus sistemas de producción una serie de tecnologías tradicionales recuperadas y modernas, mismas que les permiten lograr mayor seguridad productiva y alimentaria (indicador que aparece en el cuadro 2 como “índice agroecológico”). Algunas de esas tecnologías tradicionales recuperadas son: reconstrucción de andenes y *waru waru*; control biológico de plagas basado en los conocimientos ancestrales; manejo de suelos; diversidad de plantas y animales, etcétera. Y entre las modernas se tiene: reforestación; producción de “tuberculillos” de papas nativas libres de enfermedades y plagas; sistemas de riego; invernaderos; mejoramiento de abonos orgánicos; mejoramiento de pastos; dosificación de ganado; etcétera. Estos campesinos que denominamos como “exitosos” (alrededor de 35 por ciento de las comunidades estudiadas), a diferencia de los demás campesinos, han logrado el “empoderamiento” del saber y el hacer para el cambio, y manejan subsectores productivos con mayores rendimientos e ingresos.

No obstante, es necesario enfatizar que, en estos casos, el aumento de la diversidad cultivada fue asociado con el mejoramiento sistémico de todo el predio, en un proceso de transición de una agricultura tradicional poco productiva hacia una agricultura agroecológica moderna más productiva. Donde se han ido entrelazando sinérgicamente diversas técnicas agroecológicas, cuya base fue la diversidad cultivada, como se muestra en el cuadro 3 (datos obtenidos mediante “historias vida”).

La diversidad como estrategia para lograr mayor oferta para la seguridad alimentaria y el mercado

Por otra parte, cuando se analiza las relaciones entre la diversidad de variedades por especies cultivadas y el destino de la producción (autoconsumo y venta), en el caso de Puno encontramos dos tendencias más o menos marcadas:

Cuadro 2
INDICADORES DEL MODELO DE CAMPESINOS “EXITOSOS” COMPARADO CON
LOS POBRES “NO EXITOSOS”. CAPACHICA-PUNO 1997-1998*

Indicadores	“Exitosos”	“No exitosos”
1. Índice agroecológico ¹	> 2	< 1,5
2. Ingreso agricultura ²	S/. 8.981,00	S/. 802,00
3. Ingreso pecuario	S/. 146,00	S/. 60,00
4. Ingreso posproducción	S/. 750,00	S/. 82,00
5. Ingreso artesanía	S/. 0	S/. 50,00
6. Ingreso agropecuario ³	S/ 9.877,00	S/. 1.080,00
7. Diversidad de papas ⁴	30	10
8. Tenencia de ovinos	50	25
9. Tenencia de vacunos	11	2
10. Hectáreas cultivadas	2	1
11. Índice organización ⁵	< 2	1,5

Notas:

¹ Es el rango que indica el número de técnicas agroecológicas incorporadas en sus predios.

² El cambio de moneda en ese año fue de S/. 3,35 por 1 dólar.

³ El valor de una canasta alimentaria familiar en ese año y para esa región fue de S/. 7.500.

⁴ Es el número de variedades de papa cultivada por predio familiar.

⁵ Es el rango que indica el número de conocimientos y organizaciones donde participa.

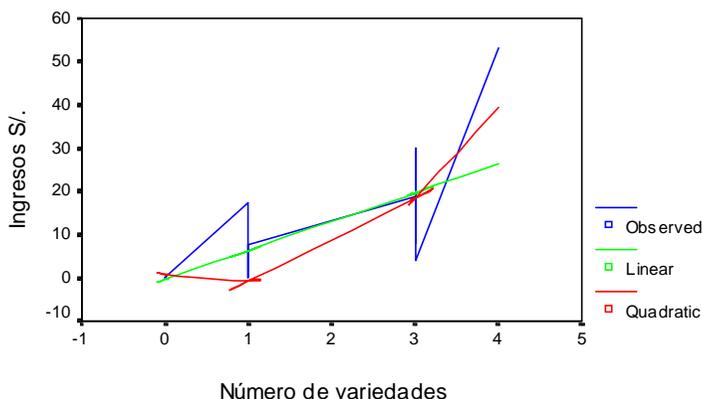
* *Para seleccionar los indicadores y los estratos sociales se utilizó los métodos estadísticos multivariados: factoriales, componentes principales y conglomerados.*

- Las asociaciones entre esas variables (diversidad y destino de la producción) varían de acuerdo a las especies cultivadas. Por ejemplo, en el cultivo de la papa, cuanto mayor sea el número de variedades cultivadas, mayor es la producción destinada al autoconsumo, aunque con una correlación baja ($r = ,42$), en tanto que prácticamente no hay correlación entre la producción de papa y la cantidad de venta ($r = ,07$).
- En cambio, en otros cultivos como la quinua (gráfico 3), cuanto mayor es el número de variedades sembradas en los predios, más se destina a la venta ($r = ,78$; $R^2 = ,62$; $\text{Sig} = ,000$), aunque también aumenta la producción destinada al autoconsumo. Es decir, a dife-

rencia del cultivo de la papa, en el cultivo de granos (se consideran la cañihua, la cebada y la avena), las variedades cultivadas se destinan a un doble propósito: venta y autoconsumo (que incluye el pago por trabajo, *minka* y trueque entre familiares y vecinos). Es decir, con el incremento de la diversidad de estos cultivos, aumenta la oferta de alimentos para la seguridad alimentaria familiar y, a su vez, también aumenta la oferta o la articulación con el mercado.

Gráfico 3

ASOCIACIÓN NÚMERO DE VARIEDADES Y VENTA DE QUINUA
PUNO 1998-1999



Para el caso de los caseríos de Cajamarca, entre las campañas agrícolas de 1996-1997 (año con un clima normal) y 1997-1998 (año anormal por los efectos negativos de los cambios en la corriente de El Niño), la producción agrícola bajó considerablemente (en -52,49 por ciento). Sin embargo, la articulación con el mercado de cada una de las economías campesinas fue mayor en aquellas que tienen una mayor diversidad de cultivos en sus predios familiares; es decir, la diversidad es una buena alternativa incluso en años climáticamente negativos para la agricultura.

Así, por ejemplo, en 1996-1997 (año normal), la correlación y causalidad entre las variedades de papa que tienen los predios familiares y la producción destinada al consumo ($r = ,50$ y $R^2 = ,25$) es

mayor que la relacionada con el mercado ($r = ,42$ y $R^2 = ,18$). En cambio, en el periodo 1997-1998, cuando la agricultura fue afectada negativamente por los cambios de la corriente de El Niño, la producción de papa para el autoconsumo tuvo una correlación muy baja en aquellas familias que tenían más variedades de cultivos de ese producto ($r = ,25$ y $R^2 = ,06$), como puede observarse en el gráfico 4. Contrariamente, la correlación y causalidad fue mucho mayor entre la diversidad del cultivo de variedades de papa y la producción destinada a los mercados ($r = ,77$ y $R^2 = ,60$; gráfico 5).

Es decir, la diversidad de cultivos es también una alternativa de respuesta positiva de las familias para favorecerse en la economía de mercado en períodos en los que la producción agrícola desciende, pues al reducirse la oferta general en la región, los campesinos que tienen una mayor diversidad de cultivos pueden favorecerse con una mayor oferta –porque tienen una mayor seguridad productiva– y pueden vender a mejores precios.

Gráfico 4
ASOCIACIÓN NÚMERO DE VARIEDADES DE VENTA
Y PRODUCCIÓN PARA CONSUMO
CASERÍOS CAJAMARCA 1998-1999

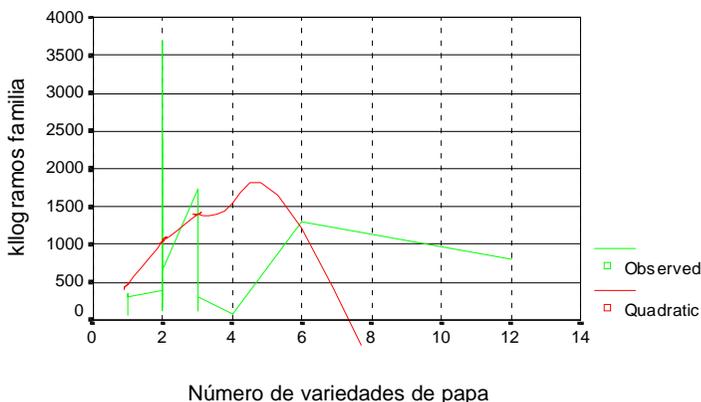
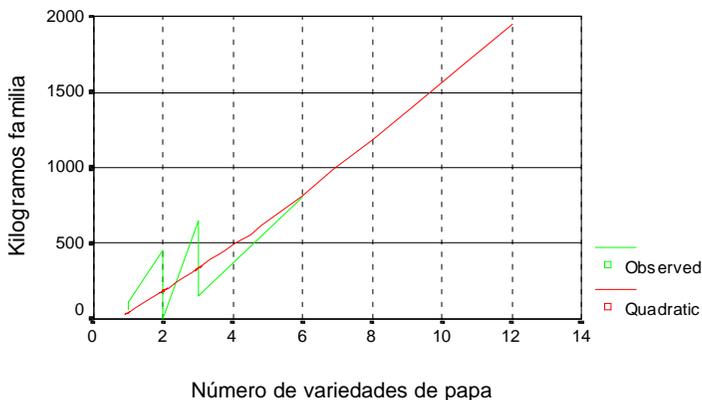


Gráfico 5
ASOCIACIÓN NÚMERO DE VARIEDADES DE PAPA Y PRODUCCIÓN
PARA MERCADO
CASERÍOS CAJAMARCA 1997-1998



CULTIVO DE LA DIVERSIDAD POR ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS: EL CASO DE PUNO

Si asumimos que en las comunidades campesinas no hay homogeneidad socioeconómica entre las familias y que, por el contrario, existen diferencias marcadas entre ellas, es posible diferenciarlas en estratos sociales: muy bajo (o extremadamente pobre), pobre, medio y alto para aquellas familias con algunos excedentes productivos (no ricos).

En esta situación resulta útil plantearse las siguientes preguntas: ¿Cuál es la importancia de la diversidad de cultivos como estrategia para la estabilidad económica de las familias ubicadas en los diferentes estratos socioeconómicos? ¿La diversidad agrícola es un componente que diferencia o caracteriza a los estratos socioeconómicos en las comunidades? ¿Cuál es el papel de la diversidad de cultivos para que las familias de estratos bajos asciendan hacia los estratos altos y, de esa manera, superen la extrema pobreza en el campo?

La metodología utilizada para determinar los estratos sociales y para dar respuesta a esas preguntas –tanto en Puno como en

Cajamarca— se basa en una encuesta dinámica efectuada entre los años 1997 y 1999, cuyos datos se analizaron con métodos estadísticos multivariados tales como: factoriales, componentes principales, conglomerados, análisis descriptivos postestratificación y comparación con el análisis discriminante (con programa estadístico SPSS).

Los resultados indican que entre las familias existen diferencias, en primer término, por la extensión de tierras agrícolas y ganado y, en segundo término, por los ingresos del sector agrícola. En cambio, entre las variables que tienden a homogeneizar a las familias entre los estratos sociales están los ingresos del sector pecuario y la diversidad de cultivos por especies; lo cual implica la vocación ganadera y la cultura de la diversidad que caracteriza a la mayoría de familias andinas en Puno.

Todos los estratos sociales manejan sus sistemas productivos mediante la diversidad; sin embargo, ésta es significativamente diferente entre ellos. Así, el estrato alto tiene mayor diversidad en su cédula de cultivos que los estratos inferiores (véase el cuadro 4), lo cual indica un componente del modelo agroecológico que puede tipificar a los campesinos más exitosos en las comunidades campesinas.

Sin embargo, la diversidad de variedades por especies varía en relación con el tipo de cultivos y con los estratos sociales. Por ejemplo, los estratos más bajos tienen mayores variedades de papa (diversidad intraespecie), destinadas mayormente al autoconsumo. En cambio, el estrato más alto tiene mayores variedades de especies cultivadas (diversidad interespecies). Aunque este estrato alto tiene también mayores variedades en los cultivos de la quinua y la avena, estos están más asociados con el mercado (la quinua es destinada directamente al mercado, en tanto que la avena está más relacionada como forraje con la ganadería, también destinada exclusivamente a este).

En tal sentido, se puede sostener la hipótesis de que la diversidad es una estrategia no solo de los más pobres, sino también de los campesinos de los estratos medio y alto; pero que esa diversidad es diferenciada por especies cultivadas y de acuerdo a los estratos sociales, como se muestra en el Cuadro 4 para el caso de Puno y en el Cuadro 6 para el caso de Cajamarca.

En este sentido, la racionalidad económica es diferenciada. Los más pobres, con poca extensión de tierras y con mayor diversidad de

variedades de papa, pueden alcanzar la seguridad alimentaria, que es su objetivo principal. Por lo tanto, con la diversidad del cultivo de la papa y otras especies minimizan los riesgos climáticos y, al mismo tiempo, maximizan el costo de oportunidad del autoconsumo (pues con esta estrategia disminuyen en parte los mecanismos negativos de los mercados, muy imperfectos en el campo).

En cambio, con la diversidad de cereales y quinua (en menor medida con la diversidad de variedades de papa) los campesinos de los estratos medio y alto también minimizan los riesgos climáticos. Pero con aquellos cultivos, los campesinos pueden también maximizar su utilidad debido a tres razones fundamentales: (i) Porque estos cultivos, a diferencia de la papa, son más tolerantes a los riesgos climáticos; (ii) Porque exigen menos insumos y mano de obra que la papa (por lo tanto, bajan los costos), pero requieren de tierras agrícolas más extensas; (iii) Porque con la producción de granos los campesinos tienen mayor poder de negociación, debido a que no son tan perecibles como la papa, lo cual les da un mayor margen de maniobra en la búsqueda de mercados o también para almacenar estos productos y venderlos cuando los precios estén más altos.

Cuadro 4
DIVERSIDAD DE ESPECIES Y VARIEDADES DE CULTIVOS PROMEDIO
POR ESTRATOS
PUNO 1998-1999

Estratos*	Cédula de cultivos	Variedades de papa	Variedades de quinua	Variedades de avena
1 Muy bajo	10,67	15,50	1,17	1,67
2 Bajo	10,72	13,67	1,06	0,67
3 Medio	7,67	3,00	3,00	2,00
4 Alto	12,00	4,00	4,00	3,00

* Para la identificación de estratos sociales se analizó simultáneamente siete variables.

DIVERSIDAD, ESTRATOS SOCIALES Y MERCADO

Para medir las potencialidades de la diversidad en relación con el mercado, se han comparado las variedades de cultivos y la venta de productos por estratos sociales. Con dicha comparación se comprueba que las familias con mayor diversidad también tienen mayor capacidad de venta. Al respecto, en el cuadro 5 se observa que los grupos de campesinos que venden más papa son el 1 y el 4, que a su vez tienen mayor diversidad de cultivos. Incluso en la venta de granos las diferencias son aún mayores entre los estratos sociales, destacándose el estrato alto como el que vende más quinua y cebada.

Cuadro 5

VENTA DE CULTIVOS AGRÍCOLAS POR ESTRATOS SOCIALES. PUNO 1998-1999

Estratos	Venta de papa	Venta de cebada	Venta de quinua
1 Muy bajo	325,00	37,33	9,50
2 Bajo	200,50	33,20	6,38
3 Medio	75,00	6,60	2,50
4 Alto	300,00	50,00	19,00
Total	217,28	31,85	7,08

CULTIVO DE LA DIVERSIDAD POR ESTRATOS SOCIOECONÓMICOS: EL CASO DE CAJAMARCA

En Cajamarca, a diferencia de Puno, la diversidad de cultivares es menor en los predios campesinos, sobre todo en el cultivo de la papa. A su vez, los campesinos de los estratos sociales medio y alto tienden a utilizar menor diversidad de especies en su cédula de cultivos que el estrato muy bajo. Básicamente, la diversidad en el cultivo de las variedades de papa es mucho menor. Pero los estratos medio y alto tienen mayor diversidad en el cultivo de cereales y árboles, productos más destinados al mercado (véase el cuadro 6).

Cuadro 6
 DIVERSIDAD DE ESPECIES Y VARIETADES DE CULTIVOS PROMEDIO POR ESTRATOS
 CAJAMARCA 1997-1998

Estratos	Cédula de cultivos	Varietales de papa	Varietales de cereales	Especies de Árboles
1 Muy bajo	9,33	7,00	3,00	5,00
2 Bajo	4,56	2,11	2,00	5,33
3 Medio	6,00	3,00	5,00	11,00
4 Alto	6,00	2,00	6,00	7,00

DIVERSIDAD, ESTRATOS SOCIALES Y MERCADO

Al comparar los estratos sociales relacionados con la diversidad de cultivos y la venta de productos, se observa que en los caseríos de Cajamarca, a diferencia de los de Puno, los campesinos del estrato muy bajo venden mucha mayor cantidad de papa. En cambio, la venta de granos es más generalizada (es decir, todos los estratos venden más estos productos) (véase el cuadro 7).

Por lo tanto, en los caseríos de Cajamarca el estrato bajo dispone de mayor diversidad de cultivos de papa y destina mayor producción agrícola al mercado, pero tiene menores ingresos totales que el estrato medio y alto (incluyendo la ganadería, que es sustentada por el cultivo de la diversidad de cereales y pastos). Los campesinos de los estratos superiores se articulan más al mercado con la venta de productos pecuarios y con la de la diversidad de árboles. Por el contrario, al respecto se observa que el grupo de campesinos que más vende papa es el conformado por los del estrato muy bajo, los que a su vez tienen mayor diversidad de cultivos. Es decir, este estrato social muy pobre, ante la falta de tierras y pastos para la ganadería, se dedica mayormente a la diversidad de cultivos como una estrategia frente a la pobreza y una posibilidad de articularse más con el mercado.

Cuadro 7
VENTA DE CULTIVOS AGRÍCOLAS (EN NUEVOS SOLES) POR ESTRATOS SOCIALES. CASERÍOS
DE CAJAMARCA 1998-1999

Estratos	Venta de papa	Venta de cebada	Venta de trigo	Venta de madera y leña
1 Muy bajo	583,00	116,50	252,00	50,00
2 Bajo	114,00	111,60	232,00	40,00
3 Medio	0,00	0,00	0,00	200,00
4 Alto	92,00	104,00	179,00	90,00
Total	225,75	232,82	232,00	190,00

CONCLUSIONES

Este estudio nos permite arribar a las siguientes conclusiones:

En el nivel familiar, se concluye que el incremento de la diversidad de cultivos es una tendencia que siguen las economías campesinas –en las comunidades estudiadas en Puno y en los caseríos de Cajamarca– en relación a los cambios en el nivel macro, donde el aumento de la diversidad cultivada se relaciona con el crecimiento de la población urbana y de los mercados a nivel regional y nacional.

Sin embargo, en los casos de Puno y Cajamarca hay tendencias muy particulares.

En Puno, donde los riesgos climáticos y la pobreza son mayores, la diversidad del cultivo de la papa y su vinculación con el autoconsumo tiene una mayor relación con los campesinos más pobres, los cuales tienen como objetivo principal alcanzar la seguridad alimentaria. Seguridad que, a su vez, les sirve de plataforma para poder articularse más con el mercado de trabajo en otras regiones, a las que eventualmente emigran. Aún así, la magnitud de venta de variedades de papa en el estrato muy bajo es mayor que en los estratos medio y alto (véase el Cuadro 4). En cambio, en el estrato superior la mayor diversidad de las especies en sus cédulas de cultivos (papa, cereales y quinua) está destinada principalmente para el mercado.

En Cajamarca, en cambio, el estrato alto se articula más con el mercado mediante la diversidad forestal, con la venta de madera y leña; en tanto que el estrato muy bajo y el bajo se relacionan con el mercado mediante la diversidad de cultivos agrícolas, esto en mayor magnitud que el estrato más alto (véase el cuadro 7).

Entonces, la diversidad cultivada es también una de las estrategias tecnológicas y socioculturales más utilizadas por los campesinos para alcanzar mayor seguridad alimentaria (sobre todo para los más pobres) y mayor participación en la dinámica de los mercados, tanto para los más pobres como también para el estrato superior.

En el caso de Puno, los campesinos tienen mayores ingresos provenientes del cultivo de la diversidad de papa en la medida que lleguen a una diversidad óptima (no más de treinta variedades). (Véase el gráfico 1). En cambio, en Cajamarca esta asociación entre diversidad e ingresos agrícolas es mayor (véase el gráfico 2). Incluso aquí, los campesinos tienen mayor margen para aumentar aún más la diversidad de cultivos agrícolas y forestales. En cuanto a los estratos sociales, no solamente las familias del estrato social alto obtienen mayores ingresos con base en una mayor diversidad de cultivos, sino también las familias de los estratos sociales más pobres cuando éstos se “especializan” en determinada diversidad de cultivos (por ejemplo, las variedades de papa). Sobre la base de una especialización relativa dentro de la diversidad, los más pobres también tienen mayor oferta de alimentos para su seguridad alimentaria y para el mercado.

Con base en estas conclusiones, formulamos las siguientes propuestas:

Primero, en el nivel de la investigación y el desarrollo, debe elaborarse modelos de transición agrícola (de la agricultura tradicional o la moderna hacia otra de tipo agroecológica), donde se precise en el diagnóstico cómo manejan actualmente los campesinos la biodiversidad cultivada y la no cultivada y cuáles son las tendencias de cambio. Asimismo, debe caracterizarse el rol que pueden cumplir los agricultores líderes en la innovación tecnológica en general y en el manejo de la diversidad en particular, los cuales puedan hacer de modelos o de “vitrinas” de éxito, que sirvan de base para las propuestas de políticas de desarrollo locales y regionales. Así también, mostrar en qué sistemas de producción la diversidad cultivada y la no

cultivada se presentan como las mejores respuestas a la economía de mercado en un contexto de globalización, incluso a pesar de que los factores de dicho contexto puedan ser negativos.

Estos modelos deben ser propuestos por tipos de campañas agrícolas, por zonas agroecológicas y por estratos sociales. Por ejemplo, sería importante una propuesta de modelos por años, para poder apreciar cuáles de los sistemas de diversidad de especies y variedades son los más apropiados para años con climas normales o para años con cambios climáticos drásticos, como pueden ser los años de sequías, inundaciones, etcétera. Asimismo, debe proponerse modelos de la diversidad de cultivos y sus respectivas transformaciones para los años en los que la venta de productos agrícolas ha podido ser afectada por diversas políticas macroeconómicas o por determinados cambios en la dinámica de los mercados (precios, importaciones, subsidios, créditos, etcétera).

Segundo, que esos modelos del manejo de la biodiversidad sirvan de base para las propuestas de desarrollo local o regional para que, al mismo tiempo, sirvan de instrumentos para la toma de decisiones de parte de los productores y para los planes de promoción de los gobiernos locales. Que estos modelos sirvan para el cambio en el propio pensar y actuar de las instituciones públicas y privadas, para que consideren la biodiversidad como un componente básico del desarrollo agrario.

BIBLIOGRAFÍA

ALFARO, Julio

1997 *Viability of the small agriculture and the agrarian policy in Peru*. Lima: PACT.

ALTIERI, Miguel

1999 *Dimensions multidimensionales de la agricultura ecológica en América Latina*. Lima: PED-CLADES.

1997 *Agroecología. Bases científicas para una agricultura sustentable*. Lima: CLADES.

BERNET, Thomas y Mario TAPIA

1999 *Análisis de los sistemas de producción en la microcuenca de La Encañada-Cajamarca*. Lima: CIP.

- COSIO, Pompeyo
1999 *Biodiversidad cultivada*. Cusco: Universidad Nacional del Cusco.
- DE LAS CASAS, Belisario
1999 *Agro: Prioridad en el desarrollo del Perú*. Lima: Ministerio de Agricultura.
- EGUREN, Fernando
1997 *Viabilidad de la pequeña agricultura serrana*. Lima: CEPES.
1987 *La parcelación y los nuevos problemas de la agricultura costeña*. Lima: CEPES.
- GOLS, José
1988 *La parcelación de las empresas asociativas de la costa peruana*. Lima: SEPIA II.
- HURTADO, Isabel
1999 *Dinámicas territoriales: Afirmación de las ciudades intermedias y surgimiento de los espacios locales*. Lima: SEPIA.
- INEI
1998 *Compendio estadístico 1997-1998 y Ministerio de Agricultura*. Lima: Oficina Sectorial de Estadística/INEI.
1995 *Censos agropecuarios de 1972 y 1994*. Lima: INEI.
- MAZUREK, Hubert
1999 *¿Dinámicas regionales o mutación territorial? Contradicciones y transformación del espacio agropecuario peruano*. Lima: IRD.
- QUISPE, Sabino
1988 *La crisis de las empresas asociativas de Puno*. Lima: SEPIA.
- ROSSET, Peter
2000 El caso de las pequeñas fincas (Entrevista).
- SÁNCHEZ, Isidoro
1999 *Proyecto Perú: Convenio CIED-CCTA*. Lima: CIED.
- VALCÁRCEL, Marcel
1997 “La pequeña agricultura en el Perú”, en *Pequeña agricultura en el Perú*. Lima: PACT.
- ZURITA, Pedro
1999 *Valle Huaura-Sayán: Nuevo rostro del desarrollo agrícola*. Lima: CAPER.

ASPECTOS SOCIALES DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO DE CONSERVACIÓN DE SUELOS Y MANEJO DE RECURSOS NATURALES

Milagros Valenzuela y Éngelbert Barreto

Desde hace varias décadas en nuestro país se ejecuta un conjunto de programas y proyectos que buscan el desarrollo del área rural, los cuales han sido ejecutados tanto por las ONG como por organizaciones estatales. Sin embargo, pese a que tales programas y proyectos se han ejecutado, son pocos los logros exitosos que tales experiencias pueden mostrar.

Además, es posible que el beneficio –aun cuando todos los miembros de la comunidad accedan a él– tenga diverso tipo de impacto en los hogares y personas beneficiarias; pero también sobre los valores e instituciones locales. Adicionalmente, los grupos de poder local, las elites o los nuevos liderazgos en estas zonas se ubican en torno al proyecto e intentan consolidar su posición a partir de él, ofreciendo su cooperación u obstaculizando su desarrollo en función a los objetivos e intereses que éste permite consolidar o debilitar.

En consecuencia, el grado de participación de los beneficiarios o destinatarios de los proyectos hace cuestionable la viabilidad y la sostenibilidad de estos. Es decir, se intenta desarrollar algún aspecto o atender una problemática, pero el grado de cooperación de los mismos beneficiarios o destinatarios de una comunidad o localidad no es uniforme. Luego, un proyecto que se ejecuta en dos o más de estas zonas termina solucionando conflictos y problemas en unas, pero creándolos o avivándolos en otras.

En tal sentido, el artículo que presentamos busca esclarecer los cambios que generan las actividades desarrolladas por los proyectos de conservación de suelos y de manejo de recursos naturales, de las

técnicas que introduce y de las capacidades y habilidades que busca generar. Así también, de los diferentes procesos de interacción que se establecen entre los miembros de la comunidad y los agentes de desarrollo, los mismos que inciden en la marcha de los programas que los últimos ponen en práctica en favor de los primeros.

De este modo, si bien es importante referirse a la propuesta técnica que el proyecto introduce y que los beneficiarios se apropian o adaptan (la cual puede ser adecuada desde el punto de vista técnico o ambiental), no necesariamente lo es desde el punto de vista social. De esta forma, puede decirse que la interacción de estos agentes muchas veces amenaza la viabilidad, sobre todo social, de las actividades de desarrollo, en el sentido que la poca cooperación de la comunidad y la falta de poder de los agentes de desarrollo para convocar o negociar su participación, puede conducir a minimizar los impactos que se busca alcanzar, aparentemente en bien de los miembros de la comunidad, o generar cambios no previstos ni buscados.

Importante en las acciones de desarrollo, esta situación muchas veces ha sido dejada de lado, atribuyendo esto al desgano o a la falta de comprensión de los miembros de la comunidad (de lo que implica este último) y del aporte que ellos mismos deben realizar para su propio bienestar, cuando en realidad se constituye en un factor importante en la marcha de los proyectos.

En tal sentido, el presente artículo se orienta a los posibles cambios (impactos o efectos) que se generan como consecuencia de la propuesta técnica que los proyectos de conservación de suelos y de recursos naturales introducen, así como de la interacción que se genera dentro de este contexto entre los agentes de desarrollo y los beneficiarios, y que limitan o potencian la eficacia de las acciones de desarrollo así como su influencia sobre los niveles de pobreza.

NOCIONES PREVIAS SOBRE EL DESARROLLO Y SU APLICACIÓN EN EL ÁMBITO RURAL

La noción del desarrollo se encuentra históricamente muy ligada a la idea de lo tradicional y lo moderno. Se ha utilizado para representar el proceso de tránsito entre ambas, siendo un eje de los paradigmas

teóricos e históricos con que se enfocaron los problemas de América Latina en las décadas anteriores.

De esta forma, la relación entre lo tradicional y lo moderno estuvo entre los supuestos básicos de una serie de interpretaciones y armarzones teóricos que intentaban explicar la realidad y construir una propuesta de cambio, a partir de aquélla (entre las que se encuentran los trabajos de Aníbal Quijano, Cardoso y Falleto, como en los de Germani, Furtado, Sunkel y Paz). Pero, en general, todas estas interpretaciones y propuestas de desarrollo¹ comparten los objetivos siguientes: industrialización, urbanización, homogeneización de las condiciones de vida, mejora de los términos de intercambio, modernización de las estructuras institucionales, eliminación de ciertas prácticas y principios económico-políticos considerados obsoletos, así como la identificación de los actores centrales que pueden ser una clase social, el Estado o la burguesía nacional.

Estas propuestas mantienen un estilo de desarrollo similar, diferenciándose a partir de quiénes serían los portavoces y los beneficiarios del desarrollo, quiénes obtendrían el poder, la forma y destino de la distribución de la riqueza, como sostiene Plaza². Sin embargo, éstas ignoraron la realidad campesina y agraria, descuidando su rol en la conformación de nuestra identidad como sociedades y “como resultado de este olvido se produjo un divorcio entre la realidad asumida por la teoría del desarrollo y la existencia del campesino, entre el estilo de desarrollo propuesto por las teorías del desarrollo y las prácticas de desarrollo rural en nuestros países”³.

Plaza ofrece una explicación para esta situación, indicando que estas teorías centraron su atención en el sector moderno, no desarrollando herramientas teóricas ni conceptuales explícitas para enfrentar la tarea del desarrollo rural, pero a la vez filtraron la noción de lo tradicional y lo moderno en las propuestas de desarrollo rural, mismas que fueron objeto de distintas valoraciones, según las diferentes posiciones ideológicas de los actores. En consecuencia, las propuestas

1. Conocidas como Teorías del desarrollo.

2. Plaza, Orlando: “Cambio social y desarrollo rural”, en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA III*. Lima: SEPIA.

3. Plaza, Orlando, *op. cit.*

de desarrollo rural no cuentan con “una visión global del país y de largo aliento dentro del contexto mundial, constriñéndolas a una visión localista, coyuntural y técnica, a pesar de la valiosa envoltura utópica que las cubre”.

En este contexto, se ha diseñado varias perspectivas de cómo desarrollar lo rural, las cuales han intentado buscar un equilibrio entre poblaciones y sus recursos a partir del manejo de la ecología, de la energía, de la autodeterminación y organización de las necesidades locales, poniéndose énfasis en las tecnologías apropiadas, en el uso adecuado de la energía, en el cuidado del entorno ecológico y del medio ambiente.

Hacia estas perspectivas, conocidas como “el otro desarrollo” o “desarrollo alternativo”, y que tuvieron su origen a principios de los setenta, apuntan en la práctica los equipos que trabajan en el ámbito rural, aunque con diferentes énfasis. Unos se orientan más a la defensa del ecosistema que a la organización campesina; otros insisten en impulsar las tecnologías apropiadas; y los terceros privilegian la participación de los pobladores o campesinos.

Por otro lado, internacionalmente, el sustento teórico y financiero de los temas y proyectos que se ejecutan provienen de organismos como el Banco Mundial, Naciones Unidas y sus dependencias, organismos de cooperación de gobierno a gobierno, y organismos privados (por ejemplo fundaciones), los cuales manejan distintos intereses, fines, enfoques, propuestas técnicas y operativas con respecto al campesinado y al desarrollo rural. En consecuencia, difieren también en la forma de negociar, de trabajar, de medir la eficiencia y de precisar las metas del desarrollo.

Además, es necesario señalar que el conjunto de acciones o de propuestas que buscan mejorar las condiciones de producción y los ingresos de los campesinos para lograr niveles superiores de vida y de participación y para superar su condición de pobreza, suele identificarse con el nombre de desarrollo rural, cuando en realidad este término se refiere a un proceso social que supone la modificación de las condiciones de producción y reproducción de la sociedad rural y del campesinado dentro de la sociedad global. Por lo que, si bien las acciones anteriormente señaladas son necesarias, también lo es la modificación de la relación entre este sector y la sociedad global, que

le impone las condiciones de su producción y reproducción⁴, lo que implica considerar la visión global de sociedad nacional, el rol del Estado y de los agentes económicos, sociales y políticos, un diagnóstico e interpretación de la sociedad rural y de sus procesos en curso, así como de su articulación con la sociedad global.

De acuerdo con los estudiosos de la problemática, lo anterior resulta clave para analizar la posibilidad de lograr el desarrollo rural mediante programas y/o proyectos, su viabilidad y sostenibilidad, así como para definir la naturaleza de los planes de corto, mediano y largo plazo que deban aplicarse.

PROYECTOS DE DESARROLLO: ¿SON LA SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS DEL MUNDO RURAL?

De cierta forma, la historia del desarrollo rural es la historia de los proyectos de desarrollo rural, por lo que es importante precisar la noción de proyecto de desarrollo y diferenciarlo de un programa o de un plan los que, en última instancia, se reducen al primero. Al respecto, Cohen y Franco señalan que “un proyecto es una empresa planificada consistente en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas con el fin de alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un período de tiempo dados”⁵, estando orientado a la producción de determinados bienes o a prestar servicios específicos, cuyo lapso de implementación normalmente es de uno a tres años.

Mientras, un programa se refiere a un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos. Al respecto, establece las prioridades –identificándolas y ordenándolas–, define el marco institucional y asigna los recursos que van a utilizarse. Generalmente tiene una duración de uno a cinco años.

Un plan es la suma de programas que quieren alcanzar objetivos comunes. Ordena los objetivos centrales en términos intersectoriales

4. Esto quiere decir, modificar las condiciones estructurales que reproducen la pobreza campesina.

5. Cohen, Ernesto y Rolando Franco: *Evaluación de proyectos sociales*.

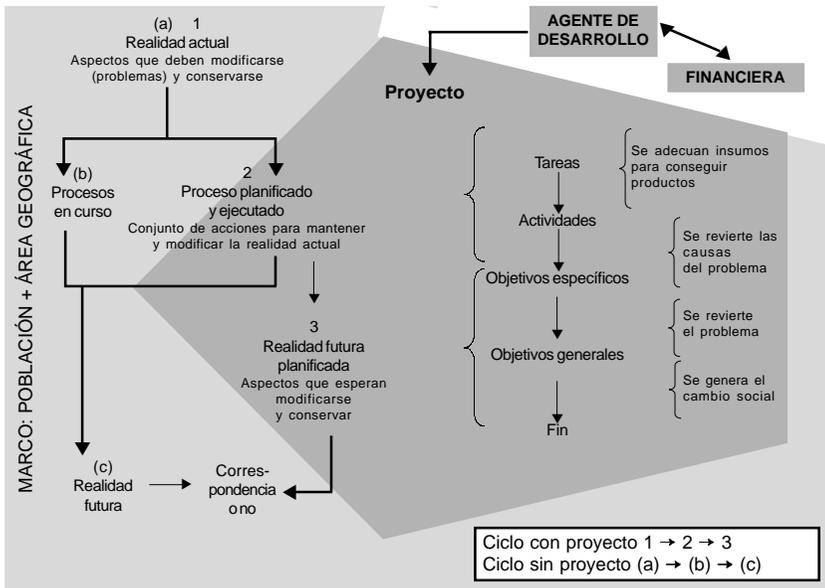
de acuerdo con una estrategia, contiene los objetivos generales y se desagrega en objetivos específicos los cuales van a constituir, a su vez, los objetivos generales de los programas. Adicionalmente, determina la asignación de recursos y escalona las acciones programáticas en una secuencia temporal que puede durar de uno a veinte años.

Esto es importante al momento de pensar qué tipo de cambios requiere el desarrollo rural y cuáles son los medios más adecuados para ello, en relación con las contribuciones de la intervención que se realiza (proyecto, programa o plan), es decir, entre lo que se requiere y lo que se hace. Este es un primer aspecto debido a que, en realidad, muchos proyectos solamente atienden actividades puntuales (por ejemplo, instalar un molino de granos o edificar un puesto de salud), sin ninguna conexión con otros tipos de intervención o con las actividades de otra organización o de la población misma.

Existen varias formas de diseñar proyectos y de ejecutarlos, aun- que en el fondo todos comprenden los siguientes aspectos:

- Una realidad actual, caracterizada por aspectos que se consideran positivos y negativos. Estos últimos generalmente constituyen la problemática de determinada población en un área geográfica. De esta realidad es de la que se quiere conservar o modificar ciertos aspectos.
- Una realidad futura planificada –o imagen objetivo–, en la que se han conservado o modificado idealmente, en relación con la realidad actual, aspectos que son de interés para los agentes de desarrollo.
- Un proceso planificado mediante el cual se mantiene o modifica un aspecto de la realidad actual y que, por tanto, permite alcanzar la realidad futura; es decir, pasa de la realidad actual a la futura, a través de la realización de un conjunto de acciones (curso de acción) que forma parte de la implementación del proyecto.

Por tanto, se sigue más o menos el siguiente encadenamiento entre las fases y los actores que participan en el desarrollo:



De esta forma, por ejemplo, puede modificarse la poca producción de papa conservando el actual sistema de organización de los productores (1. realidad actual), para lo cual se planifica y ejecuta un conjunto de acciones como capacitación y empleo de semillas mejoradas (2. proceso planificado y ejecutado), con las cuales los productores de la zona consiguen incrementar sus conocimientos y usan una semilla más rendidora que permite aumentar la producción de papa (3. realidad futura planificada), con lo que se modifica finalmente la cantidad de cosecha o producción de la misma.

En atención a lo anterior, es importante preguntarse: (i) ¿Cómo perciben la “realidad actual” los que diseñan los proyectos? y ¿tienen conciencia del conjunto de aspectos que representa el mundo rural más allá de la caracterización física de la zona (recursos naturales, potencialidades productivas, etcétera)? Es decir: (i) ¿Se comprende en esta percepción de la “realidad actual” a los actores sociales de la comunidad, a los líderes, a los grupos de interés y de poder local, a los conflictos y procesos de individualización de la zona? y (ii) ¿cómo definen el “curso de acción” para modificar o conservar un aspecto

de la misma, lo que implica precisar si en los procedimientos y técnicas que se introducirán han considerado los efectos inmediatos sobre los aspectos sociales de la comunidad y sobre aquellos que, aun sin generarlos, son incentivados o reforzados (por ejemplo un conflicto entre dos grupos locales)?

Lo anterior es condición para definir la “realidad futura”, cualitativa y cuantitativamente diferente a lo que se habría producido sin el diseño e implementación del proyecto. Por tanto, si aún la concepción del “curso de acción” es limitada a objetivos técnicos o productivos, seguramente el proyecto traerá más de lo que se ha previsto, lo que nos conduce a establecer una distinción entre lo que se planifica y lo que efectivamente ocurre en la realidad (etapa 3, “realidad futura planificada” y etapa c, “realidad futura” en el gráfico, respectivamente), lo que ha dado lugar a que los que trabajan en proyectos puedan diferenciar entre efectos buscados y efectos no buscados, y muchas veces a no sentirse responsables de estos últimos.

Los efectos buscados son aquellos que se pensó alcanzar con el proyecto, constituyéndose en sus objetivos —es decir, la realidad futura planificada o imagen objetivo— y los efectos no buscados son aquellos que ocurren como consecuencia de la realización del proyecto pero que no fueron deseados, aunque pudieron ser previstos desde el diseño y presentarse su ocurrencia como un riesgo, siendo generalmente no considerados en el diseño o la ejecución, ya sea por limitaciones del conocimiento, desinformación o irresponsabilidad de quienes diseñaron el proyecto o de quienes lo ejecutan.

Además, es importante considerar que las intervenciones para el desarrollo se materializan generalmente en procedimientos planificados (proyectos) con resultados casi predefinidos (etapa 3, “realidad futura planificada”) y se encuentran sujetas a las presiones políticas, regato social, la incompetencia administrativa y las distorsiones circunstanciales, y/o a una multitud de reinterpretaciones, necesarias o injustificadas (etapa b, “procesos en curso”), que alteran los resultados deseados que influyen en la generación de los efectos no buscados y muchas veces ni previstos⁶.

6. Cernea, Michael: “El conocimiento de las ciencias sociales y las políticas y los proyectos de desarrollo”, en Michael Cernea: *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural*.

Por otro lado, los proyectos concentran los recursos de acuerdo con un criterio selectivo de prioridades, se circunscriben a un área geográfica y pueden dirigirse a grupos específicos de la población, definidos por el agente de desarrollo o la organización que los financia. Lo que crea restricciones al tipo de desarrollo que intenta introducir desde que se formulan (priorizan o discriminan). Además, por ser solo unidades segmentadas de intervención, a menudo pasan por alto las estructuras globales que condicionan la “realidad actual” que pretenden modificar y quedan sujetos al síndrome de la atención excesiva y de la sobreprotección para hacer que el proyecto camine, creando de esta manera una evolución atípica⁷ del mismo, lo que puede influir en su sostenibilidad cuando el agente de desarrollo lo deje en manos de la comunidad o de una parte de ella.

Un aspecto adicional es mirar con qué criterios se diseña, implementa, ejecuta y monitorea o evalúa un proyecto, cuestión que debe trasladarse a quienes los diseñan y obtienen financiamiento, pero también a quienes los financian, por lo que se consideran aspectos tales como⁸:

- **Pertinencia** Si el proyecto permite atender las necesidades de la población, dar solución a los problemas identificados, o conservar y/o alterar los aspectos que se desean.
- **Viabilidad** Si el proyecto es comprensible y justificable en el entorno cultural, deseable por la población o un grupo de ella (la cual está dispuesta a trabajar en el proyecto), manejable por la organización de la población, aceptable políticamente y factible económica y técnicamente⁹.

7. Cernea, Michael, *op. cit.*

8. Bobadilla, Percy y otros: *Diseño y evaluación de proyectos de desarrollo.*

9. Por ejemplo, un proyecto para unir pastores y agricultores en un plan combinado de aprovechamiento de pastos y de tierras cultivables puede no ser factible si se ignora la historia de las relaciones prevalecientes entre ambos grupos. De modo similar, los beneficios para la salud que pudieran brindar las mejoras del sistema de agua potable y la eliminación de desechos es posible que no se materialicen a menos que los futuros beneficiarios aprecien la relación existente entre ambos. Un juicio sobre la aceptabilidad cultural del proyecto y la voluntad de los beneficiarios para contribuir a su éxito debe, por lo tanto, tomar en cuenta los valores, costumbres, creencias y necesidades de los mismos beneficiarios.

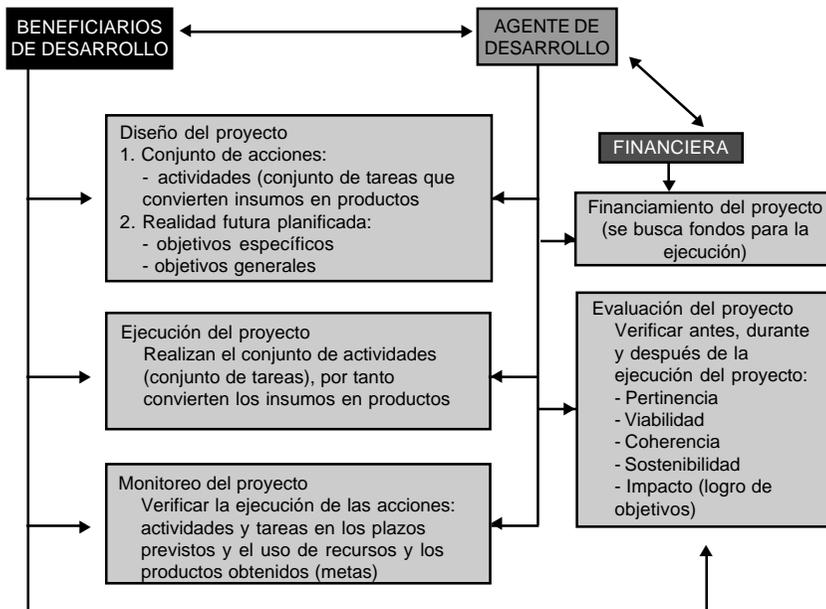
- **Sostenibilidad** Si el proyecto podrá ser continuado por la población cuando los agentes de desarrollo terminen su participación, lo que implica que los costos económicos sean menores a los beneficios (sostenibilidad económica), que permita la regeneración medioambiental (sostenibilidad medioambiental), que la población cuente con los conocimientos y habilidades necesarias (sostenibilidad social), y que desee continuar con las actividades del proyecto (sostenibilidad política).
- **Coherencia** Si las acciones guardan relación con los cambios que se propone lograr, es decir, si las actividades están relacionadas suficientemente con los objetivos.
- **Impacto** Si el proyecto genera cambios en la población o zona geográfica para la que se ejecuta, mejorando generalmente las condiciones de vida de los grupos destinatarios.

Aun cuando los proyectos deberían cumplir con estos aspectos, no necesariamente lo hacen con todos y/o a veces no logran alguno de ellos, pero lo más preocupante es si los responsables de ellos son (i) conscientes de estas restricciones y (ii) si están haciendo algo para ser incorporados en el quehacer del desarrollo.

Son varias las actividades que desarrollan los proyectos y los actores involucrados en ellas, lo que nos conduce a hablar de la participación y de qué tan democráticos son aquellos (en el sentido de definir quiénes participan, cómo lo hacen y con qué poder influyen en la marcha del proyecto); pero a la vez, definir si ser democrático y participativo conduce a ser más eficaz o eficiente que actuando en el sentido contrario. El gráfico siguiente puede dar una idea de las vinculaciones:

Antes de continuar, revisaremos las principales fases de los proyectos para ver cómo se insertan en el caso concreto que a modo de ilustración se presenta en las secciones siguientes.

Participación de los actores en el ciclo del proyecto



- *Diseño del proyecto:* Etapa en la que, sobre la base del conjunto de conocimientos de los expertos, de los agentes de desarrollo y de la información que puede brindar la población, se decide la naturaleza del proyecto, es decir los aspectos que se modificarán o conservarán de la realidad actual (objetivos) y con qué medios se realizará aquello (actividades compuestas de tareas con sus respectivos insumos, productos, lugares y plazos de ejecución). Además debe considerarse los potenciales cambios que se generarían como consecuencia de la marcha del proyecto y/o las tendencias del contexto en las que éste se inserta, así como la pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, coherencia y el potencial impacto del proyecto¹⁰.

10. Deben considerarse las características socioculturales y demográficas de los beneficiarios locales que podrían ser afectados de manera adversa, la estructura social y modelos de estratificación, la organización social de las actividades producidas por la población en

En esta etapa la población puede participar definiendo problemas, potencialidades y alternativas, así como en la toma de decisiones, especialmente aquellos que resultaran beneficiados o perjudicados por la marcha del proyecto.

- *Financiamiento del proyecto:* Generalmente a cargo del agente de desarrollo, quien presenta y negocia con las organizaciones financieras, sean éstas organismos multilaterales (Banco Mundial, UNICEF), organismos bilaterales (fondos contravalor), organizaciones privadas (fundaciones, asociaciones), y/o agencias del gobierno (FONCODES, programas especiales de INADE), obteniendo los fondos para la ejecución del proyecto a cambio de ciertos compromisos.
- *Ejecución del proyecto:* Durante esta etapa se ejecutan las tareas y actividades de acuerdo al plan de acción planteado durante el diseño; es decir, los insumos se convierten en productos, de acuerdo a los plazos y lugares previstos. Está a cargo de los técnicos del agente de desarrollo, aunque también pueden participar los beneficiarios o la comunidad, como generalmente lo hacen en el medio rural. Muchas veces, para su ejecución se cuenta con un plan operativo anual usado como instrumento guía para su materialización¹¹. Los beneficiarios pueden cooperar con la marcha del proyecto facilitando recursos, proporcionado mano de obra y prestando servicios.
- *Monitoreo:* Mediante el cual se verifica el cumplimiento de actividades, el uso de insumos y la generación de productos, de acuerdo con el plan de tiempos y lugares establecidos en el diseño del

el área del proyecto, los modelos domésticos y familiares, la aceptabilidad cultural (comprensión) del proyecto y su compatibilidad con las necesidades y capacidades de los beneficiarios propuestos para mantenerlo operativo, la estrategia social para la ejecución y operación del proyecto necesario para obtener y mantener la participación de los beneficiarios y la provisión de insumos locales, la estructura de propiedad y la forma de usufructo de ella, vínculo con el mercado, alternativas de empleo o ingresos de los potenciales beneficiarios, entre otras.

11. La ejecución es precisamente la etapa donde se torna más evidente el hecho de que los proyectos jamás se despliegan de manera lineal, exactamente según el plan, sino que implican cambios, pugnas entre las partes interesadas y reinterpretaciones, así como situaciones no previstas o que se presentan súbitamente impidiendo el desarrollo del proyecto de acuerdo al plan.

proyecto. A partir del cumplimiento de lo planificado, se procede a realizar los ajustes en la marcha del proyecto, mismos que le permiten alcanzar sus objetivos. En algunas oportunidades se utiliza el plan operativo anual del proyecto como parámetro de medida de los avances que éste logra. Además, los beneficiarios pueden proporcionar información, realizar registros periódicos, y analizar, conjuntamente con los miembros del proyecto, los problemas y las posibles causas y soluciones.

- *Evaluación:* Esta es una actividad que se puede realizar antes (*ex ante*), durante (proceso), al término (*ex post*) o transcurrido un período después de finalizado el proyecto (de impacto) y busca responder a los criterios de viabilidad, pertinencia, sostenibilidad, coherencia e impacto que deben acompañar a este, desde su diseño hasta su conclusión. Los beneficiarios pueden participar de forma similar a como lo hicieron en el monitoreo.

Finalmente, cabe decir que si bien los proyectos pueden presentar una serie de limitaciones, no existe un mejor mecanismo para viabilizar el desarrollo, sobre todo en el medio rural.

LOS PROYECTOS DE CONSERVACIÓN DE SUELOS Y EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES

Este tipo de proyectos busca generar, promocionar y transferir técnicas que garanticen el manejo de los recursos naturales de forma sostenible (que el ecosistema no se agote o deteriore), aportar conocimientos, generar cambios de aptitud y destrezas en los agricultores, las que, de ser utilizadas, reducirían el consumo de agroquímicos y técnicas ecológicamente inconvenientes y, por consiguiente, los efectos adversos de su empleo (en los cultivos, los suelos, los agricultores y los consumidores), así como los costos que su uso representa.

En este marco se aprovechan los factores reguladores de la naturaleza, regenerando y conservando la fertilidad natural, orgánica y biológica de los suelos para producir vegetales fuertes que resistan plagas y enfermedades; facilitando, a la vez, el desarrollo de los enemigos naturales de las plagas, generando una propuesta de agricultura ecológica.

Según algunas estimaciones, el costo para el control de plagas o para la fertilización de suelos se reducía entre 20 y 40 por ciento con el empleo del Manejo Ecológico de Plagas y de Suelos en comparación a los agroquímicos; aunque en la reducción de estos costos influyen los insumos disponibles en la zona. Por ejemplo, en el caso de los suelos, la ausencia de ganado hace necesaria la adquisición de materia orgánica (excremento) por lo que los costos tienden a aumentar.

Las modalidades típicas de intervención de estos proyectos se orientan a la realización de:

- Cursos-talleres.
- Parcelas demostrativas.
- Seminarios-taller a profesionales.
- Programas radiales.
- Publicaciones.

Generalmente, las dos primeras modalidades han tenido como escenario al campo, y en ellas los agricultores aprendían aplicando los conocimientos. Así también, la metodología desarrollada busca su participación activa en el proceso de capacitación. Los cursos generalmente incluyen charlas y prácticas de campo así como talleres, y pueden ser complementados con vídeos.

Las parcelas demostrativas se implementan generalmente en las parcelas de los capacitados y aunque su tamaño ha dependido de la extensión que maneja el agricultor, se busca hacer la demostración de alguna técnica ecológica alternativa como: abono orgánico, control de plagas por métodos naturales o manejo integral de la parcela. Empleándose como testigo o mecanismo de control los abonos o procedimientos utilizados de forma tradicional por los agricultores (entre ellos agroquímicos).

Los seminarios-taller para profesionales se desarrollan con una duración de dos o tres días, en los que se debate la importancia de las técnicas propuestas con relación al manejo convencional del cultivo, a las formas más adecuadas de conservar los suelos y al empleo de agroquímicos. Se emplea la técnica de lluvia de ideas para identificar los problemas y las alternativas más viables, complementándose tradicionalmente con presentaciones de experiencias concretas de manejo ecológico de suelos o de plagas, y algunas veces con visitas a las parcelas en las que éstas se llevan a cabo.

Los programas radiales se difunden en el país mediante las principales emisoras locales y nacionales de amplio radio de acción, como Radio Programas del Perú (RPP), Radio Inca o las emisoras que integran la Coordinadora Nacional de Radio, buscando generar confianza en las técnicas agroecológicas y reforzar las labores de capacitación que se hacen sobre estos temas. Generalmente sus contenidos pueden ser entrevistas o *spots*.

Las publicaciones son de diverso tipo y formato, dependiendo de las características del público destinatario. Los contenidos siempre orientados al manejo ecológico de plagas o suelos, siendo en unos casos afiches, y en otros trípticos, folletos o boletines.

Generalmente, las investigaciones han sido realizadas por las organizaciones o compartidas con un investigador; en unos casos obedecen a los intereses específicos de dichas organizaciones y en otros dependen de las iniciativas de los investigadores. Aunque la metodología empleada depende del diseño y del objeto en estudio, generalmente es realizada en parcelas de agricultores. Las efectuadas en laboratorios son escasas.

Bajo estas formas de trabajo se intenta introducir y difundir un conjunto de técnicas que permiten el manejo de suelos y plagas, como son:

- Lombricultura.
- Rotación de cultivos.
- Asociación de cultivos.
- Control mecánico de plagas.
- Trampas amarillas para insectos.
- Extractos vegetales.
- Plantas bioácidas.
- Biodigestores (requieren estiércol por lo que en donde no hay ganado se puede discontinuar).
- Terrazas a nivel.

Aunque existe una gran variedad de estas técnicas, no es objetivo de este trabajo hablar extensivamente de ellas, por lo que como referencia se puede ver la siguiente tabla, que ordena las principales técnicas de conservación de suelos de acuerdo a la naturaleza del tratamiento y los medios o materiales empleados.

	Se basan en	Objetivos	Responsables	Se dividen
Prácticas agrónomo culturales Prácticas forestales agrostológicas Prácticas mecánicas estructurales	<p>El conocimiento de técnicas de cultivo, asociadas con medidas de protección de suelos, tales como: surcados en contorno, rotación de cultivos, fertilización y otros.</p> <p>El manejo de bosques, pastos y vegetación marginal.</p> <p>El movimiento de tierras, estando diseñados con base en principios de ingeniería para la construcción de obras, generalmente hidráulicas, desde muy pequeñas como drenes interceptores en laderas, hasta grandes presas.</p>	<p>Principalmente para evitar la erosión en zonas de explotación forestal y pecuaria o con fines de proteger áreas de tierras dentro de una cuenca. Preven y reducen los daños causados por el sobre pastoreo, incendios y degradación de la vegetación natural en general.</p> <p>Para disipar la energía y/o controlar la descarga del agua. Para su diseño y construcción requieren de conocimientos de hidráulica, estructuras y mecánica de suelos, etcétera.</p>	<p>Son generalmente ejecutadas por especialistas en agronomía.</p> <p>Generalmente diseñadas por ingenieros agrícolas o civiles.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prácticas de labranza. • Prácticas de cultivo. • Prácticas especiales de cultivo. <p>En dos grandes grupos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prácticas forestales-agrostológicas de protección. • Prácticas forestales-agrostológicas de producción. <p>En tres grupos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prácticas de almacenamiento y capacitación del agua. • Prácticas de conducción, control y evacuación del agua. • Prácticas de distribución y aplicación del agua.

Entre los aspectos centrales que condicionan la adopción de las técnicas de conservación de suelos y de manejo de recursos naturales se encuentran:

- El nivel educativo de los agricultores, que condiciona los mecanismos de información y capacitación del proyecto, como la estrategia de formación de difusores y promotores comunales.
- La aversión al riesgo, que condiciona la adopción de una técnica, sobre todo cuando no existen demostraciones palpables de su éxito.
- La disponibilidad de información sobre la forma en que se implementa y aplica la técnica, quiénes facilitan su adopción (ONG u otro actor social), los beneficios y costos de su empleo.
- Las organizaciones que se encargan de estas técnicas y, en el marco de sus proyectos, de las estrategias que emplean para su promoción, difusión y consolidación entre los productores.
- La disponibilidad de riego.
- La localización en relación con los mercados (incentivan una mayor producción y por tanto el uso de técnicas más convenientes para tal propósito¹², desde la perspectiva del agricultor).
- El tamaño de la unidad productiva (en la sierra, 26,1 por ciento tiene menos de una hectárea; 52,8 por ciento menos de dos y 77,3 por ciento menos de cinco).
- La cantidad de esfuerzo físico y de tiempo que demandan las técnicas de manejo ecológico para el agricultor, al menos en el periodo inicial.
- Los insumos que requiere para su adopción (unas veces facilitado por el agente de desarrollo, aunque en función de la escasez de fondos de la cooperación se están incorporando mecanismos en los cuales una parte es financiada por los mismos beneficiarios).

Así, los proyectos proveen un conjunto de información y capacitan a los agricultores, apoyándolos en la adopción de técnicas y en la instalación de las parcelas demostrativas, siendo al parecer el modelo implícito que la difusión de las técnicas ocurrirá por imitación de los

12. Un ejemplo de esto se puede ver en Sicuani, en cuyas comunidades, pese a existir un programa de manejo ecológico de plagas y suelos, los productores de papa (entre los cuales se encuentran varios capacitados por el Proyecto) prefieren el uso de agroquímicos, por ser de fácil aplicación y demandar menor esfuerzo físico y tiempo.

que lideran el proceso respecto de los que se encuentran rezagados a partir de los resultados que observen. Por lo que el trabajo para acelerar este proceso es uno de los aspectos centrales en estos proyectos.

LOS ACTORES DEL DESARROLLO

LOS AGENTES DE DESARROLLO

En el ámbito nacional, dos han sido los principales actores en la ejecución de acciones de desarrollo rural:

- El Estado, que desde los años cincuenta trabaja privilegiando la extensión, la difusión de tecnologías y la construcción de infraestructura, y ejecutando medidas macroeconómicas para regular los precios de los insumos y de los productos campesinos. Entre los programas y proyectos ejecutados destaca Vicos, y más tarde los programas dirigidos a lograr la integración de la población aborigen al sector moderno, los de desarrollo de infraestructura, los de servicios sociales y los proyectos integrales de desarrollo.
- Las ONG, que se han orientado a la promoción, organización, participación, autosuficiencia y mejora de las condiciones de vida de los campesinos, ejecutaron proyectos técnico-productivos, de comercialización, de salud, de educación y de vivienda, insistiendo en los aspectos colectivos y reforzándolos con las obras que realizaban. Por lo mismo, muchas veces la noción de lo colectivo que manejaban no correspondía a la realidad.

En 1990 Plaza señalaba que el Estado manejó la concepción desarrollista de tipo industrial, a fin de incorporar al campesino al sector moderno, sin cuestionar el orden establecido; y que las ONG no asumieron totalmente esta concepción pero tampoco contaron con teorías alternativas sistematizadas¹³. Sin embargo, la dificultad creciente de acceder a los fondos de la cooperación ha incrementado la dependencia hacia algunas financieras, implicando la adopción de enfoques y perspectivas, situación que origina una relativa homogeneización de las concepciones y supuestos del desarrollo en

13. Plaza, Orlando, *op. cit.*

la última década, lo que ha contribuido a aproximar la forma en que se concibe el desarrollo entre el Estado y las ONG¹⁴.

Esta situación acrecienta las posibilidades de engancharse a las modas que aparecen como soluciones generalizables a los problemas de toda el área andina (es el caso de los paquetes tecnológicos) o que se busque resultados a cualquier precio, independientemente de las consecuencias¹⁵. Un ejemplo de esta situación se da en la entrega de alimentos por trabajo lo que, si bien permite concluir las obras y mejorar el nivel nutricional del campesino, contribuye a debilitar la institución de las faenas comunales voluntarias.

Como consecuencia de este proceso, el Estado fracasó y no pudo generar procedimientos adecuados para generar acciones de mediano plazo con los campesinos. Mientras, las ONG construyeron una visión preestablecida del mundo rural, de su cultura y organización y funcionaron localmente y sin objetivos más allá de sus proyectos, poniendo énfasis en la capacitación, incentivando la investigación agraria, concibiendo la organización campesina como reivindicativa, y generando experiencias piloto exitosas, aunque sin lograr conocimientos o experiencias sistemáticas a largo plazo que sustenten el desarrollo rural¹⁶.

Pero en el nivel de los equipos que ejecutan las actividades de extensión o promoción, se encuentra también (aunque no se puede establecer si es generalizable) una limitada concepción de lo que significa y de lo que implica el desarrollo; lo que hace que muchas veces al interior de los mismos equipos se funcione con un enfoque metista (cumplir las metas del proyecto o del plan operativo que se encuentra bajo su responsabilidad) o que sus acciones no estén contextualizadas en el marco de una propuesta de desarrollo o del mismo proyecto (motivo por el que aparentemente laboran en esas zonas¹⁷).

14. Bobadilla, Percy y Engelbert Barreto: *De la confrontación a la cooperación. Estado y ONG, 1970-2000*.

15. Nelson Manrique, en un artículo escrito en 1988, alertaba sobre la probabilidad de generarse situaciones como estas que él denominaba riesgos.

16. El localismo de algunas experiencias de las ONG se circunscribe incluso a grupos muy específicos al interior de las mismas localidades y comunidades, funcionando solo para algunos grupos organizados de campesinos.

17. Sobre esto sería interesante estimar o verificar en campo cuántos de los ingenieros y promotores conocen de la propuesta, supuestos y objetivos de su proyecto, o pueden

BENEFICIARIOS DEL DESARROLLO

Anteriormente hemos visto cómo se ha entendido el desarrollo en el ámbito rural y la forma como se materializa en conjuntos sistemáticos de acciones para modificar o conservar aspectos del mismo (proyectos), así como a los encargados de diseñar y ejecutar estas acciones.

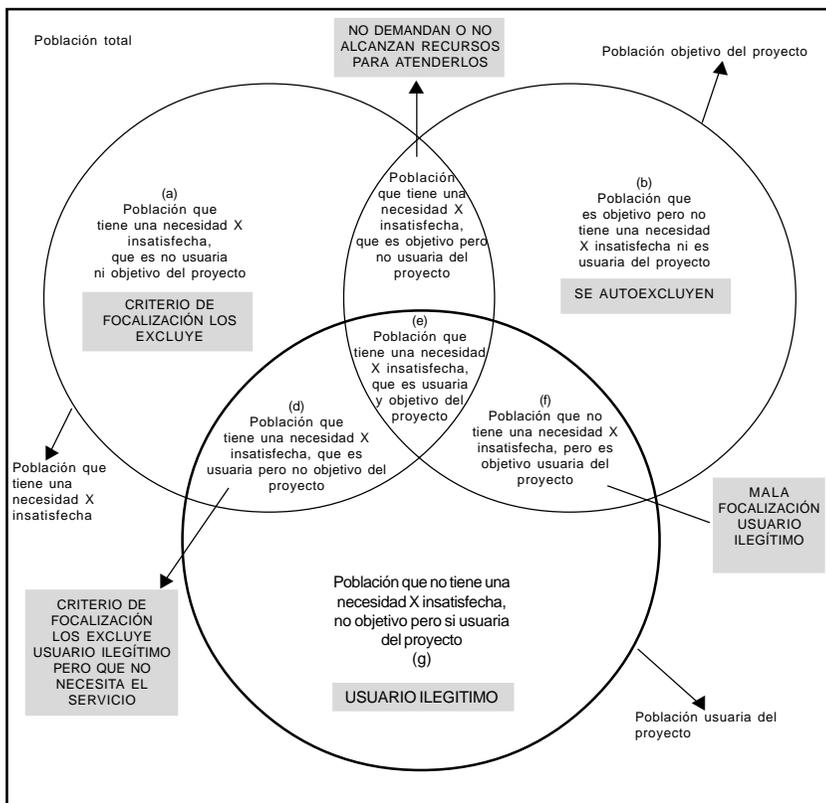
Solo resta ver para beneficio de quién o quiénes se diseña y ejecutan estas acciones; es decir, para quiénes se busca el desarrollo. Entonces, dos elementos mínimos son necesarios para definir a los beneficiarios de los proyectos:

- El área geográfica, que puede ser una cuenca, microcuenca, provincia, distrito, localidad, centro poblado o una zona muy específica (como pueden ser las chacras afectadas por la crecida o desborde de un río).
- Las características o atributos básicos de las personas a las que se destina el proyecto dentro del área geográfica (cultivos que siembran, animales que crían, extensión de tierra que poseen y/o explotan) y/o sus potencialidades. De este modo tenemos ganaderos, pequeños agricultores, criadores de ovinos o auquénidos (personas que tienen una necesidad cualquiera insatisfecha en términos de los que realizan los proyectos).

La combinación de ambos criterios define a la población objetivo del proyecto (que tiene el atributo: por ejemplo, insatisfacción de una necesidad, y se encuentra en el área geográfica de interés del proyecto), la misma que en condiciones ideales debería ser la usuaria o beneficiaria del mismo, aunque esto no siempre ocurre como se aprecia en el gráfico siguiente.

Debe considerarse que en los proyectos no siempre es la población que idealmente debe beneficiarse la que realmente lo hace; es decir, y de acuerdo al gráfico anterior, debería haber una superposición de los tres círculos de forma que la población que tiene la necesidad insatisfecha, sea la focalizada y a la vez la que utiliza el proyecto. Sin embargo, aparecen una serie de beneficiarios o usuarios ilegí-

enmarcar este o sus componentes en una propuesta mayor de desarrollo, o cuántos creen que sembrando un plantón o velando porque en el suelo de la parcela de Faustino (promotor del proyecto, el único que adoptó las técnicas en la comunidad) se está haciendo desarrollo y a eso se limita su función.



timos, así como aquellos que no logran acceder a los beneficios del proyecto, salvo que al interior de la zona geográfica priorizada todos cumplan con los atributos solicitados (ser productores de papa, por citar un ejemplo).

A la vez, debe tenerse presente que las necesidades insatisfechas en el gráfico, la población objetivo y la usuaria del proyecto, pueden identificarse desde el momento en que el proyecto se concibe, se implementa, y no solo cuando éste se encuentre brindando bienes o servicios¹⁸.

18. En los proyectos financiados por la PL480 de AID, por ejemplo el objetivo era poner en funcionamiento módulos comunales multifuncionales (posta, cocina, sala de asambleas, etcétera) cuyos beneficiarios legítimos serían los miembros de la comunidad en su conjunto; sin embargo, se beneficiaron legítimamente durante la construcción de estos

LOS POSIBLES EFECTOS E IMPACTOS A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROYECTOS

ALGUNOS EJEMPLOS DE LO QUE OCURRE A VECES A PROPÓSITO DE LOS PROYECTOS

Caso: Qochapampa e Intipampa

Durante el periodo de violencia y de enfrentamiento armado entre los grupos subversivos y las FFAA, las comunidades de Qochapampa e Intipampa fueron afectadas por la destrucción de su escasa infraestructura social y productiva, por el abandono o deterioro de parte de las tierras ubicadas en zonas de peligro y por el robo o muerte de su ganado.

Paralelamente a esta situación, la importancia de conservar la vida y de no formar directamente parte en los grupos alzados en armas, convirtió a la ronda en el espacio de poder más importante de las comunidades en función a las cuales se ordenó la vida comunal y familiar. Este suceso ocurría en un contexto de descomposición de la tradicional organización comunal y del abandono de las autoridades políticas de estas comunidades.

El proyecto Amanecer fue diseñado y financiado con el propósito de ayudar a estas comunidades en el proceso de reconstrucción tanto de la infraestructura social y productiva como de la organización comunal, al haber sido afectadas durante muchos años por la violencia. Para ello, y conjuntamente con la población de las comunidades de la zona, Amanecer elaboró un diagnóstico participativo y definió las actividades más convenientes para enfrentar el conjunto de problemas identificados y priorizados (amplia participación de la población y de sus representantes).

De esta forma quedó establecido que el agua se concentraba en la parte superior de la cuenca (zona A del gráfico 1) provocando la erosión del suelo y escaseando en zonas de menor altura (zonas B y C), limitando así la capacidad de producción de estas últimas y determinando el abandono de muchas parcelas al no contar con agua (afec-

módulos los campesinos de la comunidad sin cosechas ni ingresos con el pago de jornales, sobre todo porque a la financiera le interesaba proporcionar jornales para mejorar el nivel nutricional y al agente de desarrollo construir los locales multicomunales.

tándose éstas por la erosión); por lo que una de las acciones iniciales del proyecto fue el desarrollo de un sistema de irrigación que distribuya el agua de mejor forma al interior de una cuenca.

Para ello, las comunidades de Qochapampa e Intipampa¹⁹ firmaron, en una asamblea comunal, un acuerdo con Amanecer, comprometiéndose a aportar mano de obra gratuita y a transportar los materiales para la construcción de un canal de irrigación, mediante la modalidad de faena comunal semanal y del trabajo de diez comuneros por día en forma rotativa. En este acuerdo, Amanecer aportaría los costos de los materiales, de los ingenieros y de los maestros de obra.

En la misma reunión se acordó que se procedería a revestir con concreto el viejo canal que ya funcionaba en la zona, haciendo algunas correcciones en su curso según el criterio de los ingenieros. En una siguiente reunión la población de ambas comunidades aprobó el curso que iba a seguir el canal y los lugares en los cuales se colocarían las bocatomas. Se intentó, especialmente, que estén de acuerdo las personas por cuyas chacras cruza el canal y las que aprovechan sus aguas.

Se planificó el término del canal en el lapso de seis meses. Sin embargo, durante el segundo mes solo asistía en promedio 50 por ciento de los comuneros a la obra. Al inicio del tercer mes, Amanecer convocó a las comunidades a una reunión en la que se acordó que solo trabajarían ocho comuneros y se estableció las fechas en las cuales cada uno de ellos debía trabajar en la obra o en el transporte de materiales (ampliándose el plazo a dos meses más). Aprobado el cronograma, el ausentismo continuó, por lo que Amanecer convocó nuevamente a una reunión, amenazando con paralizar la obra, pues según los argumentos del ingeniero responsable habría que agregar dos meses, terminando en diez meses una obra que inicialmente fue planificada para seis, con lo que también se retrasaba la realización

19. Tradicionalmente enfrentadas por anteriores problemas de límites y resentimientos derivados del período de violencia durante los cuales jóvenes de Intipampa fueron señalados por los de Qochapampa como subversivos siendo perseguidos por la ronda y reclusos en las cárceles, de las que fueron liberados luego del reclamo comunal de Intipampa y de la intervención del párroco de la zona y de las ONG de derechos humanos.

de actividades que requerían del término del canal antes de que se inicie el período de siembra.

En esta nueva reunión con los pobladores de ambas comunidades y debido a las dificultades y problemas durante las faenas de trabajo, en la asamblea entre los miembros de la comunidad de Intipampa y de Qochapampa, así como para evitar transportar materiales de construcción a la zona B del tramo del canal (que es de acceso más difícil) y aprovechar el trabajo de los pocos comuneros que continuaban asistiendo a la obra, se acordó que se colocarían tubos reforzados de plástico de gran capacidad.

En la misma reunión los que inasistían en estas tareas (muchos de ellos sobre cuyas tierras cruzaría el canal y/o se beneficiarían de sus aguas) declararon públicamente estar de acuerdo y pidieron disculpas por no haber acudido al trabajo previamente acordado; señalando como justificación la atención de sus familias, la refacción de sus viviendas, la curación de sus animales o el haber tenido que acudir de urgencia a sus chacras o ir de visita donde algún familiar en la ciudad.

De esta forma se reinició nuevamente el trabajo en el canal, y cuando éste llegó a la zona C (gráfico anterior) los pobladores de Intipampa acordaron duplicar el número de comuneros que trabajarían diariamente y programar faenas comunales adicionales. Por ello, se realizó una nueva reunión de las dos comunidades en la que se estableció formalmente la decisión de Intipampa, indicando que los ingenieros y Amanecer no debían perjudicarse por la ociosidad y falta de interés de algunos comuneros. Dado que el beneficio sería para las comunidades y no para Amanecer, sus miembros justificaban que se dupliquen esfuerzos.

Sin embargo, cuando llegó el período de siembras y el canal se utilizó en toda su capacidad, la tubería instalada redujo el volumen de agua que tradicionalmente llegaba a Intipampa; a la vez, los comuneros de la zona por la que atravesaba la tubería (zona B) de Qochapampa comenzaron a tener dificultades para canalizar el agua. En ambos casos el agua era insuficiente para afrontar la demanda tradicional de la zona.

Los comuneros afectados de Qochapampa reclamaron informalmente a Amanecer y redujeron su participación en las demás actividades de infraestructura (bañadero de ganado, represa, puesto de sa-

lud y la escuela) y, simultáneamente, la tubería fue dañada en una zona. Esto ocasionó en Qochapampa el reclamo de la otra parte de la comunidad que no se vio afectada por el canal pues la represa, el bañadero, el puesto de salud y la escuela son de interés de toda la comunidad, ante el temor de que Amanecer interprete los sucesos del canal negativamente²⁰ y al existir reclamos formales de Intipampa se solicitaron sanciones para los reclamantes (comuneros de la zona B afectados por la tubería).

Los comuneros cuestionados se defendieron acusando al presidente de la comisión de regantes y otros miembros de la comunidad de insensibles y poco solidarios respecto del problema que tenían para acceder al agua. Frente a lo cual se les respondió que el tubo se colocó porque ellos, que debieron ser los principales interesados en la canalización, nunca acudieron a trabajar en la misma (“fue su propia culpa”). Se estableció por votación que si no apoyaban la realización de las demás obras, y de continuar los daños a la tubería, se los sancionaría.

Los comuneros afectados por la tubería se retiraron de la asamblea al considerar que no eran tomados en cuenta por ella; y por sus propios medios iniciaron conversaciones con Amanecer, ofreciendo trabajar para reemplazar la tubería con el revestimiento de concreto del canal, pero para el proyecto, al contar con la conformidad de las comunidades, quedó cerrada la obra y su respectivo presupuesto. Además, aun cuando se admitiese esta posibilidad, no se cuenta con los recursos para iniciar las modificaciones.

Los comuneros fueron sancionados en la comunidad con una multa y días de trabajo, pero como no reconocieron a la autoridad de la asamblea se ganaron el repudio de la comunidad. Ante un nuevo ataque a la tubería, Amanecer indicó que tomaría las medidas legales del caso, y la comunidad que señalaría ante las autoridades a los revoltosos (comuneros reclamantes y ya sancionados) como culpables de estos actos.

En el lado de Intipampa, al ser menor la cantidad de agua, los comuneros decidieron racionar y redistribuir su uso. Sin embargo, la

20. En la comunidad de Qochapampa se tiene la idea de que no supieron responder a las expectativas de Amanecer en la construcción del canal y que muchos de los ingenieros y promotores los perciben como personas irresponsables que se comprometen y no cumplen, pese a que luego utilizan las obras para su beneficio.

menor cantidad de superficie que pudo ser atendida adecuadamente con la cuota de agua y los robos de turno o ración causaron malestar.

Pese a que entre algunos comuneros de Intipampa existe la idea de que mejor estaban sin el canal, esto es algo que todavía no se ha planteado a Amanecer, siendo formalmente para ellos los ataques a la tubería y la falta de mantenimiento del canal en la zona de Qochapampa²¹, las causas de la menor cantidad de agua que trae el canal; por lo que han remitido documentos a Qochapampa señalando estos problemas y responsabilizándolos de los daños que pueda tener el canal ante los ataques y la falta de mantenimiento, así como el perjuicio que les causa al transportar menor cantidad de agua.

En estas circunstancias se produjo nuevamente una ruptura del canal y el párroco intervino evitando una pelea a golpes entre los comuneros de Intipampa y Qochapampa, cuando los primeros fueron a realizar un nuevo reclamo. De este modo se generó un conflicto, situación que plantea las siguientes cuestiones: ¿cómo aportan al desarrollo de estas comunidades proyectos de este tipo?; ¿son viables o sostenibles intervenciones como esta?

Caso: El bosque

La ONG “El Sembrador” desarrolló un modelo de producción silvopastoril como una alternativa para enfrentar la demanda hecha por los socios de la CAT El Bosque, para pastorear dentro de la zona reforestada, lo cual es una práctica conocida que permite atender los requerimientos de pastos e incrementar los ingresos de las familias campesinas. Sin embargo, muy pocas veces este uso se hace bajo el enfoque integral de árboles, pastos y ganado, presentando problemas para el proceso de reforestación.

La población objetivo durante la primera fase del proyecto fue de ochenta familias de la CAT El Bosque, considerados beneficiarios directos, así como los planificadores, profesionales y técnicos que conducen proyectos de desarrollo rural. Sin embargo, las investigaciones iniciadas durante esta fase apuntaban al desarrollo de un modelo válido y trasladable a otras zonas con características agroecológicas similares, beneficiando, por tanto, a los campesinos de ellas.

21. Frecuentemente los comuneros de Intipampa encuentran piedras que obstruyen el paso del agua del canal y sedimentos en su fondo en la zona de Qochapampa.

Pero este propósito de traslado del modelo y de adopción por los campesinos presentó dos limitaciones: i) la disposición del campesino para aplicar el modelo y ii) los conocimientos y recursos con que este cuenta. Por tanto, los mismos miembros de la ONG han señalado que en la práctica se ha beneficiado con la transferencia de tecnología a los campesinos que estaban más interesados en aprobar y que presentaban las condiciones necesarias (entre ellas al parecer 50 ha), es decir los que se encontraban en mejores condiciones socioeconómicas.

En el desarrollo de la propuesta del modelo silvopastoril desarrollado por El Bosque, la población participó proveyendo solo mano de obra en las actividades de manejo de bosques y en los viveros, así como en la instalación de los módulos demostrativos, siendo sus actividades limitadas a labores puntuales y repetitivas. Incluso los productores que destinaron las 30 ha que solicitaba la ONG para el desarrollo del módulo experimental, no participaron en las actividades que realizaba la ONG, dejando la dirección de estas tareas a los ingenieros y personal técnico de “El Sembrador”, pero negociaron la participación de sus familiares como jornaleros en la implementación del módulo, adquiriendo con ello ingresos económicos importantes en el contexto salarial del medio rural.

La propuesta del modelo silvopastoril pretendió atender la deforestación, pérdida de la cobertura vegetal, el sobrepastoreo, los sistemas ecológicos mal estructurados y la falta de capacidad de gestión integral de la zona de producción como medio para evitar la pauperización y el deterioro del medio ambiente.

De esta forma, las recomendaciones para la instalación o adopción del modelo, implicaba considerar la extensión territorial, la posición agroecológica del área, el número de participantes y la racionalidad del manejo ambiental, así como el deterioro del área elegida y el tipo de rehabilitación utilizada. Esto garantizaba el éxito del modelo²², a través del cual la ONG esperaba conseguir los siguientes beneficios:

22. Uno de los organismos de la Cooperación Técnica Internacional financió juntamente con una ONG local, un estudio de viabilidad económica de aprovechamiento de los altos sistemas andinos con fines comerciales de las zonas reforestadas. Este estudio estima una rentabilidad atractiva para los inversionistas pero a la vez recomendó la adopción de titulación individual que promueva el mercado de tierras y con ello aliente la participación de estos,

- Mejorar el rendimiento productivo del suelo.
- Dar abrigo a las viviendas y protección a los cultivos, pastos y animales.
- Proporcionar nutrientes al suelo a través de la hojarasca que producen y de sus sistemas radiculares en el caso de las leguminosas.
- Proveer de frutos, forraje y leña.
- Modificar el microclima haciéndolo más apto a los cultivos.
- Conservar el suelo y la vegetación herbácea, ofreciendo una gama de especies palatables al ganado.
- Proporcionar un ambiente más agradable al campesino y su familia.

Si bien el modelo ofrece muchas ventajas técnicas, también presenta varias limitaciones sociales y económicas. En esta dinámica, uno de los elementos presentes desde el inicio de la intervención de las ONG en las actividades de reforestación, es su aparente o real divorcio de la lógica de interacción que tiene el campesino respecto a su medio ambiente y en especial a la naturaleza. Estas lógicas son aparentemente diferentes y algunas veces no encuentran punto de encuentro. A la vez, los recursos con que cuentan los actores al ser diferenciados condicionan la implementación de una estrategia de acción frente a los actores y al medio ambiente en que se desenvuelven.

De esta forma, en el cuadro siguiente hemos intentado presentar las lógicas de acción y los recursos que poseen los actores involucrados en esta experiencia, es decir los socios de la CAT, la ONG, y la Cooperación Técnica Internacional (CTI).

El siguiente cuadro intenta presentar algunos supuestos básicos para explicar el comportamiento de los actores en juego y del contexto al que responden sus actos; siendo el escenario a partir del cual desarrollan su estrategia de acción²³. En tal sentido, los recursos que unos necesitan están en el otro actor y viceversa, lo que organiza la interacción manteniendo a los actores en contacto (necesidad de recursos que el otro posee). Sin embargo, las lógicas de acción son distintas, lo que imprime el tono de las interacciones.

indicando que son inversiones cuyo retorno recién se consigue en promedio luego de veinte años que no pueden ser asumidos por los actuales productores.

23. Hemos preferido decir estrategia de acción, para referirnos a la continuidad de acciones que tienen un referente común (por ejemplo defender la zona reforestada o usarla como zona de pastoreo) sin interesar por el momento el grado de planificación de las acciones y de sus efectos.

	Actores involucrados			
	Socios de la CAT	Dirigentes de la CAT	ONG	CTI
Lógicas de acción	Lógica productivista y consumista de recursos.	Lógica de canalización de apoyo a la CAT en recursos, conocimientos o asesoría.	Lógica de uso racional de los recursos del medio ambiente. Validar un modelo de aprovechamiento más allá de los límites de la CAT.	Lógica de uso racional de los recursos del medio ambiente.
Recursos que poseen	Se sienten dueños de la tierra y por tanto tienen poder sobre su destino.	Poder en las negociaciones con la ONG.	Recursos económicos, conocimientos, asesoría.	Recursos económicos, conocimientos, asesoría.
Recursos que necesitan	Recursos económicos, conocimientos, asesoría, vínculo con el mercado.	Recursos económicos, conocimientos, asesoría, vínculo con el mercado y legitimidad de sus acciones.	Poder de decisión frente al uso de la tierra. Recursos económicos de la CTI.	Poder de decisión frente a los socios de la CAT y la ONG para implementar sus objetivos institucionales.
Acción frente a la naturaleza	Utilizar todos sus recursos, sin consideración de la sostenibilidad de la zona ²⁴ .	Intentar una estrategia de conciliación de los deseos de sus socios con los de la ONG.	Conservación y disminución de las situaciones que ponen en peligro el medio ambiente.	Conservación y disminución de las situaciones que ponen en peligro el medio ambiente.
Incentivo inicial para apoyar los acuerdos	Pasto mejorado para su ganado.	Apoyo y asesoría en conocimientos y transferencia de recursos mediante las actividades de desarrollo que se implementan en la zona.	No afectar las zonas reforestadas que estaban en peligro por las demandas de los socios.	No afectar las zonas reforestadas que estaban en peligro por las demandas de los socios.

De esta forma, pese a que en unos socios la acción es de enfrentamiento con el personal de la ONG, estos no son hechos generalizados (aunque los mismos miembros de la ONG indican sentir cierto rechazo), ya que en el nivel de las dirigencias el trato es más de conciliación.

24. Mejor dicho de los límites de explotación de la zona, para permitir que los recursos no se agoten y el medio no se degrade.

Adicionalmente, la ONG estuvo, desde su inicio, más preocupada por su diseño técnico que por la viabilidad económica o social que debía tener²⁵. A la vez, se solicitó a la CAT espacios para ser empleados como zona de experimentación y estudios, a cambio de empleo para los socios o sus familiares como jornaleros en las actividades de implementación del modelo²⁶, siendo esto lo más valioso para la CAT y sus miembros.

Con apoyo de la CTI, el modelo se validó a lo largo de cuatro años, pero no desarrolló las habilidades y conocimientos necesarios para su difusión, y los recursos materiales (pastos mejorados, especies para barreras vivas, plántones para reforestación, etcétera). Solo se transfirieron en donde se realizaron las experiencias piloto para cumplir con validar la propuesta, como se previó en el diseño.

Un elemento complementario es el hecho de que la generalización del modelo ahora validado como respuesta a los problemas de las familias de la CAT que demandaban el pastoreo en zonas reforestadas, es de difícil generalización por cuenta de las propias familias, pues requieren un conjunto de conocimientos y recursos que ellos no poseen. Adicionalmente, el modelo requiere de un largo periodo de desarrollo (veinte años) para rendir en los niveles de rentabilidad óptimos y una amplia extensión de terreno (30 ha en el contexto de pequeñas parcelas de la mayoría de propietarios) que en conjunto no estimulan la inversión propia y por el contrario no son incentivos para buscar su introducción.

Todo lo dicho anteriormente, debe servir para plantearnos: ¿podemos hablar de una solución al problema del uso del espacio en esta zona? Pues, como se aprecia, la propuesta es técnicamente posible y garantiza importantes beneficios para los productores, con lo que el aspecto técnico queda resuelto. Sin embargo, son los aspectos no técnicos los que interesan, y sobre lo que es necesario referirnos. Tal vez no se encuentren respuestas, pero intentamos presentar algu-

25. Un hecho referencial es que los miembros de la ONG que desarrolla la propuesta no incluyeron promotores o personal de las ciencias sociales en el diseño, siendo todos más bien profesionales en carreras que tienen que ver con actividades agropecuarias, forestales o biológicas.

26. En el proceso se generaron 15 212 jornales para personal no calificado durante 1995 y 19 720 al año siguiente.

nas ideas que ayuden en su construcción. Es decir, no se tomó en cuenta la participación de los campesinos a los que iba destinada, si bien la propuesta es viable desde el punto de vista técnico, al parecer desde el punto de vista social o económico no lo es y en tal sentido su sostenibilidad es cuestionable.

Esto es especialmente importante según se trate de los campesinos tradicionales o de los empresarios agrarios, dado que una de las limitaciones que tradicionalmente se ha esgrimido ha sido la capacidad del campesino para incorporar propuestas que logren el desarrollo del sector agropecuario en comparación con las capacidades de los inversionistas privados.

Al respecto, existen quienes creen que esto no es posible y apuestan por un reemplazo progresivo por inversionistas agrarios, quienes desarrollan una lógica lucrativa en lugar de una estrategia de autoconsumo con poca intención de participar en el mercado. Basados en este modelo de desarrollo agrario o pecuario, se piensa que es posible que, mediante la inversión privada, se reemplace progresivamente al típico campesino tradicional, aunque es necesario también mencionar que los que levantan esta bandera, reconocen diferencias importantes entre campesinos, según se trate de su cercanía a una ciudad intermedia o se localicen en el valle.

Un estudio sobre las posibilidades de inversión en zonas altoandinas –similares a los lugares en donde se desarrolló el modelo silvopastoril– indicó que es posible conseguir márgenes de rentabilidad atractivos para la inversión privada, pero que en ello actúa como un obstáculo el poco desarrollo del mercado de tierras en estas zonas. Sin embargo, esto podría resolverse vía normatividad legal.

En este contexto queda por responder: ¿Quiénes son los beneficiarios reales de un modelo de aprovechamiento que nace para responder a los problemas de ochenta familias socias de la CAT El Bosque afectadas por la reforestación? ¿Es posible implementar la propuesta en un contexto de deterioro ambiental y de pocos recursos, con los requisitos que esta establece? ¿La propuesta del modelo silvopastoril es la más adecuada dadas las condiciones ambientales, el deterioro sufrido y las medidas recomendadas al respecto como para difundir e implementar en la zona? Y, finalmente, ¿es viable y sostenible social y económicamente?

Dado el nivel de exclusión de la población en el diseño y validación del modelo silvopastoril ¿una propuesta de este tipo es posible con los campesinos o para quiénes? A continuación ensayaremos algunas ideas respecto de las preguntas anteriores.

IMPLEMENTACIÓN A PARTIR DEL CAMPESINO

Una de las primeras limitaciones para la implementación es el tamaño del terreno (30 ha mínimo), lo que dificulta la participación de los productores que tienen una menor extensión de tierra. Como una salida, estos podrían asociarse, pero ello imposibilitaría la participación de productores que tienen una extensión de terreno tan reducida que solo les provee de lo necesario para cubrir sus necesidades.

Si se supera esta limitación, la siguiente estaría dada por la disposición del productor para destinar una proporción importante de sus terrenos para la implementación del modelo, que además de costoso, tiene una lenta recuperación (veinte años). Esto es importante si se considera que la motivación para que los productores destinen una extensión de terreno para la implementación de los módulos piloto de validación de la propuesta, fue el ofrecimiento de leña proveniente de las barreras vivas y la donación de todo lo producido o instalado en el terreno al término de los experimentos. Sobre esto parece que los empresarios agrarios se encontrarían más dispuestos a participar.

Suponiendo que los dos requisitos anteriores se satisfagan, tienen que considerarse los recursos económicos con que cuentan los campesinos interesados, sobre todo en un contexto en el que las donaciones se han reducido. Una alternativa es el crédito; sin embargo, éste no está disponible para todos los productores ni para todas las zonas del país.

Además es necesario contar con los conocimientos y habilidades productivas que requiere la implementación del modelo silvopastoril; por lo que ésta tendría que requerirse de la ONG que creó el modelo mediante capacitación o asesoría, lo que representa un costo que los productores tendrían que cubrir.

Lo anterior indica que no solo se requiere del campesino la extensión mínima de terreno (30 ha), su disposición a la innovación y la participación de la ONG y la Cooperación Técnica Internacional para

poder aplicar el modelo. Como esto no es fácil, se piensa en la posibilidad del empresario agrario, por lo que al respecto desarrollaremos a continuación algunas ideas.

IMPLEMENTACIÓN A PARTIR DEL EMPRESARIO AGRARIO

Para la implementación a partir del empresario agrario se requiere un mercado de tierras que permita a éste conseguir la extensión necesaria para implementar el modelo silvopastoril (30 ha mínimo). Esto no es posible en las condiciones actuales por lo que tendría que avanzarse en el proceso de titulación de tierras.

En cuanto a la inversión necesaria para adquirir los pastos, las semillas mejoradas, los plántones para el bosque y para las barreras vivas, y el ganado mejorado que involucra la propuesta, cabe mencionar que significan una inversión con un largo periodo de recuperación (veinte años para comenzar a recuperar la inversión) lo que podría desalentar a los productores actuales. Además, se requiere que adquieran la capacitación o asistencia técnica de la ONG que diseñó el modelo, lo que es posible al contar con los recursos con que adquirirlas, dado el interés de la ONG de difundir el modelo y eventualmente poder vender sus servicios.

Al parecer, el diseño del modelo incorporó a la ONG y a la cooperación técnica internacional como recursos y elementos necesarios en la implementación del mismo, ya que sin ellos la propuesta no es viable ni sostenible (tomando en cuenta el nivel de inversión y los conocimientos necesarios).

Cabe recalcar que en caso sean los campesinos o los empresarios agrarios los que implementen el modelo, la ONG se vería beneficiada, como lo ha hecho hasta ahora. Con base en la situación creada, ha logrado diseñar y validar un modelo que solo alcanza difusión con la Cooperación Técnica Internacional y el apoyo de algunas empresas privadas, por lo que la difusión es focalizada en los lugares de interés de estas últimas (implementación selectiva).

Si lo anterior aporta elementos a partir de los cuales pueden formularse nuevas cuestiones, ¿cómo es posible atender un conflicto de uso de espacio con una propuesta de este tipo? ¿Cómo se asocia una propuesta de desarrollo sostenible que nace excluyendo de su diseño

a los supuestos beneficiarios? O mejor cabría decir ¿el desarrollo de quién se busca con una propuesta de este tipo? Creemos que los comentarios que puedan hacerse y las preguntas que pueden plantearse no terminan.

CÓMO AFECTAN A LA COMUNIDAD LOS PROYECTOS EN ZONAS RURALES

Es abundante la literatura sobre las precarias condiciones de vida de los pobladores del ámbito rural, en donde se ubica la población más pobre del país. El ingreso familiar *per cápita* de los hogares rurales es la cuarta parte del de los ubicados en la zonas urbanas, el promedio de vida es nueve años menos que en las urbes y la mortalidad infantil es el doble que en las ciudades. Además, por cada analfabeto en la zona urbana hay cinco en la rural.

A la vez, los estudios indican que las capacidades de los hogares rurales para salir de esta situación por sí solos es limitada. En tal sentido, los proyectos de desarrollo se han convertido en el principal vehículo para mejorar sus condiciones de vida, tanto desde la concepción del Estado como de las ONG o la iglesia, que tradicionalmente han sido los principales agentes de desarrollo en estas zonas.

Sin embargo, en el área rural unas comunidades o localidades se encuentran en mejores condiciones que otras, e incluso al interior de ellas unos hogares están mejor ubicados que otros. Aunque en términos generales comparten problemas semejantes, las posibilidades de desarrollo son más limitadas en unos que en otros.

Lo anterior se asocia a la idea de focalizar la intervención y por tanto a los beneficiarios de los proyectos. Pero aun cuando esta focalización se realice bien, la población con necesidades no siempre puede ser incorporada como destinataria de los proyectos (población objetivo), y mucho menos siempre es finalmente la usuaria o beneficiaria de los mismos.

Además, para que estos vehículos del desarrollo –es decir, los proyectos– funcionen, es necesaria la cooperación de las comunidades destinatarias o al menos de los beneficiarios directos del proyecto, es decir, el desarrollo de un proceso en el que dos o más personas o grupos (el agente de desarrollo, los pobladores de la comunidad o al menos los beneficiarios o usuarios directos) actúen conjuntamente en

la consecución de un objetivo común (que puede ser el objetivo del proyecto que tiene beneficiarios en la comunidad)²⁷.

Sin embargo, entre las relaciones de cooperación existen grados, y cabe la posibilidad de que una parte puede aprovechar más que la otra del objetivo deseado, pero en la medida en que se mantenga el esfuerzo conjunto para alcanzar el objetivo se podrá hablar de relaciones de cooperación. Cabe precisar, como sostiene Fichter, que un mero interés personal, la lealtad a los grupos o personas y a sus ideales, el temor al ataque por parte de otro grupo o persona, o la básica necesidad estructural de mutua dependencia, puede intervenir en las relaciones de cooperación permitiendo la integración, cohesión, armonía y solidaridad social²⁸.

Para examinar las relaciones de cooperación en los proyectos de desarrollo debe considerarse dos elementos: (i) si bien los proyectos priorizan una porción de población, esto no garantiza que se beneficien por completo de aquel o que otros que no tienen la necesidad aprovechen del mismo, aun sin haber cooperado en su materialización; (ii) dados los débiles sistemas de cooperación o colaboración comunal, no queda muy claro el tipo de vínculo que mantendrán las comunidades y sus pobladores (beneficiarios directos o indirectos) con el proyecto, ni el incentivo que tendrán de cooperar con el mismo.

Esta situación es evidente cuando todos los miembros de la comunidad se convierten en beneficiarios directos del proyecto, esperando un elevado nivel de cooperación y éste es limitado, cuestionando la viabilidad del proyecto, que tradicionalmente requiere cooperación de los potenciales beneficiarios, principalmente a través del aporte de insumos locales o mano de obra.

Esta situación es importante si se considera que en la etapa de diseño muchos de estos proyectos, la comunidad o los potenciales

27. Aun cuando el objetivo del proyecto pueda ser el objetivo último para el agente de desarrollo, puede ser un objetivo intermedio para los beneficiarios, es decir ser empleado como un medio para un objetivo mayor. Por ejemplo, la introducción de una nueva variedad de papa puede ser el medio para que la comunidad mejore los niveles nutricionales de sus pobladores (objetivo de la ONG), mientras para la comunidad la nueva variedad de papa es el medio para incrementar sus ingresos vía venta de productos, por lo que sus miembros cooperan para que el proyecto tenga éxito.

28. Fichter, Joseph H.: *Sociología*.

beneficiarios ofrecen cooperar para que el proyecto se implemente y ejecute; y cuando éste se encuentra en marcha no cooperan para su materialización, poniendo en peligro lo viable y lo sostenible que puede ser²⁹ minimizando la contribución del proyecto, del esfuerzo desplegado y de la inversión realizada.

En tales casos, solamente una parte de los beneficiarios coopera para lograr la implementación y/o ejecución del proyecto, pero toda la comunidad o los beneficiarios potenciales algunas veces participan de su uso, beneficiándose sin haber contribuido a su materialización o a su mantenimiento³⁰.

Esta situación genera resentimientos y demandas respecto de los que se han comprometido y no responden a tal compromiso, las que muchas veces se documentan mediante actas de reuniones, y pueden contribuir a la generación o reanudación de viejos conflictos.

Además, los proyectos son intervenciones externas que generan ciertos procesos o aceleran la marcha de otros, y por tanto pueden dar lugar a cambios en las características que tradicionalmente han funcionado en las comunidades, acelerando ciertos desequilibrios, desencadenando conflictos que han permanecido más o menos disimulados y/o creando nuevos puntos de desencuentro.

Debemos entender una relación de conflicto como un tipo de enfrentamiento en el que cada parte involucrada desea ocupar una posición incompatible, parcial o más general, respecto de los intereses y objetivos de la otra parte. La percepción de la incompatibilidad de los objetivos determina la manera en que los miembros de una parte llegan a considerar y a tratar a los miembros de la otra, y condicionan el desencadenamiento de conductas hostiles en unos casos, aunque esto último no es requisito para considerar que el conflicto se ha producido. En consecuencia, existe conflicto cuando las partes llevan a cabo acciones que son mutuamente incompatibles, independientemente de la naturaleza de ellas, por lo que puede estar acompañado de expresiones de agresividad, tales como gritos, hostilidad en el ges-

29. Algunos proyectos luego de concluidos no han contado con el mantenimiento respectivo al que se había comprometido la comunidad, y han comenzado a deteriorarse.

30. Es el caso de los caminos, la escuela, el puesto de salud, etcétera.

to, etcétera, o, por el contrario, constituir una actitud esencialmente cerebral, inexpresiva, pero de alta tensión conflictiva³¹.

Además, debe diferenciarse el conflicto de otras situaciones que pueden estar asociadas a él, por ejemplo no se “le debe confundir con los intereses antagónicos: éstos pueden conducir al conflicto pero no son conflictos en sí. Difiere también del malentendido o de la agresividad que es solo un estado psicológico; de la hostilidad o de los sentimientos hostiles; de la irreconciliabilidad lógica de metas e intereses; de la tensión o de la rivalidad. Éstas últimas son actitudes y comportamientos que pueden hallarse en el conflicto, que pueden magnificarlo y ser fuente del mismo, pero no son sinónimo de éste ni por sí solos constituyen requisitos suficientes para que surja”³². En la relación del conflicto una parte gana lo que la otra pierde; es decir, el beneficio de cada parte solo es alcanzable a través del perjuicio inevitable de la otra, y requiere actuar o dejar de hacerlo para conseguirlo³³.

Un aspecto adicional es que el conflicto no es necesariamente negativo en las comunidades, siendo uno de los principales medios de cambio social en ellas; es decir, sin que necesariamente implique el enfrentamiento destructivo entre los miembros, la posición hegemónica puede paralizar el proceso de cambio y en su reemplazo conducir a un nuevo estado de cosas, aunque esto no significa que el cambio sea mejor o peor. Solamente implica que éste se produce.

Lo anterior solo puede entenderse si se considera a la comunidad como compuesta por un conjunto de individuos que tienen intereses individuales y colectivos que se agrupan en función a estos últimos (grupos de interés) y que, en la medida en que adquieren influencia sobre los demás miembros, las instituciones y organizaciones de la comunidad, se convierten en grupos de poder.

31. Ministerio de Educación/Comisión Nacional Permanente de Educación para la Paz/PNUD: *Cultura de paz*.

32. San Martín, Alejandro: “Esquema para un trabajo de investigación sobre el conflicto en la sociedad peruana”, en *Siete en sayos sobre la violencia en el Perú*. Lima: Asociación Peruana de Estudios e Investigaciones para la Paz/Fundación Friedrich Ebert.

33. San Martín, Alejandro, *op. cit.*

Sin embargo, estos grupos, así como los individuos, permanentemente están buscando mejorar o afianzar su posición en la comunidad y es en función a estos criterios que juzgan las actividades de la comunidad y los procesos que se encuentran en marcha en ella (incluidos en ellos los proyectos), y por tanto definen el tipo de su participación y el grado de cooperación o de oposición que desarrollarán.

Cuando estas posiciones se tornan contradictorias y alcanzarlas solo es posible a costa del perjuicio de los otros, comienza a generarse un nuevo conflicto, que se convierte en tal cuando los actores comienzan a realizar acciones para alcanzar sus objetivos, aunque esto implique el perjuicio de otros (los objetivos de unos son posibles solo a costa de los objetivos de otros).

De esta forma, pueden identificarse situaciones de conflicto entre distintos grupos y personas, a partir de las acciones que realizan para concretar sus objetivos en contraposición a los de otros actores y con clara conciencia de ello. Por ejemplo, lo que se observa en las acciones para perpetuar la siembra a partir de lo que hacen los productores más solventes (financiando parte de la cosecha) y los que se encuentran buscando un programa de crédito para eliminar tal sistema; o entre los que aprovechan permanentemente el agua del río mediante una serie de canalizaciones temporales y los que buscan una canalización de concreto para que el agua llegue a sus tierras; entre los que buscan emplear controladores biológicos de plagas y los que utilizan plaguicidas que también afectan las parcelas de los primeros; o los que utilizan áreas en la comunidad para el pastoreo y los que prefieren la reforestación de estas zonas; o entre los que están a favor de la construcción de una escuela y los que desean que esos recursos se inviertan en un canal.

Muchos de estos conflictos —que algunos autores denominan latentes— se hacen visibles en los procesos de diagnóstico rápido participativo, en los que se reúne información no solo de los problemas y recursos de las comunidades, sino también de las alternativas de solución que presentan los pobladores y los grupos a los que éstos pertenecen, mostrando posiciones completamente contradictorias y generando discrepancias entre los miembros de la comunidad.

Al preferir una u otra alternativa, los proyectos presentan en su implementación o ejecución ventajas para uno u otro grupo, y se

desencadenan comportamientos que evidencian el conflicto. Pero además debe indicarse que un proyecto también puede solucionar un conflicto antiguo en la comunidad, como ocurre al aumentar el volumen de agua a través de una irrigación, desapareciendo la disputa por la escasa agua que traía una rústica canalización. Pero también puede generar conflictos en donde no existían; por ejemplo, los enfrentamientos entre las comunidades cuando tiene que decidirse el curso de una irrigación o de un camino, o entre los miembros de ellas para decidir la zona por donde éste pasará.

Lo anterior es más visible en el caso de las comunidades afectadas por las incursiones de Sendero o de las Fuerzas Armadas en las décadas pasadas, en donde sus miembros optaron por diversas estrategias de cooperación y enfrentamiento (conflicto) con estos actores y, por lo mismo, se acumularon una serie de resentimientos y discrepancias sobre la conducta que deberían asumir los miembros de la comunidad respecto a los grupos en lucha y sobre las propuestas que estos traían.

Estas diferencias generaron conflictos o recalizaron los conflictos subyacentes sobre acceso a agua, propiedades o rencores familiares, y significaron en unos casos la huida de unos miembros o la muerte y desaparición de otros, así como los mecanismos de cooperación hacia una propuesta u otra que les permitiera enfrentar la situación. Es decir, la guerra aumentó los niveles internos de conflictos, y debilitó la organización comunal y los referentes en los que esta se sostenía, e impuso nuevas estrategias de cooperación con un grupo u otro, basadas en el cálculo costo-beneficio de una acción u otra, y del riesgo que éstas implicaban.

En consecuencia, si bien el período de enfrentamiento armado terminó, los conflictos generados en el nivel interno en las comunidades en alguna forma se mantienen y la organización comunal debilitada en ese proceso no ha podido canalizarlos, de modo que en la misma comunidad conviven grupos con distintos objetivos y concepciones sobre qué hacer y cómo lograrlo, sobre a quién incluir o excluir del mismo, y por lo mismo a quién oponerse o con quién colaborar.

Además, debilitadas las relaciones de cooperación y solidaridad que tradicionalmente caracterizaban a las comunidades andinas y los

referentes comunales, la fragmentación social creció y con ello los enfrentamientos entre los grupos, familias e individuos (conflictos).³⁴ La ronda que actuó como canalizadora de los conflictos y como mecanismo de resolución de los mismos, pasado el periodo de violencia se disolvió sin que las organizaciones comunales pudieran cobrar la relativa importancia que tuvieron antes del periodo de violencia³⁵.

Si bien esta no es la situación de las comunidades o localidades rurales en otras zonas del país, es innegable que en ellas los conflictos internos existen, aunque no son muy evidentes porque tienen algún medio de canalización, pero que se hacen más visibles ante el eventual funcionamiento de los proyectos.

Además en todas las comunidades existen grupos de poder local (elites tradicionales) los cuales pueden tener un control hegemónico, disputando o compartiendo el poder con otros grupos y/o liderazgos más recientes, los que representan intereses distintos y por lo mismo actúan de acuerdo a las posiciones antagónicas que configuran la existencia del conflicto³⁶.

Además, los proyectos que se insertan en las comunidades o localidades necesariamente buscan mantener o modificar algún aspecto de las mismas (su organización social, su estructura o tecnología productiva, los niveles de salubridad o educativos) e intentan ser aprovechados por los miembros de la comunidad, unos con más interés que otros, en función a los objetivos que individual o grupalmente persiguen.

De esta forma, las observaciones realizadas indican que, por ejemplo, el servir de capataz en la obra y por tanto ejercer algún control

34. Barreto, Engelbert: Estudio de impacto en las Zonas de Acción Concentrada de Huamanquiua-Sarhua y de Chalhuamayo, Estudios básicos de las ZAC y Documentos de prospección.

35. En varias de estas comunidades, la información reunida para el estudio de impacto indica que la ronda desplazó y anuló a la organización comunal, asumiendo sus funciones o no reponiendo a sus representantes, se convirtió en el principal referente e impuso una dinámica militarizada con castigos y sanciones. Al finalizar el periodo de violencia, no se recompuso la organización comunal, y aun cuando esta funciona en algunas localidades son muy pocos los que le reconocen autoridad (perdida durante el funcionamiento de la ronda).

36. Es decir, pueden haber muchas similitudes entre los grupos, pero también diferencias que en última instancia los enfrenta.

sobre el nivel de esfuerzo o recompensa, el ser capacitado y convertirse en el promotor de salud, o el ser el delegado de la comunidad ante el proyecto, acrecienta el poder de un sector de la comunidad sobre otro y por tanto la posibilidad de materializar sus objetivos sobre otros.

Estudios realizados en otros lugares indican que los estratos más desarrollados de la sociedad rural aprovechan de mejor forma la marcha de los proyectos, mejorando su posición, debido a su mejor instrucción y experiencia, por lo que se encontrarían en una excelente posición para comprender mejor las oportunidades que se ofrecen y para aprovechar estas en beneficio propio³⁷. Otros estudios indican que es posible que la no cooperación o la llamada “resistencia al cambio” por parte de la población sea el efecto reflejo de las experiencias negativas con anteriores programas gubernamentales y que el comportamiento de la gente sea una medida de adaptación a un ámbito inseguro o imprescindible en el que se incluye la conducta del personal gubernamental³⁸.

La información reunida en distintas evaluaciones de proyectos de desarrollo rural indica que las personas con mejor nivel de instrucción o de contacto con el mundo exterior se encuentran más propensas a realizar comparaciones, por lo que tienen mayor conciencia de los cambios que estarían teniendo lugar como variaciones en el ingreso de las familias, crecimiento de la población, aumento de los contactos con el mundo exterior, variación de la capacidad productiva de las parcelas, reducción del número de miembros en las familias, mejoras en los niveles educacionales, progresivo deterioro de las formas tradicionales de cooperación, realización de obras y/o servicios públicos, incremento de las intervenciones del gobierno y otros agentes de desarrollo, así como de los factores que contribuyen positiva o negativamente en ellos.

A la vez, los proyectos han modificado los roles familiares, aunque en diverso grado, al ganar protagonismo la mujer en el manejo de sus unidades de producción, lo que ha sido favorecido por el empleo urbano o en otra parcela que asume su pareja como estrategia

37. Bertholet, Christian: *Puno rural*.

38. Cernea, Michael, *op. cit.*

de generación de ingresos, o de labores agrícolas de las que no puede desprenderse el varón, así como por los roles que han asumido las mujeres en los comités de vigilancia nutricional y de salud, o en los clubes de madres con los que trabajan las ONG.

Adicionalmente, los agricultores capacitados por estos proyectos pueden aprender a valorar los recursos con que cuentan en sus unidades productivas, y aunque están conscientes del daño que provocan los agroquímicos en la fertilidad del suelo y la salud, no siempre dejan de emplearlos. Algunos productores todavía miran con cierta desconfianza o incredulidad las técnicas de manejo ecológico. Sin embargo, la mirada a algunos proyectos indica que en donde han existido incentivos para la adopción, esta ha sido más rápida, aunque no por ello mucho más numerosa.

En donde la presencia de experiencias anteriores de agroquímicos ha existido (como es el caso de la cuenca del Ausangate en Cusco), la introducción de técnicas de manejo ecológico es empleada por los productores de forma paralela a las químicas, e incluso dentro de una misma parcela. Esto, entre otras cosas, aparece condicionado por los costos de los químicos y la forma complementaria en que se emplean las técnicas ecológicas. A la vez, los costos de los químicos desalientan su empleo.

Las técnicas de manejo ecológico de suelo ha tenido más acogida que las técnicas de manejo de plagas en la población de las zonas en donde los cursos se han realizado. Al respecto debe decirse que una menor cantidad cosechada o productos de menor tamaño les hacen sentir que sus tierras pierden fertilidad, y por tanto se convierte en un problema que es necesario atender con prontitud.

Los recursos que requiere el manejo ecológico tienen que ver generalmente con el trabajo, los conocimientos que el agricultor debe utilizar y con los insumos que unas veces encuentra en su propio predio. La ausencia de estiércol y de recursos con qué adquirirlo —por ejemplo en esta zona del Ausangate— ha limitado las técnicas de conservación de suelos a simples prácticas como el arado, surcos a nivel o zanjias. Asimismo, en lugares donde el empleo de agroquímicos ha sido práctica común, éstos siguen resultando atractivos para el agricultor debido al menor empleo de tiempo y esfuerzo que demandan.

Es decir, por un lado los proyectos generan, aceleran o paralizan un conjunto de procesos dentro de las comunidades, pero algunos

logran generar situaciones no buscadas sobre las que es necesario reflexionar desde su diseño, implementación o ejecución. Por tanto, es necesario considerar los impactos sociales de los proyectos de conservación de suelos o manejo de recursos naturales; pero también los impactos que sobre el medio ambiente generan los proyectos sociales o productivos. Y por lo mismo, la forma como se articula pobreza y preservación del medio ambiente.

BIBLIOGRAFÍA

BARRETO, Engelbert

1998 *Estudio de impacto en las Zonas de Acción Concentrada de Huamanquiquía-Sarhua y de Chalhuanayo*. Ayacucho. Documento de trabajo.

BERTHOLET, Christian

Puno rural.

BOADA, Hugo

1992 *PRODERM. Acciones de desarrollo y cambios en Anta*. Cusco: NEI.

BOBADILLA, Percy y otros

Diseño y evaluación de proyectos de desarrollo.

BOBADILLA, Percy y Engelbert BARRETO

“De la confrontación a la cooperación. Estado y ONG, 1970-2000”, en *Debates en Sociología*.

CARE

1995 *Manual del facilitador. Guía práctica para facilitar talleres de evaluación de proyectos con enfoque de impacto*. Lima: CARE.

CERNEA, Michael

1995 *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural*. México: Fondo de Cultura Económica.

COHEN, Ernesto y Rolando FRANCO

Evaluación de proyectos sociales.

DEL CARPIO, Olga y otros

1992 *El impacto de los proyectos de desarrollo en sierra*. Cusco: CBC.

FEINSTEIN, Osvaldo

1994 *Experiencias latinoamericanas en seguimiento y evaluación*. Quito: FIDA.

FICHTER, Joseph H.

1982 *Sociología*. Barcelona: Editorial Herder.

GIANOTTEN, Vera y Ton DE WIT

1987 “Desarrollo rural: Problemas y estrategias”, en *Organización campesina: El objetivo político de la educación popular y la investigación participativa*. Lima: TAREA.

ILPES

Guía para la presentación de proyectos.

LOW, Frank y Manuel PAULET

1997 *Conservación de suelos. Control de la erosión por el agua.* Lima: Universidad Nacional Agraria La Molina.

MANRIQUE, Nelson

1988 “¿Adónde va la promoción campesina?”, en *Debate Agrario*. Lima: CEPES.

Ministerio de Agricultura

1990 *Manual de Conservación de Agua y Suelos. Manual B: Normas de Clasificación, Diseño y Construcción.* Lima: Programa Desarrollo y Uso de las Aguas y de los Suelos (Ub: S/625.P4/P45 – B.C.PUCP).

PACT

Manual de planificación participativa en ámbitos locales. Lima: PACT.

PANIAGUA, Alberto

1992 “Estado y desarrollo rural: Historia de un difícil encuentro”, en *Debate Agrario*. Lima: CEPES.

PLAZA, Orlando

“Cambio social y desarrollo rural”, en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA III*. Lima: SEPIA.

1998 *Desarrollo rural. Enfoques y métodos alternativos.* Lima: PUCP.

SAN MARTÍN, Alejandro

“Esquema para un trabajo de investigación sobre el conflicto en la sociedad peruana”, en *Siete ensayos sobre la violencia en el Perú*. Lima: Asociación Peruana de Estudios e Investigaciones para la Paz/Fundación Friedrich Ebert.

LOS INCENTIVOS EN EL MANEJO DE SUELOS Y AGUA: UN ESTUDIO DE CASOS DE LA SIERRA SUR

MASAL*

Los programas conducidos por entidades de desarrollo dan a menudo prioridad al uso de incentivos para motivar a los campesinos al manejo y conservación de suelos y agua (MCSA) en las laderas de nuestra serranía, expuestos a una permanente amenaza de erosión. De esta manera buscan cambiar el comportamiento de los agricultores ante el medio ambiente, el que a su vez está condicionado por la compleja topografía andina, las tecnologías disponibles, la necesidad de los campesinos de expandir los terrenos de cultivo y las políticas gubernamentales y no gubernamentales.

Los incentivos más comunes que se incluyen en los programas son los denominados incentivos materiales o directos. Los argumentos más utilizados por los proyectos para sustentar el uso de este tipo de incentivos son:

- los campesinos son demasiado pobres para asumir riesgos, ya que destinar recursos y tiempo en la conservación de suelos puede reducir las opciones de abastecer necesidades básicas inmediatas por la promesa de mejorar los ingresos futuros;
- se requiere fuertes inversiones en mano de obra para realizar prácticas de conservación de suelos;
- existen fallas de mercado que no permiten a los campesinos recibir los beneficios de su inversión, ya que existe una divergencia entre los retornos privados y sociales de la conservación.

Las evidencias demuestran que mediante la entrega de incentivos materiales los proyectos no siempre obtienen los resultados espera-

* Contribución de Augusto Cavassa y César Bedoya, Consultores. Asesoría y revisión del documento final: Willi Ege y Marco Sotomayor.

dos. Un aspecto negativo de este tipo de incentivos es que permite manipular la participación de la población, poniendo excesivo énfasis en la ejecución de prácticas de conservación de suelos, dejando de lado o en segundo plano otros aspectos importantes, como asegurar la transferencia y difusión de estas prácticas en la población, o analizar la relación de las alternativas productivas, organizativas y de gestión implementadas con la sostenibilidad de las propuestas.

Por el lado de los campesinos, las evaluaciones disponibles (Giger 2000; Schrader 1998) muestran que los incentivos ocasionan que:

- las familias decidan implementar prácticas que no requieren en vista de que es la única manera de acceder a los incentivos;
- no estén dispuestos a realizar prácticas de manejo y conservación de suelos y agua si es que no están acompañadas con incentivos y, cuando estos cesan, simplemente las dejan de lado;
- demanden incentivos para adoptar nuevas tecnologías, lo cual constituye un obstáculo para que —por su propia cuenta y con sus propios medios— puedan identificar soluciones a sus problemas;
- se refuerce el paternalismo (los campesinos siempre estarán esperando ayuda para la solución de sus problemas) y el conformismo (al recibir los incentivos en calidad de regalos estará ausente en ellos la crítica al incentivo recibido y al trabajo realizado).

Las experiencias observadas han permitido comprobar la relatividad de la posición que argumenta la imposibilidad de promover resultados significativos en la adopción de medidas y prácticas de conservación de suelos si es que no se cuenta con incentivos materiales. Muestra de ello es que:

- existen proyectos que sin emplear incentivos tienen un impacto positivo de largo plazo;
- existen ejemplos de conservación de suelos en áreas donde no hay presencia significativa de proyectos;
- los proyectos que más disponen de estos incentivos no son los que logran mejores resultados respecto a la sostenibilidad de la propuesta.

Aun existiendo la legítima necesidad de apoyar a los pequeños productores campesinos en los esfuerzos por conservar el medio ambiente, es necesario plantearse la interrogante sobre si los proyectos, utilizando incentivos materiales o directos enfocados hacia el uso sostenible de los recursos suelo y agua, pueden contribuir a que los resultados tengan impactos sostenibles y que sean replicables a escala

mayor. Tomando esta inquietud como suya, MASAL¹ promovió la realización de este estudio como una forma de obtener respuestas y propuestas sobre el papel de los incentivos en la gestión sostenible de los recursos suelo y agua.

LOS OBJETIVOS Y EL ALCANCE DEL ESTUDIO

El estudio busca contribuir a la discusión sobre políticas de incentivos, un factor de tratamiento complejo, y muchas veces conflictivo, en las estrategias de intervención de diversos programas/proyectos públicos y privados. Con este propósito es que se evalúa los cambios en la vida de los comuneros participantes en proyectos que, bajo el empleo de incentivos diversos, buscaban lograr la gestión sostenible de los recursos naturales. En esta medida, el trabajo realizado encaja en la estructura de un “estudio de impacto” sobre la labor que vienen realizando entidades públicas y privadas con el propósito de promover la conservación de suelos y agua en zonas de ladera².

Sobre la base de estudios de casos se buscará responder a los siguientes interrogantes centrales: ¿Las prácticas de MCSA promovidas a través de incentivos generan mayores ingresos y mejoran los niveles de sostenibilidad de las actividades productivas de los campesinos y de las comunidades? ¿Quiénes son los principales beneficiarios del uso de incentivos en los ámbitos microrregionales intervenidos? ¿Bajo qué circunstancias las prácticas de MCSA implementadas a través de incentivos tienen un mayor impacto en la pobreza?

¿En qué medida los beneficios derivados de los incentivos promueven una relación más equitativa de género? Las ganancias generadas por las prácticas de MCSA con uso de incentivos, ¿son sostenibles desde la actividad productiva o se limitan a la retribución provenien-

1. MASAL puede ser entendido como un conjunto diverso y dinámico de socios de los sectores público y privado que realizan y facilitan acciones concertadas en investigación, capacitación y desarrollo, con el fin de contribuir a la equidad y bienestar de la población en la ecorregión andina.

2. Antes que emitir un juicio global sobre las entidades que implementan prácticas de MCSA, se busca saber cuándo, cómo y por qué los incentivos directos entregados por los proyectos permiten conseguir los objetivos, y cómo los beneficiarios perciben este proceso en su conjunto.

te de los incentivos directos? ¿Qué tipo de productos nuevos y actividades de promoción de negocios han surgido desde los campesinos que implementaron prácticas de conservación mediante incentivos directos o indirectos? ¿Qué tipo de impactos ambientales son generados mediante las intervenciones que fomentan prácticas de MCSA con uso de incentivos? ¿Existe alguna relación positiva directa entre el uso de incentivos y algunas prácticas de conservación de suelos?

EL ÁMBITO DEL ESTUDIO

El estudio se realizó en cuatro microrregiones ubicadas en los departamentos de Cusco y Apurímac, caracterizadas por una configuración y problemáticas diferentes, donde vienen interviniendo distintas organizaciones de desarrollo. Las características de las zonas estudiadas están detalladas en el cuadro 1:

- La microcuenca de Pacucha (Andahuaylas-Apurímac), ámbito sin antecedentes de trabajos en conservación de suelos, donde el proyecto MARENASS inició en 1998 una experiencia piloto basada en incentivos indirectos (premios en concursos, capacitaciones) y orientaciones para una mejor inserción en el mercado.
- La microcuenca de Piuray (Urubamba-Cusco), ámbito con fuerte intervención de Pronamachcs y la ONG Arariwa durante toda la década del noventa, donde estas instituciones utilizaron incentivos materiales (pago de jornales, entrega de alimentos por trabajo, entrega de herramientas e insumos en donación).
- La microcuenca de Pomacanchi (Acomayo-Cusco), zona donde tuvo especial importancia la presencia del Instituto de Manejo del Agua y Medio Ambiente (IMA) desde 1992, organización que promueve trabajos de conservación de suelos mediante la valoración del trabajo campesino (en jornales) para orientarlo a inversiones en infraestructura y equipamiento comunal.
- La microcuenca de Occoruro (Espinar-Cusco), zona sin antecedentes en MCSA y de exclusiva presencia de Pronamachcs desde 1996. Esta institución inicia su intervención con un programa de formación de extensionistas en conservación de recursos naturales y entregó incentivos materiales sin condicionar esta entrega a la ejecución de trabajos de conservación.

Cuadro 1
CARACTERIZACIÓN DE LAS ZONAS DE ESTUDIO SELECCIONADAS

Momento del proyecto	En ejecución		Consolidación	Post-proyecto
Microcuenca	Pacucha	Occoruro	Piuray	Pomacancha
Instituciones	MARENAS*	PRONA-MACHCS	PRONA-MACHCS/ Arariwa	Ima
Inicio de la intervención	1998	1996	1989	1992
Tipo de microcuenca	Exorreica	Mesorreica	Exorreica	Endorreica
Confluencia de las aguas	Laguna de Pacucha/ río Endorape	Río Occoruro	Laguna de Piuray	Laguna de Pomacancha río Chuquicahua
Altura de las principales agrupaciones poblacionales	3 450 msnm	4 100 msnm	3 700 msnm	3 600 msnm
Población de residencia permanente (familias)	610	350	900	2 156
Incentivos				
1. De mercado	X		X	X
2. Institucionales: Derechos de propiedad		X		
3. Directos: Pago de jornales, alimentos por trabajo		X	X	X
4. Indirectos: Concursos	X			
Organización de los operadores de RRNN				
1. Familiar	X	X	X	X
2. Comunal o sectorial	X	X	X	X
3. Espacios de intercambio multicomunal sobre la laguna	X		X	X
4. Organización multicomunal para el mantenimiento de obras				X
5. Comité de gestión de la cuenca			X	
Beneficios esperados de las prácticas de MCSA				
1. Incremento en el VBP	X	X	X	X
2. Disminución de la varianza en los ingresos	X	X	X	X
3. Mejoras en la salud	X	X	X	X
4. Aumento del valor de la tierra	X	X	X	X
5. Aumento del valor del paisaje			X	X
6. Conservación de la biodiversidad	X		X	X
7. Reducción de daños por deslizamientos de agua y suelos			X	X
8. Incremento en la oferta de agua para consumo de la ciudad			X	
Apropiación de los beneficios del MCSA				
1. Familias productoras residentes	X	X	X	X
2. Propietarios individuales de tierras de cultivo no residentes	X		X	
3. Comunidades campesinas	X	X	X	X
4. Empresa de agua			X	

* Está también presente Pronamachcs, pero solo de manera puntual.

FUNDAMENTOS CONCEPTUALES SOBRE EL MCSA

En la sierra la estabilidad de los suelos es precaria, ya que son potencialmente vulnerables a la degradación cuando son incorporados a los procesos productivos. Las laderas no son naturalmente frágiles; lo que las hace frágiles es el manejo que se hace del suelo al momento de explotarlas con fines agrícolas. Este hecho conlleva la reducción en la productividad actual y futura de la tierra como consecuencia del empobrecimiento del suelo.

El crecimiento poblacional en las comunidades genera una progresiva partición de tierras que, a su turno, implica un uso más intensivo de las mismas y la simultánea incorporación de áreas cada vez más marginales. La intensificación en el uso de la tierra por encima de la tasa óptima de extracción del suelo trae como consecuencia que su capa arable deje de ser renovable. Esto impone una reducción en el flujo de beneficios del recurso, lo que representa un costo para las generaciones futuras.

En el contexto de una agricultura más intensiva y comercial, la tierra es tratada como un bien de capital, donde un requisito para obtener ganancias de las inversiones es poder vender esa tierra en un mercado en el que sea posible valorizar esas inversiones. El hecho de establecer o fortalecer los derechos de propiedad sobre la tierra genera en el usuario los incentivos para conservar los recursos naturales y utilizarlos de una manera óptima; la inseguridad de tenencia es simplemente la falta de derechos de propiedad claramente establecidos.

En tanto, en el caso de las comunidades campesinas coexisten el uso colectivo sobre bosques y pastizales y “privado” sobre casas y chacras familiares. Cuando la tenencia de la tierra es segura, la inversión en conservación tiene dos clases de beneficios:

- Primero, el beneficio de preservar el flujo de ingresos futuros por el uso de la tierra.
- Segundo, las inversiones tienen el efecto de preservar o mejorar el valor de la tierra como un bien de capital³.

Por lo tanto, el problema de la conservación de suelos no reside en la ineficiente operación de los mercados sino más bien en su inexis-

3. Para obtener este segundo beneficio debe existir el derecho a vender la tierra como un bien.

tencia o en la presencia de fallas en ellos, derivadas de información asimétrica, externalidades como bienes públicos, etcétera. La inversión se justifica en tanto genere un mayor flujo de recursos (rentabilidad) que pueda reflejarse en el valor de la tierra, pudiendo esperarse que el precio de la tierra aumente por varias razones:

- el incremento de los rendimientos de los cultivos;
- la generación de externalidades positivas;
- el cultivo de nuevos productos;
- el uso de terrenos que antes eran improductivos.

En este marco, en el que se busca entender y explicar la influencia de los proyectos que promueven prácticas sostenibles de manejo de suelos y agua con el empleo de incentivos, debe considerarse que la erosión tiene potencialmente dos clases de costos económicos:

- Primero, la pérdida de la productividad de las parcelas erosionadas constituye un costo directo que afecta al campesino.
- Segundo, el impacto fuera de la finca, la externalidad de erosión, tiene un costo indirecto que puede o no ser sentido por el campesino.

Muchas de estas externalidades afectan directamente a la parcela (protección contra las heladas, reducción de la erosión, mejor drenaje y aprovechamiento de la humedad, etcétera); otras benefician al conjunto de parcelas de la zona (preservación del recurso hídrico, control de vientos, control de cárcavas, etcétera). Una de las externalidades positivas que incide directamente en las parcelas que poseen andenes es la reducción de los riesgos climáticos. Estas características deberían verse reflejadas en el precio.

Los incentivos, al promover la inversión en prácticas mecánicas de conservación de suelos, se relacionan con la capacidad de generar acciones cooperativas y de interactuar dentro del ámbito donde se producen los efectos del MCSA. Los campesinos pueden trabajar en sus fincas individualmente o en cooperación con otros, pero la creación o rehabilitación del capital natural de la cuenca requiere una participación colectiva, en el entendido que su capacidad productiva depende de la capacidad de acogida del ecosistema de la cuenca. Por lo tanto, de no existir prácticas de MCSA en las áreas colectivas de las zonas altas, las tierras bajas disminuirían sus posibilidades productivas. Este aspecto es clave al analizar la sustentabilidad de la acción

humana en el medio rural, considerando que la conservación de suelos responde a las características de una función de demanda derivada del incremento de la demanda de productos agropecuarios.

VISIÓN DE LOS CAMPESINOS SOBRE EL USO DE INCENTIVOS

VISIÓN Y PREFERENCIAS DE LOS CAMPESINOS

Un efecto inmediato percibido por los campesinos del uso de incentivos materiales es su efectividad para convocar la participación en los trabajos de MCSA. Pero al permanecer estos incentivos durante un tiempo prolongado, se genera una compleja relación de mutua dependencia entre comuneros e instituciones. En los talleres surgió una visión ambivalente, pero crítica, sobre los incentivos materiales, lo que es particularmente notorio en los casos de Pomacanchi y Piuray. En sus palabras, manifestaban:

... los incentivos son como una medalla de dos caras: por un lado estimulan para trabajar y, por otro, crean dependencia... mal con ellos, peor sin ellos...⁴. La gente con los incentivos nomás se mueve; ahora, si hay que faenar para la comunidad difícil es juntarlos ‘¿Qué (cuánto) hay?’, preguntan primero.

Los incentivos “más movilizadores para el trabajo” son los jornales pagados en dinero o alimentos y, en menor medida, la entrega de herramientas, semillas e insumos químicos, en ese orden (véase el esquema 1). En cualquier caso, los agricultores no exponen una visión pasiva y complaciente sobre el efecto de los incentivos, pues la valoración que hacen de ellos es de un lado positiva, al reconocer que son un elemento dinamizador del trabajo, y de otro, negativa pues es un mecanismo que distorsiona el comportamiento al interior de la comunidad.

4. Cabe considerar que también otras instituciones de las mismas zonas que trabajan en salud o en la construcción de infraestructura social (caminos, salones comunales, etcétera) apelan igualmente al uso de incentivos para promover la participación campesina. En tal sentido, cuando los campesinos se refieren a la configuración de un comportamiento dependiente o “adicto al incentivo”, están considerando no solamente a los proyectos que promueven las prácticas de MCSA.

Obtener nuevos conocimientos, acceder a nuevos mercados y fortalecer de la organización son “efectos positivos” esperados que deben ser internalizados en las estrategias de los mismos programas, para potenciarlos en términos de sostenibilidad.

De manera más desagregada, las ventajas y desventajas respecto de los tipos de incentivos por microcuenca estudiada están sintetizadas en el esquema 2.

Esquema 1
EFECTOS ATRIBUIDOS A LOS INCENTIVOS

Negativos	Positivos
<ul style="list-style-type: none"> • Causa dependencia incremental • Genera conflictos por envidias internas • Provoca desatención de otras faenas comunales • Ocasiona apatía respecto a otras labores en la comunidad • Establece un vínculo oportunista con las instituciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estimula el trabajo en MCSA • Alienta el espíritu de superación • Genera niveles de competencia interna • Permite enlazar con instituciones de apoyo • Permite obtener ingreso monetario • Permite realizar obras de infraestructura social y productiva • Permite acceder a nuevos conocimientos • Permite acceder a nuevos mercados • Contribuye a fortalecer la organización.

VISIÓN SOBRE LAS PRÁCTICAS DE MCSA

Los campesinos valoran, por encima de las propias prácticas de MCSA, los incentivos en sí mismos. De manera explícita existe una búsqueda simultánea de beneficios concretos que son proporcionados por los mismos incentivos o como resultado de las nuevas prácticas de MCSA promovidas.

Esquema 2
VENTAJAS Y DESVENTAJAS POR TIPO DE INCENTIVOS

Zona	Institución	Modalidad	Ventajas	Desventajas	Recomendaciones
Pacucha	MARENASS	Fondo comunal Concursos Capacitación	Alienta espíritu competitivo Alienta participación y organización Formación de nuevas generaciones Libre disponibilidad del incentivo	Desavenencias internas por los resultados de los concursos Preferencia por las mujeres Reducida cobertura (pocas familias participan y ganan)	Mayor injerencia de la institución en los concursos. Incrementar “premios consuelo” Mayor supervisión de los trabajos Proseguir con capacitación y asistencia técnica Coordinar con otras instituciones de la zona
	Pronamachcs	Herramientas Capacitación Obras	Disponibilidad de herramientas	Últimamente, un solo tipo de incentivo Priorizan lo comunal	Variar incentivos (capacitación, semillas, etcétera)

Esquema (continuación)

Zona	Institución	Modalidad	Ventajas	Desventajas	Recomendaciones
Piuray	Arariwa	Jornales (construcción de infraestructura) Capacitación	Fomenta activa participación en las faenas Rápido avance de trabajos de conservación. Importantes obras de infraestructura. Aporta a fortalecer la organización. Fomentan participación femenina Impulsan desarrollo local	Mismo incentivo crea dependencia Han aminorado los incentivos Poca coordinación con otras instituciones Poca atención a las parcelas familiares No se negocian los jornales	Preferible uso libre del incentivo Proseguir con capacitación, asistencia técnica y seguimiento a MCSA Ligar prácticas MCSA al mercado Capacitación especializada en otros temas comerciales
	Pronamachcs	Herramientas Capacitación Obras	Disponibilidad de herramientas	Últimamente, un solo tipo de incentivo. Priorizan lo comunal	Variar incentivos (capacitación, semillas, etcétera)

Esquema 4 (continuación)

Zona	Institución	Modalidad	Ventajas	Desventajas	Recomendaciones
Pomacanchi	IMA	Jornales	Fomenta activa participación en las faenas Importantes obras de infraestructura	Incentivo crea dependencia Desatienden otras faenas comunales Familias buscan instituciones que den mejores incentivos A veces trabajan “de cualquier manera” solo por incentivo No se negocian los jornales	Proseguir con capacitación y asistencia técnica Una parte de los jornales para libre disponibilidad Mayor coordinación interinstitucional Capacitación especializada en otros temas comerciales
Occoruro	Pronamachcs	Herramientas (antes alimentos y obras) Capacitación	Fomenta participación comunal Aprendizaje de prácticas de MCSA que no conocían	Incentivo crea dependencia Conflictos internos por envidia, destrucción de trabajos de conservación Poca atención al tema ganadero	Proseguir con incentivos. Asistencia técnica en prácticas MCSA y en manejo ganadero Capacitación en temas comerciales

En general, los incentivos directos son valorados positivamente cuando se dice que sirven para impulsar la participación de los comuneros en el trabajo en torno a prácticas de MCSA. Sin embargo, reconocen que también generan un lazo de dependencia que condiciona la sostenibilidad de las mismas prácticas. Los potenciales efectos negativos del uso de incentivos materiales se deben a que:

- Los incentivos dificultan determinar si las propuestas promocionadas por los proyectos realmente funcionan; el peligro es que éstos pierdan tiempo y recursos antes de darse cuenta de sus errores.
- Los incentivos pueden ser difíciles de administrar y absorben energía que podría invertirse de mejor forma.
- Los incentivos pueden debilitar el desarrollo de estrategias de los grupos meta para combatir la degradación de suelos mediante su propio esfuerzo.

Frente a ello emerge el planteamiento en torno a la necesidad de desaparecer de manera gradual el uso de incentivos, siguiendo una fórmula que combine el incentivo directo (jornal, alimento, premio) con programas de capacitación especializada y de orientación productiva.

Prácticas de conservación como la forestación son valoradas, pero lo son más las que tienen uso productivo y las que pueden operar como fuente generadora de ingresos. En todos los casos se da por descontado que las prácticas de MCSA deben adecuarse a las condiciones de la zona, tanto productivas como propiamente edáficas. Las externalidades positivas generadas por las prácticas de MCSA, son percibidas por los productores en la medida en que éstas se localizan e internalizan en la propia producción, sin que exista necesariamente una percepción clara de las ventajas que tiene el MCSA para la comunidad en su conjunto o para la preservación del medio ambiente y de las condiciones productivas del entorno.

Sobre los incentivos que son dirigidos hacia la inversión en obras civiles para infraestructura social y productiva, existe una doble percepción: hay quienes plantean que es preciso orientarlos hacia este tipo de prioridades, pero otros prefieren hacer uso directo del jornal. En los casos en que ha sido usado equipo pesado para realizar las prácticas mecánicas de conservación de suelos, se levanta la duda

acerca del mantenimiento que la población piensa dar a estas obras, ya que la falta de involucramiento de los beneficiarios en la ejecución ha derivado en un nulo compromiso para los trabajos de mantenimiento posteriores. Aquí, básicamente han jugado elementos de manipulación política que eran parte de la estrategia del régimen anterior para ganar apoyo social.

Los incentivos que provienen de premios en efectivo (MARENASS) son utilizados de acuerdo a las “necesidades del momento” y de acuerdo a la prioridad que el grupo establece. Por lo pronto, las organizaciones femeninas que se han hecho acreedoras a los premios los usan para gastos particulares, generación de un “fondo rotatorio”, impulsar micronegocios y negocios grupales. En el caso de las herramientas, el uso está pautado por la propia naturaleza de la práctica agrícola, aunque, de modo generalizado, surge el tema de la “calidad de las herramientas”. En otro caso plantearon que era necesario que las sigan entregando cada campaña, pues éstas se malograban o rompían. También surgió el tema de problemas por acumulación de las mismas y al respecto, irónicamente, alguien sostuvo en Piuray que, tal como iban, estaban en condiciones de montar una ferretería.

Existe consenso en señalar la importancia de las acciones de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento. Este tipo de incentivos, que denominamos indirectos, son valorados como mecanismos que “crean capital de conocimiento”, que están menos expuestos al riesgo de la disponibilidad de recursos institucionales para la continuidad de los incentivos directos:

... La capacitación es una herramienta importante para el campesino porque se crea capital de conocimiento que no se acaba, como sí lo hace el incentivo...

Resulta particular que ningún productor mencionara que los andenes ofrecen ventajas para el medio ambiente en su conjunto o para el sistema productivo de la región. Ninguno resaltó la existencia de externalidades positivas, lo que podría estar indicando que:

- o bien las virtudes de la producción con prácticas de MCSA solo se miden en función de las externalidades generadas en beneficio de la propia chacra, las que se internalizan de manera privada a través del propio sistema de producción;

- o bien no existe conciencia de la importancia de las externalidades más allá de la propia parcela;
- o bien estas son mínimas como para ser tomadas en cuenta.

Otro elemento es que no todas las familias se interesan por los incentivos y, menos aún, por las prácticas de MCSA. Las razones alcanzadas son:

- desidia
- falta de espíritu de superación
- conformismo
- otras oportunidades de ingreso (trabajos remunerados en otras zonas, transferencias monetarias de familiares que han migrado)
- debilidad de la organización
- ausencia de presión desde la comunidad (dirigencia)
- escasa dotación de tierras
- falta de confianza en las instituciones, y
- poca difusión de los beneficios de las prácticas de conservación.

Los campesinos manifiestan en los talleres que la productividad de sus cultivos ha quedado estancada y que los rendimientos son menores a los promedios regionales. Esto los ha llevado a optar por cultivos para el consumo doméstico y buscar alternativas fuera de la finca para obtener ingresos. Siendo la escasa rentabilidad de los cultivos el meollo del asunto, no es extraño que hayan mencionado que los incentivos pueden asumirse también como una forma de ganarse la vida, en referencia a los pagos de jornales y entregas de alimentos condicionados a las obras de conservación de suelos:

... trabajar con incentivos se convierte después en una forma honesta de ganarse la vida...

VISIÓN DEL ROL DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS EN EL MCSA

Los comuneros perciben que las estrategias de intervención “vienen empaquetadas” y que ellos las reciben “pasivamente”, de acuerdo a los “beneficios (incentivos materiales) que cada una ofrezca”. Dado este escenario, la participación de los comuneros responde, como ellos manifiestan, a la convocatoria que hacen las instituciones y al fin práctico de “agenciarse los incentivos que ofertan”. Los campesinos ma-

nifestaron tanto en los talleres como en los grupos focales su preocupación por la débil situación en la que están inmersas las comunidades y, en particular, por la pérdida de presencia de las dirigencias comunales.

Una dirigente del Club de Madres en Pacucha sostiene:

... se dice que los *terrucos* fueron los que destruyeron las organizaciones aquí. Algo ha tenido que ver, pero no es todo... desde antes ya, y ahora más, los dirigentes no trabajan. Eso debilita la organización...

Otro comunero plantea, en el taller de Piuray:

... todos estamos de acuerdo en que la organización está mal, no avanza, pocos quieren ser dirigentes... justamente hay que aprovechar estos proyectos para llamar la atención a los demás comuneros, decirles que estas cosas salen si estamos unidos, si trabajamos juntos...

Esta noción de debilidad está asociada a temas como la ausencia de capacidad para dirimir conflictos, el ausentismo en las asambleas y la baja participación en las faenas comunales. Entre las razones que más agudizan esta situación de debilidad destacan:

- el individualismo creciente en las familias comuneras
- la preocupación por agenciarse otros medios de vida fuera de la comunidad
- los cambios y brechas generacionales
- el desinterés para asumir cargos dirigenciales.

La coordinación del trabajo interinstitucional en un mismo ámbito se valora como un “factor importante para evitar la desorganización en la comunidad”.

Un comunero plantea en Piuray:

Es casi tradición que las organizaciones trabajen por su lado cada una, los del Ministerio, los de educación, los de salud, los de ONG, todos... nos exigen unidad, organización, y ellos mismos no coordinan sus tareas...

Se observa, no obstante, que esta coordinación es aún débil en Piuray, reciente en Pomacanchi y en algunos casos inexistentes, como en Pacucha.

En el taller de Pomacanchi, un comunero nos dice:

Es cuestión de ejemplo también. Si vemos que las ONG y que otras instituciones que vienen a apoyar, trabajan juntos, mejor pues, nosotros también tenemos que buscar estar unidos, coordinando estrechamente entre nosotros.

En este punto cabe destacar dos temas explícitamente planteados por los campesinos: (i) la necesidad de un mayor nivel de participación de ellos en el diseño, planificación y programación de los proyectos promovidos en su zona, además de la negociación directa sobre el tipo y uso del incentivo; (ii) la necesidad de un mayor nivel de coordinación interinstitucional entre las organizaciones que trabajan en un mismo ámbito, independientemente de las áreas de trabajo en las que se desempeñen (salud, educación, saneamiento, infraestructura o fomento de prácticas de MCSA).

De los talleres se extrae la demanda que hacen los campesinos por afinar la relación del trabajo entre las instituciones de desarrollo y las organizaciones comunales. Si bien es clave fomentar y formar comités u órganos *ad hoc* para la ejecución y gestión del proyecto, lo es también el mantener un buen nivel de coordinación y trabajo con las dirigencias centrales de las comunidades, considerando que la generación de sinergias promueve eficiencias, en términos de participación y compromiso con la tarea del desarrollo:

No coordinan entre ellas –dice un comunero en Pomacanchi– y eso genera pues problemas porque hacen que los comuneros estén cotejando qué les conviene más, o irse con uno para las herramientas o irse con otros para los alimentos. Deben acordar antes, coordinar... recién estos meses los veo juntos...

Los programas y proyectos de desarrollo operan como elementos que pueden promover la fortaleza organizacional al interior de las comunidades, pero esta situación no es optimada por la misma condición de debilidad en la que ellas se encuentran. Además, es un hecho que la debilidad organizacional de las comunidades se ha constituido en los últimos años en una constante inherente a la vida comunal y al trabajo de promoción de los proyectos.

Un dirigente en Pomacanchi comenta:

... es que no se trata de decir que nos organicemos y así ya, va todo a marchar bien. Para estar organizados y funcionar mejor, también se necesita capacitación en cosas importantes, como planificación, administración y, sobre todo, uso de fondos.

La debilidad puede ser parcialmente superada con la colaboración de los proyectos, pero cabe considerar que estos activan vínculos y dinámicas directamente relacionadas a los proyectos mismos, sin lograr, necesariamente, cambios en escenarios en los que la debilidad organizacional es una condición de trabajo. En cualquier caso, el que este hecho sea explícitamente reconocido y planteado como una pre-ocupación puede significar la oportunidad para darle mayor énfasis al tema de “fortalecimiento de la organización”.

PERCEPCIÓN DE LOS CONFLICTOS Y DE LAS DISTORSIONES QUE GENERAN LOS INCENTIVOS

Los comuneros identifican conflictos latentes entre las instituciones que promueven políticas de incentivos con diferentes metodologías en una misma zona. Pero reconocen que estos conflictos comprometen directamente a dichas instituciones y que es a estas a las que corresponde solucionarlos.

Por lo general son varios los proyectos que trabajan en una misma microcuenca y muchas veces en atención al mismo grupo meta. Los proyectos tienden a promocionar sus propios intereses estratégicos, siendo uno de ellos el poder mostrar rápidamente resultados visibles para asegurar la continuidad de los fondos asignados. Los equipos de trabajo, por lo general, muestran este comportamiento estratégico, y en vez de competir con mejores enfoques y propuestas técnicas, empiezan a competir entre ellos poniendo los incentivos como factor de deliberación.

La manifestación más clara de este problema ocurrió en la microcuenca de Piuray, donde los conflictos entre Pronamachcs y Arariwa subsistieron durante aproximadamente una década. Ambas organizaciones atribuían a la otra el actuar de manera asistencialista y se consideraban a sí mismas como la mejor alternativa, cuyo enfoque aspiraba a generar prácticas sostenibles. En los hechos, la primera entregaba alimentos o herramientas por trabajo y la segunda pagaba jornales; ambas invertían en infraestructura comunal. Se dieron casos en los que los mismos campesinos y campesinas eran presentados por ambas organizaciones como sus promotores y presentaron los mismos trabajos como resultado de la intervención de sus proyectos.

En el fondo de este conflicto se aprecia factores subjetivos que no llegaron a superarse, porque mientras Arariwa⁵ atribuía por un lado que el rezago en la producción se debía a la ausencia del Estado, por otro señalaba que las inversiones de proyectos estatales –entre los que se encontraba Pronamachcs–, obstaculizaban su trabajo y atentaban contra su perspectiva de desarrollo sostenible, debido al carácter clientelista y asistencial del apoyo que brindaba a la población. Por su parte, Pronamachcs consideraba que el pago de jornales que hacía Arariwa provocaba una actitud cómoda en los productores, en tanto demandan una retribución monetaria por trabajos que los benefician directamente.

Lamentablemente, ninguna de estas instituciones ejerció una reflexión crítica sobre sus políticas de trabajo, metodologías y uso de incentivos; ni realizó una evaluación seria sobre la sostenibilidad de su intervención en esta microcuenca. Finalmente, los enfrentamientos se resolvieron mediante un acuerdo entre ellos y la población para potenciar la organización de la microcuenca a partir de la planificación conjunta, que debe iniciarse en el presente año.

Otra manifestación de singular importancia en torno a los conflictos interinstitucionales se ha presentado en Pacucha entre MARENASS y Pronamachcs, respecto de dos asuntos:

1. El promotor que venía trabajando para Pronamachcs fue contratado por las comunidades con fondos transferidos por MARENASS. Este promotor, que debía responder a la directiva comunal, en la práctica actuó como un trabajador más del proyecto MARENASS. Ante esta situación, Pronamachcs decidió reemplazarlo con un promotor voluntario, que empezó a operar con comités de conservación independientes de la organización comunal central.
2. Dentro de la comunidad se han formado grupos de trabajo paralelos que trabajan sin coordinación y con metodologías diferentes.

5. “La actividad productiva en la zona del proyecto... no ha merecido atención de parte del Estado como resultado de la ausencia de políticas sectoriales en detrimento de los pequeños productores campesinos y el desarrollo del sector rural.” A reglón seguido señalan que el gobierno “viene implementando planes y programas de apoyo a la pobreza de corte asistencialista... generando dependencia en vez de promover procesos de desarrollo sostenibles” (véase Asociación Arariwa: *Informe técnico del Proyecto Gestión de los Recursos Naturales para el desarrollo de la Microcuenca de Piuray*, julio-diciembre de 1999, p. 2).

Tanto Pronamachcs como MARENASS disponen de promotores que les brindan cuentas a ellos sobre los avances de sus trabajos de promoción de conservación, mientras que las juntas directivas comunales, en general, carecen de la fuerza suficiente para exigir cuentas a estos promotores.

Se da el caso de que cuando un presidente comunal pide cuentas al promotor identificado con MARENASS, este responde con recelo porque no reconoce en él la autoridad del contratante⁶. En el mismo sentido se orientan las quejas que hace la población sobre los criterios de premiación en los concursos promovidos por MARENASS, toda vez que los mismos participantes perciben desavenencias respecto a la transparencia y confiabilidad de los jurados.

Lo destacable en ambos casos es que el celo profesional desatado entre los funcionarios de ambas instituciones dificulta no solo el intercambio de información entre ellas, sino también la comunicación entre los promotores, y entre ellos y las directivas comunales. Esta situación justifica la necesidad de negociar de antemano con la comunidad, tanto el tipo de incentivo como el destino que se le debe dar, lo que trae a colación nuevamente la importancia de la participación de la población en las decisiones.

EXPLORANDO LA SOSTENIBILIDAD DE LAS PROPUESTAS

La revisión de las experiencias muestra la necesidad de conciliar el debate conceptual con la reflexión para elaborar propuestas consistentes y viables que potencien y hagan eficientes los esfuerzos de desarrollo rural. En este sentido, la sostenibilidad de las acciones de MCSA no solo debe ser vista desde un enfoque de crecimiento económico que mantenga equilibrio con el medio ambiente, sino tam-

6. Una forma de remuneración más compatible con el funcionamiento de las comunidades se produce cuando se remunera por día de trabajo a promotores campesinos externos a la comunidad, quienes tienen claro dominio del tema requerido, y que cobran por el trabajo de capacitación y monitoreo de las acciones de conservación. De esta forma también se resguarda el espacio de los promotores voluntarios, quienes son los responsables ante la comunidad de dar cuenta sobre los avances de las obras y los requerimientos de asistencia técnica.

Esquema 3
ORIGEN DE LOS CONFLICTOS

Pacucha	Piuray	Pomacanchi	Occoruro
Desconfianza y suspicacias respecto a las decisiones de los jurados	Débil coordinación interinstitucional para desarrollar el trabajo con incentivos	Débil coordinación interinstitucional para desarrollar el trabajo con incentivos	Débil coordinación interinstitucional para desarrollar el trabajo con incentivos
Débil coordinación interinstitucional para desarrollar el trabajo con incentivos	Definición de la prioridad en la construcción de obras comunales (con los incentivos)	Definición de la prioridad en la construcción de obras comunales (con los incentivos)	Falta de respeto a los derechos de propiedad sobre la tierra
Uso del agua de riego. Debilidad de la organización de regantes e incumplimiento de normas	Uso del agua de riego. Debilidad de la organización de regantes	Uso del agua de riego. Debilidad de la organización de regantes	
Falta de respeto a los derechos de propiedad sobre la tierra	Falta de respeto a los derechos de propiedad sobre la tierra	Falta de respeto a los derechos de propiedad sobre la tierra	

bién como los esfuerzos por consolidar intervenciones de desarrollo, enmarcadas en un proceso de generación y fortalecimiento de capacidades humanas que permitan sostener este desarrollo. Por lo tanto, la opción de impulsar el desarrollo desde las capacidades locales implica centrar la atención sobre los actores (las poblaciones campesinas, sus organizaciones y sus territorios, las municipalidades rurales) más que sobre las actividades comprometidas.

Para lograr esto último es importante la concertación interinstitucional propiciada dentro de los espacios microrregionales, sobre las estrategias y metodologías de trabajo, entre las que se encuentran los tipos de incentivos de mayor efectividad para la sostenibilidad de las propuestas de MCSA. La concertación también es necesaria para que cada organización de desarrollo no trate de imponer sus metodologías, tipo de acciones y períodos de ejecución, sino que esta decisión sea resultado de acuerdos con la población. Estas organizaciones deben tomar como base las organizaciones preexistentes, que en los casos estudiados son las comunidades campesinas.

EFFECTIVIDAD DE LOS INCENTIVOS EN LA PROMOCIÓN DE PRÁCTICAS DE MCSA

En las microcuencas de Piuray y Pomacanchi, donde los proyectos utilizaron masivamente incentivos materiales, los pobladores descartaban unánimemente la posibilidad de que la comunidad pudiera tomar la iniciativa en la construcción o mantenimiento de las obras de MCSA. Se conoce –por versión de los mismos campesinos– que en algunos casos trabajaban la misma práctica de conservación varias veces, sobre la misma área de terreno, con distintas organizaciones de desarrollo. En cada caso, las organizaciones de desarrollo entregaban incentivos materiales para la rehabilitación de las obras, distorsionando el comportamiento de los productores, quienes en la práctica recibían una recompensa por no asegurar el mantenimiento de sus obras⁷.

En Piuray, donde los proyectos están por concluir luego de una larga intervención, se ha estimado que el área de conservación con zanjás de infiltración se ha reducido aproximadamente en unas 459

7 . Esta distorsión llegó a provocar que algunos productores taparan las zanjás trabajadas con la ONG Arariwa para después re TRABAJARLAS con Pronamachcs.

ha entre 1995 y el 2001 (bajó de 1352 a 893 ha. Este tipo de pérdida no se percibe todavía en Pomacanchi, porque durante el año 2000 el Proyecto Sierra Verde construyó zanjas de infiltración con apoyo de maquinaria pesada; sin embargo, no pasaron ni seis meses para que una comunidad acordara deshacer dichas zanjas porque fueron construidas en tierras de barbecho sectorial que deben entrar en producción en el 2001, lo cual hace prever que una parte importante de estas obras va a ser muy pronto destruida o abandonada por las comunidades.

Otra modalidad bastante común para impulsar la conservación de suelos fue la de solicitar un aporte comunal en faenas a cambio del financiamiento de obras públicas demandadas por las mismas comunidades. Esta modalidad es similar a la denominada fondo de inversión, en la cual se valoriza los trabajos en conservación de los comuneros y este valor es entregado para financiar obras priorizadas por las mismas comunidades. En ambos casos las familias comuneras buscan financiar determinado tipo de bien por el que estarían dispuestos a pagar (en tiempo, trabajo, dinero o productos). El problema es que, como el aporte de tiempo de los comuneros es forzado, después de lograr lo que se propusieron, en términos de recepción de los incentivos, los trabajos de conservación también concluyen y por lo general quedan abandonados.

El avance en obras de conservación en Pacucha es aún pequeño, pero tiene dos puntos a su favor en términos de sostenibilidad:

- Parte de un diseño propio respecto a cómo quieren vivir y producir en sus comunidades, y en este diseño las obras de conservación son un componente para llegar a conseguir lo que planifican.
- Responde a un proceso de adopción voluntaria, ya que las obras son financiadas con los recursos de cada familia, lo que determina que sean incorporadas de manera inmediata al sistema de producción familiar.

El principal incentivo en estos casos es el reconocimiento que se otorga a las familias en diferentes concursos sobre adopción de tecnologías de conservación. Este reconocimiento parece tener mayor importancia que los premios monetarios cuyos montos son poco significativos. Los montos en los concursos familiares no sobrepasan los US\$ 120, pero como el trabajo implica acciones de cooperación

interfamiliar, las familias ganadoras reparten voluntariamente sus premios con el resto de familias de su grupo, quedándose por lo general con la cuarta o quinta parte del monto de dinero recibido.

En el caso de Occoruro, contar con derechos de propiedad mejor delimitados que el resto de comunidades, permite a las familias decidir la construcción de las obras y la posterior puesta en producción de las tierras de cultivo. Las franjas de tierra utilizadas como pastizales y que mediante las obras pasan a ser de cultivo, son trabajadas de manera grupal, dotándolas en varios casos de reservorios de agua para riego y cobertura forestal. La inversión de tiempo y recursos recae en las familias, y son los directivos elegidos entre los promotores formados por el proyecto, quienes prestan asistencia técnica y supervisan la calidad de las obras.

Aunque el principal incentivo de las obras de conservación está dado por la posibilidad de sustituir productos agrícolas, que por el alejamiento y escasez son caros en la zona, la entrega de alimentos en el caso de Pacucha era bastante valorada por el nivel de pobreza y carestía que enfrentan las comunidades. Pronamachcs entregó alimentos hasta agosto del 2000, pero los grupos continúan trabajando en obras de conservación, aunque con una reducción de los participantes. En este caso las familias enfrentan una fuerte presión por la búsqueda de ingresos complementarios, los que casi en su totalidad sirven para sustentar sus necesidades básicas.

GENERACIÓN DE NUEVAS CAPACIDADES ORIENTADAS A LA SOSTENIBILIDAD EN MCSA

Las prácticas de MCSA con incentivos permiten a los campesinos tomar contacto con diferentes y nuevas “maneras de hacer las cosas”, mientras que las capacitaciones y los concursos estimulan la búsqueda de mejorar y adecuar al medio estas maneras de hacer las cosas. Por el lado comunal, la transferencia de los fondos a las comunidades genera destrezas de gestión y negociación, lo cual contribuye a fortalecer la debilitada instancia comunal.

En cuanto a los efectos de las prácticas de MCSA en la generación de capacidades, los campesinos reconocen que “antes, cuando hacían trabajos de conservación, lo hacían de manera empírica”. Luego

de haber participado en los programas de capacitación y haber replicado en sus parcelas dichas prácticas, es cuando sienten haber adquirido nuevos conocimientos y elevado su nivel de manejo técnico en cuanto a labores productivas y de preservación de los suelos. Con relación al mismo aspecto, ellos destacaron su participación en los procesos de diagnóstico y planificación para la puesta en marcha de los proyectos, como un elemento básico de aprendizaje, que ha reforzado las capacidades de negociación de las comunidades mediante los convenios de trabajo que mantienen con las entidades de desarrollo que trabajan en sus ámbitos.

Los proyectos que comenzaron buscando estrategias para ejecutar prácticas de MCSA, inicialmente pensaron en los incentivos materiales. En estos casos, se esperaba que las capacidades correspondientes surgieran de la participación en charlas informativas y cursos semiestructurados, como se dio en Piuray y Pomacanchi. Las familias encuestadas recibían cerca de diez días de capacitación al año, en diferentes temas. No se contaba con una estrategia definida orientada explícitamente a la creación de capacidades y destrezas, sino básicamente a estimular la participación y alcanzar los conocimientos básicos para poner en marcha los trabajos mecánicos de conservación de suelos.

Las familias de Piuray, en mayor medida que las de Pomacanchi, dominan las prácticas mecánicas de MCSA que fueron implementadas mediante pago de jornales. Pero la escasa disposición de los campesinos de ambas zonas para replicar lo aprendido en sus parcelas podría reflejar que no han innovado técnicas propias encaminadas a abaratar los costos de construcción de las obras físicas de conservación.

Lo rescatable en Piuray es que se viene reforzando los conocimientos de los líderes locales para que comiencen a entender la cuenca como un solo espacio institucional, donde los operadores locales puedan decidir el curso de sus acciones. Esta mayor conciencia de ser operadores de los recursos naturales de la cuenca, es reforzada por el conflicto que enfrentan con SEDA CUSCO, entidad que es señalada como la responsable de los hundimientos de tierras circundantes a la laguna, a consecuencia de su sobreexplotación. Las organizaciones de desarrollo han reforzado, mediante las capacitaciones, la capacidad de los pobladores de comprender los problemas que enfrentan.

En Pomacanchi, la mayor capacidad organizativa de las comunidades ha permitido innovar nuevas formas de organizar y conservar los recursos comunales con fines pecuarios. Han cercado los mejores pastizales que colindan con la laguna, acordando asignarlos exclusivamente al ganado vacuno y estableciendo un límite al número de animales que puede ingresar cada familia. Estos pastizales son manejados de manera rotativa y el ganado es cuidado por pastores designados por turnos bajo el control de los directivos de la comunidad. En estos casos, la propiedad de los animales sigue siendo familiar, mientras que el manejo es comunal.

En Pacucha y Occoruro los proyectos iniciaron su intervención con la organización, capacitación y gestión de la misma población; el énfasis estuvo puesto en las capacidades existentes y posibles de alcanzar. Para Pacucha, MARENASS implementa un proyecto que enfatiza la metodología Campesino a Campesino. En Occoruro, Pronamachcs readecua un proyecto basado en incentivos materiales, para centrar la propuesta en la formación de líderes campesinos en conservación de suelos, para que sean éstos quienes promuevan la adopción voluntaria de estas prácticas.

La transferencia de fondos a las comunidades de Pacucha para que los administren ellos mismos permitió a los dirigentes adquirir destrezas en el campo de la gestión. A su vez, mediante la simulación de penalizaciones de mercado, se incentivó a que las organizaciones de mujeres incursionaran exitosamente en pequeños negocios rurales. Estas organizaciones recibían un fondo en préstamo que con el tiempo podía convertirse en suyo, siempre y cuando estuvieran seguros de ser exitosos, pues en caso de fracasar, la comunidad exigiría la devolución del fondo. Estas reglas, fáciles de hacer cumplir, permitieron que los grupos se fortalecieran mediante negocios exitosos.

La formación de extensionistas en conservación de suelos de parte de Pronamachcs-Espinar responde a un programa de capacitación bien estructurado y exigente en la transferencia de conocimientos. Los extensionistas pasan por una formación teórica y práctica, con pruebas de entrada y de salida para evaluar la asimilación de los conocimientos transferidos. El resultado de esto es el aumento de la capacidad de visión de los líderes, que con el tiempo fueron asu-

miendo cargos directivos y logrando un buen desempeño en otros campos de la comunidad. Los líderes capacitados ascienden a veintiocho⁸ y son quienes se encargan de la orientación técnica del trabajo, así como del monitoreo de la calidad de las obras físicas de conservación de suelos.

ADOPCIÓN VOLUNTARIA DE LAS PRÁCTICAS DE MCSA POR PARTE DE LOS CAMPESINOS

No se encuentra relación directa entre el tipo de incentivos materiales y la adopción voluntaria de las prácticas de MCSA, mientras que por otro lado se constata que la adopción es claramente favorecida con el uso de incentivos indirectos, como premiaciones realizadas en concursos públicos y la formación de líderes campesinos en tecnologías de conservación de suelos. La formación y capacitación de los líderes son muy importantes porque, por un lado, sirven de vitrina de exposición de los “resultados visibles” de MCSA, mientras que, por el otro, resuelven las dudas técnicas de los vecinos y se encargan de monitorear la calidad de las obras en construcción.

Las familias encuestadas afirman contar o realizar prácticas de MCSA en sus parcelas. Estas prácticas fueron realizadas, para los casos de Piuray y Pomacanchi, mediante la entrega de incentivos materiales, sea en la forma de pago de jornales o la entrega de alimentos por trabajo. Es diferente el caso de los productores de Pacucha, quienes tuvieron por motivación la participación en concursos, y que debieron financiar su participación con sus propios recursos. La entrega de herramientas como incentivo para Occoruro no hace más que aminorar los duros trabajos que son asumidos por los propios productores.

Otra variable que afecta la adopción de prácticas de MCSA en las fincas es la disponibilidad de mano de obra. La intensidad de adopción puede estar relacionada con la disponibilidad y valor de la mano de obra, esto último dado por su costo de oportunidad. Los agricultores pueden invertir más rápidamente cuando la mano de obra es abun-

8 . Según la nómina de promotores oficiales de Pronamachcs-Espinar, entre 1997 y el 2000 se capacitó a siete promotores por año de la microcuenca de Occoruro.

dante y de bajo costo, como en Occoruro; lo contrario ocurre en Piuray, donde existe una oferta limitada de mano de obra que enfrenta costos de oportunidad altos.

El proceso de adopción voluntaria de las prácticas de MCSA difiere según sea la conducción privada o colectiva de los suelos. En el caso de las obras comunales de conservación, la retribución mediante incentivos toma mayor relevancia, sobre todo porque estos trabajos representan mayores costos en tiempo de trabajo y coordinaciones, y no hay apropiación directa de los beneficios generados. Las familias de Pacucha tienen menor participación comunal porque los concursos estuvieron centrados sobre las obras en parcelas familiares. El mayor dinamismo de las familias de Piuray y Pomacanchi por las obras comunales responde directamente a la entrega de incentivos materiales. En el caso de Occoruro, al estar la tierra totalmente parcelada, el financiamiento de las obras comunes recae sobre las familias, las que reciben alimentos como una forma de compensar el esfuerzo físico realizado.

Los productores adoptan voluntariamente prácticas de conservación que pueden aplicar en el ámbito familiar (terrazas de formación lenta, terrazas de banco), mientras que las obras en zonas de propiedad colectiva (zanjas de infiltración, reforestación) las realizan exclusivamente cuando reciben incentivos materiales. En ambos casos es importante encontrar una forma organizativa institucional que abarque el ámbito de la microcuenca y sea la que se encargue de hacer una gestión de cuenca. La gestión de una microcuenca debe permitir que las acciones adoptadas por los productores sobre las partes altas de la cuenca puedan generar externalidades positivas que sean apropiadas por ellos mismos a través de sus tierras de las partes bajas.

Al respecto, solo se encuentra operando el caso del Comité de Gestión de la microcuenca de Piuray, que apenas desde el 2001 cuenta con un plan de actividades concertado con el municipio distrital y las organizaciones de desarrollo. En Pomacanchi el IMA promovió una organización en la cuenca sobre la base de los tres municipios distritales del ámbito, que no llegó a funcionar de manera autónoma y desapareció cuando dicha organización disminuyó su presencia en la zona.

NUEVAS INVERSIONES EN PRÁCTICAS DE MCSA CON RECURSOS DE LOS CAMPESINOS

Las prácticas de MCSA promovidas mediante incentivos materiales no generan efectos demostrativos que conduzcan a los productores a invertir sus propios recursos. Las organizaciones de desarrollo que pagaron jornales (Arariwa, IMA), condicionaron estos pagos a la existencia de un aporte comunal equivalente al mismo número de jornales⁹ pagados. El meollo del asunto es que estas prácticas no representarán una inversión atractiva vista desde la perspectiva de desarrollar la agricultura como un negocio rentable. Además, en microcuencas como Pomacanchi, donde disponen de tierras de cultivo llanas, los productores no tienen motivos claros para sustituir sus prácticas agrícolas actuales por las nuevas, que son más intensivas en trabajo.

A pesar de esto, los campesinos invierten pequeños montos en mejorar la agricultura, y que esta inversión pasa por prácticas de MCSA. Las familias de las microcuencas de Pacucha y Occoruro son las que en mayor porcentaje y montos promedio invierten en obras de conservación de suelos. El hecho que se trate de las microrregiones relativamente más pobres, donde la población fue motivada con incentivos indirectos (capacitaciones, premios en concursos), estaría confirmando la inexactitud de los argumentos que aducen que sin incentivos materiales no es posible trabajar en conservación de suelos.

También se observa que las familias invierten la mayor parte de sus recursos en lograr una determinada composición de la riqueza¹⁰ que les permita reducir la variabilidad del ingreso familiar. Para ello optan por un portafolio de activos que combina bienes agropecuarios con no agropecuarios. El riesgo climático y de mercado de la agricultura provoca que los mayores montos de inversión estén destinados a activos no agropecuarios, que les permita preservar cierto nivel de

9 . En el caso de la ONG Arariwa se puso una meta en jornales pagados similar a la del aporte comunal (véase Asociación Arariwa: *Informe semestral enero-junio 1998* e *Informe semestral julio-diciembre 1998*). El IMA hacía una valoración total de las prácticas en jornales, y acordaba que entregaba 50 por ciento pues el resto era considerado aporte de la comunidad. En ambos casos este mecanismo fue aceptado, pues las personas estaban dispuestas a trabajar por la mitad del jornal promedio de la zona.

riqueza y les asegure cierto nivel de consumo mínimo en los años de recesión.

Una organización de desarrollo que ha captado estas demandas es MARENASS, que ejecuta un proceso de planificación descentralizada que toma como insumo el diseño de lo que esperan los participantes de sus familias y de las comunidades. Mediante pasantías mostraron experiencias motivadoras y premiaron la adopción e innovación de nuevas técnicas mediante concursos, con los que incentivaron a las familias a que inviertan sus propios recursos en lograr una distribución más funcional y eficiente de sus fincas (ampliación de las viviendas y mejor adecuación, distribución, cocinas mejoradas, establos, huertos familiares, prácticas mecánicas de conservación de suelos y aguas). En el ámbito de Pacucha la valoración de la inversión propia de las familias está 9,3 veces por encima del monto de los incentivos invertidos por MARENASS.

La disposición a invertir de las familias está concentrada en los terrenos colindantes con sus viviendas, que son aquellas que pueden incorporar en su valor las condiciones de la casa y los acondicionamientos paralelos de manera que se convierta también en un activo para conservar la riqueza familiar. Es necesario acotar que la ausencia de un mercado para las tierras agrícolas¹¹ en las comunidades dificulta la inversión en prácticas de conservación, ya que el aumento del valor no puede ser incorporado al valor de los predios¹².

10. Como los activos de los campesinos participan en un mercado bastante restrictivo de mantención de riqueza, estos prestan importancia a otros bienes como el *stock* pecuario, infraestructura de producción, equipo, maquinaria ligera, implementación de talleres y mejoras de las viviendas.

11. La información sobre precios de los terrenos que pudo obtenerse en las distintas microcuencas considera valores esperados bastante altos para los que no transaron y relativamente más bajos para los que afirman haber comprado terrenos. De manera que las medidas de valor para la tierra están bastante lejos de ser exactas, por lo que se descartó de la base de datos.

12. Esto confiere a las obras de conservación ciertas características propias de los bienes públicos, así estas se encuentren dentro de los terrenos bajo posesión de las familias campesinas. Esta particularidad de generar beneficios que no pueden ser apropiados por quienes invierten sus recursos, justifica el uso de incentivos materiales en retribución por los servicios ambientales generados.

CRITERIOS PARA ANALIZAR LA FACTIBILIDAD ECONÓMICO-AMBIENTAL DE LAS PRÁCTICAS DE MCSA

Las preferencias de los productores respecto a las prácticas de conservación tienen que ver con la manera como estas prácticas se adecuan a las condiciones productivas del entorno. Las medidas de conservación son tomadas sobre la base de los costos a corto plazo y los beneficios a largo plazo. Las familias interiorizan los costos y beneficios de la degradación y conservación en la finca, sin considerar los efectos fuera de ella y tomando los precios de mercado de sus productos según se van dando.

El tema de la factibilidad económico-ambiental para los proyectos de MCSA debe ser abordado desde la perspectiva de la microcuenca. Las microcuencas forman un ámbito institucional mínimo sobre el que se quiere transformar, y donde debe considerarse que:

- las obras de conservación realizadas en las partes altas (cabeceras) repercuten sobre las tierras bajas, y que solo serán rentables si se analizan desde la perspectiva de las fincas;
- solo cuando los efectos de la erosión fuera de la finca son considerables existe un beneficio para la comunidad al reducir la erosión, aunque el costo de la reducción recaiga en los agricultores cuyas fincas tienen que ser manejadas adecuadamente;
- la población se encuentra interrelacionada, de manera que los costos de negociación para llegar a proveerse de bienes públicos físicos o institucionales no llegan a ser prohibitivos.

La productividad de la tierra en las microcuencas de mayor especialización agrícola (Pacucha, Piuray y Pomacanchi), no parece mostrar diferencias significativas entre las fincas cuando se considera solo el valor de las tierras que han sido puestas en cultivo¹³ por cada familia. Las diferencias surgen cuando se analiza la productividad a nivel del total de las tierras cultivables de la finca¹⁴. En este caso, la diferencia es a favor de las microcuencas con mayor inversión en obras de conservación.

13. Sumatoria del VBP de todos los cultivos, sobre el total de tierras cultivadas.

14. Sumatoria del VBP de todos los cultivos, sobre el total de tierras cultivables de la finca (tierra cultivada + tierras en descanso).

Si bien la información y el carácter de los datos obtenidos no permiten llegar a conclusiones definitivas, es posible que la variable “productividad de la tierra total” esté mostrando parte de los efectos derivados de la inversión en conservación de suelos. En todo caso, esta variable, que es más sensible a los cambios de largo plazo que se vienen dando, muestra diferencias importantes en las productividades de las tierras de secano, explicadas sobre todo por la baja intensidad de la agricultura y sobre la que tienen efectos positivos las prácticas de MCSA.

Usando la información obtenida para las fincas de cada microcuenca, diferenciando aquellas chacras que dicen contar ‘con prácticas de MCSA’ de las ‘sin prácticas de MCSA’¹⁵, es posible confirmar los siguientes aspectos:

- Las obras de conservación establecen marcadas diferencias entre las chacras con y sin prácticas de MCSA, debido a la capacidad de las familias de apropiarse de las inversiones, aunque el impacto sobre la microcuenca sea pequeño (caso de Pacucha).
- Rentabilidad relativa negativa para las tierras de riego ‘con MCSA’ respecto a las ‘sin MCSA’, en los casos donde la infraestructura de andenes con riego no fue promovida por los proyectos sino que se encontraba ya en plena producción (caso ilustrativo de Piuray).
- Rentabilidad relativa positiva para las tierras de secano ‘con MCSA’ respecto a las ‘sin MCSA’, lo que es consistente en tanto las prácticas de conservación se aplican en gran escala sobre estas tierras (terrazas de formación lenta) y sobre los pastizales de las partes altas colindantes (zanjas de infiltración, forestación) (caso Piuray).
- Rentabilidad relativa de las infraestructuras de riego nuevo similares a la de los sistemas de riego tradicionales, debido a su precaria o subutilización. Mientras se aprecia una mayor rentabilidad entre las chacras de secano que disponen de sistema de drenes y que corresponde a las mejores tierras de la microcuenca (caso Pomacanchi).
- En la microcuenca con especialización ganadera (caso Occoruro) se puede ver que la rentabilidad relativa es mayor en las tierras de

15. Debe tomarse en cuenta que se refiere solo a las prácticas de MCSA promovidas por el proyecto.

secano. En este caso el indicador de rentabilidad para las tierras 'con MCSA' subestima los efectos logrados, porque hay un mayor porcentaje de las tierras, sobre todo las que tienen riego, que está destinado a sembrar pastos cultivados. Además, en este caso, parte de las tierras incorporadas a la agricultura deben ser comparadas con pastizales de muy baja productividad que no hubieran podido ser transformados sin las prácticas de MCSA.

En todos los casos analizados, la rentabilidad relativa de los factores ambientales (suelos y agua) logra una relación positiva en los casos en los que las prácticas de MCSA y las obras hídricas se han aplicado o inciden directamente en la parcela familiar. En los otros casos, donde la incidencia recae en las tierras colectivas y comunales, la rentabilidad es nula o negativa. Lo anterior nos lleva a deducir que las prácticas de conservación de MCSA, independientemente del tipo de incentivo utilizado, responden más al propósito de promover la capacitación y participación de la población en acciones de conservación con un claro enfoque de cuencas.

CONCLUSIONES

En términos generales, del análisis anterior se puede concluir que los incentivos materiales permitieron a los proyectos:

- obtener fácilmente una participación masiva de la gente, pero sin llegar a interiorizar dentro del sistema de producción y la cultura de las comunidades y familias campesinas las prácticas de MCSA promovidas;
- poner en funcionamiento temporal parte de las obras de conservación abandonadas o descuidadas, pero que a su vez y contrariamente se ha convertido en un desincentivo para el mantenimiento futuro de las obras, porque premiaba comportamientos que atentaban contra la sostenibilidad de la propuesta.

A diferencia de lo anterior, los incentivos indirectos que tienen que ver con la formación técnica de campesinos y el estímulo mediante concursos, potencia en todos los casos la creatividad y recrea las técnicas de conservación de suelos. Con estos estímulos y el acompañamiento técnico adecuado, los campesinos lograron ganar terre-

no agrícola, rediseñar sus fincas e incorporar la protección de sus chacras dentro de sus actividades. En estos casos se dieron nuevas modalidades de cooperación mutua que apuntan a la reducción de los costos por hectárea protegida.

Pero en este caso, al igual que en el del uso de incentivos directos en las prácticas de MCSA, las diferentes propuestas que están aplicando los proyectos no han logrado establecer un mecanismo que asegure la sostenibilidad o continuidad de estas prácticas en el tiempo. Es muy probable que, por más esfuerzos que se realicen, no se pueda llegar a contar con una propuesta viable orientada a este propósito, en tanto las experiencias están demostrando que:

- La recuperación de suelos degradados mediante prácticas de conservación y obras de recuperación son acciones de largo aliento que involucran, en primer instancia, a toda una cuenca, y que cualquiera sea su intensidad exige de inversiones significativas. Que partiendo de una planificación y ordenamiento del territorio de la cuenca se llegue a establecer el uso del suelo de acuerdo a su capacidad de acogida, y un plan de cultivos y manejo de los suelos técnicamente adecuados al medio.
- La conservación de los recursos naturales en general, y en este caso específico de los suelos en las laderas de sierra no es tarea y responsabilidad solo de las comunidades y familias campesinas, sino de la sociedad peruana en su conjunto. Por consiguiente, se requiere de la participación directa del Estado para cofinanciar las inversiones correspondientes.
- Las comunidades campesinas no están al margen del desempeño de la economía peruana, y por más que ellas sigan practicando sistemas de cooperación de trabajo y organización en el uso de sus recursos naturales, las decisiones de inversión más importantes lo toman en la familia. En este sentido, no es lógico esperar que las familias campesinas tiendan a mantener las prácticas de conservación de suelos en zonas colectivas que directamente no les reportan beneficio alguno, sin que traten de acceder a ingresos derivados de incentivos materiales o de otra índole.

La estrategia de utilizar incentivos para promover las prácticas de MCSA cumple un rol importante en la diseminación de conocimientos y aplicación de nuevas tecnologías, sin las cuales sería casi impo-

sible atraer la atención de una población que está fuertemente presionada por la pérdida creciente de la rentabilidad de sus actividades productivas, la marginalidad de sus tierras, la falta de oportunidades de empleo y la creciente necesidad de ingresos para cubrir sus necesidades básicas.

La incorporación del enfoque de género en las actividades de los programas de desarrollo es un elemento fundamental para el éxito y el logro de los objetivos propuestos, incluso de aquellos que ni siquiera han tomado en cuenta este aspecto. Toda vez que solo en el marco de equidad de relaciones entre varones y mujeres, en un medio donde ambos contribuyen por igual, pero con valoraciones diferentes, será posible construir el cambio hacia una sociedad más equitativa y democrática. Aspecto que resalta mucho más en las actividades ambientales por la forma que tiene la mujer de relacionarse con la naturaleza.

Las prácticas de MCSA en el marco en el que se han venido aplicando, tendrán sostenibilidad en los casos en que se incorporen a las decisiones de inversión de las fincas familiares, y cuando las familias campesinas tengan acceso y beneficio directo sobre los suelos de las áreas colectivas recuperadas para la producción.

BIBLIOGRAFÍA

ASOCIACIÓN ARARIWA

2000 *Construyendo un sistema de acción social*. Cusco: Arariwa.

2000 *Plan estratégico del sistema Arariwa 2000-2005*. Cusco: Arariwa.

BALDOCK, David

s/f *Environmental Impacts of Agri-Environmental Measures*. London: Institute for European Environmental Policy, United Kingdom. OECD Documents.

CAVASSA, Augusto

1997 “La gobernación de las relaciones contractuales: El caso Chincheros y Maras”, en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA IV*. Lima: SEPIA.

1994 “Ajustándose (¿con éxito?) a nuevas reglas de juego: Cambio en las estrategias productivas y de financiamiento rural”, en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA IV*. Lima: SEPIA.

CAVASSA, Augusto; Olga DEL CARPIO y Hebert GÓMEZ

1992 *El impacto de los proyectos de desarrollo en sierra*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas.

CHOQUEVILCA, Wálter

2000 *Control de erosión en laderas. Caso Kayqo*. Cusco: Ministerio de Agricultura/Pronamachcs-Cusco.

CRISSMAN, Charles; Patricio ESPINOZA y Paul WINTERS

1998 *Manejo de los recursos en los Andes ecuatorianos*. Quito: CARE Internacional.

FIGUEROA, Adolfo y Edilberto PORTUGAL

1998 *Evaluación de la Escuela de Kamayoq. Valle de Vilcanota, Cusco*. Cusco: ITDG.

GIGER, Markus

1998 *Evitando la trampa: Más allá del empleo de incentivos directos*. S/l.: s/e.

GONZALES DE OLARTE, Efraín y Carolina TRIVELLI

1999 *Andenes y desarrollo sustentable*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

INSTITUTO DE MANEJO DE AGUA Y MEDIO AMBIENTE (IMA)

1996 “Informe final del Proyecto Manejo del Ecosistema Pomacanchi–Promep I”. Cusco: IMA.

1996 “La reinversión de los incentivos, factor de organización y multiplicación de las inversiones en el ámbito rural”. Documento de sistematización. Convenio IMA–SNV. Cusco.

KEPPLER, Jan

s/f “Public Goods, Infrastructure, Externalities and Subsidies: a Conceptual Framework for the ‘IEA Questionnaire on Government Interventions in the Energy Sector’”. París: International Energy Agency. OECD Documents.

LACKI, Polan

1996 *La escuela rural debe formar ‘solucionadores de problemas’*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

1996 *Lo que piden los agricultores y lo que pueden los gobiernos: ¿Mendigar dependencia o proporcionar emancipación?* Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

1996 *Rentabilidad en la agricultura. ¿Con más subsidios o con más profesionalismo?* Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

MINISTERIO DE AGRICULTURA

2000 “Informe de cierre del proyecto Altura 2000”. Cusco: Agencia Pronamachcs-Espinar, Cusco.

s/f “Informe Evaluación POA 2000”. Andahuaylas: OCZ–Andahuaylas.

MURILLO, Rosario

2000 “I Curso-taller Avances en Estrategias y Metodologías para la Incorporación del Enfoque de Género en Proyectos de Agricultura Sostenible”. RAAA–ISAT–IINCAP Jorge Basadre, agosto.

PROYECTO MARENASS

s/f “Cartilla descriptiva del proyecto”. Andahuaylas: OCZ–Andahuaylas.

RUNGE, C. Ford

s/f “Enviromental Impacts of Agricultural and Forestry Subsidies”. St. Paul, MN: University of Minnesota. OECD Documents.

SCHRADES, Kai

1998 *¿¡Incentivos!?* Marco orientador para un manejo adecuado de incentivos en la promoción de una agricultura sostenible. Managua, Tegucigalpa y San Salvador: PASOLAC–INTERCCOPERATION.

1996 “Incentivos, ¿sí o no?”. Complemento al documento “Cuidado con los proyectos de protección del suelo”. Referat Ländliche Entwicklung.

SELENER, Daniel; Jaqueline CHENIER y Raúl ZELAYA

1997 *De campesino a campesino. Experiencias prácticas de extensión rural participativa*. Instituto Internacional de Reconstrucción Rural. Movimiento Agroecológico de América Latina y el Caribe. Usaid/Abya Yala.

GESTIÓN DEL ESPACIO AGRÍCOLA Y AGROBIODIVERSIDAD EN PAPA Y QUINUA EN LAS COMUNIDADES CAMPESINAS DE PUNO*

Alipio Canahua, Mario Tapia, Antonio Ichuta y Zacarías Cutipa

El altiplano de Puno, Perú, es uno de los centros de origen de los cultivos de la papa (*Solanum spp*) y la quinua (*Chenopodium quinoa* Wild), por lo que presenta gran variabilidad genética. Estos se cultivan en sistemas de rotación con otros cultivos alternados con períodos de descanso, en espacios agrícolas denominados *aynoka* y *manta* o *laymi* en las culturas aimara y quechua respectivamente. El estudio sobre estos aspectos tiene por objetivo explicar la gestión de estos espacios y su tendencia, así como el manejo de la agrobiodiversidad con base en estos cultivos por las comunidades campesinas.

Para este estudio se utilizan los métodos de exploración, investigación y acción participativa bajo el enfoque del Desarrollo Participativo de Tecnologías Apropiadas (DPTA) con comunidades ubicadas en diferentes pisos ecológicos. Los resultados indican que la gestión del espacio fue creada y mejorada para el manejo y vigilancia concertada de espacios agrícolas distantes de las viviendas familiares. Tiene un sustento agroecológico, socioeconómico y cultural, pero con la presión demográfica y la urbanización tiende a distorsionarse y desaparecer. Estos espacios son aún fuente de una rica agrobiodiversidad adaptada a las variaciones ecológicas y a las relacionadas con una cultura alimentaria, pero hay procesos evidentes de erosión genética y del conocimiento. Ante el poco y relativo éxito de los esfuerzos por modernizar la agricultura andina, el conocimiento campesino de agroecología andina y su cultura resultan ser las bases fundamentales para el desarrollo sustentable.

INTRODUCCIÓN

En el espacio geográfico del altiplano de Puno, Perú, se observa en cada campaña agrícola paisajes de cultivos que cambian en el tiempo y el espacio. Dentro de estos, además, se percibe el manejo de una diversidad genética y en especies según zonas agroecológicas y variaciones topoclimáticas. Investigaciones desde el punto de vista antropológico-arqueológico demuestran que las culturas prehispanicas en esta región alcanzaron un desarrollo notable con base en la agricultura, cuyos principios aún son vigentes y necesitan ser explicados y complementados desde las ciencias agronómicas.

Con estas premisas se lleva a cabo la presente investigación participativa, sistematización de experiencias con las comunidades campesinas ubicadas en diferentes zonas agroecológicas de Puno, con la finalidad de conocer y entender la dinámica en la gestión de los espacios agrícolas denominados *aynokas* y el manejo de la agrobiodiversidad con base en los cultivos de papa y quinua; y contar con elementos válidos para contribuir con las propuestas sustentables del desarrollo agrícola andino.

Los resultados se exponen en tres partes: a) gestión de espacios agrícolas o *aynokas*; b) manejo de agrobiodiversidad en papa y quinua; y, c) conservación *in situ* de la agrobiodiversidad. Previamente se estructura el marco teórico conceptual de la investigación y las evidencias empíricas se cotejan con la revisión bibliográfica. Finalmente, se llega a conclusiones y recomendaciones para una visión de desarrollo agrícola sustentable en los Andes.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Esta investigación se ubica en la relación existente entre la sociedad (comunidad) y la naturaleza, en este caso en un espacio geográfico determinado, como es el de la zona alto andina de Puno, sobre los 3820 msnm.

El espacio agrícola se interpreta como un hecho de la geografía humana y es en este contexto que las sociedades andinas, desde épocas prehispanicas y mediante el conocimiento de la naturaleza y su

medio ecológico, utilizaron ciertos elementos físicos y biológicos de esta, a los que se conoce como recursos naturales, en las actividades de producción y reproducción agrícola para la satisfacción de sus necesidades, fundamentalmente alimenticias y nutricionales (George 1982; Sejenovich 1979).

En este espacio se dan relaciones sociales de producción para transformar los recursos naturales en otros más productivos, creando estilos de agricultura y de gestión con la domesticación y manejo de una diversidad de plantas y animales en condiciones geográficas y ecológicas heterogéneas (Blanco 1992; Tapia 1994a y Trócoli 1985), a los cuales es posible denominar agrobiodiversidad.

En lo que respecta a la gestión del espacio agrícola, las culturas prehispánicas del altiplano del Perú y Bolivia, especialmente aimaras, desde las épocas de desarrollo regional tardío -1000 a 1450 d.C. (Lumbreras 1969, citado por Bueno 1990)– crearon los sistemas de rotación de la producción agrícola en el tiempo y el espacio, con base en una cédula de cultivos compuesta inicialmente por tuberosas, quenopodeáceas, la leguminosa tarwi y con períodos de descanso, a los que se les denomina *aynokas* o *tasas* en aimara y *mantas* o *laymis* en quechua.

Luego, desde la Colonia, son incorporadas gramíneas como cebada (*Hordeum vulgare*), trigo (*Triticum aestivum*) y avena (*Avena sativa*), así como leguminosas como haba (*Vicia fabae*) y arveja (*Pisum sativum*) (Tapia 1994b; Reviere 1994). Este sistema rotativo sectorial de cultivos o *aynokas* perdura aún en las zonas agroecológicas de la sierra sur del Perú y norte de Bolivia, y probablemente no llegó a expandirse más hacia el norte por la limitada influencia de la cultura aimara.

El conocimiento de la variabilidad climática, topográfica y de la evolución de la cultura agrícola en el espacio geográfico andino, son algunas de las preocupaciones para el desarrollo. Dentro de las varias propuestas, la zonificación agroecológica de Tapia (1994a) tiene mayor aproximación, especialmente con el conocimiento campesino. Para el caso de la subregión del altiplano de Puno, utilizando variables como distancia del lago Titicaca, clima, fisiografía, así como cultivos y crianzas como indicadores, propone zonas agroecológicas (ZA) de circunlacustre, suni o altiplano, puna húmeda, puna seca y janka. En las tres primeras hay agricultura.

A menor escala, teniendo en cuenta las variables topoclimáticas, edáficas, humedad, adaptación de cultivos por especie y variedad, así como el manejo bajo la forma de andenes, canchones, lomadas, *waru warus* y planicies, se les denomina zonas o ambientes homogéneos de producción (ZHP).

Finalmente, se aborda la cultura andina como un conjunto de expresiones de la actividad transformadora de las sociedades a través de la historia, las cuales se manifiestan en conocimientos, formas de pensamiento, creencias, hábitos, sistemas de producción y consumo, valores, etcétera (Freire 1982; Blanco 1992). De manera que, de acuerdo con George (1982) y Hernández (1985), en las regiones andina y mesoamericana es posible considerar el desarrollo cultural como el nivel con que las sociedades manejan e interactúan con la naturaleza, su nivel de evolución, el alcance de sus conocimientos, el perfeccionamiento de sus capacidades y su organización social para el proceso productivo, dentro del cual se encuentran la gestión del espacio geográfico y la agrobiodiversidad (Tapia 1994a; Mayer 1994).

MATERIALES Y MÉTODOS

El estudio es parte de la sistematización de experiencias realizadas entre los años 1990 y 2001 y complementadas luego con investigaciones puntuales en el primer semestre del 2001. Para la captación de la información se ha hecho una combinación de métodos de investigación exploratoria, investigación-acción participativa y uso de técnicas de entrevistas a informantes claves tales como líderes campesinos, agricultores experimentados y acreditados en las comunidades, agrónomos, investigadores agrarios y especialistas en ciencias sociales que trabajan con agricultores.

Merece atención especial la investigación *Acción participativa*, que se lleva a cabo con grupos de innovadores en las comunidades campesinas –relacionados fundamentalmente en el cultivo de la agrobiodiversidad de papa y quinua–, así como el análisis de los resultados para una tecnología apropiada de estos cultivos.

Entre marzo y abril del 2001 se aplicó un cuestionario estructurado a una muestra no probabilística de agricultores de las comunida-

des de las ocho organizaciones de segundo nivel (OSN) con las que trabaja el proyecto Waru Waru de CARE Perú. Estas se ubican en zonas agroecológicas (ZA) circunlacustre, suni baja y suni alta, donde se presenta la mayor área cultivada con quinua y papa. De manera que las unidades de análisis son familias de las comunidades campesinas en las OSN y *aynokas* de papa y quinua. Estas OSN están ubicadas como se muestra en la figura 1:

ZA circunlacustre:

- Asociación de Productores Agrarios-APROA, Huancané.
- Asociación de Productores Agroindustriales-APROAIN, Taraco.
- Asociación de Productores Agropecuarios El Lago-APAEL, Juli.

ZA suni baja:

- Asociación de Productores Agropecuarios Huarahuarani: APAHUA-Pomata.
- Asociación de Productores Agropecuarios y Artesanos-ARPA, Acora.

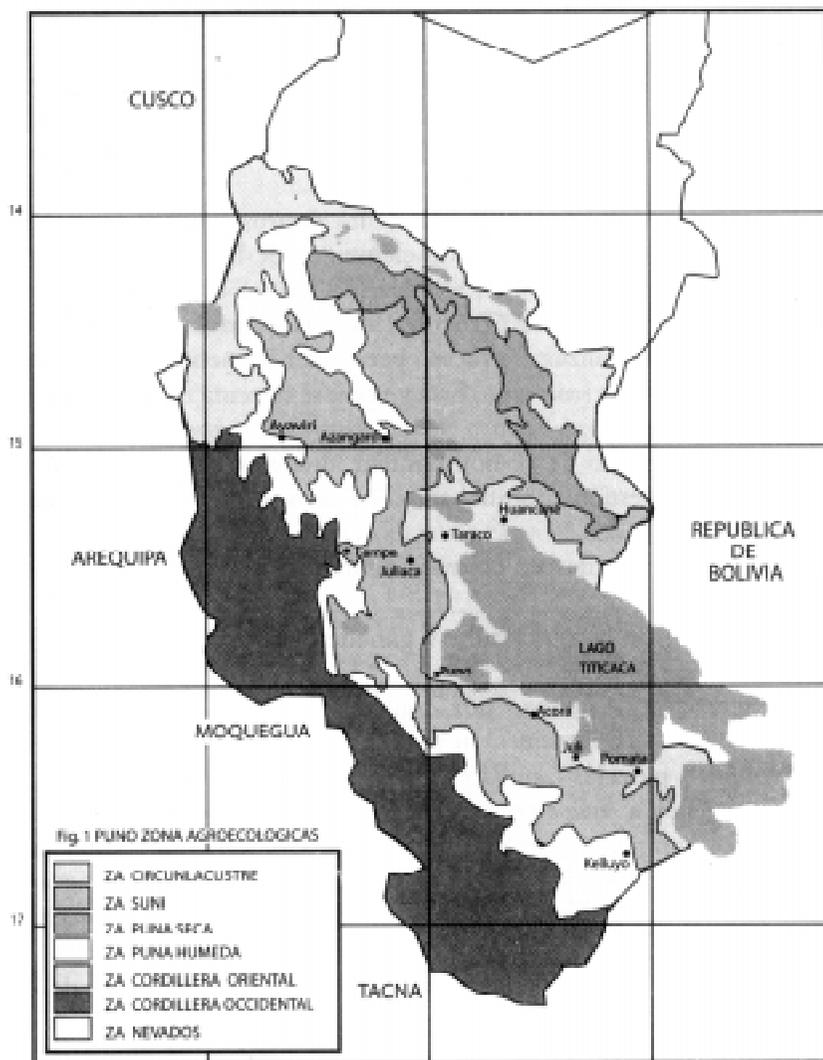
ZA suni alta:

- Asociación de Productores Agropecuarios de la Cuenca Río Callacame-APACURCA, Kelluyo.
- Asociación de Comunidades Agropecuarias de Lampa-ACPAL, Lampay.
- Asociación de Productores de Comunidades de Azángaro-APCA.

En los meses de junio y agosto del 2001 se realizaron ocho eventos referidos a “Exposición y Concurso de la Agrobiodiversidad en Cultivos Andinos” con las ocho OSN. Mediante estos se hizo el inventario de la diversidad genética en los cultivos de papa y quinua, y en entrevistas a grupos focales se obtuvo la información cualitativa referente al manejo de la agrobiodiversidad.

En forma paralela, para la interpretación de los resultados de campo se hace la investigación documental con base en el marco teórico conceptual y los objetivos de la investigación.

Figura 1
 DEPARTAMENTO DE PUNO: ZONAS AGROECOLÓGICAS
 Y LUGARES DE ESTUDIO DE AYNOKAS



ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS

GESTIÓN DEL ESPACIO AGRÍCOLA: *AYNOKAS*

En el altiplano de Puno, la gestión del espacio agrícola por las familias es producto de una acumulación y evolución de conocimientos de los entornos agroecológico y organizacional (Pacheco 1994), que se traducen en una concepción holística de la naturaleza y prácticas de conservación de recursos naturales: suelo, agua y agrobiodiversidad, especialmente.

Sin embargo, con el crecimiento de los centros urbanos, la presión demográfica, la incorporación de elementos de la modernización y principalmente la articulación al mercado, esta concepción y prácticas tienden a modificarse (Trócoli 1985; Marándola 1994), por lo que es necesario analizar el proceso para tener elementos válidos para el desarrollo agrícola sostenido. Esta gestión se sustenta en los siguientes principios:

- Espacios agrícolas de gestión familiar alrededor de las viviendas y espacios de gestión comunal sectorial (*aynokas*) en lugares distantes a las viviendas.
- Rotación de cédulas de cultivos, alternadas con períodos de descanso.
- Integración de la agricultura y ganadería como sistemas de producción agropastoril.
- Sectorización de cultivos por Zonas Agroecológicas (ZA) y Zonas Homogéneas de Producción (ZHP).

Aynokas y parcelas familiares

La concepción *aynoka* o *tasa* en algunos lugares como Juli, según testimonios campesinos, es una terminología proveniente del idioma aimara, y tiene una connotación de manejo de asentamientos agrícolas en diferentes espacios, rotativos en el tiempo. En el idioma quechua toma el nombre de *manta* (Azángaro) o *laymi* (Ayaviri).

La gestión y manejo de las *aynokas* es parte de la dinámica de las organizaciones campesinas, independientemente de la forma de la tenencia de la tierra, que puede ser privada o comunal. Fundamentalmente es para el manejo y vigilancia concertada de cultivos distantes de las viviendas familiares.

La gestión corresponde a la asamblea y a las autoridades de cada organización campesina (comunidades, parcialidades y centros poblados), que consiste en la rotación de *aynokas*, nominación de vigilantes por cada año agrícola, fijación de normas, sanciones y recompensas por los servicios de vigilancia. En el caso de tierras comunales (Azángaro y Lampa), las asambleas acuerdan la cesión en el uso de parcelas agrícolas (leguas) en cada *manta* o *aynoka* en función de la participación en los trabajos comunales, especialmente. Experiencias similares de las organizaciones campesinas de Bolivia reporta Hervé (1994a) con la denominación de *aynuka*, pero solo menciona la existencia de parcelas privadas dentro de esta.

En cuanto al área cultivada por familia, varía de 930 a 6333 m², en función de las ZA y ZHP, cultivos y presión demográfica, pero en conjunto son espacios y paisajes de cultivos de entre 10 y 100 ha (véase el cuadro 1). El destino de la producción es, en una gran mayoría, para el consumo familiar, y solo una pequeña cantidad llega al mercado en forma atomizada y con calidad heterogénea.

Cuadro 1
AYNOKAS, PUNO, CULTIVOS PRINCIPALES: ÁREA
CULTIVADA POR FAMILIA Y POR ZONA AGROECOLÓGICA (ha)

Zona Agroecológica	Cultivos				
	Papa dulce	Papa amarga	Quinua	Kañihua	Cebada grano
Circunlacustre					
a. Ha/familia (promedio)	0,129	0,093	0,18	0,0	0,33
b. Familias/comun. (prom.)	209	79	193	0,0	193
c. Total <i>aynoka</i> : ha	27,0	7,4	34,7	0,0	63,7
Suni baja					
a. Ha/familia (promedio)	0,194	0,122	0,170	0,0	0,514
b. Familias/comun. (prom.)	171	150	150	0,0	150
c. Total <i>aynoka</i> : ha	33,1	19,0	25,5	0,0	77,1
Suni alta					
a. Ha/familia (promedio)	0,144	0,116	0,209	0,14	0,633
b. Familias/comun. (prom.)	136	136	128	78	136
c. Total <i>aynoka</i> : ha	19,6	15,7	26,7	10,9	86,04

Fuente: Estimado con base en dieciocho encuestas a familias por cada zona agroecológica, junio del 2001.

Sobre el particular, en CARE se han hecho ensayos de organización de la oferta para la articulación al mercado, de acuerdo con el requerimiento de calidades y cantidades, a través de los directivos y asambleas de las organizaciones campesinas, con resultados significativos en términos de mejoramiento de la calidad del producto, de la productividad, volúmenes ofertables, capacidad de negociación y mejora de precios de hasta 20 por ciento en los cultivos de papa y quinua (CARE Perú–Embajada Real de los Países Bajos 2000).

Proyectos como AGROPUNO del Ministerio de Agricultura entre los años 1995 y 2000, probablemente al observar estos paisajes extensos de *aynokas*, intentaron mecanizarlas con una visión de agricultura extensiva y “moderna”, previa integración parcelaria, intentos que no tuvieron respuesta de las organizaciones campesinas, excepto en algunos terrenos comunales para el cultivo de avena y cebada forrajeras solamente. En su gran mayoría, estos terrenos ahora están expuestos a las erosiones eólicas e hídricas.

Teniendo en cuenta que en las *aynokas* y los *waru waru* o camellones que se están rehabilitando e incorporando al sistema se practica la rotación de cultivos con períodos de descanso y no el monocultivo –donde, consiguientemente, el uso de agroquímicos es mínimo–, surgen iniciativas de los demandantes externos como fuentes de cultivos orgánicos (CARE Perú–Embajada Real de los Países Bajos 2000).

a. Rotación de cultivos y períodos de descanso

Ya sea en parcelas cercanas a las viviendas o en *aynokas*, las familias manejan una cédula de cultivos alternada con períodos de descanso en un tiempo que en la actualidad, en conjunto, varía de cinco a ocho años. Según testimonios de campesinos y verificaciones de campo, hasta hace tres o cuatro décadas este período se prolongaba hasta por quince años. La reducción es producto del proceso de intensificación de cultivos, presión demográfica, uso de agroquímicos y fomento de articulación de los productores con el mercado, con el consiguiente deterioro de los suelos, que atenta contra la sostenibilidad de la agricultura andina, aspecto que se volverá a tocar más adelante.

La cédula de cultivos y la rotación varía según ZA y ZHP. En términos generales, hay una secuencia de cultivos andinos y adapta-

dos, compuesta por *tuberosas*: papas –dulce o amarga– (cuadros 2, 3 y 4) como cultivos de cabecera, cultivos mixtos de oca o *apilla*, olluco o *ulluma* y *mashua* o *isañu* (*Oxalis tuberosa* Mol., *Ullucus tuberosus* Caldas y *Tropaeolum tuberosum* R. Et P); *quenopodeáceas*: quinua o jiura y kañihua o kañahua (*Chenopodium quinoa* Wild y *Chenopodium pallidicaule* Aellen); *leguminosas*: *tarwi* o *tawri* (*Lupinus mutabilis* Sweet) y habas (especialmente en lugares con riego), y el ciclo de rotación generalmente se cierra con *gramíneas* introducidas y adaptadas, como la cebada (*Hordeum vulgare*), la avena (*Avena sativa*) y el trigo (*Triticum aestivum*), en orden de importancia.

El cultivo de leguminosas es importante para la recuperación de la fertilidad natural del suelo, especialmente como fuente de nitrógeno y materia orgánica. Este hecho es percibido por los campesinos, lo que facilita las acciones de reincorporación, en especial del *tawri*.

El *tawri*, la *kañihua* y la papa amarga fueron y están siendo desplazados por algunos cultivos como las habas y la avena, como consecuencia de la pérdida de los hábitos de consumo y, consiguientemente, de la demanda. Aunque, según información de los campesinos, en los últimos años, y debido a la mejora de los precios, el cultivo de los dos primeros tiende a recuperarse. Será necesario conocer en mayor detalle las razones y las tendencias de esta recuperación, para afianzarlas. En seguida se describe la rotación de cultivos por ZA y ZHP:

- La ZA *circunlacustre* presenta mayor diversidad de cultivos, especialmente en las ZHP ladera y pie de ladera, pero también menor diversidad genética. Según el cuadro 2, la cédula de cultivo está compuesta por papas dulces de las especies *k'enis* y *chiquillas*, tubérculos menores, cebada de grano desnudo (el consumo de esta es generalizado en el medio rural), habas y *tawri* entre Pomata y Yunguyo. En lugares abrigados y con disponibilidad de riego aparece el maíz de la raza altiplano que, según Cárdenas (1989), es el más resistente al frío y de un alto grado de heterozigosis, por lo que presenta gran variación de sus granos en el color y consistencia del endosperma.

En las ZHP pampa el paisaje de las *aynokas* es más notorio, con cultivos de papa dulce, fundamentalmente de la kénis y lomos (caso

Azángaro); aparecen pequeñas áreas de papa amarga, pero de las especies *choquepito* o *ocucuri* y *ajahuirí*, en lugares con riesgo de heladas. En quinua predominan cultivares y variedades blancas en planta y grano, por ser estas más sensibles al frío, como la Var. Blanca de Juli y difusión de algunas de origen boliviano como Sajama, Salcedo-INIA y Kamiri. En cebada, el propósito del cultivo es para grano y forraje; en los últimos años tiende a expandirse el cultivo de la avena forrajera. En lugares más próximos al lago (Yunguyo, Copani, Moho), o donde se dispone de riego (Molino, Juli), aparece el cultivo de habas de las variedades tardías y grano de tamaño mediano a grande, como las variedades Usnayo y Gigante de Copacabana respectivamente.

Cuadro 2
 AYNOKAS (PUNO), ZONA AGROECOLÓGICA (ZA)
 CIRCUNLACUSTRE: ROTACIÓN DE CULTIVOS POR ZONAS
 HOMOGÉNEAS DE PRODUCCIÓN (ZHP), 2001

ZHP	Año/cultivos	Descanso (años)	Referencia (lugar)
Ladera: Andenes	1. Papa dulce 2. Oca, olluco, izaño, maíz 3. Cebada desnuda 4. Habas – <i>tarwi</i> 5. Descanso	1 – 2	Cc. Molino, Yunguyo c.c. Ckaje, Juli
Pie de ladera	1. Papa dulce 2. Oca, olluco 3. Cebada – Avena grano 4. Habas 5. Descanso 6. Yunguyo	1 – 2	Cc. Amparani, Lampa Grande, c.c. Culta, Acora
Pampa	1. Papa dulce 2. Quinua 3. Cebada – Avena grano 4. Habas (riego)	1 – 2	Cc. Challapampa, Pomata Cc. Molino – Juli c.c. Suancata, Juli

Fuente: Encuestas, abril a junio 2001 y observaciones de campo.

- En la ZA *suní baja*, el paisaje de las *aynokas* se hace más diferenciado en las ZHP ladera, pie de ladera, lomadas y menor propor-

ción en pampa, dentro de las planicies de praderas naturales, porque la acción termorreguladora del lago es menor; pero en las laderas y lomadas por el efecto del drenaje del frío y menor riesgo de heladas se hacen aptas para la agricultura (Grace 1988). La rotación de cultivos en ladera es similar a la de circunlacustre; donde empieza a diferenciarse es desde las ZHP pie de laderas, lomada y pampa.

En la primera, si bien continúa predominando el cultivo de la papa dulce, aparecen con mayor significancia las papas amargas de las especies *choquepito* y *ajahuiri*; en quinua son muy evidentes los cultivares de tipo *mixtura* o *Kancolla*, plantas de color rojo violeta pero de grano blanco. En algunas *aynokas* aparecen variedades de color como las *witullas*; estas, de acuerdo con las experiencias campesinas y observaciones de campo, por ser medianamente tolerantes al frío (Canahua y Gutiérrez 1993).

En cereales está la cebada con fines de grano y forraje. En los últimos años se observa el avance de la avena forrajera, porque la ganadería va tomando más importancia como fuente de ingresos económicos. En lugares con incorporación de riego, que permite adelantar la siembra a agosto, se va incorporando el cultivo del haba, como en los distritos de Mañazo y Cabanilla.

En la ZHP pampa la rotación se inicia con el cultivo de papas amargas de las especies *luki* y *choquepito* y en menor extensión papa dulce. Los campesinos ancianos recuerdan que seguía a la rotación la *kañihua* y quinua de color de los ecotipos como *Kcoitu*, *witullas* y *kello*; estas fueron desapareciendo y las áreas siendo reemplazadas por el cultivo de la avena y la cebada forrajeras.

- En la ZA *suní alta* las papas amargas, las quinuas de color y la *kañihua* aparecen con más intensidad, especialmente en las ZHP pie de ladera y pampa (véase el cuadro 4). En ladera la rotación sigue la siguiente secuencia: papa dulce, quinua blanca, cebada grano y descanso. Aquí es importante hacer notar que la ladera alta, al igual que las ZHP circunlacustre y suní baja, continúa el cultivo de la papa dulce de las especies de *Kény* o *Saya* y *Chikilla*, seguida de tubérculos menores como la oca, olluco e *isañu* (estos siempre como cultivos compuestos) y cebada de grano desnudo, denominado *Kálagrano* o *Chiligrano*. Este hecho es consecuencia

del efecto termorregulador de la pendiente y por la altitud que les permite el drenaje del aire frío (Grace 1988).

Cuadro 3
 AYNOKAS (PUNO), ZA SUNI BAJA: ROTACIÓN DE CULTIVOS POR ZONAS
 HOMOGÉNEAS DE PRODUCCIÓN (ZHP)

ZHP	Año/cultivos	Descanso (años)	Referencia (lugar)
Ladera	1. Papa dulce 2. Oca, olluco, izaño, maíz 3. Cebada desnuda 5. Habas – <i>tarwi</i> 6. Descanso	2 – 3	C.C. Caritamaya, Acora C.C. Chijichaya, Ilave C.C. Chijichaya, Ilave C.C. Llaquepa, Pomata
Pie de ladera	1. Papa dulce Papa amarga: 2. S. Curtilobun 3. S. Ajahuiri 2. Quinua blanca (haba) 3. Cebada grano y avena forrajera 4. Descanso	2 – 3	C.C. Caritamaya, Acora C.C. Checca, Ilave C.C. Samán, Samán C.C. Cahualla, Mañazo. C.C. Lizacia. Cabanilla
Lomada	1. Papa dulce Papa amarga 2. Quinua blanca Quinua color 3. Cebada y avena grano 5. Descanso	2 – 3	C.C. Yocará, Juliaca C.C. Cabana C.C. Tuquina, Pomata
Pampa	1. Papa amarga S. juzepczukii S. curtlobun Papa dulce 2. Kañihua 3. Avena y cebada forrajeras 4. Descanso	3 – 4	C.C. Llaquepa, Pomata C.C. Chijichaya, Ilave C.C. Moro, Puno

Fuente: Encuestas abril a junio 2001 y observaciones de campo.

En la ZHP pampa, a la papa amarga y *kañihua* debería seguir la cebada y avena, pero con mayor intensidad va ganando terreno el

cultivo de la avena forrajera, especialmente desde mediados de la década pasada, con programas de carácter político como AGROPUNO y Sierra Verde. Se promueve el cultivo a gran escala (meta 20 000 ha) el cultivo de avena y cebada forrajeras, con relativo éxito en los primeros años, pero luego estas áreas fueron afectadas por las inundaciones del verano de 2001, pérdida de praderas naturales cuya composición agrostológica fue producto de siglos y luego, ahora, están expuestas a la erosión eólica y el ganado va exterminando el poco pasto remanente.

De estos hechos se obtienen lecciones importantes en el entendido de que en el espacio geográfico andino, en donde se desarrolló una civilización y una cultura con base en ecosistemas diferentes, para un programa de desarrollo agrícola sustentable es necesario el conocimiento previo de los ecosistemas andinos, la agroecología y la cultura campesina o del productor de su espacio geográfico y medio ecológico, pues en los debates campesinos surgió el siguiente comentario: “... los ingenieros piensan que estas pampas son como de la costa, quieren aplanar nomás... no saben que pueden inundarse... nos obligan a sembrar... y cuando está más o menos bien el cultivo nos visitan y cuando se los lleva el agua desaparecen... pero eso sí, vuelven para cobrar la deuda en que ellos nos metieron.....” (C.C. Chanucahua, Lampa), o este otro: “... nos traen estas papas diciendo que son mejores, pero no soportan las heladas... o no saben que en la pampa hay heladas, además esas papas son muy ‘ullmas y K’jachus’ (aguanosas y duras)... no son buenas para comer...” (C.C. Challapampa, Juli).

AYNOKA COMO SISTEMA AGROPASTORIL Y AGROSILVOPASTURA

Las rotaciones de cultivo están intercaladas con períodos de descanso, que son áreas de pastoreo, también rotativo, de la ganadería familiar y comunal, según la tenencia de la tierra. De manera que, según la concepción y práctica campesina, ha sido manejado y funciona aún como un sistema agropastoril; en algunos lugares como en las laderas de las comunidades de Sutuca Urinsaya, Kello Kello y Ancorín Huaral de Lampa el sistema es aún más complejo como agrosilvopastoril con base en bosquetes de *keñua* o *keuña* (*Polylepis spp.*).

Cuadro 4
 AYNOKAS (PUNO), ZA SUNI ALTA: ROTACIÓN DE
 CULTIVOS POR ZONAS HOMOGÉNEAS DE PRODUCCIÓN,
 (ZHP)

ZHP	Año/cultivos	Descanso (años)	Referencia (lugar)
Ladera	1. Papa dulce 2. Quinua oca, izaño, olluco 3. Cebada grano 4. Descanso	2 – 3	C.C. Sutuca, Lampa C.C. Alto Catacha, Lampa C.C. Mororcco, Azángaro C.C. Yorocco, Pomata
Pie de ladera	1. Papa amarga S. curtilobun 2. Ajanhuiri Papa dulce 3. Quinua blanca/color 4. Avena/ cebada forraje 6. Descanso	2 – 3	
Pampa	1. Papa amarga * S. juzepczukii S. curtilobum Papa dulce 2. Kañihua 3. Avena/cebada forraje 4. Descanso	3 – 5	

* En la cuenca del Río Callacame, Kelluyo y C.C. Alto Catacha ya viene cultivándose papa dulce en *waru waru*.

En las laderas de las ZA circunlacustre y suni baja en los muros de contención y bordes de los andenes aún se tienen plantaciones de *k'olli* (*Buddleja coreacea*) y hay restos de una serie de arbustos, siendo las más relevantes la muña (*Minthostachys mollis*), Chilca (*Baccharis pentlandii* D.C.), sallihua o mutuy (*Cassia* spp) (Reynel y Felipe Morales 1987), que funcionan como rompevientos y disminuyen el frío, protegen los muros de contención, proporcionan materia orgánica y algunos son repelentes de plagas. Pero con el abandono gradual de la agricultura de andenes, tala indiscriminada y plantaciones de eucalipto con criterio netamente forestal, se rompe el sistema de *aynoka* de laderas.

Retomando la *aynoka* como sistema agropastoril, Genin y Fernández (1994), en una evaluación hecha en una comunidad del altiplano de Bolivia, concluyen que este espacio es una fuente de recursos forrajeros de los que dispone el campesino tradicional para la ganadería. Según evaluaciones, la composición agrostológica y cantidad en materia seca es pobre, la soportabilidad es menor a un ovino criollo/ha/año y sugieren hasta cinco años de descanso para evitar la proliferación de especies no palatables. Aspectos similares se observan en las *aynokas* en el altiplano del Perú.

Sin embargo, por observaciones de campo y análisis de rotación y manejo de suelos con técnicas tradicionales haciendo uso de la *chakitaklla*, *huiri o uiso* (arado de pie), que permite la labranza mínima, favorece la recuperación y desarrollo de las especies forrajeras perennes deseables y permite mejorar la soportabilidad de la carga animal, tales como, en la pampa, la *chilihua* (*Festuca dolichophylla*), *chiji* (*Muhlenbergia fastigiata*) y trébol o *layo* (*Trifolium amabile*) y en laderas son importantes la recuperación de *pata chillihua* (*Festuca dichoclada*), arvejilla (*Vicia graminea*), *jichu* (*Stipa ichu*), además del *chiji* y *layo*. Las praderas recuperadas estaban acompañadas con períodos de clausura denominada *anara*, de manera que con estas prácticas se previene el sobrepastoreo y la erosión de suelos.

Pero con la introducción del arado de tracción animal y luego con el tractor se elimina estas especies, favoreciendo la proliferación de especies anuales de escaso valor forrajero. Este es un hecho evidente en la mayoría de las *aynokas* de las comunidades campesinas del altiplano de Puno, con la consiguiente erosión de los suelos y con el peligro de ingresar al proceso de desertificación.

Sin embargo, la revaloración de instrumentos tradicionales como la *chakitaklla* y otras prácticas, de acuerdo con Mayer (1994), no se trata de ensalzarlas simplemente, sino de analizar los principios científicos y técnicos de estas prácticas y de su diseño en cuanto a su eficiencia, para el desarrollo y modernización. En este entendido, el arado de pie sigue siendo eficiente desde el punto de vista de la labranza mínima y conservación del suelo.

En algunas *aynokas* en descanso de las ZHP pampa de las comunidades campesinas de Sacasco, Taraco y de Chilacollo, Ilave, desde principios de los ochenta y por decisión comunal se ha introducido el

cultivo de la alfalfa/*dactylis*, mejorando la soportabilidad de ocho hasta treinta ovinos/ha/año, con la cual se ha contribuido al desarrollo de la crianza de vacunos de doble propósito (leche y carne) de la raza Brown Suiss, eliminación del sobrepastoreo y recuperación de praderas naturales (caso C.C. Chilacollo) y disminución significativa de la explotación de la de los forrajes subacuáticos del lago, como el *llachu* y la totora (C.C. Sacasco). Desde el punto de vista socioeconómico se ha fortalecido la organización con la actualización de las normas de gestión comunal, y se ha contribuido en la mejora de los ingresos económicos, por el incremento de los índices productivos y reproductivos en la ganadería.

Ante este hecho, algunas instituciones intentan ampliar la experiencia a las otras *aynokas* de estas comunidades, pero estas iniciativas no son aceptadas porque la alfalfa/*dactylis* dura más de diez años y para ellos los cultivos también son importantes, fundamentalmente para la seguridad alimentaria.

Desde el punto de sanidad vegetal, el descanso es importante y necesario porque se evita la proliferación de plagas, enfermedades y nemátodos. En el caso de la papa amarga, que es muy susceptible al gorgojo de los Andes (*Prennotrypis solani*) y a la verruga (*Synchytrium endobioticum*), según los campesinos, el terreno tiene que descansar más de cuatro años, y según los especialistas, para el caso de terrenos infestados con verruga más de diez. En el caso de los nemátodos (*Globodera spp*), otra plaga que causa daños económicos a la papa pero que para los campesinos no es perceptible, Blanco (1994) reporta que con el descanso se logra disminuir la proliferación de quistes, llegando a eliminarla después de cinco años.

Finalmente, con la rotación de cultivos alternada con períodos de descanso de las *aynokas* se recupera la fertilidad integral de los suelos (orgánica, física y biológica). De igual modo, se mejora la retención del agua por el suelo (Hervé 1994b y Vacher *et al.* 1994).

CONSERVACIÓN *IN SITU* DE LA AGROBIODIVERSIDAD EN PAPA Y QUINUA

La cuenca del lago Titicaca es cuna de civilizaciones importantes con base en la agricultura y uno de los centros de origen de la papa y la quinua. De manera que sus ZA presentan una diversidad de especies

y genética dentro de estas (Cárdenas 1989; Tobin *et al.* 1988), que constituyen un conjunto de cultivares manejados en diferentes espacios agrícolas.

Para las comunidades campesinas, la papa y la quinua son dos cultivos principales y estratégicos para su seguridad alimentaria. Por lo tanto, de acuerdo con Hernández (1982) el hombre ha sido y es el factor más importante para el desarrollo y mantenimiento de los cultivares. Además persiste una cultura alimentaria con base en estos cultivos.

a. Manejo y uso de la agrobiodiversidad de la papa

En el departamento de Puno (Perú) se cultiva alrededor de 42 000 hectáreas de papa (17 por ciento del total nacional). En estas áreas están dos clases de papas, denominadas amargas y dulces. Hay una clasificación campesina, cuyos nombres tienen cierta variación en las culturas aimara y quechua respectivamente, que es posible contrastar con la clasificación científica (véase el cuadro 5).

Se estima que la relación del área cultivada entre papas dulces y amargas en la actualidad es de tres a uno. Se presume que esta, en la época prehispánica y según la memoria campesina, fue a la par o mayor en papas amargas, por las extensas áreas planas existentes con vestigios de *aynokas* y que ahora están cubiertas de pastos naturales.

Dentro de las dulces se cultivan cuatro especies: la que predomina es la *S. tuberosum* ssp andígena (ejemplo: los cultivares “Imilla negra”, “Ccompis”, “Salamanca”, “Sutamari”, etcétera). Probablemente esta especie ocupa cerca de 75 por ciento del área cultivada con papa dulce en Puno y se ubica en la ZA circunlacustre y ZHP de ladera, pie de ladera y lomadas de la ZA suni. El cultivo de la especie *lomo* es más notoria en las *aynokas* de Azángaro y Melgar.

Un tercer grupo está constituido por los cultivares de la especie *chikillas*, a las que se les denomina como “papas de mesa” por su alta calidad culinaria y sabor agradable. Su cultivo está preferentemente en ladera alta y terrenos de largo período en descanso y con buena materia orgánica, a los que les denomina *purumas*. Es muy susceptible a heladas. El cultivo de estas papas, que tiene una tecnología particular, lamentablemente está disminuyendo. Solo manifiestan cultivarlas muy pocos agricultores y, en algunos casos, aparecen pocas papas mezcladas con K’enis o Sayas.

Las *furejas* son papas precoces (de noventa a ciento veinte días) y de rebrote rápido, pero de bajo rendimiento. Su cultivo es muy restringido en pequeñas áreas de Moho, Yunguyo y Viquechico. Está en proceso de extinción.

Dentro de las papas denominadas amargas, en las comunidades estudiadas se cultiva tres especies: la que predomina son cultivares de la especie *S. juzepczukii*. Su cultivo está difundido en las extensas planicies; son de las papas que más resisten las heladas hasta en -8° C. Los agricultores indican que prosperan en suelos franco limosos y con periodos de descanso de un mínimo de tres años. Dentro de cultivares destacan *Lokca*, *anchahuiri*, *piñaza*, *kanchali* o *parcco*, *hatun rukii*, *parina*, etcétera.

Un segundo grupo lo constituye la especie *S. curtilobum*. Su cultivo aparece en las planicies de la ZA circunlacustre, ZHP de pie de ladera y lomadas de las ZA suni baja y alta (véase cuadros 2, 3 y 4). Según los campesinos prospera en suelos de textura franco-arcillosos o limo-arcillosos. Es más susceptible a la helada que la *lukii*, pero más tolerante a la sequía por su buen desarrollo radicular (Canahua y Aguilar 1992). Los cultivares más comunes según localidades son: *ocucuri* blanco, *ocucuri* azul, *choquepito*, *q'eta*, *mallicu*, *k'apu*, entre otros.

Finalmente, un tercer grupo de papas amargas cultivadas en las comunidades de Puno lo constituyen las de la especie *S. ajanhuiri*. Según experiencias campesinas es susceptible a las heladas pero tolerante a la verruga (*Synchytrium endobioticum*). Es otra de las especies en proceso de extinción. Los cultivares principales se identifican por el color del tubérculo, como *janko* o *yurak ajanhuiri*, *wila* o *puca ajanhuiri* y *larama ajanhuiri* (blanco, rojo y morado respectivamente).

La conservación y manejo de las especies de papas dulce y amarga está en función de la tolerancia a elementos climáticos adversos como heladas y sequía, así como a la calidad culinaria para la preparación de diferentes platos y calidad para la elaboración de *chuño* y *tunta*, aspectos que se sintetizan en los cuadros 6 y 7.

Desde 1965 hasta el 2000, el esfuerzo institucional ha estado orientado a introducir y difundir en las ZA de Puno variedades de papa "mejoradas" en el CIP. De las aproximadamente veintiocho variedades, en sus inicios solo dos, la "Ál'katarma" y la "Casablanca" ha-

brían tenido relativo éxito hasta 1970. Luego, entre los años 1980 y 1995, se promueve el cultivo de las variedades “Mi Perú”, “Andina”, “San Juan” y “Chaska”, al inicio con buenos rendimientos con los productores medianos de Taraco, Ilave, Juli, Yunguyo y Azángaro, pero fueron desapareciendo gradualmente; sin embargo, las papas nativas continúan vigentes.

La conservación y manejo de las especies de papa dulce y amarga está en función de la tolerancia a elementos climáticos adversos como heladas y sequía, así como a la calidad culinaria para la preparación de diferentes platos y calidad para la elaboración de *chuño* y *tunta*, aspectos que se sintetizan en los cuadros 7 y 8.

Cuadro 5

CLASIFICACIÓN CAMPESINA (QUECHUA Y AIMARA) Y CIENTÍFICA DE LAS PAPAS CULTIVADAS EN PUNO

Clases	Clasificación campesina		Clasificación científica
	Aimara	Quechua	
A. Amargas :			
(Lukis)	- Lukii	Rukii	<i>Solanum juzepczukii</i>
	- Choquepito	Ocucuri	<i>Solanum curtilobum</i>
	- Ajahuiri	Kajahuiri	<i>Solanum ajanhuiri</i>
B. Dulces :			
(Kenis o saya)	- Imilla o Saya	K' eny	<i>Solanum tuberosum ssp. Andígena</i>
	- Pitiqiña o Chikilla	Chiqiña	<i>Solanum stenotomun</i>
	- Phurejja	Phurejja	<i>Solanum phureja</i>
	- Lomos	Lomos	<i>Solanum chaucha</i>

Fuente: Elaborado con base en la sistematización del conocimiento campesino. Encuestas, Estrada, N. (1991) y determinaciones en el Centro Internacional de la Papa (CIP).

Experiencias similares reporta Rea (1992), quien afirma que la adopción de papas híbridas en las comunidades campesinas del altiplano boliviano es mínimo y temporal (alrededor de 6 por ciento). En dos comunidades del Cusco, en donde también se viene intensificando la difusión de variedades híbridas con tendencia a la articulación de productores al mercado, Mayer (1994) menciona hechos sorprendentes: “... la adopción de variedades mejoradas para el mercado es casi universal; sin embargo, la sustitución de las variedades nativas por las mejoradas no lo es”.

La explicación está en el entendido de que para las familias campesinas no tiene mucha importancia la productividad y el mercado, sino que su gestión está en función más a la seguridad alimentaria, bajo los criterios de estabilidad de la producción, calidad para el consumo de diferentes platos, calidad para almacenamiento y transformación en *chuño* y *tunta*; incluso se observa que, con las variedades nativas, llegan al mercado con mejores precios que las híbridas. Otro hecho es que los centros de investigación en Puno manifiestan que no han podido colocar la semilla de híbridas multiplicadas, pero que sí tienen demanda por las nativas.

En el caso de la papa dulce (véase el cuadro 6), la clasificación está hecha con base en la preferencia por formas tradicionales de consumo y por especies: los cultivares de la *S. tuberosum* son más versátiles y dentro de estos hay cultivares como la *sakampaya* y *sutamari* aptas para la producción de *chuño* de alta calidad por su textura y sabor, por lo que el precio en el mercado es mayor. De igual modo, para la *tunta* resalta el cultivar “Huacalajra” por el tamaño y buen rendimiento.

Los productores de *tunta* de Ilave manifiestan que la var. híbrida *chaska* resultó ser buena para *tunta*, especialmente para el mercado boliviano. Las *pitiquiñas* o *chikillas* son consideradas muy sabrosas en sancochado por lo que reservan su consumo para eventos especiales. Estas, por cuestión cultural (respeto a la *pachamama*), no son permitidas para la elaboración del *chuño* y la *tunta*.

Las papas amargas son destinadas para la elaboración del *chuño* y de la *tunta*, aunque en las ZA suni alta y puna hay experiencias de consumo de papa fresca en sopas y bajo la forma de sancochado. En la especie *S. juzepczukii* reviste particular importancia el cultivar *parcco* o *kanchali* porque, según los agricultores, su sabor una vez expuesta al sol, como la oca, es dulce, y transformado en *chuño* y *tunta*, es de mejor calidad que las otras amargas.

En lo que respecta a la *tunta*, las comunidades asentadas sobre el río Ilave, como Chijichaya y Amparani, han desarrollado técnicas para el mejoramiento de la calidad del producto y productividad del trabajo en la elaboración. Con sus productos están llegando a los mercados de los centros urbanos de Arequipa, Puno, Juliaca, Tacna y de La Paz, Bolivia.

b. Manejo y uso de la agrobiodiversidad de la quinua

En Puno se cultiva alrededor de 15 500 hectáreas de quinua, lo que representa 85 por ciento del área cultivada en relación con el total nacional. Su cultivo se encuentra en las ZA circunlacustre y suni. En cada una de estas hay una diversidad de cultivares que, de acuerdo con la concepción campesina en términos de color de la semilla, susceptibilidad a heladas y formas de consumo especialmente, es posible clasificar en cinco grupos:

- *Plantas blancas y de color*, granos blancos: son las más difundidas y a las que se ha dedicado el mejoramiento del cultivo y mayor consumo. Variedades y cultivares como “Blanca de Juli”, “Kancolla”, “Cheweka”, “Mestiza”, etcétera. Se consume en diferentes platos.
- *Plantas blancas y de color*, granos blancos hialinos: preferidas para puré y sopas. En esta variedad, al descomponerse el grano con el hervido, da la apariencia de estar mezclado con leche y es de sabor agradable. Por lo que, últimamente hay iniciativas de usar para ensayos de leche de quinua. Se les denomina “real” o *chulpi*.
- *Witullas*, plantas de colores de matices rojo, anaranjado y amarillo y grano con episperma de color. Al lavado, algunas son blancas. Son preferidas más para torrejadas, Kispíño (trozos de masa de harina de quinua con cal, sancochadas a vapor) y harinas. Son tolerantes a heladas y a enfermedades como el mildiu.
- *K'coitos*, plantas blancas o de color, granos de color plomo que al pelado y lavado son de colores castaño y negro. Son consideradas como harineras y dulces, precoces y tolerantes a heladas.
- *Jacu jiuras o Acu quinua*, a los que se les denominó *pasankallas* porque al tostado revientan como *pop corn* o maná. Color grano plomo con matices violetas, de tamaño mediano a grande y dulce. Los granos, al pelar, son de colores castaño a rojo vino. Con este cultivar en enero del 2000 se preparó graneado de quinua (en contraste al arroz) para acompañar al guiso de carne, con cuya presentación se interesó a la empresa norteamericana *Quinoa Corporation*, concretándose una carta de intención de compra de 72 tm, por lo que se ha iniciado con la multiplicación de la poca semilla disponible y luego producción extensiva, ya que este cultivar estaba en proceso de extinción.

- *Cuchi wila*, plantas y grano de color granate, dulces, tolerantes a heladas y sequías prolongadas, son usadas para algunas ceremonias rituales y para preparar bebidas como la “chicha” o “Kusa”.

Cuadro 8

PUNO: CLASIFICACIÓN DE QUINUAS: PREFERENCIA DE LOS POBLADORES RURALES POR FORMAS TRADICIONALES DE CONSUMO

Clases	Caldo o sopa	Puré “Peske”	Harinera	Formas Torreja	Kispiño	Pop corn Maná	Chicha o Kcusa
1. Blancas; jank’o ó Yurak	+++	++	++	++	++		++
2. Hialinas: Chulpi Real	++++	++++	+	+	+		++
3. Coloradas : Witullas Huariponcho	++	++	+++	+++	++++		++
4. Plomas : Koito Jaku Jiuras (Aymara), Jaku quinua (quecha) Pasankallas	+	+	+++	++++	+++		++
5. Cuchi wila			(Tostada)		+	++++	++++

Fuente: Elaborado con base en testimonios campesinos.

c. Erosión genética y de conocimientos

Con el presente estudio se determina que la agrobiodiversidad en los cultivos de papa y quinua en las comunidades de Puno está en proceso de erosión, de igual modo el conocimiento de ésta por las familias campesinas. En efecto, y según el cuadro 9, al hacer un inventario de cultivares de papas dulce y amarga, así como de quinua en las ocho exposiciones y concursos de agrobiodiversidad con la participación de ochenta comunidades campesinas constituidas en ocho Organizaciones de Segundo Nivel (OSN) y en las principales ZA, se concluye que la diversidad genética es mayor en las ZA suni baja y alta respectivamente en comparación con la ZA circunlacustre.

No obstante que estas zonas suelen ser consideradas como “inminentemente ganaderas”, conservan aún una rica agrobiodiversidad en papa, quinua, kañihua y tubérculos menores. De manera

que para las comunidades campesinas su espacio geográfico es agrícola y ganadero (visión holística). Según observaciones de campo, es posible atribuir el proceso de erosión genética, de acuerdo a testimonios campesinos y estudios similares, a los siguientes hechos:

- Mayor relacionamiento de las comunidades de la ZA circunlacustre con el mercado.
- Mayor intervención institucional con proyectos a base de la difusión de variedades híbridas estandarizadas, consideradas “mejoradas”.
- Pérdida gradual de los hábitos de consumo o cultura alimentaria con base en cultivos andinos.
- Intensificación del uso de la tierra, con la reducción de los períodos de descanso con la consiguiente pérdida de la fertilidad de suelos y propagación de plagas y enfermedades.
- Gradual sustitución de algunos cultivos andinos como quinuas de color y kañihua por avena y cebada forrajeras.
- Catástrofes climáticas como heladas, sequías e inundaciones y pérdida de la costumbre tradicional de diversificar el riesgo en varias ZA y ZHP, así como intercambio de semillas.

La erosión del conocimiento campesino se evidencia en los siguientes hechos: las mujeres de mayor edad identifican más la diversidad genética en estos cultivos, lo que se puede atribuir a la mayor participación en el proceso productivo y en el manejo de semillas. Los conocimientos disminuyen gradualmente en hombres e hijos, en todas las zonas (véase el cuadro 9).

Otro aspecto que sorprende y preocupa para la sustentabilidad de la agricultura andina es el poco y relativo conocimiento de los egresados y profesionales agrónomos de la diversidad genética en contraste con las variedades mejoradas (véase el cuadro 10), que es un indicador de la poca valoración de la agrobiodiversidad en los centros de educación superior.

Desde el punto de la visión del desarrollo sustentable de la agricultura andina y contribución a la seguridad alimentaria de la humanidad, la conservación del germoplasma, especialmente *in situ*, es condición fundamental. Sobre el particular, Mayer (1994) afirma que “... irónicamente, el grado de erosión genética frecuentemente es la

Cuadro 9
 PUNO: DIVERSIDAD GENÉTICA EN CULTIVOS DE PAPA Y QUINUA: CANTIDAD DE
 CULTIVARES POR ZONAS AGROECOLÓGICAS (ZA) Y EN OCHENTA COMUNIDADES
 AGRUPADAS EN ORGANIZACIONES DE SEGUNDO NIVEL
 (OSN), 2001

ZA/OSN	Papa amarga	Papa dulce	Quinua
A. Circunlacustre:			
- APAEL, Juli	28	63	15
- APROA, Huancané	9	56	35
- APROAIN, Taraco	11	41	15
Promedio	16	53	22
IV. Suni baja:			
- ARPAA, Acora	11	51	29
- APAHUA, Pomata	13	42	24
Promedio	12	46	26
V. Suni alta			
- APCA, Azángaro	16	132	34
- APACURCA, Kelluyo	29	116	23
- ACPAL, Lampa	28	85	39
Promedio	24	111	32

Fuente: Sistematización y registro de exposiciones sobre agrobiodiversidad por OSN. Archivo Proyecto Waru Waru II, CARE Perú, 2001.

otra cara de la medalla del éxito del desarrollo agrícola vía revolución verde de una región. La Amazonia y los Andes son megacentros de la diversidad y domesticación en el mundo y por ello tienen mayor vulnerabilidad al deterioro genético”.

Por otra parte, Villarroel (2000) concluye que la introducción de variedades consideradas como mejoradas desequilibra el manejo de la diversidad genética de la papa y las prácticas sociales de producción. De manera similar, según experiencias campesinas en Puno, se percibe que el cultivo de las variedades híbridas de papa no es rentable; mas aún, que afecta a la seguridad alimentaria, porque no son aptas para el almacenamiento, para la transformación en *chuño* y

tunta ni para consumo tradicional y generalizado en la formas de sancochado y *huatia*.

Cuadro 10

PUNO: NIVEL DE CONOCIMIENTO DEL NÚMERO DE CULTIVARES (DIVERSIDAD GENÉTICA DE PAPA Y QUINUA) POR MIEMBROS DE LAS FAMILIAS CAMPESINAS Y EGRESADOS DE AGRONOMÍA

Número de cultivares	Hombres N (%)	Mujeres N (%)	Jóvenes N (%)	Egresados de Agronomía N (%)
Papa dulce				
0-5	4 (20)	4 (20)	17 (85)	12 (40)
6-10	11 (55)	5 (25)	2 (10)	15 (50)
11-15	4 (20)	9 (45)	9 (5)	3 (10)
Más de 15	1 (5)	2 (10)		
Quinua				
0-5	4 (20)	4 (20)	17 (85)	21 (70)
6-10	12 (60)	12 (60)	2 (10)	7 (23)
11-15	3 (15)	1 (5)	9 (5)	2 (7)
Más de 15	1 (5)	3 (15)		

Fuente: Entrevistas focales con miembros de familias y egresados de Agronomía, junio del 2000.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La gestión de espacios agrícolas bajo la forma de *aynokas*, en las comunidades campesinas de Puno (Perú), es parte de la dinámica organizacional, independientemente de la forma de la tenencia de la tierra, que puede ser privada o comunal. La concepción es para el manejo y vigilancia concertada de cultivos alternados con pastoreos en períodos de descanso y en rotación, distantes a las viviendas familiares. Para las intervenciones con proyectos de desarrollo es necesario entender esta gestión como sistemas agropastoril en planicie y agrosilvopastura en laderas.
- En las *aynokas* aún se conserva una rica agrobiodiversidad, que está en función de las variaciones ecológicas que presenta el espacio geográfico del altiplano de Puno y a la cultura alimentaria con

base en cultivos de papa y quinua. El conocimiento de esta agrobiodiversidad y su manejo es condición esencial para el desarrollo sustentable de la agricultura andina.

- Se evidencian procesos de erosión genética y del conocimiento campesino, especialmente en zonas con mayor articulación con el mercado, procesos que atentan contra la seguridad alimentaria de la población regional y de la humanidad. Teniendo en cuenta que esta región es uno de los megacentros del germoplasma, son necesarias políticas de conservación de estos recursos hacia una visión del desarrollo agrícola sustentable.

BIBLIOGRAFÍA

BLANCO, O.

1994 “Efecto del descanso del suelo sobre el número y la viabilidad de quistes de *Globodera spp.* de la papa”, en *Dinámica del descanso de la tierra en los Andes*. La Paz: ORSTOM/IBTA/COTESU/Embajada Real de los Países Bajos.

1992 “Fundamentos científicos de la tecnología andina”, en *Curso sobre agroecología*. Módulo I. Lima: Consorcio Latinoamericano sobre Agroecología y Desarrollo Social (CLADES).

BUENO, M.

1990 “Sistematización de experiencias de la rehabilitación de waru waru en PunoK”. Puno: Proyecto PIWA. Convenio PELT/INADE-IC/INTERCOOPERATION (Mimeo).

CANAHUA, A. y P. C. AGUILAR

1992 “Agroecología de las papas amargas en Puno”, en *La papa amarga*. I Mesa Redonda Perú-Bolivia. La Paz, 7-8 de mayo de 1991. La Paz: ORSTOM.

CANAHUA, A. y M. GUTIÉRREZ

1993 “Producción y difusión de semilla de cultivos altoandinos y adaptados: Avance de sistematización de resultados de investigación y experiencias”. Puno: Programa de Microproyectos Rurales PAMPA/PUNO II-Unión Europea (Mimeo).

CÁRDENAS, M.

1989 *Manual de plantas económicas de Bolivia*. La Paz-Cochabamba: Editorial Los Amigos del Libro (2ª edición).

CARE Perú-Embajada Real de los Países Bajos

2000 *Informe semestral junio-diciembre del 00*. Puno: Proyecto Waru Waru.

ESTRADA, N.

1992 “Importancia genética de las papas amargas”, en *La papa amarga*. I Mesa Redonda: Perú-Bolivia. La Paz, 7-8 de mayo de 1991. La Paz: ORSTOM.

GENIN, D. y J. FERNÁNDEZ

- 1994 "Uso pastoril de las tierras en descanso en una comunidad agropastoril del altiplano boliviano", en *Dinámica del descanso de la tierra en los Andes*. La Paz: ORSTOM/IBTA/COTESU/Embajada Real de los Países Bajos.

GEORGE, P.

- 1982 *Geografía rural*. Barcelona: Editorial Ariel S.A. (6ª edición).

GRACE, B.

- 1988 "El clima del altiplano, departamento de Puno, Perú". Puno: INIPA/CIPA XXI/Convenio Perú-Canadá/Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (Mimeo).

HERNÁNDEZ, X. E.

- 1985 "Exploración etnobotánica y su metodología", en *XOLOCOTZIA*, revista de Geografía Agrícola, tomo I. México: Universidad Autónoma de Chapingo, Texcoco.

HERVÉ, D.

- 1994a "Desarrollo sostenible en los Andes altos: Los sistemas de cultivo con descanso largo pastoreado", en *Dinámica del descanso de la tierra en los Andes*. La Paz: ORSTOM/IBTA/COTESU/Embajada Real de los Países Bajos.
- 1994b "Respuesta de los componentes de la fertilidad del suelo a la duración del descanso", en *Dinámica del descanso de la tierra en los Andes*. La Paz: ORSTOM/IBTA-COTESU/Embajada Real de los Países Bajos.

IRIARTE, V.; G. AGUIRRE y C. VILLARROEL

- 1994 "Devolución de variedades de papas nativas en los procesos de transformación, comercialización y tolerancia a factores bióticos y abióticos para las familias campesinas", en *Memorias de la Segunda Reunión Boliviana sobre Recursos Fitogenéticos de Cultivos Nativos*. Cochabamba: Fundación para la Promoción e Investigación de Productos Andinos (PROINPA).

MARANDULA, L.

- 1994 "Dinámica de la gestión del espacio productivo comunal en relación al mercado regional", en *Dinámica del descanso de la tierra en los Andes*. La Paz: ORSTOM/IBTA/COTESU/Embajada Real de los Países Bajos.

MAYER, E.

- 1994 "Recursos naturales, medio ambiente, tecnología y desarrollo", en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA V*. Lima: SEPIA.

PACHECO, L.

- 1994 "El sistema *aynuka* en Pumani. Dinámica y tendencias", en *Dinámica del descanso de la tierra en los Andes*. La Paz: ORSTOM/IBTA-COTESU/Embajada Real de los Países Bajos.

REA, J.

- 1992 "Vigencia de las papas nativas en Bolivia", en *La papa amarga*. I Mesa Redonda: Perú-Bolivia. La Paz, 7-8 de mayo de 1991. La Paz: ORSTOM.

REVIERE, G.

- 1994 "El sistema *aynuka*: Memoria e historia de la comunidad (comunidades aimara del Altiplano bBoliviano)", en *Dinámica del descanso de la tierra en los Andes*. La Paz: ORSTOM/IBTA/COTESU/Embajada Real de los Países Bajos.

REYNEL, C. y C. FELIPE MORALES

- 1987 *Agroforestería tradicional en los Andes del Perú*. Lima: Proyecto FAO/Holanda/INFOR. Ministerio de Agricultura.

TAPIA, M.

1997 “Los sistemas de producción agrícola en los Andes del Perú”, en E. Mujica y J.L. Rueda, editores: *La sostenibilidad de los sistemas de producción campesina en los Andes*. Lima: CONDESAN/CIP, pp. 131-162.

1994a “Conservación y uso de recursos fitogenéticos andinos para el desarrollo agrícola sostenido”, en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA V*. Lima: SEPIA.

1994b “Rotación de cultivos y su manejo en los Andes del Perú”, en *Dinámica del descanso de la tierra en los Andes*. La Paz: ORSTOM/IBTA/COTESU/Embajada Real de los Países Bajos.

TOBIN, B.; J. TORRES y M. TAPIA

1998 *Ecosistemas de montaña: ¿Un nuevo banco de oro?* Lima: Friedrich Ebert Stiftung y Serie Cuestión Perú.

TRÓCOLI, A.

1985 “El análisis del espacio agrícola”, en *Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo Rural*, N° 6. México: Chapingo.

VACHER, J.; I. BRUGIONI y Th. FELLMAN

1994 “Evolución del balance hídrico invernal en diferentes parcelas de descanso en el altiplano boliviano”, en *Dinámica del descanso de la tierra en los Andes*. La Paz: ORSTOM/IBTA/COTESU/Embajada Real de los Países Bajos.

VILLARROEL, S.

2000 “Manejo campesino de variedades nativas de papa en sistemas de *aynokas*. Caso de dos comunidades de la provincia de Ayopaya del departamento de Cochabamba, Bolivia”, en *Memorias de la Segunda Reunión boliviana sobre recursos fitogenéticos de cultivos nativos*. Cochabamba: PROINPA.

ANEXOS

Foto 1: *Aynokas* y agrobiodiversidad

Foto 2: Exposición y concurso de semillas



TEMA II

AGUA, INSTITUCIONES Y
DESARROLLO AGRARIO EN EL PERÚ

LA INVESTIGACIÓN SOCIAL SOBRE EL MANEJO DEL AGUA DE RIEGO EN EL PERÚ: UNA MIRADA A CONCEPTOS Y ESTUDIOS EMPÍRICOS

Eduardo Zegarra

El desarrollo de la agricultura en el Perú tiene una evidente correlación con los avances en el manejo del agua para riego. Los antiguos peruanos encararon seriamente el “problema del agua de riego” y esto, muy probablemente, dio inicio a importantes cambios en la agricultura y en la sociedad, algunos de los cuales tienen vigencia aún hoy, ya que la existencia de una parte de la infraestructura de riego se remonta a la época prehispánica.

Los peruanos contemporáneos parecemos menos serios en cuanto al manejo adecuado del recurso hídrico. Solo cabe recordar que en la última década, luego de discutir más de una decena de proyectos de nueva legislación de aguas, aún seguimos operando sin reglas de juego claras en un contexto de enormes ineficiencias en la gestión y en la distribución del recurso (Zegarra 1998).

Por razones de tiempo y espacio, se ha dividido este trabajo en tres áreas de estudio sobre el riego, más o menos amplias: (i) La formación histórica de la infraestructura mayor de riego en el Perú, (ii) Autoridad y organización social para la distribución del agua, (iii) Acceso individual al riego y mercado de aguas. Muchos temas importantes han quedado fuera de esta clasificación, pero, como dicen, “el que mucho abarca poco aprieta”.

PREÁMBULO: ALGUNOS DATOS PREVIOS

La información estadística sobre el recurso agua en el Perú no es escasa, aunque no se encuentra actualizada (Instituto Cuánto 2000).

La mayor parte de los estudios al respecto han estado a cargo del Estado, especialmente en las décadas de los setenta y los ochenta.

El Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena) ha sistematizado la información disponible en una sola base de datos que ofrece información agregada sobre la oferta hídrica en el país. En términos de los caudales de los ríos, la información se basa en las mediciones del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (Senamhi) en las ciento treinta y nueve estaciones hidrológicas del país. Esta información es complementada con datos de la Dirección de Aguas del Inrena (Ministerio de Agricultura) para algunos ríos específicos. También existe información sobre la situación de los glaciares y las aguas subterráneas, pero en ambos casos solo de la década de los ochenta.

El Perú cuenta con tres vertientes de agua superficial: Atlántico, Pacífico y Titicaca. La situación por vertiente de la disponibilidad y uso de agua superficial en el país aparece en el cuadro que sigue.

PERÚ: DISPONIBILIDAD Y USO DEL AGUA
(Millones de m³ al año)

Vertiente	Escurrecido	Aprovechable	Usado	Agrícola
Pacífico	34 624	20 951 60,5%	12 954 62%	11 988 93%
Atlántico	1 998 751	29 514 1,5%	2 245 8%	1 996 89%
Titicaca	10 171	701 6,9%	93 13%	71 76%
Total	2 043 546	51 166 2,5%	15 292 30%	14 055 92%

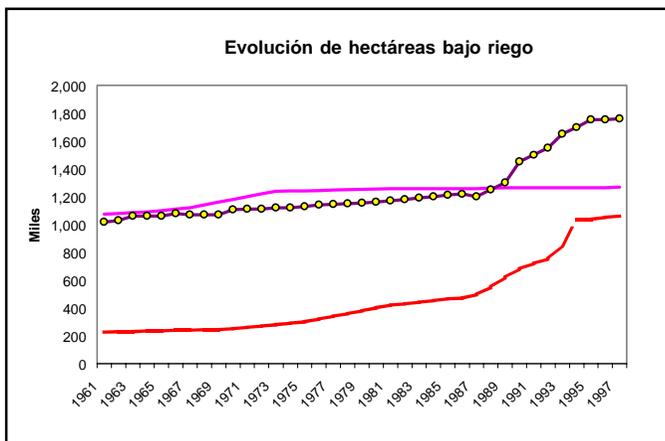
Fuente: Carrasco y otros (1993)

El cuadro indica que se cuenta con aproximadamente dos billones de metros cúbicos al año, de los cuales solo 2,5 por ciento es aprovechable. La vertiente del Pacífico es la que ofrece mayores posibilidades de aprovechamiento, con 60 por ciento del volumen potencialmente aprovechable, seguida por la del Titicaca con 7 por ciento. De la vertiente del Atlántico, la de mayor cantidad de agua, solo 1,5 por ciento es aprovechable. En cuanto al volumen usado para todo fin, en la vertiente del Pacífico se aprovecha 62 por ciento del volumen usable, en la del Titicaca 13 por ciento y en la del Atlántico 8 por ciento.

El cuadro también refleja la tremenda importancia del uso agropecuario del agua, con 92 por ciento del uso total; es decir, solo 8 por ciento es usado por el consumo humano y no humano y por otras actividades económicas como la minería y la industria.

Esta particular configuración del uso del agua en el país refleja el patrón de ocupación territorial, cargado hacia la vertiente del Pacífico. La extensa costa peruana alberga a la mayor parte de la población del país, y muchos de los poblados andinos se ubican también en la vertiente occidental. Incluso una parte de los proyectos de irrigación e hidroeléctricos para la costa tienen como principio básico traer (trasvasar) agua desde la bien surtida vertiente oriental a la menos dotada vertiente occidental.

Tras la realización del III Censo Nacional Agropecuario de 1994, el Perú actualizó sus cifras sobre superficie bajo riego en todo el país, y llegó a un total estimado de casi 1,8 millones de hectáreas, muy por encima de Chile y Colombia (véase el gráfico a continuación). Cabe señalar que la información censal se basa en las declaraciones de los propios agricultores respecto de la naturaleza del uso de sus tierras, por lo cual los datos presentados deben ser cruzados con otras fuentes. Sin embargo, también es probable que las cifras tradicionales sobre superficie bajo riego en la sierra hayan sido subestimadas en anteriores mediciones.



Fuente: FAO, Waicent, 2000.

Lo cierto es que la agricultura bajo riego en el Perú es de suma importancia e involucra directamente a más de 600 000 agricultores en todo el país. Es claro que la mayor importancia del riego se presenta en la costa, con la totalidad de su superficie agrícola bajo riego. Sin embargo, evidencia diversa señala que el riego ha sido y sigue siendo muy importante en la sierra, dado su impacto en la productividad de la tierra.

LA FORMACIÓN HISTÓRICA DE LA INFRAESTRUCTURA MAYOR DE RIEGO EN EL PERÚ

Este primer nivel de análisis se refiere al contexto más amplio en que nacen y se reproducen los sistemas de irrigación en el Perú. En esta sección se presentará una somera discusión conceptual sobre las grandes obras de irrigación y algunas de las discusiones conceptuales en torno de la “hipótesis hidráulica” de Wittfogel. Posteriormente se analizarán la investigación sobre el desarrollo hídrico en la costa peruana y los trabajos sobre algunas zonas irrigadas de la sierra.

DISCUSIÓN CONCEPTUAL

El primer tema de interés se refiere a la naturaleza de la construcción de los sistemas de irrigación. Los grandes sistemas de riego nacen ante la necesidad de controlar ingentes volúmenes de agua y de hacer predecible la oferta del recurso para el uso agropecuario. Esta tarea tiene por lo general economías de escala, es decir, es más barato construir en un solo lugar que concentre el recurso (como un gran reservorio o embalse) y luego construir la infraestructura física que distribuya el agua a una gran extensión de tierras, que implementar múltiples pequeños reservorios autónomos con sus propias redes de distribución.

Es necesario destacar que el tema de la construcción de los sistemas no es irrelevante para la gestión del agua. Las características físicas de los sistemas de riego tienen consecuencias fundamentales para las posibilidades y mecanismos de gestión y distribución. Una característica que ya ha sido destacada es el hecho de que en estos grandes sistemas se invierten ingentes recursos en la infraestructura de alma-

cenamiento y distribución *mayor* del agua, pero casi nada en mecanismos de control y medición de nivel secundario y terciario. Generalmente son sistemas tan extensos (abarcán áreas de entre 10 000 y más de 100 000 hectáreas) que en el diseño inicial se presta poca atención a la capacidad de controlar el agua en los canales secundarios y terciarios.

El resultado es que las autoridades de distribución deben ejercer sus funciones con un control precario sobre el recurso. Solo puede tomarse decisiones a un nivel agregado, pero si un usuario no paga su tarifa o realiza robos de agua, es muy difícil cortarle el agua de manera individual o descubrir el robo, ante falta de medición. En gran medida, las autoridades inician su trabajo debilitadas por la propia laxitud del sistema de control hidráulico. En muchos casos, los propios funcionarios que se encargaron de la construcción pasan a la gestión del recurso, para lo cual tienen escasa preparación y capacidades.

Y las consecuencias no solo van desde la construcción de infraestructura hasta la gestión, sino también en sentido inverso: los problemas para distribuir el agua y cobrar tarifas tienen consecuencias para la construcción. Y es que uno de los problemas para atraer inversión privada en grandes obras de riego es que el inversionista no tiene muchas probabilidades de recuperar la inversión mediante el cobro de tarifas en el mediano plazo. Al necesitar involucrar a un gran número de agricultores regantes con altos niveles de compromiso *ex ante* se elevan de manera prohibitiva los costos de transacción de la inversión. Solo si fuera posible realizar y ejecutar contratos muy drásticos con los potenciales regantes sería viable atraer inversionistas privados, algo que no ha sido observado empíricamente.

Quizá el esfuerzo teórico de mayor envergadura respecto de las consecuencias de las grandes obras de riego en las sociedades antiguas sea el de Wittfogel (1960), quien planteó la famosa “hipótesis hidráulica”. Según este autor, tanto la importancia estratégica del riego para elevar la productividad en las economías agrarias cuanto las economías de escala en la construcción y control del recurso favorecieron el desarrollo de regímenes políticos centralizados y despóticos en torno de esta característica estructural. Y aunque la hipótesis de Wittfogel ha sido cuestionada por diversos investigadores en su senti-

do más amplio (Hunt y Hunt 1973; Mitchell 1973), esta inició un camino muy amplio y fructífero para el análisis de la interacción entre los requerimientos de complejas obras hidráulicas y los sistemas político-sociales y administrativos del Estado.

En el Perú, un artículo corto pero clave es el de Golte (1980), quien llamó la atención sobre la necesidad de profundizar una discusión teórica sobre las particularidades de la agricultura de riego en la costa peruana y las consecuencias de la infraestructura de riego “socialmente creada”. El tema central de análisis que propone Golte es el de las “precondiciones colectivas” necesarias para crear y recrear esta infraestructura en los diversos momentos históricos y espacios regionales. Estos temas fueron explorados por investigadores del desarrollo hídrico costeño.

EL DESARROLLO HIDRÁULICO EN LA COSTA PERUANA

Un aporte fundamental al conocimiento de las capacidades prehispánicas en materia hidráulica es el trabajo de Kosok (1965). En su monumental obra, el autor describe el complejo “Lambayeque-Leche-Motupe” bajo el dominio Chimú como “la unidad de irrigación y población más grande y complicada de toda la costa norte” (traducción del autor, p. 147), y enfatiza la complejidad de la topografía, los sistemas hídricos y la distribución de la población. Kosok se impresionó más con la diversidad que con la unidad del territorio.

Este complejo era mucho más amplio que el valle que actualmente se conoce como Chancay-Lambayeque, cerca de Chiclayo, e interconectaba cinco valles sobre la base de la construcción de canales de irrigación diseñados para aprovechar las diferencias de flujo entre los ríos y generar un mejor acceso al agua para propósitos agrícolas.

De acuerdo con Kosok, este sistema probablemente involucró a un tercio del área irrigada total de la costa peruana y estaba sujeto a intensas disputas por los reinos prehispánicos. Los Incas, que conquistaron este territorio cincuenta años antes de la llegada de los españoles, aplicaron en la zona la táctica de creciente influencia y predominio en lugar de total y abrupta conquista. Por esto, a la llegada

de los españoles la elite Chimú aún ocupaba un lugar importante en el control de la zona.

En un estudio central sobre los principios del manejo del agua de riego en esta importante zona, Netherly (1984) plantea que el agua era manejada de acuerdo con un sistema de jerarquías duales de organización similar al patrón observado en otras zonas del espacio andino. Esta forma de organización se basa en la división de los grupos humanos en unidades bajo dos autoridades, una con mayor jerarquía que la otra. Esto permite tener una sola autoridad reconocida por cada grupo, pero, a su vez, hace posible la subdivisión del sistema de autoridad de manera creciente a medida que la población crece.

Las unidades duales o “parcialidades”, como las denominaron los españoles, combinaban funciones sociales y religiosas y proveían grandes niveles de integración e identidad étnica de sus miembros. En términos del manejo del riego, el sistema permitía asociar la infraestructura mayor y menor de riego con distintos niveles del sistema social, con una asignación clara pero flexible de los beneficios y responsabilidades en el uso de los canales de riego. Una ventaja clara de este sistema es que permitía a las elites movilizar diversas cantidades de mano de obra para afrontar de manera flexible los múltiples retos del manejo del agua, así como el mantenimiento de la infraestructura.

El trabajo de Netherly plantea una alternativa a la hipótesis centralizante de Wittfogel en la medida en que en las civilizaciones norteñas los grupos duales encargados del riego no parecían estar subordinados a una sola autoridad ni a una burocracia especializada respecto de las decisiones sobre el riego. Al parecer, estos grupos gozaban de ciertos niveles de autonomía y se relacionaban a partir de nociones de reciprocidad en cuanto a la reproducción de las condiciones colectivas mencionadas por Golte.

El período colonial implicó un profundo trastoque de la población peruana, y esto tendría impactos significativos en los sistemas de riego. Los drásticos cambios en patrones de ocupación y desarrollo de actividades económicas dentro del territorio también tuvieron un correlato en la infraestructura de riego preexistente y en los modos de apropiación del recurso. Luego del período de las encomiendas, las haciendas iniciaron un proceso progresivo pero muy claro de con-

centración del control del agua en los principales valles costeros en desmedro de las comunidades de indígenas. A la fecha no hemos encontrado estudios específicos sobre la interacción entre hacendados y comunidades indígenas en el período colonial en el ámbito del riego, aunque no se ha podido realizar una evaluación exhaustiva.

La época republicana mantuvo básicamente algunas de las tendencias de la colonia en términos del control de las grandes haciendas sobre el agua, en una continua negociación asimétrica con las poblaciones locales tanto de pequeños propietarios cuanto de arrendatarios (Peloso 1983). Un cultivo con economías de escala en el procesamiento como el azúcar reforzó la tendencia a la concentración de tierras y agua de las haciendas en la costa norte. El sector de medianos y pequeños agricultores no indígenas se concentraba hacia fines del siglo XIX en un cultivo como el arroz, que no tiene economías de escala pero consume ingentes cantidades de agua. En todo este período la presencia del Estado fue débil, básicamente normativa y para la resolución de conflictos.

Es solo a principios del siglo XX y durante las primeras tres décadas que el Estado central empieza a cumplir un papel en la construcción de grandes obras de riego en la costa peruana. Un primer intento de control se inició con la creación de administraciones técnicas de riego a principios de siglo, que empezaron a realizar los primeros estudios técnicos sobre el potencial de riego de los valles costeros. En este proceso fue crucial la presencia del ingeniero norteamericano Charles Sutton, quien trabajó para el presidente Leguía en el período 1908-1912.

La influencia de Sutton sería decisiva durante el segundo período de Leguía (1919-1930). Este lo nombró responsable del primer proyecto de gran envergadura en la historia contemporánea de la costa peruana: el Proyecto Olmos en el valle de Chancay-Lambayeque.

Desde la época de la Colonia y hasta el primer tercio de la década actual las principales inversiones en infraestructura de riego en la costa peruana habían sido hechas por inversionistas privados, básicamente por empresarios de azúcar y algodón que querían mejorar su acceso al recurso en un contexto de precios internacionales favorables. Un tipo extendido de inversión eran los pozos y bombas para

obtener agua del subsuelo o para bombear agua desde los ríos a zonas más altas.

Importantes intentos de inversión privada en riego mayor en Piura son descritos por Revesz y otros (1997). La historia detrás del proyecto de construir el canal Checa es un excelente ejemplo de los problemas de la inversión privada para financiar y poder desarrollar exitosamente este tipo de proyectos.

Respecto del rol de Sutton, Glave (1986) presenta un importante análisis histórico de su papel en el período leguista. Sutton no solo iniciaría la era de los grandes proyectos de irrigación estatal en la costa, sino que también propugnaría un cambio en el modelo de agricultura que predominaba en la costa en favor de los medianos y pequeños agricultores. El “proyecto suttoniano” entraría en abierta contradicción con los intereses de los hacendados, quienes al final terminarían imponiendo sus condiciones ante la creciente presencia estatal a través de los proyectos (Glave 1986; Santisteban 1980).

A la caída de Leguía el proyecto suttoniano se debilitó, y en los próximos cuarenta años los hacendados lograron articular la inversión estatal dentro de sus propios intereses. Un período fértil en inversiones estatales en riego fue el de Odría (1948-1956), cuando el peso de la inversión en irrigaciones alcanzó 50 por ciento de las inversiones públicas a nivel nacional (Apacla y otros 1993). La mayor parte de los proyectos financiados estaba bajo el control de los intereses de los hacendados.

Esta trayectoria de clara influencia terrateniente se mantendría hasta la reforma agraria velasquista (1968-1974), cuando la presencia estatal se tornaría predominante en el conjunto de la agricultura peruana. Durante el gobierno militar de Velasco se inició la construcción del proyecto Chira-Piura (uno de los más grandes del país), se culminó el proyecto de Tinajones, se inició el proyecto Majes y se elaboraron los proyectos de Jequetepeque-Zaña, Olmos y Puyango (*idem*).

Otra época fértil para las inversiones en riego fue el segundo gobierno de Belaunde (1980-1985), en el que se prosiguió con la mayor parte de los proyectos como Chira-Piura y Majes, se empezó la represa de Gallito Ciego y la de Condoroma y se actualizó el estudio del proyecto Chavimochic y Pampas y el de Chinescas.

Una característica importante de todo este período de enorme inversión estatal en los grandes proyectos de riego de la costa fue el creciente desorden en la administración pública a cargo del diseño, ejecución y operación de los proyectos. Durante el gobierno militar el control de estos pasó al Ministerio de Agricultura, que sufriría seis reorganizaciones durante las siguientes dos décadas. En la década de los ochenta, el manejo de los proyectos salió nuevamente del Ministerio de Agricultura con la creación de Inade. En el transcurso se perdió definitivamente una visión integral del desarrollo hídrico del país dentro de una estrategia de capitalización de la agricultura (*idem*).

Este grueso de construcciones de gran envergadura pasa por la economía política del gasto público y las presiones regionales y políticas a distintos niveles. En esto el Perú no es un caso particular. Sin embargo, ha sido quizá un ejemplo clamoroso de la ineficiencia del gasto público en infraestructura mayor de riego en los proyectos mencionados. En las últimas décadas el país ha gastado casi 8000 millones de dólares en grandes proyectos de riego, la mayor parte de los cuales han sido incapaces de generar un retorno aceptable para la inversión (muchos de estos incluso no se han concluido, con una permanente demanda por recursos del Tesoro), habiendo descuidado otras estrategias más eficientes de capitalización de la agricultura peruana (Tealdo 1995).

LAS IRRIGACIONES EN LA SIERRA

Si bien el grueso de la inversión pública y privada en riego se ha concentrado en la costa, en las últimas dos décadas ha aumentado en importancia el desarrollo de sistemas de riego en zonas de la sierra. El riego es una de las formas más importantes de aumentar la productividad de la tierra en zonas densamente explotadas como las de los valles interandinos. Actualmente diversos programas públicos de apoyo social y productivo como Foncodes y Pronamachcs tienen un componente de pequeñas obras de riego en zonas rurales.

Una evaluación importante sobre el impacto de los proyectos de riego en la sierra es presentada por Baca (1988), quien analizó los impactos del Plan Meriss Inka en tres zonas del Cusco. Este autor descu-

bre impactos diferenciales en las tres áreas de acuerdo con su nivel de integración al mercado y la calidad de los activos agua y suelo, y encuentra que las zonas más dinámicas y con mayor disposición a cambiar sus cédulas de cultivos obtienen mejores resultados desde el punto de vista de la rentabilidad privada y social de la inversión.

Un factor importante para el éxito de los proyectos de riego en la sierra es el de la organización de los regantes para la distribución del agua y el mantenimiento de la infraestructura. Baca encuentra que el proyecto Plan Meriss tuvo un impacto positivo en mejorar las capacidades de organización de los regantes en las tres zonas intervenidas. Un problema que no lograron resolver estas organizaciones, sin embargo, fue el del pago de una tarifa aceptable; los aportes se concentran en mano de obra y especies.

ORGANIZACIÓN SOCIAL DEL RIEGO O EL PROBLEMA DE LA AUTORIDAD

En cualquier sistema de irrigación los regantes acceden al recurso dentro de un sistema interconectado en el que las acciones de otros afectan sus dotaciones de agua. A mayor complejidad de los sistemas, mayor necesidad de una organización o sistema de autoridad que medie, garantice y ejecute el proceso de distribución del agua. Este es el espacio para el análisis que introducimos aquí.

Una de las funciones centrales de cualquier autoridad de un sistema de irrigación es distribuir el recurso de manera ordenada, evitando los conflictos y asegurando que los derechos de los regantes se respeten. Esta no es tarea fácil, teniendo en cuenta que por lo general la autoridad solo tiene control del sistema mayor de almacenamiento y distribución, pero menor control sobre los sistemas secundarios y terciarios. En algunos casos existe mayor control sobre la red secundaria y hasta la terciaria, pero este depende de la existencia de una infraestructura de medición y control a esos niveles, difícil de encontrar en la realidad de la agricultura de riego en el mundo.

Sea cual fuere el nivel de control técnico de la autoridad sobre el sistema de riego, cualquier autoridad encargada de la distribución del agua enfrenta fuertes presiones de los agricultores, especialmente en contextos de severa escasez. Estas presiones introducen un ele-

mento de interacción entre usuarios y el sistema de autoridad que se debe agregar a los factores que afectan la distribución del recurso. Distintos grupos y coaliciones de los regantes operan para defender o adelantar sus intereses sobre el recurso, y la autoridad está sujeta a un juego de presiones del cual puede estar más o menos protegida, dependiendo de la propia capacidad de los responsables y del marco jurídico-institucional en que deben operar.

En la literatura mundial, una gran cantidad de estudios se refiere a las condiciones de operación de grandes sistemas de riego en los que por lo general existe alguna autoridad administrativa en interacción con una gran cantidad de regantes con diversos intereses y mecanismos de presión.

La gestión del agua en grandes sistemas responde a principios establecidos generalmente para distribuir el agua de manera ordenada, respetando los parámetros que imponen los sistemas de distribución y de acuerdo con cronogramas de entrega basados en los requerimientos de las cédulas de cultivo. Estos parámetros, sin embargo, rara vez coinciden con los intereses y preferencias de los productores individuales (Chambers 1988), y el mayor problema de organización es cómo compatibilizar ciertos criterios técnicos agregados con los múltiples procesos de decisión de productores heterogéneos.

El problema es que las decisiones de los agricultores pueden ser muy diversas e impredecibles como para ser incorporadas de manera inmediata dentro de prácticas rígidas de manejo hidráulico para el cual se preparan los técnicos y profesionales del ramo. Esta situación termina muchas veces con agricultores que no reciben la cantidad de agua que se planificó, o la distribución planeada tiene poco o nada que ver con lo que al final sucede en la realidad. El manejo del agua en sistemas complejos es una actividad difícil y que requiere de habilidades no solo técnicas sino también sociales, de manejo de información y de persuasión cuando no paciencia.

Los procedimientos de manejo del agua han sido estudiados con particular intensidad en el sudeste asiático, especialmente en la India. Dos volúmenes de estudios (Coward 1980; Freeman 1989) cubren la mayor parte de los temas alrededor del manejo del agua en grandes sistemas. Freeman, por ejemplo, reconoce que:

El problema fundamental es que los operadores del sistema mayor de riego no pueden controlar variables estratégicas que determinan la demanda y productividad del agua predio por predio y campo por campo: variaciones específicas en la capacidad de absorción del agua, tiempos de siembra, variedad de cultivos, profundidad del suelo, capacidad de evapotranspiración [...]. Estas variables son conocidas por la administración central como tendencias generales, pero no como particularidades campo por campo. (Traducción nuestra, p. 13.)

Estas brechas entre las tendencias generales y las condiciones específicas (que para Freeman parecen más tecnológicas pero que fácilmente pueden extenderse a diversas motivaciones económicas) son la base de muchos problemas para la gestión del agua de riego. Freeman considera que los agricultores tienen mejor conocimiento sobre variables específicas pero limitaciones respecto de la lógica sistémica de la irrigación. Para llenar esta brecha problemática, la mayor parte de los autores proponen la creación de instituciones intermedias que puedan facilitar la transmisión de información entre las esferas en cuestión.

Dos acuciosos autores del funcionamiento de grandes sistemas de irrigación en el sudeste asiático son Botrall (1985) y Wade (1988). Botrall indica que la mayor parte de los problemas de los sistemas se debe a la escasa preparación y malos procedimientos de los funcionarios a cargo de los sistemas.

Wade tipifica la situación de muchos sistemas en la India como “síndrome de anarquía”. En este extenso territorio la mayoría de los sistemas fueron diseñados para maximizar el área irrigada y minimizar costos administrativos. El resultado fueron sistemas extremadamente grandes con flujos de agua permanentes que son muy vulnerables al comportamiento oportunista, tanto de los agricultores cuanto de los propios funcionarios. Wade compara estos sistemas con otros más compactos de Taiwán y Corea, en los que se aprecia una mucho mayor intensidad de control administrativo sobre el proceso de distribución del agua, correlacionada con mayor eficiencia de funcionamiento.

En este tema también se pueden señalar estudios que enfatizan la mayor capacidad para hacer cumplir las reglas de las comunidades de regantes *versus* los sistemas organizados administrativamente por el Estado (Mass y Anderson 1978; Tang 1992). La ventaja de las comu-

nidades autónomas de regantes es que se establecen reglas por consenso y estas son supervisadas de manera colectiva dentro de un juego dinámico que por naturaleza mejora las condiciones para cumplir las reglas so pena del aislamiento y sanción social de los transgresores. En contraste, el manejo burocrático de los sistemas introduce reglas no consultadas y funcionarios poco confiables que tienen pocos intereses en común con los agricultores.

Estas conclusiones parecen ser válidas en diversas partes del mundo (Tang 1992), pero cabe mencionar que la efectividad de las comunidades autónomas de riego para el control de las reglas se reduce drásticamente a medida que aumenta el tamaño y complejidad de los sistemas de irrigación. Al parecer, se confirmaría que los costos de acción colectiva crecen con el tamaño del grupo de participantes.

Otra función importante de la organización social para el riego se refiere al mantenimiento del sistema mayor y secundario. Esto requiere la movilización de recursos de los regantes, ya sean monetarios o en mano de obra. En sistemas grandes, por lo general se establece un sistema de tarifas que en muchos casos es confundido por los economistas como el “precio o valoración del agua”. Debemos ser enfáticos en que *las tarifas de agua no tienen casi nada que ver con el precio o valor del agua*. Solo se puede hablar de la formación de un precio cuando existe un mercado por el recurso, lo que, como ya dijimos, no es muy común.

La tarifa de agua no tiene como fin principal racionar el uso del recurso por los regantes, ya que por lo general se trata de un monto fijo asociado al tamaño de los predios o al tipo de cultivo sembrado, que se asocian de manera imperfecta al uso real del agua. Una vez establecida la tarifa esta no se ajusta por condiciones de oferta y demanda, como ocurriría en el caso de un precio en el mercado.

La esencia de la tarifa de agua es generar de manera eficaz los recursos para el mantenimiento y operación del sistema de irrigación, es decir, para solventar las funciones más importantes del personal con que funciona el sistema de autoridad respectivo. Las tareas de mantenimiento son programadas en ciertas épocas del año, generalmente cuando el sistema es poco usado por los regantes.

Un análisis importante respecto de este tema es presentado por Chakravorty y otros (1994), quienes demuestran que en un sistema

de riego por canales con productores individuales maximizadores de su propio ingreso, la solución descentralizada al problema del mantenimiento de la infraestructura secundaria no es óptima, pues los individuos invierten por debajo del óptimo social. Este tipo de estudios implican que la solución al problema del mantenimiento de los grandes sistemas puede no pasar totalmente por el uso de tarifas voluntarias por los agricultores, y que algún tipo de mecanismo externo debe también ser incorporado en busca del óptimo social.

Dependiendo de la complejidad de los sistemas de riego y de la propia institucionalidad para el manejo del recurso, las funciones asignadas al sistema de autoridad pueden ser más amplias. En ciertos casos es función de la autoridad velar por la sostenibilidad en el uso del recurso, tarea mucho más amplia y compleja que la mera operación y mantenimiento. Esto requiere atender problemas en las fuentes originarias del agua, así como evitar procesos de deterioro de las condiciones que aseguran un uso sostenible.

En el Perú, y como mencionamos anteriormente, la organización social del riego está asociada estrechamente a ciertas características de los sistemas de irrigación y de los propios regantes. Conviene distinguir el tipo de organización presente en la costa, donde opera plenamente el esquema de las juntas de usuarios y comités de regantes bajo un sistema de tarifas y funciones específicas de la administración en torno del riego, del tipo de organización presente en la sierra, donde el manejo del riego se imbrica de manera más amplia dentro de un conjunto de instituciones comunales o grupales de distinta índole (Alfaro *et al.* 1991).

Al parecer, las formas de organización del riego en la sierra peruana han atraído un mayor número de estudios que en la costa. Una primera constatación casi general de los estudios de la sierra es que la legislación de aguas de 1969, basada en criterios de manejo administrativo especializado, tiene serias dificultades para operar en el ámbito de las instituciones comunales más tradicionales. En algunos casos el control comunal sobre el agua prevalece sobre lo que la legislación indica (Guelles 1986), mientras en otros se asume la organización de la ley solo de manera formal (Claverías 1990).

Un estudio importante sobre el manejo del riego en una comunidad serrana en el valle del Colca es el de Guillet (1992). Este autor

describe con sumo detalle los mecanismos por los cuales la comunidad de Lari establece las reglas para la distribución del agua (*mita*) y los distintos roles y articulaciones sociales detrás del manejo privado-colectivo del recurso. Guillet plantea que en la comunidad de Lari se otorga un peso importante a ciertos criterios de equidad en el acceso al recurso como una de las formas de lograr la estabilidad y legitimidad del sistema. Este autor también señala las claras disonancias entre la legislación de aguas desde la época colonial y los principios de manejo local del recurso.

Una descripción detallada de los mecanismos de asignación del agua en la comunidad de Yanque se encuentra en Valderrama y Escalante (1988). Los autores describen un complejo sistema para articular el intrincado calendario agrícola para una canasta amplia de cultivos con la distribución del agua en los campos individuales. Al igual que en Lari, una suerte de microplanificación del riego parece operar en estos pequeños sistemas de riego serrano bajo control de la autoridad comunal.

Un tema de importancia en la sierra se refiere a los conflictos intercomunales por el acceso al agua y la tierra (Alfaro *et al.* 1991), situación que en algunos casos se ha visto empeorada por la presencia de proyectos de riego de organismos no gubernamentales o del propio Estado. La resolución de estos conflictos pasa por una mejor definición de los derechos de propiedad, tema en el cual el país no ha desarrollado aún una capacidad de respuesta en los niveles administrativo y judicial.

Los estudios sobre el funcionamiento de las organizaciones de regantes en la costa han sido menos abundantes o, en todo caso, han atraído más a consultores específicos (especialmente para proyectos públicos) que a investigadores sociales. La masiva parcelación de las cooperativas durante la década de los ochenta complicó enormemente el manejo de los sistemas de riego, en un contexto de agudo debilitamiento del Estado hacia finales de la década. La historia de las últimas dos décadas indica que las organizaciones de usuarios recibieron un encargo muy complicado, pocos recursos y nula capacitación. El resultado ha sido una situación de anomia generalizada en la que:

En el caso del valle de Ica [...] las coimas a los tomeros o sectoristas son cotidianas; actualmente no hay autoridad ni reglas claras respecto al control y distribución del riego. El abandono total de la infraestructura de riego es la nota más evidente (Alfaro y otros 1991: 34-35).

Varios estudios sobre juntas de usuarios en la costa coinciden en que existen serios problemas para el cobro de la tarifa de agua, así como para establecer una tarifa que refleje los costos reales de operación y mantenimiento (Cruzado 2000; Chang-Navarro *et al.* 1993).

También aparece claro que la mayoría de las organizaciones de usuarios en la costa adolece de serias deficiencias como las señaladas por Guerra (1993):

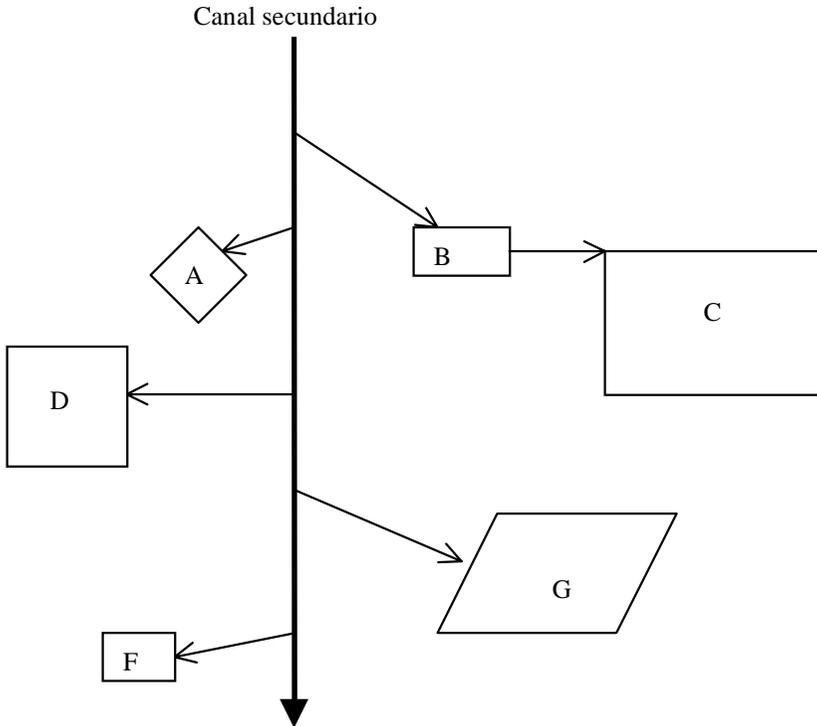
De un total de 60 Juntas de Usuarios reconocidas en la costa, el 30 por ciento cuenta con una Gerencia Técnica y personal técnico-administrativo en número aceptable para el cumplimiento de sus funciones. El 70 por ciento restante no dispone de Gerente y el personal adscrito a la JU es mínimo e incompetente [...]. A nivel de comisiones de regantes la situación es más crítica. La mayor parte tienen un mínimo de personal dedicado a la distribución del agua. Por lo general no tienen local institucional; sus funciones administrativas son mínimas o nulas; sólo llevan Libro de Actas y un cuaderno reemplaza al Libro de Caja [...]. La conducta de los usuarios es bastante conocida: prima la indiferencia y escasa o nula colaboración con sus organizaciones. Cerca del 60 por ciento de los asociados incumple sus obligaciones, en especial con el pago de las tarifas de agua (p. 12).

Este es el contexto en el cual vienen operando las organizaciones de regantes en la costa peruana, situación que plantea importantes retos para el diseño de políticas más apropiadas para el fortalecimiento de estas vitales instancias.

ACCESO INDIVIDUAL AL AGUA Y AL MERCADO DE AGUAS

En la agricultura de riego, los agricultores individuales tienen acceso al agua para uso productivo dentro de un sistema regulado o semirregulado caracterizado por la interdependencia entre regantes. En principio, el agricultor espera recibir agua en su predio de acuerdo con algunas reglas establecidas en cierto momento y bajo ciertas condiciones de cantidad y calidad. A este acceso individual a una

cantidad de agua le llamamos la *dotación de agua* del agricultor. Una situación típica dentro de un sistema de riego puede describirse en el siguiente esquema:



En este caso, seis productores identificados por las letras reciben agua de riego para sus respectivas parcelas, que son de distinto tamaño. En el caso del productor “C”, el agua para su predio debe pasar primero por el predio del agricultor “B”. Asimismo, los agricultores “D”, “G” y “F” están ubicados en la parte inferior del sistema, mientras que “A” y “B” lo están en la parte alta del mismo.

El agua se extrae del canal secundario y se distribuye entre los regantes de acuerdo con ciertas reglas de orden social y técnico. Lo aparente es que el agua se distribuya siguiendo el orden de ubicación de los regantes, atendiendo primero a la parte superior y luego a los de la parte inferior. De igual manera, es más común que el regante “B” sea atendido antes que el regante “C”. Esto obedece a que en la distribución del agua se producen pérdidas por conducción. Si primero se reparte el agua a los regantes *aguas abajo*, y luego a los ubicados *aguas arriba*, es probable que las pérdidas por conducción sean mayores que si se invierte este orden. Sin embargo, en algunos casos este aparente orden puede ser revertido por reglas sociales, costumbres o derechos adquiridos.

Así, vemos que aunque el agricultor tiene control sobre la cantidad de agua que utiliza en su predio (y por ende sobre la eficiencia en el uso de esa cantidad), esta cantidad está sujeta a la restricción de la dotación de agua, que no está bajo su control directo. *La dotación real de agua depende de condiciones más amplias sobre las reglas de su distribución dentro del sistema regulado.*

En el anexo 1 se presenta un tratamiento formal sobre la relación entre la dotación de agua y el ingreso esperado de los productores. Esta relación entre acceso al agua e ingresos es directa cuando se explota el recurso en condiciones de racionamiento, es decir, cuando el uso óptimo de agua para el agricultor supera su dotación establecida. En este caso, solo si existiera la posibilidad de intercambios muy fluidos y poco costosos del recurso (un activo mercado de aguas), esta relación directa entre ingresos y dotación de agua desaparecería, ya que los productores podrían comprar o vender agua superando las restricciones de su dotación.

La existencia de un activo mercado de aguas no es común, sea por limitaciones jurídicas o, en general, por los altos costos de transacción involucrados. El caso más común es el de agricultores que no pueden hacer reasignaciones a través del mercado y, por ende, deben influir de otras formas en sus dotaciones individuales. Lo que buscan los agricultores es que su dotación sea suficiente para sus necesidades, que sea estable y predecible (no sujeta exageradamente a la discrecionalidad de otros) y que el agua que recibirán esté a su disposición en el momento y lugar deseados.

Una consideración importante respecto de las condiciones en que se accede al agua es *el grado de medición del flujo en el sistema*. En la mayoría de los casos, por lo menos de la agricultura peruana, no existen mecanismos de medición de los flujos a nivel de las parcelas; incluso es raro encontrar medidores de flujo a nivel de los canales secundarios. En tales circunstancias, los regantes deben explotar el recurso en condiciones de *medición imperfecta*.

El cumplimiento del orden de distribución, naturalmente, dependerá del comportamiento de cada uno de los regantes y del comportamiento del responsable del reparto, ambos en interacción con las condiciones de medición del recurso. En esencia, el proceso de distribución del agua no dependerá exclusivamente de elementos técnicos sino también, de manera crucial, del funcionamiento de reglas mediadas por comportamientos sociales.

Las consideraciones anteriores tienen consecuencias fundamentales para el análisis del manejo del agua de riego en cualquier espacio y tiempo. La esencia de lo que describimos aquí indica que los productores individuales enfrentan un nivel significativo de *incertidumbre* respecto de su dotación de agua. Este nivel de incertidumbre no es distribuido de manera homogénea entre los productores, sino muy probablemente de manera sistemática de acuerdo con la ubicación de estos dentro del sistema y de las capacidades que tengan para reducirlo.

Entonces, una pregunta central se refiere a los factores que influyen en las dotaciones de agua de los agricultores. Ya que estas dotaciones están directamente relacionadas con el ingreso esperado, el análisis de estos factores tiene consecuencias en términos de eficiencia y equidad dentro del sistema irrigado. Son estos factores los que podrían ser materia de acción colectiva o de políticas para mejorar los resultados sociales y económicos de los sistemas de irrigación.

En la literatura internacional encontramos muy pocos trabajos empíricos sobre el acceso individual al riego. Al parecer, esta situación tiene mucho que ver con algo que señalamos anteriormente: la medición imperfecta de los flujos de agua de riego en el nivel predial. Ya que para una investigación seria en la materia se requiere comparar la dotación teórica con la dotación real, así como poder medir dotaciones reales, encontramos que es tarea sumamente difícil reali-

zar estudios empíricos en los que una de las variables cruciales no puede ser directamente medida y observada. No obstante esta limitación, en otras latitudes existe un importante cuerpo de literatura teórica y algunos esfuerzos empíricos al respecto.

Un área de amplio desarrollo teórico es la propuesta de aplicar la teoría de juegos a los problemas de acceso al agua (Bardhan 1993; Sengupta 1993). Ambos autores definen el problema de acceso al agua como un problema de acción colectiva en torno de un recurso de medición imperfecta. Formalmente, el problema es que existen ciertas reglas de distribución diseñadas por una autoridad para el manejo ordenado del recurso *en el nivel agregado*, reglas que deben ser respetadas por un conjunto de *actores con preferencias individuales* y con incentivos para transgredir las reglas. Dada la imperfecta medición del recurso, los costos de hacer cumplir las reglas son altos.

Este tipo de modelos ofrece un marco bastante amplio para el análisis de diversas situaciones encontradas en la realidad. Si se logra especificar algunos componentes mensurables de los “juegos” en cuestión, es posible desarrollar trabajos empíricos ya sea en el nivel de un sistema de riego o en varios sistemas de manera comparativa.

Un modelo simple de este tipo es desarrollado por Sparling (1990); en él, un conjunto de agricultores extraen agua a lo largo de un canal. Los agricultores ubicados al inicio de la distribución pueden realizar acciones que disminuyen la dotación de los que le siguen en la cadena, pero estas acciones no son observables directamente. Como el efecto se produce en cascada, los agricultores más afectados son los que se ubican en la cola del canal. Estos agricultores no pueden culpar por la reducción de su dotación a nadie en particular, ya que las acciones no son observables en un contexto de precaria medición de un recurso móvil como el agua. Es por esto también que el acceso individual al agua es terreno fértil para el conflicto abierto entre agricultores o grupos de ellos.

VALORACIÓN DEL AGUA Y MERCADO

En el análisis formal del acceso de productores individuales al agua (véase el anexo) se recoge la idea de que estos operan en función de una dotación fija que no puede ser superada mediante el uso del

mercado. La ausencia de un mercado no implica que el agua no tenga valor para los productores; lo único que implica es que no se forme un solo valor o precio de equilibrio de mercado para el agua.

En ausencia de mercado y en condiciones de escasez, cada productor tiene un “valor sombra” o “precio sombra” por el agua, que refleja directamente la relación entre la dotación de agua y el ingreso del productor. En otras palabras, el productor valorará una unidad de agua en el margen tanto como esa unidad incrementa su ingreso.

La idea de promover mercados para el agua de riego parece obsesionar a algunos economistas que identifican todos los problemas de asignación del recurso con la ausencia de este mecanismo. La ecuación, sin embargo, no es tan simple, ya que la propia operación de un mercado de aguas como mecanismo de asignación parece tener elevados costos que lo hacen inviable en la mayoría de los casos. De otra manera no habría mayor explicación para la escasísima presencia de este mecanismo en la vida real de la mayor parte de sistemas.

La esencia de los altos costos de transacción para un mercado de aguas es la medición imperfecta del recurso. Un ejemplo inmediato son las pérdidas por conducción, por lo general una cantidad fija independientemente del flujo de agua por el canal. Si un agricultor o varios decidieran vender agua a agricultores ubicados fuera del sector, se requiere saber con exactitud cuáles son las pérdidas de conducción correspondientes a cada productor para poder deducirlas de la transacción y evitar afectar a los no participantes. Este cálculo es sumamente difícil, lo que complica las transacciones de agua.

De igual forma, reasignaciones individuales de agua encarecen el costo de manejo y operación de los sistemas al cambiar las reglas de distribución establecidas de acuerdo con criterios hidráulicos generales. Este fue el argumento central del estudio en el que Miller (1997) demuestra que los agricultores en sistemas de riego en los Estados Unidos de América imponen restricciones voluntarias a las transacciones externas de agua para evitar este tipo de problemas.

El tema de los altos costos de transacción y el poco desarrollo de los mercados de agua en ese país es señalado con agudeza por Young (1986). Una parte importante de la literatura empírica acerca del tema presenta evidencia de los problemas de los mercados de agua para operar. Crouter (1987) demuestra, mediante un modelo de precios

idóneos aplicado a ciento siete transacciones de agua, que en Colorado el mercado de aguas no logra operar independientemente del mercado de tierras debido a altos costos de transacción.

Un estudio más amplio en varios estados del oeste norteamericano, realizado por Colby y otros (1993), presenta evidencia de una fuerte dispersión de los precios de compra-venta de acciones de agua debido a los altos costos de transacción. Los autores señalan que aunque el desarrollo de mercados de agua en estos estados es importante, estos (los mercados) no operan de acuerdo con lo que se esperaría de mercados competitivos y con bajos costos de transacción.

En Chile, Bauer (1995) no encuentra evidencia importante de la operación de mercados de derechos de agua independientemente del de tierras dentro de la agricultura, aunque el Código de Aguas chileno de 1981 favorecía transacciones autónomas de derechos de agua. La presencia de “marcos partidores” —es decir, mecanismos físicos rígidos para la distribución del agua de riego— parece haber cumplido un papel central en los problemas para desarrollar un activo mercado de derechos de agua en zonas agropecuarias.

En el caso del Perú, la ausencia de un marco legal para la operación del mercado de aguas ha implicado, quizá, que no existan mayores estudios al respecto, salvo el solitario esfuerzo teórico de Huamán (1997). En una consultoría, Zegarra (1997) encontró evidencia de intercambios mercantiles de agua en la campiña arequipeña, en un contexto de agricultura comercial.

Anexo

ANÁLISIS MICROECONÓMICO DEL USO DEL AGUA

Los economistas tenemos por costumbre plantear un conjunto mínimo de axiomas sobre el comportamiento económico de los agentes como el primer paso para construir modelos más complejos. Debe quedar claro (en esto difiero radicalmente de Milton Friedman) que si estos axiomas tienen poco que ver con la realidad, el modelo no cumple sus fines y se convierte en un mero ejercicio estéril de la imaginación o el discurso ideológico. Respetaremos esta tradición tratando de presentar los primeros temas de gestión del agua en el nivel de la unidad básica, el productor individual, abstrayendo toda una serie de temas importantes que se irán incluyendo paulatinamente en esta primera parte.

USO DE AGUA Y TECNOLOGÍA

Imaginemos un productor individual que para producir un cultivo específico requiere del insumo agua que reciben efectivamente las plantas instaladas en su tierra; esta cantidad de agua es denotada por “z”. Este productor tiene acceso a una tecnología que le permite transformar el insumo “z” (en combinación con otros insumos, denotados por un vector “x”) en una cantidad determinada de cultivo “y”. La tecnología será representada por una función $f(\cdot)$:

$$y = f(z, x) \quad (1)$$

Un axioma importante se refiere a esta función: el mayor uso de un insumo cuando el uso de los otros se mantiene constante tiene un impacto positivo pero decreciente en el producto, hasta un máximo de saturación en el que el producto podría caer (por ejemplo, con un exceso de riego)¹.

LA DOTACIÓN INDIVIDUAL DE AGUA

Nuestro productor hipotético tiene acceso actualmente a una dotación de agua “A”. El cultivo producido tiene un precio (conocido) “p”, y los otros insumos de la producción precios de mercado “ p_x ”. El objetivo del productor consiste en

¹ En términos técnicos, este supuesto implica que las primeras derivadas parciales de $f(\cdot)$ respecto de los insumos son positivas hasta cierto punto de saturación, y las segundas derivadas parciales, negativas; es decir, la función tiene rendimientos decrecientes para cada uno de los insumos.

lograr el máximo retorno “B” por su inversión en los insumos x. Podemos representar este objetivo del productor de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} \text{Max}_{\{z,x\}} B &= pf(z, x) - p_x x & (2) \\ \text{s.a. } z &\leq A \end{aligned}$$

para lo cual debe decidir cuánta agua (z) y otros insumos (x) va a usar en la producción. Se asume (y este es un supuesto fuerte) que el productor tiene pleno control y capacidad de decisión sobre ambos tipos de insumos, y que lo único que lo restringe es la dotación de agua y los precios de mercado. Nótese que hasta ahora el insumo agua no tiene un precio específico. Sin embargo, el uso de este insumo enfrenta una restricción, que depende de la dotación asignada al productor.

Solo para la decisión óptima de uso del agua (que denotaremos “z”), la solución al problema tiene dos posibilidades. La primera posibilidad es que el productor simplemente use toda su dotación ($z^* = A$). Este caso será óptimo siempre y cuando:

$$Pf'_z(A, x) \geq 0 \quad (3.1)$$

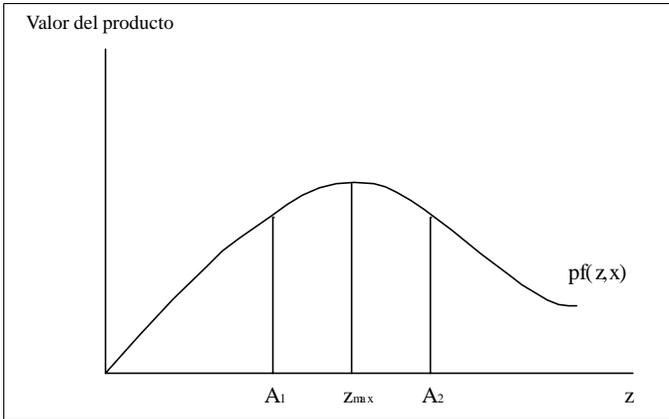
es decir, el valor marginal de usar toda la dotación es positivo o cero. Si este valor fuera positivo el productor querría usar más agua, ya que esto aumentaría su beneficio sin incrementar costos. Sin embargo, solo puede usar como máximo su dotación. Si el valor es igual a cero, la dotación es exactamente la necesaria para lograr el máximo beneficio posible.

La segunda posibilidad es que (óptimamente) use menos del total de su dotación ($z^* < A$). Este caso ocurre si:

$$Pf'_z(A, x) < 0 \quad (3.2)$$

es decir, el uso del total de la dotación está por encima del punto de uso óptimo, y usando menos agua que la dotación se logrará el máximo beneficio.

Ambos casos son ilustrados en el siguiente gráfico. Si el productor tiene una dotación de “ A_1 ” de agua, entonces usará óptimamente toda su dotación. Si el productor tiene “ A_2 ” como dotación, usará menos agua que su dotación, ubicándose en el punto de máximo beneficio “ z^{\max} ”.



LA FUNCIÓN DE BENEFICIOS DEL PRODUCTOR

Para fines del análisis del productor individual conviene introducir la noción de la función de beneficios. Esta función se establece a partir de los valores óptimos z' y x' obtenidos de acuerdo con (3.1) o (3.2).

Si el productor enfrenta la posibilidad (3.1), la dotación A del productor sí limita el uso de agua y por ende esta entrará como argumento en la función de beneficios p^* :

$$p^* = pf[z'(p, p_x, A); x^*(p, p_x, A)] - p_x x^*(p, p_x, A) = p(p, p_x, A) \quad (4.1)$$

La posibilidad (3.2), de otro lado, indica que el productor tiene una dotación de agua bastante amplia y debe dejar de usar parte del agua que le pertenece. En este caso la dotación del productor no cumple ninguna función en el nivel de uso del agua y, por ende, en los retornos totales a la producción:

$$p^* = pf[z^*(p, p_x); x^*(p, p_x)] - p_x x^*(p, p_x) = p(p, p_x) \quad (4.2)$$

A diferencia del caso anterior (4.1), la función de beneficios obtenidos solo depende de los precios relativos entre producto e insumos, y la dotación de agua no interesa.

La diferencia entre ambos casos es muy importante desde el punto de vista de la gestión del agua. El primer caso es el más importante e identifica la situación de explotación del recurso en condiciones de *escasez relativa*.

Cabe destacar que la expresión (4.1) indica que los ingresos de los productores están directamente relacionados con su dotación de agua. Políticas que afecten directa o indirectamente la *dotación de agua*, como redefiniciones de derechos, reasignaciones o cambios en el acceso al recurso por parte de los productores individuales, tendrán impactos en los ingresos de estos. No debe sorprender que estos cambios, por tener relación directa con sus ingresos, generen ansiedad en los productores.

BIBLIOGRAFÍA

ALFARO, Julio *et al.*

1991 “La organización social del riego”, en *Ruralter* N° 9. Lima: CICDA, segundo semestre.

APPACLLA y otros

1993 “Las políticas de riego en el Perú”, en *Gestión del agua y crisis institucional: Un análisis multidisciplinario del riego en el Perú*. Lima: ITDG/SNV.

BACA, Epifanio

1998 “El impacto de los proyectos de riego en la sierra: La experiencia del Plan Meriss Inka”, en *Debate Agrario* N° 28, pp. 55-83. Lima: CEPES.

BARDHAN, Pranab

1993 “Rational Fools and Cooperation in a Poor Hydraulic Economy”. Center for International and Development Economics Research, Working Paper N° C93-015. University of California.

BAUER, Carl

1995 “Property Rights, Environment and Market Institutions: Water Use, Law and Policy in Chile, 1979-1993”. Ph.D. Dissertation, University of California at Berkeley.

CHAMBERS, Robert

1988 *Managing Canal Irrigation: Practical Analysis from South Asia*. New York: Cambridge University Press.

CHÁVEZ, Rosendo

1996 “Recursos de agua: Aprovechamiento”. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

CLAVERÍAS, Ricardo *et al.*

1986 “Sistemas de riego y estrategias productivas en las economías campesinas andinas”, en *Allpanchis* N° 27, pp. 203-238. Cusco: IPA, primer semestre.

COLLIN DELAUDAUD, Claude

1984 “Las regiones costeñas del Perú septentrional”. Lima: CIPCA/Pontificia Universidad Católica del Perú.

COWARD, Walter, editor

1980 *Irrigation and Agricultural Development in Asia*. Cornell: Cornell University Press.

- CRUZADO, Edgardo
 2000 "Organizaciones de usuarios: Eficiencia y servicios en torno al manejo del agua de riego". Piura: CIPCA, setiembre (Manuscrito).
- DEL CASTILLO, Laureano
 2001 "Legislación agraria y desarrollo sostenible: Un análisis de las principales normas del sector agrario emitidas en el período 1992-2000". Lima: Instituto de Desarrollo y Medio Ambiente.
- DOUROJEANNI, Axel
 1988 "Gestión de recursos hídricos en el Perú: Restricciones y soluciones", en *Debate Agrario* N° 4, pp. 33-51. Lima: CEPES.
- FREEMAN, D. y otros
 1989 *Local Organizations for Social Development. Concepts and Cases of Irrigation Organization*. Westview Press.
- GLAVE, Manuel
 1986 "El agrarismo 'suttoniano' y el conflicto de aguas de 1928-1930 en el departamento de Lambayeque", en *Avances de Investigación* N° 1, pp. 14-61. Chiclayo: Centro de Estudios Sociales Solidaridad.
- GRILLO, Eduardo
 1988 "Notas sobre el riego en el Perú", en *Agua y agricultura andina*. Lima: CAME, Proyecto de Tecnologías Campesinas.
- GUILLET, David
 1992 "Covering Ground: Communal Water Management and the State in the Peruvian Highlands". Ann Harbor: The University of Michigan.
- HENDRIKS, Jan
 1986 "Distribución de aguas en sistemas de riego", en *Allpanchis* N° 28. Cusco: IPA, segundo semestre.
- HUAMÁN, Martha
 1997 "Mercado de aguas: Alcances y limitaciones en el valle de Ica", en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VI*. Lima: SEPIA.
- HUNT, Robert y Eva HUNT
 1976 "Canal Irrigation and Local Social Organization", en *Current Anthropology*, vol. 17, N° 3, pp. 389-411.
- INSTITUTO CUÁNTO
 2000 "Guía de fuentes estadísticas sobre el recurso agua", en *El medio ambiente en el Perú*. Lima: Cuánto S.A.
- IPROGA
 1997 "Gestión del agua para uso agrario. Experiencias, perspectivas y desafíos". Lima: IPROGA.
- KOSOK, Paul
 1965 *Life, Land and Water in Ancient Peru*. New York: Long Island University Press.
- MASS, A. y R. ANDERSON
 1978 "... and the Desert Shall Rejoice. Conflict, Growth, and Justice in Arid Environments". The MIT Press.
- MILLER, Kathleen
 1987 "The Right to User versus the Right to Sell: Spillover Effects and Constraints on the Water Right of Irrigation Organization Members", en *Water Resources Research*, vol. 23, N° 23, pp. 2166-2174.

- MITCHELL, William
 1973 "The Hydraulic Hypothesis: a Reappraisal", en *Current Anthropology* N° 14, pp. 532-534.
- ORÉ, María Teresa
 1989 *Riego y organización. Evolución histórica y experiencias actuales en el Perú*. Lima: ITDG.
- PELOSO, Vincent
 1983 "Transformaciones de la sociedad campesina, articulación y subdesarrollo en las haciendas algodoneras peruanas en el valle de Pisco, 1883-1925", en *Allpanchis* N° 21. Cusco: IPA.
- RAMÍREZ-HORTON, Susan
 1974 *The Sugar States of the Lambayeque Valley, 1670-1800: a Contribution to Peruvian Agrarian History*. Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison.
- RANDALL, Alan
 1988 "Market Failure and the Efficiency of Irrigated Agriculture", en Gerald O'Mara, editor: *Efficiency in Irrigation. The Conjunctive Use of Surface and Groundwater Resources*, pp. 21-32. A World Bank Symposium. Washington D.C.: World Bank.
- REVESZ, Bruno y otros
 1997 "Piura: Región y sociedad. Derrotero bibliográfico para el desarrollo". Piura y Cusco: CIPCA/CBC.
- SEGURA, José
 1992 "Organización campesina y manejo del agua: Problemática y alternativas en la sierra de Salas-Lambayeque". Cusco: CBC.
- SOLANES, M. y A. DOUROJEANNI
 1995 "Mercados de derechos de agua", en *Debate Agrario* N° 21, pp. 15-36. Lima: CEPES.
- SPARLING, Edward
 1990 "Asymmetry of Incentives and Information: The Problem of Watercourse Maintenance", en Sampath y Young 1990: 195-213.
- TANG SHUI, Yan
 1992 *Institutions and Collective Action: Self Governance in Irrigation*. San Francisco, California: Institute for Contemporary Studies.
- TEALDO, Armando
 1995 *Proyectos de irrigación en el Perú. Situación, análisis y políticas*. Lima: CEDEP.
- THORP R. y G. BERTRAM
 1978 *Peru 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*. New York: Columbia University.
- VALDERRAMA, Ricardo y Carmen ESCALANTE
 1988 *Del Tata Mallku en la Mama Pacha: Riego, sociedad y mitos en los Andes peruanos*. Lima: Desco.
- WADE, Robert
 1982 *Irrigation and Agricultural Politics in South Korea*. Boulder, Colorado: Westview Press.
 1984 "Irrigation Reform in Conditions of Populist Anarchy", en *Journal of Development Economics* N° 14, pp. 285-303.

- 1988 "The Management of Irrigation Systems: How to Evoke Trust and Avoid Prisoner's Dilemma", en *World Development*, vol. 16, N° 4, pp. 489-500.
- 1990 "On the 'technical' Causes of Irrigation Hoarding Behavior, or Why Irrigators Keep Interfering in the Main System", en Sampath y Young 1990: 175-193.
- WEISSIG, F. y E. OSTROM
- 1994 "Irrigation Institutions and the Games Irrigators Play: Rule Enforcement and Government in Farmer-Managed Systems". *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Indiana.
- WITTFOGEL, Karl
- 1960 *Oriental Despotism. A Comparative Study of Total Power*. New Haven and London: Yale University Press.
- YOUNG, Robert
- 1986 "Why Are There So Few Transactions among Water Users?". *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 68, N° 5, pp. 1143-1151.
- ZEGARRA, Eduardo
- 1997 "Evaluación y propuesta para reformar la institucionalidad del manejo del agua en el Perú". Consultoría para GRADE. Lima: GRADE.
- 1998 *Agua, Estado y mercado: Elementos institucionales y económicos*. Lima: Ediciones ProASur.

SOSTENIBILIDAD SOCIAL DE LOS SISTEMAS DE RIEGO POR ASPERSIÓN

Donaldo Pinedo y Tonicer Churata

En el año 1998 el Instituto de Manejo de Agua y Medio Ambiente (IMA) implementa el sistema de riego por aspersión (RPA) en la comunidad campesina de Sipascancha Alta para brindar asesoramiento técnico y proveer los recursos tecnológicos necesarios.

Para los técnicos del IMA, el riego por inundación –sistema de riego que funcionaba antes de la llegada del RPA– ofrecía efectos colaterales negativos, como la erosión de los suelos en pendiente, la pérdida del agua por el natural proceso de filtración y la posibilidad de que los agricultores doblen su producción agrícola anual; en cambio, el sistema de RPA permite efectos colaterales positivos, como el uso eficiente del agua (evita la filtración y se democratiza su distribución), además de que asegura e incrementa la producción agropecuaria y eleva el poder adquisitivo de los campesinos sin dejar de lado la conservación del suelo.

La virtuosa promesa de provocar efectos colaterales positivos en la vida agropecuaria y la presencia constante de los técnicos del IMA en la comunidad, con quienes los campesinos asegurarían la correcta implementación y utilización del nuevo recurso tecnológico, fueron los factores primordiales para que los comuneros aceptaran el sistema de RPA.

Hecho el contrato entre la promesa tecnológica y la esperanza agropecuaria, el objetivo de la institución se centró en dos puntos: primero, transferir y consolidar los conocimientos requeridos para la implementación, utilización y el manejo del nuevo sistema de riego en la comunidad; y, segundo, lograr que los campesinos manejen

paulatinamente, dirijan y sostengan el sistema de RPA. Nosotros hemos convenido en llamar a este último proceso sostenibilidad social, es decir, que los campesinos beneficiados se identifiquen con el nuevo sistema y lo reproduzcan con sus propias manifestaciones organizativas (instrumentos de gestión) y de participación, de manera de darle continuidad en el tiempo (generacional) y en el espacio (geográfico) sin poner en riesgo los recursos naturales con los cuales dicho sistema se abastece, principalmente agua y tierras de cultivo. Claro está que para llegar a un punto notable de sostenibilidad social, la institución, después de culminar su proceso de consolidación de la nueva tecnología, debe limitar considerablemente su intervención y acción en la gestión del sistema.

Así, los proyectos de riego tienen la finalidad de lograr que la comunidad sea autogestionaria del proyecto, y que todos confluyan con las exigencias organizativas para el mantenimiento de la infraestructura de riego una vez habilitada y para el manejo futuro de la distribución del agua (Hendriks 1988).

Ahora bien: después de cuatro años de presencia institucional en Sipascancha Alta, podemos decir que se ha cumplido con éxito la transferencia de la nueva tecnología y de sus conocimientos de gestión adheridos; sin embargo, no avizoramos síntomas de que los campesinos beneficiados puedan manejar y dirigir por sí mismos el sistema de RPA. Por lo tanto, ¿qué factores impiden o mellan la sostenibilidad social de los sistemas de riego por aspersión? ¿Qué opciones tenemos para fortalecer y asegurar la sostenibilidad social de dicho sistema?

Planteamos la siguiente hipótesis de trabajo: los factores que impiden o disminuyen la sostenibilidad social del sistema de RPA en Sipascancha Alta son: la frágil organización de los usuarios en torno del riego, los continuos conflictos sociales internos, la escasa participación, la insuficiente capacitación y la falta de identificación de los beneficiados con el sistema de RPA.

Si reflexionamos veremos que nuestra hipótesis parte de la concepción inmediata de que los problemas de sostenibilidad tienen que ver directamente con los usuarios campesinos; es decir, que ciertos comportamientos culturales de estos mellarían la transferencia de la nueva tecnología y su debida apropiación. Esta concepción sobre el compor-

tamiento del campesino le permite a la institución atribuirse la potestad legítima de fortalecer sus procedimientos de intervención. Por lo tanto, nuestra hipótesis parte exclusivamente de una visión institucional —que se preocupa por la dificultad de alcanzar sus objetivos— hasta el análisis y la reflexión del componente sociocultural intervenido.

Metodológicamente, nuestro ensayo se inicia en la deducción teórica que resulta de la reflexión de algunos textos escritos sobre los sistemas de riego, la experiencia que adquirimos en el trabajo de campo y las irresueltas conversaciones con los técnicos del IMA. En realidad, parte de nuestra hipótesis se ha forjado gracias a los aportes de los técnicos que residen en la comunidad, puesto que ellos nos mostraron su preocupación por no lograr que los campesinos sostengan por sí mismos el sistema de RPA, y, resueltos, nos sugirieron algunas variables de estudio.

En el presente ensayo hemos tratado de conferir un sentido analítico explicativo a los factores que mellan la sostenibilidad social, por lo que decidimos retomar a algunos autores y otros escritos que nos han brindado mejores elementos de análisis. También merecen ser enunciados los aportes que nos brindaron los campesinos y los técnicos cuando indagamos sobre el tema.

Para recopilar los datos que luego comprobarían nuestras hipótesis se utilizaron informes institucionales, observaciones de campo y principalmente las entrevistas informales con algunos técnicos de la institución y con los campesinos beneficiados y los no beneficiados con el sistema de riego; en realidad, las entrevistas se convirtieron en conversaciones e intercambios de puntos de vista sobre la institución interventora y la transferencia tecnológica que llevaba a cabo. Hablamos sobre la organización en torno del riego, los conflictos, la capacitación y la apropiación del sistema de RPA por los comuneros.

No fue necesario forjar una muestra de estudio, ya que escogimos con nuestro criterio a las personas que nos podrían brindar mayores elementos informativos y analíticos; por ejemplo, dirigentes de los comités de riego, campesinos beneficiados y no beneficiados. Las conversaciones se realizaron en quechua, pero para efectos de nuestro ensayo son presentadas en castellano.

Entre los obstáculos más importantes que han perturbado considerablemente nuestros resultados tenemos, por un lado, la constante

presión de la institución para encontrar los motivos que impiden la sostenibilidad social y hallar soluciones viables para su construcción, actitud institucional en la que primaba el punto de vista técnico y una débil consideración del componente cultural o racionalidad campesina; cuando este era considerado, se construía por sobre él un prejuicio negativo, una barrera mental que necesitaba ser superada para alcanzar el éxito. Por otro lado, los beneficiados mostraron una opinión favorable cuando se les preguntó sobre la acción y la intervención de la institución; nos brindaron una percepción casi perfecta sobre las acciones de intervención que seguía la institución, y su presencia en la comunidad era considerada como necesaria, lo que impidió de alguna manera escarbar en las deficiencias del nuevo sistema de riego y en las dificultades que atraviesa la sostenibilidad social.

Finalmente, nuestro ensayo presenta los siguientes puntos: primero describimos el papel de la institución, sus objetivos y el proceso de transferencia tecnológica que llevó a cabo en la comunidad con la finalidad de consolidar el nuevo sistema de riego. Continuamos con la exposición central del problema: la sostenibilidad social, punto en el que abarcamos los aspectos organizativos, la incidencia directa de los conflictos, la participación, la capacitación y la identificación de los campesinos con el sistema de RPA. Para finalizar ponemos a consideración algunas conclusiones.

INTERVENCIÓN DEL IMA E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE RPA EN SIPASCANCHA ALTA

Los comuneros de Sipascancha Alta nos cuentan que conocieron el RPA en el año 1985. Mientras se dirigían hacia la localidad de Paucartambo con la intención de pedir un préstamo al Banco Agrario, pasaron por las comunidades de Mahuaypampa y Mashuay y, asombrados, vieron la “lluvia artificial”; con esta frase asentaron su primera impresión de algo novedoso: agua en forma de lluvia que regaba la tierra, pero que no venía precisamente de las nubes apostadas en el cielo. “Qué milagro”, dijeron, y comenzaron a indagar sobre cómo funcionaba para que luego el riego pudiera ser aplicado en forma rudimentaria en sus terrenos de cultivo. Compraron tubos de

Cuadro 1
GENERALIDADES DEL ÁMBITO DE ESTUDIO

Nombre	Comunidad Campesina de Sipascancha Alta
Ubicación política	Distrito: Colquepata Provincia: Paucartambo
Ubicación geográfica	Departamento: Cusco Subcuenca: Qenqomayo Cuenca: Mapacho
Accesibilidad	Carretera, 95 km desde la ciudad del Cusco
Extensión territorial	291,81 km ²
Altitud	Máxima: 4290 msnm Mínima: 2900 msnm
Zonas de vida	Quechua, puna, suni
Clima	Frío semiseco
Temperatura	Máxima: 22° C Mínima: -2° C
Precipitación pluvial	599 mm/año
Principales recursos naturales	Suelo (capa arable superficial) Agua (escasa disponibilidad)
Cobertura vegetal	Baja densidad
Condición ambiental	Semiárida, tendencia a la desertificación
Actividades productivas	Agricultura, ganadería
Cultivos predominantes	Tubérculos: papa, olluco, oca, mashua Pastos: phalaris, alfalfa
Número de familias	97 (seis miembros en promedio por familia)
Centro educativo	Escuela primaria estatal mixta

plástico, hicieron pozos o reservorios excavando la tierra e intentaron desaguar el pozo a través de tubos interconectados, pero los aspersores nuevos no rotaban. Pronto se dieron cuenta de que el agua debía ser filtrada, porque los residuos obstruían el proceso de rotación del aspersor e impedían la salida de la “lluvia artificial”. En la bocatoma pusieron manojos de paja para filtrar el agua, evitando los residuos. El sentido innovador de los campesinos para resolver sus problemas se hace presente, y en el camino utilizan instrumentos que ellos mismos pueden proporcionar gracias al conocimiento de su medio y los recursos que este puede ofrecer; sin embargo, también utilizan otros

implementos que se consiguen fuera de la comunidad o en un mercado ciudadano cercano (por ejemplo en Paucartambo).

El proceso de adopción del sistema de riego por aspersión se basa, en un primer momento, en la fórmula ensayo-error-ensayo, es decir, “los adoptantes precoces adecuaron la tecnología convencional de riego por aspersión a sus condiciones socioculturales, económicas y técnico-productivas” (Gonzales 2000).

La adopción del riego presurizado partió de una inquietud propia, innovadora y peculiar, y algunos problemas fueron resueltos de manera práctica; sin embargo, ello no fue suficiente para que el RPA se masificara entre las demás familias de la comunidad, pues hasta 1995, año en que llega el IMA, solo diez comuneros habían utilizado el riego mejorado.

La utilización masiva del sistema de RPA en la comunidad se inició con la intervención del IMA. Para los técnicos de la institución era necesario implementar un nuevo sistema de riego que sea eficiente para el manejo productivo, y para ello era imprescindible aplicar su conocimiento especializado sobre el tema. Era la hora de los “expertos”, quienes venían avalados y promovidos por la institución. Su poder innato y legítimo de convencimiento, basado en la mitificación de la tecnología de punta (potencial para el desarrollo económico productivo, equidad en la distribución, etcétera), da inicio al proceso de adopción y consolidación del sistema de RPA en la comunidad campesina. Dicho sistema se convierte en la preferencia tecnológica más utilizada para la actividad agropecuaria entre los campesinos.

La presencia de la institución y de sus técnicos en la comunidad, aparte de ser una suerte, es un privilegio; por lo tanto, el potencial tecnológico que ellos traían tenía la aceptación y el aval de la mayoría:

Estamos agradecidos para IMA porque nos ha traído el riego. Ahora tenemos riego en todas partes de la comunidad; tenemos pasto, hortalizas. Ahora todos están contentos (Francisco, 27 años).

Tanto ha mellado el discurso de superación tecnológica, que los campesinos piensan que la presencia del IMA en la comunidad fue cuestión de “suerte”. Para la institución, en cambio, la presencia del sistema de RPA en la comunidad fue decisión de los propios campesinos, quienes encontraron los siguientes problemas en un “taller de

diseño participativo para el mejoramiento del sistema de riego”: escasez de agua para la actividad agrícola, existencia de infraestructura de riego con deficiencias en la conducción del agua, bajos rendimientos de producción por la escasez de agua, bajo nivel alimentario y migraciones del campo a la ciudad.

La aceptación se basa además en los resultados positivos y en el cumplimiento de la promesa tecnológica. Así, según los campesinos los beneficios que ha traído el sistema de RPA son: permite diversificar sus productos agrícolas para el consumo y el mercado, aumenta sus cosechas anuales burlando las sequías y heladas, se puede sembrar pasto forrajero para alimentar a sus animales, se extiende la distribución del agua de riego hacia los terrenos alejados de las fuentes y cursos de agua, y permite una equitativa distribución.

Para alcanzar sus objetivos de intervención institucional en las zonas rurales, los expertos construyen todo un bagaje tecnológico, sociopolítico y económico productivo llamado *Sistema de Riego por Aspersión (RPA)*, conformado por la interdependencia de los siguientes rubros: la infraestructura para la captación, conducción y aplicación del agua para los cultivos sería el componente técnico; la organización y administración para la distribución del agua, el registro de usuarios, el mantenimiento de la infraestructura y la solución de conflictos, constituyen el componente social; y la producción agropecuaria realizada en el área con riego, su rentabilidad y sostenibilidad, es el componente económico productivo.

La aplicación absoluta de este nuevo sistema se basa en el escalonamiento de la tecnología de riego, administrada por los recursos organizativos y participativos que la comunidad intervenida (beneficiada) pueda ofrecer con el fin de acrecentar la producción agropecuaria y así intercambiarla en los mercados locales para que la oferta y la demanda de productos regulen la condición económica de los campesinos y les ofrezcan mayores oportunidades de vida. Con estas ideas al mando, la tecnología nativa se torna por tanto obsoleta, puesto que ya no está a la medida de los requerimientos de producción. En tal sentido, nada del componente tecnológico y económico productivo del pasado es rescatable, y las reminiscencias organizativo-participativas son recicladas para los nuevos fines. El antiguo sistema, podríamos decir, es reemplazado casi a plenitud. Nada queda más

que hombres con nuevas esperanzas y con ganas de llevar a cabo la promesa de la nueva tecnología, y convencidos de los discursos de los técnicos, con quienes, por las circunstancias, es inevitable forjar sistemas de alianzas, como compadrazgos, ofrecimientos laborales, intercambio u obsequio de diversos bienes, etcétera. El lazo dependiente se fortalece de tal manera que a veces es imposible romperlo. La independencia se va configurando como una ilusión y, por lo tanto, en un problema institucional.

Gracias a la validez atribuida al conocimiento académico especializado de los expertos, la institución ha llegado a construir un lazo dependiente y aceptado entre los técnicos (quienes enseñan y traspasan los nuevos conocimientos) y los beneficiados (quienes ponen en práctica las instructivas).

Ahora bien: retomando la composición del sistema de RPA, nosotros, a causa de nuestra formación académica, vamos a insistir en el punto de organización y administración para la distribución del agua, el registro de usuarios, el mantenimiento de la infraestructura y la solución de conflictos; es decir, en el componente sociopolítico del sistema. Pero nuestro objetivo es explicar por qué los campesinos aún no hacen suyo el sistema de riego y cuáles son los factores que impiden su apropiación y consecuente independencia de las instructivas de la institución y de sus técnicos.

DÉBIL ORGANIZACIÓN EN TORNO DEL SISTEMA DE RPA

En Sipascancha Alta la organización se ha convertido en uno de los paradigmas más importantes. A toda acción comunal orientada a un objetivo la precede un sistema organizativo planificado y estructurado a partir de las condiciones culturales de quienes lo llevan adelante:

Si no hay organización no caminaría bien ni funcionaría, sistema se malograría, hasta se malograría total, como veo en la comunidad de Soncco que más antes han trabajado con Foncodes riego por aspersión: no hubo organización, totalmente desorganizados (Juan, 26).

La organización para nosotros es importante; con ello podemos repartirnos el agua, todos igual, no se quitonean; además con lo que se paga de agua, con ello se puede hacer arreglar los malogrados (Santusa, 22).

En ese entender, la comunidad campesina contemporánea construye una visión ideal de la organización y reflexiona sobre su importancia para el bienestar colectivo:

Para mí, organización es caminar juntos, con la junta directiva, con los mismos intereses, pensando todos en armonía (Francisco, 27).

Para mí es ver cómo vamos a trabajar, organizándonos podemos llevar bien nuestros trabajos, tanto comunal como en la casa; de la casa sale a la comunidad (Quintín, 36).

Actualmente la institución y los comuneros han redefinido el sistema organizacional adecuándolo a las nuevas perspectivas técnicas y económico-productivas que ofrece el sistema de RPA. Dicha organización, representada por una junta directiva comunal, se basa principalmente en las deliberaciones y posteriores decisiones tomadas en una asamblea general. La Junta Directiva presenta el siguiente organigrama: presidente, secretario, tesorero, vocales y fiscalizadores.

Para gestionar y administrar adecuadamente los recursos, la Junta Directiva y la comunidad permiten un grado de descentralización expresado en comités de gestión, como son el Comité de Agua Potable, el Comité Forestal y el Comité de Riego. Cada comité presenta también un pequeño sistema jerárquico determinado por las peculiaridades de la gestión.

El Comité de Riego tiene capacidad administrativa y financiera, es decir, se encarga de la distribución del agua, cuidado y mantenimiento de la infraestructura de riego y de la recaudación de fondos monetarios para realizar eficientemente dichas actividades. Actualmente está compuesto por un presidente y un secretario. En otras comunidades el Comité de Riego está formado por un presidente, un secretario, un tesorero y los tomeros.

A pesar del nuevo esquema organizativo, los comuneros piensan lo siguiente:

No estamos bien organizados, porque estamos poco orientados; por eso no nos hacemos caso. Antes era bueno nuestra organización, ahora en estos años hemos bajado, entre nosotros no nos hacemos caso [...] estamos caminando un poco desunidos (Juan, 26).

La necesidad de orientación es un punto importante, puesto que nos mostraría la necesidad de los campesinos de que la institución siga otorgando elementos de gestión y requisitos instructivos a los comuneros. La falta de estos elementos configura, por ejemplo, un alto grado de desconocimiento de las nuevas funciones que deben cumplir las personas nombradas, como tomeros, secretario, presidente:

Antes éramos organizados, pero estábamos todavía con el riego común; ahora como el agua se distribuye mediante tubos los compañeros quieren soltar común igual que antes; ahora para seguir haciendo funcionar el sistema se necesita más organización (Silvestre, 30 años).

La superposición entre lo “viejo-tradicional” y lo “nuevo-moderno” trae necesariamente consecuencias directas en el sistema organizativo comunal, específicamente en el manejo y en la gestión del agua. Así, existía una organización comunal para el riego tradicional en la que las funciones y roles que debían cumplir los miembros asignados eran conocidos ampliamente, y el mismo conocimiento tenían a su vez los propios usuarios, lo que permitía una interacción fortalecida entre los miembros de la Junta Directiva y los usuarios. (Empero, esto no implica la ausencia de conflictos.) En el momento en que se implementa el nuevo sistema de riego las funciones y papeles se incrementan y se vuelven complejos, lo que crea confusiones y desconocimiento de las tareas que un determinado miembro del Comité de Riego debía cumplir:

Ahora con este sistema [...] se incrementaron funciones; necesita mayor organización y tenemos que caminar como un solo hombre toda la comunidad. Se rectificó la organización y estamos aprendiendo a trabajar y regar (Quintín, 36).

Con una simple división de funciones, la organización en torno del riego tradicional da paso y fundamento a una organización más compleja, con una entramada y especializada división de funciones en torno de un nuevo sistema tecnológico de riego. Este paso, sin embargo, va tomando etapas de transición, ya que actualmente los comuneros están en pleno proceso de asimilación y adecuación de las nuevas y especializadas funciones en su antiguo sistema organizativo. Por lo tanto, actualmente las funciones del Comité de

Riego y de sus miembros no se conocen con exactitud porque no están formalmente estipuladas; los mismos comuneros muestran opiniones contradictorias sobre lo que deberían hacer los miembros del mencionado comité. En realidad, la confusión llega hasta los propios funcionarios, quienes deben adaptarse a las dificultades según aparezcan, lo que, evidentemente, crea descoordinación y un ambiente de disconformidad entre los usuarios y los dirigentes.

Esta situación de incertidumbre y desconocimiento de las nuevas funciones permite el incumplimiento de algunas obligaciones. Tal práctica alude directamente a los usuarios, perjudicándolos y, evidentemente, serán ellos quienes muestren su malestar con el sistema organizativo, cuestionando la capacidad y el conocimiento de sus dirigentes. Así, para los comuneros ejercer un cargo de importancia requiere ciertas condiciones y requisitos, como ser responsable, tener carácter fuerte y haber participado en el sistema educativo formal:

Nuestros compañeros miembros directivos no saben sus funciones; deberían ocupar estos cargos unas personas buenas, preparadas, inteligentes. Lo malo es que a las personas se les obliga a que asuman un cargo como castigo; entonces, estas personas no trabajan con ganas o a veces no tienen estudios, entonces no saben del todo sus funciones (Ántero, 30).

Actualmente nuestra junta directiva no está caminando bien. El presidente es de poca cabeza, poca capacidad, humilde, no tiene carácter. El presidente debe tener carácter, tiene que cumplir su palabra, tiene que estar parado firmemente (Francisco, 27).

La implantación (traslado) de los nuevos conocimientos de gestión implica también adiestrar a los nuevos beneficiados en las regularidades que el esquema organizativo implica; por ejemplo, no se puede concebir un dirigente comunal analfabeto o sin ningún nivel de instrucción en la educación formal; inclusive tienen preferencia electoral los campesinos que hayan tenido un contacto prolongado con las ciudades (licenciados del Ejército, ex trabajadores, etcétera), puesto que deben estar al nivel de los requisitos formales de organización actual, como la elaboración de documentos instructivos, legales y de procedimiento (cartas, solicitudes, oficios y reglamento del RPA).

En resumen, en Sipascancha Alta la organización es un ideal que se basa en el consenso y se presenta como una estrategia que viene

desde la casa y se proyecta hacia la comunidad. La introducción del RPA produjo serias deficiencias en el antiguo sistema organizativo de la comunidad: una organización basada en el riego por inundación es obsoleta ahora; necesita redefinirse, y para ello es precisa la “orientación” de los técnicos de la institución. Aún así el Comité de Riego actual es un organismo inadecuado para el sistema de RPA, porque no conoce e incumple sus funciones, lo que provoca el desánimo entre los usuarios y el rechazo de sus autoridades, a quienes se les atribuye incapacidad de gestión.

CONTINUOS CONFLICTOS SOCIALES INTERNOS

Según los casos, el uso del agua de riego puede ser un factor de cohesión de la organización socioespacial (comunal o intercomunal), pero también un motivo de conflictos entre los comuneros y, por ende, de desestructuración de la comunidad (Greslou 1988). La organización de riego, resultado de construcciones culturales continuas, tiene incidencia directa en las relaciones de poder:

[...] En riego antes había bastantes peleas, pero ahora con el actual sistema han disminuido las peleas, son raras veces esos problemas. En las aguadas antes había muchos problemas, ahora han disminuido con la distribución por lista, pero siempre nos falta mejorar (Quintín, 36).

En mi comunidad siempre hay miramientos, discusiones, peleas; esto sucede a veces cuando toman, cuando pastean sus animales, que por un descuido se entra a otra chacra. Cuando hay distribución de agua discuten con pura grosería diciendo que tú nomás estás aprovechando agua (Francisco, 27).

Son dos las posiciones encontradas en la comunidad respecto de la configuración de los conflictos en torno del sistema de RPA: para algunos los conflictos han disminuido; para otros, los conflictos sociales internos son continuos, siempre están allí.

La percepción de los primeros se basa en la preservación del orden, de la formalidad, en las decisiones y acciones escritas y en la organización legitimada. No puede haber conflictos mientras haya orden, mientras haya una “lista” en la que estén inscritos los usuarios y se precise el tiempo y el momento en que hacen uso del agua para

el riego; no habrá “miramientos” si una entidad (el Comité de Riego) gestiona el agua pensando en todos:

No existen peleas sobre el agua, porque el comité reparte; ellos son los encargados de repartir. Por eso no nos peleamos; de acuerdo al orden, bajo lista junto con los tomeros. Si no habría lista nos pelearíamos. Cuando hay lista ya sabemos quiénes deben regar mañana; si no habría miramientos. Con la lista se evita eso (Ántero, 30).

Para quienes piensan que los problemas son pan de cada día, solo necesitan echar una mirada a las acciones negativas como la envidia, que se configura a partir de una acción simbólica y se manifiesta a través del desprecio, la indiferencia, el desacuerdo y la destrucción. Así pasó en la comunidad de Soncco según nuestro informante:

Malograron, rompieron casi toda la tubería. Nadie sabía quién malogró, pero eso sucedía de noche, de un momento a otro aparece roto. Ellos mismos rompen porque hay envidia, porque para unos había y para otros no, por eso rompían. Pero en nuestra comunidad no hay eso porque hay agua para todos; se han perdido los tubitos chiquitos de rebose; me parece que lo han sacado los chiquitos por traviesos; lo habrán votado por ahí. Los viejos, ellos no creo que hagan eso. Pero también la gente no somos todos iguales, pueda ser que otros hagan (Ántero, 30).

El conflicto se originó porque algunas familias de la comunidad que no se habían beneficiado con el sistema de RPA comenzaron a pastar sus animales cerca de la infraestructura de riego, con la intención de quebrar deliberadamente los tubos de distribución alegando que no importaba si los animales rompían las tuberías; total, la infraestructura es solo un “regalo” de la institución y no el esfuerzo propio y colectivo de la comunidad. Los no beneficiados y algunos que están disconformes (porque el RPA no riega todas sus parcelas) protestaron indirectamente contra el nuevo sistema de riego, reduciendo su valor por ser cosa obsequiada y no una construcción propia.

Creemos que los buenos resultados agrícolas (cosechas aseguradas gracias al sistema de RPA) estimularon la envidia de los no beneficiados, quienes pensaron que estos buenos resultados no tenían valor alguno porque fueron asistidos, donados; por lo tanto, no importaba si eran destruidos: no son el producto del esfuerzo propio. Los no beneficiados tienen que hacer las cosas con su propio esfuerzo, con sus propios recursos, y en la percepción campesina los resultados de

esta acción tendrán mayor valor porque les ha costado su esfuerzo.

Ahora bien: la envidia también parte de aquellos comuneros que trabajaron en las faenas comunales con el objetivo de implementar el sistema de RPA; sin embargo, en ningún momento se beneficiaron de los privilegios que proveía el nuevo sistema:

Con el apoyo de la institución se están haciendo más ricos, producen mejor que nosotros; eso amarga, porque con mi trabajo se hacen más ricos (Víctor, 45).

Los beneficiados son conscientes de que el asunto tiene base en la inequidad de los “ingenieros”, representantes de la institución:

Rompen parte de la infraestructura los no beneficiados, por envidia, porque como trabajamos comunamente, todos tenemos que trabajar; que al final no hay agua para ellos, el ingeniero no les instala. Con esto se amargan y cuando trabajamos algo mejor nos miran mal, y la única forma para responder o pagarse de lo que trabajaron es romper o chancarlo con piedra la tubería, o meter pedazos de madera con ichu para obstruir la tubería (Domingo, 48).

El esfuerzo desplegado tiene dos consecuencias: una justa recompensa y una fuerte identificación con lo que se ha hecho. Muchas veces los precursores del desarrollo rural estamos obligados a convocar a los campesinos a sendas faenas comunales; insistimos y en ocasiones condicionamos para que haya participación plena; reunimos mano de obra suficiente para llevar a cabo la implementación de algún proyecto; ponemos énfasis en la participación obligatoria y democrática. Toda la comunidad, bajo este supuesto, participa, trabaja, porque saben que la recompensa a su esfuerzo y tesón va a ser para todos. Cuando esto no sucede, la envidia toma los caminos descritos y la culpa, como señala el relato anterior, es de los “ingenieros” por no hacer una distribución equitativa de la tecnología de riego.

Evidentemente, quienes trabajaron y no fueron beneficiados, a parte de sentir la inequidad, desecharán y negarán lo que hicieron, no sentirán nada por lo que hicieron; contrariamente, quienes trabajaron y se beneficiaron se identificarán con su trabajo y sostendrán sus implementos de gestión.

Por otra parte, los conflictos se generan también al interior de las relaciones resultantes entre los beneficiados. El robo del agua, por

ejemplo, es otro de los factores que impide la equitativa distribución del agua, porque “cuando uno está regando, el otro lo cierra y se lo lleva el agua a su chacra, de ahí comienza a haber discusiones”. Algunos usuarios se benefician más que otros. Aprovechándose de sus cargos, los miembros del Comité de Riego utilizan en cualquier momento el agua para riego. Esta actitud genera suspicacia y desconfianza entre los usuarios y los directivos:

Ahora nosotros queremos cambiar al presidente del Comité de Riego, porque él utiliza el agua en las horas que nos pertenece a nosotros y ya no hay agua para nosotros; él no más ya quiere acaparar agua, quiere solo trabajar más. Por eso estamos diciendo que lo vamos a cambiar este año; con eso estamos descontentos porque como es directivo nadie le controla, porque agarra la llave y de noche riega y se lo acaba el agua. Claro, siempre participamos puntual en las faenas con nuestras cuotas, pero no es correcto que nosotros que cumplimos con todo no recibamos agua como debe ser. Pagamos por nuestro turno cincuenta céntimos. Cuando no hay suficiente agua uno reniega; a veces discutimos porque hay poquitita agua y no abastece. Me quita ganas esto a veces, por estar renegado puedo incumplir con algunas cosas [...] le han visto regar de noche. Algunos no sacan a la claridad porque es directivo; tienen un poquito de miedo. Él riega todos los días. Ya más o menos otros también ya se dieron cuenta. Esto vamos a evitar cambiando, nombrando a otros (Ántero, 30).

Ahora bien: queremos reflexionar sobre un punto: la posesión de ciertos bienes que tienen la característica de regular y controlar la distribución del agua. Así también, pareciera que su posesión tiene la capacidad innata de generar conflictos y aumentar los descontentos:

No hay peleas de agua; hay un poco porque otros agarran las llaves. No es una sola persona quien agarra; hay varias. Por eso no se distribuye bien el agua; por eso hay miramientos, un poco discutimos. Existen tomeros pero viven distantes; entonces no se puede ni ir a sus casas; a veces no hay tiempito, porque ellos agarran la llave y riegan más porque nadie les controla. Eso no está bien. Los compañeros de eso están descontentos. No todos recibimos igual cantidad de agua; por eso queremos que debe vivir esa persona que agarra llave (tomero) al lado de la caja de distribución; a cualquier hora iríamos a su casa. Cuando es lejos no se puede ir; es difícil de ir. Con estas cosas nomás la gente está descontenta (Santusa, 22).

Tal vez la caja de distribución sea el elemento más importante dentro de la técnica del riego por aspersión, pues allí empiezan las redes de distribución para que el agua de riego llegue a las chacras de los usuarios. Es aquí donde los usuarios tienen que comenzar la faena del riego:

Aquí en mi sector no hay peleas, no hay discusiones; en otros sí hay: siempre en la caja de distribución discuten.

No conocemos exactamente el momento ni las circunstancias en que la caja de distribución fue asegurada con un candado; lo que sí sabemos es que la llave de dicho candado fue entregada a un representante del Comité de Riego que se encarga de la distribución del agua. Supuestamente sólo él debería manejar la llave de la caja, pero la percepción de los comuneros sugiere que hay otros que tienen esa llave. Esto les permite acceder al agua cuando no es su turno o cuando no deberían, lo que perjudica a los demás. Por ejemplo, un comunero se quejaba de que mientras regaba en su turno la cantidad de agua iba disminuyendo poco a poco; preocupado, fue a ver la caja de distribución, y cuando llegó se dio con la sorpresa de la caja estaba cerrada y el agua había sido dirigida por otra rama de distribución. El mal uso de este bien denominado “llave”, que abre y cierra candados, genera entre los usuarios situaciones de conflicto y sentimientos de desconfianza con quienes poseen dicho instrumento:

Los usuarios tenemos que respetar al Comité de Riego, pero si está haciendo mal, o sea, cosas injustas, contestamos a veces con palabras fuertes. Por eso a veces nos aplican multas, y como las multas son aplicadas injustamente no cumplimos ni con ellas (Juan, 26).

Para los campesinos no habrá conflictos en torno del riego si las reglas de funcionamiento están ordenadas, escritas y legitimadas por todos. El Comité de Riego, por lo tanto, ejerce el control y el orden en la gestión del sistema; sin embargo, las familias que no han sido beneficiadas son los primeros agentes del conflicto, porque “destruyen” la infraestructura y los beneficios del nuevo sistema, desestimando su valor por ser cosa regalada, asistida. El robo del agua y su distribución privilegiada también son temas centrales del permanente conflicto.

ESCASA PARTICIPACIÓN

Ahora a las asambleas todos los compañeros vienen. Ahora a la faena hemos venido ochenta personas de los noventa y siete inscritos, pero en la comunidad ya

estaremos algo de ciento cinco familias, porque ya hay casados. A las asambleas y faenas caminamos solo los empadronados en la comunidad; los jóvenes no participan todavía; ellos lo harán cuando se empadronen. A veces cuando hay faenas y asambleas no vienen algunos, pero no todas las veces lo hacen. Los motivos son familiares o algo de urgencia (Antero, 30).

Estábamos equivocados: en Sipascancha Alta no podemos hablar de escasa participación, porque para ellos la participación, que se traduce en la asistencia a las asambleas y faenas, es prácticamente contundente, aunque siempre hay quienes faltan.

La ausencia injustificada a estas actividades es castigada con una suma monetaria que tiene carácter de multa (el precio lo fijan los propios comuneros). Si las multas no son efectivas se recurre a la restricción del uso del agua de riego por un tiempo determinado. Las multas son importantes porque permiten comprar repuestos para los instrumentos dañados del sistema de riego por aspersión, con lo que permiten la sostenibilidad técnica del RPA.

Más allá de las multas y restricciones, para los comuneros es importante asistir a las asambleas porque en este espacio de concertación, diálogo y conflicto se toman las decisiones que guiarán los intereses futuros de toda la comunidad. La participación se convierte para ellos en el sustento de la organización comunal, porque sin participación (asistencia y decisiones) no se pueden formar ni fortalecer entidades de gestión capaces de resolver los problemas y paliar las necesidades en todos los ámbitos de la vida cotidiana. En este sentido, si la participación de los comuneros languidece, la organización correrá un grave riesgo. Tomemos en cuenta que los comuneros han configurado un estado ideal de organización, que se resumiría en el término “caminemos juntos”. Consideremos además que la organización se ha convertido en un paradigma comunal basado en su fortaleza y proyección propia.

La participación, como ellos la entienden, es vital para la organización en torno del riego por aspersión:

Nuestra organización está bajando porque el sistema de riego no llega a todos; en la parte alta así nomás quedó. Por eso no todos vienen a trabajar; los que no tienen riego no quieren participar en las faenas [...] de los que nos beneficiamos con agua sí vienen. A los faltones hacemos cumplir con multas (Luis, 30).

Por más que las personas que no participan sean pocas, los campesinos hacen sentir sus quejas:

Todos los compañeros cuando se les convoca a la asamblea vienen, pero siempre hay compañeros que no vienen; unos por motivos familiares [...] solo hay una persona que no viene; el año pasado venía todavía siquiera una vez, ahora ya no viene total. Seguro que para regar ahí sí va a aparecer. Los que faltan es porque tienen contratiempos. Esas personas subsanan su falta pagando hasta con trabajo (Luis, 30).

Aquí hay un aspecto que en un primer momento pasó desapercibido: varios informantes hicieron notar la inasistencia de una persona y se quejaron de él, tildándolo de interesado e incumplido con las sanciones que se le imponen. En una sociedad que toma en cuenta la colectividad como principio, pareciera que un individuo “faltón” no tendría ninguna importancia para mellar la organización comunal consolidada y con un alto grado de participación. No, no es verdad. A veces olvidamos que la suma de individuos hace el conjunto. Pero, ¿cuánto puede mellar el alto grado de participación comunal la inasistencia de un individuo a las faenas y asambleas? En un primer momento pareciera que no tendría mayor relevancia; es un caso aislado, pensamos; sin embargo...

Cuando hay asambleas, faenas, todos los compañeros vienen; hay siempre compañeros que no asisten; debe ser por su trabajo. Pero hay una persona en la comunidad que no hace caso, no viene permanente a las faenas ni asambleas. Mirando eso los otros, generalmente jóvenes, quieren seguir los mismos caminos (*qatirikuyta munanku*); no quieren hacer caso (Juan, 26).

En otro testimonio:

Hay una persona en nuestra comunidad que no camina totalmente ni a faenas ni asambleas; ya está yendo casi a los tres años. Por ese incumplimiento se puso multa, pero eso no pagó. A las autoridades de Colquepata se hizo conocer, pero parece que esta persona llevó o le regaló algo. Por eso las autoridades le favorecen a él; las autoridades no ponen a derecho las cosas. Pero eso podemos solucionar en una asamblea extraordinaria conversando entre varones y mujeres y tomar acuerdos (Quintín, 36).

No era tan simple como pensábamos. En realidad, la integridad del grupo está en juego, la participación está en juego y, por lo tanto, también lo está la organización comunal.

El peligro que conlleva este individuo es que puede “influir” en los demás, especialmente en los jóvenes, a dejar de participar en las asambleas y faenas. Aunque la participación es plena, peligra; hay que evitar un desenlace negativo. Nos parece que el ejemplo de “la manzana podrida en un árbol frondoso” ilustra la situación de mejor manera: el primer grupo de manzanas susceptible de ser infectado o influenciado son los jóvenes, futuros beneficiados del sistema de RPA y posteriores actores del desarrollo comunal. Por ello, la influencia que este individuo puede ejercer no es un asunto personal sino colectivo, porque, como vemos al final del segundo testimonio, el caso de este personaje debe ser solucionado en una asamblea comunal:

Antes nuestra organización era regida por el respeto de mayor a menor; ahora los jóvenes no obedecen a los mayores. Cuando algo se ordena (*camarichiy*) para hacer algo no obedecen los jóvenes; se convierten en los “sabelotodos” y más se dedican al fútbol; en vez de venir a las asambleas se dedican a patear pelota; no participan los jóvenes. Cuando hay urgencias los jóvenes no hacen caso a la primera llamada. Los jóvenes participan y a la vez ocupan cargos que no lo cumplen como debe ser. Cuando hay visitantes ellos no ponen importancia, se van a otros sitios. Pueden jugar un rato pero no todo el rato deben dedicarse a eso (Juan, 26).

Es evidente la expresión de reclamo de los mayores por el comportamiento de los jóvenes. Están preocupados por el desinterés que muestran los jóvenes respecto de los problemas más agobiantes de su comunidad; les preocupa que en el futuro sus hijos no sean capaces de llevar a cabo las premisas del bienestar comunal. Les preocupa que los jóvenes no participen, no decidan, no hagan ni digan.

Tal vez la participación comunal en torno del sistema de riego esté hoy consolidada, pero no permanentemente; peligra. Los jóvenes que recibirán la posta, en la percepción de los mayores, no están preparados todavía.

Resumiendo, según los comuneros la participación es la base de la organización. Esta se trasluce en la asistencia y en las decisiones que se toma en las asambleas y faenas. Aun cuando al surgir problemas en la gestión del nuevo sistema de riego ellos mismos decidan lo que deben hacer, sus acuerdos y decisiones tienen que ser previa o posteriormente consultadas y aprobadas por la institución guía. Otro problema que mella la sostenibilidad social es la indiferencia

de los jóvenes; de ahí que en el futuro la participación peligre. Es necesario integrar a los jóvenes en el proceso de adopción de la nueva tecnología con un grado mayor de independencia y autonomía para que ellos mismos “hagan caminar hacia delante” el sistema de riego por aspersión.

INSUFICIENTE CAPACITACIÓN

Es necesario introducir la promoción y la asistencia técnica, porque una y la otra son clave para el éxito de la gestión y el funcionamiento futuro del sistema de riego. Con tal fin hay que preparar a los beneficiados para que sean mejores usuarios de las obras y del agua, considerando a la organización campesina como su interlocutor principal (Grandarillas 1994). Y la capacitación es un camino viable y el más regular en las políticas de transmisión de conocimientos tecnológicos en las entidades de desarrollo.

Es necesario que los receptores de la capacitación aprendan a usar los nuevos conocimientos de acuerdo con sus fines y necesidades. Con ese objetivo el IMA llevó a cabo cursos de capacitación dirigidos a campesinos para que estos, a su vez, transmitan los conocimientos a sus compañeros. Se abordaron temas como el manejo y mantenimiento de la infraestructura de riego, el tiempo de permanencia de los aspersores según el tipo de suelo y de cultivo, la organización en torno del nuevo sistema de riego, la distribución del agua y de los turnos; finalmente, se realizaron viajes de intercambio de experiencias. Sin embargo:

A nosotros nos falta todavía capacitación. Nos falta de cómo debemos trabajar, en cuánto tiempo puede humedecer la tierra de diferentes colores y también manejar el propio sistema y aspersores; también los miembros del Comité de Riego necesitan capacitación para que sepan sus funciones, porque no saben. Esto es porque cuando se les habla (capacita) no están atentos y no comprenden; por eso no saben (Francisco, 38).

La capacitación es el punto flaco de la institución. No se ha llevado a cabo un proceso exitoso de capacitación técnica ni social que asegure un uso y un manejo adecuado del sistema de RPA; por lo

tanto, los campesinos no se encuentran en la capacidad de asumir y recrear en forma independiente el nuevo sistema de riego.

Pero no es solo en el manejo de los recursos naturales que los campesinos necesitan mayor capacitación; también “piden” a la institución interventora mayor atención en el aspecto organizativo en torno del riego por aspersión, porque los miembros del Comité:

No saben sus funciones; si sabrían estarían cumpliendo con todo. No pueden; por eso estoy preocupado. Cuando hay cursos no van; deberían recibir capacitación. El agua camina a uno y otro lado; no son distribuidos bien. Según relación se debería distribuir a todos, se debería iniciar del primero y terminar en el último (Anastacio, 62).

La mala distribución del agua aparece otra vez como el sustento de la inequidad; pero ahora se basa en la incapacidad o en el desconocimiento de los dirigentes del Comité de Riego de cómo se debe regar, cómo se debe administrar el agua para el riego. Según los campesinos, la única manera de solucionar esta situación de incertidumbre y desconocimiento es que la institución siga capacitando permanentemente a los miembros del Comité de Riego:

Para que sepan sus funciones hay que capacitarles. Yo pido a las instituciones que les capaciten a los miembros de las juntas directivas para que sepan sus funciones. Si les capacitarían creo que cumplirían mejor sus funciones. Pido a los convenios siempre que den capacitaciones en manejo de aspersores, organización; a los miembros directivos que les capaciten bien para que estemos bien organizados en los años que vienen (Silvestre, 30).

La capacitación no es solo el traspaso de conocimientos técnicos desde el componente emisor hasta el componente receptor; los campesinos capacitados necesitan también un nivel de aprobación, una opinión “experta” acerca de cómo están llevando las cosas, si lo están haciendo bien o mal. Poco a poco nos damos cuenta de que no solo hay una dependencia tecnológica, sino que ello también trae consigo una dependencia en la toma de decisiones basada en la aprobación o en el consentimiento del componente interventor sobre las acciones del componente intervenido. La dependencia es de tal nivel que los campesinos necesitan saber si lo que hacen está bien o está mal; y si está mal, por favor, necesitan ayuda. ¿Hasta dónde las decisiones campesinas son consideradas buenas y eficientes por los expertos y por

ellos mismos? ¿Hasta qué punto la sostenibilidad social depende de la autoestima de los campesinos? ¿Cómo podemos encontrar sostenibilidad social bajo este precepto?

Ahora bien: ¿cómo entienden los campesinos la capacitación y cómo debería ser?:

Para mí capacitación es lo que nos enseñan en los cursos, de cómo debemos trabajar; caminar en la comunidad y organizar; de cómo debes cumplir tus funciones como directivo; de todo es capacitación. Si vas a los cursos siempre aprendes algo para plantear en tu comunidad soluciones (Ántero, 30).

Capacitación para mí es ir a un curso a entender algo. Acá nomás no entendemos nada. No sé tanto de cuántas horas se debe regar por ejemplo papa; a veces por lo que es duro la tierra difícil humedece; cuando regamos papa en un día difícil humedece solo una partecita, casi 20 centímetros. Así nomás entra a la tierra el agua, todo el día; en dos o tres horas nadita remoja. Es duro arcilloso nuestra tierra (Luis, 30).

La capacitación implica, además de la traslación de conocimientos de un sector a otro, la superposición del conocimiento “moderno” del riego sobre el conocimiento “tradicional”. Esta situación crea un grado altísimo de confusiones e incertidumbres entre los receptores activos; por ejemplo, desconocen cómo se debe regar la tierra y por cuánto tiempo; además, según ellos todavía necesitan la aprobación del “experto” para seguir construyendo la gestión adecuada del sistema de RPA.

FALTA DE IDENTIFICACIÓN CON EL SISTEMA DE RIEGO POR ASPERSIÓN

La construcción de la infraestructura de riego es producto de un convenio tripartito: el IMA fue el principal promotor del convenio y facilitó los materiales de construcción y la dirección técnica; la Municipalidad de Colquepata proporcionó mano de obra calificada (maestros de obra); y la comunidad de Sipascancha Alta contribuyó con mano de obra no calificada. Los comuneros recuerdan haber participado en la construcción de su sistema de riego mediante arduas faenas; inclusive mencionan que trabajaron “hasta sin comer, por eso es de nosotros” (Quintín, 36):

Todos sentimos (nos identificamos) por el sistema, porque nos beneficiamos todos de eso; si alguien malogra, lo hacemos arreglar con él mismo, si no con sanciones. Todos nos sentimos como dueños; cada uno somos dueños de ese sistema, porque es válido para todos, nos sirve y todos debemos sentir del sistema (Juan, 26).

La falta de identificación con el sistema de riego por aspersión no tiene base. Hay identidad y esta se configura a partir de los sistemas valorativos: el esfuerzo físico desplegado en la construcción de la infraestructura, la disponibilidad del agua que cada uno merece por su esfuerzo, asegurar el riego para sus parcelas, el bienestar de sus cultivos y de la comunidad en general.

El grado de interiorización es tan fuerte que los campesinos sienten el sistema como si este fuese parte de su cuerpo; o, mejor dicho, es como su cuerpo. Han “humanizado” la infraestructura de riego y, por lo tanto, le han dado vida y sentido. Como todo cuerpo, necesita de cuidados, de constancia, de organización, de un conocimiento perfecto de sus partes constituyentes, de sus funciones, limitaciones y potencialidades; necesitan saber cómo deben administrar y curar este cuerpo que da vida, que rocía la tierra. A este cuerpo que riega las chacras y fertiliza la tierra hay que cuidarlo y hacer que funcione:

Yo siento de la infraestructura como si fuera mi cuerpo; al que malogra le diría “por qué estás malogrando”, porque es válido para todos los comuneros; todos sentimos de la infraestructura, porque utilizamos todos el agua. Además hemos trabajado en su construcción todos; nos cuesta esfuerzo, es producto de nuestras fuerzas, es valor de nuestro trabajo y sacrificios que hicimos como mano de obra desde el comienzo hasta el último; si se malogra o hay desperfectos, algunos ya sabemos arreglar, sabemos empalmar y arreglar; sólo así está funcionando el sistema. Pero no hubo muchos desperfectos, porque el sistema fue echo de buen material; la institución compró buenos materiales y solamente es necesario cuidar. Para arreglar compramos los materiales de buena calidad que nos hizo conocer la institución; solo así no nos equivocamos. Si compramos malos materiales la comunidad nos devolvería ese material y sería nuestra responsabilidad, o si no te botan, o si no me hacen pagar (Ántero, 30).

Los propios campesinos son los doctores de este gran sistema humanizado; sin embargo, solo curan enfermedades menores, como reemplazar tuberías rotas; limpiar las acequias; hacer mantenimiento a los pozos de distribución; vigilar el sistema del peligro de los animales sueltos y malintencionados, de los envidiosos y de otros peligros naturales. En realidad los grandes doctores son los “expertos”,

los especialistas en riego por aspersión, puesto que son ellos quienes aconsejan qué productos comprar, la marca, la calidad, para que este cuerpo sea eficiente, ágil y productivo. Los campesinos necesitan consultar la naturaleza de las medicinas para asegurar la funcionalidad de la gran infraestructura humanizada, interiorizada. Cuando los campesinos no pueden curar, se encargan los expertos.

A pesar de que los comuneros se han identificado con el sistema de riego por aspersión de una manera corporal, pensamos que todavía no es su cuerpo. Su funcionamiento depende en gran medida de lo que diga o sienta la institución. Para caminar, el cuerpo necesita la aprobación previa de la institución. Los campesinos no son libres de tomar decisiones, porque la institución ha socavado su capacidad de decisión; y no podrán serlo hasta conocer a plenitud el nuevo sistema de riego. Para que el sistema de riego por aspersión quede consolidado en el sistema agropecuario campesino es necesaria la autoestima, la decisión propia y no la asistida y dependiente; asimismo, es preciso que los campesinos, a su vez, tengan la intención de llevar a cabo este sistema para solucionar sus problemas.

Resumiendo: la identificación de los comuneros de Sipascancha con el sistema de riego por aspersión es corporal en dos sentidos: primero, porque se basa en el resultado de la fuerza física organizada, en el esfuerzo de la comunidad en sí; segundo, porque el sistema de riego y todos sus elementos materiales constituyentes son la extensión del cuerpo humano. La materia no tiene vida por sí misma; es el campesino quien le otorga esa virtud. Por eso debe cuidarse y respetarse. Pero su cuidado no depende plenamente de ellos mismos.

CONCLUSIONES

Con la llegada del IMA a la comunidad campesina de Sipascancha Alta el sistema de RPA fue considerado como la nueva alternativa para la eficiente gestión del agua, un recurso escaso y privilegiado. Ahora sí la institución podía enseñar, instruir y acelerar el proceso de adopción de tecnología incorporando nuevos conceptos, estrategias e insumos; sin embargo, después de cuatro años de intervención no fue

posible hacer que los campesinos utilicen, manejen y administren a través de sus instrumentos de gestión el sistema de RPA.

Si la institución y los técnicos deciden en este momento desprenderse físicamente de la comunidad campesina y dejan de proveer instructivas técnicas, productivas y de gestión a sus beneficiados, es seguro que años de transferencia tecnológica terminarán en la larga lista de los fracasos institucionales y que agregaremos un elefante blanco más en el mapa del desarrollo rural en el Perú.

La institución y sus técnicos manifiestan la firme convicción de lograr la sostenibilidad social del sistema de RPA en Sipascancha Alta, puesto que este es uno de sus objetivos institucionales. Además, los organismos que proveen de recursos financieros a la institución fijan como meta que los campesinos pasen del *status* de beneficiados al de actores directos de su desarrollo con nuevos y privilegiados recursos tecnológicos; en otras palabras, el campesino debe cambiar su racionalidad de productor para el autoconsumo por la racionalidad de productor para el mercado (Muña 1997). Así, las mentalidades “tradicionales” y sus configuraciones culturales se convierten en un problema, un saldo negativo en sus intereses económico-productivos; por lo tanto, son necesarios el cambio y la socialización presurizada para que luego las propias mentalidades sostengan las potencialidades de la nueva tecnología. No todo es malo: se pueden aceptar (o utilizar) ciertos principios culturales que fortalezcan y marchen de acuerdo con los principios institucionales. Las condiciones mentales culturales consideradas negativas (concepción mágico-religiosa de procesos cotidianos, determinación espiritual de su destino, regimiento de la naturaleza viviente y sacralizada, etcétera) deben ser desechadas o, en cualquier caso, se hacen útiles en la intención de legitimar procesos de dominación y dependencia.

Enrumbados en esta concepción económico productiva de mercado y todo lo que su filosofía propone, la institución pone en marcha sesudas metodologías de empoderamiento campesino, es decir, construye argumentos sociales y técnicos con la finalidad de evocar en los campesinos la identificación con el nuevo sistema tecnológico y su pronta apropiación. La capacitación es una de las más amplias y fructíferas metodologías que ponen en marcha las instituciones de desarrollo rural mediante recursos audiovisuales, publicaciones escritas,

intercambios de experiencias intercomunales, etcétera. También estas metodologías de emancipación se dirigen a la organización comunal, redefiniéndolas de acuerdo con el nuevo estilo técnico productivo. La participación corre el mismo destino, y se hace obligatoria, bajo lista, empadronada:

Actualmente queremos que nos digan bien claro los ingenieros si estamos haciendo bien o no; que nos digan también cómo debemos escoger los miembros de la junta directiva. A veces, cuando una persona dice solucionaremos de esta manera este problema, no hacen caso los demás. Deberíamos escoger bien a las personas que nos dirigen (Domingo, 27).

Ahora bien: una visión institucional que parte de estos preceptos asume y reconoce que hay dificultades culturales para lograr la adopción de un sistema de riego, puesto que el campesino debe cambiar sus valores sociales, sus intereses, costumbres, preferencias, derechos y deberes para que la apropiación de la nueva tecnología no tenga límites ni dificultades. ¿Quién debe y puede llevar a cabo esta tarea socializadora? Obviamente, la autoridad de las instituciones pro desarrollo y sus técnicos especializados. Esta situación termina enalteciendo el papel de los expertos en la comunidad, puesto que según ellos traen las opciones estratégicas de desarrollo más viables y eficaces que el mundo moderno puede ofrecer para optimar la producción rural. La tecnología de punta y su mitificación y los títulos otorgados por la educación oficial son sus armas más poderosas. La legitimidad de sus acciones y procedencias no se discute; al contrario, son continuos recursos de consulta e instructiva. Bajo estas interrelaciones de poder, ¿puede la institución desprenderse física y mentalmente de los beneficiados después de aplicarse la transferencia tecnológica? No. ¿Es capaz el campesino beneficiado de concebir un desprendimiento permanente de sus instructores? No.

Un diálogo:

Campesino: Ingeniero, ¿está bien lo que estoy haciendo?

Ingeniero: No, no está bien.

Campesino: Pero ingeniero, lo que he hecho es como has dicho.
Pero para usted ingeniero nada está bien.

El campesino beneficiado con la experiencia especializada de los técnicos y con la riqueza de la tecnología y de sus privilegios productivos no concebirá en el futuro un desprendimiento permanente. El campesino exige de las instituciones y de sus técnicos un compromiso permanente de intervención, y para fortalecer este lazo inician compromisos sociales basados en la amistad y en el compadrazgo. Los comuneros de Sipascancha Alta no se sienten preparados para armar su destino; al contrario: han encontrado aliados estructurales para emprender el proceso de cambio y transformación. Considerar esto implica que la institución no puede dar la mano y después quitarla dejando a los campesinos en la incertidumbre, porque si esto pasara la confianza en las instituciones terminaría inevitablemente y daríamos paso a la frustración y al rechazo (una vez más).

La sostenibilidad social del sistema de riego por aspersión en la comunidad campesina de Sipascancha Alta no puede ser posible si la institución no comienza a modificar su papel fortaleciendo las decisiones propias y locales. No puede ser posible mientras los comuneros, sus organizaciones y conocimientos técnicos, sean menospreciados y eludidos. No puede ser posible si aún existe un alto grado de dependencia tecnológica y mental. No puede haber sostenibilidad si seguimos pensando por los campesinos y si hacen bien o mal, para guiarlos y apadrinarlos. ¿Podemos pensar en un campesino que tome sus propias decisiones propias y en una institución que al transferir tecnología y conocimientos solo se aboque a ello y a fortalecer y revalorar las acciones y estrategias campesinas? El campesino mismo no puede pensar en ello; está con la institución en todo momento; la necesita, no se puede desligar:

En otras comunidades no existe esta clase de riego; por suerte nos tocó a nosotros. Gracias decimos a la institución por este sistema que nos ha dado como apoyo; está bien para mí. Algunos ya sabemos manejar el sistema; solo otros faltan. Es un poco difícil manejar; nos falta todavía para hacer caminar solos, de cómo debemos manejar el sistema para hacer caminar hacia adelante (Pedro, 28).

La incertidumbre sobre cómo manejar dos recursos naturales (agua y tierra) que ellos han conocido y utilizado durante miles de años es evidente. La nueva tecnología ha tergiversado o transformado las ideas que se tenían sobre el agua y sobre la tierra, la religiosidad inherente

a estos recursos naturales sacralizados por los campesinos y secularizados por las instituciones en nombre del “progreso”, de lo moderno. Resulta increíble pensar que los propios campesinos, que se consideran a sí mismos hijos de la tierra, no sepan cómo fertilizarla, cómo regarla... Sin embargo, la transferencia tecnológica está dada y los campesinos tienen la total convicción de llevarla a cabo.

El poder de la tecnología y de la instrucción superior aplasta el conocimiento “tradicional” y lo reduce a la historia y a las generaciones pasadas. No es tiempo para ello. Hay que modernizar el campo, y eso se logra con la mentalidad del productor para el mercado, para que el campesino se desarrolle económicamente y pueda vivir con dignidad, para que tenga acceso a la salud, a la educación, a la tecnología que ofrece la globalización y todos los privilegios políticos de la actualidad, como la democracia y los derechos humanos universales. Somos, por decisión propia, los salvadores de aquellos que adolecen de nuestros privilegios. ¿Quién nos otorgó esta autoridad? ¿Nuestro egocentrismo cultural?

BIBLIOGRAFÍA

ALFARO, Julio

- 1997 “Riego y organización social”, en Julio Alfaro, Fernando Guardia, Jürgen Golte *et al.*: *Gestión del agua y crisis institucional: Un análisis multidisciplinario en el Perú*. Lima: Grupo Permanente de Estudios sobre Riego (GPER).

BROWN, Raddcliffe

- 1945 *Estructura y función en la sociedad primitiva*. España: Edición Península.

CHURATA, Tonicer y Donaldo PINEDO

- 2001 “Organización y conflictos sociales en torno al sistema de riego por aspersión en la microcuenca del Qenqomayo”, en *Experiencias en manejo de recursos naturales en laderas*, pp. 123–153. Cusco: Proyecto MASAL (Manejo Sostenible de Suelos y Agua en Laderas)/Ministerio de Agricultura/COSUDE (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación)/Intercorporation.

COWARD, Walter

- 1995 “La planificación del cambio técnico y social en las áreas de riego”, en *Primero la gente: Variables sociológicas en el desarrollo rural*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

DÍAZ, Aristides

- 2000 *Experiencia en riego por aspersión en la provincia de Quispicanchi-Cusco*. Cusco: Centro de Capacitación Agro Industrial Jesús Obrero (CCAIJO).

- GONZALES, José
 2000 *Organización social y adopción del riego por aspersión*. Cusco, edición impresa.
 1996 *Evaluación socioeconómica del riego por aspersión en ladera*. Cusco: IIUR (Instituto de Investigación Universidad y Región).
- GRANDARILLAS, Humberto *et al.*
 1994 *Dios da el agua. ¿Qué hacen los proyectos?* La Paz: HISBOL (2ª edición).
- GRESLOU, Francisco
 1988 “Consideraciones sobre el uso del agua en la agricultura andina”, en *Agua y agricultura andina*. Lima: Consejo Andino de Manejo Ecológico y Proyecto Tecnologías Campesinas.
- GRILLO, Eduardo
 s/f “Notas sobre riego en el Perú”, en *Agua y agricultura andina*. Lima: Consejo Andino de Manejo Ecológico y Proyecto de Tecnologías Campesinas.
- HENDRIKS, Jan
 1988 *Promoción rural y proyectos de riego: La experiencia del proyecto “Rehabilitación del antiguo canal Estrella-Mollepata”*: Cusco-Perú. Cusco: CADEP José María Arguedas.
- INSTITUTO DE MANEJO DE AGUA Y MEDIO AMBIENTE (IMA)
 1993 *Diagnóstico de la subcuenca Paruro*. Cusco, volúmenes I y II.
- INSTITUTO DE MANEJO DE AGUA Y MEDIO AMBIENTE Y GRUPO PERMANENTE DE ESTUDIO EN RIEGO EN LA REGIÓN INKA
 1995 *Inventario de infraestructura de riego en la Región Inka*. Cusco: IMA/GPER.
- INSTITUTO DE PROMOCIÓN PARA LA GESTIÓN DEL AGUA (IPROGA)
 1994 *Metodología para la elaboración de planes maestros de cuencas*. Lima: IPROGA.
- MEJÍA, Juan
 1991 “Algunas consideraciones para determinar el manejo del recurso hídrico (en la sierra)”, en *Manejo del recurso hídrico y rol del Estado*. Lima: Centro Ideas.
- MUÑA, Purificación
 1997 *Gestión de los sistemas de riego: Experiencias del Plan MERISS Inka en la cuenca del río Vilcanota*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas. Trabajos del Colegio Andino N° 20.
- OLARTE, Wálter
 1996 “Algunos aspectos metodológicos en la incorporación del riego por aspersión no tradicional en los valles de La Convención y Lares”. *V Encuentro de Riego del Sur Andino*. Apurímac-Abancay.
- ORÉ, María Teresa
 1989 *Riego y organización: Evolución histórica y experiencias actuales en el Perú*. Lima: ITDG.
- SALCEDO, Carlos
 1995 *Riego por aspersión en los Andes. Primeras experiencias del Plan MERISS Inka con Proyecto de Autoayuda*. Lima.
- SEGURA, José
 1992 *Organización campesina y manejo de agua. Problemática y alternativa en la sierra de Salas, Lambayecue*. Cusco: CERA Bartolomé de Las Casas.

SOLÍS, José

- 1997 “Cuenca del Mapacho–Paucartambo: Características sociales y ambientales del riego por aspersión”, en revista *Agua y Riego* N° 9. Lima: Instituto de Promoción para la Gestión del Agua (IPROGA).
- 1994 *Efectos sociales y productivos del riego en comunidades cusqueñas*. Cusco: IMA/Región Inka.

LA COPROPIEDAD DE LA TIERRA, EL DERECHO DE USO DE AGUA Y EL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS DEL NORTE DEL PERÚ

Antoinette Kome

El Estado ha pasado de ser un ente ejecutor en la operación y mantenimiento (O&M) de los sistemas de riego a ser un ente normativo. La O&M de los sistemas de riego ha sido transferida a las organizaciones de usuarios. Aparte de la indiscutible necesidad del Estado de reducir sus gastos en este campo, una de las razones de la transferencia es que "los que viven del sistema" deben decidir sobre él, lo que quiere decir que los usuarios tienen que responsabilizarse de la gestión. Se supone que los usuarios son los más interesados y dispuestos a invertir en la calidad de la O&M del sistema, ya que un mal manejo de él afecta su economía familiar.

Teóricamente parece muy sencillo definir a quienes el Estado ha transferido la gestión: los usuarios. Sin embargo, no es tan fácil, porque la normatividad de aguas no toma en cuenta los derechos de ambos cónyuges establecidos por el Código Civil, norma de jerarquía superior a la normatividad de aguas.

Para poder entender esta situación y sus consecuencias, en adelante se describe, en primer lugar, la vinculación que existe entre los derechos de asociación en organizaciones de usuarios, de uso de agua para riego y de propiedad de la tierra, y el Código Civil (se explica cómo el Código Civil complica los procedimientos¹ para argumentar respecto del vacío existente en la ley). En segundo lugar, se presenta la forma como se construye en la práctica el derecho de participación

1. Todos los aspectos legales se basan en el Informe Final de la consultora legal, doctora Martha Aldana (marzo del 2000).

y se examinan diversos espacios como las Administraciones Técnicas de los Distritos de Riego, las Juntas de Usuarios y las Comisiones de Regantes, el hogar y la opinión individual de las mujeres. Finalmente se analizan las consecuencias de la respuesta práctica frente al vacío de la ley, su validez y las posibilidades a futuro, y se plantean algunas conclusiones y preguntas que requieren de mayor investigación.

¿QUÉ DICE LA LEY RESPECTO DE LA COPROPIEDAD DE LA TIERRA Y DEL DERECHO DE ASOCIARSE EN ORGANIZACIONES DE USUARIOS DE AGUA PARA RIEGO?

EL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES DE USUARIOS

Desde el punto de vista legal, las organizaciones de usuarios son asociaciones civiles². Es característica de la asociación que cada asociado tiene derecho a un voto, independientemente de las diferencias sociales o económicas que puedan existir entre los asociados. Es decir, el derecho a voz y voto es por persona y no –como en las sociedades mercantiles– por número de acciones³. Así se definía el sistema de votación en las organizaciones de usuarios de acuerdo con el Decreto Supremo 037-89-AG. Según este decreto, en un sistema de riego un usuario de media hectárea tenía el mismo peso en la toma de decisiones de la organización que un usuario de 10 ha. La lógica detrás de esta modalidad era que el funcionamiento del conjunto del sistema es un prerrequisito para poder producir y que, por lo tanto, es de igual importancia para usuarios grandes y pequeños. En el año 2000 se promulgó el Decreto Supremo 057-2000-AG, por el cual se modificó el sistema de votación para relacionarlo con la cantidad de hectáreas bajo riego que tiene el asociado aplicando una escala progresiva acumulativa⁴, de tal manera que los asociados con mayor hectareaje tienen mayor peso en las votaciones.

2. Según la ley, la asociación es una organización estable de personas naturales o jurídicas, o ambas, que a través de una actividad común persiguen un fin no lucrativo.

3. El porcentaje de participación de cada socio en el capital social de la sociedad.

4. La escala es la siguiente: menos de 1 ha, un voto; hasta 20 ha, un voto por hectárea;

En virtud de ambos decretos, quienes forman parte de las asociaciones de usuarios de agua de riego y tienen, por tanto, derecho a participar, son las personas inscritas en el Padrón de Uso de Agua, denominadas "usuarios". La norma legal dice:

... se denomina usuario de agua a toda persona natural o jurídica que hace uso de agua bajo el régimen de licencia y que se encuentra registrado en el respectivo Padrón de Uso de Agua (DS N° 57-2000-AG).

Finalmente, esta asociación es obligatoria, es decir, todas las personas que se encuentran registradas en el padrón son obligatoriamente asociadas de la organización.

EL DERECHO DE USO DE AGUA

El derecho de uso de agua es una concesión que otorga el Estado. Los usuarios no tienen propiedad sobre el agua; solo reciben el derecho de hacer uso de ella, dentro de ciertos límites determinados por el Estado⁵. Los frutos del uso y los productos por extraer sí son propiedad de los usuarios. La titularidad del derecho de uso del agua es igualmente considerada un bien del usuario.

La relación entre la titularidad del derecho de agua y el derecho de asociación es directa; solo pueden ser asociados las personas que son titulares de derechos de agua y están registradas en el Padrón de Uso de Agua.

La Autoridad de Aguas otorga el derecho de uso de agua a los titulares de la propiedad de un terreno. Aunque el derecho de uso de agua no forma parte del patrimonio del terreno, está vinculado a él porque en la práctica no puede transferirse el derecho de agua de un terreno a otro.

Actualmente, entonces, el derecho de decidir sobre la O&M de los sistemas de riego está directamente relacionado con la propiedad

de 20 a 100 hs, 0,4 votos por ha; de 100 a 500 ha, 0,3 votos por ha; más de 500 ha, 0,15 votos por ha.

5. Estos límites se refieren a que el aprovechamiento se realice en armonía con el interés de la nación, el bien común y las reglas establecidas en esa misma norma y en otras leyes especiales.

de un terreno que utiliza el agua del sistema. La relación entre derecho de propiedad, derecho de agua y derecho de asociación en la organización es entonces unilineal; esquemáticamente:



EL DERECHO DE PROPIEDAD DEL TERRENO Y EL CÓDIGO CIVIL

El Código Civil del Perú de 1984, estipula que tanto esposos como convivientes (después de dos años de convivencia) tienen derecho a cotitulación de tierra adquirida durante el matrimonio o la convivencia⁶. En este caso, la tierra es considerada un bien común de la pareja. Se considera bien propio de uno de ellos solo cuando fue adquirida antes de la unión, o cuando se trata de una herencia.

Como se sabe, en el Perú la propiedad de los terrenos agrícolas es sumamente irregular, ya que muchos dueños todavía no tienen un título de propiedad y muchos títulos o escrituras pueden estar a nombre del marido, aunque se trate de propiedades adquiridas durante el matrimonio o la convivencia. Muchos de los títulos otorgados durante la reforma agraria fueron equivocadamente inscritos a nombre del marido sin considerar que tenía esposa. Sin embargo, en estos casos la formalidad de quién aparece en el papel es superada por el hecho de la titularidad común del bien. Así, aunque no aparezca el nombre de la esposa, ella puede demostrar legalmente que es copropietaria. Esto es aplicable tanto a las parejas casadas cuanto a las convivientes.

De ello se deduce que si la tierra es un bien común de la pareja, la titularidad del derecho de agua que se deriva de esa propiedad será también un bien de naturaleza común, aun cuando en el papel aparezca solo uno como propietario.

6. Salvo que se trate de un matrimonio con separación de bienes.

El problema reside en que la ley no es clara respecto de cómo actuar en caso de copropiedad, pues en una asociación solamente pueden asociarse personas naturales o jurídicas, y la pareja no es ni la una ni la otra.

Esta falta de claridad sobre la copropiedad puede ser considerada como un vacío dentro de la ley.



Sin embargo, en el actuar diario de las personas la ley es solamente un referente de su comportamiento, no un determinante. A la ley se suman las costumbres y normas locales, y hasta las preferencias personales. Por lo tanto, es importante conocer cómo se construye el derecho de participación en diferentes espacios de decisión; o sea, cuál es la respuesta de los actores involucrados frente a este vacío en la ley.

¿CÓMO SE CONSTRUYE EN LA PRÁCTICA EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN?

El derecho de participación en las organizaciones de usuarios se construye en la práctica a través de una cadena de pequeñas decisiones, en diferentes espacios relevantes: la Administración Técnica del Distrito de Riego (ATDR), la organización de usuarios y el hogar. En cada una de ellos intervienen diferentes actores y niveles de autoridad. La ATDR decide sobre la titularidad del derecho de agua y la organización de usuarios reconoce ese derecho, pero también hay decisiones que se toman en el hogar, donde se necesita liberar recursos (tiempo, dinero) para la participación. Según como se orienten estas pequeñas decisiones, una persona construye un derecho "real" a participar y puede, por consiguiente, decidir si lo ejerce o no a partir de su propia percepción de las posibilidades y beneficios.

Las decisiones en diferentes niveles no son uniformes, sino específicas para cada ámbito. Las costumbres, a las que se hace referencia a continuación, tienen como base información de la Junta de Usuarios de Chancay-Lambayeque y, en menor grado, de la Junta de Usuarios de Alto-Jequetepeque.

Será importante observar con mayor detalle las costumbres y normas consuetudinarias de otras organizaciones, en pisos ecológicos diferentes, así como el peso de las leyes en diferentes ámbitos. Por el momento, y debido a la disponibilidad de datos, la descripción que se presenta corresponde a un ámbito específico.

LAS DECISIONES Y SUS ARGUMENTOS EN EL ÁMBITO DE LAS ATDR⁷

Como fue explicado anteriormente, la ATDR otorga la titularidad del derecho de uso de agua a partir de la titularidad de la propiedad de la tierra. Es entonces importante saber cómo interpreta la ATDR la norma legal y cómo decide en casos de copropiedad, considerando que no cuenta con directivas legales muy claras.

De acuerdo con conversaciones sostenidas con administradores técnicos de Distritos de Riego, hay razones para creer que la ATDR actúa, según el caso, de la siguiente manera (Soto 2000a: 2)⁸:

- Cuando el título de propiedad señala un solo propietario, reconoce a la persona mencionada en el documento, sin verificar si es o no casada.
- Cuando el título de propiedad señala un propietario y especifica que es casado pero no figura el nombre del cónyuge, reconoce al titular de la propiedad como titular del derecho de agua y no al cónyuge.
- Cuando el título señala los nombres de los dos cónyuges, se han visto casos en los que se reconoce como titular del derecho de agua al primero de ellos, generalmente el marido.

7. La información para esta parte viene de los informes de Solórzano (2000) y Soto (2000a, 2000b).

8. Referimos en este caso a negociación para indicar que dos personas (o más), posiblemente con perspectivas diferentes, tienen que ponerse de acuerdo. Esto no significa que de antemano se trata de un conflicto; lo más probable es que ambos traten de evitar conflictos, ya que quieren seguir viviendo juntos. Esto no significa que asumamos que los participantes en esta negociación son iguales.

Aparentemente, el actuar de la ATDR es tal que aun en casos de posible duda sobre la titularidad de la propiedad, el titular del derecho de agua llega a ser siempre el varón. ¿Por qué una ATDR actúa así?

Por un lado, parecería que los administradores técnicos de los Distritos de Riego no están en contra de la participación de la mujer; al contrario: en una entrevista un funcionario manifestó estar muy a favor de la participación de la mujer en las organizaciones de riego. Tanto está a favor, que tiene la ligera impresión de que una mujer a la cabeza de la organización de usuarios podría significar un cambio favorable para la organización.

Sin embargo, parece que los administradores técnicos de Distritos de Riego piensan que la participación de las mujeres depende principalmente de su personalidad individual y de su autoestima. Según su análisis, hay muy pocas mujeres que tienen suficiente autoestima como para lograr participar en la organización. La mayoría de las mujeres siempre está a la espera de su esposo, y únicamente cuando están solas —es decir son viudas, divorciadas o su esposo está fuera— las mujeres pasan a tener una participación directa.

La ATDR prefiere tener relación con un solo dueño, no con dos. A pesar de eso, con respecto a su papel en la problemática de la copropiedad, la ATDR piensa que debe ejecutar solo lo que estipula la ley (refiriéndose a la normatividad de agua), y la ley no especifica casos de género. La titularidad del derecho de agua es fácil de cambiar, dice la ATDR, realizando los trámites correspondientes. Sin embargo, no es suficiente ser esposa; es potestad del esposo delegar el poder en la esposa. Esto para evitar problemas en el caso de que un varón tenga varios compromisos.

A pesar de su discurso a favor de una mayor participación de las mujeres, parece que las ATDR se limitan a ejecutar lo más conveniente, es decir, definir un solo dueño con base en la información proporcionada por el interesado. Aunque esta práctica constituye una trasgresión de los derechos del cónyuge que no aparece en el título, no podemos asumir que se dirija a limitar los derechos de la mujer. Aparentemente la ATDR no es consciente del aspecto jurídico de género en su actuar. Justifica su actuación ubicando la problemática fuera de su alcance, sea al nivel individual de las mujeres, sea al nivel de las instituciones que tienen que brindar la capacitación.

LOS ESPACIOS EN LA COMISIÓN DE REGANTES Y COMITÉS

En los espacios de la organización de usuarios participan varones y mujeres titulares del derecho de agua —considerando lo anterior, un cierto número de los varones titulares son en realidad copropietarios—; además, participan un cierto número de varones que no son titulares sino esposos de mujeres titulares. Aparentemente, la interpretación del derecho de participación en la organización es más amplia que para la ATDR.

Los argumentos para el derecho de participación en el ámbito de las organizaciones de usuarios se basan en el reconocimiento del derecho otorgado por la ATDR y en un concepto propio de "representación". Este concepto de "representación" no es igual al de representación legal, ya que se trata de una representación informal y alternada (a veces participa el "representante", a veces el titular) de un derecho de agua basado en que la tierra es de uno de los cónyuges.

La "representación" de la dueña titular por su esposo es reconocida tanto en costa como en sierra, aunque este reconocimiento no es generalizado. Esta "representación" se justifica bien por una falta de capacidades y tiempo de las mujeres, bien por un supuesto acuerdo mutuo en el hogar, o ambos. En la sierra, los esposos que representan a sus esposas dueñas por herencia del terreno llegan incluso a ocupar cargos en la organización:

Si la esposa es la titular por un acuerdo le dice: 'bueno esposo, yo no tengo tiempo, tú hazte cargo de esto'; es decir, él la reemplaza (usuario).

El hecho de que siendo la mujer dueña del terreno y es el hombre el que aparece como representante no lo considero marginación, porque el matrimonio es de mutuo acuerdo, es un contrato que firma el hombre y la mujer; si lo asume es porque está más preparado (dirigente de comité).

Sin embargo, hay mujeres usuarias, tanto en la costa cuanto en la sierra, que sí consideran esta práctica como una marginación de la usuaria heredera, y, por lo tanto, no se puede decir que es una norma generalizada:

En cuanto a la representación de parte del hombre en el lugar de las esposas, es una forma de marginación, pudiendo realizar dicha representación por tener capacidad. La mayoría de los casos no son las dueñas de las parcelas quienes representan sino los esposos. Esto es por una cuestión de machismo (usuaría).

Además, la interpretación del derecho de participación en la costa puede cambiar de pronto cuando le conviene al dirigente. El problema es que los dirigentes se aprovechan cuando son cuestionados en una reunión; es decir, tratan de salir de la situación cuestionando la "real" representatividad de los usuarios.

Mientras que en la sierra alta tanto la "representación" de la usuaría heredera por su esposo cuanto la "representación" del usuario (heredero) son igualmente aceptadas, en la costa es menos flexible. La idea prevaleciente es que el usuario es el titular y la esposa no, refiriendo a que la ley dice así y que ella tendrá que tener una carta de poder. No se busca especificar si el usuario es en realidad copropietario o tiene su derecho como único propietario.

Así, la discusión sobre el derecho de participación al nivel de la organización, por lo menos en la costa, se refiere mucho más a la representación de la titularidad que a quiénes son los dueños legales de la propiedad. El caso de copropiedad no entra como tema de discusión para el derecho de participación, sino la "representación" de titulares tal como están en el padrón que se considera como dado. Una excepción son algunos dirigentes de comisiones con mayor experiencia que sí reconocen el derecho de las esposas, pensando que la alternancia de la participación debería ser permitida a través del estatuto de la organización. Además, parece que esto es algo que está ocurriendo en la práctica:

La usuaría tiene voz y voto. La esposa no. Ello es solo por el aspecto jurídico-legal, pero si se diera la potestad, no veo por qué negarle ese derecho, si además estaría como algo estatutario (dirigente de comisión).

En la parte legal, en realidad como presidente cedo el uso de la palabra al usuario. Incluso hay muchos campesinos que no son usuarios; ellos no tienen el derecho de solicitar la palabra, pero es cuestión de cambiar la normatividad o dentro del reglamento y estatutos de la misma organización dejar esa posibilidad de que el esposo en muchos de los casos pueda ser reemplazado por la esposa y

viceversa, y así las asambleas estén con mayor número de concurrentes y participación, porque del aporte que puedan dar depende del adelanto de la organización (dirigente de comisión).

Otra conclusión acerca del derecho de participación en el ámbito de las organizaciones de usuarios es que los argumentos tienen aparentemente la inclinación a cambiar según el sexo del titular. Por lo tanto, es más fácil que el varón "represente" a la esposa que al revés.

Independientemente de la discusión sobre el derecho de participación, una discusión sobre la participación de la mujer en la organización convoca, por lo general, el argumento de la supuesta buena naturaleza de la mujer —más honesta, menos corrupta, más cooperativa, etcétera— y el efecto positivo que tendría esta naturaleza sobre la organización. Dejando aparte la validez de tal afirmación, en la práctica este argumento no se traduce en un derecho de participación en la organización, ya que la cuestión de que el derecho a la participación está relacionado con la propiedad de terreno es más fuerte. En la mayoría de los casos los argumentos sobre la buena naturaleza de la mujer no salen del nivel del discurso.

EL HOGAR

Las discusiones y la decisión sobre el derecho de participación en el nivel familiar se toman como producto de una negociación⁹ entre los esposos o miembros del hogar. Aparte del proteccionismo (paternalismo) y de los celos del esposo, la decisión sobre el derecho de participar está más relacionada con argumentos sobre capacidades y disponibilidad de tiempo. Por lo tanto, es importante mirar con detalle estos argumentos de la negociación.

Las capacidades se refieren por lo general al conocimiento de los problemas de riego en la parcela y de las diferentes funciones de la organización, las habilidades para hablar en público y reclamar y obtener sus derechos. Además, en algunos casos se refieren a las acti-

9 . Por eso, generalmente es una necesidad de las mujeres que sus esposos estén convencidos del tamaño de su carga de trabajo, para que los últimos no les transfieran demasiadas responsabilidades.

tudes de las personas: si son honestas, sensibles a solicitudes de compadrazgo, etcétera.

Es obvio que en el contexto cultural actual es muy poco probable que una pareja decida de mutuo acuerdo que la esposa tiene mayor capacidad y por lo tanto debe participar en la organización de riego. Tomando en cuenta que el riego y, principalmente, la organización de riego —en la costa y sierra baja— es considerada algo masculino, una mujer no argumentará muy fácilmente frente a su esposo (o públicamente) que ella conoce más que él de este asunto, aunque pueda ser verdad. Además, las habilidades consideradas necesarias para el liderazgo en la organización tienen un carácter masculino. Aunque varias mujeres han expresado que ellas tienen estas habilidades o pueden tenerlas, no argumentarán muy fácilmente frente a su propio esposo o públicamente que tienen mayor habilidad que su esposo, justificando así en la organización su participación en lugar de la de su esposo.

Entonces, el argumento de mayor capacidad de participación para definir el derecho de participación al nivel del hogar no es un argumento válido para la mayoría de las mujeres. Al contrario: para sus esposos es un argumento válido y frecuentemente usado para justificar su derecho de participación en este espacio. Esto no significa que las mujeres no puedan estar convencidas de sus propias capacidades o tener capacidades. Ni tampoco que entre los varones no haya personas con limitaciones en términos de conocimiento o habilidades. Aparentemente, para poder aprovechar sus capacidades las mujeres necesitan otros argumentos, a nivel del hogar, que no pongan en cuestión las capacidades de su esposo (que no sean amenazantes); por ejemplo, su ausencia o muerte, o el hecho de que la organización solamente acepta al propietario como titular.

Aparte del argumento de mayores capacidades, otro argumento importante en el ámbito del hogar es el de disponibilidad de tiempo. Es conocido que mundialmente —en términos generales— las mujeres trabajan más horas, tienen menos tiempo libre y sus horarios son menos flexibles que los de los varones. En términos generales, esto también es verdad para, por ejemplo, el caso de Chancay-Lambayeque.

Sin embargo, también es conocido que cuando las personas consideran algo como importante, están dispuestas a organizar su tiempo y

liberarse para poder participar. Un ejemplo es el siguiente testimonio:

Solamente una no se va a dedicar a su casa, porque una se levanta temprano a hacer sus cosas; incluso yo dejo el almuerzo hecho por venirme acá, porque a veces acá es una demora, y una va tranquila llevando la orden del agua. Una ya no se preocupa tanto en la casa porque una ya dejó hecho todo; mis hijos ya saben lo que tienen que hacer. Porque mi esposo ya me ha dejado cualquier cosa del arroz, de las plagas. Yo voy y le comunico a él; entonces él me dice has traído folletos; yo le comienzo a explicar; entonces él ya aprende de mí porque antes él me enseñaba a mí. No se puede los dos juntos trabajar; si yo pido el agua, él se queda en la chacra (usuaria).

Cuando se consideran las posibilidades de las mujeres para liberar tiempo, tiene que tomarse en cuenta dos cosas. Primero, que por lo general es más fácil para los varones que para las mujeres pedir a otras personas que los reemplacen en sus responsabilidades directas, principalmente a sus esposos (en el caso de las mujeres)¹⁰ o hijos. En la mayoría de los casos las esposas asumen responsabilidades directas de sus esposos cuando estos tienen alguna actividad adicional que cumplir, mientras que para las mujeres es muy difícil lograr que su esposo asuma sus tareas directas.

Segundo, es costumbre de las mujeres informar a sus esposos sobre su idea de asistir a la reunión, y no es extraño que pidan permiso. En este caso el esposo puede concluir que ella no tiene tiempo para asistir, aunque podría organizarse para ir:

... si se trata de convocarlas a una asamblea, el esposo les dice: "bueno, no vas; yo voy y tú te quedas acá; tienes que ver la casa, tienes que ver el negocio". Son limitaciones que a veces el hombre le impone y la mujer, en el campo, muy obediente... si el esposo le dice que no va, ella no va. Además, cuando se les convoca para una asamblea o para una visita guiada, les están señalando el tiempo y esa señora conforme va avanzando el desarrollo de la asamblea y se le pasa el tiempo está preocupada por regresar a su casa, porque tiene que cocinar, o el esposo le dijo "en tal sitio te recojo"... (dirigente de comisión).

10. Libro de Trabajo N° 5, Carmen Rosa Hidrogo C., IMAR Costa Norte, p. 27. Citado en Solórzano 2000: 14.

Es entonces un poco difícil para las mujeres liberar más tiempo que su esposo y sustentarlo frente a él. Es mucho más probable que el acuerdo mutuo resulte en que el esposo tiene más tiempo para participar. Excepcionales son los casos en los cuales el esposo tiene otra ocupación exigente; por ejemplo, un trabajo asalariado.

Se puede concluir que las negociaciones en el nivel del hogar no abrirán fácilmente el camino a la participación de la esposa en vez del esposo. Ni en la negociación sobre capacidades ni en la negociación sobre la disponibilidad resultará de mutuo acuerdo que las mujeres deben participar en vez de sus esposos. En el contexto cultural actual, el mutuo acuerdo consistiría, en la mayoría de los casos, en que participe el esposo independientemente de las capacidades que tenga la mujer.

EL NIVEL INDIVIDUAL DE LAS MUJERES

A pesar de todos los argumentos sobre la poca capacidad de las mujeres para ejercer su derecho, no es esta falta de capacidades lo que las mujeres subrayan en sus argumentos. La mayoría de ellas piensa que otras mujeres pueden tener capacidades de participar en la organización. Esto es así porque muchas mujeres están más interesadas en la solución de sus problemas directos en la distribución de agua que en la organización en general y, aparentemente, no consideran la participación en la organización como la vía más eficiente para abordar sus problemas en la distribución. En ese sentido, muchas de ellas consideran que los costos de oportunidad de la participación no equivalen a los beneficios. Los costos que mencionan se refieren al tiempo, la dificultad de organizarse e ir, el riesgo de que reciban burlas en la reunión si dicen algo errado y un posible conflicto latente con sus esposos:

Las necesidades reales de la mujer están en saber distribuir su tiempo de tal manera que pueda dar para todo, para saber lo que pasa en el campo, lo que pasa en su casa y también en la organización (hija de usuaria).

Para las que sí consideran que vale la pena participar, la oportunidad es muy importante y no van a reclamar fácilmente su derecho. Es una forma de actitud "humilde". Esto quiere decir que ellas no toma-

rán muy rápido la iniciativa de representarse a sí mismas y decir que están dispuestas a asumir un cargo o una responsabilidad. Para eso tiene que haber una demanda hacia ella de parte de otros usuarios que le demuestran la confianza en su persona para trabajar para la organización:

La ventaja que yo tengo es que mi familia es corta, mi esposo y yo somos los únicos; yo administro mi hogar, distribuyo bien las cosas. Mi participación como secretaria de la comisión es importante, y al ejercer el derecho de toma de decisiones cumplo con mis funciones. Si recibiera la propuesta de asumir un cargo con mayor responsabilidad lo asumiría, sin que esto perjudique mis otras obligaciones (usuaria dirigente).

Si yo fuera elegida como parte de la directiva, haría comprender primero al agricultor de nuestra realidad y de los problemas existentes y luego actuaría. Si fuera elegida como parte de la directiva no rechazaría dicha oportunidad con el fin de avanzar, ya que a veces como mujer me siento limitada para ayudar; sin embargo, con un cargo la oportunidad sería favorable (usuaria).

Las mujeres, entonces, prefieren que alguien las presente como candidatas y suelen no reclamar sus derechos de participación. Sin embargo, no es muy probable que haya otra persona que vaya a reclamar sus derechos por ella o que vaya a reclamar sus derechos de participación. Por ejemplo, no es muy común que un varón proponga a una mujer (esposa o hija de otro hombre) para un cargo, salvo en algunos casos de mujeres profesionales o muy reconocidas. Si ellas mismas no reclaman sus derechos ni otros los reclaman por ella, en la práctica diaria parece que estos derechos no existen.

Un cierto número de mujeres se opone a la imagen pasiva e incapaz que tienen de sí algunas mujeres. Ellas piensan que las mujeres deben tener decisión, ser fuertes, superar eso, y no dejar que sus esposos las menosprecien:

A veces todo depende del esposo, porque no las mandan y ellas tienen miedo, temor a participar, porque parece que al preguntarles ellas tienen vergüenza de conversar. Pero yo digo que las usuarias no debemos tener miedo, ir de frente, y si el hombre pone un poquito de fuerza, una tiene derecho de gritar también; si él grita también gritar, pues. Solo que hay algunas mujeres que tienen

miedo, no participan, no vienen, porque a veces depende del esposo, pero depende de ellas también.

Una puede imponerse, más que todo con carácter, fuerza y valor, porque si una se va a dejar... una debe ser como el hombre; el hombre también tiene su carácter y tiene su mando. Una debe tener esas cosas, porque no se va a dejar pisotear, menos ahorita. La mujer creo que va a salir adelante... (usuaria).

Como el ejemplo demuestra, existen mujeres que sí reclaman sus derechos, aunque no son la mayoría.

A nivel individual, no es muy probable que las mujeres reclamen su derecho de participar en la organización. Al margen de tener o no el conocimiento de su derecho (algo que no se ha tratado aquí), para la mayoría de las mujeres reclamar sus derechos en el espacio de las organizaciones de usuarios no es un comportamiento muy compatible con su identidad cultural. Hablando en términos económicos, se podría decir que los costos de oportunidad son altos, mientras que los beneficios de su participación en las organizaciones de usuarios no son muy claros ni seguros.

LAS CONSECUENCIAS DE LA RESPUESTA ACTUAL FRENTE AL VACÍO DE LA LEY

AMPLITUD Y RIESGOS

El caso de copropiedad no es un tema de discusión explícito en los espacios de decisión; más bien en todos los espacios hay la tendencia de, en caso de duda, promover la participación del esposo. El derecho de las mujeres copropietarias corre por lo tanto el riesgo de ser negado; pero, ¿cuál es la amplitud de este problema? Hay una trasgresión de derechos; pero, ¿de cuántas personas estamos hablando? ¿Cuál es la consecuencia para el funcionamiento de las organizaciones de usuarios? ¿Cuáles son los riesgos para el futuro? En esta sección se presentarán algunas aproximaciones acerca de estos interrogantes.

Lamentablemente, en este artículo no pueden hacerse afirmaciones “duras” sobre el número de personas afectadas, ya que no hay

datos sobre la cantidad de parcelas en copropiedad y el porcentaje de ellas que está inscrito en el padrón bajo el nombre del esposo o bajo el nombre de la esposa. Sin embargo, a partir de algunos datos de Chancay se puede hacer un cálculo aproximado.

Un estudio de 1997¹¹ señala que en Chancay-Lambayeque 5350 parcelas, sobre un total de 28 030, son propiedad de mujeres. Las restantes 22 680 parcelas son propiedad de varones. Sorprendentemente, no se mencionan parcelas en copropiedad.

Si consideramos que dos tercios de las parcelas en Chancay-Lambayeque son obtenidas a través de herencia¹² (Solórzano 2000: 15) –esto es, 18 686 parcelas aproximadamente–, que la compra de parcelas antes del matrimonio es limitada y que las parcelas en copropiedad están actualmente a nombre del marido, podemos estimar que hay 9343 parcelas con nombre de varones que son en realidad parcelas en copropiedad (obtenidas sea en la reforma agraria, sea por compra-venta). Esto corresponde a 41 por ciento de los títulos que actualmente están a nombre de varones.

La organización de usuarios es una asociación con participación obligatoria. La obligatoriedad de la participación de sus miembros tiene su razón en la necesidad de hacer cumplir las reglas de la organización para todos y por todos, así como la necesidad de movilizar la mano de obra de todos para mantener el funcionamiento del sistema. En este sentido no conviene –desde el punto de vista del funcionamiento de la organización– que haya una falta de claridad sobre quiénes son sus integrantes. Una falta de claridad permite a estos negar las reglas cuando les conviene, y lo propio ocurre con los dirigentes respecto de los reclamos de estos integrantes.

Aparte de la amplitud del problema y de su efecto en el funcionamiento de la organización, otra consecuencia es el riesgo de una eventual privatización de los derechos de agua propuesta, por ejemplo, en

11. En este caso se da atención específica al principio de no discriminación de la Constitución que define la igualdad de los sexos y no permite ninguna clase de discriminación por esta razón.

12. Una consideración más importante que la supuesta ilegalidad debe ser probablemente que se está perjudicando a un grupo de usuarios cuyo apoyo puede ser muy importante para la organización, sea ahora o a largo plazo.

el Anteproyecto de la Nueva Ley de Aguas del 26 de julio del 2001. Estas propuestas toman como base el Padrón de Uso de Agua tal cual está ahora, en el que la mayoría de los casos de copropiedad son registrados con derecho de agua bajo el nombre del esposo. Entonces sería él quien reciba el recurso del Estado (el derecho de agua), cuando en realidad corresponde a los dos cónyuges.

LA VALIDEZ DE LA RESPUESTA ACTUAL FRENTE AL VACÍO EN LA LEY

La legislación peruana reconoce explícitamente la obligatoriedad de las costumbres como fuente de derecho, en tanto no contradigan las leyes escritas¹³. Aparte de este requisito, para que una costumbre tenga carácter de obligatoriedad debe cumplir simultáneamente tres requisitos:

1. Tener uso generalizado, es decir, la generalidad de las personas la ejercen en su vida real, en una determinada localidad.
2. Tener conciencia de obligatoriedad, es decir, las personas que practican la costumbre tienen la conciencia de que se trata de una necesidad jurídica obligatoria dentro de la sociedad.
3. Tener antigüedad, es decir, la práctica tiene una reiteración extensa a lo largo del tiempo.

Los argumentos presentados en la parte anterior acerca de la participación de copropietarios en la organización de usuarios en los diferentes espacios de decisión, son argumentos que nacen de la costumbre. Sin embargo, estos no pueden tener carácter de obligatoriedad, por ser contrarios al principio de no discriminación. Además, para muchos de estos argumentos no se aplican los requisitos mencionados. En este sentido, parece que al nivel de la ATDR y de las organizaciones de usuarios se está definiendo el derecho de participación a través de prácticas que no son legales.

13. Es claro que la participación de las mujeres depende de muchos más factores que solamente el derecho de participar y que tendrá que haber condiciones para su participación. Sin embargo, sin el derecho de participar la capacitación y el desarrollo de condiciones no tienen sentido.

REFLEXIONES FINALES

En la mayoría de los espacios, el derecho de participación para los casos de copropiedad no se problematiza. Se trata más el tema de la "representación"; por ejemplo, la alternancia de la participación como dueño(a) de terreno. Parece que hay mucho desconocimiento sobre derechos con base en la copropiedad. Además, mucha gente considera la decisión de la ATDR como base legal del derecho. Irónicamente, parece que los administradores técnicos no visualizan su papel en la problemática y ejercen su función de la forma más sencilla. Pienzan que su actuar frente a las relaciones de género es neutro y ubican el problema fuera de su alcance. Sin embargo, su actuar no es compatible con el marco legal mayor y es una trasgresión de los derechos de las copropietarias excluidas de participar en la organización.

Parece deseable que se esclarezcan los derechos de participación con base en la copropiedad, sea a nivel mayor o a nivel de los estatutos de la organización para permitir un mayor ajuste a la realidad, tomando en cuenta las disposiciones del Código Civil.

Ni desde el punto de vista de los derechos de las mujeres y varones, ni desde el punto de vista de la organización, conviene que decisiones sobre estos derechos sean tomadas en cada hogar, sin ninguna directiva de los otros niveles (ATDR y organizaciones de usuarios), ya que esto no facilita la claridad en la organización sobre el derecho de participación. Considerando que la asociación a la organización es obligatoria, no conviene –desde la perspectiva de la sostenibilidad de la organización– mantener tanta ambigüedad sobre sus integrantes. Por lo tanto, no es deseable que esta decisión dependa de preferencias personales; menos todavía cuando se considera la desigualdad de poder (dentro del hogar). Esto cobra aún mayor relevancia cuando se considera una posible privatización del derecho de agua. Si esta se ejecuta a partir del Padrón de Uso de Agua actual, el error clásico de la reforma agraria se repetirá.

BIBLIOGRAFÍA

ALDANA, Martha

- 2000 "Los derechos de los varones y las mujeres sobre la tierra y el agua: Sus implicancias en la gestión de estos recursos y del sistema de riego". Informe final de la consultoría legal, 20 de marzo (No publicado).

SOLÓRZANO, Arturo

- 2000 "Los derechos de los varones y las mujeres sobre la tierra y el agua: Sus implicancias en la gestión de estos recursos y del sistema de riego". Informe final de la consultoría investigación de campo JU-CHL, marzo (No publicado).

SOTO, Francisco

- 2000a "Los derechos de los varones y las mujeres sobre la tierra y el agua: Sus implicancias en la gestión de estos recursos y del sistema de riego". Informe preliminar de la consultoría investigación de campo JU-AJ, marzo (No publicado).
- 2000b "Los derechos de los varones y las mujeres sobre la tierra y el agua: Sus implicancias en la gestión de estos recursos y del sistema de riego". Informe final de la consultoría investigación de campo JU-AJ, marzo (No publicado).

INSTITUCIONALIDAD DEL RIEGO EN EL VALLE DE MALA: LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE LOS USUARIOS REGANTES DE CALANGO¹

Julio Chávez

El agua destinada a la producción y al consumo humano constituye un bien público y escaso cuya utilización genera tensiones sociales que expresan las convergencias y divergencias entre su naturaleza pública –es decir, que no se puede apropiar sin perjuicio de otros– y su uso y beneficio particular. Ello ocurre con mayor fuerza en las actividades de riego con fines agrícolas, que, en el caso del Perú, involucran las expectativas de cientos de miles de pequeños agricultores y campesinos caracterizados, entre otros factores, por una fragmentación muy grande de la propiedad y de sus intereses, por el debilitamiento de mecanismos de autoridad que regulen sus acciones y por un alto grado de desconfianza en el Estado. Esta situación no impide el funcionamiento de organizaciones que administran el uso del agua con fines de riego y canalizan las tensiones y conflictos, como las Juntas de Usuarios, las Comisiones y los Comités de Regantes.

Con este trabajo se quiere mostrar, a partir de un estudio de caso, el de la unidad de riego Calango en el valle de Mala, las características institucionales que comporta la acción de los regantes y sus organizaciones en un valle de la costa peruana, con énfasis en los factores que facilitan o dificultan los arreglos entre los usuarios. Interesa conocer el modo como los usuarios regantes han asumido la responsa-

1. El presente trabajo, referido al aspecto social e institucional, es parte de la investigación *Requerimientos hídricos e institucionalidad del riego en el Valle de Mala* llevada a cabo en la UNALM con los ingenieros Javier Goicochea Ríos, encargado de la parte hidrológica y Guillermo Parodi Macedo, encargado de la parte agronómica.

bilidad de gestionar el sistema de riego en condiciones en que el Estado les ha transferido responsabilidades de operación y mantenimiento pero sin facilitar aportes económicos ni logísticos.

El enfoque teórico asumido es el de la institucionalidad del riego², que pone énfasis en entender el comportamiento de los actores a partir de procesos de regulación de decisiones que afectan bienes colectivos mediante normas y acuerdos que se suponen eficaces para los intereses individuales. A partir de este enfoque, las organizaciones de regantes pueden caracterizarse como entidades que están a cargo de coordinar la gestión del agua, es decir, de asignar funciones, tareas y recursos, procesar información y administrar requerimientos sobre la base de un conjunto de derechos, obligaciones, reglas de operación y sanciones que organizan los comportamientos de los actores.

Dicho conjunto está relacionado de modo directo con los atributos físicos del sistema (recursos e infraestructura física, principalmente) y con los atributos de los usuarios (cantidad y calidad de los recursos disponibles en el sistema de producción, valores y creencias). La relación efectiva entre las reglas, los atributos y las organizaciones refleja la racionalidad del funcionamiento.

Los arreglos institucionales constituyen enunciados explícitos o implícitos que establecen parámetros o restricciones a la intervención individual y, por lo tanto, a las relaciones entre los usuarios. Su utilidad para la gestión del agua radica en que colocan criterios para medir, valorar e inducir actitudes y comportamientos entre los usuarios, con consecuencias para la generación de distintos grados de cooperación o de conflicto, factores clave en la formación de la confianza en que se sustenta la probabilidad de la eficacia y eficiencia del sistema de riego.

En este trabajo se quiere mostrar, por un lado, cómo operan los arreglos en el desenvolvimiento del subsector de riego de Calango, es decir, entender la lógica de concordancia o sobreposición de acuerdos reales y disposiciones formales. Por otro, se quiere poner en evidencia el modo en que los arreglos formales encuentran límites para su

2. Se toma como marco interpretativo el análisis institucional del manejo de recursos naturales sistematizado por Marcel Valcárcel e Ignacio Cancino en la publicación *Análisis Institucional del Sistema de Riego de la Cuenca del Río Chillón* (2000).

cumplimiento, debido a la precariedad de medios de control que informen satisfactoriamente sobre el estado práctico de aquellos, lo que, a su vez, remite nuevamente a la sobreposición de acuerdos reales. Finalmente, se discute brevemente algunos criterios respecto de por qué los agricultores regantes deberían ser considerados actores con capacidad de construir procesos de institucionalización.

En una primera parte se describen los atributos físicos de Calango como parte del sistema de riego en el valle de Mala. En la segunda se presentan las características socioeconómicas o atributos de los agricultores regantes de Calango y su sistema de producción. En la tercera se exponen los arreglos institucionales que operan en el subsector de riego de Calango en lo que se refiere a las reglas delimitantes, las reglas de distribución, las reglas de inversión y mantenimiento, las reglas de monitoreo y penalización y las reglas de organización. Finalmente, se hace una síntesis de reflexión, a modo de conclusiones, sobre los procesos de institucionalización en la gestión del riego.

El procedimiento de investigación conllevó la realización de observación directa y de fuente secundaria, la realización de alrededor de quince entrevistas con dirigentes y regantes de Calango y de la Junta de Usuarios, y el uso de técnicas participativas como el Diagrama de Finca y el Recorrido, llevadas a cabo con familias como parte de las salidas al campo con estudiantes del curso de Sociología Rural del Perú de la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM).

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA DE RIEGO DEL VALLE DE MALA

El área de estudio, Calango, se ubica en la cuenca del río Mala, que a su vez es parte de la gran cuenca peruana del Pacífico. Geográficamente, las coordenadas de la cuenca del Mala corresponden a los paralelos 11°52'53" y 12°46' de latitud sur y a los meridianos 75°55' y 76°40' de longitud oeste. La cuenca se extiende sobre la Cordillera Occidental de los Andes, entre una altitud máxima de 5400 msnm y el litoral. La extensión total es de 2332 km², y su longitud de 120 km. La superficie húmeda de la cuenca es de 1585 km².

El río Mala, el principal recurso hídrico, tiene su nacimiento a 4376 msnm, y sus fuentes naturales son las lagunas Huascacocha y Cochalupe. Toma el nombre de Mala después de la confluencia de los ríos Quinches y San Lorenzo.

Forma, el río, un valle de mediana amplitud, el valle de Mala, pendiente cuyo promedio es de 0,035 por ciento, ubicado entre las coordenadas 76°50' y 76°32' de longitud oeste y 12°03' y 12°44' de latitud sur. La mayor altitud del valle está entre los 800 y 900 msnm, donde confluyen los ríos Carhuapampa y Ayaviri.

El valle de Mala tiene una temperatura media de 18° C; la temperatura mínima extrema es de 10° C y la máxima de 30° C. La humedad relativa mínima es de 77 por ciento; la máxima, de 85 por ciento. Casi no hay precipitaciones. Tiene un clima semicálido y algunas zonas se caracterizan por el alto porcentaje de horas de sol; es el caso de Calango, nuestra zona de estudio, ubicada entre los 200 y los 500 msnm. En épocas de ocurrencia del fenómeno El Niño las variaciones de la humedad son extremas, y tienen efectos sobre la producción; por ejemplo, impidiendo la floración.

Un rasgo hidrológico que el río Mala comparte con los ríos de la costa peruana es su comportamiento estacional. Así, se registran momentos de gran descarga entre los meses de enero y marzo (cerca de 70 por ciento de la descarga anual), y otros de sensible escasez –estiaje– entre los meses de julio y octubre (cerca de 6 por ciento de ella), con períodos intermedios entre los meses de abril-junio y noviembre-diciembre. Estos grandes períodos presentan pequeñas variaciones anuales en su inicio y su fin. La estacionalidad constituye una característica hidrológica de base que explica los esfuerzos de adecuación institucional de la gestión social del riego mediante reglas de distribución que respondan diferenciadamente a los períodos de abundancia y de estiaje, lo que obliga, igualmente, a fijar mecanismos de cooperación y de control que pueden ser algo diferentes en cada estación del año, como se verá más adelante.

La descarga máxima promedio es de 42,98 m³/s y la mínima promedio de 9,23 m³/s, lo que da una media de 19,66 m³/s. Esta media ha sido calculada con los datos tomados entre 1988 y 1999 en la estación hidrométrica La Capilla, ubicada a 468 msnm, a 12°31' de latitud sur y 79°31' de longitud oeste. En 1998, año de ocurrencia del fenó-

meno El Niño, la descarga máxima fue de 418 m³/s (marzo) y la mínima de 28,50 m³/s (octubre). Estas variaciones, y especialmente las grandes crecientes, tienen un efecto erosivo sobre las tierras agrícolas, que se hace más intenso por la débil protección de las riberas.

A diferencia de lo que ocurre con muchos ríos de los diversos valles de la costa, en el de Mala el caudal disminuye durante el año pero el río nunca se seca. Esto, sumado a las otras características climáticas (temperatura moderada, humedad no excesiva y buen número de horas de sol), favorece la actividad agrícola bajo riego durante todos los meses del año, aunque con restricciones en algunos meses, coincidentes con los estiajes del río Mala o con la ocurrencia de años secos.

El área total del valle dedicada a fines agrícolas asciende a 5661,35 ha. Son regadas 5527,91 ha, organizadas en 6148 predios conducidos por 4809 usuarios cuya tenencia promedio es de 1 ha.

La infraestructura de riego y drenaje está constituida por cincuenta y ocho tomas de captación con sus respectivos canales de derivación o principales que suman 218,42 km de extensión, por doscientos cincuenta y dos canales laterales que suman 144,93 km y cinco drenes colectores o canales de drenaje con 14,68 km de recorrido.

Si se compara la relación entre extensión e infraestructura de riego del valle de Mala (5500 ha con cincuenta y ocho canales de derivación) con la existente en el vecino valle de Cañete (24 000 ha servidas con solo cinco canales de derivación), podemos percibir con aproximación una de las grandes dificultades para el aprovechamiento eficiente del recurso hídrico y para construir una institucionalidad duradera: la profusión de la red de canales, que hace muy difícil una administración racional.

De las cincuenta y ocho tomas, cuarenta y nueve son rústicas y nueve permanentes, aunque no todas están terminadas. Por otro lado, 217 km de canales principales son también rústicos (99 por ciento de su extensión). Puede por ello entenderse que los costos económicos del mantenimiento y reparación sean tan elevados, de manera que solventarlos exige grandes esfuerzos de los agricultores y del Estado; además, lograr arreglos para la operación general del sistema demanda la superación de diversos obstáculos.

La capacidad conductiva total de los canales, considerando el conjunto de subsectores de riego del valle de Mala, es de 6203 m³/s (véase

estudio de Javier Goicochea, en el proyecto mayor), cantidad casi dos veces superior a la demanda hídrica estimada de los cultivos. Ello quiere decir que cuando se hace uso de la capacidad máxima de la infraestructura podría estarse generando un riego desmedido que ocasione problemas de drenaje y salinidad en las partes bajas del valle. O también, que se hace un riego pesado por lo corto del período de oferta y luego se aprovecha la humedad retenida para obtener otra cosecha.

Del total de las áreas cultivadas bajo riego del valle de Mala durante la campaña 2000-2001 –es decir, 4903 hectáreas–, un subtotal de 2557 corresponde a cultivos permanentes, con predominio del manzano, y 2346 a cultivos transitorios, con predominio de maíz (amarillo duro y chala), plátano y algodón. El valle de Mala, de gran actividad frutícola, es el principal productor nacional de manzana; la variedad *Delicius* (Delicia) es la más importante. (El cultivo del manzano, antes ubicado en la zona de Viscas, en la parte alta de la cuenca, ha sustituido hace treinta años el cultivo histórico del durazno, que se vio afectado por una enfermedad que no se pudo erradicar.)

La sectorización del sistema de riego en el valle de Mala con fines de administración del recurso hídrico puede observarse en el siguiente cuadro elaborado con base en el Padrón de Usuarios:

Cuadro 1
RESUMEN TOTAL POR COMISIONES DE REGANTES

Comisiones de Regantes	Área total	Área bajo riego	Nº de predios	Nº de usuarios
Calango	377,32	368,74	890	629
San Andrés	652,77	557,07	76	60
Correviento–Rinconada	831,39	815,81	483	380
Flores–Azpitia	314,79	307,65	462	344
Escala–Salitre/Barcelona	1314,25	1313,74	1004	797
Bujama	1331,3	1328,64	961	844
Flores–San Antonio	574,88	573,92	1781	1431
Ninay	264,65	262,34	491	324
Total	5661,35	5527,91	6148	4809

Fuente: Junta de Usuarios Mala-Omas: Plan de Trabajo 2000 (resumen).

CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS

EN EL VALLE DE MALA

El territorio que ocupa el valle de Mala coincide con la circunscripción territorial de cuatro distritos contiguos de la provincia de Cañete, del departamento de Lima: los distritos de Calango, Santa Cruz de Flores, San Antonio y Mala.

Constituyen un conjunto de localidades vial e hidrológicamente unidas cuya economía se sustenta en la producción y el comercio agrícola, sobre todo frutícola, e incorporadas al circuito comercial de alimentos dirigido hacia la gran Lima y en menor medida a Cañete.

Las decisiones de carácter público se rigen por una superposición de sistemas de reglas y de autoridad diversos, algunos de nivel local (dependientes de las cuatro municipalidades), otros de nivel sectorial (dependientes de los ministerios de Salud, Educación, Agricultura) y otro de nivel central (gubernaciones, dependientes del gobierno y especialmente del Ministerio del Interior).

Para el conjunto de estos cuatro distritos, el último censo (1993) arrojó una población de 20 000 habitantes. De ese total, 14 249 (71,2 por ciento) se localizaban en el área urbana y 5755 (28,8 por ciento) en el área rural. Calango, con 2070 habitantes en 1993 (2297 habitantes al año 2000, según proyecciones del INEI), es el distrito más rural de los cuatro citados, pues 76,4 por ciento de su población habita en el área rural y 23,6 por ciento en la urbana, aunque la tasa de crecimiento de su población urbana era alta (3,7 por ciento) en comparación con la tasa de crecimiento de la población rural (1,1 por ciento).

La tasa intercensal (1981-1993) de crecimiento de la población del distrito de Mala es de 2,6 por ciento, superior al promedio nacional para el mismo período (2,0), lo que revela su dinamismo. Le sigue la de San Antonio con 2,3 por ciento y luego la de Calango con 1,8 por ciento; finalmente Santa Cruz de Flores registra un decrecimiento poblacional de -1,2.

El distrito de Mala, con 18 712 habitantes en el año 1993 (21 727 en el 2000, según proyecciones del INEI), tiene en la ciudad de Mala la urbe que vertebra la producción del valle con el mercado, el espa-

cio donde se localizan las instituciones agropecuarias, educativas y de salud con cobertura para todos los distritos del valle. En la ciudad de Mala se ubican las casas comerciales de agroquímicos, de donde parte la escasa oferta de asistencia técnica al agro, además de los insumos. Allí también están las oficinas del sector público, y es la sede de las instituciones que administran y dirigen el sistema de riego del valle de Mala: la Subadministración Técnica de Riego –del Ministerio de Agricultura– y la Junta de Usuarios Mala-Omas, que es la organización de los productores regantes de los valles de Mala y Omas.

Según el Censo Nacional Agropecuario de 1994, en estos cuatro distritos hay 3009 productores que conducen una superficie agrícola de 5089 ha, con unidades agropecuarias cuyo tamaño es en general inferior de 5 ha (en Calango las unidades con menos de 5 ha son 94,2 por ciento; en Santa Cruz, 94 por ciento; en San Antonio, 93 por ciento; y en Mala, 82,7 por ciento). Todo esto revela una gran fragmentación que influye en la diversidad de intereses y modalidades de aprovechamiento de los recursos hídricos, lo que torna sumamente compleja la gestión del riego y hace que su infraestructura sea profusa.

EN CALANGO

Calango, la localidad donde se realiza la investigación, es el distrito que se ubica en la parte más alta del valle de Mala, entre los 200 y 500 msnm. Es el más extenso de los cuatro distritos mencionados (30 000 ha, equivalentes a 72,6 por ciento del total), pero tiene una superficie agrícola absoluta de solo 844 ha, todas ellas bajo riego y la mayoría dedicadas al cultivo del manzano, además de pequeñas áreas en las que se cultiva productos de panllevar. De los cuatro distritos, Calango es el principal productor de manzano; supera en área a todos los demás distritos, incluido Mala. Es mínima el área destinada a pastos y secundaria la actividad pecuaria.

De acuerdo con los datos del último censo, el perfil sociodemográfico de Calango es claramente el de una localidad rural, tanto por el asentamiento de su población cuanto por sus ocupaciones, aunque también por ciertos indicadores sociales cuyas características son comunes a las áreas rurales de la costa peruana. Así, en

1993 la PEA de Calango superaba las 800 personas, de las cuales 98 por ciento estaban ocupadas. En Calango, 76 por ciento de la PEA trabajaba en el sector primario, principalmente en la agricultura, y 11 por ciento en el sector servicios. El régimen predominante de tenencia de la tierra funcionaba bajo la forma de propiedad, que representaba 90 por ciento; la condición jurídica de persona natural alcanzaba el 81 por ciento, seguida por las sociedades de hecho con 19 por ciento. Por otro lado, la tasa de analfabetismo es en Calango relativamente baja. Así, del total de la población de quince años y más, 4,6 por ciento no sabe leer ni escribir; el analfabetismo es mayor entre las mujeres, con 7,1 por ciento. Veintiuno por ciento de la población de Calango de quince años y más tiene primaria incompleta, pero 22,9 por ciento de la población femenina tiene secundaria completa.

Cuadro 2

CALANGO: SUPERFICIE AGRÍCOLA BAJO RIEGO Y SECANO SEGÚN TAMAÑO DE UNIDADES AGROPECUARIAS

Tamaño de unidades agropecuarias	Total Absoluto %	Bajo riego Absoluto %
Total	844 100,0	844 100,0
Menos de 0,5 a 9,9 ha	78 993,5	789 100,0
Menos de 0,5	394,6	39 100,0
De 0,5 a 4,9	58 389,1	583 100,0
De 5,0 a 9,9	16 719,8	167 100,0
De 10,0 a 49,9	556,5	55 100,0
De 50 a más	-	-

Fuente: INEI: III Censo Nacional Agropecuario, 1994.

Elaboración propia.

El cuadro 2 muestra las características de las unidades agropecuarias en 1994, su número, la predominancia de las unidades entre 0,5 y 4,9 ha con 89,1 por ciento del total. Y también su total incorporación al sistema de riego. Debe anotarse, sin embargo, que probablemente estas unidades hayan seguido fraccionándose por el mecanismo de herencia.

EL SUBSECTOR DE RIEGO CALANGO Y EL SISTEMA DE PRODUCCIÓN LOCAL

El Subsector de Riego Calango se expresa, en términos de gestión, en una organización para la administración de once canales principales de riego que cubren un área total de 377,32 hectáreas; incluye ochocientos predios e involucra a seiscientos veintinueve usuarios en procesos de distribución, mantenimiento y operación del sistema.

Tomando como base el Padrón de Usuarios, actualizado al mes de abril del 2001, el Subsector de Riego Calango tiene la conformación que se indica en el cuadro 3.

Cuadro 3

CANALES, ÁREA TOTAL Y BAJO RIEGO, NÚMERO DE PREDIOS Y NÚMERO DE USUARIOS DE LA COMISIÓN 01-CALANGO

Subsector de Riego	Canal	Área total	Área bajo riego	Nº de predios	Nº de usuarios
Calango	Canal Conchas	52,55	47,24	65	50
	Canal Yuncaviri	53,65	53,65	164	121
	Canal Pueblo	53,75	51,42	212	155
	Canal Yanacaca	21,58	21,58	42	33
	Canal El Alto	37,79	37,79	150	101
	Canal Santo Cristo	3,87	3,87	3	3
	Canal La Gringa	16,07	15,84	26	19
	Canal Nicochay	17,31	17,31	54	26
	Canal Vivancos	81,97	81,26	109	86
	Canal Los Coellanos	13,06	13,06	21	14
	Canal La Otra Banda	25,72	25,72	44	21
	Total	377,32	368,74	890	629

Fuente: Junta de Usuarios Mala-Omas: Plan de trabajo 2000 (resumen).

Debe indicarse que el ámbito del subsector de riego no coincide exactamente con el territorio del distrito. Una sección de la parte baja del distrito pertenece, por administración de aguas, al subsector Correviento-Rinconada, que conforma una comisión de regantes diferente.

La mayoría de los usuarios regantes de Calango son personas naturales de la zona, con solo educación primaria los mayores de cincuenta y cinco años, con educación secundaria la mayor parte de las personas que tienen entre treinta y cincuenta años, y muy pocos con

educación superior. Es normal que los usuarios regantes hayan tenido una experiencia de vida urbana, pues han migrado por temporadas de varios años a Lima para luego retornar.

Los regantes son miembros de familias campesinas que guardan entre ellas algún grado de parentesco o afinidad. Las familias de los regantes conforman unidades de producción agropecuaria de tipo minifundista (1 ha en promedio), cuyo patrimonio está formado por uno o varios terrenos con instalaciones de frutales, terrenos que provienen de herencias y que se van haciendo cada vez más pequeños (algunos predios actuales tienen de 300 a 500 m²).

Los regantes y sus familias tienen como estrategia económica la producción y venta de manzanas, directamente en la ciudad o a través de intermediarios en las chacras. Esta actividad está vinculada a los circuitos de comercialización de frutas en el eje Lima-Mala-Cañete. Con los ingresos provenientes de la manzana y los que se originan en la venta temporal de mano de obra, sostienen una economía familiar precaria, fundada en el trabajo agrícola de todos sus integrantes. Poseen pocos animales: de cuatro a cinco chivos, de diez a quince cerdos, cerca de una docena de aves (entre patos y gallinas) que se utilizan principalmente para el autoconsumo, o se los considera como ahorro para emergencias y compromisos festivos; algunos tienen animales para aradura (asnos). Las familias de los regantes extraen camarones del río para su propio consumo o para complementar ingresos, pero en la actualidad ha disminuido la presencia de estos crustáceos debido al empleo de técnicas depredantes y al desconocimiento de su ciclo reproductivo.

Los regantes pueden ser propietarios o arrendatarios de los terrenos que conducen. El *arrendamiento* es una institución difundida en la zona, y mediante ella el propietario que se retira temporalmente de la zona, o que no puede poner en producción todos sus terrenos, alquila alguno de ellos a un tercero durante un cierto número de años (lo más común es cinco años). A cambio recibe una renta en dinero, pactada tomando en cuenta el tamaño del predio, el número de plantas instaladas y la edad de ellas. Luego de pagar la renta, el arrendatario debería asumir también otras obligaciones —el pago de la tarifa de agua, por ejemplo—, pero normalmente este es un asunto poco claro en el arreglo entre ambos, pocas veces cumplido, lo que

obliga a una negociación constante entre las organizaciones de usuarios a cargo del cobro de la tarifa, el propietario y el arrendatario, y es el origen de conflictos.

La *compañía* es otra modalidad de conducción común entre los productores regantes. En este caso el propietario cede una parte de su terreno, o uno de sus pequeños terrenos, a una tercera persona, quien lo pone a producir, de manera que ambos aportan a medias los insumos y reciben a medias la producción. La compañía (como el arriendo) es una vieja relación social que proviene de la época de la hacienda (el *compañero-yanacón*). Antes fue funcional a la expansión de la frontera agrícola de las haciendas y a su economía rentista; ahora es una relación que se reproduce para asociar y complementar productivamente economías familiares precarias que no están en condiciones de financiar por separado más de una hectárea, y otras que no tienen terreno suficiente para subsistir.

Los usuarios regantes contratan limitadamente mano de obra en las épocas de cosecha del manzano, que son varias en el año pues la familia dispone en la misma parcela lotes en diverso estadio de producción. En esos casos pagan quince nuevos soles el jornal; a veces adicionalmente aportan el desayuno y el almuerzo del peón, quien trabaja entre las 7 y las 12 del día y luego entre las 2 y las 5 de la tarde, contribuyendo a la fuerza de trabajo familiar. También contratan los servicios de llenadores de cajas de manzanas, a quienes retribuyen con un nuevo sol por cajón llenado. Al menos tres veces al año los regantes pagan peones para limpiar el tramo de las acequias que por obligación les corresponden, tarea que ellos mismos no pueden realizar por ausencia transitoria o por otros motivos. Los peones son personas de la zona, en su mayoría jóvenes, algunos de ellos familiares.

Los agricultores son a veces peones, especialmente en las obras de rehabilitación de infraestructura de riego. Los más diestros pueden oficiar de albañiles en ciertas actividades, por lo cual reciben un jornal algo mayor (veinte nuevos soles).

Como productores agrarios, los regantes tienen una tecnología tradicional y convencional. La aradura se realiza con tracción animal (burros que se alquilan a treinta nuevos soles, incluido el *gañán*); sus instalaciones de manzano tienen quince años o más, por lo que el

rendimiento pertenece a un ciclo de declive. Los regantes utilizan fertilizantes sintéticos combinados con guano de corral. Controlan las enfermedades con agroquímicos, algunos de ellos prohibidos, y cuando no tienen dinero suficiente lo sustituyen por azufre u otros productos más básicos. Hacen uso de defoliantes y estimulantes de los brotes con la finalidad de acelerar la aparición de brotes y dar color homogéneo a sus productos, lo que acelera el calendario de producción.

Las características climáticas, especialmente el hecho de contar con agua durante todo el año, permiten a los regantes tener varias producciones en ese período. Por ello, dividen sus terrenos de cultivo en áreas con diferente calendario productivo. Algunas áreas o lotes están en verde, otras en floración, otras en producción, otras en agoste, todo ello en la misma parcela.

En promedio, los agricultores de Calango (y los de Mala) tienen instaladas 1000 plantas de manzano por hectárea y cosechan uno o dos cajones (de 20 kg cada uno) por planta, de lo que se infiere que teóricamente están en condiciones de producir entre 20 y 40 tm/ha en cada campaña que puede durar de siete a ocho meses.

Los cultivos principales son el manzano (la variedad Delicia es la más difundida), que genera ingresos monetarios y ocupa más de 80 por ciento del predio; y la vid, que le sirve para producir vino y pisco, para el autoconsumo y para uso en las fiestas (la de la Virgen de la Candelaria en febrero y la de la Virgen del Carmen en julio). Otros cultivos son el plátano, el palto, el lúcumo, la chirimoya y otros frutales, cuya producción se destina también al autoconsumo o les sirve de ensayo pensando en oportunidades futuras de comercialización. Además, casi todos tienen cultivos de yuca, camote, choclo, arveja, frijol, cebolla, maní, etcétera, destinados netamente a la alimentación de su familia. Las crianzas, como se ha mencionado, tienen como finalidad principal el autoconsumo o la venta esporádica.

Los productores regantes comercializan su producción de manzana en Mala y en Lima, y algo en Cañete. Para comercializar clasifican la fruta según el tamaño, el color y las formas, en manzanas de primera, de segunda y de descarte. Los agricultores de menores recursos producen frutos pequeños o manchados. La manzana de primera y la de segunda se comercializan en cajones de madera; las de

primera tienen cubierta interior y exterior de papel blanco. La manzana de descarte se vende en costalillos de tela, y esta actividad muchas veces es realizada directamente por la mujer. Cuando no se vende en chacra, la manzana se lleva al mercado de Mala en diversos vehículos (un nuevo sol por cajón o por costalillo). Algunos agricultores que han vivido en la ciudad de Lima, o que tienen familiares residentes en Lima, también venden directamente en mercados y mercadillos de los conos (por ejemplo en Comas, en el cono norte de Lima).

El agricultor regante maneja un calendario de venta que supone variabilidad y estacionalidad de precios. Hay meses con tendencia al alza de los precios, especialmente entre julio y noviembre, en los que puede vender cada cajón de manzana selecta entre veinte y veinticinco nuevos soles. Y hay meses con tendencia a la baja, especialmente entre diciembre y mayo, en que salen a la venta otras frutas de la estación del verano costeño, momentos en los que los precios oscilan entre los ocho y diez nuevos soles por cajón de manzana selecta.

La manzana chilena importada es la gran competencia de la manzana variedad Delicia, por lo que los productores están siempre pendientes de su precio y de los niveles permitidos de importación.

La tecnología de riego de los agricultores es tradicional: se riega por gravedad y por surco. Las tomas en cada predio son de tierra y piedras. No se emplea riego presurizado ni tecnificado. Hay muy pocos pozos. No existen equipos de bombeo de uso familiar. El volumen de agua para producir una hectárea de manzano se estima en 9000 m³ por campaña (Instituto Huayuná).

Los regantes han contado con asistencia técnica estatal solo durante el último año. Recientemente el Proyecto Sectorial de Irrigación (PSI/MINAG), en convenio con la Junta de Usuarios Mala-Omas y con fondos del Banco Mundial, está realizando actividades de capacitación en riego y obras de infraestructura hidráulica.

Una ONG, el Instituto Huayuná, trabaja en la zona desde hace quince años, brindando asistencia técnica en la producción de frutas, capacitación técnica y organizativa, a la vez que difunde técnicas y principios de agricultura de bajos insumos externos y agricultura ecológica. La ONG es la institución de referencia de los directivos de canales y de la Comisión de Regantes 01, muchos de los cuales reci-

bieron una capacitación formal y estructurada en su centro especializado (el CENCAP) ubicado en la quebrada de Millay, en el mismo valle. Las empresas comercializadoras de productos Bayer y Basf también tienen personal que visita a los regantes y aconseja sobre técnicas de cultivos, pero especialmente promueve el uso de agroquímicos. SENASA es la institución del Estado que difunde el control biológico, aunque aporta muy débilmente en la capacitación misma.

Los regantes están organizados en comités de canales integrados a la Comisión de Regantes 01 de Calango, instancia a su vez articulada orgánicamente a la Junta de Usuarios Mala-Omas. La identidad del regante es bastante fuerte en cada canal, hecho que se ve reflejado en la defensa de particularismos para objetar proyectos de unificación de canales promovidos por el PSI.

LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES EN EL SUBSECTOR DE RIEGO CALANGO

REGLAS DELIMITANTES

Las reglas que deberían regir para ser considerado usuario son: tener o conducir un terreno, contar con una licencia otorgada por el Ministerio de Agricultura, aportar y estar al día en el pago de las tarifas, contribuir con la limpieza de canales y participar en las reuniones y trabajos que se acuerde. Estas reglas están basadas, sobre todo, en lo prescrito en el Decreto Supremo 057-2000-AG.

No se requiere ser propietario. Algunos usuarios son arrendatarios, es decir, conducen terrenos alquilados.

Para ser directivo de la Comisión de Regantes se requiere tener al menos 3 ha y educación primaria completa. En la localidad se ha convenido en exigir solo media hectárea como mínimo, porque casi la totalidad de agricultores tiene a lo sumo 1 ha.

Para ser dirigente de la Junta de Usuarios se exige tener un mínimo de 5 ha, pero esta regla tampoco se cumple, dado el escaso tamaño de la propiedad predial.

En lo que se refiere al pago de las tarifas, como se verá más adelante, el control y registro de estos pagos está a cargo de la Junta de

Usuarios y no de las Comisiones de Regantes, por lo que estas últimas se enteran con posterioridad del grado en que un nuevo agricultor cumple con los requisitos. En ello se sigue lo dispuesto en el Decreto Supremo 003-90-AG sobre tarifas y cuotas.

Lo propio ocurre cuando se trata de un arriendo de terreno, pues este es un trato privado que no tiene obligación de ser informado a las organizaciones de usuarios, que desconoce qué obligaciones colectivas del propietario pasan a ser mandatos también para el arrendatario. Por ejemplo, muchas veces el arrendatario menciona que es el propietario quien debe pagar las tarifas atrasadas, mientras los directivos entienden que esta es una obligación de quienes conducen efectivamente los terrenos de cultivo bajo riego.

Otra reinterpretación ocurre cuando la Subadministración Técnica del Distrito de Riego, del Ministerio de Agricultura, se ve en la necesidad de dejar en suspenso las exigencias de ciertos requisitos para ser directivo, reconociendo situaciones de hecho y dándoles *status* legal extraordinario. Ello evidencia la inconsistencia de algunas normas legales con la realidad socioeconómica de los agricultores. Los dirigentes son conscientes de que su representatividad legal puede ser puesta en cuestión por el Estado en cualquier momento, pues depende de la voluntad de aceptación de la persona que ejerce la autoridad en ciertas circunstancias. Lo común de las reglas delimitantes es que pueden y deben ser reinterpretadas por no corresponder a las características socioeconómicas, por lo que están sujetas a un alto grado de voluntad y arbitrariedad; esto promueve la actitud negociadora de los dirigentes, pero también puede acentuar una dependencia psicológica respecto de la autoridad.

REGLAS DE DISTRIBUCIÓN

De modo general, las reglas de distribución siguen las características del ciclo natural de avenidas. Existe un período de abundancia que corresponde aproximadamente a los meses de enero-marzo, cuando el agua es altamente disponible y hay toma libre. El período extremo opuesto es el de estiaje o de *mita*, que corresponde a los meses julio-octubre, aproximadamente, período en el que existe un severo control y racionamiento del agua y se establece una zonificación general

del valle. Los períodos intermedios operan con un rol y horas para el riego.

La distribución del agua en los canales se mide por el tiempo, y este por el número de horas. Al no haber instrumentos de medición del caudal en cada canal y predio, solo en estaciones del río no se fija cuotas de volúmenes de agua precisos. Algunos canales tienen un medidor cercano a la bocatoma, pero este se ha deteriorado con el curso de los años; es el caso del canal Los Vivancos, en el que se ha borrado la barra de números. En algunos casos se mide al tanteo y se coloca indicadores precarios, como una señal pintada sobre una piedra, lo que anuncia la voluntad de medición pero también la ausencia del instrumento.

La distribución sigue un orden general de arriba hacia abajo del curso del río. El sectorista de la Junta de Usuarios facilita la labor de distribución abriendo y cerrando las tomas de cada canal y entregando el rol y los horarios a la Comisión de Regantes de Calango. Pero no interviene en la distribución dentro de cada canal ni entre ellos.

El criterio más importante para la asignación del turno de agua es el tamaño del predio, medido por el número de hectáreas según el Padrón de Usuarios que maneja la Junta de Usuarios. Recién empieza a tomarse en cuenta el Plan de Cultivo y Riego (PCR) como factor clave para la asignación del recurso. Como el Padrón de Usuarios no siempre está actualizado, se presentan problemas de tipo burocrático. Puede suceder que una parcela se haya visto recortada por una creciente erosiva del río, pero sigue teniendo la asignación de acuerdo con el padrón existente y, por tanto, una obligación de pago que ya no es consistente con la realidad (canal Yanacaca).

En el período de abundancia puede haber toma libre o un estado de reparto. Dependiendo de cada canal (número de usuarios y predios), se riega de seis a ocho h/ha, cada seis a ocho días. En época de *míta* se autoriza un menor tiempo de uso, entre dos a cuatro h/ha, cada quince o dieciséis días.

En época de abundancia simplemente se sigue un orden descendente en los turnos de las parcelas de riego. El agua alcanza para todos en forma más que suficiente, sobre todo en las partes altas. En época de *míta* rige el cronograma establecido hace varias décadas. Es en estos períodos que el sectorista es más celoso en el control del paso

del agua de la parte alta del valle a la media y baja, pero no interviene en la distribución entre los usuarios de los canales.

Cada agricultor “lleva” su agua. Esto quiere decir que a la hora que le toca regar, él o la agricultora deben acercarse a cerrar la toma de la parcela del vecino que tenía el turno anterior, y abrir la suya para que circule el agua en su terreno. Si el vecino anterior dejó pasar su turno porque, por ejemplo, se encontraba fuera de la zona, el agricultor de turno debe seguir subiendo a pie por el canal o caminos de acceso hasta encontrar el agua y llevarla a su parcela.

No es la regla que un agricultor cierre su propia toma al término de su turno. Esa es la labor del siguiente en el turno. En otros términos, la distribución depende en un alto grado de la voluntad de cada usuario de aceptar que el otro lleve su agua por figurar en el rol histórico.

El robo del agua no es muy frecuente, pero ocurre en las épocas de estiaje. Según cálculos de un dirigente, 90 por ciento respeta los turnos y 10 por ciento no lo hace (Jaime Santos, canal El Pueblo). Un caso típico que propicia el robo ocurre cuando un agricultor no vecino y ubicado en una parte algo más alta del canal abre indebidamente su toma durante la noche suponiendo que quien tiene el turno de noche y está ubicado más abajo se encuentra dormido. Con ello se “seca” el canal. Si el agricultor con derecho al turno no se da cuenta por haberse dormido, puede quedarse sin riego. En estos casos se puede generar un conflicto mayor, pues el siguiente en el turno no tiene por qué aceptar la “mala suerte” de quien lo perdió, y se “lleva” su agua.

Dentro de cada canal, el agua puede distribuirse por pequeños sectores de modo que en la noche rieguen tres familias y durante el día otras tres o cuatro. Algunas personas tienen turnos de más horas, porque integran a otros predios y se distribuyen entre ellos. Además del agua de los canales, se hace uso del agua de desagüe o escorrentía de los predios. Es decir, los agricultores se sirven del agua que sobra.

Los agricultores normalmente tienen varias parcelas no contiguas, de modo que son usuarios de varios canales. Ello dificulta cumplir con compromisos de distribución, pues suelen ocurrir cruces de horarios.

Un factor institucional que puede afectar la distribución eficiente es la desinformación sobre los mecanismos de herencia. Sucede que se otorga turnos de agua que corresponden al registro histórico pasa-

do, pero el terreno ya ha sido dividido entre los parientes. Cuando hay armonía entre ellos, distribuyen internamente el agua de acuerdo con convenios orales previos; pero cuando se dan diferencias aparecen reclamos sobre los tiempos asignables a cada pariente, conflicto que se traslada a la directiva de la comisión.

Es común el préstamo de agua entre parientes, es decir, el trueque de turnos (pedirse la *mita*). También entre parientes suele aceptarse una “pasadita” de agua, que consiste en cederla por poco tiempo (media a una hora) para que el pariente complete su riego. Este tipo de intercambio difícilmente ocurre cuando se trata de agricultores arrendatarios, con los que se tiene menos confianza, sobre todo si desconocen compromisos de pagos de tarifa (canal La Otra Banda).

En síntesis, las reglas de distribución están pautadas en general por el ciclo de avenidas y el viejo Padrón de Usuarios. Las reglas reales dependen de una alta voluntad de respetar los turnos. El robo de agua ocurre en épocas de estiaje, pero está controlado por la intervención directa de cada usuario. El criterio técnico es el tiempo de acceso por horas y no la medición exacta del caudal en los canales.

LAS REGLAS DE INVERSIÓN Y MANTENIMIENTO

Las reglas formales más importantes son: en el pago de tarifas por derecho de uso del agua, el aporte en trabajo o en dinero para las obras de emergencia y el trabajo de limpieza para el mantenimiento de los canales.

El valor de la tarifa de agua se basa en el presupuesto anual aprobado por la Asamblea de Usuarios. Dicha tarifa anual es formalmente aprobada mediante Resolución Administrativa por la Administración Técnica del Distrito de Riego (Cañete-Mala-Omas), del Ministerio de Agricultura. Del pago de la tarifa, que se realiza directamente ante la junta, 5 por ciento se debe destinar a la Administración Técnica de Riego (Ministerio de Agricultura), 10 por ciento al Estado por derecho de consumo de agua (canon de agua), 1 por ciento se debe aportar a la Junta Nacional de Usuarios, y la diferencia se distribuye entre la Junta de Usuarios Mala-Omas y sus comisiones de regantes. En el año 2001, por ejemplo, el acuerdo fue revertir 55 por ciento de

los ingresos por tarifa a las comisiones. La Junta de Usuarios transfiere en cuotas ese monto, según grados de aporte de cada una de las comisiones, con el arreglo de que 60 por ciento se destine a infraestructura y 40 por ciento a gastos administrativos. Las transferencias para obras se dan en materiales (cemento, ripio, etcétera). De un presupuesto real de 20 000 nuevos soles (el oficial era mucho más ambicioso) para el año 2001, había recibido como transferencias al mes de julio de ese año alrededor de 4000 nuevos soles (Santos Ruiz, presidente de la Comisión 01).

La tarifa la paga cada usuario en cuotas durante el año. El trámite de pago implica tiempo y gasto adicional, pues se hace en la ciudad de Mala y no en Calango, y es algo tedioso pues supone, primero, acercarse al local de la Junta de Usuarios para obtener un recibo, luego trasladarse a otro local para hacer efectivo el pago (la Caja Rural) y hacer sellar un *ticket* a modo de constancia, y finalmente volver al local de la junta para registrar el asiento. Las personas mayores de edad suelen hacerse acompañar por algún pariente joven que las auxilie en el trámite.

El valor de las tarifas tiene pequeñas variaciones cada año, pero es el mismo para todos los usuarios. En Calango, en el año 2000 la tarifa fue de S/. 100,80/ha/año. En el año 2001 es de S/. 100/ha/año.

La alta morosidad en el pago de las tarifas es el rasgo general de las organizaciones de usuarios en Calango (y en el valle). En algunos canales, especialmente los de menor grado de organización, la morosidad puede llegar hasta 90 por ciento de los usuarios, y en otros es de 50 por ciento. Las deudas corresponden a varios años.

Los aportes son más rápidos cuando se trata de pagos en dinero o trabajo para obras de emergencia, por ejemplo para el arreglo de un tramo o de la bocatoma de un canal colapsado por acción del río. En ese caso el porcentaje de personas que incumple con sus obligaciones es mucho menor. En el canal Los Vivancos, con más de ochenta usuarios, solo aproximadamente 35 por ciento cumple con el pago regular de sus tarifas, pero en una obra de emergencia (construcción de un muro de contención) aportó adecuadamente más de 90 por ciento de usuarios. En el canal Los Coellanos, donde la morosidad en el pago de las tarifas llega a 60 por ciento, en el caso de la construcción de un

muro de contención, dejó de pagar 16 por ciento de los usuarios (Alfredo Villegas).

Algunos agricultores mencionan sus dudas (o discrepancias) con el pago de tarifas, que fundamentan en que el agua es un bien de todos, o “es de Dios”; pero sí les parece adecuado que las obras efectivas se deban pagar (comentario de C. Navarro, canal Yanacaca). Para otros, la justificación del retraso es expresada en términos de imposibilidad económica (“la manzana ya no da para vivir”).

La realización de obras con apoyo del PSI (instalación de compuertas, construcción de bocatomas de concreto) y de la propia junta, la reorganización de la Junta de Usuarios a partir de agosto de 1999 y la expectativa de “palanquear” nuevos recursos si disminuye la morosidad, han generado el entusiasmo de los usuarios que ven resultados concretos y se animan a disminuir las deudas por el pago de la tarifa. En el año 2000 Calango recibió beneficios adicionales al haber tenido la más baja morosidad entre todas las comisiones de regantes, pero ahora es otra comisión (Correviento) la que ha tomado mayor impulso. La siguiente cifra nos da una magnitud de este proceso. En 1999 el total cobrado por la Junta a la Comisión 01, Calango, por concepto de tarifas, fue S/. 7964, y el año 2000 fue S/. 36 917, incluyéndose los pagos por tarifas atrasadas de 1989-1992 (Junta de Usuarios Mala-Omas, Memoria anual del año 2000).

El aporte para emergencias en dinero o trabajo es un tipo de acción que se presenta todos los años debido a la periódica destrucción de la infraestructura de riego, sobre todo rústica. Los aportes económicos para estas reparaciones varían. La construcción de un muro de defensa en Los Vivancos tuvo un costo de S/. 3000, por lo que a cada usuario le correspondió un aporte de S/. 25, aunque no todo fuera pagado con dinero en efectivo. En el año 2000, en esa misma área, los usuarios tuvieron que reconstruir cincuenta metros de canal en un barranco a veinte metros sobre el río. En este caso el mayor aporte fue en trabajo, un trabajo intenso y de mucho riesgo. Cuanto mayor sea el aporte por emergencias, menor es el aporte en tarifas.

Las deudas por pago de tarifas y la resistencia al aporte en trabajo para obras de emergencia o acciones de mantenimiento (limpieza de canales) son mayores entre los usuarios no propietarios. No existe

una correlación entre pobreza y deuda, sino más bien entre desconfianza y escasa participación.

Las obras de emergencia se realizan con aporte directo de los usuarios de un canal, y normalmente la Junta de Usuarios aporta materiales. Pero estas obras no siempre tienen un diseño técnico, y dado que ciertos tramos son reparados por cada usuario afectado, la cantidad y la calidad de los materiales colocados puede diferir.

En síntesis, hasta el momento la principal regla de inversión ha sido la *inversión en trabajo*. Apenas empieza a percibirse el pago de las tarifas como un recurso de inversión y no como una carga. Ello está siendo posible con la visualización de obras a cargo de organismos del Estado, pero también por una administración más técnica y eficaz de la Junta de Usuarios. Esta situación estaría indicándonos que para los pequeños agricultores la noción “derecho de agua” es demasiado abstracta, y lo realmente concreto es la noción –y sobre todo la percepción– de beneficio.

REGLAS DE MONITOREO Y PENALIZACIÓN

En lo que se refiere a la distribución, cada agricultor ejerce vigilancia sobre sus intereses, y en caso de haber una trasgresión el perjudicado denuncia el hecho al presidente del Comité de Canal. Este hace un recorrido, generalmente acompañado de los vocales, y puede llamar la atención o denunciar el asunto ante la directiva de la Comisión de Regantes. La única evidencia de infracción por robo de agua es que el terreno del infractor esté demasiado húmedo. Nuevamente la aplicación de la regla depende de la simple visualización. Las denuncias por robo de agua, que no son frecuentes, suelen tratarse en asamblea si no hay una disculpa y compensación entre las partes. En el año 2001, la gobernación del distrito ha intervenido con notificaciones a infractores cuando estos han causado la destrucción de un bien (un candado), pero se trata de una presión para llegar a un arreglo y no para aplicar un castigo, pues legalmente no existe forma de aplicarlo ni autoridad encargada de hacerlo. En última instancia, el caso se lleva a la directiva de la Junta de Usuarios y esta deriva la denuncia a la autoridad de agua, la Subadministración Técnica de Riego del Ministerio de Agricultura, pero al llegar a esa instancia, y tampoco

haber sanción, el proceso se diluye sin más consecuencias que la presión social y moral.

En lo que se refiere al pago de las tarifas, el seguimiento está a cargo directo de la Junta de Usuarios, que tiene la información y el padrón respectivo. La sanción por incumplimiento actualmente consiste en que la Comisión de Regantes y el canal con mayor morosidad quedan postergados en la distribución de los fondos administrados por la junta para obras y actividades de mantenimiento. Como la administración económica a cargo de la junta está mostrando resultados, hay una presión al interior de cada comité para disminuir las deudas. Por el momento, al no haber mecanismos efectivos (partidores, compuertas en cada toma que podrían ser cerradas), los que incumplen no sufren sanción, pero la mayor parte de agricultores entrevistados está de acuerdo con instalar medidores y compuertas. En este caso, el interés por el beneficio común efectivo puede ser un factor que haga disminuir la morosidad, a condición de que existan mecanismos concretos de control (compuertas). Caso contrario, habrá siempre un núcleo mínimo de 10 por ciento, que puede ampliarse mucho más, que seguirá siendo el grupo de “corredores libres”.

El control de los trabajos de mantenimiento y limpieza de canales se da bajo el mecanismo denominado Registro de Limpia. Tres veces al año (en los meses de febrero, agosto y diciembre en la mayoría de los casos) cada usuario debe hacer limpieza de las acequias. Cada uno limpia su frontera. Como procedimiento de vigilancia, el presidente del canal, acompañado de los vocales y de todos los usuarios que deseen, recorre el canal para verificar la limpieza. Se impone una multa de S/. 1 por metro no limpiado. El infractor también puede arreglar en el momento con quienes están dispuestos a hacerlo, pagándoles una suma de 2 o 3 nuevos soles, más alguna bebida. El Registro de Limpia era una práctica en la época de las haciendas, y se había perdido. En Calango ha sido recuperado por iniciativa de la nueva directiva y constituye un instrumento de organización, pues con motivo del registro se hacen asambleas.

En resumen, las reglas de monitoreo y penalización se basan en la autovigilancia, siendo burocráticos y sin efecto los procedimientos de sanción. No existen reglamentos ni autoridad específica para tal sanción. Tampoco existe un instrumental que permita el control. La res-

tauración de prácticas de vigilancia grupal y la difusión de expectativas de beneficio común son en estos momentos los mecanismos de presión aplicados. Este arreglo depende en gran medida del grado de legitimidad que tengan los dirigentes de comités de canales y de la Comisión de Regantes. Ello exige que los dirigentes y dirigentas sean los primeros en cumplir.

REGLAS DE ORGANIZACIÓN

En Calango, la organización representativa de los usuarios es la Comisión de Regantes 01, conformada por un presidente, una vicepresidenta, una secretaria, un tesorero, un protesorero, dos vocales y dos delegados ante la Junta de Usuarios. En la práctica son dos o tres personas las que llevan el peso de la responsabilidad ejecutiva. La directiva tiene representación de siete de los once canales del subsector, los de mayor número de usuarios.

Las sesiones de la comisión se realizan con invitación de los presidentes de cada canal. En Calango las reuniones se realizan una vez al mes.

En orden de jerarquía, las atribuciones de la Comisión de Regantes 01 están por “debajo” de las de la Junta de Usuarios, y por “encima” de las de los Comités de Canales de su jurisdicción. De la Comisión de Regantes se espera que transmita la información de la Junta de Usuarios en su sector, especialmente a los presidentes de canales, y de estos, a su vez, que la transmitan a los regantes de sus canales. La comisión debe velar por que se cumplan los planes de operación del sistema de riego. Asimismo, debe contribuir a resolver las controversias entre los usuarios e informar a la junta de los problemas que merezcan su intervención o la de la autoridad de aguas. De los Comités de Regantes o de Canal se espera que hagan cumplir la limpieza de canales, convoquen a trabajos y administren las colaboraciones (bolsas de cemento y materiales de construcción).

La Comisión 01 de Calango tiene entre sus integrantes a tres personas con nivel de educación superior o postsecundaria (presidente, vicepresidenta y secretaria), dos de ellos con muchos años de haber residido en la ciudad de Lima y que regresaron a su pueblo en un momento que consideran de madurez. Todos los integrantes han re-

cibido capacitación intensiva (cursos de siete meses, con un día de concentración al mes y tareas prácticas) a cargo del Instituto Huayuná, capacitación vinculada tanto a asuntos legales cuanto al desarrollo de capacidades de liderazgo. “Lo que más valoro es haber aprendido a desenvolverme” (Haydeé Huapaya de Penagos, vicepresidenta de la comisión). Desenvolverse quiere decir saber aclarar a cualquier directivo o regante cuáles son sus deberes y obligaciones.

La comisión transmite oralmente la información legal u oficial recogida de la reunión de la Junta de Usuarios a las bases. En algunas ocasiones se informa mediante documentos que son remitidos por terceros (Ministerio de Agricultura, oficios de entidades públicas y privadas). No existe un boletín o medio de prensa. Algunos anuncios se escriben a máquina o a mano y se pegan en lugares de tránsito de los agricultores. Son los parientes o vecinos que van al pueblo de Calango quienes llevan citas a determinadas personas que están en sus chacras. En general, los agricultores dedican escaso tiempo a las reuniones. Para estimular la asistencia, los dirigentes tienen que juntar actividades o recurrir a invitados externos, los que, se supone, traerán una noticia de interés general.

Puede decirse que la comisión tiene personas de buen reconocimiento social y de preparación especial. El presidente de la Comisión 01 de Calango es también secretario de la Junta de Usuarios Mala-Omas. La vicepresidenta es también la gobernadora del distrito, y fue nombrada por el gobierno de transición. La secretaria es licenciada en Educación. En otro caso, el presidente del canal El Pueblo es bachiller en Economía. Se trata de situaciones no muy comunes entre las organizaciones de regantes en el valle.

Una de las mayores dificultades de la organización es que casi nadie desea o acepta tener cargos directivos. En el canal El Pueblo, cuando hay reuniones para ver cambio de directiva, de ciento cincuenta y cinco usuarios asisten entre quince y veinte personas (Jaime Santos). Los cargos no son rentados en el nivel de la comisión ni de los comités. Los usuarios regantes acordaron entregar contribuciones económicas para el transporte de los directivos, pero este acuerdo no se ha cumplido. Las personas aducen no tener tiempo como causal para declinar candidaturas. Por eso quienes ocupan los cargos de responsabilidad central son personas con mayor nivel de educación, tie-

nen más recursos económicos que el promedio y disponen de más tiempo por no tener que cumplir algunas obligaciones familiares de primer orden (crianza de hijos menores, etcétera).

El estilo de la actual directiva es de tipo concertador y participativo. En algunas ocasiones la vicepresidenta ha cumplido un rol de moderación de conflictos, tratando a los vecinos enfrentados como hijos que deben ponerse de acuerdo (Haydeé Huapaya). Se menciona de modo más frecuente valores como la honradez, la transparencia y la preocupación por la calidad de vida, más que el criterio de eficiencia, aunque se proponga criterios modernos de administración y se enuncie una visión empresarial. De la misma manera, los dirigentes valoran como logros de la gestión el tener presidentes de canales mejor informados, el alto grado de consenso en las ideas principales, el que las reuniones sean “menos acaloradas” que antes (Santos Ruiz).

En resumen, las reglas de organización están pautadas por la jerarquía de la Junta de Usuarios; por el trabajo voluntario de los dirigentes de comisiones y comités; por el nivel de instrucción y capacitación de los dirigentes de la comisión; por los grados de confianza en los directivos, a quienes se les delega múltiples tareas y no se les asigna presupuestos específicos suficientes, por lo que normalmente terminan su período con un gran agotamiento y con algo de resentimiento por la escasa reacción a las convocatorias a reuniones. Es muy importante la figura de una autoridad externa para animar la participación masiva.

CONCLUSIONES SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD Y LOS ACTORES LOCALES

Los arreglos que construyen los usuarios para la gestión del sistema de riego en el subsector Calango tienen varias características:

- Se basan en una manifiesta voluntad de cooperar, que se confirma con su funcionamiento aun cuando las sanciones contra los transgresores sean difíciles o inviables de aplicar.
- Implican un alto grado de trabajo voluntario, sea físico o de gestión. La regla general es la inversión en trabajo más que en dinero.

- Mantienen principios de reciprocidad cuando están vinculadas a relaciones de parentesco o estrecha amistad.
- Comportan un claro sentido práctico de beneficio individual, medido con horizonte de muy corto plazo, con resultados tangibles (importancia de las obras).
- Se ven influenciadas por la calidad de los líderes, y la de estos tiene un alto grado de asociación con los niveles de instrucción y con la formación en principios éticos.
- Tienen una tecnología de control aproximativo basada en la visualización empírica y no en mediciones precisas, pero con interés por darle más rigor.

Los usuarios regantes de Calango vienen asumiendo de un modo práctico y creativo la responsabilidad de normar la gestión del riego. En lo que se refiere a las reglas delimitantes, han podido ajustarlas de modo más consistente a la realidad socioeconómica de la zona, y han logrado que esos criterios sean aceptados por la autoridad de aguas. En lo que se refiere a las reglas de distribución, aunque de un modo precario y con imprecisiones, han continuado y adaptado el antiguo rol manteniendo el orden. El robo del agua, existente, está hasta cierto punto controlado. En cuanto a las reglas de inversión, su eficacia se ha dado en los niveles de emergencia y de resultados rápidos, mas no como parte de un procedimiento de planificación; es especialmente importante, como se ha mencionado, la inversión en trabajo. En Calango se ha recuperado la práctica de la vigilancia organizada de la limpieza (el Registro de Limpia), con amplia participación y consecuencias favorables sobre la organización. El monitoreo opera mediante la iniciativa individual y grupal, pero no funcionan las reglas de penalización. Los conflictos han sido de baja escala y han estado reducidos a algunos vecinos específicos, pero la tensión con arrendatarios que esquivan el pago de tarifas y el aporte en trabajo ha sido fuerte. La organización se sustenta en una alta dedicación de unos pocos dirigentes, pero también en el reconocimiento de estilos participativos e incluyentes. La figura de la dirigente mujer, con comportamientos de madre componedora, tiene un rasgo moral de significación.

La discusión sobre la institucionalidad del riego debería tomar en cuenta no solo principios de acción generales (mercado del agua,

derechos reales, etcétera), sino también el modo como los usuarios regantes están construyendo reglas concretas que sí funcionan. La mejora o transformación de la institucionalidad del riego puede ser una empresa eficaz si toma como base las capacidades demostradas por los regantes para construir reglas institucionales adaptadas a su racionalidad. En ese sentido, una institucionalidad construida con los actores locales implica colaborar para que esas reglas, que demuestran vigencia al haber creado un cierto equilibrio entre intereses individuales y colectivos, sean más potentes. Y, también, generar mecanismos que estimulen la eficiencia tomando en cuenta la racionalidad de los actores.

Algunas ideas en ese sentido pueden ser las siguientes: Si la principal inversión es en trabajo, el camino para una institucionalidad más eficiente será corresponder a la intensidad del trabajo con una provisión de salario y tecnología. Si ya existen mecanismos de vigilancia y autocontrol, hay que ganar en eficiencia con una dotación de instrumentos para garantizar precisión y disminuir la arbitrariedad y excesiva subjetividad. Si aún se conservan sistemas de parentesco y procedimientos de reciprocidad que generan cohesión, identidad y presión social, se puede pensar en reforzar la institucionalidad con procedimientos no solo técnicos sino que faciliten la canalización de la afectividad. Si lo que falta es una autoridad que penalice las infracciones, en lugar de crear una autoridad para este efecto se podría otorgar esta función a alguna autoridad local ya existente, a la que se le adhieren mecanismos económicos y participativos adecuados. Si los usuarios están dispuestos a disminuir sus deudas al ver resultados tangibles, es relativamente fácil hacer menos tediosos los trámites de pago. Si ya existe un alto grado de voluntariado en los dirigentes, es factible responder con estímulos, reconocimientos y facilidades para ese ejercicio. Si se ve que las organizaciones están sobredimensionadas en sus cargos, es posible que los propios regantes estén de acuerdo con una reestructuración orgánica.

Sin duda, el desarrollo de la institucionalidad del riego requiere grandes transformaciones que tienen que ver con cambios en el Estado, en las empresas y en las organizaciones sociales, y el desarrollo económico de la agricultura. Pero también es importante observar que en las organizaciones de riego, como la de Calango, se tiene un

capital social acumulado y que, a pesar de las limitaciones, han asumido con madurez grandes responsabilidades, un tipo de actitud y conducta sin las cuales sería difícil explicar cómo el Perú, con todo lo vivido, ha subsistido como país y no se ha disuelto como opción de sociedad y de construcción ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- COORDINADORA INTERINSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO REGIONAL
 2000 *Simposio Manejo y gestión del agua y riego*. Piura: IDEAS/CTAR–Piura/GTZ/CIPCA/MINAG.
- CHÁVEZ, Julio
 1998 *El enfoque de desarrollo institucional en la promoción del desarrollo rural*. Lima: Centro IDEAS.
- FAO
 1986 *Las necesidades de agua de los cultivos*. Roma: FAO. Publicación 24.
- GPER
 1993 *Gestión del agua y crisis institucional. Un análisis interdisciplinario del riego en el Perú*. Lima: ITDG/SNV.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA
 1993 *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Lima: INEI.
 1994 *Censo Nacional Agropecuario 1994*. Lima: INEI.
- INSTITUTO DE PROMOCIÓN PARA LA GESTIÓN DEL AGUA
 1999-
 2000 *Revista Agua y Riego* N° 12 y 13. Lima: IPROGA.
- VALCÁRCEL, Marcel e Ignacio CANCINO
 2000 *Análisis institucional del sistema de riego de la cuenca del río Chillón*. Lima: FOVIDA.

RIEGO CAMPESINO: FORMAS ORGANIZATIVAS DE REGANTES EN COMUNIDADES ANDINAS DEL CUSCO

José Solís

En los últimos tiempos, gran parte de la inversión del Estado y la de las ONG se ha destinado a la construcción o mejoramiento de proyectos de riego en toda la sierra peruana y en especial en las provincias del Cusco. Una observación rápida permite apreciar que la mayoría está abandonada, subutilizada o simplemente no logra promover los cambios para los que fueron planificados¹. En todos ellos el tema de la gestión campesina de los sistemas de riego es un asunto reiteradamente mencionado como factor para entender el por qué de tales situaciones y analizar las perspectivas de sostenibilidad de dichos proyectos, dado que fueron concebidos solo desde la perspectiva técnico-moderna, sin considerar aspectos relativos a la visión campesina del mundo y del agua que siguen moldeando la actuación de los comuneros. No es casual que los derechos de agua, la manera como esta se distribuye, los criterios para organizarse y las prácticas rituales sigan vigentes y correspondan a formas específicas de funcionamiento de los sistemas de riego, ligados íntimamente a la historia de las comunidades, a su cultura local y a sus relaciones socioeconómicas.

Partiendo del principio de que el riego andino está constituido por sistemas sociotécnicos, en tanto la técnica y las relaciones sociales son fundamentales para el funcionamiento del sistema, asumimos como propuesta teórica la gestión del riego, que vincula la gestión social con la estructura económica, la institucional, la agraria y la

1. *Diagnóstico de los sistemas de riego en la Región Inka*. Cusco: GPER Inka, 1999.

técnica en la que se halla². A partir de ello, resulta esencial relevar la forma como el campesino realiza la gestión del riego, en contra de la opción tecnocrática que considera que el riego campesino es obsoleto y que propugna la “modernización del agro” a partir de propuestas técnicas, sin que eso signifique asumir una visión campesinista. Por el contrario, consideramos que las nuevas propuestas tecnológicas deben sustentarse en el aporte de la gestión campesina.

Cuando hablamos de la visión andina del agua nos referimos a la forma como el hombre convive con el agua. Esta convivencia ha moldeado una relación ligada a factores de crianza y cosecha del agua, al manejo del agua en función de su escasez, a los pisos ecológicos, pendientes y a sus diversas interpretaciones del mundo (mitos, ritos y deidades). Todos estos factores han construido una forma específica de gestionar los sistemas de riego a partir de modalidades propias de reparto del agua, control de su uso colectivo, sistemas de normas y propuestas de manejo técnico.

Por ello, no es casual que las comunidades campesinas respondan de diversas maneras a la necesidad de agua para la producción agrícola, dependiendo de dónde se encuentren, qué cantidad de recursos posean, qué tipo de relaciones sociales han establecido y en qué matriz cultural están insertas.

Lo peculiar del riego campesino es que involucra relaciones tanto familiares cuanto colectivas alrededor de las actividades agrícolas y pecuarias en las que los factores clima, fuentes de agua, montañas, lluvias y dioses forman parte de una unidad hombre-naturaleza con propiedades de tener “vida”; por lo tanto, son susceptibles de comunicación, dependencia e influencia sobre los otros. Esta visión animista del mundo está sustentada en relaciones de *complementariedad* y *reciprocidad* por las que todos necesitan de todos y demandan correspondencias y contraprestaciones mutuas, de manera de mantener la armonía y el equilibrio.

2. Hoogendam y Gerbrandy (1998) conceptúan la gestión del riego como una forma de interacción social de diferentes actores alrededor de actividades de uso y distribución del agua que tienen una dimensión espacial en forma de niveles sociales hidráulicos del sistema de riego (familias) y una dimensión de tiempo vinculada con el ciclo agroecológico y el ritmo de la entrega de agua. Además, esta interacción está arraigada en la cultura, en la estructura agraria, en la infraestructura institucional y en la infraestructura material.

En esa medida tampoco es casual que la tecnología que ellos utilizan tenga una dimensión doble: por un lado, la dimensión empírica referida a su práctica cotidiana; por otro, la dimensión simbólica ligada al contacto con los otros seres vivos del mundo. Ambas dimensiones suelen expresarse en las mismas actividades, como también en actividades particulares de cada dimensión. Otra característica de la tecnología andina es ser colectiva en el uso, acceso y difusión. No es casual que los niños campesinos aprendan-haciendo en la chacra, reproduciendo los conocimientos y destrezas junto con los adultos, y participando entre todos de los actos rituales ligados a la tierra a lo largo del ciclo agropecuario.

En su búsqueda de seguridad frente a las difíciles condiciones de su entorno, el hombre andino ha desarrollado una tecnología de riego que le permite asegurar el ciclo de crecimiento de las plantas y lo ayuda a prevenir períodos de sequía o los excesos de lluvias. Esta tecnología no es solo la aplicación del agua en la parcela, sino que conlleva la idea de la fertilización a la Pachamama de modo que esta se halle en condiciones de hacer brotar y crecer la semilla contenida en su seno. No debe extrañar entonces la existencia de cientos de rituales ligados al agua en sus fuentes antes del inicio de la época de riego (junio a agosto), como en los momentos de mantenimiento o de mayor escasez vinculados a fiestas, faenas y celebraciones religiosas.

Considerando que el agua de riego es uno de los factores esenciales en el proceso productivo del agro, en los últimos años se ha dado a conocer profusa literatura del riego referida principalmente a experiencias de intervenciones institucionales. Sin embargo, es frecuente encontrar vacíos que atañen al poco conocimiento que se tiene del riego tradicional en sus aspectos técnicos, organizativos, distributivos y de gestión y administración. Esto conduce a que las intervenciones institucionales sean parciales, casi siempre limitadas a su perspectiva en términos de objetivos, cambios tecnológicos, producción y organización, lo que deja de lado las necesidades, opiniones, demandas y participación de la población usuaria.

Como hipótesis, planteamos que una de las razones frecuentes para que esto ocurra es el poco conocimiento que los agentes de desarrollo tienen del riego campesino; otra razón es la dificultad metodológica de las instituciones para aplicar procedimientos

participativos en sus intervenciones para mejorar o construir proyectos de riego. Dicho desconocimiento o conocimiento parcial constituye, para nosotros, una de las causas por las que los agentes de desarrollo (públicos y privados) dedicados al mejoramiento de los sistemas campesinos de riego no logran los objetivos de sostenibilidad y replicabilidad de sus acciones, pese a sus esfuerzos e inversiones.

El principal objetivo de este trabajo es aportar al conocimiento de la lógica de funcionamiento de la organización del riego tradicional. Por ello, nuestra preocupación está centrada en que las instituciones encargadas de apoyar al agro tomen en cuenta las concepciones, experiencia, conocimiento y tecnología andinos; de ahí que planteemos responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las características organizativas que definen al riego campesino tradicional? ¿Cómo se construyen los derechos de agua de riego? ¿Qué factores intervienen para que las formas distributivas sean diferentes en unos y otros? ¿Por qué en unos casos el riego se constituye en un elemento aglutinador y en otros en causa de conflictos?

La metodología utilizada para la elaboración del presente trabajo está sustentada en nuestra experiencia práctica de promotores del desarrollo a lo largo de catorce años de trabajo en cuatro instituciones importantes de la Región Inka³. En cada institución realizamos trabajos de promoción social para el mejoramiento y construcción de sistemas de riego, lo que nos permitió conocer alrededor de ciento cincuenta sistemas de riego campesinos en todos los agroecosistemas de las trece provincias del departamento del Cusco.

Otra fuente fueron las investigaciones que realizamos de cada uno de los sistemas de riego campesinos, durante las cuales recogimos información mediante entrevistas estructuradas y semiestructuradas, aplicando encuestas; asimismo, aplicamos estudios de caso, trabajamos con grupos focales de usuarios mujeres, directivos y jóvenes. También revisamos información secundaria e impulsamos sistematizaciones de las experiencias institucionales en nuestra condición de directivos de la Escuela de Riego del GPER Inka.

3. PRODERM, Plan Meriss, IMA y GPER Inka entre los años 1986 y el 2000.

FORMAS ORGANIZATIVAS DE RIEGO CAMPESINO EN LA REGIÓN INKA

¿QUÉ ES UNA ORGANIZACIÓN ANDINA?

Asumiendo como principio básico la organización como grupo social, la definimos como un grupo de personas que persiguen por medio de una acción colectiva objetivos comunes mediante el uso de ciertas capacidades y recursos, dentro de una estructura propia y en interacción con un contexto más amplio. Para funcionar, esta organización requiere de elementos como objetivos, organización interna, estructura y recursos disponibles (SNV 1995).

En el ámbito de la zona andina, y especialmente en departamentos del sur andino, la forma organizativa principal, matriz, es la comunidad campesina, a la cual perfectamente se le puede aplicar el concepto anterior. Sin embargo, esta conceptualización requiere de algunas precisiones propias de lo que llamaríamos una “organización andina”.

CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES ANDINAS

En los Andes, la organización campesina se constituye o construye fundamentalmente para el manejo de su espacio físico; es decir, la población se organiza para acceder, usar y manejar recursos naturales (agua, tierras, pastos, bosques), en función de su escasez, limitación, lejanía, poca cantidad o limitada oportunidad. Por lo tanto, la gestión de los recursos naturales es el *leit motiv* de sus organizaciones. Sobre esta base se edifican el tejido social, la cultura y la ideología.

Por lo mismo, dichas organizaciones se constituyen para cumplir roles estrictamente puntuales, concretos, específicos de cada recurso. Por eso existen en las organizaciones comunales los “Comités Especializados”⁴ para la ganadería, forestación, producción, conservación de suelos y otros.

4. Usamos este término por ser el más generalizado a partir de las intervenciones institucionales; sin embargo, cuando son organizaciones tradicionales toman nombres como “segunda”, “alguacil”, “juez de daños”, “Qollana”, “teniente de bosques”, “vaquero”, “mayordomo” o “arariwa”, dependiendo del recurso que debe atender.

Otra característica es que estas organizaciones son flexibles y tienen una estructura simple; el número de sus miembros varía entre uno y cinco. No tienen, por lo general, una estructura orgánica formalizada ni permanente. Suelen durar mientras haya la necesidad de contar con dicha organización. Por ejemplo, existen muchos comités de regantes que trabajan solo por cuatro meses al año, o el comité forestal, que solo funciona en épocas de tala.

La última característica está relacionada con la capacidad de la organización campesina para asimilar y adaptar diversas fuentes, corrientes e influencias de modelos organizativos y tecnológicos a sus formas tradicionales, sin mayor conflicto. Por lo mismo, muchas de sus normas, valores, sanciones, obligaciones y derechos establecidos tienen orígenes diferentes, sea del mundo exterior o del sistema comunal propio (con tradición histórica inca, colonial, republicana o moderna), y han sido asimilados y adaptados de acuerdo con sus requerimientos específicos.

PRINCIPIOS DEL FUNCIONAMIENTO ORGANIZACIONAL ANDINO

Existe un conjunto de principios immanentes de la cultura campesina que funcionan en todas las esferas de sus vidas: en los aspectos productivo, religioso, familiar, de distribución de la fuerza de trabajo, en las relaciones de parentesco, en sus actividades económicas, así como en las funciones administrativas y de gestión. Veamos resumidamente.

La rotación

Es un principio fundamental en la vida personal y colectiva de los campesinos que la realizan cotidianamente en sus relaciones sociales. Para el caso del riego, se rota para tomar a cargo funciones dirigenciales; es muy conocido el sistema de “cargos” para asumir rotativamente los gastos que demandan las faenas de mantenimiento del canal, para asumir funciones simbólicas o responsabilidades civil-religiosas para la realización de fiestas rituales del agua.

Al interior del riego este principio es aplicado para la distribución del agua en sistemas con varios sectores. Así, en el reparto del agua se establece que cada año este debe empezar en un sector e ir rotando de manera sucesiva de sector a sector, de modo que en unos dos a tres

años todos los usuarios son favorecidos con el beneficio de contar con agua oportunamente.

La alternancia

Este es otro principio en el que se percibe el criterio de reciprocidad y simetría para todos los agricultores. En el reparto del agua por lo general se alternan al interior de cada sector. Así, un año se empieza de “abajo hacia arriba” y al siguiente de “arriba hacia abajo”. Este mismo principio funciona para las relaciones sociales: las responsabilidades de gestión o de cargos recaen en uno u otro sector o barrio correspondientes a la tradición “Hanan” y “Hurin”.

La delegación de responsabilidades

Se basa en el principio de la unidad familiar, según el cual miembros de iguales capacidades pueden reemplazarse indistintamente. Por lo mismo, las esposas reemplazan a sus maridos en las asambleas, faenas, reuniones o cursos de capacitación. En otros casos son los hijos quienes asumen el papel de los padres o los acompañan cuando se requiere un apoyo específico (por ejemplo en acciones en las que se usa el castellano o se requiere el uso de la escritura).

Por ejemplo, en los casos del reparto del agua existen comunidades donde las esposas reemplazan a sus maridos en la función de tomeros o miembros del Comité de Regantes, con el aval de la comunidad. Para las faenas de limpieza normalmente se acepta –e incluso se exige– a las viudas que envíen a sus hijos mayores para que las reemplacen, dado el mayor esfuerzo físico requerido.

La versatilidad

Reafirmando el principio de que los campesinos son inmediatistas, todos los acuerdos sobre la gestión, manejo, operación y uso del recurso agua u otros recursos los toman antes de la acción discutida, de modo que los usuarios programan o planifican sus trabajos sobre esta base.

Por lo mismo, en los casos de emergencia, escasez, sequía o exceso de agua pueden hacer los cambios inmediatos en su cédula de cultivos o terrenos por sembrar, dada su lógica de dispersión del riego y de manejo multicíclico de los cultivos. Así, se presenta el caso de

comunidades que modifican los sistemas de distribución cuando el recurso ha disminuido, por atraso de las lluvias o por excesivas tareas comunales.

Formas organizativas de riego campesino

Reconociendo la megabiodiversidad de los Andes en los aspectos geográficos, económicos, sociales y culturales, los sistemas campesinos de riego también mantienen una heterogeneidad por lo que cada uno de ellos es una realidad particular, tanto en sus aspectos de infraestructura cuanto en su gestión⁵.

Para acercarnos analíticamente a esta realidad compleja, hemos creído conveniente agruparlos en dos categorías amplias: “sistemas de piso de altura” y “sistemas de piso de valle”⁶. Esta caracterización es arbitraria y probablemente sea homogeneizadora. Lo que pretendemos es evidenciar las especificidades organizativas del riego en las comunidades ubicadas en diversos pisos ecológicos y, a partir de este análisis, establecer algunas generalizaciones con las cuales podamos aportar a que los proyectos de riego institucionales tengan claridad sobre el universo complejo en el cual están interviniendo, considerando que los sistemas campesinos de riego son dimensiones sociotécnicas específicas y que no se puede aplicar recetas o plantillas para todos.

Estructura de las organizaciones de riego

Tanto en los sistemas de riego del piso de valle cuanto en los de altura, las organizaciones tienen en común un conjunto de estrategias

5. Asumimos el concepto aglutinador de “gestión del agua” trabajado por Hoogendam y Gerbrandy (1998), en el sentido de que es una forma de interacción social en la que intervienen diferentes actores alrededor de actividades de uso y distribución del agua de una infraestructura ubicada en un determinado sistema social y técnico y arraigada en la cultura, en la estructura agraria y en la infraestructura institucional de entidades públicas y privadas.

6. Utilizamos categorías ecológicas de “sistemas de valle” para los comprendidos entre los 2000 y 3000 msnm, y de “sistemas de altura” para aquellos entre los 3000 y los 4000 msnm, considerando que en cada piso existen diferentes condiciones económicas (mercado), sociales (distintas formas organizativas), culturales (otras costumbres, ideología) de manejo tecnológico del riego y otras condiciones como vías de acceso, ciudades, servicios, etcétera, que influyen notablemente en la gestión del riego y otorgan una especificidad propia a cada sistema.

y procedimientos que les permiten ejecutar una construcción social. Por lo general, los usuarios se reúnen en organizaciones tradicionales, funcionales o mixtas⁷ para encargarse de la gestión social del agua, esto es, de la distribución, administración, manejo y mantenimiento del sistema, cuyo órgano de deliberación es la asamblea.

Los cargos suelen ser obligatorios, y son nombrados por un período de uno a dos años, para cuyo efecto deberán observar ciertos requisitos como responsabilidad y autoridad para hacer cumplir los acuerdos y normas establecidas. Estos cargos son entregados principalmente a usuarios con capacidad de liderazgo y con experiencia en la relación con el mundo exterior. El derecho de ser usuario se adquiere no necesariamente por la condición de comunero, sino por la propiedad de la tierra; por eso los usuarios son campesinos, incluyéndose también pequeños propietarios y otros como la Iglesia, centros educativos y municipios, que adquieren esa condición por ser poseedores o propietarios de tierras (de uso privado o colectivo). Así, las formas de tenencia determinan la participación de los usuarios en la gestión, uso y mantenimiento de los sistemas de riego, sin importar su condición social ni su origen cultural.

Su organización interna funciona a través de acuerdos consensuales, deliberados y sancionados en asamblea, en la que se determinan las normas (generalmente de tipo oral) y reglamentos escritos como el padrón de regantes o libro de actas, y en algunos casos el Reglamento de Usuarios.

Sin embargo, existen casos en los que muchas organizaciones campesinas, pese a tener limitaciones agroecológicas severas (clima adverso, escasez de agua, suelos pobres, manejo de un solo piso), han desarrollado altas formas organizativas con normas estructuradas y cumplimiento rígido; en otros casos, pese a tener las mismas limitaciones, sus formas distributivas son totalmente caóticas por causas que veremos más adelante.

El hecho de que el recurso hídrico sea abundante o escaso no siempre significa que las formas organizativas correspondan a una o

7. La denominación es particular según los lugares y por los antecedentes históricos de cada comunidad. Así, reciben diversos nombres, como mayordomos, tenientes de agua, alguaciles, regidores, *unu* juez, *unu* alférez, *unu* alcalde, *unu kamachiq*, *cañari*, *qollana*, tomero, personero o tomeador.

la otra situación, pues este concepto es relativo. Así, en el Valle Sagrado hay sistemas con escasez de agua su organización no es débil (por ejemplo en los poblados de Chillca, Kachiqata, Yucay, Huayllabamba, pese a tener condiciones favorables como un gran mercado interno y de exportación, vías de comunicación asfaltadas, clima (2800 msnm), alta escolaridad en los usuarios, uso de tecnología, insumos externos, estos poblados adolecen de severas limitaciones organizacionales debido a tendencias individualistas predominantes).

La variable que nos permite entender esta aparente incongruencia en la relación cantidad del recurso/organización de regantes es la “estructura social”; es decir, son los factores de diferenciación interna, el grado de consolidación organizativa comunal, el nivel de desarrollo económico y las formas como se establecen las relaciones sociales entre sus miembros los que determinan una distribución del agua equitativa o desordenada.

LOS DERECHOS DE AGUA

Partiendo de la definición de “derecho de agua” como un reclamo autorizado sobre el flujo benéfico de una fuente de agua, encontramos que el caudal de agua que discurre por el canal proveniente de un río, manante, laguna o reservorio es la principal causa del reclamo de los usuarios por dicho derecho, cuya expresión de reclamo es en volumen, caudal, ciclos, etcétera.

Los beneficios que otorga este derecho sobre el flujo del agua implican que el usuario puede usarlo, intercambiarlo, venderlo o regalarlo, para lo cual cuenta con la *autorización* del grupo social.

En términos de la jurisprudencia legal occidental, el derecho sobre algo se establece en la relación entre una persona y un bien; sin embargo, en el mundo andino esta connotación es más amplia. Los mismos usuarios no necesariamente hablan de un “derecho”. Más bien, conlleva una serie de significados en los que lo “ancestral”, el “prestigio”, la “costumbre”, el “tiempo”, el “sentimiento de pertenencia” y la “residencia” son los criterios por los cuales se gana derechos para la posesión, el acceso y usufructo del agua. Estos derechos

se conquistan a partir de las relaciones que establecen los individuos para la operación, administración y manejo del recurso. La relación es establecida como miembros de una organización de regantes en el marco de una organización comunal mayor; por lo tanto, sus derechos, normas y valores son construidos a partir de esta matriz comunitaria.

Entonces, los derechos al agua son manifestaciones de relaciones sociales, pues indican, en primer lugar, quiénes pueden y quiénes no pueden usar el agua. Por tanto, los derechos al agua forman parte del total de relaciones sociales que existen dentro de una sociedad local (Hoogendam y Gerbrandy 1998). Por lo mismo, estos derechos son dinámicos y están relacionados con grupos sociales específicos, los que le van a imprimir determinadas connotaciones y valores⁸.

Así, cada sistema es una realidad específica en la que la construcción de derechos, su aplicación y modificación van a tener determinadas prioridades. En unos casos serán los aspectos normativos para la distribución, en otros los aspectos de acceso a los canales sobre las decisiones que pueden tomar los usuarios respecto de otros (empadronamiento, obligaciones, sanciones, etcétera).

Estos elementos conceptuales permiten confirmar las investigaciones en los proyectos de riego en los que hemos trabajado, tanto en sistemas de riego de piso de altura cuanto de valle, donde la conquista de derechos tiene rasgos comunes a ambos tipos de sistemas, entre los que hemos podido distinguir formas individuales y colectivas.

A continuación desarrollamos el caso del sistema de riego Pampaphalla, en la comunidad de Pampaphalla, localizada a dos kilómetros de la localidad de Sicuani, capital de la provincia de Canchis, a 3500 msnm.

Sus características más saltantes son que la comunidad posee cuatro barrios con siete subsistemas de riego, y cada barrio tiene un manejo autónomo de su subsistema de riego. La fuente de ingresos predominante es el sector terciario, lo que explica la alta tasa de migración de

8. Los derechos de agua existentes en comunidades con fuerte presencia de pequeños propietarios o con tradición hacendaria son diferentes de los de las comunidades "no cautivas". Lo propio ocurre con comunidades cercanas a las ciudades, con las más alejadas o entre comunidades altoandinas con las de valles interandinos o ceja de selva.

los jóvenes (70 por ciento) y un proceso acelerado de urbanización de la comunidad por su cercanía a la capital provincial. Lo propio ocurre con la parcelación de las tierras de cultivo: no existen comuneros que posean una hectárea de tierra junta; los más pudientes llegan a lo sumo a dos topos (6000 m²). La gran mayoría posee terrenos de 2000 m² en promedio e inclusive existen comuneros que tienen 500 m².

La tenencia de tierras de las familias se halla distribuida en diversos sectores de la comunidad, lo que significa que usan agua de diversas fuentes o tomas; incluso se da el caso de que hay usuarios que pertenecen a los siete subsistemas de riego existentes en la comunidad. El mercado de tierras se ha abierto excesivamente. Cualquier persona, sea o no comunero, puede vender o comprar tierras y darle el uso que desee (agrícola, ganadero, comercial, lote de vivienda).

En este panorama intervino una institución, PRODERM, que planteó el mejoramiento del sistema existente con la construcción de dos reservorios, el revestimiento de canales y la reducción de seis a dos bocatomas, además de que incorporó un nuevo sector al riego. PRODERM planteó, asimismo, un riego simultáneo y diurno. Actualmente los usuarios de la comunidad riegan con todo el caudal día y noche; las bocatomas anteriores fueron rehabilitadas por los usuarios y el sistema distributivo volvió a ser el anterior.

Las respuestas que dan los comuneros para explicar por qué los planteamientos de PRODERM no fueron implementados son, entre otras: una aplastante predominancia institucional sobre la comunidad en los procesos de planificación, ejecución y gestión del proyecto; la magnitud de cambios que impulsó PRODERM alteró severamente el tejido social construido alrededor del riego, tanto en la distribución de los sectores, en la organización de regantes, en la gestión de la infraestructura cuanto en las relaciones económicas de las familias; cambios que no fueron bien manejados por la institución, lo que generó reacciones adversas de la población. PRODERM se equivocó al no realizar una “lectura” adecuada de la comunidad en sus aspectos productivos, sociales, de gestión, organización, etcétera. Prueba de ello es que formó una organización centralizada de regantes sin considerar que cada sector tiene un manejo autónomo de sus subsistemas. Finalmente, porque se rompieron los derechos al agua en sus aspectos de manejo, uso de los canales y toma de decisiones.

ORIGEN DE LOS DERECHOS DE AGUA

Desde inicios de siglo, cuando se expandieron las haciendas en la sierra sur del Perú y especialmente en las provincias de Canchis y provincias altas, la gestión del agua ha estado en manos de los hacendados, quienes encargaban a sus “mayordomos de agua” el uso exclusivo para sus terrenos de riego. Posteriormente, con la reforma agraria y el traslado de las tierras a poder de las comunidades, el sistema de reparto del agua pasó a cargo del “juez de aguas”, nombrado por el Distrito de Riego del Ministerio de Agricultura. Se trataba de un usuario con ascendencia entre los comuneros y que administraba los siete subsistemas a través de los tomeros de cada sector; y solo cuando se presentaban conflictos graves recurrían a él. Este sistema funcionó durante dieciocho años y era bastante funcional y eficiente.

No había asambleas comunales de los regantes; solamente reuniones y diálogos en cada bocatoma, encabezados por el tomero, la máxima autoridad. En caso de conflictos graves intervenía el “*Unu Juez*” y solo si se llegaba a extremos se recurría al juez de aguas, máxima autoridad provincial con oficina en Sicuani.

Los derechos al agua estaban establecidos con base en los siguientes criterios:

- estar empadronado
- tener un terreno con riego
- cumplir con las faenas de mantenimiento
- cumplir con los cargos religiosos.

Actualmente están en vigencia tres derechos al agua, ganados u obtenidos por los usuarios, sea cual fuere su condición: “titular”, “en prueba” o “residente”⁹, que correspondía con el tipo de comunidad:

- derecho al uso directo del agua
- derecho al uso de canales
- derecho a la toma de decisiones.

9. Estas categorías hacen mención a las siguientes características:

- *Titular*: Es el comunero empadronado, reconocido con todos sus derechos.
- *En prueba*: Es el comunero joven, nuevo, que espera ser calificado para ser titular.
- *Residentes*: Son los comuneros con migración temporal o definitiva que no residen en la comunidad pero que poseen terrenos de cultivo.

Derecho al uso directo del agua

- Aplicación del agua en parcela el tiempo que requiera su terreno, dependiendo de su textura, estructura y topografía. Puede variar entre tres y doce horas por 3300 m².
- Riego parcelario según la técnica que cada uno desee, pudiendo usar composturas antes del riego, efectuar arreglos en el momento del riego o simplemente inundar el terreno hasta que se sature.

Derecho al uso de canales

- Es vital acceder al uso total del canal durante el período del turno; es decir, el usuario se siente “dueño” del canal y puede conducir el agua que desee. No es casual que cada canal tenga su nombre para identificar esa propiedad temporal y se halle bajo el control de un tomero, quien formaliza dicho derecho.
- Para ser usados, los canales tienen que estar en condiciones adecuadas. Por lo mismo, la mayor preocupación está en asegurar su limpieza y mantenimiento a través del sistema de “cargos”, que a la vez se constituye en la obligación mayor del usuario para alcanzar dicho derecho.

Derecho a la toma de decisiones

- Al pertenecer a uno o varios subsistemas de riego, cada usuario siente que esta condición le da derecho a opinar, sugerir, criticar, cuestionar o proponer acerca de cualquiera de las normas establecidas para la organización, reparto, sanciones, obligaciones o derechos.

Tipos de derechos al agua

Uso directo	Uso de canales	Toma de decisiones
<ul style="list-style-type: none"> · Riego parcelario cada uno a su manera; con composturas, sin ellas, por aniego o abandono. · Uso de caudales, tiempo y extensión a criterio del regante. 	<ul style="list-style-type: none"> · El usuario usa el canal exclusivamente, no lo comparte con nadie. · Uso intensivo del canal según los requerimientos de segundos cultivos. 	<ul style="list-style-type: none"> · Evaluación, en asambleas, de la calificación de los nuevos usuarios. · Ratificación de los derechos al agua. · Estrategias y decisiones sobre relaciones con instituciones.

PROCESO DE ADQUISICIÓN DE DERECHOS AL AGUA

Un primer paso, aunque no suficiente, para la adquisición de derechos al agua es poseer tierras en la comunidad. Además, el usuario deberá acogerse a dos obligaciones imprescindibles: cumplir con su aporte en las faenas de limpieza y asumir los cargos civiles y religiosos. Ambas obligaciones le confieren el ser reconocido y valorado socialmente por los demás usuarios y otras comunidades. Finalmente, recibe el beneficio de gozar de las prerrogativas que le otorgan sus derechos, tanto al uso del agua y los canales cuanto en la gestión del sistema.

Obligaciones	Sanciones	Legitimidad	Beneficio
Cumplir con las faenas de limpieza en cada sector.	- Amonestación y pago de multa en dinero. - Otorgamiento de turnos al final. - En casos de negativa no se le da agua.	Ser reconocido por el colectivo por su identificación con el mantenimiento del sistema de riego.	- Otorgamiento de un turno de riego con todos los derechos de usufructo.

CONDICIONES PARA MANTENER SUS DERECHOS AL AGUA

Conservación de los derechos al agua:

- Los que están al día con sus faenas.
- Los que han pasado los cargos tradicionales.
- Los que están empadronados en el Padrón de Regantes.

Requisitos para ser usuario:

- Que tenga terreno de cultivo, sin importar que esté o no empadronado, sea o no comunero o pertenezca a otra comunidad.
- Puede interrumpir su condición de usuario durante el tiempo que dure su ausencia, para luego recobrarlo al “igualarse” en sus obligaciones.

En caso de que un comunero tenga faltas en la comunidad, este aspecto no invalida su condición de usuario y le confiere todos sus derechos bajo el criterio de que “no se le puede sancionar con el agua, porque el agua es vida”.

Esto demuestra que la organización de regantes mantiene su autonomía respecto de la organización comunal, y que no hay articulación entre las obligaciones y derechos de uno y otro.

DERECHOS ALTERADOS POR LA INTERVENCIÓN

Pese a que al principio sintieron que la presencia institucional fue cordial y de mucho entusiasmo, a medida que pasaba el tiempo los usuarios se fueron desencantando por la actitud impositiva de los ingenieros y su política de trabajo. El PRODERM se atribuyó la condición de “único propietario de la comunidad” de todos los terrenos en toda su extensión, sin considerar la opinión de los comuneros para los trazos de los reservorios y otras infraestructuras como las ampliaciones de carreteras. Aquí se presentó el primer tropiezo, dado que los usuarios querían negociar esta cesión pero la institución no los consideró ni escuchó sus opiniones, lo que trajo como respuesta su indignación y finalmente el rechazo a la actitud de los ingenieros¹⁰.

Los campesinos no podían reclamar abiertamente, porque no tenían el amparo de la ley. Por eso se acabó el entusiasmo y por eso realizaban las faenas de mano de obra no calificada únicamente porque así lo obligaban los directivos, ya no voluntariamente. De esta manera comenzó a producirse una oposición férrea y oculta de algunos campesinos, especialmente de los afectados por la nueva infraestructura.

Para lograr la respuesta comunal, la institución prometió instalar un molino industrial en el riachuelo Sillota y construir una miniplanta hidroeléctrica, pero posteriormente se dijo que fueron llevados a otra comunidad “porque los usuarios no respondieron con las faenas”. Estos desencuentros abrieron aún más la brecha entre la población y el proyecto. Un efecto no deseado fue perder la identificación de los usuarios con las obras mejoradas por PRODERM, porque en ningún momento se mencionaba que la obra era de gestión de los usuarios, como tampoco se hacía el reconocimiento de su trabajo.

10. Como hecho anecdótico se tiene que luego de realizado el concurso de riego, cuando las parcelas quedaron expeditas para ser sembradas, los comuneros volvieron a surcar sus terrenos en actitud de “recuperar la propiedad de sus tierras, dado que los ingenieros las habían utilizado quién sabe con qué fines”.

Sobre la base de esta experiencia, en lo que sigue podemos confirmar las diversas formas como se adquieren los derechos al agua.

FORMAS DE ADQUISICIÓN DE DERECHOS INDIVIDUALES

Mediante la inversión en fuerza de trabajo

Es la forma más común de adquirir este derecho, dada la precariedad de las infraestructuras o la escasez del recurso. Las comunidades requieren de un mantenimiento constante de sus canales, por lo que exigen de los usuarios su aporte físico mediante faenas. Este aporte requiere de una obligatoriedad de la cual casi nadie se excluye.

Mediante gestiones realizadas

Se logra a partir de los trámites, gestiones, oficios, exigencias, viajes y todo lo que se denominan “costos de transacción”. Es decir, aquellos esfuerzos que deben ser emprendidos para hacer posible las labores de transformación de los miembros de la organización de riego. Se trata principalmente de actividades de coordinación, información, administración y control, tanto al interior de la organización cuanto en el entorno¹¹, que realizan los directivos y líderes comunales para lograr el mejoramiento, la construcción o la gestión del riego.

Mediante compensaciones materiales

Este derecho es aplicado principalmente a los *mistis*, pequeños propietarios o ex hacendados que son usuarios del riego aun sin residir permanentemente en la comunidad, por lo que no aportan con faenas; sin embargo, sus aportes económicos en dinero o materiales de construcción (palos, fierros, cemento) les permiten compensar sus faltas y ser empadronados o reconocidos ante los demás como usuarios. En otros casos su compensación es simbólica y de tipo transaccional: ayudan a la comunidad a realizar trámites en la ciudad gracias a sus

11. Por ejemplo, la convocatoria y realización de asambleas, la elaboración de notificaciones, la organización de faenas, la determinación de la cuota de agua, el diseño de un nuevo reglamento, la elaboración de planes anuales de trabajo, la visita a una institución de apoyo, la discusión y aprobación de acuerdos, la participación en eventos, la detección de daños en la infraestructura, la medición de disponibilidad de agua, la recaudación de cuotas, el manejo de libros y de bienes, la realización de adquisiciones, etcétera (Pitch 1997).

influencias y a sus relaciones con autoridades, o entregan préstamos económicos a la comunidad.

Mediante compensaciones por “prestigio” ganado

Se otorgan derechos a los comuneros para ocupar los primeros lugares en el Padrón de Regantes en razón de las siguientes consideraciones:

- Ser antiguo comunero fundador.
- Ser dirigente con experiencia.
- Haber “pasado” cargos religiosos.
- Haber prestado servicios en la hacienda.
- Haber desempeñado cargos en la comunidad.

Si el agricultor demuestra seriedad con estos compromisos, sus derechos devienen hereditarios y transferibles de padres a hijos; en caso contrario estos derechos se relativizan y pueden ser renovables en la medida en que el usuario trasgreda las normas o estas sean modificadas por circunstancias exógenas, como cambios en la estructura agraria (privatización del agua y de tierras). No es casual entonces que cada uno o dos años las comunidades procedan a realizar el empadronamiento general de usuarios, en virtud del cual la organización califica a manera de “refrescar” los derechos y obligaciones de los antiguos y de los nuevos regantes. Así, durante días enteros realizan cómputos personales sobre el cumplimiento o no de los siguientes requisitos:

- a. Participación en faenas.
- b. Pago de cuotas y tarifas de agua.
- c. Justificación de sus derechos adquiridos.
- d. Participación en asambleas y reuniones de la organización.
- e. Participación en los rituales del agua.

La obligatoriedad de participar en faenas se refiere tanto a las de construcción de canales cuanto a las de mantenimiento. El pago de cuotas y tarifas de agua es esencial en la medida en que garantiza el sostenimiento económico de la organización; por lo mismo, el control es por campaña, por cultivos o por área regada.

En el caso de la justificación de los derechos adquiridos, se refiere al cumplimiento de tareas y obligaciones impuestas por la organiza-

ción a los usuarios, como trámites, encargos, viajes y reparaciones. Sobre la participación en asambleas y reuniones, este es un requisito esencial, dado que es allí donde se informan, debaten, toman acuerdos y deciden las normas esenciales para el funcionamiento del sistema en sus aspectos técnicos y sociales. Finalmente, se obliga también a asumir funciones rituales en los casos en los que estas prácticas perviven; así, cada comunero, en forma rotativa, debe costear los gastos de la comunidad en el ritual de “pago al agua”, normalmente vinculado a la faena de limpieza.

FORMAS DE ADQUISICIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS

Se refiere a grupos de familias que logran colectivamente “ganar” ciertos derechos sobre el agua que les brindan cuotas de poder y toma de decisiones sobre la gestión de este recurso respecto del conjunto de usuarios de todo el sistema. Por lo mismo, muchos grupos de familias logran conquistar determinados derechos, a partir de dos hechos:

- Derechos derivados de los “usos y costumbres” por vivir cerca de las fuentes de agua, lo que otorga a las familias o grupos determinadas prerrogativas de propiedad o usufructo sobre los que viven aguas abajo.
- Derechos logrados mediante inversiones, es decir, realizar gastos (en dinero, fuerza de trabajo o materiales) para habilitar tramos del canal deteriorados, de modo que pueden imponer o sugerir determinadas ventajas sobre los “simples” usuarios.

Este tipo de derechos es adquirido especialmente en los sistemas en los que la infraestructura es grande. Así, en el proyecto Sambor (Huarcocondo-Anta) el canal tiene una extensión de 25 km con problemas de deslizamientos en la cabecera y beneficia a cuatro comunidades (Sambor, Huarcocondo, Rahuanqui y Zurite). Sambor se halla ubicada en el piso puna y las otras tres en el piso quechua. Huarcocondo y Rahuanqui mantienen rivalidad con la comunidad de la cola (Zurite); las dos primeras comunidades se atribuyen derechos de “paternidad” sobre las aguas y condicionan a la última para que realice una serie de trabajos muy onerosos. La comunidad de Sambor reivindica una serie de derechos de “propiedad” basados en que toda la vida ha

“cuidado” el canal de los derrumbes y lo ha ido manteniendo constantemente. Este hecho ha sido reconocido por las demás comunidades, que le otorgaron un caudal fijo para su uso permanente con la condición de que comunique cualquier daño de consideración.

Los comuneros de Huarcoondo consideran que ellos son la “madre” del canal y, por consiguiente, pueden disponer de él con todos los derechos de disfrute e incluso desperdicio en contra de los de la cola (en la noche frecuentemente tapan el caudal que le corresponde regar a Zurite y lo hacen discurrir por las calles). Para las faenas de limpieza han decidido hacerlas por tramos; el primer tramo, el más lejano, más largo y difícil se lo han otorgado a los de Zurite, “para que les cueste usar el agua”¹².

En resumen, se puede decir que en el mundo andino los derechos de agua tienen connotaciones que trascienden lo físico, lo puramente técnico; también intervienen factores de rivalidad, competencia, odios, rencillas, que tienen que ver directamente con las actitudes de las personas.

Volviendo a la adquisición de derechos de agua, los usuarios de los sistemas de valle tienen un estilo más ciudadano de elaborarlos; lo hacen de forma más “legal”, basados en la legislación de aguas y en las normas del distrito de riego, y recurren a estas instancias frecuentemente.

En las comunidades de altura, en cambio, y especialmente en las más alejadas, los derechos de agua tienen una connotación “propia-mente andina” (por lo general al margen de las leyes formales), con un carácter de sacralidad y de mucho respeto de todos los usuarios. Así se desarrollan las redes y relaciones sociales de las familias, y en ellas el control social es esencial para el cumplimiento. De ahí que constituyan referentes culturales que todos deben acatar.

Tipos de derechos de agua

Reconociendo la particularidad de cada uno de los sistemas andinos de riego, definidos por características topográficas, sociales, históri-

12. Estas acciones reflejan una suerte de compensaciones y resarcimientos de Huarcoondo respecto de Zurite por razones de rivalidades originadas porque los principales hacendados del primer pueblo son del segundo, y además porque Zurite cuenta con más organización y servicios que Huarcoondo.

cas, productivas y culturales, en ellos los derechos de agua se construyen de manera específica según variables; por ejemplo:

- Origen: Canal tradicional o recientemente incorporado al riego.
- Estado: Canal con infraestructura rústica o mejorado.
- Gestión: Canal autogestionado y autofinanciado o con apoyo institucional.
- Producción: Predominantemente para autoconsumo o para el mercado.
- Usuarios: Principalmente campesinos indígenas o varios tipos de productores.
- Tamaño: Canal pequeño o de grandes proporciones.
- Uso: Propio, comunal o intercomunal.
- Distribución: Simple o compleja.
- Distancia: Con fuente cercana o muy lejana.

Estos y otros factores son los que determinan, en última instancia, la especificidad de los derechos de cada sistema, la forma de construirlos, recrearlos, mantenerlos, consolidarlos o modificarlos. Por lo tanto, sería muy farragoso abundar en cada uno de ellos. Sin embargo, a manera de ilustración presentamos resumidamente el caso del proyecto Chillca.

El proyecto Chillca está ubicado en la provincia de Urubamba (Valle Sagrado de los Incas), a una altitud de 2750 msnm. Abarca un área de 374 ha con doscientos noventa y dos usuarios; predomina la producción maicera, tanto de maíz choclo como de maíz grano para la exportación. Esta situación hizo que los agricultores de cinco sectores (dos comunidades, dos asociaciones de pequeños propietarios y una ex cooperativa) solicitaran el mejoramiento de la infraestructura existente. Tres de estos sectores gozaban de abundante agua y los otros dos padecían de escasez. La institución que intervino –sin mayor estudio social– planteó trasvasar las aguas de una quebrada a otra, dado que en la primera abundaba el recurso y en la segunda escaseaba, sin antes percatarse de los efectos que dicha obra tendría en el futuro.

El problema aflora en el proceso de ejecución del proyecto, porque los usuarios observan que las dimensiones de las obras de trasvase no están de acuerdo con sus expectativas (mayor diámetro de las tuberías de conducción). Este hecho fue reforzado por la escasa co-

municación entre el equipo técnico y los usuarios. Los sectores beneficiados (Palomar y Chillca), con mayores niveles de organización, apoyaron el planteamiento hidráulico sobredimensionado, sin percibir que lesionaban los “derechos al agua” de los ancestralmente poseedores (Piscacucho, Olmirón y Tiaparo). Así, estos se sintieron traicionados por el proyecto, que no cumplió con los acuerdos iniciales, y también desbordados por su débil organización, dado que el agua era usada a libre demanda.

En esas condiciones, la expectativa de los dos bandos acerca del proyecto era diferenciada: para Palomar y Chillca, la única forma de acceder al recurso hídrico era por intermedio de la institución, a través de la ejecución del proyecto, mientras que para Piscacucho, Olmirón y Tiaparo solamente era el revestido de sus canales para evitar las pérdidas y disponer de bocatomas.

El conflicto surgió cuando los afectados no aceptaron la distribución del proyecto; al contrario: cerraron sus captaciones, no permitieron el trasvase de sus aguas y pidieron a la institución que se retire, porque “ya mucho conflicto había generado”. Luego de sucesivas negociaciones intervino un nuevo equipo con una visión más participativa que trabajó soluciones a partir del descubrimiento de un conjunto de hechos que “abrió los ojos” al proyecto.

Debido a que la reforma agraria dejó procesos inconclusos, existían rivalidades y rencillas por tenencia de tierras entre usuarios de los diversos sectores; el individualismo era muy alto, y se vio incrementado por la predominancia de pequeños propietarios.

Había entre los sectores afectados un gran número de mujeres viudas, quienes tenían altos índices de analfabetismo y edad madura, lo que hacía difíciles las negociaciones.

Los más interesados en el cambio eran jóvenes usuarios que deseaban acceder al agua dados los pocos recursos con que contaban.

La “madre del cordero” del conflicto era la competencia económica por el mercado del choclo, pues los primeros sectores que cosechaban obtenían mejores precios, y las personas que comercializaban eran las viudas.

De esta experiencia se extrajeron muchas lecciones, pero el principal aprendizaje fue que antes de la intervención institucional debie-

*ron conciliarse los derechos al agua individuales y colectivos, lo que hubiera evitado seis años de conflictos*¹³.

Del conjunto de experiencias, tanto de los sistemas de altura como de los de valles, se puede afirmar dos conjuntos de derechos predominantes en las comunidades andinas de la Región Inka: derechos sobre el uso de canales y derechos para tomar decisiones.

Derechos sobre uso de canales

En las fuentes principales: Derechos de acceso a la bocatoma. Estos se dan especialmente en sistemas grandes, donde las presiones por el agua son fuertes, lo que obliga a los usuarios a plantear estrategias diversas para asegurar su acceso al agua. Por lo mismo, pugnan por conseguir derechos para tener turnos o *mitas* de agua en determinados días, en mayor cantidad de horas y con el mayor caudal posible.

Por sectores: Derechos para el acceso a los canales laterales. Son planteados y negociados en función de la cercanía o lejanía de los canales secundarios; por lo mismo, los usuarios buscan en forma individual o grupal lograr derechos que les permitan contar con agua en el volumen requerido y en el momento oportuno.

En el nivel parcelario: Derechos individuales en la chacra. Esta es la “máxima aspiración” de los usuarios para disfrutar en exclusividad del agua y utilizarla finalmente en su parcela durante ciertas condiciones (de tiempo, caudal, frecuencia) dadas por la organización.

Derechos para tomar decisiones

Se refiere al conjunto de derechos que adquieren los agricultores para decidir sobre tres grupos de aspectos primordiales para la operación del sistema y para su propia economía:

Sobre el funcionamiento del sistema

- Determinar el manejo de las cuentas; el uso, destino y control de las cuotas de agua.
- Determinar las sanciones en caso de robos y en los conflictos sobre ausencia a las faenas y asambleas.

13. Corresponde a la experiencia del Plan Meriss Inka trabajada por el antropólogo Mario Herrera.

- Determinar acuerdos para el reparto del agua
 - Qué modalidad de riego se va a aplicar.
 - En qué sector se iniciará el turno de riego.
 - Quiénes van a regar primero.
 - En qué fecha le toca regar a cada uno.
 - Con qué frecuencia puede regar sus terrenos.
 - Con qué caudal va a regar.

Sobre modificaciones en las normas

- Cambios en las tarifas, en los turnos de riego, en los tiempos, en los caudales.
- Cambios en las modalidades de distribución.
- Cambios en la organización de usuarios.

Sobre gestiones externas

- Referidos al mejoramiento o ampliación de la infraestructura o área irrigada.
- Sobre las transacciones con instituciones.
- Sobre compromisos de trabajo con agentes externos (municipios, Estado, ONG).

Estas decisiones son básicas en la medida en que cada usuario asume el control de un pedazo de la gestión del sistema, es decir, se siente partícipe de una cuota de poder para discutir, proponer, persuadir, imponer o manipular determinados acuerdos en provecho propio. Por lo mismo, a través de este derecho el usuario tiene la oportunidad de conquistar determinadas prerrogativas, sea en forma individual o grupal, dependiendo de su “correlación de fuerzas” (poder económico, nivel de educación, capacidad de liderazgo, capacidad de trabajo, responsabilidad, cumplimiento, estima y confianza de los demás, etcétera).

En conclusión, los derechos de agua en los Andes cusqueños tienen una serie de connotaciones importantes como:

- Los derechos son establecidos colectivamente, y todos pueden participar libremente en la formulación de las normas, de preferencia de manera oral. No es casual que en los libros de actas de las comunidades se hallen consignados sólo 20 por ciento de los acuerdos y normas establecidas. Las demás no son escritas.

- Cada uno de estos derechos es el resultado de una serie de transacciones, consensos y negociaciones de “tira y afloja” entre los usuarios según sus intereses, ambiciones y objetivos productivos, sociales, económicos y a veces ideológicos (preeminencia, prestigio, “respeto”), durante períodos de pugnas, alianzas y conciliaciones entre grupos sociales por alcanzar mejores acomodos sobre dotación de agua, turnos y frecuencias, que pueden cambiar constantemente según el ritmo de estas transacciones.
- El conjunto de normas establecidas para el uso, acceso y manejo del agua es un proceso vivo que actúa dentro de la dinámica social del grupo y tiene una aplicación directa. Por lo mismo, los derechos de agua son recreados constantemente por la comunidad, debido a factores de relación social o por factores productivos; por ejemplo, mejores precios de productos que demandan un uso intensivo del agua o nuevas leyes.
- La aplicación predominante de los derechos es personalizada; la relación es cara a cara, tanto para la sustentación del conflicto y la deliberación por la comunidad cuanto para la solución definitiva. En casos extremos, al no resolverse en esta instancia recurren al derecho formal, y si no es resuelto allí vuelven al primero. Por lo mismo, el incumplimiento de los derechos fijados o la trasgresión abierta tienen sus sanciones expresadas en la agresión verbal, el chisme, los insultos, el desprecio o la frialdad.
- Finalmente, un aspecto que es importante resaltar: los derechos de agua funcionan eficientemente en los casos en los que el agua es escasa. En las comunidades donde existe recurso abundante el acceso es por lo general libre; por lo tanto, se hace innecesario establecer dichas normas.

Sanciones establecidas

Si entendemos que las sanciones son la otra cara de la medalla de los derechos de agua, existe un conjunto diverso de mecanismos de control y sanciones para reprimir las faltas, que sirven como represión e indicadores de continuación o restricción de los derechos adquiridos. Se encuentran codeterminados por las normas comunales y son aplicados y acatados según sea el grado de organización interna existente. Así, las organizaciones comunales y de regantes han establecido

diversos tipos de sanciones, que van desde las de aplicación rápida e inmediata hasta las de tipo disuasivo que nunca se aplican pero que sirven para evitar probables conflictos o preferencias. A continuación se señalan las sanciones más comunes en los sistemas campesinos:

1. Multas en dinero.
2. Pago en especies.
3. Regar al último.
4. Suspensión del riego.
5. Compensar la falta.
6. No hay sanción.

Las “multas en dinero” y el “pago en especies” se aplican en los casos de incumplimiento de las faenas de limpieza en casi todos los sistemas de riego, de piso de altura y de valle; sus montos o cantidades se fijan en asamblea. Esta modalidad se aplica en casos de escasez relativa, y su organización está más o menos establecida y funciona regularmente.

La sanción sobre “regar al último” se aplica en los casos en los que no se respeta el turno de riego, correspondiente a sistemas donde existe escasez aguda del agua; dada la presión social, las normas son bastante estrictas y acatadas por todos los usuarios.

En cuanto a la “suspensión del riego”, por lo general esta norma no se aplica, porque el riego es vital para el agricultor y su falta traería serias consecuencias para su economía; pero cumple una función disuasiva y de formalización del acatamiento. Por ello, los usuarios sancionados con el corte de agua solicitan en asamblea se reconsidere tal medida, luego de lo cual se los castiga con regar al último, más una multa en especies. Las últimas sanciones, de compensación de la falta o la inexistencia de sanciones, se aplican en sistemas con recurso agua abundante.

Un aspecto a tener en cuenta es el hecho de que las sanciones se aplican de acuerdo con el tipo de usuario. Esto significa que en la mayoría de los sistemas tradicionales las sanciones son diferenciadas según la condición étnica o de clase del usuario. Veamos algunos casos.

En muchas comunidades de Paruro (Cusco), pese a que el recurso es escaso, las sanciones por inasistencia a faenas son aplicadas con

todo rigor a usuarios campesino-indígenas, no así a los propietarios particulares de extracción mestiza. La razón es que los *mistis* compensan sus faltas en efectivo a fin de año, o colaboran con la comunidad con bienes o sirven de enlace para gestionar asuntos de la comunidad en la ciudad. En otros casos, estos propietarios, al gozar de poder económico o político en la zona, simplemente se niegan a cumplir con las normas establecidas. Frente a esto, la comunidad opta por una aceptación resignada. En las situaciones en las que la organización comunal posee una alta institucionalidad, tiene poder¹⁴ y no se permiten estos abusos. Logra imponer sus normas condicionando a los pequeños propietarios a cumplir los acuerdos. Sobre estos existen innumerables testimonios.

FORMAS DE DISTRIBUCIÓN

En los Andes del sur del Perú, especialmente en la zona andina de la Región Inka, el fenómeno físico más saltante es la topografía variada y accidentada, sobre la cual los campesinos comuneros han desarrollado complejos sistemas agroecológicos en los que el riego es un factor fundamental.

Así, han diseñado determinadas formas o modalidades distributivas del agua de riego para cada circunstancia productiva, las que están sujetas en casi todos los casos a dos factores: la escasez del agua y los ciclos de producción agrícola.

Sobre la base de estos dos pilares se edifica todo el andamiaje organizativo y distributivo de un sistema campesino. Dichos pilares están articulados a variables de tradición cultural y entorno socioeconómico, sobre las cuales las comunidades han establecido formas específicas y a veces muy complejas de reparto que han podido implementar gracias a sus sistemas organizativos. Respecto del sistema de riego, lo que hemos podido apreciar en nuestra investigación es que existen diferencias sustanciales en las formas de reparto

14. Es bastante cohesionada; hay una dirigencia bien preparada con ciertos niveles de politización, y los usuarios presentan altos niveles de escolaridad.

del agua tanto para las comunidades del piso de altura cuanto para las del piso de valle. Veamos.

Sistemas de zonas altoandinas	Sistemas de zonas de valles interandinos
<ul style="list-style-type: none"> - Toma libre - Inscripción en la bocatoma - Según padrón de regantes - Según ubicación de parcelas - Por sectores - Turno fijo 	<ul style="list-style-type: none"> - Toma libre - Turno flexible - Reparto por tandas

REPARTO EN ZONAS ALTOANDINAS

Toma libre

Llamado también riego a demanda libre, es cuando el usuario que desea regar se dirige a la toma y agarra la cantidad de agua que quiere y por el tiempo que demande terminar de regar su parcela (sin importar su tamaño). Esta modalidad se da principalmente en los lugares donde el recurso es abundante y no hay necesidad de establecer mecanismos de control u organización para acceder y disponer del agua de riego. No existe organización de regantes, porque no la necesitan.

En las temporadas de preparación de terreno y siembra la toma libre se formaliza un poco. El que llega primero a la bocatoma o captación tiene derecho a regar primero, y así sucesivamente van regando los que siguen (en promedio cinco a seis al día); mas no hay presencia de conflictos ni robos de agua. Para los casos de segundos cultivos (riego en épocas de escasez), el acceso vuelve a ser a demanda libre. De los ciento veinte sistemas estudiados, con esta modalidad solo riega 2 por ciento. Tan pequeño porcentaje se debe a que en los pisos altoandinos son escasos los lugares donde el agua es abundante y, paradójicamente, son estos mismos los que tienen menos áreas para ser irrigadas.

INSCRIPCIÓN EN LA BOCATOMA

Para este reparto ya existen formas organizativas simples. Por lo general la comunidad nombra a una persona encargada de la distribución, a la que denominan tomero, regidor o *unu kamayoq*. En los meses de mayor demanda esta persona espera en la bocATOMA a los usuarios, quienes van de madrugada y reservan su turno anotándose según orden de llegada. Se registra un promedio diario de cuatro a seis usuarios que riegan uno detrás del otro.

Esta forma de reparto funciona en sistemas campesinos pequeños, en los que los agricultores poseen pequeñas parcelas (en promedio 0,3 ha) y el recurso agua está disponible regularmente durante todo el año. Por lo general el riego que practican es para una sola vez al año para el riego de machaco. En las épocas cuando ya no se requiere el agua (de diciembre a julio) el reparto se hace por demanda libre.

Según padrón de regantes

Aquí la organización de regantes tiene altos mecanismos de control y decisión sobre los usuarios, a quienes califican y reempadronan antes del inicio de la campaña, con base en criterios de cumplimiento de faenas, asambleas, obligaciones, aportes, cuotas, no tener faltas, no haber estado en conflictos, etcétera. Es sobre este *ranking* que deciden turnos según orden de lista para cada agricultor.

La ubicación dentro del padrón de regantes o comunal es fundamental, dados los períodos estacionales de las siembras, porque les permite sembrar con oportunidad, cultivar siembras adelantadas e incluso volver a repetir el turno; por tanto, los usuarios buscan ubicarse en los primeros lugares del turno de regantes, con las consiguientes ventajas frente al resto.

Para acceder a estos lugares los usuarios deben mantener un mínimo de obligaciones cumplidas eficientemente, tanto en la organización de regantes cuanto en la organización comunal.

Esta forma de distribución, si bien organizativamente adecuada, es técnicamente ineficiente, dado que al priorizar el orden de lista el agua tiene que “saltarse” de un sector a otro, porque los usuarios manejan sus parcelas repartidas en diferentes pisos. Además, en virtud de la infiltración de los canales los tiempos de conducción son

muy lentos, por cuanto el agua tiene que ir y volver a cada instante de un sector a otro.

Según ubicación de parcelas

La distribución de acuerdo con este sistema es una de las más generalizadas, dado que a todos les toca, indefectiblemente, regar todas sus parcelas en el momento adecuado. Esto significa que a cada agricultor se le asigna un turno fijo en función de la colindancia de sus parcelas, sin importar su condición social o económica. La dotación de agua es inalterable, y el turno es de una sola vez regando en forma sucesiva, empezando en las partes altas y bajando parcela por parcela hasta completar todos los sectores.

Lo peculiar de esta modalidad es que el riego por parcela es por única vez; por lo tanto, no existe control alguno sobre los tiempos de riego. Este es ilimitado, pues se riega hasta acabar la parcela, sin importar tampoco el tamaño del terreno. Luego el agua se traslada a otro sector y así sucesivamente hasta acabar con toda el área irrigada de la comunidad. Esta forma de regar ha sido ideada para ser aplicada en comunidades grandes con numerosos sectores y donde el agua es escasa. Pasada la época de siembra los turnos se hacen flexibles.

Por sectores

Es aplicado mediante repartos por turnos (sean estos rígidos o no). Aparte de las razones de tipo social (uso, oportunidad, derechos, equidad y orden), esta modalidad es decidida por razones agronómicas, es decir, se busca que las familias tengan acceso a determinadas zonas de producción donde se hallan repartidas sus parcelas.

Por lo mismo, es esencial hacer coincidir las fechas de riego con las fechas de inicio de siembras (tempranas o grandes). Estas fechas están en función de determinados nichos ecológicos y microclimas que los campesinos conocen bien, donde solo puede producir determinados cultivos y de determinada variedad.

Por lo mismo, no es casual que el sistema de reparto por sectores tenga forma “ascendente” o “descendente” –o ambas–, en forma alternada cada año.

El riego descendente es aquel que se inicia en las partes altas de la comunidad y va bajando hacia las pampas. Las razones para este tipo de riego son:

- Se puede aprovechar la infiltración de los terrenos regados cuya percolación del agua aparece en los terrenos de los bajíos.
- Cuando las tierras son de tipo franco-arenoso.
- Facilita el avance de los turnos de riego, que son cortos y de poco caudal, dada la pendiente.

El riego ascendente, por el contrario, se inicia en las pampas y va subiendo sucesivamente hasta terminar en las partes altas. Es realizado porque las heladas tienen una presencia constante a lo largo del ciclo agrícola y caen con más fuerza en la parte baja. Conviene entonces regar primero estas tierras con el fin de asegurar los cultivos. Los terrenos de las laderas o quebradas presentan por lo general microclimas, lo que les permite acelerar la maduración de las plantas (por ello es posible regarlos tardíamente). Aquí el recurso es relativamente escaso.

Una variante de esta modalidad consiste en regar por “mitades”: el agua de un sector se divide en dos partes, de tal manera que los turnos ascendentes o descendentes se realizan internamente dentro de cada sector y pasan a los demás sucesivamente. Esta forma se aplica en comunidades de gran tamaño y con sectores físicamente diferenciados. Esto demuestra que el campesino hace una priorización de las zonas de producción de alto riesgo: empieza por las zonas maiceras, luego pasa a los papales, a los quinuales y finalmente termina en los trigales.

Turno fijo

La condición previa para que los usuarios adopten esta modalidad es que la organización de regantes sea bien “fuerte”, es decir, posea todos los mecanismos, normas, estructura y organicidad para hacer cumplir los acuerdos y aplicar las sanciones del caso. En los sistemas en los que se aplica esta forma, los roles y turnos de riego son establecidos mediante una lista rígida, de manera que el que no riega en su oportunidad pierde ese derecho y es castigado a regar al último. Por lo tanto, está prohibido transferir el turno a terceros.

Esta modalidad es aplicada en algunas comunidades de altura donde el recurso es extremadamente escaso y las condiciones agroecológicas son muy precarias (suelos escasos, frágiles y pobres; clima adverso; topografía accidentada; agricultura en ladera).

REPARTO EN ZONAS DE PISO DE VALLE

Toma libre

En los sistemas de valle el riego a demanda libre es similar al de los sistemas de altura, con la diferencia de que son establecidos en situaciones de escasez de agua. Esto le da una característica conflictiva de nacimiento, tal como efectivamente ocurre: son frecuentes los robos, peleas, imposición de la ley del más fuerte, mecanismos de coerción, prebendas, etcétera. La única razón que hemos encontrado para explicar que esta modalidad siga vigente es la desarticulación social de las organizaciones existentes. Nos explicamos. El proceso de reforma agraria impuesto forzosamente sobre comunidades campesinas, grupos de parceleros o pequeños propietarios dio pie a la formación de cooperativas a las que se les obligó a adoptar un modelo asociativo que no querían. Con los cambios en el agro nacional este proceso se ha ido desestructurando, de tal manera que ya no existen cooperativas. Las tierras han sido parceladas, con lo que las opciones organizativas han sido debilitadas al extremo de que cada agricultor opta por una salida individualista en un contexto competitivo y enormemente diferenciado.

Por tandas

Esta modalidad consiste en que los regantes se reparten el agua por días fijos. A cada agricultor se le asigna un turnado exclusivo que puede durar de uno a cinco días según la extensión de su terreno, durante los cuales puede usar libremente todo el caudal de agua sin que nadie lo interrumpa ni le robe el agua.

Los orígenes de este sistema los encontramos en el régimen de hacienda: el propietario destinaba tandas preferenciales para regar sus tierras durante tiempos prolongados, y dejaba dos a tres días para la comunidad. En la actualidad esta forma de distribución es aplicada donde predomina la pequeña propiedad privada y el recurso es esca-

so; también en algunas comunidades de altura donde aún pervive el poder gamonal. Esta modalidad va asociada, en la mayoría de los casos, a formas de reparto por turno, de tal manera que riegan uno tras otro según el rol de regantes establecido.

Dentro de esta distribución se puede notar que las tandas son también diferenciadas; es decir, a los que poseen mayor cantidad de tierras les corresponde mayor número de días, y a la inversa; por lo mismo, es defendida a ultranza por los ex hacendados, pequeños propietarios y particulares, quienes pelean para defender antiguos y nuevos privilegios.

Turno flexible

Esta forma se presenta en los sistemas en los que la demanda sobre el agua es mayor y el uso del agua es intensivo, dada la producción de dos a tres cosechas por año y la variedad de cultivos que se producen en los pisos de valle. Esta forma distributiva busca ordenar el turnado en función de un rol determinado por sectores, de modo que al interior de cada sector se establece una lista para que los usuarios vayan accediendo al recurso. Luego de terminado el turno el agua “vuelve” y se inician de nuevo los turnos en el mismo orden anterior.

Estos turnos se respetan en la medida en que el usuario no pierda su derecho por no haber regado en su turno correspondiente; por lo mismo, el regante puede alquilar, transferir o vender su turno a otro. Esta situación a veces se hace conflictiva, pues no se respetan los acuerdos y se presentan robos o apropiaciones ilícitas. Es necesario puntualizar que estas modalidades no se presentan en forma “pura”; por lo general los sistemas de riego, tanto de altura cuanto de valle, adoptan modalidades mixtas debido a sus características socioculturales y agrológicas, entre las que se puede mencionar el uso compartido de fuentes de agua diferentes, la tradición histórica de la comunidad, el grado de organización y la ubicación de los sectores de producción.

Tal es el caso de la comunidad de Ccachiqata (Valle Sagrado), donde conviven tres formas de reparto –toma libre, turnos flexibles y tandas– que están en función de sus fuentes hídricas: el río Vilcanota, un riachuelo y manantes, respectivamente. Los usuarios del río utilizan el agua de acuerdo con sus necesidades agronómicas del momento y riegan libremente. En tanto, los “turnos” son aplicados para el

reparto del riachuelo y son controlados por un tomero. Finalmente, el sistema de “tandas” es aplicado al riego en ladera; dada la escasez, almacenan el agua en manantes que son asignados a cada familia por dos a tres días hasta que terminen de regar su parcela.

Un aspecto por resaltar es que en todos los casos descritos los usuarios utilizan todo el caudal de agua captado; en ninguno funciona el riego a “flujo continuo”, tan voceado por los diseñadores de sistemas mejorados.

Asimismo, es pertinente mencionar que en los sistemas de altura se concede un solo riego por campaña, para el riego de machaco, que es luego complementado por las lluvias. En tanto, en los sistemas de valles interandinos los riegos son permanentes durante el año para machaco, riegos suplementarios y segundos cultivos. Ello explicaría por qué en las partes altas, luego del período crítico (de agosto a noviembre), las modalidades devienen en “toma libre” o “turnos flexibles”. En cambio, en los valles las formas de reparto siguen siendo por lo general las mismas.

A manera de resumen, el cuadro adjunto nos muestra las modalidades de reparto del agua que adoptan las comunidades a lo largo del ciclo agropecuario.

MODALIDADES DE DISTRIBUCIÓN DEL RIEGO CAMPESINO

Ubicación	Para riego machaco	Para riego suplementario	Para dos cultivos
Piso de altura	Inscripción en la bocatoma	Toma libre	Toma libre
Piso de altura	Según padrón de regantes	Toma flexible	Toma libre
Piso de altura	Según ubicación de parcelas	Turno flexible	Toma libre
Piso de altura	Por sectores	Toma libre	Toma libre
Piso de altura	Turno fijo	Turno flexible	Toma libre
Piso de valle	Toma libre	Toma libre	Toma libre
Piso de valle	Turno flexible	Turno flexible	Turno flexible
Piso de valle	Por tandas	Por tandas	Turno flexible

NORMAS PARA EL TURNADO

Si partimos del principio de que una organización comunal o de regantes no se detecta por la existencia de una junta directiva sino por

su capacidad de elaborar y hacer cumplir las normas, una de las reglas establecidas en el caso de la distribución del agua son las normas para el turnado, entendido este como el derecho que le asiste a cada usuario de usar el agua bajo la modalidad de distribución que fuere.

Estas normas tienen una serie de peculiaridades que dependen, están en función o se sustentan en los niveles de organización; de ahí que estas reglas serán en unos casos democráticas y en otros desiguales, dependiendo del grado de cohesión y autogestión comunal. Las normas establecidas para los turnos de riego pueden ser clasificadas en cuatro tipos:

- riego de varias parcelas
- riego de una sola parcela
- riego de un topo
- riego según cultivos.

Riego de varias parcelas por turnos

Esta forma se presenta en los sistemas en los que el recurso agua es abundante, lo que permite al usuario captar el caudal que desea, llevarlo a su parcela y regar de dos a tres chacras al día. Se da en los casos en los que el número de usuarios es escaso y el sistema de riego de tamaño pequeño. Esta normatividad va asociada, por lo general, a sistemas en los que no es necesaria una organización de regantes y no existen conflictos de ningún tipo.

Riego de una sola parcela

Esta regla es acordada cuando el recurso agua es escaso y el número de usuarios alto. Aquí la norma establecida se adecua a esta situación. Cada usuario tiene derecho a regar una sola parcela por turno, sin importar el tamaño del terreno. El fundamento comunal para establecer esta norma es que todos los usuarios rieguen en su oportunidad, aunque sea una sola vez, con tal de que no se vean perjudicados. Por tal razón, los agricultores dan prioridad al riego en la parcela donde cultivan maíz (la mejor), dado que este producto cumple funciones fundamentales para la vida del agricultor: sirve como alimento en variadas formas, para elaborar chicha, para realizar sus intercambios de trueque y para fines mágico-religiosos.

Riego de un topo

Aquí las normas son bastante estrictas. Consiguientemente, la organización de regantes es mucho más “fuerte”, y goza del respeto de los usuarios. Bajo esta modalidad la norma es que cada usuario tiene que regar un máximo de un “topo”¹⁵ en su respectivo turno. Esta forma se practica en comunidades de altura donde el recurso agua es sumamente escaso pero cuyos niveles de organización son altos; de ahí que predomine un criterio democrático en el uso y acceso al recurso.

Para llegar a establecer por consenso reglas con esta rigidez, las comunidades han tenido que pasar por un complejo proceso de avances y retrocesos organizacionales y de cohesión interna, hasta establecer un acceso igualitario que tome en cuenta las diferencias entre las familias.

En estas comunidades el control comunal es predominante en casi todos los ámbitos de la vida social y económica, razón por la cual los intereses de las familias se subordinan a los comunales con el fin de dominar colectivamente un medio ecológico tan adverso. De ahí que la diferenciación social sea muy lenta y las interrelaciones productivas y culturales entre las familias bastante intensas. Las comunidades campesinas con estas características se localizan en lugares alejados de las ciudades y donde la influencia urbano-occidental es todavía escasa.

Riego según cultivos

Las normas establecidas para esta modalidad requieren también como condición *sine qua non* un alto grado de cohesión comunal y su hegemonía en la vida productiva de las familias; de ahí que sea la comunidad la que disponga que los turnos de riego se establezcan exclusivamente por cultivos. Así, en algunas comunidades, especialmente las de piso de altura, la norma es que cada familia ejecuta de dos a tres riegos, cada uno destinado a un cultivo, priorizados según la importancia que los campesinos les asignan: primer riego, maíz; segundo riego, papa; tercer riego, haba.

15. Medida campesina común a los andes sureños que equivale a 0,30 ha.

Hay que aclarar que cada riego es solo para el de “machaco” o riego de barbecho¹⁶. Aquí la norma establece que no importan el tamaño de la parcela ni el tiempo utilizado por el usuario. Lo importante es que destine el agua al cultivo que está asignado. Dado el control social, no pueden evadirse de la norma, por cuanto todos conocen las parcelas de todos y observan cotidianamente sus labores agrícolas.

Las razones para dicho control comunal sobre las decisiones productivas familiares son la existencia de zonas de producción bien diferenciadas (papales, maizales, trigales); para tener acceso a ellas las familias acuerdan las fechas de inicio de siembra y rotación de cultivos con el fin de evitar el daño de los ganados y los robos; y contar con la posibilidad de poner cultivos de segunda campaña.

GESTIÓN COMUNAL DEL RIEGO

Después de conocer las diversas normas existentes sobre el sistema de distribución y turnados, las preguntas que se desprenden son: ¿por qué en unos sistemas las normas son más relajadas y en otros casos son rígidas? ¿A qué se debe que en unos casos la organización comunal tenga más injerencia sobre las decisiones y en otros sistemas menos?

A manera de respuesta, podemos decir que las normas, estrictas en unos casos y relajadas en otros, dependen fundamentalmente de las características internas de la comunidad, de su institucionalidad, de sus potencialidades sociales, de la forma como resuelven organizativamente el manejo de sus problemas, de su tradición histórica, de la capacidad de sus líderes, de las formas como resuelven sus conflictos y de las condiciones con las que se enfrentan al exterior. Todo esto va a determinar que la organización de usuarios sea fuerte o débil.

Si entendemos a la comunidad como una institución sustentada en un conjunto de normas, la organización alrededor del agua se

16. Es el primer riego que el agricultor realiza luego de que la tierra ha descansado desde la última cosecha. Se ejecuta para la preparación del terreno.

constituye en el instrumento que posibilita el funcionamiento y la solución de conflictos, tratando, en lo posible, de satisfacer el interés común. Por ello, las relaciones entre las familias y la comunidad tienen el carácter de acuerdo de partes, cada una actuando en función de los intereses que defiende (véase el esquema adjunto).

LA COMUNIDAD	LAS FAMILIAS
Objetivos	
- Dotar de bienes y servicios a las familias	- Mejoramiento de sus ingresos
- Ejecutar acciones de interés común	- Progresar, aspirar a ser mejor
Funciones	
- Controlar los recursos comunales: agua, suelo, bosques, pastizales	- Reproducirse como unidad de producción y consumo
Organicidad	
- Sistema de cargos y autoridades	- Planificación de su producción
- Normas técnicas y sociales	- Desarrollar relaciones sociales
- Sistema de sanciones	- Concertar con las demás familias

Ello quiere decir que las familias aceptan las normas colectivas para el control y acceso de los recursos naturales mientras sean ventajosas para ellas; en caso contrario establecen otros acuerdos o los rompen (“patean el tablero”). No olvidar que cada familia busca obtener la mayor ventaja posible de la comunidad (contar con más tierras y ganado, acceder a más pastizales, etcétera) para, de este modo, “surgir” frente a las demás.

Es importante aclarar que lo comunal no es sinónimo de colectivismo, por cuanto lo colectivo solo funciona cuando se trata de objetivos de bien común, tales como obras de infraestructura, servicios, ayuda externa y otros, que tienen carácter temporal. Cuando estos objetivos se quiebran o no se cumplen (apropiación de fondos), la organización entra en conflicto, pues la norma ha sido rota. Ello significa que tendrá que pasar un período de transición hasta que se restablezca el orden otra vez.

No olvidar que una organización se detecta por su capacidad de atender sus conflictos, resolver sus problemas, hacer cumplir las nor-

mas, ejecutar obras, realizar asambleas, etcétera; aspectos que expresan objetivamente el interés colectivo. En conclusión, los roles que cumple la comunidad son fundamentalmente de protección y de servicio hacia las familias, redistribuyendo sus beneficios más o menos homogéneamente¹⁷. Las familias, por su parte, cumplen un rol productivo, planificando su economía permanentemente, y sus características (como las de toda unidad económica) son: crecer, competir y sobresalir frente a las demás, guardar celosamente sus “ventajas comparativas” (capacitación, técnicas nuevas de producción) y obtener el máximo provecho de los recursos comunales. En síntesis, las familias oscilan entre decisiones individuales y colectivas. La comunidad, por su parte, permite a las familias reproducirse física y socialmente, dotándolas de recursos naturales y de institucionalidad.

Se habla bastante de la necesidad de trabajar con organizaciones “fuertes” o de “fortalecer su organización” como situaciones óptimas que las instituciones esperan encontrar en las comunidades para implementar sus proyectos. Sin embargo, son raros los casos en los que los grados de organización estén, durante todo el tiempo, al tope. Lo normal es que las organizaciones (sean comunales o de regantes) fluctúen en su dinámica por razones de dirigencia, conflictos, ruptura de normas, contradicciones internas y otros; de ahí que habrá épocas en las que la respuesta campesina sea eficiente y en otras deficiente.

Esto nos lleva a replantear nuestras concepciones, a veces muy idílicas, respecto de la comunidad campesina y a reconocer que toda organización social tiene sus matices; es decir, que adolece de algunos elementos y tiene determinadas fortalezas.

En estas condiciones, el rol de la organización comunal sobre los asuntos del riego es esencial, dado que las familias, por separado, no lo pueden asumir. Así, la comunidad cumple labores de promotora, reguladora y conservadora de los sistemas hidráulicos; es decir, asume las tareas de construcción, operación y mantenimiento permanente. Por lo mismo, se ratifica el concepto de que el riego tiene una gestión colectiva pero su usufructo es privado.

17. Existe una amplia variedad de tipos de organización comunal, que van desde las más democráticas, donde la redistribución es armónica según la participación individual, hasta comunidades donde el interés común es solo un disfraz para seguir recibiendo los favores y apoyos externos.

MANTENIMIENTO DEL SISTEMA

Los usuarios campesinos utilizan como fuentes de agua riachuelos, manantes, lagunas, ríos y aguas de lluvia almacenada. Por lo general las infraestructuras consisten en captaciones rústicas y semirrústicas sobre la base de piedras, champas y ramas; sus canales son de tierra, piedra o calicanto. De ahí que uno de los problemas más frecuentes sea la precariedad de estas estructuras por estar sujetas a derrumbes, filtraciones y fallas constantes, lo que obliga a realizar constantemente tareas de mantenimiento o a solicitar apoyo de instituciones.

Otra característica es que los sistemas campesinos de riego son de tamaño pequeño, con fuentes hídricas cuya capacidad fluctúa entre los 5 y los 150 litros por segundo, con un promedio de tierras regadas de 30 a 400 ha y un número de usuarios de entre 50 y 600 familias. En sistemas de riego por aspersión el tamaño es más pequeño, incluso de uso familiar, con manejo de caudales mínimos entre 0,10 y 2 litros/segundo.

Considerando la magnitud de un sistema de riego, para el mantenimiento de la infraestructura se requiere del concurso de todos los usuarios a través de faenas colectivas, que varían según el tipo y complejidad de estas. Cuando se trata de sistemas pequeños las faenas se realizan, por lo general, una vez al año en fechas preestablecidas, antes del inicio de las siembras, en los meses de julio-agosto.

En los casos en los que las fuentes de agua son diversas y la infraestructura consta de varios canales principales, las faenas se realizan a través de los grupos poblacionales existentes (sectores, barrios, anexos), de modo tal que cada uno de ellos es autónomo para fijar fechas y la modalidad a adoptar. En otros casos, cuando el sistema es bastante grande y la misma fuente beneficia a varias comunidades, cada una de ellas se distribuye el tramo que le corresponde, coincidiendo generalmente con sus linderos.

La modalidad de faenas varía según el grado de organización comunal. En las alturas se acostumbra realizar bajo la forma de “cargos”, responsabilizándose al *carguyoq*, quien corre con los gastos de alimentación y bebida. Este cargo es rotativo y obligatorio. En otros casos es la comunidad la que financia estos gastos con los fondos comunales, o los faenantes ponen cuotas en el momento de la faena.

En los pisos de valle se acostumbra realizar las faenas “fríamente”: cada usuario cumple con su trabajo y luego se retira a comer o descansar, por lo que cada uno debe responsabilizarse de su alimentación y su bebida. Este comportamiento se origina en la inexistencia de una institución comunal o en un estado debilitado de relaciones sociales en las que se han perdido los elementos de cohesión social y cultural.

La modalidad más usada para la refacción de la infraestructura son las cuotas en dinero o especies aportados por los usuarios; en los sistemas de altura se acostumbra financiarla con el fondo comunal¹⁸, y son escasos los sistemas en los que se financian con cuotas o tarifas de agua. Este concepto aparece hace apenas quince años con la presencia del Ministerio de Agricultura y otras instituciones que promueven el desarrollo rural. La concepción constructiva y de mantenimiento de los campesinos tiene varias peculiaridades:

1. Cuando la comunidad es grande, y para facilitar la distribución a distintos sectores a la vez, los campesinos por lo general construyen varias bocatomas. Concepción diferente de la técnica que trata de homogeneizar la operación de los sistemas a los diseños hidráulicos “unitarios” (una sola bocatoma, un sistema telescópico, un solo sistema de reparto); al revés del criterio de “diversidad” que manejan los campesinos (sistemas variables, flexibles, reemplazables).
2. Las captaciones rústicas son construidas muchas veces previendo la necesidad de repararlas solo para la temporada de riego y no antes. Esto funciona en los casos en los que el ciclo agropecuario es rígido (una sola campaña por año); entonces el riego es de una sola vez, o se lo usa exclusivamente en meses fijos.
3. El mantenimiento es puntual; es decir, de acuerdo con la lógica andina solo se arregla aquello que se va a usar inmediatamente. En ese sentido, realizan las labores de mantenimiento de los canales en días o semanas previas al inicio de la campaña agropecuaria. En ellos no existe la idea de tener un canal limpio durante el año, excepto cuando hay segundos cultivos.

18. Son dineros resultado de la gestión económica de la comunidad, tales como cultivos en terrenos asociativos, alquiler de maquinaria, venta de ganado, alquiler de pastizales, utilidades de empresas, molinos, etcétera.

PRÁCTICAS IDEOLÓGICAS

Es interesante notar las diferencias existentes en el riego campesino. En los sistemas de altura, por ser más “tradicionales”, se mantienen con mucha fuerza prácticas rituales y mitos relacionados con el agua, dirigidos por especialistas (sacerdotes andinos). En los sistemas de valle estas prácticas ya no existen, dado el alto grado de mestizaje cultural y la interrelación cosmopolita con los elementos socioculturales de la sociedad mayor; lo que hay es un proceso intenso de incorporación de nuevos valores y el olvido (en los jóvenes especialmente) del pensamiento mítico andino.

Son frecuentes los ritos realizados en las fuentes de agua, que varían según la tradición cultural de cada zona y el “peso” simbólico que tienen estos ritos en la población. Dado que ambientalmente son las más vulnerables (se secan constantemente o disminuyen de caudal), reciben el mayor número de rituales y ofrendas de los agricultores, especialmente de los ubicados en zonas áridas o semidesiertas (es el caso de las provincias y distritos de las zonas altas del Cusco). El conjunto de estos rituales es realizado en fechas de alta importancia religiosa como el mes de febrero (carnavales), agosto (mes de la Pacha Mama) y en días previos al inicio del riego (julio). La parafernalia usada está íntimamente asociada a los cultos de fertilidad y, por lo tanto, a la feminidad. Por ello no es casual que mujeres (mayores y jóvenes) echen flores al agua, canten, lleven las ofrendas, sean las primeras en tocar el agua, bailen y “acompañen” al agua durante la ceremonia.

La importancia del agua en el mundo campesino es por demás evidente, pero no solo por razones agronómicas y económicas, sino porque la cosmogonía del agricultor está condicionada por su visión agrocéntrica del mundo. En ese sentido, el agua cobra un valor esencial dado que permite la reproducción de la vida, la continuidad de la existencia de los seres vivos y, más aún, hace posible que las divinidades de la religión andina se vivifiquen. No olvidar que el agua es vista como la “sangre de la Pacha Mama”; por consiguiente, sus venas son las que llevan los nutrientes a todo el organismo (tierra).

CONCLUSIONES

1. En el mundo campesino, las costumbres, valores, símbolos y signos se incorporan a la normatividad consensual. Por consiguiente, la organización del riego, así como los derechos de agua, se establecen dentro de esta matriz cultural.
2. La gestión campesina del riego solo es posible con una estructura organizativa en cuyo interior se desarrollan constantes negociaciones, arreglos y ajustes que, definidos en reglas y normas, se operativizan en normas de distribución y uso de agua. Estas normas tienen características específicas de cada realidad, que, a su vez, se hallan condicionadas por factores agroecológicos y de escasez del recurso que le van a imprimir una dinámica propia.
3. La modernidad (tecnología, infraestructura, organización, insumos, valores) que se lleva con la intervención no es recibida fríamente por los campesinos, sino que es procesada en su sistema social y cultural específico. Si la intervención corresponde a sus perspectivas de desarrollo la asimilan, pero no en su totalidad sino dentro de su racionalidad establecida. Si no corresponde, aparentan aceptación mientras dure la permanencia del proyecto y luego cambian el modelo impuesto y lo modifican de acuerdo con sus códigos socioorganizativos y productivos, en los que pueden incorporarse elementos externos sin inconvenientes.
4. Es imprescindible conocer las bases internas de la comunidad (el funcionamiento de su economía, sus relaciones sociales, su mundo cultural) para diseñar la infraestructura del riego y su gestión. Por lo mismo, la estrategia institucional debe estar predispuesta a negociar con los usuarios y a establecer mecanismos de concertación y arreglos. De otra manera seguiremos reproduciendo los modelos autoritarios, tecnocráticos y paternalistas, aunque los disfracemos de discurso participativo.
5. La experiencia de muchos proyectos fracasados nos enseña que la gestión del riego campesino es la forma más creativa y adecuada establecida por usuarios a su medio social y natural. Estos han desarrollado experiencias organizativas y de distribución a lo largo de procesos complejos de negociación permanente y de ensayo-error, hasta establecer arreglos sociotécnicos en los que el riego

se constituye en un factor de aglutinación permanente.

6. La sostenibilidad del riego campesino se asegurará con una nueva actitud institucional. A partir del reconocimiento de que la gestión de los sistemas de riego campesinos contiene una matriz cultural andino-occidental, debe consolidarse y reforzarse las redes sociales y económicas ya existentes y generar capacidades en la población desde una apuesta endógena: de adentro hacia fuera. Si logramos hacerlo, seguro que nos recordarán gratamente.

BIBLIOGRAFÍA

HOOGENDAM, P. y G. GERBRANDY

- 1998 *Aguas y acequias. Los derechos al agua y la gestión campesina de riego en los Andes bolivianos*. La Paz: Plural Ediciones.

PITCH, Joachim

- 1997 "La relación costo-beneficio en organizaciones de riego", en *Meriss al 2000*. Revista del Plan Meriss Inka N° 3. Diciembre.

ESCUELA REGIONAL DE CAPACITACIÓN PROFESIONAL EN RIEGO

- 1998 *Memorias de diez proyectos de riego*. José Solís, editor. Curso 1997. Cusco: GPER Inka.

SNV

- 1995 *Que florezcan mil organizaciones*. Lima: SNV.

SOLÍS, José

- 1994 *Efectos sociales y productivos del riego en comunidades cusqueñas*. Cusco: IMA.

TEMA III

PUEBLOS, VILLAS Y CIUDADES
INTERMEDIAS, GOBIERNOS LOCALES,
PROCESOS Y DINÁMICAS DE
DESCENTRALIZACIÓN Y
ARTICULACIÓN DE LOS ESPACIOS

ESPACIO, PODER Y MERCADO: PREGUNTAS ACTUALES PARA UNA VIEJA AGENDA

Jaime Urrutia

Luego de una década de autoritarismo y centralismo exacerbado, el Perú acaba de iniciar un nuevo ciclo en el que se potencian diversos actores sociales y se redefine la clase política gobernante con una visión que podemos llamar de redemocratización, aunque quizá el término correcto sea simplemente el de democratización. La crítica a la globalización económica reclama, entre otras cosas, la globalización por igual de los derechos humanos, la democracia, la solidaridad. En este nuevo contexto adquiere mayor importancia la opción tomada en el último SEPIA de revisar la reflexión existente sobre los espacios regionales y locales en la concepción de una visión futura del desarrollo local y regional como componente de una visión mayor del desarrollo nacional. Reaparece así, luego de casi una década, el debate sobre regionalización y descentralización.

Para cumplir con el encargo recibido, hemos preparado el presente balance tratando de vincular la discusión académica con la discusión política y los proyectos en ejecución. Además del resurgimiento del debate sobre descentralización, existen en el Perú numerosas iniciativas orientadas, desde una perspectiva descentralizadora, a fortalecer la forma y los espacios de los gobiernos locales; asimismo, se ha producido un interesante proceso de gestación de espacios de concertación local. De hecho, las iniciativas en curso son muchas y en ellas las ONG cumplen un papel central. Sin embargo, la reflexión no sigue el mismo ritmo pues muchos de quienes actúan como activistas no disponen ni de recursos ni de tiempo para elaborar propuestas teóricas importantes (Valderrama 1999).

Por lo tanto, además de revisar la bibliografía pertinente, decidimos, ya que los temas incluidos en nuestro balance se encuentran a medio camino entre la acción y la reflexión, recurrir a algunos profesionales involucrados en ambos terrenos, es decir, el de las propuestas concretas y el de la reflexión sistematizadora de las acciones puntuales. Hemos logrado recoger, a través de entrevistas, la opinión de cuatro profesionales vinculados tanto a la investigación académica cuanto a programas de intervención y desarrollo directos.

Ellos han participado y participan en diversos espacios de discusión y propuestas sobre los temas de su especialidad: regionalización, concertación, descentralización, municipios y gobiernos locales, e integración de espacios económicos. Múltiples publicaciones registran su actividad. Aquí solo queda agradecer a Ricardo Vergara, Luis Chirinos, Fernando Romero y Mariano Valderrama por su disposición para atender las entrevistas. Ellos quedan registrados entonces como corresponsables de lo que pueda haber de útil en las siguientes páginas. El pasivo de lo inútil lo asumo personal y plenamente. Debo señalar también que la lista original incluía a Julio Díaz Palacios y a Romeo Grompone, pero el tiempo y las ocupaciones me jugaron una mala pasada y no he podido disponer de sus opiniones, aunque las publicaciones de ambos forman parte de las lecturas obligadas en este balance. Por último, mi especial agradecimiento a Susana Ilizarbe Pizarro, quien me apoyó tanto en la realización de las entrevistas cuanto en la transcripción de ellas, además de la revisión bibliográfica necesaria. Según los términos de referencia del SEPIA IX, debíamos dar cuenta del avance de las investigaciones existentes y del actual debate sobre la definición del espacio local y regional frente a los espacios globales, rescatando la existencia de lógicas mixtas en la relación entre ellos. Asimismo, los términos de referencia de la convocatoria del SEPIA nos recuerdan que, “en el contexto actual, los espacios se reconfiguran de acuerdo con factores diversos: desde propuestas de regionalización (desde arriba), hasta procesos endógenos de reconfiguración de identidades ancestrales montadas sobre proyectos políticos o turísticos, pasando por otras normas de articulación del espacio desde la administración política, los flujos de circulación de bienes y personas, las disposiciones geográficas y la disponibilidad de los recursos”.

Nuestra primera pregunta, la más obvia cuando se pretende hacer un balance, es: ¿qué se ha escrito sobre estos temas? ¿De cuánta información se dispone? ¿Cuál es el debate hoy? La primera constatación, igualmente obvia, es que algunos temas han sido abordados mucho más exhaustivamente que otros. Podría ahora plagiar a Diez, quien al inicio de su ponencia en el SEPIA VII sobre institucionalidad local afirma que tiene la impresión de estar escribiendo otra vez la misma historia, tocando la misma música. Diez señala también que tiene la esperanza de que, tratándose de otro observador y desde otras perspectivas, su repetición complementa los trabajos precedentes. Como contrapunto de marinera, eso mismo digo yo.

Es difícil, por no decir imposible, hacer un balance exhaustivo; por lo tanto, lo que interesa es, a partir de presentar el estado de la cuestión sobre algunos temas centrales, proponer a lo largo de estas páginas otros temas y preguntas por ser discutidos, derroteros por ser trabajados. ¿Qué sucede hoy, cuáles son los cambios más significativos?

Resumiendo las propuestas de diversos investigadores, quisiéramos comenzar con una periodificación tentativa de las prioridades que, en los últimos treinta años, se convirtieron en temas de la agenda pública política y social, y están en relación directa con este balance.

Periodificación de temas priorizados en agenda pública y reflexión académica

1970-1980 Frentes de defensa, frentes regionales

1980-1990 Delimitación de regiones, gobiernos regionales y gobiernos locales: Trapecio Andino, microrregiones y cuencas

1990-2000 Concertación, mesas regionales, actores locales. Gobiernos locales, macrorregiones, corredores económicos, ciudades intermedias

2001 Municipalización-departamentalización-regionalización

Esta cronología —esbozada exclusivamente para ordenar nuestras reflexiones— debe completarse con la propuesta fundamental de Sinesio López quien, al inicio de su importante trabajo sobre construcción de ciudadanía en el Perú, resalta que “quizás el cambio más importante que ha vivido el Perú en este siglo ha sido el tránsito de una sociedad cerrada de señores a una sociedad de ciudadanos a través de un proceso que todavía no ha concluido” (López 1997). Desde los frentes de defensa de los años setenta al intenso proceso de

municipalización actual, este proceso de ampliación de ciudadanía se produjo en una década de violencia política (los ochenta), seguida por una década de concentración autoritaria del poder (los noventa).

Una mirada desde la economía confirma esta afirmación pues, en palabras de Gonzales de Olarte, esta ampliación de ciudadanía debió atravesar la crisis de los ochenta en la cual fracasaron tanto el mercado cuanto el Estado, pero también fracasó la combinación de Estado con mercado. Las reformas que se hacen desde los ochenta, y en el Perú desde los noventa, contienen la necesidad de reformar el Estado, redefinir su papel y el del mercado. Esas son, recuerda este autor, las políticas de ajuste estructural (Gonzales de Olarte 2000).

Nuestro trabajo debe realizar un balance sobre algunas categorías clave en el debate académico y en las propuestas políticas. Según los términos de referencia a los cuales debería remitirse este balance, las ideas básicas pueden agruparse en seis:

1. Los procesos de conformación del espacio y su relación con el uso de recursos.
2. Ciudades intermedias, villas y pueblos; la redefinición de las relaciones campo-ciudad.
3. Los mercados y la conformación de espacios.
4. Comunicaciones y articulación de espacios.
5. Espacios formales de articulación del espacio.
6. Imaginarios y políticas culturales regionales.

La amplitud de la propuesta de balance nos obliga a realizar un resumen más apretado de estos temas, para el cual nos remitimos a dos conceptos básicos: de una parte, el ordenamiento del espacio, y, de otra, los procesos de formación-consolidación-modificación de mercados en espacios regionales.

Entonces podríamos, si hablamos de espacio, proponer dos entradas complementarias:

1. Espacios y mercado: espacio económico social con dinámicas articuladas; vinculaciones entre lo rural y lo urbano.
2. Espacios y poder: espacio delimitado a partir de la voluntad política para generar desarrollo. Entonces hablamos de regiones explícitamente establecidas, delimitadas, reconociendo el papel e importancia de diversos actores sociales.

Esta será entonces la división que establecemos en las siguientes páginas, reagrupando los temas propuestos para el balance en función de estas dos perspectivas complementarias, que nos arroja la siguiente sumaria clasificación de temas y categorías:

I. REGIONALIZACIÓN-DESCENTRALIZACIÓN Y SOCIEDAD LOCAL

II. ESPACIO Y MERCADO	III. ESPACIO Y PODER POLÍTICO
Ciudades intermedias	Departamentalización
Ordenamiento territorial	Nivel intermedio entre el central y el local
Corredores económicos	Macrorregión
Migración y urbanización	Sociedad regional, sociedad rural
Redes urbanas	Gobiernos locales
Centro-periferia	Concertación
Mercados regionales	Cultura e identidad local/regional
Cuencas	Poderes locales
Dinámicas territoriales	
Dinámicas regionales	

REGIONALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

AVATARES RECIENTES DE LA REGIONALIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN

No hay región sin regionalismo...
 La región no es sólo una geografía modelada
 por la historia, también es una conciencia y fuerza política.
 Alberto Flores Galindo

Desde la década de 1920 hubo un proceso de centralización del aparato del Estado en el gobierno central, básicamente ejecutivo; eso sigue su curso, y tiene su clímax en el gobierno militar de Velasco y Morales Bermúdez (Planas 1998). En 1980 Sendero inicia su aventura sangrienta mientras que en la Asamblea Constituyente se proponen los pies forzados generales de la regionalización impulsada luego por el gobierno aprista: constitución de gobiernos regionales con funciones generales, basados en asambleas regionales con esquema tripartito de representación por tercios –uno de alcaldes, otro de elec-

tos por voto general, y el tercero de representantes de la sociedad civil—.

Esta nueva discusión sobre la regionalización se retomó fundamentalmente desde la política, pues es la distribución del poder político la que estaba en cuestión. Una de las primeras propuestas orgánicas es la referida a Puno, que será considerada como proyecto piloto de regionalización (Barrenechea 1983).

1981	Ley de Corporaciones
1984	Ley de Municipalidades
1984	Plan y Proyecto de Ley de Regionalización
1985	Creación de microrregiones
1986	Creación de tres regiones piloto (Grau, Puno, Amazonia)
1987	Ley de Bases de Regionalización
1987	Ley de Comunidades Campesinas

El gobierno acciopopulista propuso dos ejes importantes: el relanzamiento de los gobiernos locales y la convocatoria de una comisión para elaborar el plan nacional de regionalización; comisión que emana un informe que sirve de base a la propuesta de 1984.

En efecto, ese año se aprueba el Plan Nacional de Regionalización, y el gobierno decide implementar algunas acciones de descentralización transfiriendo funciones a los gobiernos locales. En junio del mismo año se promulga la Ley Orgánica de Municipalidades que sustituye a la casi centenaria de 1897.

En 1987 Alan García recoge esta iniciativa, que servirá de base al modelo construido desde el marco constitucional. Primero la ley de bases y luego la ley orgánica de cada una de las regiones. Con el gobierno aprista no solo se crean las microrregiones, dependientes del Instituto Nacional de Planificación (INP), como parte de la estructura de las Corporaciones Departamentales, sino que se impulsa también el concepto de Trapecio Andino, sustitutorio de aquel de “Mancha India”, para agrupar los departamentos del sur —Ayacucho, Apurímac, Cusco y Puno— con la mayor concentración de campesinos indígenas y el índice más alto de pobreza. Paralelamente, el gobierno aprista impulsa los *Rimanakuy*, suerte de cabildos de encuen-

tro burocratizados entre las demandas de las comunidades campesinas y el Estado populista.

En ese contexto se empieza a discutir la condicionante de la transversalidad en los espacios regionales; como sucedió en general con el debate de entonces, esa discusión estuvo muy teñida por los localismos. Los debates más importantes que, curiosamente, no tienen una expresión académica importante, son los que atañen a las funciones y competencias de los proyectados gobiernos regionales. Varias de estas funciones y competencias debían transferirse desde el gobierno central o de los gobiernos locales; dicho de otro modo, quitarle algo a los dos. Entre 1989 y 1992 se generan, por lo tanto, pugnas, se emiten opiniones, se escribe en los periódicos, pero no hay un debate sistemático para discutir el tema de funciones y atribuciones, como tampoco lo hubo con el tema de recursos (véase Barrenechea, *op. cit.*; Caravedo 1983; Planas, *op.cit.*; Zas 1998).

Lo que sí mereció amplia discusión fueron las diversas propuestas sobre canon regional y, paralelamente, los conceptos sobre concertación regional. Teniendo en cuenta que la Constitución de 1979 establecía el canon en beneficio de las regiones, el INP llevó a cabo varias investigaciones sobre el tema del canon. A la vez, la idea de *concertación para el desarrollo* también empezó a adquirir importancia en los planes y proyectos públicos.

Pero, en realidad, a pesar de muchos esfuerzos, nunca hubo un acuerdo sobre el modelo a usar para establecer los tipos y formas de canon. Todas las propuestas que planteaban el establecimiento del canon desde el mundo político no llegaron nunca a tener un planteamiento estructurado de lo que efectivamente podía ser. Pero la idea de aprobar cánones —minero, petrolero, maderero, energético, etcétera— empezó a multiplicarse. Tanto el gobierno central cuanto el mundo empresarial se oponen a la proliferación de esta forma de reinversión regional de recursos explotados a gran escala. En conclusión, nunca se conoció una propuesta formal y de hecho el tema del canon se pospuso, sin dejar de ser permanente reclamo en muchas regiones. En el caso de Huancavelica, el canon hidroenergético reclamado para beneficiar a la región con recursos provenientes de la generación hidroeléctrica del Mantaro se ha convertido en el elemento de consenso y cohesión del movimiento regional. Es reciente,

casi al final del gobierno de transición de Valentín Paniagua, la aprobación de una ley mediante la cual se reconoce cinco tipos de canon: petrolero, minero, hidroenergético, pesquero y forestal. Esta buena intención política debe aterrizar, por supuesto, en los reglamentos y aplicaciones concretas, y solo entonces mediremos la importancia real que el gobierno dé a la distribución del canon en las diferentes regiones.

Cabe preguntarse, al final de este recuento de los avatares de la regionalización, ¿qué fracasó: el modelo de regionalización o los actores? En realidad, modelo y actores no conjugaron, pues, vistos a la distancia cronológica suficiente, los actores se nos aparecen como incapaces de mantener alianzas para un gobierno sostenible a largo plazo, haciendo imposible que la elección del presidente regional sea una garantía de estabilidad y gobernabilidad. El modelo, por su parte, deformó la representación de los sectores de la sociedad.

El final de este capítulo es casi la fecha de nacimiento del fujimorismo sin careta democrática: llegó Boloña, mandó a parar y cerró el caño a los gobiernos regionales con el argumento de la caja fiscal vacía. Evidentemente, su medida fue bien recibida en la opinión pública y en la ciudadanía en general, por los problemas internos, de gobernabilidad, de colocación de burocracias, de lealtades. Pero lo más saltante de este brusco final es que después de esta decisión de liquidación de los gobiernos regionales, no vuelve a discutirse el tema. Más aún: el gobierno sostiene una anatematización funcional y exitosa de tres aspectos cruciales de la democracia: partidos políticos, intervención reguladora del mercado por parte del Estado y regionalización. A la crisis de los partidos se le contraponen, masivamente, la opción de “independientes y técnicos”; a la intervención del Estado para regular el mercado, la liberalización exacerbada; y a la regionalización se le contraponen la distritalización de la vida política.

Quedamos entonces claros respecto de la debilidad del balance de la experiencia regionalizadora de los ochenta; se mantiene aún en la opinión pública la imagen de incapacidad de gobernar una región y, por lo tanto, el problema es que, fallando la élites políticas, la regionalización es un fracaso, lo que muestra, de paso, que los partidos tradicionales nunca fueron capaces de construir una propuesta.

Tan importante como saber qué descentralizar es saber qué no descentralizar. Buena parte del meollo de la discusión sobre descentralización es que hay muchas áreas no descentralizables. Allí está precisamente el debate que no se ha hecho. El fujimorismo levantó la leyenda negra de la regionalización, junto con la crítica a los partidos tradicionales, la crítica a la política, al debate, a la discusión, a la representación organizada de la sociedad, impulsando una recentralización exacerbada hasta el máximo del poder político, lo cual generó que la discusión sobre regiones prácticamente desapareciera dando paso a múltiples propuestas sobre gobiernos locales y concertación, muestra evidente de la atomización de las percepciones de la política y del desarrollo.

Los tiempos ahora son otros; por lo tanto, debemos coincidir con Gonzales de Olarte cuando afirma que el nuevo paradigma político y teórico en el Perú es el del desafío regional (Gonzales de Olarte 2000).

En el reflujo democrático y ciudadano actual, el tema de la regionalización parece volver nuevamente al debate, vinculado esta vez a una propuesta de departamentalización que conduce a pensar en qué tipo de ley de regionalización se necesita. Esa es una cuestión clave, porque la propuesta de unidades regionales debe basarse en un esquema político de representación y gobierno, con competencias, acciones y recursos que estuvieron claramente definidos desde hace quince años. Un debate pendiente es aquel que nos remite entonces a la descentralización por la vía de la departamentalización como opción pragmática para evitar las interminables discusiones sobre espacios regionales. Este debate es paralelo al papel que deben cumplir los gobiernos locales. De hecho, municipalizar no es lo mismo que regionalizar, y en la discusión actual parece ponerse por delante la prioridad municipal antes que las propuestas regionales.

El espacio de debate que se generó sobre descentralización después del anuncio de Fujimori de municipalizar la salud y la educación generó propuestas muy interesantes, pues eran realistas, como las del Foro Educativo (Cáceres *et al.* 1996). Este esfuerzo de pensar esquemas reales, viables, de descentralización de los servicios públicos de educación y salud, permite hoy día tener como referencia un modelo para sostener la discusión. Aunque desde el mundo académico no existe casi nada al respecto, debemos resaltar, desde el mun-

do político, la iniciativa del gobierno de transición para restituir algunas funciones municipales, iniciativa que ha continuado con el gobierno actual a través de sus medidas iniciales de modificación del aparato del Estado.

Sin embargo, y según Chirinos, lo que hemos perdido en todo este período de concentración del poder y las decisiones casi en una camarilla extraída de alguna novela, ha sido el idioma común, que ahora debemos rehacer. En toda posibilidad de diálogo interdisciplinario hay una plataforma básica, actualmente difusa, borrosa, que limita el diálogo debido a la inexistencia de vasos comunicantes. Por ejemplo, la categoría de corredores económicos viene de personas, instituciones y organismos vinculados a programas de desarrollo, pero está muy ligada también al impulso desde el lado empresarial interesado en crear mercados. Esta propuesta no se cruza con la municipalización propuesta en varios niveles, o con la división espacial regional.

En cuanto a la tradicional división política territorial en departamentos-provincias-distritos, que ha generado identidades e imaginarios de honda raigambre, al igual que su misma gestación, obedeció en muchos casos a intereses de grupos de poder regionales. Debemos reconocer que el gobierno, después de diez años, nos ha distritalizado. Hay muchas más cosas ligadas a provincias-distritos que simplemente cuáles son las funciones de las provincias y de los distritos. Ello tiene que ver con articulaciones en el nivel de espacios pero también con historias de larga data. No olvidemos que la historia de creación de departamentos, provincias y sobre todo distritos es, en gran medida, un componente importante de la historia del poder regional y local en nuestro país.

Vieja discusión vuelta al tapete –¿provincias, departamentos o regiones?– que caracterizó, según Revesz, el debate en el Congreso Constituyente de 1932 (Revesz 1998).

Podríamos decir que las provincias tienen que relegitimarse, pero no solamente por el lado de la asignación de funciones de la ley sino también por el de la autogeneración. Por ejemplo, si las provincias tuvieran un sistema de información que permitiese acceso de todos los distritos a la legislación, o si existiera una base de datos con proveedores de precios, sería un gran avance. Se trata entonces de fortalecer esas identidades.

El epígrafe que escogimos del recordado Alberto Flores Galindo para iniciar este acápite nos remite directamente a esa construcción de identidades regionales. *No hay región sin regionalismo*. Revisar la historia de las regiones implica una elección que tiene algo de subjetiva pues, a pesar del sustento económico, social y político que queremos asignarle al espacio que designamos como región, la representación colectiva de esos espacios nos remite a la historia del departamentalismo construido a lo largo de la vida republicana de nuestra nación. La superposición entre esta identidad departamental (y, por ende, provincial y distrital) es el sustento de nuestros llamados “regionalismos”, que deberían llamarse más bien “departamentalismos”. La protesta callejera en Puno y Cusco por lograr que el trazo de la carretera transoceánica cruce uno u otro de estos departamentos casi nos lleva a la esfera del surrealismo (no hay presupuesto para esa obra, ni estudio técnico en curso; se trata de un sueño entre otros), pero también nos permite apreciar la importancia que tiene esta identidad departamental, muchas veces esgrimida contra lo que podríamos considerar como racional o viable o rentable.

La creación de regiones es un acto de voluntad política, es una decisión que conduce a organizar el espacio teniendo en cuenta lo que dijimos al inicio: distribución de poder y procesos socioeconómicos que explican la articulación al mercado. El gran problema para esta decisión es lo que podríamos llamar el provincialismo de la regionalización.

El frustrado proyecto de regionalización impulsado por el gobierno aprista dio paso a una recentralización funcional al modelo autoritario del fujimorismo; colaboraron para esa recentralización tanto la guerra interna cuanto las deformaciones de los gobiernos regionales. Luego de disolver los gobiernos regionales y descalificar cualquier propuesta de regionalización, el gobierno creó los Comités Transitorios de Administración Regional, los CTAR (la ironía del nombre transitorio perdura hoy, ¡luego de ocho años!), meras cajas de resonancia de un poder digitalizado desde el centralismo del poder. La lista de normas legales que limitaron y recortaron la acción municipal desde 1990 es realmente impresionante (Chirinos 1999). Paralelamente, la conformación de Vamos Vecino como brazo municipal del poder central condujo a la captura de la principal organización de

municipios en el país, la AMPE, convertida luego en organismo ino-
cua.

La caída de Fujimori y el replanteamiento de la democracia permiten colocar en el centro del debate las demandas por descentralización y regionalización. El reto está en retomar la discusión sobre democratización y modernización, vinculando ambos procesos al problema de la descentralización, pues es evidente que la discusión ya no pasa solamente por hablar de regionalización o descentralización. Los cambios producidos en el país, y de manera particular en la sociedad rural, muestran una realidad heterogénea pero con mayor capacidad ciudadana, de manera que ya no es posible hablar solo de regiones como espacios estancos, con fronteras y ámbitos de influencia discutidos abundantemente. Es fundamental disponer de una perspectiva de análisis que establezca las características de las distintas dinámicas regionales que se están dando luego del período de ajuste estructural y de los cambios sociales, políticos y culturales.

Si queremos abordar la vinculación entre espacio, economía y política, debemos reconocer que geógrafos y economistas han proporcionado trabajos interesantes que analizan el tema de los espacios regionales a partir de una visión territorial, y proponen diferentes tipologías de distribución de estos y de elección de un determinado territorio teniendo en cuenta las características apropiadas para lograr un desarrollo favorable (Hurtado 1999). Esto abre nuevas puertas para el análisis de las distintas maneras en que se conforman los espacios en los niveles local y regional. Así, por ejemplo, el contacto entre ciudades menores y su articulación con ciudades intermedias revela una dinámica compleja. Los trabajos revisados nos muestran tipologías espaciales diversas, no rígidas sino más bien abiertas.

Mazurek (1999) nos recuerda que:

Para los geógrafos, la región está en alguna parte entre lo nacional y lo local, sin tener un contenido semántico muy bien definido [...]. Preferimos el término territorio, que incluye una cierta conciencia de la apropiación de un espacio [...] la región se define a partir de una voluntad institucional de control y de ordenamiento (proceso por fuera o *a priori*), el territorio se define como la resultante de una división social del trabajo y de similitudes de comportamiento económico, cultural y social (proceso por dentro *a posteriori*).

Igual afirmación sostiene Hurtado al señalar que su aproximación a la definición de un espacio regional parte de un concepto de región como un nivel intermedio entre el central (nacional) y el local (Hurtado *op. cit.*).

Para los investigadores es importante analizar el tema del ordenamiento espacial de una manera distinta, teniendo en cuenta los cambios que están produciéndose en el país. Frente a la tradicional concepción de contradicción campo-ciudad, concebidos como espacios opuestos en los que la ciudad era la única alternativa para el desarrollo, se piensa ahora en otros “espacios” vinculados a las dinámicas urbanas. Una de las críticas más fuertes que se hace a los estudios sobre la sociedad rural es el de considerarla como estática y subordinada por las desigualdades existentes entre el campo y la ciudad, dejando de lado la preocupación por los cambios que se están produciendo en el país dentro de una dinámica mayor.

La misma Hurtado, al discutir las dinámicas demográficas y productivas, señala que las dos últimas décadas han estado marcadas por contextos económicos y políticos radicalmente diferentes; sin embargo, la mayor concentración de recursos y de flujos en nuevos centros secundarios ha cambiado el panorama regional y ha reducido —quizá— la tendencia de concentración en la capital limeña. Un innegable proceso de urbanización está a la base de estas dinámicas. En un texto reciente que revisa la nueva ruralidad en América Latina, luego del artículo introductorio donde la autora dice claramente que “lo rural trasciende lo agropecuario y mantiene nexos fuertes de intercambio con lo urbano”, se presenta en tres capítulos la nueva visión de desarrollo rural, los movimientos y organizaciones sociales, el mercado de trabajo a través de estudios de caso de diferentes países (Giarracca 2001).

La emergencia y consolidación de diferentes centros regionales podría haber iniciado una tendencia contraria en la que las redes urbanas son cruciales para entender los mercados regionales en función del intercambio establecido entre las ciudades; estos mercados se van desarrollando gracias al “crecimiento y complementariedad de los centros urbanos que les dan origen” (Vérgara 1986).

En estos procesos, el tema de la descentralización, como hemos visto, adquiere importancia crucial. El debate acerca de la forma más

adecuada de descentralizar el país pasa por hacer un análisis de los cambios estructurales de la sociedad; de cómo la conformación espacial, territorial del país empieza a denotar cambios que aparentemente muestran posibilidades de desarrollo económico. ¿Qué cambios se han producido a partir de estas nuevas articulaciones de los centros urbanos y las ciudades intermedias? ¿Cuál es el papel que cumplen los gobiernos locales? ¿Han surgido nuevos líderes? ¿Las mesas de concertación consideran abrirse a otros espacios dentro de sus proyectos de desarrollo? ¿Cómo trabajar con distintos niveles de articulación en donde se combinan lo local, lo regional y lo nacional?

La historia reciente nos recuerda, como señala Gonzales de Olarte, que “el ajuste estructural neoliberal incrementó la centralización económica en Lima y la centralización fiscal en el gobierno central”. Este proceso fue funcional, ya lo dijimos, al proyecto político fujimorista, puesto que autoritarismo y centralismo son aliados por naturaleza. En cambio, con el gobierno de Toledo se esboza una propuesta que intenta ejecutar decisiones reales de descentralización.

El presidente del Consejo de Ministros, Roberto Dañino, defendiendo el proyecto de presupuesto elaborado por el Ejecutivo para el año 2002, afirmó que “los detractores del gobierno atribuyen toda la carga previsional de seguridad social y la del servicio de la deuda como si fueran gastos de Lima, cuando la capital solo consume cinco mil soles por estos conceptos, y los otros quince mil se gastan en el resto del país... Obviamente este es el comienzo de un proceso de descentralización”. Evidentemente, sigue confundiéndose desconcentración con descentralización, y esta última carece aún de decisiones políticas mayores, como las que podemos observar, por ejemplo, en Bolivia o en Colombia.

En efecto, si miramos los procesos de descentralización en esos países, comprobamos que la base de descentralización real es mayor, si bien en Bolivia, antes que potenciar un nivel departamental que permitiría una articulación más amplia, fueron los municipios los beneficiados directos, siendo notoria su debilidad institucional (Revesz 1998).

La discusión sobre regionalización queda hoy replanteada, entonces, a partir de algunas categorías muchas veces concebidas como antagónicas: departamento y región; desconcentración y descentrali-

zación; municipalización y distritalización. Si recordamos que la descentralización es el fin y la regionalización es solo un medio para lograr ese fin, ¿qué propuesta de regionalización es viable considerando tanto las articulaciones impuestas por el mercado cuanto las identidades espaciales existentes y los grupos de interés y de poder que las sustentan?

Acaso el consenso fundamental es reconocer que los municipios cumplen un papel de primera importancia en las perspectivas de descentralización. Por lo tanto, la descentralización debe comenzar por los gobiernos locales y buscar que estos se democratizen a través de la participación y fiscalización ciudadana. La eficiencia y eficacia aumentará la legitimidad de estos gobiernos locales, integrados a una visión del desarrollo local que sea parte de propuestas regionales, superando lo local a través de la vinculación urbano-rural y asignando un papel central a las ciudades intermedias.

ESPACIOS Y MERCADO

SOCIEDAD RURAL Y ESPACIOS ECONÓMICOS. MERCADOS, CIUDADES INTERMEDIAS, CORREDORES ECONÓMICOS

El debate sobre espacios y mercados nos remite a temas cruciales pendientes de mayor discusión. La propuesta de espacios mercantiles diferenciados de espacios de acumulación de capitales que hiciera Gonzales de Olarte no ha provocado suficiente debate (Gonzales de Olarte 1982). Los espacios mercantiles (casi sinónimos de sociedades rurales) que él diferencia de los espacios de mercado han atravesado por modificaciones en la última década, pero no disponemos de información empírica suficiente que permita entender esos procesos y sus tendencias. Se debe entonces insistir en estudios más precisos para conocer la situación actual de los mercados de productos, de tierras, de trabajo y de crédito que han sido desigualmente analizados, pues la comprensión de los mercados de productos y de crédito ha merecido mucho mayor atención (son muy escasos los estudios empíricos sobre el mercado de tierras o el mercado de trabajo agrícola) (véase Alvarado 1998; Larson 2001; Urrutia 1995).

En la discusión actual sobre sociedad rural y espacios económicos han sido incorporadas nuevas categorías y perspectivas que condicionan diversos proyectos de desarrollo y propuestas políticas. Conforme resumimos en el cuadro presentado al inicio de este resumen, entre 1990 y el 2000 fueron cada vez más importantes categorías como corredores económicos, ciudades intermedias, macrorregiones, mientras que desde el 2001 se insinúa, además de los temas precedentes, una mayor reflexión y discusión que vincula esas categorías con tres percepciones complementarias: municipalización-departamentalización-regionalización.

Hace buen tiempo que los investigadores y promotores del desarrollo sostienen que para entender la sociedad rural y los espacios económicos en los cuales aquella se desenvuelve, debemos superar en los estudios la dicotomía campo-ciudad –entendidos como espacios excluyentes–, concibiéndose los espacios locales en el marco de espacios económicos mayores, por no decir regionales. ¿Acaso será un síntoma claro de esta percepción mayor del espacio el hecho de que el tema de la economía campesina no tiene la misma importancia que hace algunos años?

No olvidemos que los primeros SEPIA tuvieron como uno de sus temas centrales el estudio de las economías campesinas, y que los trabajos presentados contribuyeron a comprender y ordenar la información y los procesos en curso en la base de la sociedad rural, en el campesinado. Luego, en 1993, SEPIA se propuso dar cuenta de las transformaciones en la sociedad rural y de las políticas de ajuste de un régimen que se sacaba la careta y mostraba los colmillos del autoritarismo. En 1995 la preocupación estuvo centrada en la articulación y tendencia en los mercados rurales y, continuando la reflexión del SEPIA anterior, en los cambios culturales y comportamientos políticos en la sociedad rural. Para 1997, tratando de mostrar que “lo pequeño también es bello” en la lógica del capital, tratamos de percibir la viabilidad de la pequeña producción agrícola, persistiendo paralelamente en los cambios y realidades existentes en las instituciones, los comportamientos y las mentalidades de la sociedad rural. Solo en el SEPIA de 1999 aparece la temática de las dinámicas regionales junto con el balance de un tema ampliamente tratado y hablado en la última década: pobreza rural y políticas públicas.

En este balance no vamos a discutir la definición de términos como sociedad rural y desarrollo rural; pero si se trata de analizar la conformación socioeconómica de los espacios que involucran a esta sociedad rural y su desarrollo, debemos reconocer los vacíos existentes en la información analítica, así como la carencia de un balance respecto del empleo de categorías y enfoques metodológicamente renovadores.

De hecho, reflexionar sobre el espacio regional nos permite superar la visión específica, separada, de los territorios rurales y urbanos existentes en ese espacio, aunque sigamos aún conscientes de la reducción de los estudios para entender estos espacios cambiantes. Para superar en parte el cuestionamiento del concepto de sociedad rural puesto en cuestión, ha “aumentado en importancia la necesidad de vincular las percepciones (y también las propuestas de desarrollo) sobre los espacios rurales a los ejes urbanos de los cuales depende en buena medida su dinámica económica” (Monge 1994).

Esta necesidad de vincular la sociedad rural a los ejes urbanos en una aproximación espacial mayor fue lo que llevó a Revesz al análisis comparativo de tres artículos referidos a este tema, en los cuales los autores “reprochaban”, para usar el término de Carlos Franco, la percepción casi ruralista o ignorante del componente urbano de los espacios estudiados localmente: “Mirando el campo con ojos urbanos”, de Guillermo Rochabrún, con el que se inició el primer plenario del último SEPIA; “La ciudad y el campo: ¿Una danza eterna?”, de Ricardo Vergara, investigador de Descó en ese momento; y “La investigación agraria: Argumentado un reproche”, de Carlos Franco (Revesz 1997).

Se ha ido quedando hueco el concepto de “sociedad rural”, mientras que la urbanización, la densificación de los intercambios mercantiles, la modificación de valores debido al espectacular aumento de las comunicaciones y de los medios masivos de comunicación, han cambiado esa realidad supuestamente rural (Eguren 1992).

Pionero y crítico radical de las visiones ruralistas, Vergara publicó en 1986 “Ciudades y desarrollo rural” (Vergara 1986), artículo en el cual critica duramente la utopía ruralista sustentada en la ignorancia de la ciudad como eje del desarrollo rural, a pesar de que en estas nuevas ciudades se eslabona una nueva economía regional. La diferencia de competitividad de los departamentos tiene que ver, según

Vergara, con la estructura productiva que posee cada una de sus agriculturas.

Reconociendo también el importante proceso de urbanización y crecimiento de ciudades en el Gran Sur (que algunos años después será concebido como región Macro Sur), Leyton (1992) concluye afirmando que:

... la dominación y articulación general de la región en los niveles en que esta se viene dando se realiza desde el espacio urbano, consolidando a las ciudades como el eje económico, social y político del desarrollo regional.

Es una verdad de Perogrullo reconocer la existencia de diversidades al interior de la sociedad rural no solo en relación con lo social, cultural, político y económico sino también en relación con la conformación de los espacios y la distribución de la población. La relación ciudad-campo, concebida como contradictoria, ha cedido paso al reconocimiento fundamental de la articulación e interdependencia, gestándose así la propuesta, en proyectos concretos, de ciudades intermedias como aquellas que han ido tomado importancia como espacios alternativos de desarrollo económico:

... el elevado ritmo de crecimiento de la población concentrada en ciudades grandes está disminuyendo en las últimas décadas, lo que significaría que hay migraciones hacia ciudades más pequeñas, en la medida en que estos centros, más cercanos, ofrecen mayores servicios a la población rural (Hurtado *op. cit.*).

Partiendo del principio de que los mercados se forman en las ciudades, Vergara produjo otro texto importante sobre el proceso de urbanización en el Trapecio Andino. En él criticó una vez más la visión meramente ruralista del espacio regional, impuesta esta vez a través de la propuesta del APRA. Para aquel entonces ya empezaba a darse algo de importancia al tema, por lo cual, relata Vergara, en la presentación de su libro se generó una discusión interesante con Efraín Gonzales de Olarte respecto de la importancia del proceso de urbanización en el Trapecio Andino, que implicaba –según Vergara– la formación de mercados y el desarrollo agrícola. El debate teórico gira alrededor del peso que se le asigne a la agricultura en la formación de mercados regionales y, de otra parte, en la posi-

ble consolidación de estos mercados merced a la consolidación de sistemas urbanos.

Las propuestas de Vergara estaban dirigidas a criticar el ruralismo y la revitalización, un tanto autárquica, de la agricultura comunal, interpretaciones que descuidaban la importancia del mercado y concebían una economía campesina casi aislada del mercado. La tesis consistente de Vergara es la misma desde hace tiempo: “el desarrollo urbano hace posible el mercado, hace rentable la agricultura, aumenta la generación de valor y los ingresos, crea una clase política regional”. Lo contrario, según él, “es utopía, literatura, metafísica”. El debate sigue abierto, puesto que la sociedad rural merece, como concepto, una redefinición que incorpore estas nuevas propuestas. De hecho, en un país donde la brecha cultural imprime características peculiares a la sociedad, lo rural –casi sinónimo de campesino y parcialmente coincidente con lo indígena– tiene aún especificidad para los análisis sociales.

CIUDADES INTERMEDIAS, MACRORREGIONES: PROPUESTAS EN DISCUSIÓN/GESTACIÓN

Se ha vuelto lenguaje común hablar de ciudades intermedias, sin discutir casi el concepto mismo. De hecho, en el intercambio sostenido entre la reflexión académica e investigativa en general, y los proyectos de inversión y desarrollo de diferente envergadura, ha ido adquiriendo creciente importancia ese tipo de conglomerados urbanos designados como ciudades intermedias. El criterio de intermedio nos ubica entre el espacio plenamente rural, sin especialización productiva más allá de la mera producción agropecuaria, y las ciudades de mayor densidad poblacional y marcada diferenciación productiva.

Se asocia inmediatamente a este tipo de ciudades el asunto de su competitividad, tema económico importante sobre el cual existe muy poca reflexión. Pecando quizá de arbitrario, Vergara llega incluso a sostener, en una reciente propuesta que reafirma la creciente urbanización del espacio, la necesidad de invertir y consolidar las aglomeraciones mayores de diez mil habitantes, a partir de las cuales debe organizarse el espacio económico y social.

Desde los estudios sobre urbanización fue apareciendo esta categoría de ciudades intermedias y, al parecer, la incorporación de este concepto tiene su origen en proyectos desarrollados en Bolivia, donde aquel fue ganando peso y el interés de organismos internacionales y después rebotó al sur del Perú (Palao 1992). El concepto surge, igualmente, cuando los proyectos de desarrollo incorporan nuevas estrategias de lucha contra la pobreza, concebida esta como la focalización del trabajo con los más pobres en el lugar donde estaban más pobres, utilizando para ello mapas de pobreza para la asignación de recursos (véase Trivelli 1999, quien señala que “entre 1991 y 1999 se han publicado más de trescientos trabajos sobre la pobreza en el Perú”).

Muchos de los proyectos que intentaron aliviar la pobreza constataron su impacto reducido o nulo, concentrándose en comunidades o distritos en los cuales era mayor la clasificación de más pobre en términos relativos. Hablamos entonces de los lugares más apartados, donde los costos eran más altos y donde los efectos multiplicadores lamentablemente eran mínimos.

Se propone entonces que en vez de empezar por los distritos, que tienen relativamente la mayor cantidad de pobres, se comience por los distritos donde hay la mayor cantidad de pobres en términos absolutos, para tener mayor impacto. La cuantificación de la pobreza remitió entonces a la población urbano marginal de las ciudades. En esas circunstancias, se concibió la posibilidad de trabajar con subsistemas urbanos y adquirió importancia el concepto de ciudades intermedias, eslabón intermedio entre los pobres alejados del campo y los pobres de las áreas periféricas de las ciudades mayores.

En distritos y provincias donde la pobreza se concentra, la inversión pública es concebida casi como el único vector del desarrollo. Los programas sociales y proyectos dirigidos a reducir los niveles de pobreza han transitado entonces de una visión puntual de atención a pueblos y comunidades pobres aislados, lejanos, a otra visión de articulación mayor del espacio a través de corredores económicos en los cuales las ciudades intermedias cumplen un papel central.

Reconociendo la importancia de estos centros urbanos intermedios en expansión, Mazurek ha propuesto una clasificación del espacio peruano en función de las aglomeraciones urbanas y la red que las vincula. Según este autor, que divide el territorio peruano en nor-

te, centro y sur, es notoria la mayor y más regular repartición de la densidad urbana en la parte norte (sesenta y cuatro aglomeraciones de más de veinticinco mil habitantes en los departamentos del norte, por veintisiete aglomeraciones en el sur). En el norte, además, se constata una “... mejor relación entre las ciudades y una mayor complementariedad entre ciudades por la proximidad espacial y cultural entre ellas”. En el sur, “el alejamiento entre los centros intermedios... no facilita una interrelación ni una complementariedad entre las ciudades” (Mazurek 1999: 100).

Historias diferentes para espacios diferentes, articulaciones y redes diferentes, retos diferentes si queremos proponer una agenda de desarrollo local. Por cierto, el asunto plantea muchos puntos interesantes, pero nos interesa relacionarlo directamente con el tema de los espacios regionales. ¿Cómo se están conformando las ciudades intermedias? ¿Cómo se va imponiendo el término de ciudades intermedias en un contexto en el que estuvimos acostumbrados a considerar como ciudades a Lima y, a lo sumo, a Arequipa o Trujillo o Cusco, mirando al resto como provincias, pueblos pequeños, dependientes, menores? ¿Qué implica la percepción de ciudades intermedias? ¿Es que no son todavía totalmente ciudades, están en proceso? ¿Cuáles son sus características principales? ¿Cuáles son y cuáles están en camino de serlo?

A la vez que ha ido adquiriendo importancia la visión del papel de las ciudades intermedias en el debate y la reflexión para proponer un reordenamiento espacial a partir de los procesos en curso, empieza a plantearse la propuesta de macrorregiones como referente para enfrentar los retos de la descentralización. Podríamos sugerir que la globalización generó el debilitamiento de las burguesías regionales, que a través de sus élites empresariales intentan reacomodarse a las condiciones actuales articulando un espacio administrativo a la articulación económica existente. Este proceso es visible en lo que algunos llamaron el Gran Sur, y tiene como centro las élites de Arequipa. Coinciden en la propuesta macrorregional empresarios activos con ONG o personajes de la ONG, quienes reimpulsan una definición de interés regionalista. Se trata de establecer un puente entre el mundo académico, el empresarial y el del desarrollo. Faltaría convencer a los demás actores regionales.

En la concepción macrorregional impulsada desde el sur andino se encuentran en realidad dos corrientes. Una surgida desde la clase política del Cusco, que marca el eje andino, y la otra con un claro sello empresarial pensando en el desarrollo regional y la recuperación del desarrollo regional, surgida desde Arequipa. El eje central de esta es el mercado, y el eje principal de la otra es la gobernabilidad, la participación, la democracia, el desarrollo desde abajo. Actualmente la plataforma de diálogo entre ambas está en construcción, pero podemos adelantar que esta visión macroespacial deberá conjugar, en su plataforma, las otras propuestas existentes en relación con los espacios, es decir, las que están vinculadas a perspectivas de regionalización/departamentalización. Para alimentar el debate podríamos decir que ninguna propuesta de regionalización de nivel institucional gubernamental puede abarcar todo el gran sur o macro sur como un solo espacio de desarrollo; de hecho deberá concretarse en diversas unidades territoriales políticas.

Criticando la construcción futura de la carretera transoceánica que, como vimos, ha movilizad las identidades departamentales, la Red PERÚ, importante iniciativa para coordinar las experiencias en curso de Mesas de Concertación para el Desarrollo Local, afirma en un reciente boletín (setiembre del 2001):

Hace aproximadamente dos años surgió un esfuerzo interesante por “pensar y conversar” sobre la Macrorregión Sur. Los encuentros de alcaldes y de algunos otros actores regionales de las sociedades parecían ir sentando las bases para armar una propuesta descentralizada de desarrollo que integrase las vocaciones productivas regionales/departamentales, en parte, justamente para hacer más eficiente en términos económicos y sociales la captación y uso de la inversión pública y privada. ¿No podría entonces un proyecto como la carretera interoceánica ayudar justamente a definir una propuesta de desarrollo macrorregional para que no sólo sea una ruta que facilite la exportación agrícola brasileña y las importaciones del este asiático, que en el peor de los casos sólo sería de paso hacia los grandes puertos del norte de Chile? Inclusive geopolíticamente ¿no creen que valdría la pena plantearse una estrategia de desarrollo del sur peruano mucho más clara?

Otra propuesta en curso y de creciente aplicación es la de “corredores económicos”, concepto introducido en algunos proyectos desde hace pocos años, a partir de la discusión sobre la relación ciudad-campo, los ejes longitudinales regionales y los subsistemas urbanos.

De alguna manera relacionada con esta propuesta de inversión a través de proyectos, encontramos la clasificación espacial-mercantil de ejes regionales realizada por Montoya, identificados por la función principal de los centros urbanos mayores y el *hinterland* que configuran gracias a la concentración de capital, producción de mercancías y oferta de servicios (Montoya 1980).

Recordemos que en la literatura había la idea de corredores comerciales asociados a asuntos internacionales. Por su parte, los trabajos de Gonzales de Olarte (regiones y espacios mercantiles) y de Montoya (ejes económicos) se convirtieron en referente importante, paralelamente a la comprensión del proceso histórico de la regionalización y los espacios económicos (Caravedo 1983).

A partir del análisis de las articulaciones espaciales, la propuesta de corredor económico se ha convertido en variable importante para la concepción de proyectos que pretenden impulsar el desarrollo rural incorporando poco a poco el componente de redes campo-ciudad. Es en ese trajín entre reflexión y acción que aparecen fondos significativos de financiamiento que incluyen como categoría espacial la de corredores económicos para definir sus ámbitos de acción. Coinciden en ello agencias financieras como por ejemplo la AID, que aporta estos fondos y sostiene el concepto de corredores económicos, coincidiendo con algunas ONG que realizaban propuestas en la misma dirección.

Si queremos completar el balance de propuestas de ordenamiento espacial, debemos incluir los conceptos de cuencas y microrregiones, sustento de decisiones importantes desde el Estado durante el gobierno aprista, junto con las de Trapecio Andino y regiones longitudinales. Surgidos de las ciencias agrícolas para lograr equilibrio y racionalidad en la explotación de la tierra y de los recursos naturales, los conceptos de cuenca, subcuenca y microcuenca encuentran dificultades para conciliarse con las dinámicas sociales y económicas.

Si seguimos a Vergara, ¿acaso la cuenca es el último rezago que le quedó al ruralismo? El enfoque de cuencas tiene sentido, pero la economía global no puede ser organizada por sustitución de las cuencas. En realidad, se superponen varias dinámicas en la construcción de los espacios regionales, en una suerte de mezcla o combinación que fundamentalmente tiene que ver con vías de comunicación, flujos de

mercancías, etcétera. Este enfoque de cuencas, que fue asociado a la creación de microrregiones durante la década de 1980, se relaciona con el desarrollo de los campesinos en la agricultura, pero aún queda mucho por recorrer si queremos conciliar la visión de las cuencas con las de gobierno local y municipios, con las dinámicas de mercado y, por supuesto, con las identidades locales.

ESPACIO Y PODER

GOBIERNOS LOCALES

En nuestro país se podría implementar una biblioteca de regulares dimensiones si tomáramos un solo tema, el de los municipios, por la cantidad impresionante de libros, folletos, artículos, etcétera, publicados sobre esa institución. Ello quiere decir, entre otras cosas, que nadie podrá negar la importancia adquirida por las municipalidades en la vida nacional. La preocupación actual de las organizaciones sociales es la de convertir a esos municipios en verdaderos gobiernos locales. No olvidemos que, si tomamos en cuenta la variable de empleo agrícola como principal ocupación de la población, 80 por ciento de los distritos del Perú pueden considerarse como rurales (Zapata s/f).

La institución municipal con autonomía y la prefectura con poder fueron ejes fundamentales del ordenamiento surgido de la Revolución Francesa. En el Perú, el calco republicano de ambas instituciones resultó siendo una caricatura de la descentralización y un remedo del reparto del poder y del presupuesto público.

Pero desde hace tres décadas las municipalidades han incrementado crecientemente, con altibajos, su autonomía, surgiendo (antes que resurgiendo) como actores políticos en los ochenta, muy relacionadas con lo que había sido una tradición previa de los años sesenta, con algunos rasgos fundamentales heredados del pasado, a pesar de que las autoridades son elegidas democráticamente. Uno de esos rasgos es que se trata de municipalidades proveedoras y administradoras de servicios; por lo tanto, para el sentido común ciudadano la municipalidad aparece vinculada al ornato, a la limpieza pública principalmente, y por eso mismo se la identifica con el área urbana de las

provincias o de los distritos. La década de 1980 ha sido descrita por Luis Chirinos como la década “de la reforma municipal”. Esta reforma de hace veinte años nos remite centralmente a la promulgación de la Ley Orgánica de Municipalidades durante el segundo gobierno de Belaunde, que define una serie de atribuciones, varias de ellas bastante importantes, pero también nos remite a la dinámica política y la convergencia de determinados movimientos sociales urbanos que, con presencia en las fuerzas políticas, imaginaban la institución edil como potencial para la conformación de gobiernos locales.

El proceso de traslado de la vida política a los ámbitos municipales locales se basó en una corriente municipalista que atribuía a las municipalidades un papel fundamental en la relación entre el Estado y la sociedad. Incluso algunos concibieron a las municipalidades como instrumentos para forjar lo que se llamaba el poder popular, fomentando la participación vecinal militante a través de organizaciones locales.

Recordemos, siguiendo nuestro esquema inicial, que en la década de 1980 la discusión giraba alrededor de regiones, gobiernos regionales y gobiernos locales, el Trapecio Andino, microrregiones y cuencas. Por entonces los frentes regionales van cediendo en importancia en el debate y la construcción política frente a los gobiernos locales, entendidos básicamente como poder de participación de la sociedad en las municipalidades.

En efecto, desde los primeros años de la década de 1980 las municipalidades y los alcaldes se convierten en canalizadores de reivindicaciones urbanas de la población. En ese momento las municipalidades empiezan a ser un espacio que representa mejor a la sociedad, que comienza a ser visto más cerca de la sociedad que del Estado; por lo tanto, se convierten en un canalizador de reivindicaciones. Este es un cambio significativo que comienza a difundir la idea de la participación vecinal, abriendo con diferente intensidad las puertas de las municipalidades para la participación, especialmente de la población organizada. Este proceso de empoderamiento local transita de las alcaldías provinciales a las distritales y del ámbito urbano al rural. El mecanismo de revocatoria de alcaldes a pedido de los ciudadanos, aunque para muchos se ha convertido en una herramienta de venganza política, es un buen ejemplo del interés ciudadano por fiscalizar a las autoridades locales elegidas.

La ampliación de la participación política en las décadas de 1980-1990 va a gestar lo que Chirinos denomina “la aspiración de las fronteras municipales”, pues no solo se van planteando progresivamente temas de servicios urbanos sino, como hemos dicho, se concibe la municipalidad como institución permeable a las demandas populares, a las reivindicaciones populares o, con criterio más amplio, a las aspiraciones de los ciudadanos.

El modesto origen de este proceso fue el Vaso de Leche que, con todos sus problemas, resultó siendo una experiencia de organización popular. A partir de ella, la municipalidad empezó a aparecer como un organismo público que podía promover la construcción de la sociedad. En algunos espacios locales, las experiencias de vinculación de los municipios con sus ciudadanos transitaron por vías inéditas. Un buen ejemplo es el de Ilo, que no por permanentemente esgrimido deja de ser importante. Allí el gobierno municipal impulsa un movimiento social que lucha inicialmente contra la contaminación del medio ambiente producido por la Southern, y da origen a la interesante experiencia de los comités de gestión que permiten una relación entre municipalidad y población para ir tomando decisiones en una serie de temas como transporte público, comercio y desarrollo urbano. Más aún: permite, en una serie de casos, transferir directamente recursos de la municipalidad para que sean manejados por la población. Así, en Ilo se desarrolla una experiencia interesante en la que la población no solo participa para definir qué obras hay que hacer sino que, en algunos casos, es la que gestiona y ejecuta directamente tales obras.

El inventario de este proceso de empoderamiento municipal reúne expresiones diversas de innovación generadas desde la municipalidad, que con el correr de los años y con los ejemplos de las municipalidades innovadoras empiezan a responder a desastres naturales, a generar iniciativas para promover actividades productivas, a atender y mejorar no solo servicios sino también caminos o canales de riego. La municipalidad se perfila entonces como verdadero gobierno local, participando en múltiples iniciativas de constitución de redes de municipios para superar visiones localistas, por no decir distritales.

Pero a la vez que los municipios acrecientan su legitimidad, se acentúa a lo largo de la década de 1990, como producto en buena medida de la legislación y las disposiciones emitidas por el gobierno autoritario recentralizador, la atomización de los espacios de poder y, por ende, la limitación en propuestas regionales e incluso provinciales. En efecto, en los noventa la política gubernamental tiende a cerrar espacios a las municipalidades quitándoles una serie de atribuciones.

Paradójicamente, esta reducción de ámbitos en las funciones municipales obliga a enfrentar el tema del planeamiento estratégico, que comienza a ser fundamental. En muchos municipios se busca no solo responder a políticas de corto plazo sino también diseñar, con la participación de organismos públicos u ONG, o con la población organizada, visiones de futuro y objetivos estratégicos en los cuales se perfila para la municipalidad un papel articulador y orientador fundamental, lo que convierte el tema del desarrollo local en tema clave.

Si tenemos que definir grandes etapas, podemos decir que la década de 1980 fue la década del tránsito a la ampliación de funciones, del impulso de la participación, de la representación para canalizar reivindicaciones y de la pugna por la autonomía y las fronteras, mientras que la década de 1990 es la década del planeamiento, de las propuestas de desarrollo local, de la concertación para lograrlo.

Convertir a la municipalidad en verdadero gobierno local implica no solo involucrar en el gobierno municipal a actores políticos y organizaciones de la población, sino también concebir la institución como agente de desarrollo local. El tema de la autonomía es un tema crucial y permanente, pues para hacer factibles los planes de desarrollo local se necesita no solamente más recursos sino también mayor desarrollo de capacidades. Esta cuota de poder para tomar decisiones sobre los recursos o sobre asuntos específicos no aparece hasta hoy en la Ley Orgánica de Municipalidades como exclusiva de la municipalidad.

En los noventa también se constata una mayor presión por demandas crecientes sobre las municipalidades en las áreas rurales, las que representan 70 por ciento de las municipalidades del país. Ello tiene que ver con procesos simultáneos que expresan una mayor modernidad en áreas rurales. Por otra parte, la crisis de la organiza-

ción tradicional rural hace que la modernidad le plantee al poblador rural mayores expectativas sobre su bienestar social, lo que genera esta demanda de acceso a servicios que han sido casi exclusivos de las áreas urbanas.

La crisis de la organización rural y el repliegue de esta está en relación también con la política implementada desde el Estado, que abandona el desarrollo del campo y, a la vez, distritaliza muchas funciones y algunos recursos, con lo que hace que la población empiece a mirar a las municipalidades con mayor regularidad y demande más de ellas.

De hecho, a partir del Decreto Legislativo 776, que reforma la tributación municipal y que transfiere directamente del gobierno central a las municipalidades distritales más pobres mayores recursos, estas se convierten en organismos públicos menos débiles que antes, no para hacer grandes obras ni desarrollar grandes políticas, pero sí para hacer más cosas de las que hacían antes. Todos esos procesos hacen que las municipalidades distritales rurales, al igual que las demás urbanas, cobren mayor importancia y se conviertan en el centro de mayores presiones y mayores demandas de la población.

Pero la reproducción de la centralización en los ámbitos distritales, por una parte, y, por otra, el aumento de las expectativas que genera el manejo municipal en la población, generan también un proceso por el cual el espacio más rural, más comunero, busca distritalizarse. Esta demanda genuina que busca modificar la concentración de escasos recursos disponibles en las capitales de distrito es, no debemos olvidarlo, funcional a la propuesta de atomización del espacio político impulsada por el fujimorismo.

Debemos aclarar que este proceso de distritalización de las comunidades, al igual que el proceso de constitución de centros poblados menores, aún está por estudiarse, lo que no nos impide constatar que cada vez más comunidades, desde hace pocos años, se suman a las crecientes solicitudes para crear municipalidades de centros poblados menores, en su afán por acceder a recursos públicos por la vía municipal. Hace un tiempo los centros poblados menores de Huancavelica que intentan formar una asociación realizaron una marcha a Lima para exigir su reconocimiento y el otorgamiento de mayores recursos de los presupuestos distritales. Obviamente, el objetivo a largo plazo es convertir el centro poblado menor en distrito.

El ciudadano rural percibe a la municipalidad casi como la única institución legitimada o útil en el sentido de que hay lugares donde el poblador rural siente o constata que los recursos públicos se concentran en el centro urbano y que la única manera de acceder a ese recurso público es organizándose como municipalidad de centro poblado menor y peleando su reconocimiento. Queda así en evidencia la debilidad de la comunidad como institución social reguladora y plenamente legitimada, aunque podríamos proponer hipotéticamente que generar un centro poblado menor es parte de una estrategia en la que la comunidad se redefine. Lo concreto es que la comunidad como tal, organizada, con dirigentes elegidos y en funciones, y con capacidad de convocatoria, tiene ahora prácticamente en su interior una autoridad municipal de similar importancia que aquellos.

Diez se preguntaba, en 1999, si acaso las municipalidades se estaban convirtiendo en la principal instancia de organización y articulación en los espacios rurales; es decir, se preguntaba si era “la hora de los municipios” (Diez 1999). Recordemos la sugerencia provocadora de algunos investigadores, como Gonzales de Olarte, respecto de la hipotética conversión de las comunidades campesinas en municipios menores, aceptando los procesos en curso de debilitamiento comunal y legitimidad creciente de los municipios. Pero nos tropezamos, para responder a esa propuesta y avanzar en la reflexión, con la carencia de trabajos sobre estas características de las municipalidades en los espacios rurales y su papel en el desarrollo local. Si se acepta que las comunidades campesinas del Perú son sumamente heterogéneas, lo que casi impide una topología aceptable para entender al conjunto, podemos también decir que los municipios rurales, incluyendo los centros poblados menores, son igualmente heterogéneos. Por lo tanto, siguen pendientes aún los estudios sistemáticos y de caso sobre municipalidades en áreas rurales, pues la reflexión ha venido fundamentalmente de los espacios urbanos y, más que estudios, han sido propuestas políticas basadas en una reflexión más sistemática sobre las municipalidades urbanas.

El estudio político de las municipalidades es muy reducido, y encontramos más trabajos sobre las cuestiones administrativas y los programas municipales que sobre la vida política que podría desarrollar-

se. Esto refleja una suerte de inconsciencia de los intereses que están detrás de las propuestas políticas municipales.

Según Fernando Romero, sin embargo, hace poco ha comenzado a generarse una reflexión más compleja sobre la dinámica de la municipalidad y las posibilidades de su fortalecimiento institucional, una reflexión que trata de comprender cómo son las municipalidades por dentro y qué es lo que habría que hacer no solo para modernizarlas sino, sobre todo, para democratizarlas internamente. Toda la preocupación por el planeamiento estratégico, los planes operativos, la política de capacitación de personal, de manejo de recursos humanos, etcétera, muestra que no basta con enumerar lo que pueden ser las municipalidades; para que las municipalidades sean gobiernos locales, es fundamental combinar las políticas públicas con la de fortalecimiento interno. Si se apuesta por la descentralización desde el Estado, de lo que se trata es de transferir tanto responsabilidades cuanto recursos; pero, simultáneamente, es fundamental que estos recursos y responsabilidades se apliquen eficientemente. Por lo tanto, los procesos de descentralización del poder y fortalecimiento institucional local son procesos simultáneos.

Es absurdo pensar que existiendo más de mil municipios rurales podamos disponer de información sobre todos, pero los pocos estudios existentes limitan las generalizaciones, hasta ahora muy difíciles de esbozarse, pues ¿cómo se construye el gobierno local en municipalidades rurales que tienen un trabajador y once mil soles de presupuesto? ¿Cuántos tipos de municipalidades podemos encontrar? ¿Cuáles son los distintos grados de desarrollo institucional?

Romero sugiere, a partir de la realidad rural provinciana, algunas características distinguibles en los distritos: las autoridades son más jóvenes, hay más campesinos como autoridades, más mestizos, menos abogados y más economistas, más ingenieros, más ex funcionarios públicos, más promotores de ONG. Un perfil de resumen podría ser el de caudillos más modernos.

En suma, en un cierto sentido la municipalidad se ha modernizado y expresa los procesos de democratización que se han dado en la sociedad. Pero también hay que hacer un análisis mayor de la composición de estos concejos municipales en un contexto en el que los actores son bastante débiles. ¿Hasta qué punto el concejo municipal

es expresión de algún nivel de articulación de intereses o de alianzas de distintos grupos al interior de una localidad? De hecho, el caudillismo de los alcaldes sigue siendo la base para elaborar las listas de regidores, pero ¿a quiénes invita y por qué?; ¿por qué aceptan los invitados, con qué expectativas, personales o de algún grupo que representan? Y las preguntas de los ciudadanos no son menos: ¿qué tipo de negociaciones se establecen?, ¿qué tipo de expectativas tiene el ciudadano frente a esa municipalidad?, ¿qué espera de ella?

Estas preguntas merecerían ser atendidas y analizadas en estudios específicos que consideren una topología básica de los municipios rurales, para permitirnos establecer comparaciones. Un estudio importante sería, ya lo dijimos, el de los procesos de formación de municipalidades de centros poblados menores y las reacciones que esto pueda generar desde las municipalidades provinciales o distritales, sea para frenar estos procesos, sea para negociar con los grupos que quieren desmembrarse. Otro tema importante en el que hay que profundizar es el de las alianzas entre municipalidades en ámbitos mayores, y cómo estas alianzas, si se dan, expresan intereses que trascienden ámbitos locales o distritales.

Entre los que optan por la descentralización hay dos vertientes: aquellos que piensan que pueden ser procesos progresivos y sectoriales, y otros que plantean enfoques más globales. En el primer caso podemos recordar los intentos de descentralizar educación y salud de manera progresiva, pero, ¿cuáles son las condiciones mínimas para transferir responsabilidades?

Aquí resultaría importante una especie de “mapa” de los distintos grados de desarrollo institucional al que hicimos referencia, pues todas las discusiones sobre la descentralización y la transferencia de funciones nuevas a las municipalidades termina siendo una discusión en cierto sentido abstracta, ya que no sabemos qué municipalidades están en condiciones de asumir responsabilidades. Si hablamos entonces de descentralización progresiva, necesitamos de políticas públicas que amplíen progresivamente las capacidades municipales.

Nuestro balance de gobiernos locales nos ha remitido directamente a la situación actual de los municipios, actor fundamental en cualquier proyecto de regionalización y descentralización. El alcalde es el líder local por excelencia y tiene un poder que hace pocas décadas no

tenía, pero el municipio es casi el único escenario de formación y ejercicio de liderazgos. Antes eran los partidos políticos los que formaban líderes y cuadros que ejercían sus funciones en gremios e instituciones diversas como el municipio. Ahora el papel de formación de liderazgos lo cumple el mismo municipio.

En resumen, las posibilidades reales de regionalización y descentralización pasan por los municipios. De hecho, lo más descentralista que tiene el Perú como opción son las municipalidades, pero hay un aspecto que necesita ser abordado: el de las agrupaciones municipales. Si bien el fortalecimiento de los gobiernos locales es un proceso en curso, queda aún mucho por recorrer para salir de las visiones y líos de campanario a través de una propuesta de articulación que se corresponda con espacios mayores, por no decir espacios regionales. Esa construcción de redes la que puede permitir la viabilidad de las propuestas de regionalización y descentralización hechas desde el poder central. Los municipios podrían jugar en ello un papel fundamental para construir una regionalización real desde abajo. Entonces la descentralización debe implementarse, entre otras tareas paralelas, a la federación o asociación de municipios. Hay que fortalecer a los municipios distritales y provinciales como gobiernos locales en redes cada vez más sólidas.

LA CONCERTACIÓN LOCAL: ENTRE MESA Y MESA, COMITÉS DE DESARROLLO

Los programas cómicos de la televisión peruana de los años setenta incluían entre sus personajes más populares a los imitadores del entonces ministro Alfonso Grados, caricaturizado en un monólogo obsesivo sobre la concertación, sobre todo en su aspecto laboral, convertida así en objeto de mofa. Recordemos que existe una importante bibliografía sobre el tema de la concertación desde el punto de vista de las relaciones laborales. Grados ocupa, por ello, un lugar especial en las propuestas para enfrentar los conflictos sociales, aunque en esa época el tema de la concertación fracasa debido precisamente a la alta conflictividad social existente.

El INP retomó el tema de la concertación y lo adaptó a espacios regionales y luego al espacio municipal, a propósito de las experiencias que se desarrollaron desde 1989 por las secuelas del fenómeno

El Niño, que generaron ensayos para focalizar y optimar los recursos. Desde esta época empieza a estructurarse un modelo que se convierte en política.

Ya era bastante conocida en ese momento la experiencia realizada desde 1983 en el municipio provincial de Cajamarca, que pretendía validar un modelo de concertación para los municipios sustentado en una propuesta de gobierno local a través de la mesa de concertación interinstitucional. Paralelamente, y desde otra experiencia local, en Ilo se formaban comités de gestión, también una experiencia de concertación aunque sin ese membrete. En estos últimos tiempos los términos concertación y sobre todo mesa de concertación y diálogo han proliferado (véase Grupo Propuesta Ciudadana 1995), puesto que:

... la viabilidad sociocultural de la concertación local: este esfuerzo (de concertación) es posible hoy en día por el avance significativo en la democratización de las relaciones sociales y políticas en nuestro país, en particular a nivel rural, que hacen posible la participación ciudadana y comunitaria en los asuntos de interés público local (Castillo 1995).

Siendo la participación ciudadana en los gobiernos locales el eje conceptual de la concertación local, la mayoría de los textos que se han escrito sobre concertación en los últimos años han reproducido, sin embargo, la idealización de un modelo antes que una reflexión más crítica sobre ese modelo u otros. Aquí nos remitimos a la aguda crítica hecha por Romeo Grompone en un artículo que formula sus reparos a un supuesto modelo, para lo que utiliza los ejemplos tan citados de los municipios provinciales de Cajamarca e Ilo (Grompone 1998). Su objeción central se dirige a la percepción generalizada de concertación local por la cual el consenso es concebido como existente antes de que se genere la deliberación entre los actores involucrados. Es decir, se concibe la concertación al margen de los conflictos y, según Grompone, el éxito de algunas propuestas de concertación es mayor cuanto menos interlocutores existan.

La concertación implica trabajar, como bien señala Grompone, los acuerdos entre instituciones y actores locales, con sistemas de negociación y agendas básicas. Pero en los ámbitos locales, en pueblos y villas, sean capital de distrito o de provincia, estos cuatro factores

(instituciones, actores locales, agenda y reglas de negociación) son la mayoría de las veces muy desiguales, si acaso inexistentes en muchos espacios.

Ni siquiera las ONG propagadoras de un mensaje de concertación local invierten en la creación de sinergias entre los que desarrollan proyectos. Incluso en las capitales de departamento, allí donde las propuestas de regionalización, descentralización y concertación son discutidas, debatidas, elaboradas (mencionemos Cusco, Piura o Cajamarca) pueden constatarse las dificultades de lograr sinergias regionales, tanto desde el sector público cuanto en la sociedad civil.

La mutación forzada de los gobiernos regionales en Consejos Transitorios de Administración Regional, que de transitorios no tenían nada, frenó las posibilidades de avanzar en el terreno de la concertación entre el Estado y los diversos actores sociales, pero incluso las propias ONG, ante la debilidad de las organizaciones sociales, escogieron sus zonas de trabajo y sus líneas de acción sin articularse entre ellas ni vincular sus iniciativas a un proyecto más amplio. Es sumamente aleccionador constatar las numerosas iniciativas de concertación local distrital aunque, repetimos, estas sean a veces muy localistas, sin una visión mayor, y en las que lo que se concierta es una muy pequeña parte del presupuesto público, una pequeña parte del presupuesto de la ONG, una pequeña parte del poder de decisión local.

A contrapelo del régimen, la concertación es un fenómeno extendido en la última década, entendida como esfuerzo y práctica de planificación participativa y considerada fundamental para el objetivo inmediato buscado de superación de la pobreza hacia el objetivo mayor del desarrollo local. Irigoyen presenta, al hacer el balance de la concertación en Cajamarca, la interesante diferencia entre las mesas de concertación provinciales, surgidas de procesos y propuestas internas locales, y las mesas distritales, surgidas por interés y expectativa de la cooperación externa (Irigoyen 2000).

Esta forma de concertación se basa en la aceptación del papel de liderazgo del gobierno provincial o distrital, a partir del cual se convoca la participación, para un real gobierno local, de representantes del sector público, en el ámbito local o provincial, de las organizaciones sociales, de las organizaciones de productores, de las ONG.

En general, diversos factores –entre otros, la ausencia de partidos políticos nacionales que tengan un accionar reflejado en el ámbito departamental o regional; la disolución de los gobiernos regionales que daban un espacio más amplio de discusión sobre estrategias de desarrollo; la casi extinción de actores nacionales con presencia regional, como las federaciones mineras, las federaciones campesinas, el SUTEP, etcétera– han generado la tendencia de privilegiar el ámbito local como un ámbito de oportunidades democráticas.

Este repliegue organizativo nacional conduce a las iniciativas ciudadanas a concentrarse en el ámbito local, a otorgar un nuevo papel a los gobiernos locales pese a las restricciones presupuestarias, pese al chantaje sufrido durante el gobierno de Fujimori. En ausencia de partidos, en ausencia de movimientos sociales, el municipio se convierte en centro importante del quehacer político. Este protagonismo intenta plantear temas del desarrollo vinculados a un espacio más amplio, pues debemos aceptar que se trata de espacios desintegrados. La realidad obliga por lo tanto a esbozar una plataforma plural que incorpore propuestas y posiciones de actores múltiples como los municipios, los representantes del Estado, los gremios empresariales, los gremios de productores, las ONG, etcétera.

En los ámbitos locales, la concertación está íntimamente vinculada a la formulación de planes de desarrollo, convertidos en elemento común en todas las mesas aun cuando la forma como estas mesas surgen y su perfil sean distintos. Si hacemos una revisión de las experiencias de concertación departamental en curso encontramos características diferenciadas; así, en el departamento de San Martín el gran espacio de concertación surge por iniciativa inaudita del CTAR, en confluencia con los municipios y con el soporte financiero de un proyecto de la AID. La Cámara de Comercio de Tarapoto deviene actor dinamizador fundamental, y cumple un papel mucho mayor que en otras regiones.

El caso de Cusco es distinto, porque el protagonismo de las ONG es mucho mayor. En Cajamarca, en cambio, las mesas de concertación son convocadas por la municipalidad provincial, institución que tiene el liderazgo de la iniciativa.

En Ayacucho, donde los impulsores son gente mucho más profesional, los jóvenes vinculados al municipio se incorporan a una arti-

culación de fuerzas que incluye a las Fuerzas Armadas, caso atípico que no se da en ninguna de las demás regiones. En general, podríamos decir que las experiencias más sólidas son las distritales, con excepción quizá de Cajamarca, donde durante un buen tiempo se tuvo una experiencia provincial en buena medida exitosa.

En general, la experiencia de concertación es muy local, así se trate de mesas provinciales. Las iniciativas de vincular instituciones carecen, la mayoría de las veces, de una visión de desarrollo regional, de un concepto de competitividad regional, y apuestan en lo fundamental al presupuesto municipal, que es muy pequeño. No es difícil constatar que detrás del activismo de las mesas o comités de concertación local no hay una visión estratégica de desarrollo, al punto que por lo general se encuentra una visión de subsistencia, de atención de necesidades básicas de la población. La planificación es por lo tanto muy localista y de corto plazo, sin vínculos mayores con proyectos regionales.

Pero a pesar de todas sus limitaciones, se trata de experiencias que tienen mucho valor porque ejercen doble docencia: por una parte, se amplía la conciencia ciudadana organizada y, por otra, se diseñan planes y proyectos de desarrollo en función de un espacio local claramente definido. Así, por ejemplo, constatamos la existencia en la concertación de grupos de trabajo en los que participan mujeres organizadas que ven el tema de la salud o el de la educación, o también comunidades campesinas que se esfuerzan por definir un plan de desarrollo comunal.

Sin embargo, esta visión de concertación local tiene hoy una gran limitación: la debilidad de los actores, e inclusive la ausencia de algunos, sobre todo los sectores públicos y las organizaciones sociales, lo que convierte a estos esfuerzos localistas en instancias fácilmente manejables y sumamente endebles y vulnerables.

Gran parte de la viabilidad de un proyecto político de regionalización y descentralización queda garantizada en la consolidación institucional local, en la concertación de propuestas locales que se articulen entre ellas, no solo en función de las voluntades políticas de los actores sino también en términos de competitividad regional, en términos de corredores, en términos de una visión macro que resulta un referente importante.

En este terreno, más que en cualquier otro, en la agenda política de hoy se cruzan la necesidad de investigar procesos y relaciones de las sociedades locales con las propuestas de acción y la necesidad de disponer de normas mínimas para garantizar mecanismos institucionales de concertación local y regional. Esta voluntad política, construida también por las investigaciones y los análisis, resulta aún escasa y parcial.

CULTURA, IDENTIDAD Y PODERES LOCALES

De una revisión de la bibliografía existente podemos deducir que, si bien encontramos el tema de las ciudades intermedias entendido como eslabón en la vinculación ciudad-campo, o el tema de los mercados regionales articulado con el de los corredores económicos en visiones macroespaciales, la mayor escasez de trabajos nos remite a lo cultural, y también a las formas de hacer política.

Hemos dicho ya que la conformación espacial-territorial del país debe considerar las posibilidades de desarrollo económico; pero además de ello, es importante reconocer los cambios políticos y culturales dentro de esta nueva conformación de los espacios, aspecto poco abordado en las investigaciones:

Identificar más sistemáticamente y ubicar en relación a espacios rurales referenciales los efectos políticos de estas sociabilidades, herencias históricas y especificidades culturales, debería ser incluido como uno de los puntos importantes de nuestra agenda colectiva de investigación... Sin embargo, escasean los estudios sobre los cambios políticos y las nuevas formas de socialización política en los espacios rurales y también las investigaciones regionales que permitirían entender cómo y hasta dónde las instituciones de la sociedad civil tienen capacidad para defender, más allá de lo local, los derechos elementales de justicia, autonomía, seguridad y expresión sin los cuales permanecería una "ciudadanía de baja intensidad" (Revesz 1997).

Esta ciudadanía ampliada pero de baja intensidad se vincula a imaginarios sociales específicos (Diez *op. cit.*). No es difícil constatar nuevamente que los temas de cultura política e identidad local están prácticamente ausentes en cualquier balance de las investigaciones sobre sociedades locales, simplemente porque el asunto casi no es tratado. La cultura política local, lo que piensa el ciudadano rural, lo

que son las elites tradicionales, los grupos de poder local, los mecanismos de clientelaje, la influencia de grupos y partidos políticos, las imágenes colectivas: he ahí temas abordados muy tímida y parcialmente en estos tiempos.

Valderrama señaló, acertadamente, que los procesos de cultura política hoy en curso no son suficientemente analizados. Resaltemos aquí la necesidad de comprender los liderazgos que actúan en los espacios de concertación: quiénes son, qué expectativas político-culturales tienen esos líderes. Las estrategias por liderar una organización popular o una institución social podrían incluirse en la interpretación de un nuevo poder local del cual no tenemos una idea muy clara porque los agentes sociales se han despolitizado a la vez que se han atomizado.

Solo nos queda, para el futuro, esbozar una lista de interrogantes fundamentales para ampliar nuestro entendimiento de identidad local y poder comprender cómo se estructuran los imaginarios y las culturas regionales; en palabras de la convocatoria del SEPIA, estos “procesos endógenos de reconfiguración de identidades ancestrales montadas sobre proyectos políticos o turísticos”:

¿Cómo se percibe y define el espacio desde los propios actores sociales? ¿Cuáles son las principales tradiciones imaginadas y cuáles sus propósitos? ¿Cómo se construyen estos imaginarios componentes de nuevas “culturas” regionales?

Si recorremos los cientos de clubes provincianos existentes en Lima, encontraremos que la identidad departamental es propia de elites-burguesías; la provincial nos remite a los *místis* de viejo y nuevo cuño, y la distrital a los campesinos o comuneros. Dos siglos de estructura departamental republicana han legitimado una identidad en esos tres niveles que no puede ser ignorada en las propuestas de descentralización (Hurtado *op. cit.*).

Los estudios sobre el poder local-regional-nacional en el Perú estuvieron en el centro de los debates políticos en las décadas de 1970 y, parcialmente, en la de 1980, continuando la senda trazada por Bourricaud en 1967, año de publicación de *Poder y sociedad en el Perú contemporáneo*, clásico estudio sobre decisiones de poder de un pequeño grupo para un pequeño grupo, tal como se concebía a la oligarquía en el contexto de una sociedad dualista de patrones y su-

bordinados (Bourricaud 1967). Para nuestro balance, y al otro extremo de la sociedad, el valle comunero del Mantaro fue el ámbito de trabajo de Giorgio Alberti y Rodrigo Sánchez, para analizar el poder y conflicto social entre 1900 y 1970. Una constatación importante de esta investigación no puede ser dejada de lado en estos tiempos; se trata de la municipalización de los espacios comuneros y el recambio de grupos de poder tradicionales en una dinámica articulación mercantil (Alberti 1974).

El tema ha sido casi abandonado por las ciencias sociales debido tanto a las modificaciones en la forma de hacer política en el país cuanto a la invisibilización y reemplazo de los grupos de poder tradicionales. Si constatamos que en nuestra revisión bibliográfica apenas encontramos un estudio reciente sobre algunos grupos económicos nacionales, nuestra afirmación puede quedar validada (Vásquez 2000). El estudio de Quintín sobre el reacomodo del grupo de poder local tradicional en Ocongate es, en el nivel local, un ejemplo aislado que ratifica nuestra afirmación (Quintín 1994).

Dos cosas están en discusión. En primer lugar, ¿podemos hablar de “grupo” plenamente? Y en segundo lugar: ¿a qué “poder” nos referimos? Podemos plantear, como mera hipótesis, que en el Perú, hoy en día, en las sociedades locales y más aún en los espacios rurales los grupos de poder ni son tan grupo ni tienen casi poder. Podemos igualmente proponer que una de las instituciones más importantes de la sociedad rural, la comunidad campesina, casi no dispone de cuota de poder en los contextos locales, mucho menos en los regionales. Es quizá esta carencia de poder –en buena medida basada en las propias debilidades de la institución– la que genera las expectativas sobre municipalización como opción realista y viable, no solo para tener algunos recursos de la inversión pública, sino también para hacer escuchar demandas –es decir, tener más poder– concebidas en función de percepciones diversas sobre el desarrollo local.

En lo que respecta al ámbito regional mayor, esbozaremos otra hipótesis: las variaciones en la economía por efecto de la globalización fueron fundamentales para la casi liquidación de las burguesías regionales, incipientes o no, y la estructura de poder quedó retejada con otros actores (nuevos grupos económicos, nuevos detentadores de poder, etcétera) que conocemos muy superficialmente. Si imitamos a

algún poeta, diríamos: ¿*do* está la burguesía regional, *do* se fueron los mistis, quiénes son los nuevos poderosos? ¿Es acaso hoy el Estado, a través de sus instituciones y representantes, la mayor expresión de poder regional e incluso local?

Quedamos los investigadores en deuda con las propuestas planteadas en los términos de referencia de este balance de espacios y poder regionales, expresadas en preguntas clave:

¿Se transforman o se mantienen las formas de ejercicio del poder local y regional? ¿Hay transferencias de poder de un grupo a otro? ¿Quiénes toman las decisiones en los espacios locales y regionales? ¿Responden los nuevos liderazgos a nuevas lógicas de articulación, o se trata simplemente de un reemplazo generacional en los patrones tradicionales?

Respecto de los liderazgos, podríamos retomar la afirmación de Díaz, quien señala que:

En buena medida, los líderes (locales y regionales) se han forjado y legitimado desde el Estado, porque en la última década, el poder ha estado concentrado principalmente en las instituciones públicas: sectores ministeriales, municipalidades, instituciones militares... En suma, los liderazgos regionales de la última década son fruto más de la necesidad de reaccionar ante las políticas de Estado que consecuencia de propuestas proactivas que reflejen autonomía ideológica y política (Díaz, manuscrito).

Diez sugirió una agenda de investigación con tres temas que él considera importantes: sobre nuevas formas de organización en el campo; procedimientos cotidianos, códigos y lógicas de relación entre individuos y sus organizaciones; y mentalidades e imaginarios colectivos de la gente del campo. Esta agenda está casi inédita desde el SEPIA anterior y no me cabe sino recordarlo (véase Diez *op. cit.*).

Quizá al margen de modas y voluntades de los investigadores, un impedimento real resulte la pulverización de la institucionalidad existente en decenas de formas de organización –por lo tanto, decenas de parcelitas de poder– surgidas desde la voluntad política del autoritarismo. Queda claro que no hay un sistema político regional, casi no hay intereses regionales consensuados, no hay actores definidos y por lo tanto no hay discursos mayores. No se puede hacer política más allá de los pequeños espacios en los cuales los conflictos de poder han quedado en mucho sumergidos socialmente y re-

ducidos espacialmente. El poder político llegó a un alto grado de concentración al desaparecer los actores que le hacían contrapeso. El sistema de clientelaje es precisamente eso, “enganchar” instituciones y personas que pretenden sacar provecho de la concentración de poder.

FINAL

Los temas que hemos revisado nos trasladan principalmente al terreno del quehacer ejecutivo, en un desbalance notorio respecto de la reflexión sobre ese quehacer y del modo de proponerlo. Regionalización y descentralización, mercados regionales y poderes locales se vinculan directa y respectivamente a Estado, economía y sociedad.

El derrumbe de la burguesía peruana (o, si se prefiere, de los grupos de poder, tradicionales o no) es resultado de la liberalización y de la globalización. Por su parte, las expresiones políticas partidarias tradicionales han quedado reducidas al mínimo y sumamente deslegitimadas. Las propuestas de regionalización, descentralización, concertación, provienen entonces tanto del aparato público cuanto de nuevos o repotenciados actores sociales, entre los cuales destacan los municipios.

Hace cuarenta años que Bourricaud se preguntaba por qué los movimientos campesinos, a veces muy violentos, se diluían rápidamente apenas “tomaban” la plaza de la capital de la provincia o del distrito, como si de hecho hubieran tomado el poder. Las plazas principales de los pueblos, villas y ciudades menores son casi la representación física del poder local. Esta poderosa vinculación simbólica nos recuerda la modificación de esas mismas pequeñas plazas en lo que podríamos llamar nueva estética municipal (palacios municipales, piletas y *pacchas*, monumentos públicos laicos para identidad local, etcétera) surgida por la carencia de hegemonía de alguna clase dominante y, por otro lado, por una heterogénea visión del futuro y del desarrollo. Detrás de cada una de estas obras locales, ampliamente aceptadas por la población, se expresa una reafirmación de la identidad local vinculada a nuevos liderazgos y a nuevas organizaciones,

aunque a veces tengan “pies de barro” por sus propias debilidades (Grupo Propuesta Ciudadana 1999).

En la ciencia social es clave replantearse algunos problemas que necesitan transferirse a propuestas políticas. Cómo confluir desde las diferentes perspectivas profesionales, de una manera más profesional y menos segmentada, en discursos requeridos por instancias políticas para descentralizar y democratizar la sociedad y el Estado: ese es nuestro reto.

BIBLIOGRAFÍA

ADRIANZÉN, Alberto *et al.*

1993 *Regiones ¿sí o no?* Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

ALBERTI, Giorgio y Rodrigo SÁNCHEZ

1974 *Poder y conflicto social en el valle del Mantaro 1900-1970*. Lima: IEP.

ALVARADO, Javier y Federico UGAZ

1998 *Retos del financiamiento rural*. Lima: CEPES/CIPCA.

BARRENECHEA, Carlos, editor

1983 *El problema regional hoy: Situación y lineamientos alternativos*. Lima: TAREA/CENEAP.

BOURRICAUD, François

1967 *Poder y sociedad en el Perú contemporáneo*. Lima: IEP.

CÁCERES, Eduardo *et al.*

1996 *Educación y ciudadanía. Propuestas de política*. Lima: Foro Educativo.

CARAVEDO, Baltazar

1983 *El problema del descentralismo*. Lima: Universidad del Pacífico.

CASTILLO, Marlene

1998 *ONG activando: Planificación participativa y concertación en ámbitos rurales de la sierra peruana 1994-1998*. Lima: PACT.

1995 “Participación, gestión y planificación: El caso del distrito de Morropón (Piura)”, en *Participación ciudadana y gestión local*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana/Unicef.

CHIRINOS, Luis

1999 “Gobiernos locales y legalidad: Dinámica y perspectiva”, en *Tejiendo nuestra democracia*. Lima: CCP y otros editores.

DÍAZ, Julio

2000 “La concertación, realidades en construcción”, en *Concertación institucional: ¿Sueño imposible o realidad en construcción?* Lima-Cajamarca: IDEAS/Aprisabac. *Líderes regionales y locales*. Documento de trabajo (Manuscrito).

DIEZ, Alejandro

- 1999 “Diversidades, alternativas y ambigüedades: Instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural”, en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VII*. Lima: SEPIA.

EGUREN, Fernando

- 1992 “Sociedad rural, el nuevo escenario”, en *Debate Agrario* N° 13. Lima: CEPES.

FLORES, Alberto

- 1987 “Región y regionalismo en el Perú”, en Carlos Amat y León y Luis Bustamante, editores: *Lecturas sobre regionalización*. Lima: Universidad del Pacífico.

GIARRACCA, Norma, compiladora

- 2001 *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

- 2000 *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima: IEP/Consortio de Investigación Económica.

- 1986 “Dinámica económica regional”, en *La cuestión rural en el Perú*. Lima: PUCP.

- 1982 *Economías regionales del Perú*. Lima: IEP.

GROMPONE, Romeo

- 1998 “La descentralización y el desprecio de la razón política”, en Bruno Revesz, editor: *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de la globalización*. Lima: CIPCA/IEP.

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA (GPC)

- 1999 *Encuestas: Descentralización, democracia y niveles de información política*. Lima: GPC.

- 1995a *Participación ciudadana y gestión local*. Lima: GPC/Unicef.

- 1995b *Democracia, descentralización y política social*. Lima: GPC.

HURTADO, Isabel

- 1999 “Dinámicas territoriales: Afirmación de las ciudades intermedias y surgimiento de los espacios locales”, en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VIII*. Lima: SEPIA.

IRIGOYEN, Marina, editora

- 2000 *Concertación institucional: ¿Sueño imposible o realidad en construcción?* Lima-Cajamarca: IDEAS/Aprisabac.

LARSON, J.M.; S.M. SMITH; D.G. ABLER y C. TRIVELLI

- 2001 “Titulación de tierras en el Perú: ¿Se está cumpliendo la promesa?”, en *Debate Agrario* N° 32. Lima: CEPES.

LEYTON, Carlos

- 1992 “Ciudades y desarrollo regional”, en *Symposium El proceso de configuración de una nueva sociedad urbana peruana*. Lima: Fomciencias.

LÓPEZ, Sinesio

- 1997 *Ciudadanos reales e imaginarios*. Lima: IDS.

- MAZUREK, Hubert
1999 “¿Dinámicas regionales o mutación territorial? Contradicción y transformación del espacio agropecuario peruano”, en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VIII*. Lima: SEPIA.
- MONGE, Carlos
1994 “Transformaciones en la sociedad rural”, en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA V*. Lima: SEPIA.
- MONTOYA, Rodrigo
1980 *Capitalismo y no capitalismo en el Perú: Un estudio histórico de su articulación en un eje regional*. Lima: Mosca Azul Editores.
- PALAO, Juan
1992 “El proceso urbano en el altiplano (Puno) y su rol en el desarrollo regional”, en *Symposium El proceso de configuración de una nueva sociedad urbana peruana*. Lima: Fomciencias.
- PLANAS, Pedro
1998 *La descentralización en el Perú republicano*. Lima: Municipalidad de Lima.
- QUINTÍN, Pedro
1994 “La recomposición del poder local en un distrito andino: Ocongate, Cusco (1970-1992)”, en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA V*. Lima: SEPIA.
- REVESZ, Bruno
1997 “Espacios rurales y sociedad nacional”, en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VI*. Lima: SEPIA.
1998 “Avances y retrocesos de la descentralización territorial”, en Bruno Revesz, editor: *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de la globalización*. Lima: CIPCA/IEP.
- REVESZ, Bruno, editor
1998 *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de la globalización*. Lima: CIPCA/IEP.
- ROCHABRÚN, Guillermo
1994 “Mirando el campo con ojos urbanos”, en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA V*. Lima: SEPIA.
- ROMERO, Emilio
1996 “El sentimiento localista en tres ciudades del sur”, en *Allpanchis* N° 47. Cusco: IPA.
- ROMERO, Fernando
1999 “Algunos apuntes para la concertación”, en *ONG, concertación y desarrollo local*. Lima: CEPES/ALOP.
- TAREA
1989 *Regionalización y gobiernos locales*. Lima: Tarea e Ipadel editores.
- TRIVELLI, Carolina
1999 “Pobreza rural: Investigaciones, mediciones y políticas públicas”, en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VIII*. Lima: SEPIA.

URRUTIA, Jaime

1995 “Relaciones laborales en el agro: Una bibliografía comentada”, en *Debate Agrario* N° 21. Lima: CEPES.

VALDERRAMA, Mariano

1999 “Las ONG y los nuevos espacios de concertación para el desarrollo local: Roles y retos”, en Mariano Valderrama, coordinador: *ONG, concertación y desarrollo local*. Lima: CEPES/ALOP.

VALDERRAMA, Mariano, coordinador

1999 *ONG, concertación y desarrollo local*. Lima: CEPES/ALOP.

VÁSQUEZ, Enrique

2000 *Estrategias del poder: Grupos económicos en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.

VERGARA, Ricardo

1992 “La ciudad y el campo: ¿Una danza eterna?”, en *Debate Agrario* N° 13. Lima: CEPES.

1988 *El proceso de urbanización en el Trapecio Andino*. Lima: Fundación F. Ebert.

1986 “Ciudades y desarrollo rural”, en *El agro hoy, temas en debate*. Lima: Desco (Cuaderno Desco N° 7).

ZAPATA, Antonio

s/f Informe sobre municipios rurales.

ZAS, Johnny

1998 *Centralización ficticia*. Lima: Universidad del Pacífico.

LAS GUERRAS DEL TULUMAYO Y LAS TRANSFORMACIONES DEL PODER LOCAL EN EL MARCO DE LA GUERRA CONTRASUBVERSIVA EN CONCEPCIÓN, JUNÍN

Juan Carlos Guerrero¹

En poco más de dos décadas, el orden social y político en el campo fue modificado una y otra vez, en el intento por edificar sobre sus escombros un orden cualitativamente diferente del anterior. La primera vez fue con los reformistas militares (1968-1975) encabezados por el general Juan Velasco Alvarado, y la segunda con los dinamitazos y metralla de Sendero Luminoso. Aunque ambos actores fracasaron en sus intentos, sus esfuerzos desataron inéditos procesos sociales. En el primer caso provocaron la profunda democratización social, y en el segundo permitieron el surgimiento de un nuevo e inesperado actor político y social: las rondas campesinas contrasubversivas.

Una vez que la violencia política había cesado gracias a la acción conjunta de las rondas y de las Fuerzas Armadas, se inició un lento proceso de reconstrucción del orden social y político, impulsado en muchos casos por las rondas campesinas en un contexto de marcada práctica antipolítica del gobierno de Alberto Fujimori. Así, es pertinente interrogarse por el nuevo escenario político que va emergiendo en la posguerra. ¿Cómo se organiza actualmente el poder en el campo? ¿Qué formas institucionales adquiere? ¿Sobre qué fuentes descansa su legitimidad? Asimismo, resulta necesario preguntarse por el papel que cumplen las rondas campesinas y el Estado en dicho proceso.

1 . Agradezco los comentarios de Pedro Roel Mendizábal. Asimismo, la amistad y confianza de los dirigentes ronderos, comuneros y autoridades locales del Tulumayo cuyos testimonios aparecen en este trabajo.

Este trabajo tiene por objeto analizar el vacío de representación existente entre el Estado y la sociedad rural en el Perú durante los años noventa, al concluir la violencia política. En los años ochenta esta fue responsable de la desaparición de las representaciones políticas libremente elegidas, tanto por la acción de Sendero Luminoso (que las eliminó o ahuyentó) cuanto por la del fujimorismo, que las reemplazó por funcionarios serviles al gobierno pero que no tenían vínculo alguno con la sociedad rural. Conocer las formas como se ha reconfigurado el poder político en tales condiciones ayudará a proponer alternativas que contribuyan a subsanar el vacío de representación existente hoy.

Nuestra investigación siguió algunas hipótesis, relativas al comportamiento del campesinado y del Estado durante el período a tratar:

1. El comportamiento de la población rural en el proceso de la violencia se explica por su adaptación a fuerzas externas que la han colocado en una situación límite; pero esta adaptación también ha sido el recurso para solucionar ciertas necesidades y reivindicaciones por medio de la creación de un orden efectivo y el acceso a bienes y derechos. Son intentos de una población consciente de su marginalidad dentro de una sociedad mayor.

El marco de la guerra demuestra la ambigüedad de la actitud campesina, sucesivamente organizada por Sendero Luminoso y luego rindiendo cuentas a las fuerzas del orden, en la medida en que estos agentes no los presionen en exceso. Se ha hablado en estos casos de “adaptación en resistencia” de la población frente a actores tan impositivos. En cambio, nosotros vemos también interés de la población por participar activamente en la sociedad mayor, aceptando en cierto grado los términos en que esta es formulada y realizada, con miras a superar la marginación y pobreza en que se encuentran sumidos y a conquistar derechos largo tiempo negados. Este mismo interés es parte fundamental del prestigio de las autoridades (comunal, política, municipal y rondera) en la medida en que estas sepan mediar con mayor éxito ante los poderes regional y estatal.

Esto significaría que no hay una discusión aparente de los principios del gobierno supralocal al cual rinden cuentas. Pero dos razones pueden explicar esta ausencia. Primero, el carácter autoritario de Sendero Luminoso y de las Fuerzas Armadas, que impedirían cualquier

cuestionamiento. Segundo, algunos principios del discurso de ambos actores (reivindicación social en Sendero Luminoso, patriotismo en el caso de las Fuerzas Armadas) son compartidos por la población, aunque esta los interprete o los practique de manera muy distinta.

2. Con la guerra, y en las zonas afectadas por ella, el Estado se relacionará con la población rural a través del Ejército. Este se convertirá en el único referente estatal de la población, que privilegia además una relación directa con la población rural local.

3. La organización de las rondas campesinas, como respuesta de la población rural a Sendero Luminoso, será mediatizada por la presencia militar. Las rondas contrasubversivas son el medio que facilita la relación Fuerzas Armadas-población campesina, consustancial a su oficialización. El Estado les reservará el papel de fuerzas contrasubversivas destinadas a la lucha frontal contra los insurgentes y al control social, labores en las que mostrarán efectividad. La dependencia del Ejército será una de las constantes de aquella relación, aunque esta condición irá modificándose en la medida en que la lucha contra Sendero Luminoso va siendo ganada, y también varía según la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas.

4. La naturaleza del poder local dependerá de la relación que tengan los actores políticos en el nivel del Estado, de la región y de la localidad, entre sí y con la población rural.

Internamente, la población delega a sus autoridades el poder de organizar y disciplinar, y de coordinar con la población local. Su prestigio estará dado por las obras que hayan nacido en su gestión y por su respeto de ciertas reglas sancionadas por la sociedad rural. Pero el marco de la guerra y, después, la manera diferenciada como el Estado ha impulsado las formas de gobierno local, ha cambiado la configuración del poder local, que ha pasado de ser autoridad comunal a rondera y municipal, cada una con criterios diferentes de organización que inevitablemente afectarán la configuración de la sociedad local.

Las rondas suponen un nuevo problema, en tanto organizaciones del campesinado con vínculos más directos con el aparato del Estado y sin mediación de autoridades locales o regionales. A la efectividad de las rondas para combatir a Sendero Luminoso y para organizar y disciplinar a la población se sumó el reconocimiento del Estado por

medio de su aparato militar, lo que ayudó a reforzar la identidad de la población como “rondas campesinas”. Ellas rinden periódicamente cuentas de sus operaciones al mando militar, y son reconocidas por un amplio sector de la población como un efectivo sistema de control y administración internos; por este medio se está postulando la necesidad de utilizar esta organización para orientar el desarrollo local. En cambio, las autoridades políticas regionales y locales no consideran a las rondas organizaciones equiparables a las comunidades, y no se les reconoce otro fin que no haya sido la lucha antisubversiva. Es más: cumplido su papel ya no son necesarias, y deberían haber desaparecido.

La restitución de las autoridades políticas (gobernadores, tenientes de gobernadores), comunales y civiles (alcaldes y regidores) constituirá un cambio significativo en la configuración del poder local. Se acentuará la pérdida de legitimidad de las autoridades comunales como intermediarios entre el Estado y la sociedad rural local, puesto que este papel quedará en manos de las autoridades regionales (prefectos y subprefectos). Estas, a su vez, tratarán con la población rural a través de los gobiernos locales distritales, obviamente de orientación política “oficial”. Durante el gobierno de Fujimori no se restablece relación alguna con las autoridades comunales. Entretanto, la organización rondera mantiene el poder que ha conquistado, limitado al nivel local.

En consecuencia, tenemos a una población cuya organización local anterior se ha erosionado hasta desaparecer de hecho (la comunidad campesina), pero cuya organización emergente, nacida en el contexto de una guerra antisubversiva, no es reconocida más que como una patrulla civil. El Estado (incluyendo a sus representantes locales) reconoce a las rondas campesinas el papel de actores sociales pero no el de actores políticos, la representación política de la población rural. De esta manera, al término del régimen fujimorista que los reformó se amplía la brecha entre ambos actores en el escenario a tratar.

LA GUERRA EN LOS ANDES CENTRALES

En Junín, la presencia de Sendero Luminoso no fue tan tardía como harían creer los reportes periodísticos y la escasa literatura sobre la

guerra. Incluso puede rastrearse desde los primeros años de la década de los ochenta, cuando su acción en Ayacucho ya había cobrado notoriedad. Sin embargo, es solo a finales de esta década cuando esta presencia afecta profundamente la economía y la política de la región. En concreto, la acción de Sendero Luminoso y, secundariamente, la del Ejército y la del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) contra la economía de la región y la sociedad rural cobra varias víctimas, y la destrucción brutal de infraestructura de una región considerada de las más desarrolladas e integradas de la zona andina.

Desde mediados de los ochenta Sendero Luminoso desenvuelve una importante acción en todos los frentes donde actuaba simultáneamente, buscando exacerbar y capitalizar las contradicciones sociales. Sin un sólido trabajo político en “el seno de las masas”, ni en el campo ni en la ciudad, esta deficiencia trató de compensarse con el despliegue incesante de esfuerzos por reivindicar y resolver las demandas más sentidas por la población, para provocar su simpatía. Su asentamiento en el departamento siguió diferentes caminos y ritmos. Actuó de manera simultánea en la ciudad y en el campo. En la ciudad, el trabajo político militar se concentró en la Universidad Nacional del Centro y en los principales asentamientos humanos que rodean a la ciudad capital de Huancayo, así como en las más importantes organizaciones populares urbanas.

En el campo realizó trabajo partidario en las comunidades campesinas de los valles y de las alturas, con mayor o menor énfasis según su ubicación geopolítica y la etapa de desarrollo de la “guerra popular” en que se consideraba estaban los poblados². También se concentró en los principales asientos mineros ubicados sobre todo en las provincias de Yauli y Tarma, intimidando y en algunos casos asesinando a dirigentes mineros de manera constante durante los años 1987-1988, panorama que se agravó por la presencia de grupos paramilitares y de las propias Fuerzas Armadas y Policiales que hostilizaban de la misma manera a las organizaciones de base (Manrique 1989).

2. En el campo, las reiteradas acciones de sabotajes y ataques contra las Sociedades Agrarias de Interés Social (SAIS) y hostigamiento del personal que laboraba allí fueron otras de las constantes de Sendero Luminoso. El caso más publicitado y mejor conocido fue la destrucción de la SAIS Cahuide en 1989.

La destrucción del “viejo poder”, encarnado en los representantes e instituciones estatales, era parte de la construcción del “nuevo poder” –literalmente sobre los escombros del primero–. La “demolición del viejo Estado” se realizaba mediante una campaña de amenazas, ataques, hostigamiento y asesinatos contra las autoridades políticas (prefectos, subprefectos, gobernadores y tenientes de gobernadores), municipales (alcaldes y regidores), comunales y las Fuerzas Policiales; más el sabotaje y destrucción de infraestructura pública estatal. La consecuencia inmediata de esta campaña fue la desestructuración de toda forma de organización comunal y la destrucción de toda autoridad política. En su reemplazo se crearon organizaciones de “nuevo tipo” u “organismos generados”, circunscritos al ámbito territorial y administrativo de un Comité Popular, célula básica del “nuevo poder”. El conjunto de Comités Populares, a su vez, formaba una Base de Apoyo³. En los hechos, y durante los últimos años de la década de los ochenta, Sendero edificó su poder en los valles de los ríos Tulumayo, Canipaco y Cunas (IDL 1990, 1991, 1992; Manrique 1989).

Ante el incremento del número de atentados y víctimas por acción de Sendero Luminoso y el MRTA, el día 6 de noviembre de 1988 el gobierno de Alan García decretó el estado de emergencia en todas las provincias y distritos de Junín. El general del Ejército Manuel Delgado Rojas fue designado por García como jefe del Comando Político Militar, a propuesta del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Una vez declarado el estado de emergencia y habiendo asumido el Ejército el control político militar del departamento, las amenazas, el secuestro, las torturas de los detenidos, los asesinatos extrajudiciales y las desapariciones de personas se convirtieron en parte de la vida cotidiana. Por señalar un solo ejemplo, el número de personas desaparecidas por manos de las Fuerzas Armadas y Policiales fue de ciento setenta y nueve (Defensoría del Pueblo 2000).

En 1989, como parte de las modificaciones que venían produciéndose en la estrategia contrainsurgente, las Fuerzas Armadas con-

3. De acuerdo con Tapia, quien cita algunas cifras del propio Abimael Guzmán, dentro del ámbito del Comité Regional Centro se habían organizado, hasta mediados de 1990, ciento treinta y ocho Comités Populares y cinco Bases de Apoyo (Tapia 1997: 85-105).

sideraron como un elemento central de ella la participación de la población civil en la lucha contra la subversión. La organización de la población civil para su autodefensa formaba parte de la estrategia contrainsurgente implementada por las Fuerzas Armadas en Ayacucho desde 1983. Aquella continuó con altibajos durante los años siguientes. En el campo, esa participación se haría a través de la organización de la población rural para su propia defensa. Esta, efectivamente, se venía llevando a cabo en algunas zonas declaradas en emergencia, como Ayacucho desde 1983, con altibajos y sin contar con el apoyo gubernamental. Desde este momento, en cambio, contarán con el aval del gobierno de García (IDL 1990; Tapia 1997).

Una vez logrado esto, el Ejército incentivó y auspició la organización de la población rural. De esta manera creó rondas donde no existían, apoyó a las ya constituidas y reactivó las que se encontraban inactivas. En muchos casos instruyó a los ronderos en elementales tácticas militares y les entregó las primeras escopetas para su propia defensa. Pero esta entrega de armas no fue masiva sino selectiva y limitada, en cantidad y calidad. De particular significación fue la ceremonia de entrega de armas que el propio García hizo a las rondas contrasubversivas del valle del río Apurímac, autodenominadas Comités de Defensa Civil Antisubversivos (DECAS) en diciembre de 1989. La entrega de armas provocó un encendido debate entre algunos sectores sociales como las Fuerzas Armadas, las ONG de derechos humanos, los partidos políticos y diarios de circulación nacional (IDL 1990).

En consonancia con la directiva gubernamental, el general Delgado Rojas se preocupó por la centralización de las rondas contrasubversivas. A mediados de julio de 1990 el Comando Político Militar organizó el I Congreso Regional de Rondas en Bellavista, distrito de Jarpa (provincia de Chupaca). En el congreso participaron delegados de los valles del Cunas, el Tulumayo, el Pichis y el Palcazú (estos dos últimos ubicados en la selva de Pasco). Se abordó algunos temas relacionados con la estrategia contrainsurgente y el papel que las rondas campesinas tenían asignado en ella, es decir, única y exclusivamente de fuerzas contrasubversivas. Por último, el Ejército ordenó a los ronderos que organizaran rondas en aquellas comunidades donde no las había y les advirtió que si algunas comunidades se resistían a la

formación de rondas serían consideradas como “zonas rojas”, por lo que debían atenerse a las consecuencias que ello implicaba. A mediados de diciembre el Comando Político Militar convocó otro congreso, realizado en la provincia de Concepción, cuyo resultado fue la formación de la Federación Regional de Rondas del Centro y la elección de su primera Junta Directiva. Esta fue ocasión para que los dirigentes de las rondas reafirmaran su lealtad y compromiso con el Ejército, y para que solicitaran, además, más ayuda para su lucha contra Sendero Luminoso (IDL 1991).

En suma, la presencia militar significó una represión mayor y la formación de rondas campesinas contrasubversivas, pero no siguió el mismo tipo de política que en Ayacucho. En primer lugar, la represión no optó por la modalidad del arrasamiento indiscriminado de comunidades sino por las desapariciones y asesinatos selectivos. En segundo lugar, si bien existen diferentes versiones sobre la formación de las rondas campesinas contrasubversivas —en unos casos se habla de la formación compulsiva a manos de los militares; en otros las organizaciones ronderas reivindican su formación autónoma—, la realidad es que ambos factores tuvieron importancia desigual en cada microrregión y localidad. En comparación con el caso ayacuchano, este proceso es tardío y se produce cuando las Fuerzas Armadas estaban dejando la ejecución del primer frente de guerra a los campesinos y comuneros, más por incapacidad para luchar contra los grupos alzados en armas que por interés en delegar poder y autoridad al campesinado organizado para su defensa.

LOS TIEMPOS DE PAZ (1980-1986)

En 1980, con el regreso de la democracia, el país inaugura una nueva etapa en su historia. El poder pasaba a los civiles después de doce años de gobierno militar. Las normas, reglas y procedimientos democráticos volvían a ser los ejes de la vida política nacional. Así, las elecciones para elegir a las autoridades municipales concertaron las expectativas de la población de cada departamento, provincia y distrito. Las poblaciones de Comas, Cochas y Mariscal Castilla no fueron la excepción.

Las Juntas Vecinales elegidas por los militares, que cumplían las funciones de las alcaldías, dejaban paso a las novísimas autoridades locales elegidas en sendos procesos electorales. El proceso electoral en Cochabamba se llevó a cabo en noviembre de 1980, y resultó ganador el profesor Alfonso Meza, militante de Acción Popular. “Como era profesor se pensaba que iba a contribuir al desarrollo de la comunidad”, tanto o más que el Consejo de Administración y Vigilancia (CAV). Una vez investido de la autoridad municipal, sus relaciones con el CAV y la población no fueron las mejores, y se embarcó en un protagonismo desmesurado que lo llevó a desconocer a las autoridades comunales y a pretender asumir sus funciones. La competencia resultante produjo una duplicidad de funciones entre instituciones contrapuestas, con lo que se estancó el deseado “desarrollo del pueblo”. El intento fracasado del alcalde de desplazar al CAV del ejercicio de la autoridad en el distrito provocó el inmediato distanciamiento de los dirigentes comunales y de la población de la autoridad municipal. Sin el apoyo de estos y sin capacidad de gasto para la ejecución de cualquier obra, su gestión pasó desapercibida para el conjunto de la población. En la memoria de los comuneros quedan como único recuerdo “los problemas que trajo a la población”.

Hasta aquel momento, el liderazgo en el distrito estaba en manos del CAV, dirigido por Fortunato Olivera, “un comunero calificado y activo”, alcalde durante el gobierno militar, además de comerciante. Olivera tenía una buena posición económica, la que contribuyó a que la población, a la hora de elegir a las autoridades comunales, pensara en él: “la gente decía... como tiene recursos, él puede recibir a las autoridades, entonces puede gestionar obras”; “ellos eran la máxima autoridad de la época”. El CAV representaba a la comunidad ante todo tipo de autoridades, aunque no intervenía de manera directa en la elección de las autoridades políticas, municipales ni judiciales (gobernador y teniente de gobernador, agente municipal y juez de paz respectivamente) de la localidad. Se encargaba, entre otras cosas, de la obtención y gestión de algún bien y servicios ante las autoridades estatales competentes y de la realización de alguna obra para el beneficio de la comunidad. Además, estaba al pendiente de todos los problemas relacionados con el uso y posesión de las tierras comunales y de la resolución de los conflictos que se presentaran. Su

legitimidad ante la población estaba relacionada de manera directa con la posibilidad de “realizar obras” en beneficio de la comunidad.

En noviembre de 1983 son elegidas las nuevas autoridades ediles del distrito para el período 1984-1986. Se elige a otro militante de Acción Popular, Julio Maraví, quien no tenía experiencia como autoridad política comunal, lo que no fue visto en esta ocasión como un inconveniente para la población: “No tenía que ver mucho la política, sino la persona... La gente vota por él, por su conducta, por su formación”; aunque la fuente de legitimación de cualquier autoridad en este período es el hecho de “hacer obras” o la promesa de realizarlas. La ideología política no tiene un peso e influencia específica. “Él vivía en Concepción... Un hombre muy inquieto, muy metido [...] entonces como toda la vida tenemos problemas con la carretera... él sabía de esas cosas”. Maraví trabajaba en Cooperación Popular, cuya función consistía en brindar una serie de servicios, como el de apoyar la construcción de carreteras.

Con esta experiencia previa, el entonces candidato Maraví plantea un proyecto relacionado con la construcción y el mantenimiento de la carretera. De esa manera la población percibe que “el señor está preocupándose”. Su propuesta empata con una demanda irresuelta de la población de Cochas⁴. Además, con “lo que sabe va a trabajar mejor y de hecho lo apoyamos”. Desgraciadamente, la única obra realizada en la gestión del alcalde Maraví fue el mercado; no se hizo la carretera.

En tanto, en 1982 Fortunato Olivera es reemplazado por Pedro Huánuco. Antiguo agente municipal, bajo su conducción la Junta Directiva de la comunidad cobró nuevos bríos, y sus esfuerzos —entre los que destacan el empuje y empeño de Huánuco para gestionar y realizar obras— fueron reconocidos y coronados con su reelección para el siguiente período. Hábil político, aprovechó cuanta oportunidad se le presentaba para buscar algún beneficio para la población; su participación en los Rimanakuy, organizados por el gobierno aprista, le permitió conseguir los fondos necesarios para la construcción del

4. La construcción y el mantenimiento de la carretera que une a Comas, Cochas y Mariscal Castilla fue la oferta electoral de Acción Popular. En los tres distritos, sus candidatas a la alcaldía ganan las elecciones.

local comunal. La primera planta se inauguró en su gestión, y se continuó la obra en los años siguientes⁵.

Así, la Junta Directiva Comunal cobró auge y presencia. Las pequeñas obras que lograba gestionar facilitaban su legitimación ante los ojos de sus conpoblanos, relegando a la alcaldía a un segundo plano. “El máximo en autoridad era el presidente de la comunidad... los comuneros eran disciplinados, obedientes [...] La organización comunal era lo máximo”. Hasta 1986 permaneció en este favor y el respeto de los acuerdos comunales. “La palabra era ley. Si no se acababa... al calabozo”, o los castigos físicos –que no eran sino ciertos ejercicios físicos ejecutados hasta el agotamiento–. Cuando las autoridades comunales acordaban una sanción, el encargado de velar por su cumplimiento era el fiscal, mientras que el ejecutor era, o bien el gobernador, o el teniente de gobernador.

Hasta ese momento el municipio no tenía muchos recursos económicos, salvo los que buenamente podía recaudar de los contribuyentes. Con tan pocos recursos se propicia en los hechos una división de tareas entre las autoridades comunales y municipales: la búsqueda de financiamiento para las obras en beneficio de la comunidad sería asumida por la autoridad comunal, mientras el alcalde solo se dedicaría al cumplimiento de sus funciones.

En 1986 Cecilio Muñoz fue elegido como presidente de la Junta Directiva Comunal. Él, como Olivera, había sido autoridad municipal durante la época del gobierno militar. “Bien humilde y trabajador, no tuvo problemas con el pueblo. Trabajó de acuerdo con su capacidad. Concluyó la luz, plantó los postes y los cables. Con él se llegó a tener luz.”

En las elecciones municipales de 1986 se produce un cambio importante en la participación política de la población: la incorporación de pobladores de los anexos y barrios en las listas de candidatos al municipio. En las dos elecciones municipales anteriores, las listas estaban integradas casi exclusivamente por pobladores de la capital del distrito. En esta ocasión, Acción Popular, el APRA y alguno que otro movimiento independiente incluyen en sus listas a pobladores residentes fuera de la capital de Cochabamba. Este cambio de actitud de las

5. La obra actual es concluida bajo la gestión de Cecilio Llanos.

organizaciones políticas es muy bien visto por la población, dado que “se sintieron que participaban, que tomaban parte”. Desde entonces, tanto los grupos independientes cuanto los partidos políticos se disputaban por incorporar en sus listas a “los que tenían más convicciones y eran líderes en sus anexos, en sus barrios”. “Los hombres más conociditos... Si presentas una lista para el municipio distrital sin contar con gente de los anexos, no ganas.” Rutina que continúa hoy en día.

Las elecciones municipales de 1986 fueron ganadas por Braulio Gonzales, militante del APRA. Durante los pocos meses de su gestión al frente del municipio se abrieron zanjas para la construcción de un canal y se llevaron tubos para la instalación de agua y desagüe. Pero a mediados de ese año desapareció, presumiblemente detenido por efectivos militares.

Luego de un recorrido de escasos seis años, se dibuja en Cochas un nuevo escenario. Se constata que hay una reconfiguración del poder local a partir de una diferenciación económica y de la experiencia previa en tanto funcionarios del gobierno militar. Efectivamente, en los ochenta ocurre el retiro del gobierno militar, lo que obligó a la readaptación del funcionariado estatal más directamente vinculado con la población, es decir, aquellos que hacían las veces de alcaldes y regidores. Sin mucho peso político en la localidad y fuera de ella, se convierten en núcleos dirigentes junto a otros sectores sociales diferenciados del distrito, que sí tienen vínculos estructurados con la población local: las autoridades comunales.

En cuanto al Estado, su presencia es débil, su vínculo con la sociedad local es tenue y se circunscribe a la ejecución de alguno u otro programa dirigido a la construcción de infraestructura social. Quizá esto explique en parte que los núcleos dirigentes busquen una relación directa con él y obvien la relación con las autoridades políticas regionales (prefecto, subprefecto y gobernadores). Es más: desde los ochenta el Estado va a perder interés en lo que esté ocurriendo en el campo. Esta circunstancia favorece que la población pueda tener una parcela de poder.

El poder de aquel núcleo dirigente se traduce en la capacidad de convocatoria, en la mejor articulación de intereses, en la interlocución con el Estado, que a su vez se expresa en logros, en las concesiones en bienes y para obras. Así, “el hacer obras” se convierte en una de las

fuentes de su legitimidad. Esto propicia la gestación de un núcleo dirigente formado por anteriores funcionarios del gobierno militar, que utiliza los mecanismos que ha aprendido en esta gestión; las normas, valores y procedimientos democráticos se van aprendiendo sobre la marcha en la experiencia de la gestión comunal. Un núcleo de poder que apenas estaba estructurándose, y cuyo proceso es detenido abruptamente por Sendero Luminoso en 1987.

La guerra en el Tulumayo

La cuenca del Tulumayo comprende a los distritos de Comas, Cochas y Mariscal Castilla, ubicados todos en la provincia de Concepción. Sendero Luminoso sentó sus reales en la zona desde fines de 1987 hasta los primeros meses de 1990, cuando fue desalojado por las rondas campesinas del lugar. El primer ataque de sus columnas se produjo a mediados de 1987, y en los meses siguientes estos se incrementaron dramáticamente. En Comas, una columna maoísta atacó el puesto de la Policía Nacional. Los policías abandonaron el lugar, con lo cual dejaron literalmente el campo libre a Sendero. En poco más de dos años de presencia y asentamiento en la cuenca, las columnas maoístas organizaron a las comunidades en Comités Populares y nombraron delegados o “comisarios” a los comuneros más jóvenes y con ascendencia y a algunas ex autoridades comunales; realizaron acciones de propaganda, hostigamiento, destrucción de infraestructura pública y privada, bloqueo de carreteras y aniquilamiento de elementos contrarios a su causa, es decir, de autoridades comunales, municipales, judiciales y políticas o pobladores, muertos generalmente en ataques sorpresa o en ejecuciones públicas a las que llamaban “juicios populares”.

TIEMPOS DE GUERRA EN DOS ACTOS (1987-1995)

PRIMER ACTO: LA PRESENCIA DE SENDERO LUMINOSO Y LA CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO PODER (1987-1990)

El día 15 de setiembre de 1987 un auto rojo se estacionó a media cuadra de la plaza de Cochas. En pocos segundos unos hombres ba-

jaron del auto y se colocaron en lugares estratégicos del pueblo. Otros se dirigieron inmediatamente a la plaza: “No teníamos la menor idea de quiénes eran cuando llegaron”. Muy bien armados y mostrando coordinación en cada una de sus acciones, tomaron la capital del distrito.

En medio de la plaza, la gente comenzaba a reunirse sorprendida por los acontecimientos. En unos minutos, el que parecía dirigir el operativo tomaba la palabra, mientras otros militantes sacaban a las personas que se habían quedado en sus casas. Con voz de mando, gritaban: “Compañera, compañero, todos van a la reunión; chico, grande, todos”. En tanto, otros militantes procedían a quemar el local municipal, la gobernación y la carceleta. En medio del fuego que consumía los locales, lanzaron sus arengas.

No fueron más de veinte minutos de discurso en el que se intercaban vítores a la guerra popular, al PCP y al Presidente Gonzalo y las amenazas contra todo tipo de autoridad política local. De inmediato solicitaron que las autoridades renunciaran a sus cargos, en particular el alcalde, los regidores, el juez de paz, el gobernador y los tenientes de gobernadores. “Si no renuncian, ya saben lo que pasará.” Las autoridades comunales no fueron mencionadas en esta ocasión, quizá por la legitimidad alcanzada ante la población durante sus sucesivas gestiones. Además de señalar de manera reiterada que “Estamos mejor armados que el Ejército”. En verdad, para aquel momento los hombres de Sendero Luminoso se presentaron con armamento de guerra y mostraron mucha coordinación a la hora de ejecutar acciones. “Aquella idea nos quedó durante casi un par de años: 1988, 1989.”

Antes de retirarse, el orador dijo a la población: “Ahora viene el Ejército y los van a presionar. Tienen que escapar”. “Nadie ha visto nada y nadie se queda acá.” Inmediatamente se retiraron del lugar dando vivas a la “guerra popular” y recordando que “el partido tiene mil ojos y mil oídos”. Entre las palabras y los hechos de aquella situación guardados en la memoria colectiva quedan los adjetivos lanzados contra Alan García: “perro, lacayo, caballo loco...”, y el comportamiento de los integrantes de la columna: “Todos eran muy violentos”.

Todo empezó a las 8 de la mañana y duró poco más de una hora. Inmediatamente abordaron el mismo auto y se desplazaron con rumbo a Comas⁶. “Todo quedó desolado.” “No sabíamos lo que estaba ocurriendo.” En medio del desconcierto general, los pobladores comenzaron a interrogarse por su futuro: “¿Quiénes son...? Son demonios... ¿todas nuestras casas quemarán?”, repetían algunas pobladoras. Otros decían, “¿por qué nos dirán compañeros? ¿Qué cosa será eso?”.

Sendero Luminoso vuelve en diciembre de ese mismo año. A partir de ese mes su presencia se hace ostensible en Cochas y en los distritos aledaños. A mediados de diciembre, una columna muy bien armada y organizada se presenta en Cochas. Reúne a la población y la invita a participar en la “guerra popular”. Desde ese momento, y durante los meses siguientes, la que desde entonces sería conocida como la Fuerza Principal recorrería una y otra vez la cuenca del Tulumayo, apoyando la construcción del nuevo poder en Comas, Cochas y Mariscal Castilla.

Los meses siguientes (de enero a marzo de 1988) fueron de intensa labor de concienciación y construcción del “nuevo poder”. Usualmente de noche, los militantes de Sendero Luminoso bajaban al pueblo e invitaban a algunos comuneros a escuchar las charlas de la organización en las Escuelas Populares. Los militantes de Sendero Luminoso venían generalmente con el rostro cubierto con pasamontañas. No se podía negar esa invitación. Ya para esos meses se había nombrado a algunos mandos locales, el logístico y el militar; además de haber constituido organismos generados como el Movimiento Femenino Popular, el Movimiento Juvenil y el Movimiento de Niños Pioneros.

El paso de la Fuerza Principal por las comunidades del Tulumayo se volvió frecuente. Unas veces transitaban cien hombres, otras treinta o cuarenta. Portaban armas de guerra, muy bien disciplinados y derrochando entusiasmo ante la inminente victoria de la “guerra popular”. “Ellos decían que, ‘ya estamos ganando, avanzando; estamos rodeando [la ciudad de Lima]; si todos salimos en un ratito ya terminamos’ ”. En ese ir y venir de la Fuerza Principal, a la par que las

6. Una vez ahí, desplegaron el mismo tipo de acción que en Cochas. En esta ocasión asesinaron al gobernador y a dos personas más.

Escuelas Populares que se llevaban a cabo de manera intensa en las noches, el “nuevo poder” se organizaba vertiginosamente. Se designó “delegados” o “mandos” entre aquellos lugareños que tomaron parte en las Escuelas Populares. En muchas ocasiones, muchos de los delegados encargados fueron elegidos sin contar con su anuencia: “Tú, tú y tú serán los responsables de tal tarea”.

De inmediato se organizó militarmente a la población. Los pobladores que se quedaron en el lugar fueron distribuidos en pelotones por los mandos locales. La organización militar imperaba sobre todo lo demás, con la población sujeta al permanente control de los mandos político y militar de la Fuerza Principal, sin descuidar detalle alguno. Los mandos locales daban cuenta a la Fuerza Principal, regularmente, de todo lo acontecido en su ausencia.

La instrucción militar y política era parte de la vida cotidiana. El mando militar se encargaba del entrenamiento propiamente militar de la población: ataques, emboscadas, camuflaje, preparación de explosivos caseros, manejo de dinamita, uso de armas, etcétera. El mando político se encargaba de la enseñanza del “pensamiento Gonzalo”, del marxismo-leninismo-maoísmo, de los cantos e himnos del partido y de la cabal y absoluta “sujeción al Presidente Gonzalo”.

A las mujeres, organizadas en el Movimiento Femenino Popular, además de participar activamente en el entrenamiento militar, se les encargó la tarea de tejer chompas, pasamontañas o medias para los integrantes de la Fuerza Principal, y, en general, se las responsabilizó de la preparación de los alimentos.

Cada “organismo generado” contaba con un mando militar, un mando político y un mando logístico. Cada uno de ellos se relacionaba con sus similares de la Fuerza Principal. El mando militar de la Fuerza Local daba cuenta al mando militar de la Fuerza Principal, y este era el encargado de ejecutar las sanciones cuando algún poblador cometía alguna falta. La falta más leve se sancionaba con el corte de cabello; la más grave (“hablar mal del partido”, por ejemplo), con la muerte. Estas ejecuciones eran llevadas a cabo generalmente por integrantes de la Fuerza Principal. El rapado del cabello iba precedido de una “autocrítica” sin contemplación: palabras y frases aprendidas para dicha ocasión, repetidas tal y como los integrantes de la

Fuerza Principal se las habían enseñado. Luego, declarar ante la comunidad reunida, con mucha expresividad y elocuencia, la intención de no volver a cometer falta alguna.

La Fuerza Local se comportaba de manera diferente. En muchas ocasiones perdonaba las faltas cometidas por sus paisanos. “Además todos nos conocíamos.” Al contrario, la Fuerza Principal era expeditiva en cuanto a la administración de la muerte. Si esas faltas llegaban a los oídos de la Fuerza Principal, “ya lo mataban, no tenían piedad”.

Poco a poco, durante 1988, los integrantes de la Fuerza Principal fueron considerando a Cochas y los otros distritos como “zona liberada”, donde el partido ejercía poder. “Así, con las muertes, con las matanzas, se incrementó la presencia de la subversión [...] Ya no solo en Cochas, sino en todo el Tulumayo [...] Tú ibas y ya así sin más te decían compañero... todo el mundo te decía así.” Esto precipitó un conjunto vertiginoso de cambios. “Antes, muchos de los que estaban en la Fuerza Principal andaban con pasamontañas. Luego ya no. No tenían ningún problema en caminar con el rostro descubierto [...] Ya todos éramos compañeros [...] La gente de la Fuerza Principal jugaba fulbito con los de la Fuerza Local.” A fines de año se consolida la organización de la población en pelotones, cada uno integrado por veinte personas. Solo en Cochas existían diez pelotones.

Unos meses antes, en agosto, los mandos ordenaron a los comuneros que sembraran lo suficiente para su alimentación. “No hay que dar de comer al Estado caduco”, sentenciaron. En el corto plazo, esta medida traería serios problemas a Sendero Luminoso.

El ocaso del nuevo poder

Desde mediados de 1989 los maoístas comienzan a perder la fuerza y empuje que tan solo unos meses antes los habían caracterizado. La Fuerza Principal seguía recorriendo la cuenca del Tulumayo, pero se notaban visibles modificaciones en su composición y su estado de ánimo. Las municiones escaseaban, la vestimenta ya no era la misma. Ahora la ropa la traían raída. Cuando llegaban a Cochas, el comentario usual era que no habían comido en varios días. Era visible la disminución del número de sus integrantes. Los sucesivos enfrentamientos con las Fuerzas Armadas y Policiales en Satipo y

otras zonas de la selva central ocasionaron numerosas pérdidas de combatientes calificados, entre muertos y heridos. No les quedaba más remedio que recurrir a los integrantes de la Fuerza Local, con ninguna o muy poca experiencia en combate. Por momentos la desesperación cundía entre las filas de la Fuerza Principal. “Ya sintieron su caída, ya estaban desesperados; entonces agarraban a la gente al azar”, e inmediatamente la incorporaban a las acciones militares. “Ya metían a cualquiera... ‘carne de cañón’, decían. Así tenían que ir; obligatoriamente tenían que ir.”

Todo esto se vio unido a la situación caótica que se había generado con la prohibición explícita a los agricultores de sembrar su producto en algunos casos y, en otros, de comerciar con otras comunidades. Otra de las circunstancias que en el corto plazo hizo que la actitud de ciertos sectores del campesinado sometidos cambiara de cierta simpatía a una resistencia activa, tuvo que ver directamente con la siembra y la cosecha y el comercio. En las zonas donde Sendero Luminoso había instaurado de facto sus Comités Populares, ordenó a los comuneros que sembraran lo suficiente para su autoconsumo y la alimentación de sus columnas y prohibió todo tipo de transacción comercial con otras comunidades y sobre todo con las ciudades (Manrique 1989; IDL 1991). El hambre y la desesperación aumentaban entre los pobladores, ya que lo poco que tenían debían entregarlo a los integrantes de la Fuerza Principal. “El hambre crecía día a día.” “Ya se vivió una desesperación caótica, ya no había nada que comer.” En cambio, los integrantes de la Fuerza Principal no pasaban hambre o, en todo caso, no en el mismo nivel que la población. “Ellos qué iban a pasar hambre, si de nosotros vivían... Ellos pedían cualquier cosa y se les tenía que dar.”

Ante tal situación, una respuesta fue la fuga de los pobladores de la “zona liberada”. Incluso, en muchos casos los que eran considerados como los mejores componentes de la Fuerza Local huyeron. La gente empezó a migrar de la manera que fuera, a veces sin llevar nada. “Estabas en dos espacios; o bien huías del Tulumayo o bien aceptabas lo que ellos decían, o bien morías si no aceptabas.” Cuando los subversivos se percataban de lo que pasaba, prohibían la salida con una orden terminante: “Todos se quedan acá”, e inmediatamente colocaban centinelas en lugares estratégicos, con la or-

den de ejecutar inmediatamente a cualquier poblador que transitara por los caminos transportando o no cosas. De la mano con esto, seguían los bloqueos de la carretera. En la noche las columnas marchaban junto a “las masas” para bloquear carreteras y destruir algunos puentes. Esta situación comenzó aproximadamente en julio y se prolongó hasta noviembre de 1989. “La gente comenzaba a murmurar por acá, por allá; ya no aguantaban.” Aquella fue la última cuenta de un rosario de atropellos y abusos de Sendero contra los campesinos y comuneros, que terminaron por romper la leve colaboración inicial.

La destrucción del nuevo poder

Un mes después cundían el hastío y la desesperación entre la población, incluyendo los mandos de la Fuerza Local. La pregunta general era: “¿qué hacemos?”. A mediados de diciembre, entre el 15 y el 20, se reúnen algunos pobladores y antiguas autoridades locales con la intención de organizarse de alguna manera para enfrentar a los subversivos, en la comunidad de Talhuis primero y en la de Mamac después.

A pesar de la reserva, los militantes de Sendero se enteraron de tales reuniones. Los “mil ojos y mil oídos del partido” funcionaron a la perfección. Los mandos de la Fuerza Principal, avisados de este movimiento, ubicaron a los que animaban las reuniones y los asesinaron. “Toda guerra tiene su costo”, y ese fue el costo inicial del levantamiento contra los subversivos. Esa acción no detuvo el avance de la organización para la autodefensa. “Al contrario, nos animó mucho más, nos dio más valor.” “La muerte nos animó para levantarnos más.” Otros pobladores tomaron el lugar de los asesinados, evitando en lo posible ser reconocidos por los militantes de Sendero Luminoso.

En unos pocos días dan forma a la primera organización para la autodefensa en Talhuis. Luego invitan a los pobladores de otros tres pueblos para hacer una sola fuerza y enfrentar a los subversivos, “porque ya están matando a los subversivos; entonces decíamos ‘van a entrar a los pueblos a vengarse. Ahora van a venir a vengarse... van a venir a matarnos... no queda otra que matarlos’”. Entonces se realiza una reunión nocturna con algunos directivos comunales, unas pocas autoridades políticas locales y otros tantos pobladores. En esta re-

unión se acuerda ir a pedir auxilio al Ejército, acantonado en la ciudad de Huancayo. Pero el Ejército denegó tal ayuda: “¿Cómo sabemos que ustedes han cambiado?... Además, ya está declarado zona de emergencia y nosotros no vamos a morir por ustedes”, les dijeron los militares. La desconfianza y el recelo eran palpables y los enviados fueron maltratados. “Ellos [los del Ejército] tenían miedo de que si la comisión de comuneros que fue a pedir ayuda era enviada de Sendero Luminoso y ellos venían... aquí los cancelábamos [ejectábamos]. Además esta zona era roja [...] ¿Qué nos quedaba a nosotros? [...] ¿Defendernos?”.

Esto ocurría en los primeros días de enero de 1990. Regresaron así con la convicción de que del Ejército no recibirían ningún tipo de ayuda, y la certeza de que los subversivos estaban enterados de buena parte de los movimientos y de la organización de los comuneros. En las localidades donde se produjo el primer levantamiento comunero, los que asumieron su conducción dispusieron la inmediata colocación de algunos comuneros como vigías, de la misma manera (y en algunos casos, con las mismas personas) que habían programado los subversivos. La noticia de la organización de los comuneros de Talhuis corrió como reguero de pólvora a lo largo de las comunidades del Tulumayo. Una a una comenzaron a organizar la misma respuesta. Prepararon la defensa sin más armas que herramientas de labranza, hondas o cuchillos. La instrucción militar recibida de los militantes de Sendero Luminoso durante casi dos años ayudó en mucho a la organización de la población. A los pocos días se produce el primer enfrentamiento con una columna de la Fuerza Principal de aproximadamente treinta hombres. Los comuneros de Talhuis y otros pueblos, una vez ubicada la columna, salen a su encuentro. Los subversivos, con armas de guerra, ocasionan la muerte de ocho comuneros. En el ínterin del levantamiento comunero, algunos mandos de las Fuerzas Locales fueron al encuentro de la Fuerza Principal. Otros aprovecharon el momento para huir, pero la mayoría se plegó al alzamiento. Los comuneros de Cochas no se encontraban aún organizados en fuerzas contrasubversivas y fueron presionados para ello por los comuneros de Talhuis: “Por el hambre, la miseria, el abuso, cansados ya, nos organizamos”. Una vez organizados los comuneros, el enfrentamiento con las columnas de la Fuerza Principal estaba a la

orden del día. Los comuneros ubicaron a una columna de aproximadamente veinte hombres en un paraje cercano a Cochas. “Aquella mañana vinieron los comuneros de la otra margen [del río], se convocó con corneta... se fueron al encuentro de los subversivos y se les encontró a los subversivos. Hubo un enfrentamiento. Murieron en él nueve subversivos y dos fueron detenidos, uno de ellos una joven mujer embarazada y un adolescente.” En el acto se les cortó la cabeza a los nueve caídos. Los que lograron escapar fueron encontrados al día siguiente “gracias a que las rondas conocemos todos los lugares, caminos, senderos por los cuales transitan los subversivos”, y esto produjo otro nuevo enfrentamiento en el que resultaron muertos otros cuatro senderistas. Uno es capturado y posteriormente entregado al Ejército. Este fue el último enfrentamiento que hubo entre los pobladores y las columnas de Sendero Luminoso en el Tulumayo. No cabe la menor duda de que el entrenamiento militar cotidiano de los pobladores, recibido de manos de los militantes de Sendero Luminoso, fue paradójicamente muy útil a la hora de enfrentarlos y derrotarlos. “Esas experiencias de cómo camuflarse, cómo atacar al Ejército, cómo emboscarlo... esas experiencias que nos han dado durante meses, las aplicamos nosotros para contrarrestarlos a ellos mismos.” La población, organizada perfectamente en pelotones, llegó al convencimiento de que “para la guerra estamos bien preparados... con esa misma preparación les hemos derrotado rápidamente a los subversivos al toque, sin armas, sin nada”. Y así ocurrió efectivamente. “Ahora ya no tenemos temor...”

SEGUNDO ACTO: LA PRESENCIA DEL EJÉRCITO (1990-1994) Y LA ACTUACIÓN DE LAS RONDAS

Una vez que los comuneros acabaron con los últimos hombres de la otrora todopoderosa Fuerza Principal, fueron al encuentro del Ejército en Huancayo. Los militares recibieron a los comuneros con cierta expectativa, enterados ya de los acontecimientos de los días anteriores. La comitiva, representantes y dirigentes del movimiento llevaban consigo algunas bolsas en las cuales guardaban las cabezas de los maoístas caídos. Cuando fueron recibidos en el despacho de los oficiales del Ejército, dejaron caer las cabezas sobre la mesa que los

separaba. Los militares enmudecieron, presas de desconcierto y estupor. El silencio fue roto con un grito de un oficial: “¡Muy bien! ¡Ustedes sí que son peruanos y están luchando decididamente por la pacificación del país, por la democracia!”. No solo se les alabó, sino que se les instó a dar el ejemplo a otras comunidades aledañas. Del mismo modo, les ofrecieron el respaldo del Estado para su lucha contra la “subversión terrorista”. Por último, manifestaron su interés en coordinar esfuerzos en aras de “la pacificación del país” y les aseguraron que su presencia sería más constante en la región. Los comuneros pidieron que esta presencia fuera constante, para brindarles protección. La muerte de los maoístas y la prueba contundente de ello contribuyeron a que el Ejército disminuyera su desconfianza hacia los pobladores de la “zona roja” del Tulumayo.

Los dirigentes regresaron a sus lugares de origen y tomaron las medidas del caso para rechazar cualquier ofensiva de las columnas de Sendero Luminoso. En alguna forma replicaron la manera en que los maoístas habían organizado a la población del lugar. Cada comunidad campesina se organizaba en un Comité Local. Este podía estar integrado por un número variable de Grupos de Rondas, a la manera de los pelotones senderistas. Cada Grupo de Ronda estaba integrado por un número variable de comuneros. Así, en unos cuantos días las cuarenta y ocho comunidades del Tulumayo se organizaron en sendos Comités Locales sin mayor coordinación entre sí. Como había la necesidad de centralizar las tareas de defensa, en marzo se reúnen delegados de todas las comunidades de la región en una asamblea general. La asamblea acuerda la formación del Comité Central de las Rondas Campesinas del Alto y Bajo Tulumayo. Unos meses después, en julio, elaboran su primer estatuto, en el cual se precisa la forma de organización, atribuciones y sanciones, en treinta y un artículos.

Ese mismo mes el Ejército vuelve a la zona y se encuentra con toda la población organizada en rondas campesinas. Desde ese momento la relación del Estado, a través del Ejército, con la población rural local se hará más estrecha; obviamente, esta cumple un papel subordinado. En lo inmediato, el Ejército ordena a las rondas que se encarguen de la designación de las autoridades: comunales, políticas y municipales. “Dejan al libre albedrío de la población la elección de

sus dirigentes. Ese representante tendrá que coordinar con el Ejército.” A pesar de la designación de tales autoridades, en la práctica sus funciones fueron asumidas plenamente por las rondas. En tanto, continuaron las incursiones esporádicas de las patrullas del Ejército en la región. Antes de la aparición de las rondas las patrullas ingresaban usualmente en las capitales de los distritos y en muy pocas comunidades, sin encontrar por lo general poblador alguno. Esto porque los centinelas daban cuenta de la incursión militar a los mandos militares locales, que ordenaban la retirada de la población hacia lugares previamente señalados. En otras incursiones el Ejército detenía y ejecutaba a algunas personas supuestamente vinculadas a Sendero Luminoso, con la pretensión de aterrorizar de esta manera a la población. Este tipo de incursión disminuyó drásticamente al constituirse las rondas campesinas y cuando estas comenzaron a “rondear”. En otras ocasiones los efectivos militares llegaban a una comunidad y su estancia se reducía a unas pocas horas: “venían en grupos a comer la pachamanca y luego volvían a su cuartel. Tenían miedo”.

La promesa hecha a los comuneros de una presencia permanente y, por ende, de protección estatal, no se cumplió. La novedad consistía, en cambio, en que los ronderos patrullaban la región. Desde inicios de 1990, y en estrecha coordinación con el Ejército, las rondas campesinas recorrían el Tulumayo (sin armas de fuego, por cierto). Tal tarea se organizaba en torno del cumplimiento estricto de un cronograma elaborado de manera conjunta con los efectivos militares. Una vez precisada el área para patrullar, una cantidad de Comités Locales de Rondas marchaba a la zona durante quince días. Concluida la misión, los ronderos retornaban a sus comunidades e inmediatamente sus jefes ponían en conocimiento de los militares lo ocurrido durante esas dos semanas. La planificación de las tareas de defensa hizo posible que cada uno de los Comités Locales patrullara las áreas señaladas. Esta rutina continuó hasta 1998, a pesar de que los militares se retiraron de la zona en 1994, cuando se levanta el estado de emergencia en todo el departamento de Junín y los militares ordenan el cese de las labores de patrullaje.

En julio de 1992, “una vez que ya está todo pacificado”, el Ejército instala una base contrasubversiva en la capital de Comas. Hasta ese momento, y desde los primeros meses de 1990, las rondas se

habían encargado del control del orden interno y de la administración de justicia, con relativa autonomía, asumiendo todas las funciones de las autoridades comunales y políticas locales (gobernadores y tenientes de gobernadores), municipales y de justicia. Para ello contaron con el aval de los militares. Con la presencia del Ejército, el control y las relaciones con las rondas se vuelven más estrechos. La rendición de cuentas de los jefes ronderos ante los oficiales encargados se hará semanalmente en la base.

Una vez que en 1993 el Ejército entrega las escopetas al Comité Central de Rondas Campesinas del Tulumayo, comienza la instrucción propiamente militar. El entrenamiento consiste básicamente en el uso y manejo de armas, prácticas de tiro y adiestramiento físico, y estaba dirigido a jóvenes y adultos. No faltaron los abusos de los militares durante el adiestramiento. “Los militares enseñaban el manejo de armas a los civiles con un carácter militar... tienes que aprender a golpes.” Usualmente, los efectivos del Ejército visitaban las comunidades cada dos semanas para el respectivo entrenamiento, previa coordinación con el Comité Central. En muchos casos los efectivos del Ejército se llevaban a los jóvenes ronderos para que recibieran instrucción en la Base Militar de Comas. La presencia del Ejército se fue volviendo incómoda para la población: “A cada rato nos llamaban para los desfiles, para la preparación militar, manejo de armas... pero nosotros ya sabíamos eso. Nos enseñó, pero si ya sabíamos”. Aunque dicha incomodidad era sobrellevada por el sentimiento de culpa de los ronderos por lo que habían tenido que soportar bajo el orden senderista, lo que se consideró razón suficiente para someterse a su mandato: “Nosotros, un tanto tímidos por lo que había pasado, en el fondo teníamos culpabilidad de pertenecer a la subversión... tenías que humillarte”.

En 1994 los efectivos del Ejército se retiran de la región y con ello se cierra una etapa y se inicia otra, la de la posguerra. Durante esta etapa se llevó a cabo, a escala nacional, una elección presidencial y dos elecciones municipales; en el ámbito local la elección fue de autoridades políticas locales y comunales. Además, en el mediano plazo la legitimidad y el prestigio de las rondas aumentarían.

TIEMPOS DE LA POSGUERRA (1995-2000). LA ERA DE LAS RONDAS CAMPESINAS

En 1992 se llevan a cabo elecciones municipales en medio de un despliegue impresionante de efectivos militares y ronderos ante posibles ataques de las columnas de Sendero Luminoso. La lista de Cambio 90-Nueva Mayoría, encabezada por Félix Refulio, resulta ganadora. Él había sido regidor en el período 1983-1985. Durante los “tiempos de guerra” permaneció en la zona, hecho que contribuyó a que los pobladores votaran por él. Los comuneros lo recuerdan como un agricultor “bien honesto”. Una vez en el municipio construyó algunas obras civiles, y al final de su mandato dejó otras a medio concluir. Su gestión se vio favorecida en mucho por el Fondo de Compensación Municipal (Foncomún), dado en el primer gobierno de Fujimori, que facilitaba la disposición de recursos económicos. La única vez que convocó a la población fue para rendir cuentas de su gestión. “Las cuentas aparecieron claras... cuadró caja.” En ningún momento convocó a las autoridades comunales ni, mucho menos, a los jefes ronderos para realizar algunas obras en beneficio de la población. Ello no fue problema ante los ojos de la comunidad a la hora de reelegirlo por un período más en el municipio.

Efectivamente, en las elecciones de 1995 Refulio vuelve a ganar abrumadoramente. A lo largo de su mandato (1996-1998) concluirá las obras iniciadas durante su gestión anterior. En esta oportunidad el manejo de los recursos municipales no será el mismo que antes. Paradójicamente, la rendición de cuentas, que le sirvió para demostrar su honradez y transparencia ante la comunidad, sería el principal reclamo de sus detractores. Las críticas a su gestión correrán a cargo de los dirigentes de las rondas y en mucho menor medida de las autoridades comunales. La distancia existente entre las autoridades comunales y los jefes ronderos impidió la articulación de una mayor oposición al alcalde.

El distanciamiento entre las autoridades comunales y los dirigentes ronderos se explica en parte por el protagonismo creciente de las rondas en la comunidad, legitimadas en la lucha y derrota de las columnas de Sendero Luminoso. Expeditivas a la hora de resolver cualquier tipo de conflicto, las rondas campesinas fueron asumiendo

poco a poco algunas de las tradicionales funciones de las autoridades comunales, y no solo de ellas sino también de las autoridades políticas locales, con lo cual fueron desplazando a la autoridad comunal. De la mano con este proceso se produce la pérdida de eficacia de las comunidades campesinas en cuanto a su capacidad de intermediación con el Estado para el logro de ciertas demandas de la población. Esta situación es reconocida plenamente por los comuneros: “Un tanto que han perdido fuerza; ya no es el caso de los años ochenta”. Ya no estará en la agenda de las autoridades comunales aquella idea de “desarrollo y progreso del pueblo” que animó el desenvolvimiento de sus pares en las décadas pasadas. En la actualidad los dirigentes ronderos reconocen como únicas tareas de la comunidad el “uso y la administración de las tierras comunales, uso de pastos [y de convocatoria a los comuneros] para las faenas comunales”. Sin embargo, aquel distanciamiento de las autoridades comunales buscará ser atenuado por los dirigentes ronderos, quienes tratan en lo posible de evitar que “cada uno [autoridades comunales y rondas campesinas] viva su vida”.

El alcalde Refulio termina su gestión en medio de acusaciones de malversación de fondos. En las elecciones siguientes, realizadas en 1998, se produce un cambio importante. En ellas compiten los representantes de Vamos Vecino y Renacimiento Andino. Con la experiencia anterior del alcalde fujimorista, era poco probable que ganara el candidato de Vamos Vecino. Así fue. Los pobladores eligieron a Cecilio Muñoz, de la agrupación Renacimiento Andino. Al igual que el alcalde anterior, él también se quedó en Cochas durante el asentamiento de Sendero Luminoso. Su gestión, aún en curso, se caracterizará por la realización de algunas obras de infraestructura básica y por el establecimiento de relaciones con los dirigentes de las rondas campesinas. Sin embargo, sigue con la misma tónica de las anteriores gestiones ediles: no convoca a sus electores ni mucho menos a las autoridades comunales para llevar a cabo tareas que redunden en beneficio de la población.

Desde el retiro del Ejército en 1994 quedó en la población y las autoridades locales la imagen de las rondas como una instancia encargada de velar por el orden interno, la seguridad de los pobladores y la administración de justicia. Una imagen plenamente refrendada por lo que hasta ese momento venían haciendo las rondas campesi-

nas con notable eficacia; a pesar de que muchas de las autoridades regionales, como el prefecto del departamento y el subprefecto de Concepción, les reconocieran solo el papel de ser garantes del orden de la sociedad local.

Es un contexto en el que los militares no dicen a las rondas qué tienen que hacer, más allá de velar por la seguridad de la población, que coincide perfectamente con la visión de las autoridades regionales de considerar a las rondas como meros instrumentos para luchar contra la subversión, y del reconocimiento de otras funciones más allá de las estrictamente contrasubversivas por las autoridades locales (gobernadores y tenientes de gobernadores, alcaldes y autoridades comunales). Las rondas campesinas del Tulumayo van cumpliendo sus funciones: la tradicional, velar por el orden, seguridad y control interno, y otras que fueron asumiendo sobre la marcha. Entre estas, la de la dirección del trabajo comunal, la gestión de proyectos de recuperación infraestructural, la coordinación y gestión de proyectos de desarrollo comunal, la protección ambiental y la administración de justicia. Cuentan con la suficiente legitimidad para convocar a las autoridades municipales y reclamar junto a ellas ante el Estado una mayor atención para la región, como aquella vez en 1999, cuando los dirigentes ronderos y los alcaldes de Cochas, Comas y Mariscal Castilla (estos dos últimos de las filas del fujimorismo) fueron a Lima a pedir audiencia para transmitir sus demandas y requerimientos ante el gobierno y nadie les hizo caso. Esta circunstancia es explicada por los dirigentes ronderos: “Seremos los entenados del Perú. No hay otra razón. Pero sí formamos parte del Estado. ¿O no es así?”.

CONCLUSIONES

El poder local que se instituye en el campo durante y después del fenómeno de la violencia política no es el simple resultado de la decisión autónoma de las poblaciones. Es el resultado de una correlación entre los actores locales y de estos con estructuras regionales y con el mismo Estado. La historia descrita aquí ha seguido las singladuras por las que estas relaciones han pasado, del gobierno comunal y regional al de Sendero Luminoso, de éste al de la ronda y las

Fuerzas Armadas, para volver al relativo abandono del gobierno local rural a favor de los poderes políticos regionales.

En el caso que nos ocupa, una organización “originaria” como la comunidad campesina basa su efectividad en el cumplimiento de ciertas reglas sancionadas por la sociedad y sobre todo en el logro de ciertos beneficios en la infraestructura, a partir de la habilidad de sus autoridades para negociar con los poderes centrales. Obsérvese que las comunidades buscan una relación más directa con el Estado que con los poderes regionales, considerados intermediarios sin interés en las necesidades reales de la población e infectados por intereses político-partidarios. El gobierno comunal afronta la tarea de la modernización económica, tarea en la que las cooperativas agrarias fracasaron, y gana prestigio en la medida en que logra avances en este cometido. También (a los ojos de la población actual) convoca y coordina a la población, a través de los mecanismos de concertación y acuerdo.

Sin embargo, en el nivel de la organización local, el gran perdedor del proceso de violencia política es evidentemente la comunidad campesina, institución a la que se ha querido atribuir un origen más o menos antiguo, oficializada por el Estado –con todos los derechos y formalización que esto supone– como *la* organización de la población campesina. La presencia de Sendero Luminoso, que usualmente despreciaba o destruía esta organización, supone la crisis y aparente muerte de la comunidad. En el caso del Tulumayo, Sendero no destruye a la comunidad pero invita a las autoridades a formar parte de su “nuevo poder”, es decir, la organización que impone al campesinado, iniciando a la población en el nuevo marco de la guerra a la que no estaba acostumbrada. Empuja a una dinámica que la comunidad, como institución, simplemente no puede seguir.

Sendero Luminoso termina desintegramiento el gobierno comunal al quitarle toda autoridad, y destruye los poderes políticos regionales por la eliminación física, instituyéndose como el referente de la organización política local. Lo fue en la medida en que impuso un orden, administró justicia y difundió un discurso que parcialmente podía ser recogido por la población. Cuando la estrategia senderista termina rompiendo esta relación, produce una situación límite que obliga a la población a buscar el apoyo del Ejército, representante del Estado

central, como única garantía de orden.

En este marco se forman las organizaciones de autodefensa (que ni siquiera estaban pensadas como “rondas”: el hecho era defenderse de alguna manera). En la mayor parte de los casos, la disyuntiva de tal elección ni siquiera estuvo planteada: era el Ejército ahora presente el que ponía las condiciones a la organización de autodefensa, logrando del campesinado una respuesta similar en principio a la tenida frente a Sendero Luminoso en su primera fase, pero con la ventaja de su mayor legitimidad como institución del Estado. En este sentido, pertenecer a la ronda también significaba ser parte del Estado o, en todo caso, del Ejército. Si existía un grado de autonomía, este no podría ser decidido por la voluntad de la población, sino por el grado de incapacidad (durante la guerra) y de desinterés (en tiempos de paz) del Ejército para controlar sistemáticamente los movimientos de su organización. Y, en todo caso, a la hora de rendir cuentas esta organización siempre dependió, en lo que atañe a su disciplina y el control de armas, del aval de las Fuerzas Armadas.

En el caso del Tulumayo, el Ejército, instalado lejos de la región, era la única garantía de seguridad para una población que había decidido combatir a Sendero Luminoso; pero ante la incapacidad y el desinterés de aquel para con los campesinos del Tulumayo, estos asumen el papel de destruir a los maoístas —con todo lo que eso significa— en lo que también es un acto demostrativo de su habilidad en la guerra y de su fidelidad al gobierno de la nación de la cual quieren ser parte. En el marco de la guerra, la carta de ciudadanía de la población rural solo podía ser la destrucción física del enemigo. En estas condiciones, es difícil hablar de “alianza” con el Ejército, que nunca hubiera permitido otra alternativa, pero tampoco se puede hablar de imposición unilateral, dado que la población necesitó luchar por sus vidas y su propiedad.

Pero hay otro elemento más, dado por el mismo enemigo. La organización senderista, autonostrada “máquina de guerra”, muestra como organización militar que es una disciplina y que tiene una capacidad de coordinación tan eficiente que cuando los campesinos decidan expulsar a Sendero Luminoso no tendrán necesidad alguna de cambiarla. Simplemente utilizan esta organización para destruir a las columnas maoístas, sin necesidad de que las Fuerzas Armadas

impongan su orden ni su entrenamiento militar. Esta experiencia explica parcialmente cómo es que, sin haber contado con la injerencia directa del Ejército en su conformación, las rondas del Tulumayo muestran un lenguaje y una disciplina fuertemente militarizadas.

Cuando el Ejército se retira, las rondas empiezan a asumir un conjunto de funciones ajenas a la guerra, y los dirigentes manifiestan mayor conciencia de su importancia en la región. La ronda aparece entonces –y no antes– como una organización de base autónoma, eficaz, para solucionar problemas locales y asumir funciones que antes fueron privativas de la comunidad campesina. A tal grado, que la importancia de la comunidad ha decrecido al mismo ritmo que ha aumentado el prestigio de la ronda, reconocida por un amplio sector de la población como un efectivo sistema de control y administración internos. Por este medio se postula la necesidad de utilizar esta organización para orientar el desarrollo local.

Cabe acotar que la legislación estatal vigente ha reforzado tal tendencia, al haber utilizado a las rondas como el medio para una relación directa con la población rural, pero, al mismo tiempo, se ha restituido el poder a las autoridades políticas y civiles antes que a la autoridad comunal. El resultado actual es que las rondas parecen haber ganado más en el nivel simbólico que en el político, porque estas autoridades políticas y civiles no reconocen oficialmente a la ronda como un poder legítimo. En consecuencia, si las anteriores formas de organización se han erosionado hasta casi desaparecer, la nueva organización nacida en la coyuntura de la guerra no ha logrado sustituirla completamente. A poco tiempo de haber demostrado su papel en la lucha antisubversiva, las rondas todavía no adquieren, fuera del marco local, el papel de representantes de la población campesina que sus miembros reclaman.

BIBLIOGRAFÍA

AMERICAS WATCH

1986 *Civil Patrols in Guatemala*. New York/Washington: Americas Watch.

CORONEL, José

1993 “Comités de Defensa Civil (Un proceso social abierto)”, en *idee* N° 59-60. Lima: IDL.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2000 “Investigación sobre la desaparición forzada de personas en el Perú (1980-1996). Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad”. Lima: Defensoría del Pueblo (Mimeo).

DEGREGORI, Carlos Iván, editor

- 1996 *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima: IEP.

DEGREGORI, Carlos Iván

- 1996a “Ayacucho, después de la violencia”, en Carlos Iván Degregori, editor: *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima: IEP.
- 1996b “Cosechando tempestades: Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso en Ayacucho”, en Carlos Iván Degregori, editor: *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima: IEP.

DEGREGORI, Carlos Iván y Carlos RIVERA

- 1993 *FFAA., subversión y democracia: 1980-1993*. Lima: IEP.

DEGREGORI, Carlos Iván y María PONCE

- 2000 “Movimientos sociales y Estado: El caso de las rondas campesinas de Cajamarca y Piura”, en Carlos Iván Degregori, editor: *No hay país más diverso...*

HUBER, Ludwig

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

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL (IDL)

- 1992 *Perú hoy: En el oscuro sendero de la guerra*. Lima: IDL.
- 1991 *Perú 1990: La oportunidad perdida*. Lima: IDL.
- 1990 *Perú 1989: En la espiral de la violencia*. Lima: IDL.

INSTITUTO DEMOCRACIA Y SOCIALISMO (IDS)

- 1990 *Perú 1990 en la encrucijada: Entre los caminos de muerte y los caminos de paz*. Lima: IDS.

MANRIQUE, Nelson

- 1989 “La guerra en la región central”, en Steve Stern, editor: *Los senderos insólitos del Perú*.

MAUCERI, Philip

- 1988 *Militares: Insurgencia y democratización en el Perú, 1980-1988*. Lima: IEP.

PEÑA, Salvador

- 1993 “Violencia en el valle del Mantaro: ¿Fracaso o retroceso?”, en *idee* N° 59-60. Lima: IDL.

STARN, Orin

- 1993 *Hablan los ronderos: La búsqueda de la paz en los Andes*. Lima: IEP.
- 1991 ‘*Con los llanques todo barro*’: *Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*. Lima: IEP.

SERVICIOS EDUCATIVOS PROMOCIÓN Y APOYO RURAL (SEPAR)

- 1992 *Cifras y cronología de la violencia política en la región central del Perú (1980-1991)*. Huancayo: SEPAR.

STERN, Steve, editor

- 1999 *Los senderos insólitos del Perú*. Lima: IEP/UNSCH.

TAPIA, Carlos

- 2001 “Las oscuras conexiones entre el Ministerio del Interior y los programas sociales” (entrevista), en *Cuestión de Estado* N° 27/28. Lima: IDS.
- 1997 *Las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso. Dos estrategias y un final*. Lima: IEP.
- 199 *Autodefensa armada del campesinado*. Lima: CEDEP.

ZARZAR, Alonso

- 1991 “Las rondas campesinas de Cajamarca: De la autodefensa al ¿autogobierno?”, en Luis Pásara *et al.*: *La otra cara de la luna: Nuevos actores sociales en el Perú*. Buenos Aires: CEDYS.

PLAZAS CENTRALES E INTERMEDIAS EN MADRE DE DIOS: DEL DESCUBRIMIENTO DE FITZCARRALD (1893) AL ÚLTIMO CENSO (1993)

Julio Lossio

LA TEORÍA DE LAS PLAZAS CENTRALES

En la primera mitad del siglo XX, Christaller (véase Johnson 1972, Richardson 1986) y luego Lösch (1958) se preguntan si hay principios generales que determinen el número, el tamaño y la distribución de los asentamientos humanos, si existe alguna decisión económica en la forma como se aglomeran los individuos y las poblaciones, o si esta solo es resultado fortuito del acontecer histórico.

Para la elaboración de su modelo, Lösch inicia su análisis suponiendo una planicie homogénea, sin fronteras y sin barreras topográficas, en la que los recursos naturales son ubicuos, de manera que los costos del transporte son proporcionales a la distancia. Supone también individuos idénticos en sus ingresos y sus gustos, que intentan maximizar sus beneficios y utilidad.

En este arreglo, al considerar la producción de un bien cualquiera¹ surge un área de mercado circular determinada por los costos de transporte: si en el centro se ubica el productor y alrededor de él los compradores, en los puntos más alejados del centro (el perímetro del círculo) se encuentra el consumidor al que le resulta igual trasladarse a comprar que producirlo él mismo. Dados los beneficios que obtiene este primer productor, otros también se incorporarán al mercado,

1. Una persona se decide a producir un bien que antes producían todos por igual debido a las economías de escala en su producción; se puede revisar una formalización de estos conceptos en Richardson 1986: 56.

formándose a su vez, para cada uno, otros círculos de mercado; en el equilibrio desaparecen los beneficios excesivos: los círculos llegan a tener un radio mínimo y se comprimen hasta formar un conjunto de hexágonos regulares de manera que no quede espacio sin ser servido. (Lösch demuestra que el área de mercado hexagonal, por encima de otros polígonos, es eficiente al minimizar los gastos de transporte.)

Así, para cada producto tendremos una red de hexágonos que cubre la planicie. Por supuesto, para cada producto el tamaño de los hexágonos es diferente pues depende de las economías de escala en su producción y de sus respectivos costos de transporte. Estas redes podrían superponerse sobre la planicie de manera aleatoria; sin embargo, la observación empírica le permite a Lösch señalar que existen ventajas indiscutibles en lo que hoy llamamos las economías de aglomeración. De manera que ocurre una concentración espacial, en la que el número de centros (a los que podríamos llamar mercados centrales, ciudades centrales o plazas centrales) disminuiría “al incrementarse el número de industrias que se concentra, con el resultado de que los centros de mayor tamaño se encuentran distanciados” (Richardson 1986: 58).

Dentro de este arreglo hexagonal, Christaller enfatiza las funciones diversas que cumplen las aglomeraciones urbanas. El término genérico que escoge para designarlas es “plaza central” (*central place*). Christaller señala que es preciso considerar a las plazas centrales de acuerdo con sus funciones jerárquicas, y pueden existir “plazas centrales de orden superior”, por debajo de las cuales se encontrarían “plazas centrales de orden inferior” y, todavía más allá, “plazas centrales de orden más bajo” y “plazas menores o plazas centrales auxiliares” (se usa también “ciudades principales-ciudades secundarias” o “ciudades centrales-ciudades intermedias” o “mercados centrales-mercados intermedios-mercados estándar”).

Esa jerarquía se refiere al tipo de productos que centraliza para su venta y al mercado al que va dirigido. En una plaza central superior se encuentran, por ejemplo, médicos o abogados (“profesiones centrales”), que no se encuentran en los pueblos más alejados de la región (con plazas centrales menores).

Aunque no es el número de pobladores lo que determina la jerarquía de una plaza central, este es importante: a menos que los ho-

norarios que un médico puede esperar obtener de sus pacientes sean lo suficientemente grandes para asegurarle unos ingresos mínimos satisfactorios, no habrá médico. Por supuesto, el número de habitantes no es por sí mismo una medida de demanda efectiva. Esta dependerá del tamaño de los ingresos, de su distribución espacial y del número relativo de los que reciben ingresos altos, medios y bajos (Johnson 1972).

Christaller se imagina un conjunto de zonas de mercados con centros urbanos, que disminuyen en tamaño desde un territorio muy grande a una zona tan pequeña en superficie y población que resultaría mínimamente lucrativo para alguien abrir allí un negocio o mantener un despacho profesional.

Tomando como referencia teórica los modelos de Lösch y Christaller, los trabajos de Skinner (1964) sobre los campesinos chinos y el de Smith (1977) sobre la región occidental de Guatemala, se describe dos tipos diferentes de sistemas de mercados: los *mercados interconectados* y los *mercados dendríticos*.

Un sistema de mercados interconectados es el que modelan Lösch y Christaller, en el cual varios tipos de mercados desempeñan funciones diferentes, en una jerarquía bien integrada de plazas centrales.

La organización dendrítica de los mercados es vertical, y las plazas menores dependen de artículos de consumo que solo se obtienen de plazas mayores y a través de un rígido sistema de comercialización que no favorece la circulación de información, permitiendo a los intermediarios ingresos extraordinarios.

Pero más importante que la explotación en términos de ingresos que ocasionan los comerciantes en un sistema dendrítico, señala Johnson (*op. cit.*), es que estos se colocan entre los pueblos atrasados y “el mundo exterior” (mercados centrales de orden superior) privándolos del efecto educativo y estimulante de un contacto directo.

A diferencia de los mercados interconectados, que se crean en un arreglo de competencia perfecta por el espacio entre productores y consumidores, los mercados dendríticos se crean por la influencia de factores culturales, históricos, topográficos, ecológicos, políticos o una combinación de ellos.

MADRE DE DIOS

EL NACIMIENTO DE UNA REGIÓN

A raíz del descubrimiento del proceso de vulcanización de mediados del siglo XIX, se inicia la explotación del caucho en el mundo. En 1888, en el Perú, las estadísticas aún no reflejaban su importancia, pues por entonces los principales productos de exportación eran la plata, el azúcar, las lanas, el algodón, la coca y los cueros. Pero ya en 1897 el auge del caucho motivó que se diera una ley que disponía el traslado de la capital del departamento de Loreto de Moyobamba a Iquitos (Bardella 1989: 58, 140, 141).

En 1890 Carlos Fermín Fitzcarrald, rico cauchero asentado en la desembocadura del río Tambo sobre el Ucayali, decide trasladarse a las cabeceras del Purús. Así, empieza una serie de exploraciones hasta que en agosto de 1893 entra, dirigido por un grupo de nativos piros, al río Camisea (afluente del Urubamba), lo remonta hasta sus nacientes y, siguiendo a pie por un camino de indios, llega al Alto Manu, construye una balsa grande y llega hasta el Madre de Dios pensando que era el Purús, regresando inmediatamente a Iquitos (Faura 1969: 572).

En abril de 1894 sale Fitzcarrald de Iquitos con la lancha *Contamana* y emprende la aventura de llevar aquella embarcación por los pasos que había descubierto. A finales de 1894, mientras en el Perú se libraba una guerra civil entre montoneros pierolistas y caceristas, Fitzcarrald llega a la desembocadura del río Tambopata, donde encuentra, escrito en los troncos de los árboles, las iniciales del explorador Faustino Maldonado, quien había pasado por allí en 1861; solo entonces se dio cuenta de que no era el Purús sino el Madre de Dios. Este lugar fue bautizado como “Puerto Maldonado” (Faura 1969: 572, 573):

El descubrimiento del istmo y varadero de Fitzcarrald permitió [...] establecer una ruta comercial que facilitaría la extracción de los ricos manchales de esa zona por territorio peruano, sin la servidumbre que significaba su transporte por territorio brasilero.

Fitzcarrald dio un gran impulso a esta zona convirtiéndola en un centro comercial importante al cual acudió mucha gente (Faura 1964: 608)².

2. La precisión de Faura es importante, pues Fitzcarrald no descubre una nueva zona de explotación, ya que allí ya venían actuando caucheros bolivianos. El mismo Faura nos

No tenemos mucha información sobre la evolución de los asentamientos humanos en los primeros años del siglo XX, pero una idea del auge y posterior caída del caucho nos puede brindar una información básica sobre cómo iba la situación en esos años:

Las estadísticas disponibles señalan que la exportación de caucho proporcionó en 1897 el 9,3% de los ingresos totales por conceptos de venta al exterior; y 21,7% en 1907. En 1910 su proporción descendió a 18% y luego siguió perdiendo importancia en los años sucesivos poniendo fin de manera gradual al *boom* del caucho cuya terminación oficial, atribuible al auge de las plantaciones asiáticas, se ubica en 1912 (Bardella 1989: 141).

Una muestra de la rápida e inesperada caída de la economía del caucho, que debe haber ocasionado la primera crisis económica del departamento y por lo tanto una reestructuración de la ocupación del espacio en Madre de Dios, es la historia de la fracasada contratación de migrantes japoneses por la Rubber Co.

En esos años, la escasez de mano de obra en el Perú era poco menos que dramática³. En octubre de 1905 la empresa norteamericana Inca Rubber Co., que trabajaba gomales en el Tambopata, solicitó al consulado honorario del Japón en Lima contratar trabajadores japoneses para la producción de caucho natural. Prudentemente, el consulado autoriza el reclutamiento, por parte de la agencia migratoria Meiji, de solo cien trabajadores que parten en noviembre de 1906 y llegan al Callao en febrero de 1907 (Aritomi 1999: 38, 39).

Dado que el proyecto fue un éxito y las condiciones de trabajo eran favorables, la agencia Meiji firmó un nuevo contrato con el gerente de la Inca Rubber Co. en agosto de 1907. La empresa norteamericana

recuerda (p. 575) que en 1892 hubo discrepancias entre los gobiernos peruano y boliviano por concesiones de Bolivia a Brasil en la región del Acre (donde supuestamente Perú tenía derechos) y por el establecimiento de una aduana boliviana en la confluencia de los ríos Manu y Madre de Dios. Y el cauchero boliviano Nicolás Suárez, conocido luego como el “rey de la goma”, empezaba sus actividades en toda esta zona. Aprovechamos para decir que solo en 1909 queda delimitada la frontera amazónica con Bolivia, lo que termina con cuatro décadas de negociaciones.

3. En 1872 se había creado la Comisión Consultiva para la Inmigración (convertida al año siguiente en Sociedad de Inmigración Europea), por la cual llegaron al país unos 3000 migrantes, en su mayoría de Italia (Bardella 1989: 47). Recordemos que por esos años también se prohíbe la importación de *coolies* chinos.

americana prometió contratar 50 000 (!) obreros en cinco años consecutivos. Sin embargo, cuando los primeros 500 trabajadores japoneses llegan al puerto del Callao en noviembre de 1908, la recepción de los contratados fue rechazada con la excusa de que no se había cumplido con las fechas acordadas. Según Aritomi, un factor importante para que la empresa norteamericana incumpla su contrato fue que los precios internacionales del caucho habían bajado (Aritomi 1999: 39, 40).

En la conferencia ofrecida por Emilio Delboy, que había sido comisario de los ríos Manu y Tambopata, a la Sociedad Geográfica de Lima el 21 de noviembre de 1912, se muestra un panorama general de cómo se realizaban las actividades en la región del Madre de Dios, dominada por los caucheros Máximo Rodríguez (que extraía 17 por ciento de la producción estimada de la región), Bernardino Perdiz (11,5 por ciento), Souza & Vargas (9 por ciento), Bruno Paulsen (8 por ciento) y Braillard y Cía. (8 por ciento) (Delboy 1912: 13)⁴.

Si bien Fitzcarrald inauguró la era de la navegación peruana a vapor en el Madre de Dios con el traslado de la *Contamana* por el varadero de Fitzcarrald en 1894 (que luego fue vendida en Bolivia), su muerte en 1897 aletargó el desarrollo comercial de la zona, hasta que en 1904 la compañía Inca Rubber Co. trajo, por la ruta del Tambopata, la lancha *Inca* y Souza & Vargas abrió una ruta usando el paso entre el Mishagua (afluente del Urubamba) y el Shahuinto (afluente del Manu) y construyó un sistema de rieles para el traslado de productos y equipos, pasando, en 1908, su lancha *Madre de Dios*. En ese año también se trasladó la lancha *Shipiva*, de Máximo Rodríguez, por el varadero Fitzcarrald (Delboy 1912: 50-53, 59-63).

Delboy señala que en 1912 había seis vapores peruanos navegando por el Madre de Dios, de los cuales los más grandes serían los tres mencionados (de cincuenta toneladas la *Inca* y de diecisiete toneladas las otras dos), que fueron los primeros en llegar, lo que le dio un enorme impulso al comercio en la zona.

El 26 de diciembre de 1912 el presidente Guillermo E. Billinghurst, que había reemplazado al presidente Leguía ese año políticamente

4. Al parecer, cuando Delboy habla de la región del Madre de Dios no considera la región al sur de Puerto Maldonado, donde trabajaba la Inca Rubber Co.

agitado, promulga la Ley N° 1782 que crea el departamento de Madre de Dios con tres provincias: Manu, Tahuamanu y Tambopata cuya capital, Puerto Maldonado, es reconocida como capital del departamento.

FORMACIÓN DE UNA PLAZA CENTRAL: PUERTO MALDONADO

El 2 de junio de 1903 llega a Puerto Maldonado, desde Sandia, la expedición de Juan Villalta, organizada por la Junta de Vías Fluviales (creada en abril de 1901 con la intención de obtener datos exactos y asegurar la libre posesión a los caucheros del oriente en la hoya del Madre de Dios), y establece allí la Comisaría de Madre de Dios (Faura 1964: 601). Esta decisión dio inicio al desarrollo de Maldonado como plaza central.

La parte occidental de Madre de Dios, donde se ubicaba el varadero de Fitzcarrald, debe haber sido bastante dinámica en los primeros años. Sin embargo, empieza a perder importancia rápidamente con la apertura de la ruta por el río Tambopata que abre la expedición Villalta.

Las vías de comunicación existentes para sacar la producción del río Madre de Dios eran, en 1912: (1) la vía del Tambopata que partía de Puerto Maldonado hasta Astillero por río y llegaba a Tirapata en Puno, de donde se tomaba el tren a Mollendo; (2) el Alto Madre de Dios que partía de Puerto Manu y que llegaba al Cusco; (3) los varaderos del Manu (el de Fitzcarrald y el de Souza & Vargas), por donde se llevaba a Iquitos; (4) la ruta del Inambari-Arazá (o Marcapata-Santa Rosa), que parecía ser muy poco utilizada; y, (5) quizá ya empezaría a salir al Atlántico parte de la producción usando el ferrocarril brasileño Madera-Mamoré⁵.

La ruta más importante de todas era la del Tambopata, y tenía a Puerto Maldonado como puerto de partida. Según datos recogidos por Delboy (*op. cit.*: 13), saldría por esa vía alrededor de 50 por

5. En abril de 1912 se termina el ferrocarril Madera Mamoré y, al parecer, esto generó gran debate en Lima sobre la necesidad de hacer más competitivos los precios de la ruta del Tambopata que, según recoge Delboy, serían 18 por ciento más altos que usar el ferrocarril Madera Mamoré, razón por la cual se teme perder la economía que generaba el tráfico comercial del caucho (Delboy 1912: 16-18).

ficándolas por sus principales ríos transversales: Madre de Dios y Manuripe producían, dice, 895 000 kg, y Acre y Tahuamanu, 400 000 (*ibid*: 13 y 14). La zona del Acre era abastecida por Brasil y la del Tahuamanu por Bolivia (p. 23), a diferencia de la zona del Madre de Dios y del Manuripe, que era abastecida por la costa o por Iquitos.

Iberia, que con los años se convertiría en la segunda ciudad en importancia en el departamento, aún no lo era tanto. Al crearse el departamento en diciembre de 1912 se instituye la provincia Tahuamanu con dos distritos: Tahuamanu con su capital San Lorenzo, e Iñapari con su capital Iñapari, en la frontera con Brasil y Bolivia, nombrada como capital de la provincia. En el centro de la provincia se ubicaba el Fundo Iberia, perteneciente a uno de los más grandes caucheros de Madre de Dios en 1912, Máximo Rodríguez.

Delboy observa en 1912 que ya se ha agotado el caucho en el río Madre de Dios, en el Manu, Amigos y en el Bajo Piedras, y augura que en el Alto Piedras, Tahuamanu y Acre la producción caducará en diez años más (p. 35).

Sin embargo, además del caucho (*castilloa elastica*), que puede encontrarse en casi toda la Amazonia peruana, en Madre de Dios existe también la shiringa (*hevea brasiliensis*) o jebe fino, que se puede encontrar desde los valles del Alto Madre de Dios e Inambari hasta máximo el río Santa Rosa al sur de Ucayali (Faura 1969).

Dice Faura sobre el caucho y la shiringa:

La naturaleza de ambos determinó la del poblamiento. En efecto, es generalmente sabido que el caucho después de dos cortes oblicuos con que lo sangran y de tajo en las aletas muy pocas veces resiste. El árbol en general muere de la incisión, donde se crían luego innumerables parásitos que lo atrofian. Por esto el cauchero no conserva ninguna explotación permanente: derriba inmediatamente el árbol para aprovechar por medio de incisiones circulares o elipsoidales de medio en medio metro, toda la leche que ellos poseen; la shiringa, por el contrario, resiste casi indefinidamente a los tajos metódicamente dispuestos en los arriacos conocidos y fuera de la debilitación de la corteza con los puntos heridos; al fin de algunos años el aspecto de follaje casi descolorido y escasez de hojas demuestra el debilitamiento general del árbol. Pero no obstante esto, resiste, y un trabajo inteligente atenúa los males de sus sangrías anuales. Por esto el shiringuero lo conserva (Faura 1969).

Así,

El *cauchero* es, por fuerza, nómada, un pesquisador errante, estacionándose en los varios puntos que llega hasta que cae el último pie de caucho. De allí su papel notable en el descubrimiento de parajes desconocidos... El *shiringuero* es por fuerza sedentario y fijo, lígase y radicase para siempre en el primer lugar en que se detuvo, en las propias estradas que abrió convergentes a su barraca y que él recorrerá en su vida entera (*ibid*: 559).

Máximo Rodríguez (1873-1943) fue uno de los primeros shiringueros que llegó a establecerse en Madre de Dios, por el año de 1905, y se convirtió en jefe absoluto de una región del departamento de Madre de Dios, que abarcó aproximadamente 4000 km², desde el río Manuripe en el sur, la frontera boliviana en el este, el río Acre en el norte y el río de las Piedras y la cabecera del río Tahuamanu en el oeste, abriendo en este territorio una infraestructura de caminos suficiente para sus operaciones; lo cual permitió que, hasta su muerte, se mantenga una explotación regular de jebe fino de alta calidad (Rumenhoeller 1988).

Máximo Rodríguez abrió una trocha carrozable de 68 km entre Iberia e Iñapari para el comercio principal (exportación de caucho e importación de mercaderías) que realizaba con Brasil y Bolivia. Sin embargo, el transporte principal era la carreta de bueyes —señala Rumenhoeller—, con la cual llevaba las bolas de caucho hasta la quebrada Yaverija (a 62 km de Iberia) y de ahí las bajaban en balsas hasta el río Acre, para luego llevarlas hasta la ciudad boliviana de Cobija, uno de los puntos finales de las lanchas que venían de Manaos.

En esa época existía ya una trocha a Puerto Maldonado, pero “estaba en muy mal estado y en época de lluvias resultaba intransitable” (*ibid*: 120). El mercado brasileño era definitivamente el mercado principal para los productos de Tahuamanu:

La extracción de goma se convirtió en una producción complementaria frente a la ganadería y la agricultura. El fundo Iberia tenía fama por su destilería de cachaza, para lo cual existía un buen mercado en las regiones fronterizas de Brasil y Bolivia. Lo mismo sucedía con el arroz, la carne de res, el jamón, la miel, el queso, la leche, etcétera (Rumenhoeller, *op. cit.*).

EL NUEVO ROSTRO DE MADRE DE DIOS

El patrón de asentamiento que había dejado la economía del jebe, con Puerto Maldonado como plaza central de primer orden sin ninguna conexión con la región del norte, con trochas entre el Madre de Dios y el Manuripe y entre el Tahumanu y el Acre, habiendo prácticamente desaparecido la dinámica de la zona más occidental del departamento, es la base sobre la cual se insertarán las actividades de las que dependería posteriormente el desarrollo del departamento, y es esa la imagen de Madre de Dios en el momento en que por primera vez se hace un censo en la región.

En 1940, el V Censo Nacional de Población registra en Puerto Maldonado 1032 habitantes, 21 por ciento de la población del departamento. La principal zona de influencia de esta población, el distrito de Tambopata, registra en total 63 por ciento de la población departamental, repartido en la ciudad de Puerto Maldonado y en más de veinte caseríos, ubicados principalmente en las riberas de los ríos Madre de Dios y Tambopata.

Los pueblos que siguen en número de habitantes tienen una población bastante baja: San Lorenzo, capital del distrito de Tahumanu, cuenta entonces con 143 habitantes, e Iñapari, capital de la provincia, con 131. En Iberia se contabiliza 97 habitantes. En 1943 es vendido el fundo de Máximo Rodríguez a la Corporación Peruana del Amazonas.

Desde la estimación de Delboy en 1912 de 12 000 habitantes (la mitad indios) hasta el censo de 1940 que encontraba 4914 habitantes, la población había decrecido. El desarrollo se había detenido en todo el departamento.

Por el número de personas dedicadas, la actividad principal registrada en el censo era la agricultura, que comprendía a 33 por ciento de la PEA; le seguía la extracción de oro en lavaderos, 17 por ciento; la extracción de goma, 14 por ciento; y la administración pública, 6 por ciento. Siguen las actividades predominantemente urbanas: industrias de transformación (carpintería, industrias de metales, textiles, panaderías, etcétera) con 4 por ciento, y comercio (tiendas de abarrotes, casas de compra y venta, comercio al por mayor, etcétera) con 3 por ciento.

Al sur del distrito de Tambopata, la incipiente economía del oro no era suficiente para convocar aglomeraciones importantes. El poblado más grande que registraba el censo era el puerto Boca del Punkire con 62 habitantes. Entonces era Quincemil, en el departamento del Cusco, el que concentraba la población generada por la economía del oro⁶.

SEGUNDO ALIENTO EN EL DESARROLLO DEL DEPARTAMENTO: IBERIA SE CONVIERTE EN PLAZA CENTRAL

Es en el largo período intercensal 1940-1961 cuando empieza a insinuarse la importancia de la castaña (*bertholletia excelsa*) como producto generador de ingresos. El producto se compraba a los recolectores al norte del departamento y se trasladaba a Manaos en cáscara. Rumenhoeller menciona que ya en 1935 Máximo Rodríguez había llegado a extraer treinta toneladas. En el año de 1940, Eugenio Gromzinger introduce las primeras máquinas descascaradoras (las mismas que se usan actualmente), dando mayor movimiento a la economía de la castaña que hasta entonces solo era de recolección. A comienzos de la década del cincuenta, Froilán Cairoque introduce un lote de castaña pelada a Lima, haciendo trato con la empresa estadounidense Asher & Kates (luego exportadora “El Sol”), que luego de encontrar mercado en el exterior se establece en Puerto Maldonado (Rumenhoeller, *op. cit.*).

En los cincuenta, a falta de una mejor infraestructura de comunicaciones, la vía que se utilizaba para el transporte de la castaña a la costa era todavía la ruta del Tambopata abierta a comienzos del siglo:

1. Puerto Maldonado-Candamo, por el río Tambopata, en un viaje que duraba de quince a veinte días.
2. Candamo-Limbani, por camino de herradura, seis días.
3. Limbani-Tirapata, por carretera, un día.
4. Tirapata-Arequipa, por ferrocarril, dos días.
5. De Arequipa era embarcado para los mercados del extranjero.

6. En 1942 llega a Quincemil el camino de penetración que parte de Urcos, en 1943 alcanza el río Nusuniscato y llega hasta Otorongo sobre el río Inambari, punto a partir del cual el río puede ser navegable por canoas hasta Puerto Maldonado (ONERN, 1972: p. 11).

A comienzos del sesenta, con la construcción del aeropuerto de Maldonado, se envía la castaña por vía aérea hasta Quincemil, de donde se dirige por carretera hasta el Cusco y luego a Lima.

En 1961, año del censo, ya existían en Puerto Maldonado dos empresas exportadoras: “El Sol” y “Comersa”.

Es también en el período 1940-1961 que ingresa a Madre de Dios la carretera de orden nacional, que la liga con la troncal sur a través del tramo que llega al Cusco:

La carretera actual desde el río Inambari hasta Puerto Maldonado se comenzó en 1944 y para julio de 1945 se había construido ya 78 km. La falta de conservación causó deterioros en el camino y cuando se recomenzó la construcción, en 1957, estaba impasable; a fines de mayo de 1962, los vehículos podían transitar por toda la ruta (ONERN 1972).

Un servicio de jerarquía principal, en la nomenclatura animada por Christaller, es el que ofrecen los bancos. La ubicación de estos servicios de orden superior nos permite identificar la importancia de una aglomeración.

A finales de la década del cincuenta, el Banco de Fomento Agropecuario (más tarde Banco Agrario) se expande con la finalidad de atender las necesidades crediticias de los agricultores y, en el caso de Madre de Dios, también de los extractores forestales. En 1959 la Superintendencia de Bancos registra la agencia del Banco de Fomento Agropecuario en Puerto Maldonado como la primera oficina bancaria en localizarse en Madre de Dios (Superintendencia de Banca y Seguros 1959).

Rápidamente le seguiría otro, el Banco Gibson, fundado en 1928, que abre en 1961 una sucursal en Puerto Maldonado.

En 1961 el censo registra 3518 habitantes en Puerto Maldonado, que había crecido a un ritmo promedio anual de 6 por ciento, manteniendo su importancia en la región; en términos de habitantes representaba 24 por ciento del total departamental.

En el sur, pese a estar dinamizado por la economía del oro, continuaba sin aparecer una población significativa; Puerto Carlos, el más grande, contaba con 190 habitantes, pero las menciones a este “campamento”, como lo califica el censo, desaparecen después de este⁷.

7. Estamos obviando la denominación que asigna el censo a los conglomerados de

Al norte, Iñapari y San Lorenzo muestran un estancamiento de su población, reduciendo su participación en relación con la población total del departamento. Fueron ambas desplazadas por Iberia que, de manera impresionante, creció 1290 por ciento, lo que significa un ritmo anual promedio de 1 por ciento (de ser un caserío con 97 habitantes en 1940 pasa a ser, en 1961, un poblado con 1348 habitantes).

Este crecimiento ocurrido entre 1940 y 1961 parece estar explicado por la mejoría que experimentaron los precios del látex en el mercado internacional debido a la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y la Guerra de Corea (1950-1953), aprovechando todavía la mejor obra de infraestructura en la zona hasta el momento: la trocha carrozable construida por Máximo Rodríguez entre Iberia e Iñapari.

Ello, además de convertir a Iñapari en solo un lugar de paso de las mercaderías, habría transformado a Iberia en el punto central de la multitud de explotaciones shiringueras en el interior de la selva.

Aparece también Shiringayoc, como la tercera mayor población del departamento, con 416 habitantes. Otra vez la economía de la shiringa tenía capacidad para articular a la gente del lugar en torno de un centro, más que lo que tenía hasta entonces la economía del oro al sur.

La carretera de penetración Iñapari-Iberia (para diferenciarla de una carretera de integración que será la de Puerto Maldonado-Iberia), se muestra como un elemento creador de mercado. Iberia, como centro de acopio, empieza a crecer como población⁸.

En 1961, casi cincuenta años después del fin de la era del caucho, el norte (Iberia) y el sur (Maldonado y las poblaciones auríferas) seguían desarrollándose independientemente uno de otro sin haber ocurrido una significativa variación en la integración de sus mercados.

población, sea “pueblo”, “hacienda”, “fundo”, “caserío” o “campamento”; esto resulta riesgoso puesto que, digamos, con la misma población, un “pueblo” resulta más importante como mercado que un “caserío” dada la probable dispersión de este; no obstante, a falta de datos sobre la extensión del área de la que se habla, creemos que el seguimiento paralelo que hacemos a la localización de las actividades centrales, como los bancos, nos permitirá ver con mejor perspectiva la verdadera importancia de cada aglomeración. De todas maneras asumimos el indicador de población como un buen indicador de la importancia del mercado.

8. Una parte significativa del crecimiento de Puerto Maldonado se debió sin duda al sector público, que en el lapso intercensal creció 376 por ciento a nivel de todo el departamento. Iberia en cambio no fue capital de provincia ni de distrito para beneficiarse de este crecimiento, como sí lo fueron Iñapari y San Lorenzo.

Con respecto a 1940, en el norte hubo una significativa variación de la jerarquía que relegó a Iñapari y San Lorenzo a un segundo nivel para dejar a Iberia como plaza central de primer orden. La dispersión y movilidad poblacional del sur evitaba la aparición de plazas importantes, siendo todas ellas más bien plazas estándar de Puerto Maldonado, en un arreglo primigenio que aún no se consolidaba para formar plazas intermedias.

MEJORA DE LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN. IBERIA SE CONVIERTE EN PLAZA INTERMEDIA Y APARECEN OTRAS AL SUR

En el período intercensal 1961-1972 la comunicación terrestre y la aérea mejoraron significativamente.

El transporte de carga por vía terrestre se inició luego de que en el año 1962 se completó la carretera entre Quincemil y Puerto Maldonado. La construcción, entre los años 1964 y 1966, de los puentes sobre los ríos Inambari y Loromayo, que eliminó el inconveniente de cruzar dichos ríos en balsas, así como los trabajos de mejoramiento realizados en la vía desde 1965, permitieron que un mayor volumen de carga se transportara por ella. En 1966 Córpac construyó el aeropuerto de Puerto Maldonado con una pista de 2900 m de largo que podía ser usada por aviones cuatrimotores (ONERN 1972).

En 1972, fecha del VII Censo Nacional de Población, encontramos en Madre de Dios dos aeropuertos (Puerto Maldonado e Iberia) y cinco pistas de aterrizaje (Alerta, Shiringayoc y Aposento en Tahuamanu, y Santa Rosa y Planchón en el distrito de Las Piedras) (*ibid.*)

La carretera hacia Iberia continuaba en construcción en 1972, habiéndose avanzado 72 km de los 280 que comprendía.

Definitivamente, podemos decir que para el año del VII Censo Nacional de Población la comunicación con Puerto Maldonado había mejorado sustancialmente, lo que permitía una mejor integración entre este y los mercados del sur. Esta situación llevó a disminuir la importancia de Quincemil, que en 1961 todavía era el paso obligado para la mayor parte de la comunicación y el comercio extrarregional.

En 1962 el Banco de Fomento Agropecuario abre una agencia en Iberia. En 1967, debido a la difícil situación del Banco Gibson, este

es absorbido por el Banco de Crédito (Bardella 1989) manteniéndose la sucursal de Puerto Maldonado. En el año 1970 el Gobierno Revolucionario de Velasco amplía las facultades del Banco de la Nación a la vez que monopoliza la compra y venta de moneda extranjera en el mercado de giros a través de este banco. De tener solo una oficina en Lima, en 1970 el Banco de la Nación abre oficinas en todo el país, incluyendo una en Puerto Maldonado y otra en Iberia. Así, en el año del VII Censo Nacional de Población encontramos tres oficinas bancarias en Puerto Maldonado y dos en Iberia, que reflejan y animan la importante dinámica de cada una de estas ciudades.

En el período intercensal 1961-1972 la economía de la castaña aún no es significativa. El nivel de producción de la región se encuentra alrededor de las 2000 tm, la mitad de lo que produciría en el período siguiente. La economía del oro ha disminuido dramáticamente; ha terminado hace mucho su primera fiebre y la segunda aún está por empezar. En el norte la producción de la shiringa vuelve a decaer.

Madre de Dios, caracterizada por ser una región receptora de migrantes, había experimentado entre 1940 y 1961 una tasa de crecimiento promedio anual de su población de 5 por ciento, la misma tasa que experimentará en el período 1972-1981. Sin embargo, entre 1961 y 1972 llega solo a 3 por ciento: a la facilidad en las comunicaciones se había opuesto el relativo estancamiento de las actividades económicas.

En 1972 Puerto Maldonado mostraba 5309 habitantes, manteniendo su participación, relativa al total departamental, en 25 por ciento (recordemos que para los censos de 1940 y 1961 su participación era de 21 y 24 por ciento).

Los mercados del norte, aún desarticulados de Puerto Maldonado, no pueden contrarrestar el estancamiento de su otrora actividad principal: la extracción de shiringa. El crecimiento de la población de Tahuamanu pasa de 6 por ciento anual (1940-1961) a 2 por ciento (1961-1972), sostenido principalmente por Iberia que crece en el período 1961-1972 a un ritmo anual de 5,7 por ciento. Así, esta población pasa de representar 30 por ciento de la población de Tahuamanu en 1961 a 47 por ciento (!) en 1972.

Iberia, ubicada en el centro de la provincia de Tahuamanu, continúa siendo la segunda ciudad en importancia del departamento;

incrementa su población a casi el doble con respecto al censo anterior y aumenta su participación relativa a 12 por ciento del total departamental (contra 2 por ciento en 1940 y 9 por ciento en 1961). Con el incremento total de la población departamental, Iñapari, San Lorenzo, Shiringayoc y Alerta (en un arreglo vertical, de norte a sur del departamento) se vuelven pequeños mercados estándar (con poblaciones de 80, 120, 354 y 115 habitantes respectivamente)⁹. El arreglo vertical que se observa hace resaltar la fuerza de atracción que genera el mercado central, aún muy débil pero lo suficiente para que Iberia se convierta en mercado intermedio para los productos de Puerto Maldonado (que ya no solo llegan por tierra sino también por aire) que luego se distribuyen en el resto de la provincia.

Constatamos, con el surgimiento de estas otras poblaciones, que —a diferencia de los arreglos hexagonales interconectados de los modelos ideales de Lösch— la población no se expande de manera regular alrededor de Iberia, ni a lo largo de vías de comunicación naturales como los ríos que van de oeste a este, lo cual se explica por el gran poder de atracción que significaba Puerto Maldonado, que llevó a construir la trocha Maldonado-Iberia.

Es decir, en una zona isotrópica, como la que supone Lösch, el asentamiento se hubiera ordenado de manera regular siguiendo el patrón hexagonal que él define. Si vamos variando el paisaje y atravesamos esa zona isotrópica por ríos que la cruzaban de este a oeste (Manuripe, Tahuamanu, Yaverija y Acre) y por trochas que los unían, las poblaciones se ordenarían en un arreglo alargado de sur a norte buscando los ríos que los comunicaran con los mercados brasileños y bolivianos, de los que dependían para su abastecimiento. Si a ese arreglo le añadimos la influencia de la ciudad de Puerto Maldonado, al sur, encontraremos la explicación, primero, para el mejoramiento de la trocha Maldonado-Iberia y, por lo tanto, para el asentamiento fuertemente vertical a lo largo de ella, evitando el arreglo circular de

9. Como se observa solo nos interesa definir tres órdenes en la jerarquía de conglomerados en Madre de Dios: las de primer orden, de segundo y tercero (plazas centrales, intermedias y estándar). Con ellos pensamos reflejar bien la estructura de mercados en el departamento; despreciamos para el caso las diferencias existentes dentro de las agrupaciones de tercer orden. En Skinner (*op. cit.*), también se mencionan solamente hasta tres órdenes, por supuesto es posible encontrar muchos más. ISARD 1967, muestra ejemplos con hasta seis niveles).

la teoría que revisábamos, y luego para el crecimiento de Puerto Maldonado, cuyas economías de aglomeración permitieron su crecimiento y consolidación —más allá de la importancia que le otorgó el ser una zona estratégica en sus primeros años.

Añadamos a ello la localización de la diversidad de los recursos que, si se observa, tiene un arreglo también vertical (shiringa en el norte, castaña en el centro y oro en el sur). Esto último sería una explicación si se acepta que por entonces, como ocurre actualmente, las poblaciones no se dedicaban a una sola actividad sino variaban de una a otra debido a la estacionalidad de la producción.

La disponibilidad de los recursos se convierte en determinante en tanto contribuye a que Iberia se convierta en una plaza central (geográfica más que económica en sus primeros años). Es decir, dado que la extensión de los bosques de shiringa no es infinita, existe un centro. Ese centro fue Iberia, aunque tardíamente para la época de la shiringa, pero explicada esta tardanza por cuestiones de rentabilidad, en un momento en que esta disminuía y había que reducir costos, y por arreglos institucionales exógenos como la delimitación del país y la propiedad de Máximo Rodríguez, principal ordenador de la zona.

El sur del departamento aún no logra aglomerar esa dispersión ocasionada por la economía del oro. La minería del oro aluvial, por encontrarse al borde de los ríos, permitía la circulación fácil de mercancías desde zonas alejadas; en cambio, la economía de la shiringa no contaba con esta facilidad, por lo que sería precisa la aparición de plazas intermedias, como Iñapari y San Lorenzo en un primer momento y luego Shiringayoc e Iberia. Adicionalmente, el transporte de las bolas de shiringa ahumadas debía realizarse en cantidades considerables para aprovechar el costoso transporte a Manaos, lo cual requería también la existencia de centros de acopio.

El distrito de Inambari, al sur, crece de manera significativa pero a consecuencia de esa múltiple aparición de poblados apenas mayores de 100 habitantes, destacando Mazuko, Punkiri y el pueblo de Santa Rosa con 255, 259 y 190 habitantes respectivamente, verdaderas plazas intermedias del sur que, comparadas con su coterráneo Iberia, parecen no ser significativas.

Según el censo, las actividades específicas más importantes en 1972, por la ocupación de la PEA, son: la agricultura, que emplea 2597

personas (39 por ciento de la PEA total); la silvicultura, 727 personas (11 por ciento); la minería aurífera, 437 personas (7 por ciento); la administración pública, 334 personas (5 por ciento); y la extracción de madera, 325 personas (5 por ciento). El 33 por ciento restante se divide en aserrío de madera, instrucción pública, comercio al por menor, servicios domésticos, construcción, establecimientos financieros, carpinterías y otros.

La agricultura-silvicultura (como se encuentra calificada en los datos agregados del censo) se encuentra distribuida por igual en el departamento, con un sesgo ligero en su localización en el Tahuamanu por la presencia de la shiringa: significa 50 por ciento de la PEA de la provincia del Tambopata, 51 por ciento de la del Manu y 65 por ciento de la del Tahuamanu.

Es posible observar mejor el sesgo de localización de la minería aurífera: significa 8 por ciento de la PEA de Tambopata, 10 por ciento de la del Manu y 0,1 por ciento de la del Tahuamanu.

Las industrias manufactureras muestran un sesgo de su localización en contra de Tahuamanu, y aquí representan 4 por ciento de la PEA contra 13 por ciento en Manu, explicado por los aserraderos, y 10 por ciento en Tambopata, debido a las economías de aglomeración que genera el centro urbano que ya existe.

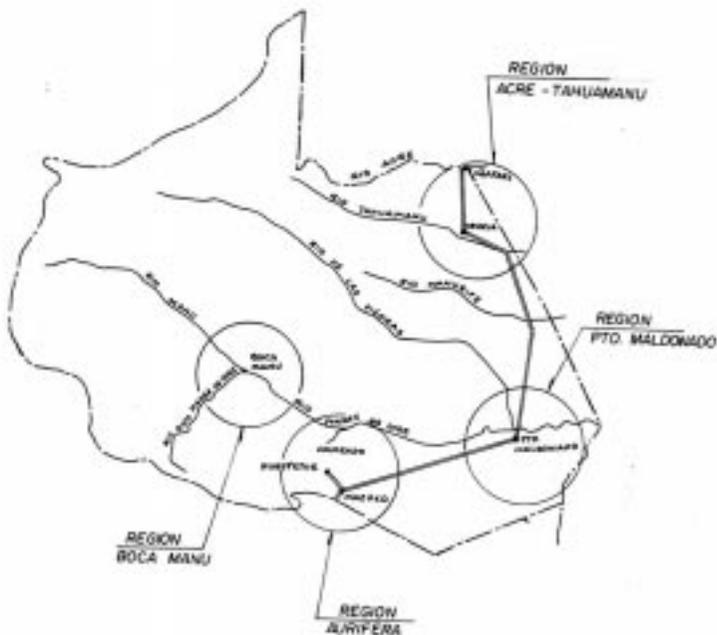
Sector económico	Tambopata (%)	Manu (%)	Tahuamanu (%)
Industria manufacturera	10	13	4
Construcción	1	1	3
Comercio	6	1	3
Transportes	2	1	2
Servicios financieros	1	0	5
Servicios públicos/sociales	14	19	6

Fuente: Censo 1972.

Este censo muestra también una población emergente al occidente, en la provincia del Manu, Salvación y Shintuya como mercados intermedios dependientes de otro mercado central (Cusco, al que los une una trocha carrozable). La capital de esta provincia, en la Boca del Manu, que fue importante en la época del caucho, no tiene ya ninguna relevancia.

LA HORA DE LA INTEGRACIÓN DEPARTAMENTAL O LA INFLUENCIA DE PUERTO MALDONADO

Con la mejora de la carretera Quincemil-Puerto Maldonado y la construcción de la carretera Maldonado-Iberia-Iñapari, con la disminución de la importancia de Quincemil y el incremento acelerado de la ciudad de Puerto Maldonado, para el censo de 1981 existe una mayor integración de todas las poblaciones asentadas en la carretera con Puerto Maldonado.



El censo de 1981 nos muestra varias cosas interesantes. En primer lugar, Puerto Maldonado aumenta su participación con respecto a la población total del departamento: de tener una participación de 25 por ciento pasa a 38 por ciento. A la vez, mientras que en nueve años Puerto Maldonado duplica su población, Iberia disminuye sensiblemente.

Para ese año ya estaba bastante avanzada la trocha carrozable Maldonado-Iberia, lo cual, al permitir un flujo mejor del comercio, restaría importancia a Iberia, y algunas poblaciones al norte del Manuripe pasarían a depender más de la plaza central de Maldonado. Si en el censo de 1972 había una relación de dos a uno entre Puerto Maldonado e Iberia, en 1981 existe una relación de cinco a uno. Este censo muestra el inicio de la pérdida de importancia de Iberia como mercado intermedio de la zona del Tahuamanu. Al disminuir también la importancia de la goma en la economía de la provincia, Iberia tiende a convertirse en un poblado más en el trayecto de la carretera.

Detengámonos un momento en este punto. Si antes Iberia era un mercado importante para la población al norte de Puerto Maldonado (en 1972 en Iberia estaba el 42 por ciento de la población norteña del departamento, aquella que comprende la provincia de Tahuamanu y el distrito de Las Piedras), ahora su importancia se ha reducido (es 29 por ciento de dicha población). Aun en términos absolutos Iberia ha reducido su participación desde el censo de 1972, de 2486 habitantes a 2081; algo similar ocurre con Shiringayoc (de 354 a 220) y con San Lorenzo (de 120 a 123). La población de la provincia de Tahuamanu en general experimenta una disminución de 0,9 por ciento, lo que conlleva la práctica desaparición del sistema de mercado del norte (con Iberia como centro), convirtiéndose Iñapari, Iberia, San Lorenzo y Shiringayoc en mercados menores dependientes en su órbita de la fuerza gravitacional del mercado de Puerto Maldonado y del mercado brasileño, con la ciudad de Río Branco al noreste como centro. No obstante, la jerarquía inicial de las poblaciones no se pierde tan rápidamente; lo que ganó inicialmente Iberia por las economías de aglomeración —por ejemplo el establecimiento de los bancos— permanecerá por mucho tiempo más, dejándola todavía como un importante centro económico en el norte hasta la crisis nacional de fines de los ochenta e inicios de los noventa.

En 1977 aún se mantenía el número de bancos que encontramos en 1972: dos oficinas en Iberia y tres en Puerto Maldonado. Sin embargo, en 1978, reflejando la importancia que adquiere la explotación aurífera, el Banco Minero abre una sucursal en Puerto Maldonado y cuatro agencias: en Laberinto (en el distrito Tambopata), Colorado (Madre de Dios), Huaypetue (Madre de Dios) y Mazuko

(Inambari). Ese mismo año, el Banco de los Andes y el Banco Popular obtienen autorización para abrir oficinas en Puerto Maldonado, las que empezarán a operar al año siguiente. Son entonces doce oficinas bancarias las que encontramos en 1981: seis en Puerto Maldonado (de la Nación, Agrario, Minero, Crédito, Popular y de los Andes), dos en Iberia (de la Nación, Agrario) y una en Laberinto, Mazuko, Huaypetue y Colorado (Minero) (Superintendencia de Banca y Seguros, varios años).

Lo significativo de este dato es que las nuevas oficinas bancarias que se instalan en asentamientos donde antes no había ninguna, convierten a estos en centros de un círculo de mercado según la terminología löscheana; y, según las predicciones que de él se desprenden (como anotáramos más arriba), retroalimentarán la aglomeración en ese punto.

En la segunda mitad de la década del sesenta y comienzos de la del setenta, la producción de castaña se estabiliza alrededor de las 2000 toneladas. En el período intercensal 1972-1981 la producción alcanza nuevos límites, llegando a producir alrededor de 4000 toneladas, mantenidas hasta comienzos de la década del noventa.

Como recurso natural silvestre, la castaña se localiza en el centro del departamento, abarcando áreas comprendidas principalmente en los distritos Las Piedras y Tambopata y convirtiendo a Puerto Maldonado en un favorecido centro de acopio (se repite para esta ciudad el papel de “lugar central geográfico” que le tocó a Iberia con la shiringa). Unido a ello, la construcción de la carretera hacia el norte, la disminución de la importancia de la ciudad de Iberia (que convertiría a Puerto Maldonado en abastecedor del norte), y el incremento de la importancia de la economía del oro en el sur, completamente ligado a Puerto Maldonado, propiciarían en el período 1972-1981 el crecimiento de Puerto Maldonado a una tasa anual promedio de 8,7 por ciento (!).

Con el enorme incremento de la producción de oro, en el sur se multiplican las pequeñas y dispersas agrupaciones mineras articuladas por ríos y quebradas, por la carretera a Quincemil y por otras trochas carrozables conectadas a esta. Entre los principales centros poblados, convertidos en centros de abastos, mercados de bienes y servicios, podemos mencionar a Laberinto, que registra 1370 habi-

tantes, ubicado sobre el río Madre de Dios y conectado permanentemente a Puerto Maldonado (de donde lo separan 55 kilómetros) gracias al constante mantenimiento de la trocha carrozable que los une. Huaypetue (783 habitantes), Caychihue (386) y Punkiri (323), que se encuentran sobre un ramal que se extiende desde el río Inambari a la altura de Mazuko. Mazuko, con 478 habitantes en 1981 y a 180 kilómetros de Maldonado, es un importante centro comercial, ubicado sobre la carretera Maldonado-Quincemil, en un punto muy cercano a la ribera del Inambari por donde salen los ramales Caychihue hacia el oeste y Dos de Mayo hacia el este. El problema del crecimiento de Mazuko (donde hasta 1991 funcionó una oficina del Banco Minero) es que la carretera solo se encuentra en buen estado entre cuatro y seis meses al año.

Luego de estos centros poblados (los más grandes), encontramos una constelación de pequeñas aglomeraciones de poblaciones básicamente mineras.

En resumen, en 1981 vemos el mismo lugar central que en 1912, pero con una influencia que ahora abarca toda la región. Está en decadencia la economía de la ex segunda población del departamento, y la culminación de la carretera Maldonado-Iberia disminuye en esta última su importancia como intermediario y distribuidor de los productos que el norte requiere. De las tres zonas que podíamos distinguir antes, el norte se ha disuelto para integrarse más al centro.

Iberia mantiene aún algunos servicios centrales, como se observa con las dos oficinas bancarias que se establecieron en 1962 y 1970, además de la instalación en ella del Proyecto Especial Madre de Dios, otras oficinas gubernamentales y la mejora de algunos servicios básicos como salud, que le otorga inusitada dinámica y le permite mantener su jerarquía en el norte. Pero la reducción significativa de su población, en relación con el resto del departamento, nos informa de su estancamiento.

La aparición y crecimiento en el censo de 1981 de los conglomerados mineros en Laberinto, Huaypetue, Mazuko y Caychihue solo confirman el *boom* aurífero de la época, favorecido esta vez (a diferencia del modesto impacto demográfico de la primera fiebre del oro) por la presencia de la carretera y la existencia de una gran población central como Puerto Maldonado, que se convertiría en el gran centro

comercial del departamento, receptora de las importaciones extrarregionales y abastecedora de las múltiples comunidades asentadas en las riberas de los ríos. Estimamos que Mazuko y Laberinto, al encontrarse en el camino de la carretera y de los ríos Inambari y Madre de Dios respectivamente, además de encontrar en ellos una agencia del Banco Minero, pueden ser clasificadas como nuevas plazas intermedias. Lo mismo Huaypetue y Caychihue, por el número de pobladores en la primera, y por el número de pobladores y la ubicación del Banco Minero en la segunda.

LA CRISIS DE LOS NOVENTA Y EL GIGANTISMO DE PUERTO MALDONADO

Para el año 1988 había quince entidades bancarias en Madre de Dios. El Banco de los Andes había desaparecido pero se había incrementado el número de agencias del Banco Agrario y habían aparecido el Banco Industrial (que llegó en 1984) y el Banco Hipotecario (en 1987). Así, existían en Puerto Maldonado siete oficinas bancarias (de la Nación, Agrario, Industrial, Minero, Hipotecario, Popular y de Crédito), dos en Iberia (de la Nación y Agrario), dos en Laberinto y Mazuko (Agrario y Minero), y una en Huaypetue y Colorado (Minero). Además, en Maldonado existía una oficina de la Central de Crédito Cooperativo (CCC) y una de la Mutual Cusco. En total diecisiete entidades financieras.

En los últimos años del gobierno de Alan García se acelera la inflación, provocando una crisis en el sistema monetario que afecta a todos los agentes del mercado. El gobierno de Alberto Fujimori, que empieza en julio de 1990, elimina radicalmente todo subsidio y participación del gobierno en la economía y provoca una reestructuración de todo el sistema financiero.

Veamos lo que dice la SBS en ese momento sobre la banca estatal:

La aplicación de políticas monetarias restrictivas dentro del programa de estabilización que lleva a cabo el gobierno, consideró el crédito cero al sector público, lo que originó una importante restricción del crédito hacia la banca de fomento, especialmente del instituto emisor.

Durante el año se han realizado por mandato de la 20ª disposición transitoria del Decreto Legislativo N° 637 sendos procesos de reorganización, con la finalidad de que se ejecuten programas de reestructuración y racionalización orientados a mejorar la

eficiencia. Dentro de este contexto, se llevó a cabo programas de retiros voluntarios de personal y de reducción de infraestructura operativa en cada uno de los bancos, orientando su actividad, fundamentalmente, a la recuperación de créditos y a la venta de activos excedentes (Superintendencia de Banca y Seguros 1991).

En 1993, terminada la reforma financiera y año del censo, existían en Madre de Dios solo tres entidades financieras: el Banco de Crédito (en Puerto Maldonado) y el Banco de la Nación (en Puerto Maldonado e Iberia).

Pese a esta crisis, la economía del oro en Madre de Dios era lo suficientemente fuerte como para generar un sostenido crecimiento de la zona sur y de Puerto Maldonado.

Los resultados del censo de 1993 muestran una aceleración del esquema que ya se venía observando. La provincia de Manu, debido a sus poblaciones mineras al oriente, muestra un impresionante crecimiento, a un ritmo promedio anual de 11 por ciento, llegando a superar en términos absolutos la cantidad de población existente en Tahuamanu. Veamos:

Censo	Manu	Tahuamanu	Tambopata	Total
1940	60 (1%)	1333 (27%)	3557 (72%)	4950 (100%)
1961	1488 (10%)	4477 (3%)	8925 (6%)	14 890 (100%)
1972	1208 (6%)	5336 (25%)	14 760 (69%)	21 304 (100%)
1981	3134 (11%)	4636 (16%)	21 588 (74%)	29 358 (100%)
1993	12 337 (19%)	6350 (10%)	45 773 (71%)	64 460 (100%)

Asimismo, los distritos de mayor crecimiento son dos distritos mineros: Madre de Dios (en Manu) e Inambari (en Tambopata) con su capital Mazuko, los cuales alcanzan una tasa promedio anual de 17 y 10 por ciento respectivamente.

Las condiciones para este crecimiento demográfico, que muestra a Madre de Dios como el departamento de mayor crecimiento en todo el país (un promedio anual de 6 por ciento), son las mismas que mencionábamos antes: la carretera que permitía un fácil acceso a las zonas auríferas, la existencia de un cercano centro de abastos como Puerto Maldonado y la nueva economía del oro que había encontrado que era posible la explotación en los cauces antiguos de los ríos utilizando cargadores frontales.

Puerto Maldonado, beneficiándose del movimiento comercial y de la mejora de las comunicaciones, ha vuelto a duplicar su población y alcanza una participación de 44 por ciento en el total departamental.

Censo	Puerto Maldonado
1940	1032 (21%)
1961	3518 (24%)
1972	5309 (25%)
1981	11 279 (38%)
1993	28 118 (44%)

CONCLUSIONES

La configuración del espacio en Madre de Dios fue definida por los últimos años de la economía del látex. Luego de la etapa del descubrimiento del paso que conecta las cuencas del Ucayali con la cuenca del Madre de Dios en 1893, con la apertura de la ruta del Tambopata y la instalación de la Comisaría de Madre de Dios en Puerto Maldonado en 1903, y con la desaparición del caucho de los ríos Manu, Alto Madre de Dios y Alto Piedras en 1912, el centro del departamento se traslada de la parte occidental (donde Boca Manu era el centro) a la oriental, a Puerto Maldonado.

La economía del látex deja además otra región diferenciada en el norte, aquella formada por las cuencas de los ríos Tahuamanu y Acre, con el fundo Iberia como centro geográfico pero con Iñapari (sobre el río Acre) y San Lorenzo (sobre el río Tahuamanu) como importantes centros de acopio.

Con la recuperación de la economía del látex en los cincuenta, Iberia se convierte en importante pero fugaz plaza central. Con la apertura de la carretera y de una pista de aterrizaje en los sesenta, Iberia adquiere todas las características de una plaza intermedia, dependiendo de Puerto Maldonado, pero también de mercados brasileños y bolivianos.

Con el crecimiento de Puerto Maldonado, este aumenta los círculos de influencia de sus productos centrales en perjuicio de Iberia que, salvo por algunos pocos servicios centrales que en ella se encuentran, va a perder su capacidad de ser una plaza intermedia.

Al sur, mientras tanto, la economía del oro llega a darle dinámica a un espacio bastante extenso pero, por sus mismas características de explotación (y quizá por la nula inversión del Estado en ordenamiento y salubridad), no configura centros poblados importantes. De todas maneras, algunos poblados resaltan y pueden ser denominados como plazas intermedias: Colorado en los primeros años y luego Laberinto, Huaypetue y Mazuko.

Vemos entonces que las plazas centrales e intermedias no son permanentes, sino que cambian según la dinámica económica. Encontramos también que el Estado llega a ser un determinante importante para que surjan y se mantengan estas plazas (con el Estado, Maldonado se consolidó como lugar central, Iberia tardó en perder su característica de plaza intermedia, y sin el Estado no existió una plaza intermedia definitiva en el sur aurífero).

El sistema de mercados configurado por Madre de Dios es fuertemente determinado por sus recursos naturales y por las vías de comunicación que existen y que se van creando. Al haber nacido el departamento con dos regiones (la provincia del Manú nació muerta), conectarlas siempre fue una necesidad. La existencia de ríos transversales que llevaban a Brasil y Bolivia no era una solución funcional a las necesidades de integración de ambas naciones. De ahí la necesidad de una carretera longitudinal que va uniendo ríos y conectando economías —la del oro, la castaña y la shiringa— que no tenían puntos en común (salvo la de alimentar a sus trabajadores).

Si bien Maldonado surgió como un puerto de salida de la economía del caucho, luego se benefició de su ubicación central en la economía del oro, de la castaña y de la shiringa, lo que propició su gigantismo y restó poder de difusor de información a plazas intermedias del sur y el norte, convirtiendo en ese sentido a Madre de Dios en un gran mercado dendrítico.

La inversión del Estado en Iberia intentó que esta no se pierda como mercado intermedio beneficiando al resto de la región del norte, pero su decadencia económica minó esta buena intención. Por el contrario, en el sur la falta de inversión estatal habría dejado pasar la oportunidad de tener una importante plaza intermedia dinamizada por la economía del oro.

BIBLIOGRAFÍA

ARITOMI, Víctor

- 1999 “Encuentro de dos culturas”, en *Desde el Sol Naciente. El encuentro de dos culturas. A cien años de la inmigración japonesa del Perú*. Suplemento del diario *El Sol*. Lima.

BARDELLA, Gianfranco

- 1989 *Un siglo en la vida económica del Perú 1889–1989*. Lima: Banco de Crédito del Perú.

DELBOY, Emilio

- 1913 Conferencia dada por el señor Emilio Delboy la noche del 21 de noviembre sobre las regiones del Madre de Dios y Acre. Copia fotostática. Lima.

FAURA, Guillermo

- 1969 *Los ríos de la Amazonia peruana. Estudio histórico-geográfico, político y militar de la Amazonia peruana y de su porvenir en el desarrollo socioeconómico del Perú*. Lima.

JOHNSON, E.A.J.

- 1972 *Descentralización de poblaciones e industria*. México D.F.

LÖSCH, August

- 1958 *Teoría económica espacial*. Buenos Aires: El Ateneo.

OFICINA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE RECURSOS NATURALES (ONERN)

- 1972 *Inventario, evaluación e integración de los recursos naturales de la zona de los ríos Inambari y Madre de Dios, Perú*. Lima: Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales.

RICHARDSON, Harry

- 1986 *Economía regional y urbana*. Madrid: Alianza Editorial.

RUMMENHOELLER, Klaus

- 1988 “Shipibos en Madre de Dios: La historia no escrita”, en *Perú Indígena* N° 27. Lima.

SKINNER, William

- 1964 “Marketing and Social Structure in Rural China”, en *The Journal of Asian Studies*, vol. XXIV, N° 1.

SMITH, Carol

- 1977 “How Marketing Systems Affect Economic Opportunity in Agrarian Societies”, en Rhode Halperin y James Dow, editores: *Peasant Livelihood. Studies in Economic Anthropology and Cultural Ecology*.

SUPERINTENDENCIA DE BANCA Y SEGUROS

- 1991 *Memoria*. Lima: SBS.
 1981 *Memoria*. Lima: SBS.
 1978 *Memoria*. Lima: SBS.
 1977 *Memoria*. Lima: SBS.
 1972 *Memoria*. Lima: SBS.
 1959 *Memoria*. Lima: SBS.

LOS LÍMITES PARA LA CONCERTACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN UN CONTEXTO DE AUTORITARISMO: LA MESA DE CONCERTACIÓN DE HUANTA DURANTE EL FUJIMORISMO

Javier Ávila

(RE)CENTRALIZACIÓN, FUJIMORISMO Y PROCESOS LOCALES DE CONCERTACIÓN

A pesar de los grandes cambios demográficos y socioculturales que transformaron el rostro del país en los últimos cincuenta años, el centralismo peruano ha permanecido sin alterar su estructura. Los recursos del Estado se generan y tienen destino fundamentalmente en Lima, profundizando brechas y desigualdades regionales con el resto del país. Para afirmar esto basta revisar algunas cifras: en la capital vive cerca de 30 por ciento de la población del país; se genera 55 por ciento del ingreso nacional; se coloca más de 75 por ciento de los recursos de la banca comercial; se produce 45 por ciento del PBI nacional y 70 por ciento del PBI industrial, y se recauda 85 por ciento de los ingresos tributarios. Además, se ofrece 52 por ciento de los servicios gubernamentales y se realiza 45 por ciento de los gastos públicos (IEP 2000).

Ante este panorama, no deja de llamar la atención que la descentralización haya sido un objetivo político débil en el escenario nacional, y que durante los noventa no se sintiera la presencia de actores y movimientos políticos fuertes que discutan el “para qué” y el “cómo” de esta. Por el contrario, los pocos intentos que surgieron se caracterizaron más bien por su fragilidad e intermitencia, no por lograr establecer programas integrales de acción a largo plazo y gran convocatoria. Quizá el caso más emblemático sea el del ex alcalde de Huancavelica, Federico Salas, quien dirigió una simbólica cabalgata

desde una de las provincias más castigadas por el centralismo limeño, para finalmente terminar siendo asimilado al régimen fujimorista.

Ahora bien: es necesario señalar que al margen de la voluntad y el oportunismo, durante la década pasada cualquier intento desarrollado a favor de la descentralización no solo enfrentaba un escenario nacional fragmentado, con movimientos políticos distritales y provinciales que no tejían eslabonamientos con instancias de coordinación departamentales, regionales y nacionales (Diez 1997), sino también la emergencia y hegemonía de un nuevo discurso y práctica definida como antipolítica y autoritaria, el fujimorismo (Degregori 2000), que en un contexto de reestructuración neoliberal del Estado bloqueaba la aplicación de una de las más importantes “reformas de segunda generación” recomendadas por el Consenso de Washington: la descentralización.

En efecto, producto de la crisis de gobernabilidad que afectó al Estado y la sociedad peruana de fines de los ochenta (crisis económica y de representación, violencia política, colapso del sistema de partidos, gremios, etcétera), el fujimorismo encontró un contexto propicio para desarrollar en torno del Estado lo que Bruno Revesz ha denominado “(re)centralización política” (Revesz 1998). El proceso consistió en la acumulación de niveles inéditos de poder, capacidad de toma de decisiones y ejecución, en manos de un reducido número de personas en Lima y el Ejecutivo. Para desarrollar la “(re)centralización”, desde el gobierno se desarticulaban instancias intermedias existentes entre el Estado y la sociedad civil, como fue el caso de la desactivación de los gobiernos regionales, la implementación del distrito electoral único y el rediseño del presupuesto de municipios provinciales (ley 776), que debilitaba instancias de gobierno provinciales en beneficio de las distritales. El resultado final, la construcción de lo que Julio Cotler y Romeo Grompone denominan “maquinaria política” estatal (Cotler y Grompone 2000), que el fujimorismo desplegó en torno del Ministerio de la Presidencia, el Ejército y la organización política Vamos Vecino, como el principal y único mecanismo que podía ligar y articular a escala nacional, a través de la coerción, el clientelismo y el consenso, las acciones aisladas desarrolladas por muchas elites políticas locales provincianas que se venían reconfigurando en torno de los gobiernos locales.

También es oportuno señalar que la “(re)centralización política” desarrollada “desde arriba” no fue únicamente producto de la coerción. También contó con el apoyo tácito de la mayoría de la población que le brindó legitimidad al proceso. De esta manera, la implementación de la maquinaria no encontró muchas resistencias. Por el contrario, el apoyo brindado le permitió al Ejecutivo desarrollar con comodidad una *performance* en la que, a la vez que desarticulaba/rearticulaba a la sociedad civil dentro de sus parámetros verticales y autoritarios, alimentaba también una antigua cultura política en provincias que resiente el centralismo, pero al mismo tiempo espera que las soluciones lleguen “desde la capital”.

Sin embargo, a pesar de: a) el fuerte proceso de (re)centralización política dirigido “desde arriba” por el régimen fujimorista; b) la legitimidad y apoyo que a este proceso le dio la población; c) la decadencia de un estilo de vinculación entre gobierno y ciudadanía a través de los partidos políticos y gremios; y, d) la debilidad de la institucionalidad local “fragmentada” en los ámbitos distrital y provincial, en la última década también se ha advertido importantes esfuerzos desarrollados por la sociedad civil local provinciana para ampliar sus cuotas de participación en torno de los gobiernos locales. Son esfuerzos que han estado enmarcados dentro de lo que Rodríguez y Winchester (1995) denominan procesos de “reinención del gobierno local”. Trabajos como los de Degregori, Coronel y Del Pino (1998), Diez (1998), Piazza (1998), García y Piazza (1998), Sulmont (1999), Vargas (1999), Valderrama (1999), Coronel (1999), entre otros, señalan cómo a pesar de que los noventa se caracterizan por un contexto de (re)centralización del poder, crisis de los partidos, de representación y articulación social, también han surgido durante este período nuevas estrategias de lucha por la democracia y la descentralización “desde abajo”: las mesas de concertación.

Las mesas de concertación son actividades promovidas por municipalidades y ONG que buscan involucrar a organizaciones sociales, entidades públicas e instituciones privadas, para la negociación y elaboración de planes sectoriales e integrales de desarrollo (“planes estratégicos”), apoyadas por actividades de capacitación y entrenamiento a autoridades y líderes locales en temas de democracia y gestión local. Las experiencias sobre las que existe información publicada dan

muestra de un fenómeno que se ha venido produciendo durante la última década, de manera paralela, en diversos puntos del país. Entre los procesos distritales destacan los de Morropón (Piura, desde 1992), Písaq, San Jerónimo, Lamay, Ocongate, etcétera (Cusco, desde 1993), Alis (Lima, desde 1994), Cotarusi (Apurímac, desde 1996) y Soritor (San Martín, desde 1995); mientras que entre los provinciales destacan Cajamarca (desde 1993), Caylloma (Arequipa, desde 1994), Collao (Puno, desde 1996), Ilo (Moquegua, desde 1996), Sihuas (Áncash, desde 1996), Huancavelica (desde 1996) y Huanta (Ayacucho, desde 1996).

La relación entre concertación y descentralización es más evidente si recordamos que en el tema tiene particular importancia el debate referido al capital social. Las investigaciones realizadas por Robert Putnam sobre el proceso de regionalización en Italia y Francis Fukuyama en torno del rol de la cultura como “ventaja competitiva” de las naciones, muestran que el nivel de “asociacionismo” de una sociedad, la fortaleza de sus redes de cooperación e información, el mantenimiento de valores culturales (confianza, reciprocidad, etcétera), se convierten en “valor agregado” que hace viable no solo la eficiencia y la rentabilidad económica, sino también la democracia. El proceso de desarrollo de las mesas de concertación deber ser visualizado en el contexto de este debate, no únicamente como una “técnica de planificación” del desarrollo, sino también como una estrategia para enriquecer y fortalecer el capital social de una localidad. En países como el Perú, donde el centralismo económico y político se ha convertido en la principal traba para ampliar los mercados, lograr el desarrollo sostenible y afianzar la democracia, la concertación se convierte, además, en una estrategia de las instituciones y sociedades locales que luchan por la descentralización, ya que permite crear espacios de diálogo y negociación entre fuerzas políticas, actores sociales y agentes económicos locales y no solo reduce potenciales conflictos entre ellos, sino también formula visiones comunes, planes de desarrollo y acciones concretas, creando confianza y ciudadanía.

UN CONTEXTO PARA LA CONCERTACIÓN: LA PROVINCIA DE HUANTA

La provincia de Huanta se encuentra ubicada al norte del departamento de Ayacucho. Presenta diferentes altitudes que van desde los 350 msnm en el distrito de Sivia en la selva, hasta más de 4000 msnm en el distrito de Ayahuanco. Está dividida en siete distritos. El 60,3 por ciento de su población vive en el área rural, concentrada en los valles cercanos a la capital provincial y en las comunidades altoandinas quechuahablantes. El 51,7 por ciento de la población está conformado por mujeres y 44,9 por ciento es menor de quince años de edad. La actividad principal es la agricultura (62 por ciento de la PEA), seguida de los servicios (37 por ciento de la PEA).

Huanta es hoy una de las provincias más pobres del Perú. El 80 por ciento de los hogares tiene necesidades básicas insatisfechas, situación que difiere entre la zona urbana y la rural, pues mientras en la primera 60 por ciento tiene esta condición, en la zona rural llega a 92 por ciento¹. La tasa de analfabetismo es de 37,4 por ciento, que se eleva en el caso de las mujeres a 50,8 por ciento. Tiene una tasa de mortalidad infantil de 94,9 por mil y un porcentaje de niños con desnutrición crónica de 69,1 por ciento. El 35,2 por ciento de la población de Huanta carece de servicios de agua, desagüe y electricidad. Estas cifras se elevan notablemente en los distritos ubicados en las alturas de la provincia.

Décadas atrás, la mayoría de la población rural de Huanta vivía excluida de los ejes del poder. Hasta antes de la reforma agraria el distrito era tierra de indios y *mistis*, de siervos y señores. En ella funcionaba el sistema de “administración étnica” caracterizado por su alto grado de privatización del poder y por la exclusión social. En la capital provincial también primaba la fragmentación y el atomismo. A diferencia de otras zonas rurales del país, las organizaciones sociales y gremiales o bien no existieron o fueron muy débiles (Coronel 1995).

La transición democrática 1978-1980 marcó una apertura democrática en la provincia. Desaparecidos los terratenientes luego de la aplicación de la reforma agraria, un nuevo actor político en la zona triunfó en las elecciones provinciales para la alcaldía: Izquierda Uni-

1. INEI: *Perú: Mapa de las Necesidades Básicas Insatisfechas*. 1994.

da. Enrique Sánchez, alcalde provincial de Huanta entre 1981 y 1983, miembro de una familia terrateniente venida a menos, retomó una tradición liberal de las elites huantinas. A diferencia de las autoridades anteriores, Sánchez visitaba periódicamente los distritos rurales y recibía delegaciones de “chutos” en el concejo. Sin embargo, su labor se vio bloqueada por la violencia de Sendero Luminoso y la represión ciega de los *sinchis*, quienes lo detuvieron y torturaron en 1983. Finalmente, una enfermedad le impidió terminar su período (Degregori, Coronel y Del Pino, *op. cit.*).

La crisis de gobernabilidad municipal en este lapso de tiempo puede entenderse mejor si se recuerda el asesinato y las renunciaciones de muchos burgomaestres². También, que entre los años 1983 y 1986 no se pudo realizar elecciones municipales en toda la provincia, ya que dentro de la estrategia de Sendero la destrucción de municipalidades rurales tenía una importancia capital. Desde su lógica, la construcción de un “nuevo Estado” pasaba por la desaparición de gobiernos locales en territorios donde buscaban asentarse. La situación llevó a que por muchos años las municipalidades prácticamente dejaran de existir y fueran reemplazadas por los militares en buena parte de la provincia.

Para hacernos una idea de lo que fue la intensidad de la guerra, hay que señalar que entre 1980 y 1993 murieron víctimas de la violencia política en Huanta (3,68 personas de cada cien habitantes). Degregori ha señalado que si esta proporción de víctimas hubiera sido similar en todo el país, por la violencia habrían muerto en esos años más de 800 000 peruanos (Degregori 1995). Los cambios en la demografía de la provincia pueden reflejar bastante bien este drama (véase el gráfico 1).

Según el censo de 1981, la población de la provincia de Huanta era de 76 060 habitantes, 82 por ciento rural y 18 por ciento urbana. El último censo de 1993 muestra una importante reducción de la

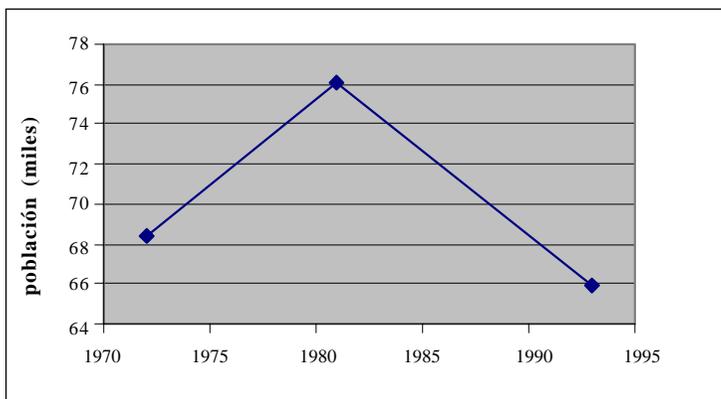
2. Fueron los casos del mismo Enrique Sánchez; el del alcalde de Ayahuanco que renunció en 1982; el de Víctor Cordero, alcalde de Iguain en 1981-1982 que dejó el cargo ante las amenazas de Sendero Luminoso, pero fue desaparecido por la Marina en 1984; el de Alberto La Rosa, alcalde de Santillana, asesinado por Sendero Luminoso el 28 de julio de 1984 junto con un ex gobernador y un ex alcalde; el de Juan Contreras, alcalde de Huamanguilla durante 1981-1983, ahorcado por Sendero Luminoso en abril de 1984 en la Plaza de Armas del pueblo, junto con el juez de paz, entre otros.

Cuadro 1
EVOLUCIÓN DEL AUSENTISMO EN HUANTA (1980-1998)

Elecciones		Ausentismo (%)
Presidenciales	1980	29
Municipales	1980	58
Municipales	1983	No se realizó elecciones
Presidenciales	1985	26
Municipales	1986	No se realizó elecciones
Municipales	1989	59
Presidenciales	1990-1	51
Presidenciales	1990-2	48
CCD	1992	60
Municipales	1993	65
Referéndum	1993	61
Presidenciales	1995	56
Municipales	1995	50
Municipales	1998	36

Fuente: Transparencia 1998.

Gráfico 1
POBLACIÓN DE LA PROVINCIA DE HUANTA 1972-1993



población, que desciende a la cifra de 60 819 habitantes, de los cuales 61 por ciento es rural y 39 por ciento urbano. El notorio descenso del crecimiento demográfico entre 1981 y 1993 es el reflejo de la huida de muchas personas fuera de la provincia y el departamento. Del mismo modo, también lo es el incremento de la población urbana, ya que mucha de la población desplazada se refugió en las capitales de distrito y en la ciudad de Huanta. La colonización del río Apurímac, especialmente los centros poblados de Sivia y Llochegua, fue otro de los lugares de concentración de desplazados (Coronel *op. cit.*).

Cuadro 2
POBLACIÓN DE LA PROVINCIA DE HUANTA

Distritos	Urbana	Rural	Total
Huanta	15 985	7 308	23 293
Ayahuanco	314	2 382	2 696
Huamanguilla	1 585	3 251	4 836
Iguain	341	1 334	1 675
Luricocha	866	3 568	4 434
Santillana	694	5 464	6 158
Sivia	3 912	5 464	17 717
Total provincial	23 707	37 112	60 819

Fuente: INEI 1994.

De esta manera, atrapado entre los fuegos de Sendero Luminoso y las Fuerzas Armadas, el tejido social quedó hecho trizas en la provincia. Con la violencia y los desplazamientos masivos se destruyeron muchas organizaciones campesinas, desaparecieron muchas comunidades, se desmembraron muchas familias y murieron muchos líderes de base. Al concluir el conflicto la provincia quedó devastada. Su antiguo rol de exportadora frutícola hacia el mercado regional y nacional quedó de lado. También su antiguo rol de eje económico entre Huancayo y Huamanga.

HUANTA Y EL NUEVO ESCENARIO POSVIOLENCIA DE LOS NOVENTA

Sin embargo, no todo fue muerte y destrucción en Huanta. En muchos casos comunidades y familias mostraron su resistencia y elasticidad para adecuarse al nuevo contexto de violencia. De esta manera surgieron en la provincia nuevos actores sociales, como las organizaciones de mujeres, Clubes de Madres, comités del Vaso de Leche, que lograron reunirse hasta conformar la Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho³. También aparecieron los denominados Comités de Autodefensa Civil (CDC), conocidos como “rondas campesinas”⁴. Del mismo modo, con la pacificación y la recuperación de garantías de seguridad mínimas, la vida política local en torno de los municipios de cada distrito y la provincia recobró una inusitada vitalidad, siendo escenario de la competencia de diferentes listas y del desarrollo de nuevos liderazgos, los cuales mostraban importantes cambios en relación con décadas anteriores: en el nivel político los partidos habían desaparecido del escenario, y la gran mayoría de los nuevos alcaldes era “independiente”; en el nivel de estudios superiores⁵, antes la mayoría solo tenía estudios primarios y secundarios; en el nivel étnico también se notan importantes redefiniciones en antiguas oposiciones misti/indio, ciudad/campo y valle/puna, sobre las que se erguía la anterior microfísica del poder local. Las elecciones de 1995 confirmaban un importante avance de los anexos sobre las capitales distritales. De siete distritos, seis eran dirigidos por alcaldes nacidos en anexos, todos bilingües y con el quechua como lengua materna.

Sin embargo, esta revitalización del tejido social y de la vida política no puede comprenderse del todo bien si no se menciona el importante papel que jugó el Estado durante este período. Hay que

3. La Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho (FEDECMA) realizó en 1991 su primer congreso departamental con ocho bases provinciales.

4. Según el Instituto de Investigaciones para la Defensa Nacional (INIDEN), en marzo de 1994 existían en Ayacucho y Huancavelica alrededor de 1655 CDC que agrupaban a 66 200 ronderos y contaban con 6060 escopetas proporcionadas por el Estado peruano.

5. El perfil profesional del alcalde de Huanta en 1995 y el de sus catorce regidores resulta muy ilustrativo: tres son profesores, tres ingenieros, uno bachiller en ingeniería, dos médicos, uno odontólogo, una asistente social, otro economista, otro más bachiller en economía, otro bachiller en pesquería y, finalmente, uno es técnico.

recordar que en el momento más álgido de la guerra el Ejército “encarnó” al Estado en Huanta, en medio de un creciente vacío institucional del poder civil. Esta presencia se vio incrementada y diversificada a partir de 1992 con la introducción de numerosos organismos estatales nuevos en la zona, encargados de la administración de programas de política social (Pronaa, Foncodes, PAR, etcétera). Esta mayor presencia del Estado en Huanta fue parte del proceso de (re)centralización de este durante el fujimorato, que iba concentrando cada vez más y más la capacidad de toma de decisiones y ejecución en Lima. Se trataba de un Estado autoritario y centralista que por primera vez llegaba a lugares donde antes no había tenido una presencia importante, acentuando en Huanta la dependencia y el localismo, lo cual respondía a la fuerte injerencia de una voluntad política re-reeleccionista siempre “en campaña” como la del fujimorismo.

Cuadro 3

DISTRITOS DE LA PROVINCIA DE HUANTA POR NIVEL DE POBREZA Y NÚMERO DE OBRAS EJECUTADAS POR FONCODES⁶

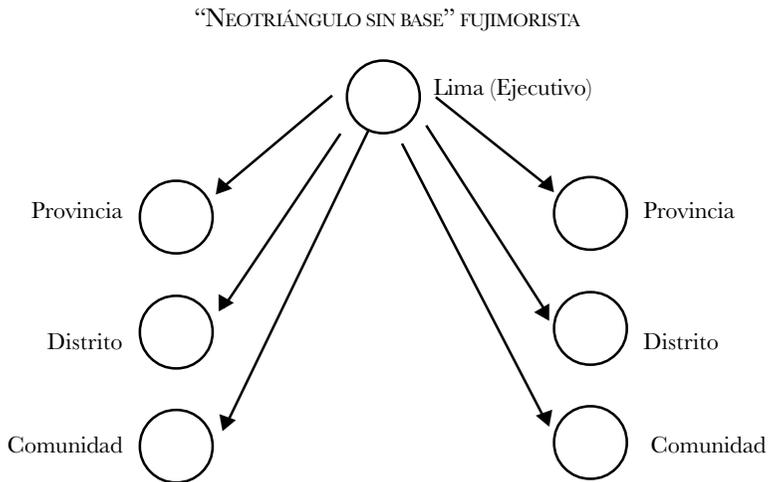
Nivel de pobreza	Número de distritos en la provincia de Huanta	Número de obras ejecutadas por Foncodes	Promedio por distrito
Pobreza extrema	2	156	78
Muy pobres	2	79	39
Pobres	2	56	28
Regular	1	6	68

Fuente: Foncodes, Ayacucho, 1998.

Hubo una voluntad del fujimorismo por relacionarse con un escenario regional atomizado, donde el Ministerio de la Presidencia, el

6. Es interesante constatar cómo el mayor promedio del número de obras en el cuadro 3 y 4 aparece en los extremos del mapa de pobreza. Evidentemente, esto tiene que ver con la búsqueda de espacios que ofrezcan mayor capital electoral como las capitales de provincia, que en teoría deberían tener un promedio menor de obras ejecutadas. Las cifras muestran el manejo político que se hizo de programas que supuestamente tenían un perfil “técnico”, basado en los lineamientos de los mapas de pobreza.

Ejército y la organización política Vamos Vecino hacían las veces de una “maquinaria estatal” ubicada en el vértice de una suerte de “megatriángulo sin base” construido a escala regional y nacional, donde la coerción y manejo “secreto” de la información de los programas de asistencia social y las redes de dependencia que generaba con los beneficiarios, buscaba articular a cada localidad directamente con el poder urbano capitalino limeño, disolviendo y dificultando el desarrollo de redes horizontales intermedias que eslabonasen redes entre los niveles locales, distritales, provinciales y departamentales, que (re)articulasen y cerrasen las brechas que separaban los otros vértices del triángulo:



Este proceso tampoco fue únicamente imposición “desde arriba”. No puede dejar de mencionarse que la mayor presencia del Estado en Huanta calzaba perfectamente con una fuerte demanda de la población por mayores niveles de seguridad y subsistencia, ante cuya posibilidad de satisfacción desplazan lo que podríamos señalar como demandas más democráticas.

Cuadro 4
PREFERENCIAS POLÍTICAS EN HUANTA (% , FEBRERO DEL 2001)

Lugar	Fujimori	Toledo	Castañeda	Andrade	Salas	Otros	NS/NO
Huanta	42	10	10	6	3	10	18

Fuente: Semanario *Semana*, febrero del 2000.

Resulta necesario señalar que el esquema del “triángulo sin base” centralista y autoritario tampoco generó un manejo eficiente de los programas de asistencia social. Es evidente en el caso de Ayacucho, donde, en teoría, las diferentes organizaciones del Estado debían coordinar sus inversiones en un Comité de Coordinación Interinstitucional (CCOIN), presidido por el CTAR. Sin embargo, en la práctica la lógica de las inversiones del Estado estuvo caracterizada por una descoordinación entre sus diferentes organismos públicos. Más que un proceso de concertación que racionalice esfuerzos y recursos, las intervenciones del Estado se hicieron fragmentadamente, lo que llevó a la superposición de funciones, duplicidad de actividades y actuación incoherente incluso en los mismos ámbitos de trabajo. Uno de los obstáculos más serios para el desarrollo de la intersectorialidad era el hecho de que cada dependencia respondía directamente a las directivas de su central en Lima, sin una previa coordinación horizontal departamental.

En este contexto surgió un importante intento —el único en todo el departamento de Ayacucho durante los noventa— por revertir el inmediatismo y la atomización en la cual se encontraba sumida la provincia de Huanta: la Mesa de Concertación de Huanta. Esta surgió como producto de la conjunción de voluntades entre la municipalidad provincial y las ONG que, a partir de 1996, emprendieron un esfuerzo por desarrollar un proceso de “reinención del gobierno local” en la provincia.

LA MESA DE CONCERTACIÓN DE HUANTA

El proceso empezó en 1995, cuando accedió al gobierno municipal la lista independiente “Paz y Desarrollo” encabezada por Milton

Córdova. Era una lista integrada por jóvenes profesionales que incursionaban por primera vez en la vida política. En su discurso señalaban que los motivaba el afán de modernizar la provincia mediante una gestión “técnicamente eficiente y participativa”, diferente de los anteriores gobiernos municipales. También recuperar el rol protagónico de la municipalidad, tan venida a menos con la violencia política:

... Cuando empezamos el gobierno municipal en el año 1996, lo hicimos convencidos de que lo que había que hacer era recomponer el tejido social, que por efectos de la violencia se había roto o perdido [...] Comenzamos trabajando un proceso de concertación interna, pues entendíamos que si bien éramos mayoría, eso no nos garantizaba un trabajo eficiente dentro de la municipalidad. Nuestro primer trabajo de concertación fue con los regidores de las distintas agrupaciones políticas, pues entendimos que solo así podíamos sacar adelante la municipalidad y bajo esa dirección empezamos a ejecutar nuestros proyectos...

En Huanta existía un comité intersectorial presidido por un oficial del Ejército en el que participaba la mayoría de las instituciones públicas. El nuevo gobierno municipal quiso mantener esa experiencia de coordinación intersectorial, pero situándola bajo un nuevo contexto de liderazgo civil. Para ello se ajustaba bastante bien la idea de la concertación, ofrecida por un grupo de ONG:

... La idea de comenzar con la concertación surge luego del taller que PACT y TADEPA organizaran en Huanta a comienzos del año 1996, cuando recién iniciábamos nuestra primera gestión edil. En dicho taller escuchamos las experiencias de concertación, especialmente la de Cajamarca, que con Lucho Guerrero como alcalde de dicha provincia coordinaba acciones conjuntas con los sectores, organismos no gubernamentales y la población. Nos interesamos entonces en el proceso como tal, indagamos por las estrategias empleadas, nos enteramos también de varias situaciones difíciles que enfrentaron. Nos dejaron materiales de trabajo que ellos emplearon. Un grupo pequeño de regidores de Huanta discutimos la idea, nos pareció interesante y factible de ser implementada en nuestra provincia, un espacio de tiempo nos permitió madurar la idea y nos decidimos por trabajar en concertación. Es así que la planeamos en sesión del concejo, lográndose aprobar que la municipalidad de Huanta institucionalmente se decide por el trabajo concertado. Se inicia entonces un nuevo camino, una nueva manera de gestionar el gobierno local, un tedioso camino de amalgamar criterios tan disímiles de los sectores estatales, de los organismos no gubernamentales, influenciados muchos de ellos por la actitud filantrópica de ayudar al campesino que estaba saliendo de la conmoción sociopolítica que había desarticulado la trama de la organización comunal, vencer la justificada indiferencia y desconfianza de los campesinos, agricultores y pobla-

ción en general, así como batallar contra directivas que pugnaban por acentuar el centralismo... (entrevista con Agustín Chambi, teniente de alcalde).

El desarrollo de reuniones de concertación en cada uno de los distritos fue el primer paso. El 5 y 6 de diciembre en Santillana, con noventa y siete participantes; el 11 y 12 de diciembre en Luricocha, con treinta y nueve participantes; el 30 de enero en Iguaín, con cincuenta y siete participantes; el 1 de febrero en Huamanguilla, con cincuenta y ocho participantes; el 25 de febrero en Huanta, con ochenta participantes; el 27 de febrero en Huanta, con ochenta y seis participantes; y el 1 de marzo en Sivia, con treinta y un participantes. También las reuniones con organismos estatales y ONG. Luego de estas reuniones se procedió a realizar, en marzo de 1997, el Primer Encuentro Provincial de Concertación, que logró aglutinar a ciento treinta y siete delegados de toda la provincia, de los cuales ciento dieciocho eran varones y diecinueve mujeres; cuarenta y dos autoridades entre alcaldes, regidores, gobernadores, tenientes de gobernadores y jueces de paz; cincuenta y tres líderes sociales de comunidades campesinas, Clubes de Madres, Comités del Vaso de Leche, barrios, pagos, Juntas de Regantes, Comités de Autodefensa, grupos juveniles, etcétera; veinte funcionarios de organismos públicos; dieciocho profesionales de ONG; dos funcionarios de organismos de cooperación internacional y un representante de una empresa privada. Producto del encuentro se acordó constituir la Mesa de Concertación Provincial, sus estatutos y organigrama.

El siguiente paso fue la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo de la provincia. El documento estableció la “visión” o meta a la cual se quería llegar al momento de culminado el proceso de la concertación, cuyo horizonte temporal era el año 2016, fecha para la cual se imaginaba que:

... Huanta es una provincia productiva en agricultura y ganadería, posee una moderna agroindustria exportadora. Se encuentra totalmente pacífica e integrada vialmente internamente y con el exterior. Se mejoró sustancialmente las condiciones de vida y medioambientales, se eliminó el analfabetismo. Se desarrolló una cultura empresarial moderna. Las organizaciones e instituciones trabajan activamente por el desarrollo provincial, la población participa en el gobierno local...

Una vez concluido este, comenzó a desarrollarse actividades por comisiones. Fue el caso de la Comisión de Medio Ambiente, que

Cuadro 5
ORGANIGRAMA DE LA MESA DE CONCERTACIÓN DE HUANTA

- a) *Asamblea General*: Integrada por el conjunto de delegados o representantes de las instituciones y organizaciones inscritas. Tiene la función de definir las pautas generales de trabajo y aprobar los lineamientos del Plan de Desarrollo.
- b) *Comisiones de trabajo*: Integración vial; Economía y producción; Salud y alimentación; Educación; Vivienda; Medio ambiente y fortalecimiento institucional. Cada comisión elige un coordinador y un secretario técnico. Su función es producir planes y proyectos que alimenten el Plan de Desarrollo Provincial, así como llevar a cabo diversas actividades.
- c) *Secretaría Técnica*: Integrada por los secretarios técnicos de cada una de las Comisiones de trabajo. Su función es brindar apoyo técnico y logístico a dichas comisiones, recoger los planes y proyectos que ellas elaboran y, sobre esa base, elaborar el Plan de Desarrollo.
- d) *Comité Coordinador*: Integrado por el alcalde provincial, los alcaldes distritales y los coordinadores de las Comisiones de trabajo. Su función es coordinar y evaluar el funcionamiento de la mesa y revisar y aprobar los proyectos y convenios que la Secretaría Técnica propone implementar.
- e) *Presidencia*: Ejercida por el alcalde provincial. Su función es representar a la mesa ante los organismos públicos y privados locales, nacionales e internacionales.

convocó actividades con escolares con ocasión del Día Mundial de la Tierra, e implementó un programa de instalación de viveros y jornadas de reforestación con amplia participación. El de la Comisión de Fortalecimiento institucional, que realizó encuentros masivos de Comités de Autodefensa en coordinación con la representante departamental de la Defensoría del Pueblo y la base militar de Huanta para encontrar fórmulas de apoyo a la labor de los ronderos, así como reuniones con las mujeres de los Clubes de Madres y los representantes de las familias desplazadas por la violencia. Estas dos comisiones, junto a la Comisión de Salud, fueron las más activas durante 1997. Otras, como la de Integración vial, optaron por un ritmo de reuniones más espaciadas. Esta comisión concluyó su labor a los pocos meses tras un intenso trabajo que le permitió elaborar un plan vial sustentado técnicamente y aprobado por representantes de las munic-

palidades distritales, y que fue presentado a diversas entidades del gobierno central y al gobierno regional para su ejecución (Távora 1999).

El proceso parecía haber superado muchas de las trabas del escenario huantino anterior. Por primera vez en la historia de la provincia se logró establecer redes de coordinación entre los diferentes municipios de la provincia, y el Plan Estratégico permitió superar el “atomismo” y cortoplacismo en que estaban sumidos los gobiernos locales, promoviendo el desarrollo de mesas de concertación en todos los distritos de la provincia, los cuales, a su vez, desarrollaron planes estratégicos y muchas “obras” siguiendo sus lineamientos. Ahora la Municipalidad de Huanta ha firmado convenios con la Municipalidad de Luricocha para hacer las carreteras Acobambilla-Micccaira, Limanhuaycco-Canteria y Cedro Huerta-Atalambra; con la de Santillana para hacer las carreteras Tocasquesera-Marccaraccay, Ismuñay-Chocay, Santa Rosa de Araujo-Nuevo Progreso y Aranhuy-Mosocllaccta; con la de Sivia para las carreteras Gloria Amargura-Gloria Sol Naciente, Acon-Choymacota, Chuviana y Torre Rumi; y con la Municipalidad de Huamanguilla para hacer carreteras vecinales en todo el distrito. Asimismo, estos documentos se han convertido en instrumentos muy útiles para negociar diferentes proyectos con el Estado y la cooperación internacional.

Sin embargo, las elecciones municipales de 1998 iniciaron un proceso de crisis, ya que el alcalde provincial de Huanta dio un giro a su perfil independiente al postular y reelegirse por la agrupación fujimorista Vamos Vecino. El cambio de camiseta no fue la única novedad. También lo fue el cambio de su anterior equipo de regidores, con el que ganó la elección anterior. Estos hechos generaron el retiro de muchos miembros de la Mesa de Concertación que no se quisieron ver confundidos con la opción fujimorista. Asimismo, el conflicto entre el alcalde y los regidores dejó acéfalas muchas comisiones de trabajo, ya que los regidores dirigían muchas de estas. Finalmente, al coincidir la presidencia de la Mesa de Concertación con el cargo de alcalde, el proceso de concertación empezó a ser percibido como “caballito de batalla” político y “reunión de amigos”, (de)generando una crisis de legitimidad como instancia de concertación ante el conjunto de la población.

ALCANCES Y LÍMITES DE LAS EXPERIENCIAS DE CONCERTACIÓN EN HUANTA: LOCALISMO, TECNOCRACIA, ANTIPOLÍTICA Y FUJIMORISMO

El punto de quiebre en el proceso de concertación en Huanta está directamente vinculado con la opción política que tomó el alcalde provincial. ¿Por qué un proceso imaginado por las ONG para fortalecer la democracia y generar la participación de la población terminó acentuando el personalismo y autoritarismo de un alcalde?

Una primera hipótesis podría radicar en la misma fragilidad del tejido social que venía reconstituyéndose en la provincia luego de la guerra. Andreas Schedler señala que “no hay concertación sin actores colectivos, autónomos y representativos, que esta primera condición *sine qua non* lo es *por definitionem*” (Schedler 1992). ¿Había actores sociales en la Huanta posviolencia? La respuesta no puede dejar de ser afirmativa, pero estirando el concepto de actor social *in extremis*, ya que estos eran muy débiles, atomizados y dependientes de la presencia y participación de agentes “exógenos” a la provincia, como es el caso de las diferentes instancias del Estado y las ONG. Este perfil puede apreciarse en el tipo de instituciones y organizaciones inicialmente participantes en el proceso de concertación de Huanta (véase el cuadro 7).

En el cuadro 6 se aprecia que entre ONG, dependencias del Estado y municipios se encuentra la mayor parte de los participantes y que, en el caso de las organizaciones, es notorio su mayoritario perfil rural y local, así como su débil vida orgánica e institucional. Quizá las excepciones sean la Federación Provincial de Clubes de Madres, el SUTE-Huanta y la Asociación de Comunidades Altoandinas Llaktanchikta Qatarichisum, cuyos dirigentes, dicho sea de paso, terminaron, bien postulando como candidatos a regidores en la lista municipal de Vamos Vecino, bien colaborando directamente con esta; es decir, fueron también captados por la “maquinaria” fujimorista.

Este perfil de organizaciones dependientes de agentes “exógenos” –Estado y ONG fundamentalmente– genera problemas en el tipo de “sociedad civil” local que se vino reconstruyendo en Huanta. En primer lugar, una serie de problemas de representación y participación “real” para el conjunto de la población, ya que sus posibilidades de hacer oír su “voz” y sentarse efectivamente en la mesa, a través de la

Cuadro 6
 INSTITUCIONES PARTICIPANTES EN LA MESA DE CONCERTACIÓN DE HUANTA

Tipo de institución	Nombre
ONG	1. Ayni
	2. CEEA Inti
	3. ADRA-OFASA
	4. SER
	5. CEDAP
	6. Finca-Perú
	7. CIPPD
	8. CEPRODEP
	9. SEPAR
	10. TADEPA
	11. PRODES
	12. CODEAC
	13. Visión Mundial
	14. IER Arguedas
	15. IPAZ
Municipalidad	10. Municipalidad Distrital de Sivia
	11. Municipalidad Provincial de Huanta
	12. Municipalidad Distrital de Iguaín
	13. Municipalidad Distrital de Santillana
Instancias del Estado	14. Municipalidad Distrital de Ayahuanco
	15. PAR (Programa de Apoyo al Repoblamiento)
	16. Instituto Nacional de Cultura-Huanta
	17. Beneficencia Pública de Huanta
	18. CTAR Libertadores Wari
	19. Dirección Regional de Transporte
	20. Agencia Agraria Huanta
	21. Pronamachcs
	22. Instituto Peruano de Seguridad Social
	23. Instituto Superior Pedagógico
	24. Unidad Territorial de Salud de Huanta
25. Centro Educativo San Francisco	
Empresas	26. Technoserve Inc.
	27. Empresa Prestadora de Servicio de Saneamiento de Ayacucho

Organizaciones	28. Sindicato del Mercado de Huanta
	29. Comité de Autodefensa Sector A
	30. SUTE-Huanta
	31. Frente de Defensa de Huanta
	32. AFADIPH
	33. Asociación de Comunidades Altoandinas Llaktanchikta Qatarichisum
	34. Comité de Reconstrucción de Ayahuanco
	35. APEMIPE-Huanta
	36. Pago Esmeralda
	37. Barrio Parque Central
	38. Comunidad Huallhua
	39. Comité de Autodefensa de Huallhua
	40. Comité de Obras de Ayahuanco
	41. Federación Provincial de Clubes de Madres
	42. Liga Agraria de Huanta
	43. Círculo de Estudiantes de Huamanguilla

mediación de las ONG e instancias del Estado, es mínima. Esto genera una fuerte desconexión entre las expectativas de la población y los intereses de las ONG e instancias del Estado, que también llegan a la mesa con una agenda propia y preestablecida. Esto es evidente, por ejemplo, en la manera como se elaboró el Plan Estratégico, con escasa capacidad para incluir y ampliar la participación a personas que vayan más allá de los técnicos de las ONG⁷. Para la elaboración del Plan Estratégico el alcalde de Huanta contrató los servicios de dos “especialistas” limeños que fueron a aplicar la metodología del FODA. También lo es el tono *light*, “técnico y apolítico” del Plan Estratégico, ya que este no genera ningún tipo de proyecto que favorezca la descentralización, y, menos aún, alguna referencia al entonces creciente proceso de (re)centralización y autoritarismo que venía implementado el fujimorismo.

7. Para la elaboración del Plan Estratégico el alcalde de Huanta contrató los servicios de dos “especialistas” limeños que fueron a aplicar la metodología del FODA. En una entrevista, estos dos “especialistas” me contaban que ellos en realidad nunca antes habían conocido Huanta y que hicieron el FODA en un par de sesiones en las que, con premura de tiempo porque tenían otras actividades, recogían los papelógrafos del taller y pasaban al proceso de redacción, sin entender realmente lo que ocurría en la provincia. Es más: señalan que han hecho la misma operación en otros lugares donde la participación de la población es prácticamente nula.

Una segunda hipótesis es que en una zona con poca tradición democrática, con un tejido social fragmentado por la guerra y actores debilitados, con altos índices de pobreza y analfabetismo, la población no interioriza valores ciudadanos “políticos” sino más bien “sociales”, evidente en la percepción de lo que sería el “buen gobierno” de un alcalde (véase el cuadro 7).

Cuadro 7
PRINCIPAL ROL DEL ALCALDE

Actividad	Número	Porcentaje
Hacer obras	133	83,6
Ser democrático	13	8,2
Generar empleo	5	3,1
Dar seguridad a la población	3	1,9
Informar a la población sobre actividades del municipio	2	1,3
Hacer que la población participe	1	0,6
Total	159	100,0

Fuente: Encuesta Javier Ávila, elaboración propia, 2001.

La principal demanda para el alcalde es la realización de “obras”, postergando demandas que podríamos señalar como más “democráticas”. Si a este perfil cultural le sumamos una alta desinformación de las actividades del municipio, podemos señalar también que el terreno no era el más propicio para la implementación de procedimientos de *accountability* y “democracia participativa”, sino más bien para el surgimiento de *brokers* o “intermediarios” que, como el alcalde de Huanta, basarían su acción más en intereses políticos personales que colectivos. ¿Por qué Milton Córdova echó por la borda un proceso de concertación que venía dando interesantes primeros pasos? Es evidente que su plan era convertirse en un líder regional conocido por el buen marketing que ONG e instancias del Estado hicieran de la Mesa de Concertación de Huanta. Que esto no es una exageración lo demuestra el hecho de que el alcalde llegara a convertirse en la principal figura regional del departamento de Ayacucho durante la segun-

da mitad de los noventa y su posterior intento de postular al Congreso de la República por la lista de Perú 2000.

Cuadro 8
INFORMACIÓN SOBRE ACTIVIDADES DEL MUNICIPIO

Está informado	Cantidad	Porcentaje
Mucho	9	5,7
Poco	96	60,4
Nada	50	31,4
Total	159	100,0

Fuente: Encuesta Javier Ávila, elaboración propia, 2001.

Una tercera hipótesis es que en una provincia predominantemente rural, con una cultura política de las “obras” y con poca información sobre el manejo de la cosa pública, la noción de descentralización estaría marcada por un localismo extremo, que privilegia los niveles de articulación “micro” en vez de los “macro”. Esto se puede apreciar, por ejemplo, en las crecientes demandas por “distritalización” que durante la segunda mitad de la década pasada han venido desarrollando muchas comunidades campesinas de Huanta.

Finalmente, una cuarta hipótesis tiene que ver con la “invisibilidad” en el discurso de las ONG del tema del (re)centralismo y autoritarismo fujimorista. La impresión que queda luego de evaluar algunos aspectos del proceso de la concertación en Huanta es que el proceso hubiera partido de una completa ignorancia de las tensiones más graves de la provincia. Peor aún, de un escenario imaginario basado en el “deber ser” del comportamiento de los “actores huantinos”, más que de la dinámica “realmente existente” en la provincia. De esta manera se entiende la ausencia de diagnósticos previos al inicio del proceso de la concertación, y la ausencia de algún referente que vaya más allá de las “fortalezas” y “debilidades” de la localidad, recogidos en un taller de dos días hecho por “especialistas” foráneos, sin la menor idea de la dinámica huantina. Esto explica, en parte, la “invisibilidad” de la “maquinaria” en el discurso oficial de la mesa. También la ceguera ante lo que iba a ser un inevitable choque con

Cuadro 9
MUNICIPALIDADES DE CENTRO POBLADO MENOR CREADAS
EN LA PROVINCIA DE HUANTA

N°	Centro Poblado Menor	Distrito	Fecha de reconocimiento
1	Carhuahurán	Huanta	Noviembre de 1989
2	Ccano	Huanta	Abril de 1994
3	Pampalca	Huanta	Octubre de 1995
4	Uchuraccay	Huanta	Octubre de 1995
5	Iquicha	Huanta	1999
6	Aranhuay	Santillana	Febrero de 1995
7	Chaca	Santillana	¿?
8	Purus	Santillana	Enero de 1999
9	Marccaraccay	Santillana	Junio de 1999
10	Huallhua	Ayahuanco	Julio de 1995
11	Paloma Alegre	Ayahuanco	2000
12	Huayllay	Luricocha	Noviembre de 1995
13	Triboline	Sivia	Marzo de 1992
14	Chuvivana	Sivia	Julio de 1996
15	Guayaquil	Sivia	Mayo de 1997
16	San Juan de Matucana	Sivia	Junio de 1999
17	Llochegua-Periavente	Llochegua	Octubre de 1994
18	Zona Ipabamba	Llochegua	Octubre de 1994
19	Villa Mejorada	Llochegua	Octubre de 1994
20	Canayre	Llochegua	Junio de 1995
21	Santa Rosa Ipabamba	Llochegua	Noviembre de 1994
22	Puerto Amargura	Llochegua	Abril de 1994
23	Yaruri	Llochegua	Febrero de 1999
24	Chihuillo Alto-San Antonio	Sivia	Febrero de 1999
25	Gloria Sol Naciente	Sivia	Enero del 2000

Fuente: Municipalidad de Huanta 2001.

Vamos Vecino y el nuevo uso que el alcalde de Huanta haría de un proceso imaginado para favorecer la democracia y la participación, que paradójicamente terminó fortaleciendo el autoritarismo y el verticalismo en la provincia.

BIBLIOGRAFÍA

- CORONEL, José
1999 “Actores sociales: Sociedad rural ayacuchana y comunidad campesina”, en *Actores sociales y ciudadanía en Ayacucho*. Huamanga: GIIDA.
- COTLER, Julio y Romeo GROMPONE
2000 *El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP.
- DEGREGORI, Carlos Iván
2000 *La década de la antipolítica: Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: IEP.
- DEGREGORI, Carlos Iván; José CORONEL y Ponciano DEL PINO
1998 *Gobiernos locales, ciudadanía y democracia. Los casos de Huanta y Huamanga*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- PIAZZA, María del Carmen
1999 “Prácticas ciudadanas en espacios urbanos del Perú. Organizaciones sociales y gobiernos locales en los noventa”, en Elsa Bardález, Martín Tanaka y Antonio Zapata, editores: *Repensando la política en el Perú*. Lima: IEP.
- DIEZ, Alejandro
1999 “Organizaciones de base y gobiernos locales rurales. Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo”, en Elsa Bardález, Martín Tanaka y Antonio Zapata, editores: *Repensando la política en el Perú*. Lima: IEP.
1997 “Diversidad, alternativas y ambigüedades. Instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural”, en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VII*. Lima: SEPIA.
- ESCOBAL, Javier y Javier IGUÍÑIZ
2000 *Balance de la investigación económica en el Perú*. Lima: CIES.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín
1997 “La descentralización en el Perú: Diagnóstico y propuesta”, en Efraín Gonzales de Olarte, editor: *Ajuste estructural en el Perú*. Lima: IEP.
- GROMPONE, Romeo
1998 “La descentralización y el desprecio de la razón política”, en Bruno Revesz, editor: *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima: IEP/CIPCA.
- HURTADO, Isabel
1999 “Dinámicas territoriales: Afirmación de las ciudades intermedias y surgimiento de los espacios locales”, en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VIII*. Lima: SEPIA.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS
2000 (Proyecto) *Programa institucional de sociología y política 2000-2001. Descentralización, desarrollo y democracia en el Perú*. Lima: IEP.
- REVESZ, Bruno
1988 “Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú”, en Bruno Revesz, editor: *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima: IEP/CIPCA.
- RODRÍGUEZ, Alfredo y Lucy WINCHESTER
1995 *Reinventando el gobierno de la ciudad*. Quito: SUR. Documento de trabajo.

ROMERO, Fernando

- 1998 “Algunos apuntes sobre la concertación”, en Mariano Valderrama, coordinador: *ONG, concertación y desarrollo local*. Lima: CEPES.

ROMERO, Fernando y José TÁVARA

- 1998 “Municipalidades rurales peruanas. El camino de la Mesa de Concertación de Huanta”, en revista *Ruralter*, N° 16-17. La Paz.

SULMONT, David

- 2000 “La reestructuración de la política: Nuevas formas de mediación entre sociedad y Estado en espacios locales”, en Martín Tanaka, compilador: *El poder visto desde abajo: Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*. Lima.

TÁVARA, Gerardo

- 1999 *Concertación y gobierno Local. La Mesa de Concertación de la provincia de Huanta*. Lima: Servicios Educativos Rurales.

VALDERRAMA, Mariano

- 1999 *ONG, concertación y desarrollo local*. Lima: CEPES.

VARGAS, Carlos

- 1998 “Desarrollo local y participación política en Ilo. Nuevas formas de articulación y representación social y política”. Lima: IEP. Documento de trabajo N° 95.

VARIOS

- 1999 *Actores sociales y ciudadanía en Ayacucho*. Huamanga: Grupo de Iniciativa e Institucionalidad Democrática de Ayacucho.

Anexo

FODA DE LA PROVINCIA DE HUANTA ELABORADO POR LA MESA DE CONCERTACIÓN

Fortalezas	Oportunidades
<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de un mercado potencial en las regiones central y sur y en la capital para productos de la provincia: maíz amarillo duro, soya, arroz, caña de azúcar, café, cacao, maní, achiote, maca, frijoles y otros. 2. Creciente demanda internacional de productos agrícolas no tradicionales: tara, cochinilla, lúcuma, palta, etcétera. 3. Cooperación técnica internacional interesada en apoyar zonas de menor desarrollo. 4. Interés del capital privado nacional en invertir en Huanta. 5. Programas estatales dirigidos a las zonas azotadas por la violencia política. 6. Demanda internacional de productos agrícolas que se producen sin uso de fertilizantes o insumos químicos y de productos medicinales no cancerígenos. 7. Profesionales interesados en trabajar en Huanta. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de productos agrícolas industrializables: tuna, cochinilla, maíz amarillo duro, soya, caña de azúcar. 2. Diversidad de pisos ecológicos que posibilita la producción frutícola y de cultivos tropicales. 3. Disponibilidad de energía eléctrica. 4. Organizaciones de base interesadas en la formación de empresas comunales: tuna, cochinilla, ganadería, apicultura. 5. Presencia de institutos superiores y de la universidad. 6. Existencia de empresas procesadoras y comercializadoras de lúcuma y tara. 7. Experiencia de exportación de algunos productos: lúcuma, tara y cochinilla. 8. Proceso de participación y concertación en marcha. 9. Prácticas comunales de trabajo colectivo. 10. Proceso de consolidación de la pacificación. 11. Existencia de Pronamachcs que aplica una perspectiva integral de manejo de cuencas. 12. Presencia de programas de salud. 13. Programas de construcción de viviendas. 14. Existencia de Internet como medio de acceso a información de mercados y difusión de imagen.

Amenazas	Debilidades
<ol style="list-style-type: none"> 1. Gobierno central no realiza seguimiento y control de la implementación de políticas. 2. Política económica centralista que genera desempleo y ausencia de oportunidades. 3. Priorización del gasto público en Lima y la costa. 4. Política social gubernamental con rasgos asistencialistas genera actitud de conformismo y pasividad. 5. El centralismo del gobierno regional. 6. La información demográfica desactualizada para la distribución del Fondo de Compensación Municipal resta recursos a las municipalidades. 7. Repliegue de las Fuerzas Armadas y debilidad en apoyo a los Comités de Autodefensa. 8. Fenómenos naturales. 9. Priorización de apoyo a los desplazados en aspectos no productivos. 10. Permanencia de visiones centralistas en los actores políticos nacionales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aislamiento vial de los grandes mercados: Huancayo, Lima y Andahuaylas. La carretera Ayacucho-Pisco se terminará este año. Es necesario acelerar las gestiones para el asfaltado de la carretera Huanta-Huancayo. 2. Aislamiento vial de la capital con los distritos y de los distritos entre sí. 3. Conformismo y pasividad en la población. 4. La mayoría de las tierras de cultivo son de secano. 5. Alto grado de analfabetismo, predominantemente femenino. 6. Excesivo consumo de alcohol, especialmente por la población rural. 7. Características de la zona favorecen proliferación de enfermedades. 8. Organizaciones sociales e instituciones públicas precarias.

FAMILIAS CAMPESINAS Y ARTICULACIONES ECONÓMICO-POLÍTICAS: EL DISTRITO DE SAN MARCOS AL INICIO DEL PROYECTO ANTAMINA

Guillermo Salas

EL CALLEJÓN DE CONCHUCOS Y LA PROVINCIA DE HUARI

Al este de la Cordillera Blanca se encuentra la zona conocida como Callejón de Conchucos. A diferencia del Callejón de Huaylas, no se trata de un valle, sino de varias cuencas tributarias del río Marañón que no se encuentran interrelacionadas tan estrechamente como el valle del río Santa.

El Callejón de Conchucos corresponde aproximadamente a los espacios de las siguientes provincias de Áncash: Huari, Antonio Raimondi, C.F. Fitzcarrald y Asunción, correspondientes a la antigua provincia de Conchucos Alto; y Mariscal Luzuriaga, Pomabamba, Sihuas y Pallasca, correspondientes a la antigua Conchucos Bajo. Ambos Conchucos resultaron de la división realizada en 1834 del colonial Partido de Conchucos. A raíz de las luchas entre pueblos que reclamaban ser capitales de provincia, luego de numerosos cambios de nombres, categorías y divisiones de jurisdicciones, el nombre de Conchucos ha desaparecido en la división política actual (Matos 2000: 209–212).

La zona de Conchucos constituye una región bastante aislada del Callejón de Huaylas y del resto del país. Todos sus accesos son difíciles y suponen atravesar la Cordillera Blanca. Se trata de un área fundamentalmente campesina sin presencia de una ciudad importante que articule mercados o algún tipo de actividad de transformación.

Esta provincia está formada por la cuenca del río Mosna, donde se ubican los centros urbanos de Chavín de Huántar y San Marcos, y

la cuenca del río Huari, donde se ubica Huari, la capital de provincia. Ambas cuencas forman la del río Puchca, cuyas aguas desembocan en el río Marañón. En la cuenca del Puchca se encuentran los pueblos de Rahuapampa, Pontó, Uco, Huachis, Chaná y otros. La provincia de Huari consta de dieciséis distritos; los tres más extensos son Huari, la capital, Chavín de Huántar y San Marcos. Este último es el escenario principal de este texto.

Algunos datos del censo nacional de 1993 ilustran la situación del distrito de San Marcos. El índice de analfabetismo es de 35,1 por ciento para San Marcos, 32,6 por ciento para la provincia de Huari y 21,1 por ciento para el departamento (INEI 1994a). Según el censo de 1993, el índice de necesidades básicas insatisfechas para San Marcos incluía 95,2 por ciento de la población rural y 79,6 por ciento de la población urbana. El mapa de la pobreza del Perú coloca al distrito de San Marcos en el puesto 1199 (dentro de un rango 1 menos pobre a 1793 más pobre) con un índice de 24,54 que lo califica como muy pobre (INEI 1994c, II: 694).

La vía a través de la cual esta zona se comunica con el Callejón de Huaylas y el resto del país es la carretera Catac-Huari, inaugurada en 1942 (Márquez 1965: 87)¹. De Huaraz a San Marcos un bus de servicio público tarda entre seis y ocho horas dependiendo del estado del vehículo y de la carretera. De San Marcos a Chavín una combi hace el recorrido en solo veinte a veinticinco minutos, mientras que de San Marcos a Huari se tarda aproximadamente una hora y media en el mismo tipo de transporte.

No es sorprendente que uno de los pedidos y deseos más caros de los sanmarquinos sea la ampliación y asfaltado de la carretera Catac-Huari. Tampoco sorprende que la promesa de esa obra sea esgrimida por todos los candidatos a la alcaldía. Lo sorprendente es que la principal vía de acceso a la zona de Conchucos por su extremo sur, única vía de acceso al que debería ser uno de los destinos turísticos más importantes de la sierra norte del país, sea no solo una carretera an-

1. Si bien hay otras carreteras que comunican Huari con el Callejón de Huaylas pasando por San Luis y Chacas, estas no tiene mayor relevancia para el distrito de San Marcos por su lejanía. Si estuvieran ampliadas y asfaltadas su relevancia sería otra para la zona de San Marcos.

gosta y peligrosa sino que se encuentre en un estado realmente lamentable además de atravesar el sitio arqueológico.

Una introducción a la zona de San Marcos estaría incompleta si no se alude a la presencia del Proyecto Antamina en las cabeceras de la cuenca de Carash, con una de las inversiones mineras más grandes de los últimos tiempos en el Perú. A partir de 1997 se empieza con la construcción de las facilidades de la mina, y esta fase finaliza a inicios del 2001.

LAS FAMILIAS CAMPESINAS EN LA MICROCUENCA DEL RÍO CARASH

El pueblo de San Marcos se encuentra a 2900 msnm. Tiene un clima templado y agradable, y allí se pueden cultivar frutales como el durazno. Se encuentra en el fondo de una profunda quebrada, flanqueado por la Cordillera Blanca por el oeste y por montañas cuyas cumbres alcanzan los 4800 msnm por el este, de manera que se puede ver desde el pueblo como unas lejanas cumbres rocosas. Las aguas que vienen desde ellas forman el riachuelo de Carash que llega hasta San Marcos, donde se une al río Mosna.

La cuenca del Carash tiene una fuerte pendiente. De San Marcos, a los 2900 msnm, en una hora y media por la carretera se encuentra uno a los 4300 msnm. Esto permite que entre San Marcos y sus punas los pisos ecológicos intermedios sean pequeñas franjas muy cercanas entre sí, y que la población que vive en esta cuenca acceda en distancias relativamente cortas, aunque con pendientes muy pronunciadas, a los diferentes pisos ecológicos que gruesamente se podrían clasificar en las siguientes zonas de producción:

- *ZPI: Tierras irrigadas bajas.* Se ubican entre la altura de San Marcos, 2900 msnm, y los 3200 msnm. Se trata de la pequeña zona de piso de valle que es muy delgada, y las laderas bajas que han logrado ser irrigadas con las aguas de los riachuelos que se forman desde las alturas. En estas tierras bajas los principales productos son el choclo, que constituye un producto para el mercado, y variedades de papa blanca. Asimismo, aquí se puede tener cosechas adelantadas (papa “primeriza”), y esto hace que su producción sea destinada al mercado.

- *ZP II: Tierras no irrigadas.* Estas tierras se encuentran ligeramente más altas que las anteriores, por encima de los canales de riego, aproximadamente entre los 3100 y los 3400 msnm. Los productos que se cultivan en esta zona son similares a los que se cultivan en la anterior, pero al no tener irrigación su producción no puede competir en el mercado o lo hace muy difícilmente. Así, la producción de estas zonas está más destinada al autoconsumo. Se siembra maíz para cancha, papas, trigo y cebada.
- *ZP III: Piso de cereales.* Entre los 3400 y los 3700 msnm, estas tierras son igualmente de secano. Se diferencian de las anteriores en que ya no se cultiva el maíz y empiezan a cultivarse oca y mashua, además de papa, trigo y cebada. Otro cultivo importante de este piso es el chocho.
- *ZP III: Piso de tubérculos de puna.* Este piso se encuentra entre los 3700 y los 3900 m de altura, generalmente en zonas de pendientes. Se cultivan las llamadas papas de color; la más común, la huayro. También se siembra oca, mashua y avena forrajera. Se cultiva en secano y con períodos de descanso muy largos. La producción de este piso se destina casi totalmente al autoconsumo, excepto cuando la cosecha es abundante.
- *ZP IV: Piso de pastos de puna.* Este piso se encuentra entre los 3900 y los 4300 msnm. No hay ningún tipo de actividad agrícola. Se tiene ganadería extensiva de ovinos. La vegetación está constituida por praderas de puna. Hay aquí manadas de ovinos que fluctúan entre los cien y los cuatrocientos animales. Asociada a cada manada de ovejas también tenemos unos diez vacunos y alrededor de cinco caballos o burros.

En estos espacios diferentes se hace necesario que las unidades domésticas (familias) se asocien entre sí para la producción. Una de las soluciones para coordinar la producción es la explotación de chacras domésticas donde el trabajo rota entre las unidades recíprocas, de manera que al final todos hayan hecho todas las tareas. En este caso cada unidad se queda con la producción de sus chacras. El beneficio que cada unidad doméstica obtenga puede ser (es) desigual (Golte 1980: 29-31).

En muchas zonas de los Andes esta necesidad de articulación colectiva para la producción agropecuaria es una de las razones de ser

de las comunidades campesinas en sus aspectos económicos. La coordinación de la agricultura y la ganadería principalmente en el sur andino sería uno de los mecanismos que hace necesaria la acción colectiva principalmente en las zonas de barbecho sectorial controlado comunalmente, los llamados *laymis*. El uso comunal de pastos y la rotación de las canchas es otro espacio importante de acción colectiva (Kervin 1989: 27-31).

En la cuenca del río Carash –y, en general, en la cuenca del río Mosna– no hay sistemas de turnos, moyas o *laymis*. La explotación de los pastos naturales tampoco muestra un manejo coordinado de los pastos más allá de la familia extensa. La zona no tuvo presencia de comunidades campesinas anteriores a la reforma agraria. Por otro lado, las haciendas no tenían sistemas de coordinación colectiva de la producción, y los niveles de organización que utilizaban eran similares a los que usan actualmente los campesinos.

El nivel colectivo que articula la producción simultánea y el acceso a los productos de las diferentes zonas de producción es la familia extensa. Tanto familias asentadas en las zonas bajas de la cuenca cuanto las que viven en las zonas más altas tienen parcelas en casi todas las zonas de producción.

A través de los patrones de matrimonio y de herencia se redistribuyen de generación en generación las parcelas en los diferentes pisos o zonas de producción. Esta distribución no es igualitaria y sí dinámica. La tendencia es a que cada vez haya mayor presión sobre los recursos; áreas de pastos son transformadas en zonas de barbecho y los años de descanso disminuyen. La población va aumentando en números absolutos, a pesar de los procesos de migración.

Como se puede ver en el cuadro 1, todas las familias tienden a tener chacras en todas las zonas de producción. Esto no quiere decir que todos accedan a extensiones similares. El acceso diferenciado provoca configuraciones diferentes de propiedades familiares que tienden a especializar al campesino en estrategias preponderantemente agrícolas o preponderantemente ganaderas. Asimismo, son esas diferencias las que provocan diferentes configuraciones en el uso de la fuerza de trabajo de las familias.

Los patrones de matrimonio y herencia que permiten acceso a pequeñas parcelas en diferentes pisos responden a una lógica de

Cuadro 1
UBICACIÓN DE PARCELAS DE FAMILIAS NUCLEARES SEGÚN ZP EN LA CUENCA DE CARASH

ZP	Caserío	Familias con residencia preponderante en la ZP V					Familias nucleares con residencia en la ZP II					
		P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	C1	C2	C3	C4
ZP V	Yanacancha	Pastos			Pastos	Pastos						
ZP V	Yanacancha	<i>Vivienda</i>			<i>Vivienda</i>							
ZP V	Juprog		<i>Vivienda</i>	<i>Vivienda</i>				<i>Vivienda</i>				
ZP V	Juprog		Pastos	Pastos		Pastos		Pastos				
ZP V	Pincullo					<i>Vivienda</i>	Pastos					
ZP IV	Chipta				Chacras							
ZP IV	Juprog	Chacras	Chacras	Chacras		Chacras	Chacras	Chacras		Chacras		
ZP IV	Chipta						<i>Vivienda</i>					
ZP IV	Neguip						Chacras		Chacras			
ZP IV	Jato							Chacras			Chacras	
ZP III OC	Ayash		Chacras									
ZP III	Pujun									Chacras		
ZP III	Jato					Chacras						
ZP III	Manyanpampa					Chacras						
ZP III	Yurayacu								Chacras			
ZP II	Palta	Chacras										
ZP II	Carhuayoc			Chacras				Chacras	Chacras	Chacras		
ZP II	Mayay rumi			Chacras								
ZP II	Pacash			Chacras		<i>Vivienda</i>		Chacras		Chacras	Chacras	
ZP II OC	Rancas				Chacras							
ZP II OC	Rancas				<i>Vivienda</i>							
ZP II	Cochao						Chacras					
ZP II	Chacapata SM						<i>Vivienda</i>					
ZP II	Carhuayoc	<i>Vivienda</i>	<i>Vivienda</i>	<i>Vivienda</i>				<i>Vivienda</i>	<i>Vivienda</i>	<i>Vivienda</i>	<i>Vivienda</i>	<i>Vivienda</i>
ZP II	Carhuayoc							Chacras				Chacras
ZP I	Carhuayoc	Chacras						Chacras	Chacras	Chacras	Chacras	
ZP I	Pacash					Chacras						
ZP I OC	Rancas				Chacras							

minimización de riesgos y de hacer un uso óptimo de la heterogeneidad de las circunstancias naturales que muchos autores han explicitado.

La familia nuclear cultiva directamente las tierras agrícolas, pudiendo darlas también en aparcería. La familia nuclear compromete a su familia extensa a trabajar en sus chacras a través de sistemas de reciprocidad tradicional en los pisos más altos (ZP III, ZP IV). Estos son el *tumay*, equivalente al *ayni* surandino, y la *minka* para la cosecha. En las zonas de producción más relacionadas con el mercado o con espacios urbanos (ZP I, ZP II) lo preponderante es el uso de peones a los que se les paga con dinero. Esto no quiere decir que no sean parientes y que se trate de relaciones estrictamente monetarias.

Los espacios se van articulando desde una mayor relación con una lógica monetaria en la parte baja a una menor relación con esta en la parte alta de las tierras agrícolas. Esto no es uniforme, pues –como se ve en el cuadro– casi todas las familias, residan en la zona alta o baja, tienen acceso a todas las zonas de producción. Esto implica una alta movilidad de las familias nucleares entre las diferentes zonas de producción. La preponderancia de la lógica monetaria se da en la parte baja, pues es en ella donde se concentran las parcelas con cultivos destinados para el mercado. Los dueños de estas parcelas pueden asimismo contratar peones para cultivar sus chacras de las zonas altas. Las familias que concentran sus tierras en las zonas altas teniendo pocas en las bajas, en particular en las con riego, tienden a manejar la coordinación de todas sus chacras a través de las formas tradicionales de reciprocidad. Las familias recurren al trabajo asalariado para algunos cultivos y a la reciprocidad para otros, dependiendo de la extensión del terreno y del destino de la producción:

Lo interesante es que la reciprocidad en el intercambio de trabajo coexiste también con el trabajo asalariado [...] lo que quiere decir que se trata de una institución que no compite con el mercado, sino más bien lo complementa (Gonzales de Olarte 1997: 42).

El acceso a los productos de los pastos de puna, principalmente los ovinos, no siempre es directo. Los pastores de puna, que son los que cuidan directamente al ganado, viven en conjuntos de unas tres familias nucleares. Por lo general la familia mayor está formada por los padres de los jefes de familias de las otras dos familias. Estas tres familias nucleares coordinan sus actividades y pastean juntos el gana-

do de tal manera que pueden atender también el cultivo de sus chacras en pisos más bajos.

Estas familias, preponderantemente pastoras, tienen un acceso directo al ganado. A través de estas tres familias nucleares la familia extensa accede a los pastos entregando ovinos o vacunos a su cuidado. A cambio de este cuidado las proveen de cierta cantidad de maíz y cebada cada vez que visitan la puna para ver a sus animales. De acuerdo con la cantidad de ganado, las visitas son más o menos frecuentes. También son parte de grupos de cooperación que participan en las labores agrícolas de las chacras de los pastores y acogen a sus hijos en sus casas cuando van a vivir a pisos más bajos para acceder a la educación secundaria.

Las familias que no cuentan con familia extensa pastora pueden recurrir a algunos arreglos de reciprocidad para tener ovinos en la puna. Pueden entregar “arrendado” un grupo de animales a una familia pastora de puna. La forma de pago por esto consiste en que la familia pastora se queda con la mitad de las crías de estos animales, además de recibir alimentos; asimismo, estos acuerdos de reciprocidad presentan muchas variantes.

Una última forma de acceder a la puna, utilizada por familias pobres que tienen muy pocas chacras, es la de ser pastores de una familia que tiene pastos pero que ha dejado de ser pastora. Las familias que dejan de ser pastoras lo hacen cuando todos los hijos han migrado o ninguno quiere —o se ve obligado— a ser pastor. De este modo ya no se reproduce el esquema de tres familias nucleares pastoras, y los padres tienden a ir a vivir en los pisos bajos. Muchas familias más o menos acomodadas de San Marcos, e inclusive algunas que viven en Lima, mantienen sus derechos sobre pastos a través de pastores. Estos pastores tienen derecho a llevar algunos animales a estos pastos, reciben con cierta periodicidad algunos abarrotes y en algunos casos tienen derecho a cierta parte de las crías de los animales que cuidan. Los arreglos varían de acuerdo con cuántos animales tienen a su cuidado, cuántos animales propios traen, cuán pobres son, entre otros factores.

De esta forma el espacio de la cuenca está densamente cruzado por redes de parentesco que articulan grupos de cooperación de familias extensas. La movilidad de las familias a lo largo de ella es alto,

y esto hace que los pobladores de los caseríos que se ubican en las diferentes zonas de producción no estén relacionados únicamente con el espacio cercano al caserío de residencia sino con todo el espacio de la cuenca.

Las redes de parentesco cruzan el espacio rural y urbano, al mismo tiempo que cruzan *status*. No debe sorprender que familiares más o menos cercanos de funcionarios o comerciantes prósperos de San Marcos sean campesinos pobres o pastores de puna que, si son mayores de cincuenta años, quizá tengan muchas dificultades para hablar el castellano.

Los distintos *status* de los espacios de la cuenca están en relación directa con la cercanía que tienen con el centro urbano. Así, conforme se va subiendo los pisos en la cuenca, se va alejando del centro mercantil, y sus pobladores tienen menos *status* respecto de los de zonas más bajas.

Los pobladores de la puna, el piso más alto, son percibidos por los pobladores de los pisos bajos como pobres y, para algunos, ociosos. Esta visión de la puna es tendenciosa, pues al igual que los pobladores de pisos bajos, los de las punas tienen parcelas agrícolas que deben cultivar en los diferentes pisos. Parece ser que la percepción de ociosidad está relacionada con la forma en que se pastean los ovinos. Se los deja sueltos mientras el pastor está sentado, observándolos, sin mayor actividad física.

Los centros de articulación económica son al mismo tiempo los centros políticos y los espacios más densos. En ellos están presentes las instituciones del Estado y son la vía para relacionarse con el exterior. Pero su influencia sobre el espacio rural se va debilitando cuanto más lejos y más alto se está en la cuenca:

[...] cuanto más nos alejemos de los centros nacionales y urbanos, más se incrementa la incapacidad del Estado para hacer efectivas sus propias normas. Frente a él otras organizaciones y actores demuestran su habilidad y su legitimidad para definir otras reglas de juego (Revesz 1997: 311).

La puna es también el espacio en el que los extraños son peligrosos, los perros son muy agresivos y los viajeros no suelen ir solos. Allí no existen muchos vecinos cercanos ni comisarías donde se pueda denunciar robos u otros delitos. Es el espacio donde los abigeos enre-

dan sus rastros y también donde los *jircas*² rechazan a los extraños, tirándoles piedras cuando se acercan demasiado. Allá donde crecen la *escorzonera* y la *huamanripa* que se iba a recoger durante la Semana Santa. Es donde están las lagunas que guardan toros de oro y donde se pueden encontrar *illas*. Es también un espacio hostil para vivir: frío, lluvia, granizo, nieve en época de lluvias y heladas en la noche, sol inclemente en el día en época de secas. No obstante la movilidad existente y a pesar de ser una fuente de ingresos monetarios, la puna es asociada con lo salvaje y lo sobrenatural.

EFFECTOS DE LA PRESENCIA DEL PROYECTO ANTAMINA EN LA ARTICULACIÓN DE LA MICROCUENCA

Es en estas punas donde se ubica el yacimiento de Antamina y las instalaciones que Compañía Minera Antamina empezó a construir a fines de 1998 luego de que recibiera la luz verde del Estado.

Los fundos que la compañía minera compró pertenecían a gran cantidad de propietarios individuales sin títulos saneados y a dos comunidades campesinas, estas sí con sus documentos en regla. El proceso de titulación del PETT y de compra de tierras por la compañía es un tema muy complejo que mal podría ser resumido en este texto sin explorar adecuadamente las diferentes percepciones que se tienen de él. Solo aclarar que el número de propietarios individuales de cada fundo rebasaba largamente a aquellos que lo habitaban e inclusive a aquellos que usufructuaban de alguna manera de él. Respecto de la articulación de la cuenca, que es el tema que se trata aquí, como consecuencia de la compra de tierras y la construcción de las facilidades de la mina, las familias pastoras que vivían en estos terrenos ya no podían permanecer en este espacio.

Si bien en la legislación peruana lo que correspondía, luego de que los terrenos estaban comprados, era que sus pobladores los desalojaran sin ningún otro beneficio, esto no fue así debido a que la compañía tenía el compromiso con sus acreedores de seguir los lineamientos de reubicación involuntaria del Banco Mundial³.

2. Espíritu de las montañas. Equivalente al Apu surandino.

3. Involuntary Resettlement - Operational Directive 4.30, 1990 luego reemplazada por Involuntary Resettlement - Operational Policy 4.12, 1998. World Bank.

Pensada y comunicada a los involucrados inicialmente como una reubicación tierra por tierra en otros pastos de puna, esta nunca llegó a concretarse así. Alrededor de medio centenar de familias, independientemente de su relación con los terrenos que ocupaban (propietarios, comuneros, pastores empleados y precarios), recibieron una compensación económica que sería destinada a comprar otro terreno, construir otra casa e iniciar nuevas actividades económicas. También se entregó a estas familias una suma que correspondía a una manutención familiar por seis meses de transición. La mayoría de estas familias vendió buena parte de su ganado a la compañía al no tener acceso a otros pastos de puna que pudieran absorber esa cantidad de ganado y que estuvieran lo suficientemente cerca como para no romper su sistema de trabajo en toda la cuenca.

Para estas familias el proceso de reubicación fue muy duro, pues inicialmente los tratos fueron explicados como una reubicación tierra por tierra en terrenos similares, y lo que se recibió fue una compensación monetaria para la cual no estaban preparados pues no tenían criterios para evaluar si era mucha o poca; la zona no tenía un mercado de tierras desarrollado ni potencial para emprender nuevos negocios. La compensación tierra por tierra no fue posible debido a muchos factores, entre los que se puede nombrar la ausencia de fondos de puna cercanos disponibles, cambios en el diseño de construcción de la mina que involucraban más áreas de pasto que las planificadas inicialmente, y plazos establecidos por el Estado para efectuar las inversiones.

Para las familias reubicadas el proceso significó, en la mayoría de los casos, dejar de vivir en el piso de pastos de puna y reducir significativamente o dejar de tener ganado en la puna. Al mismo tiempo, dispusieron de un monto de dinero que no estaban acostumbrados a administrar en una zona que no ofrecía demasiadas posibilidades de inversión en actividades económicas rentables. Los cambios y nuevas condiciones a los que se vieron enfrentados significaron quiebres en sus estrategias y lógicas económicas, además del duro proceso emocional. La complejidad del proceso, diferencias en los montos recibidos y dificultades de la compañía en entender los sistemas económicos de estas familias produjeron muchos reclamos que aún se siguen resolviendo.

A este nivel, la presencia del Proyecto Antamina significó la perturbación y el paulatino reacomodo de los sistemas de articulación vertical de estas familias extensas. La mayoría de familias pastoras se establecieron en sus casas de pisos más bajos (véase el cuadro 1). El ganado que las familias mantuvieron fue ubicado en punas cercanas arrendándolo a otros pastores de puna pues solo pocas familias permanecieron viviendo en la zona de pastos.

Las familias extensas agricultoras que accedían a las punas a través de estas familias pastoras reacomodaron sus arreglos de reciprocidad con otros pastores. Muchas familias compraron terrenos de riego en la zona baja y compraron o construyeron casas en el pueblo de San Marcos o los caseríos cercanos. Muchos de estos bienes fueron adquiridos a precios excesivamente elevados. Algunas familias compraron pequeños camiones o buses y se dedican al transporte. La tendencia principal ha sido a que estas familias han pasado de ser preponderantemente ganaderas a preponderantemente agricultoras con acceso al piso de riego. Los procesos particulares de cada familia están aún en una etapa de grandes cambios.

LAS FAMILIAS CAMPESINAS Y LAS CAPITALES DE DISTRITO: PROCESOS DEMOGRÁFICOS, DIVISIONES POLÍTICAS Y ARTICULACIONES ECONÓMICAS

La jurisdicción política del distrito de San Marcos se encuentra delimitada al oeste por el río Mosna y al este aproximadamente por la divisoria de aguas, pasada la cual se entra en la jurisdicción del departamento de Huánuco.

La banda izquierda del río Mosna es jurisdicción del distrito de Chavín y, un poco más al norte, del de Huántar. El pueblo de Huántar, cuya jurisdicción comprendía el actual distrito de Chavín⁴, ha quedado aislado debido a que la carretera principal no pasa por él. Para llegar a Huántar hay que desviarse de la carretera que va de San Marcos a Huari. Luego de una hora de subida por la ladera se llega a él⁵.

4. De ahí que su nombre completo sea Chavín de Huántar.

5. Si bien hay carreteras que comunican Huántar con Huari y con Chavín, estas se encuentran en mal estado, son muy poco transitadas y han tenido problemas de derrumbes.

Así, la cuenca del río Mosna se encuentra dividida entre la jurisdicción del distrito de San Marcos en su banda derecha y en su izquierda las jurisdicciones del distrito de Chavín que ocupa la mayoría del espacio, y la del de Huántar (véase el mapa 1).

San Marcos limita también con los distritos de Huachis y San Pedro de Chaná. Ambas jurisdicciones se ubican en la cuenca del río Puchca. El límite entre San Marcos y estos distritos está dado por un camino inca que, viniendo de Huánuco, entra por Huamanín y se dirige a Pomachaca. Una pequeña área de una microcuenca (el riachuelo Ayash) tributaria de la cuenca del Puchca, es jurisdicción de San Marcos. Huanchis y Chaná se ubican completamente en la cuenca del río Puchca.

Las familias campesinas del entorno rural del pueblo de San Marcos acuden a él una vez a la semana o cada dos semanas para abastecerse de bienes que no producen y para vender algunos de sus productos. Los domingos San Marcos se ve lleno de campesinos que vienen de todos los caseríos de sus alrededores. Las principales compras se centran en abarrotes y artículos para el hogar, ropa, medicinas e insumos agropecuarios como fertilizantes y pesticidas.

San Marcos puede ser entendido como un pueblo central. “A través de la manufactura o la importación, el pueblo central proporciona bienes esenciales no agrícolas, al tiempo que consume bienes agrícolas y provee el sitio y los servicios especializados necesarios para arbitrar las diferencias entre los diversos productos agrícolas” (Plattner 1991: 255-256).

Estos productos son comprados con dinero que proviene de varias fuentes. La venta de productos agrícolas es realizada por aquellas familias que tienen chacras en pisos con riego o que venden una pequeña parte de su producción. También hay algún tipo de trabajo asalariado como peón en trabajos agrícolas en las zonas bajas o en la construcción de casas. Los tejedores pueden obtener ciertos ingresos por las ventas de sus frazadas, aunque difícilmente compiten con las frazadas industriales. La actividad que provee de dinero a las familias es la ganadería de ovinos, practicada en diferentes zonas de producción pero sobre todo en la puna.

La comercialización de ovinos se da en las ferias dominicales; sin embargo, una parte importante de las compras y ventas de ovinos se

realiza en los mismos caseríos o en las manadas de las alturas. Comerciantes de ganado recorren estos lugares hasta juntar un número considerable que pueden comercializar en Huaraz, si no lo hacen en la misma zona.

Los bienes de importación se adquieren principalmente en la feria dominical de San Marcos, o cualquier día que el poblador rural baje al pueblo de San Marcos. En cada caserío también existen dos o tres pequeñas tiendas que venden al menudeo algunos productos de panllevar. Estos pequeños negocios subsisten como una fuente de ingresos monetarios extra de una familia campesina, y en este sentido no necesariamente cumplen con las condiciones que una empresa necesita para estabilizarse, pues están insertas en una economía familiar de subsistencia:

El umbral mínimo de la empresa comercial se refiere al volumen de ventas, en relación con un área espacial definida, que genera el ingreso mínimo necesario para que una empresa que vende un bien particular pueda garantizar una existencia de tiempo completo (*ibid.*: 251).

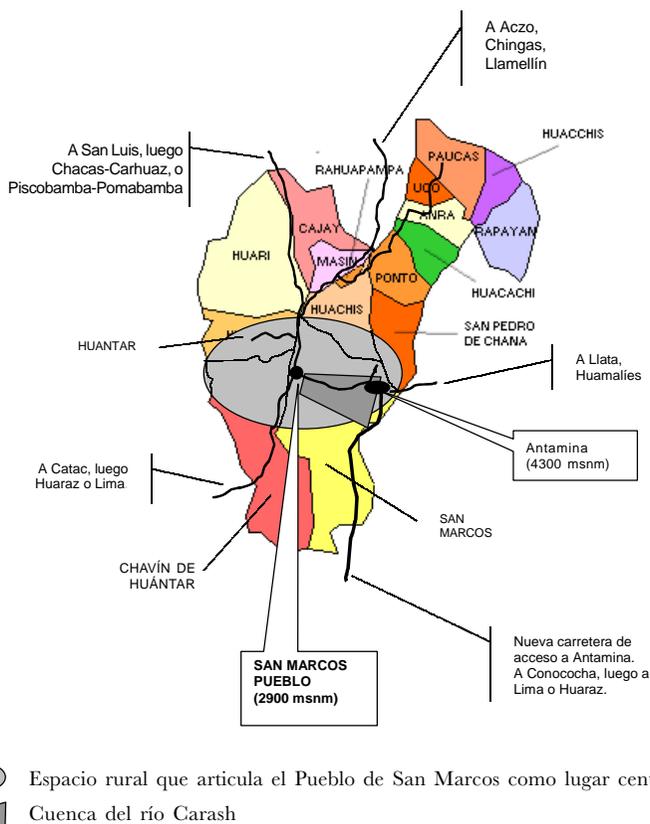
La influencia de San Marcos como lugar central existe hasta en aquellos lugares para los cuales otro lugar central ofrece a las familias una combinación más atractiva entre el costo de desplazarse hasta él y los costos de los bienes que ofrece. El “alcance máximo” de la demanda del consumo de un bien se refiere a la distancia más larga que recorrerá un consumidor para obtener una unidad de la mercancía por parte del vendedor (*ibid.*: 251):

Esta especie de región centralizada puede ser concebida como una serie de zonas de demanda concéntrica en torno del poblado central [...] En este caso la zona central posee la mayor densidad de demanda a causa de la positiva asociación de la densidad poblacional, la comercialización y la eficiencia de transporte con la cercanía del centro (*ibid.*: 258).

Esto corresponde al caso de San Marcos, pero el espacio de su influencia económica no corresponde al de su demarcación política. Las familias que viven en la parte izquierda de la cuenca del Mosna que queda frente a San Marcos y es jurisdicción de Chavín, se articulan económicamente con San Marcos, pues resulta más cercano. Algo similar ocurre con la jurisdicción de San Marcos que queda más próxi-

ma al pueblo de Chavín, de modo que tampoco todas las familias campesinas que viven en la jurisdicción de San Marcos se articulan económicamente con él. Chavín tiene así un modelo parecido al de San Marcos.

Mapa 1
PROVINCIA DE HUARI, SAN MARCOS COMO LUGAR CENTRAL
Y LA CUENCA DE CARASH



Fuente: Elaboración propia sobre mapa del INEI (www.inei.gov.pe).

Los pueblos de Chavín y San Marcos son pueblos más grandes que Huántar, Chaná o Huachis (véase el cuadro 2). En los censos

nacionales se ha tomado como población urbana aquella que habita en centros poblados capitales de distrito y los que tienen como mínimo cien viviendas agrupadas contiguamente (INEI 1994a, vol. V: 4127). Pero si se toman las capitales distritales con menos de dos mil habitantes como zonas no urbanas (Revesz 1997: 296), tenemos que en 1993 ninguna de estas capitales de distrito podía ser considerada como zona urbana, pues si bien la población urbana de San Marcos asciende a 2784, si se toma estrictamente al pueblo de San Marcos solo se tiene una población de 1400 personas (INEI 1994b: 112). Tomando distancias temporales, tanto Chavín cuanto San Marcos ya deben haber pasado los 2000 habitantes y pueden ser considerados como urbanos.

Cuadro 2⁶
DATOS POBLACIONALES 1993

	San Marcos	Chavín	Huántar	Huachis	Chaná
Población	11 660	9 256	3 037	4 343	2 472
Urbana	1 400	1 535	895	761	571
Rural	10 260	7 721	2 142	3 582	1 901
% urbana	12,0	16,6	29,5	17,5	23,1
% rural	88,0	83,4	70,5	82,5	76,9
Densidad (hab/km ²)	21,98	22,38	20,42	29,62	18,71
% de la población provincial	18,27	14,50	4,76	6,80	3,87
% de la extensión provincial	20,08	15,66	5,63	5,55	5,00

Elaborado con datos del Censo Nacional 1993 (INEI 1994a, 1994b).

La población rural del distrito de San Marcos que figura en el censo de 1993 es de 8876 habitantes. En el cuadro 2 se está utilizando 10 260 debido a que en este último censo se consideró como urbanos los centros poblados menores de Carhuayoc (720 habitantes) y Pichíu Quenuaragra (664). Estas cantidades han sido restadas

6. En general los datos de los censos son referenciales pues como ya se dijo las jurisdicciones distritales no implican necesariamente que las familias residentes en ellas se articulen con los pueblos capitales de distrito como centros mercantiles.

de la población urbana de San Marcos. Esto sucedió solamente con San Marcos. Con esta corrección se tiene que las poblaciones urbanas para todos los distritos solamente contemplan a la población del pueblo capital de distrito.

Chavín y San Marcos muestran un crecimiento de población sostenido del sesenta al noventa, siendo San Marcos quien lo hace más rápidamente en los ochenta. Mientras los pueblos crecen, la población rural que vive en la jurisdicción de Chavín permanece constante desde los setenta. Es difícil interpretar correctamente esto, pues, como se dijo anteriormente, cierto número de familias de jurisdicciones políticas de un distrito se articulan con el pueblo del otro (véase los cuadros 2, 3 y 4).

No sucede lo mismo con el distrito de Huántar. En él no se tiene una feria comparable con la de San Marcos. Su entorno rural puede encontrar solamente artículos de consumo de primera necesidad como son abarrotes, velas y kerosene. La población que tiene no logra hacer que se establezcan negocios que lleguen al umbral mínimo comercial para tiendas que ofrezcan productos que vayan más allá de los abarrotes al menudeo.

La población de Huántar es muy inferior a la de San Marcos (véase el cuadro 2). Por esto en Huántar solo pueden establecerse pequeñas tiendas que tienen productos de bajo pedido (azúcar, fideos, alcohol, fósforos, velas), por lo que no pueden competir con las mucho mejor surtidas tiendas de San Marcos que se encuentran en el centro de una mayor cantidad de población y pueden ofrecer mercadería de alto pedido (ropa, zapatos y botas de jebe, sombreros, cocinillas, herramientas)⁷. Además, por su lejanía de la carretera, se debe añadir al precio el costo del transporte hasta Huántar, lo que pone a sus comerciantes en desventaja respecto de los de San Marcos. Así, San Marcos funciona para Huántar como un centro mercantil de segundo nivel.

Hoy Huántar es un pueblo básicamente campesino, sin mayor ajetreo de actividades extraagropecuarias en su interior. Los campesinos salen temprano hacia sus chacras y están regresando a las cuatro o

7. Un bien de bajo pedido es aquel cuya demanda absoluta —es decir su alcance máximo— es pequeña, como lo es también su alcance mínimo, dada la frecuencia de su demanda. Los bienes y servicios de alto pedido se caracterizan por alcances mínimos y máximos mayores (Plattner op cit: 265).

cinco de la tarde, a la misma hora en que vuelven rebaños de ovinos y algunos vacunos arreados por niños o señoras. La poca población del distrito, su alejamiento de la principal vía de comunicación y la cercanía relativa de San Marcos han hecho que Huántar no se desarrolle como un centro mercantil. Es más: su población distrital está disminuyendo, como se puede ver en los cuadros 3, 4 y 5. La evolución de su población nos muestra que si bien siempre fue menor en población a San Marcos o Chavín, hace unas décadas el pueblo de Huántar era más grande que Chavín y que San Marcos. En 1980 el pueblo de San Marcos tenía una población similar a la del pueblo de Huántar, pero la superó en los noventa.

Esto se debe no solamente a que San Marcos y Chavín han aumentado en población tanto rural cuanto urbana, sino también a que la población de Huántar ha ido disminuyendo. Si bien su población rural se mantuvo constante durante los sesenta y setenta para disminuir solo en los ochenta, su población urbana empezó a disminuir desde los setenta para hacerlo con más velocidad en los ochenta. Esto podría explicarse también si se entiende que en el pasado Huántar tenía una jurisdicción más grande que la actual y articulaba a mayor población rural que la de su jurisdicción contemporánea. Si bien la carretera que lo aisló se inauguró en los cuarenta, parece ser que los efectos de esto se hicieron sentir décadas después, cuando esta vía de comunicación cobró la importancia que ahora tiene.

Respecto de los otros distritos vecinos, Huachis y Chaná, las familias de las partes más altas de sus cuencas adyacentes al distrito de San Marcos se articulan con este último y no con sus capitales de distrito. Los pobladores de las zonas altas de las microcuencas de Ayash y Pichíu prefieren acudir al mercado de San Marcos en lugar de Chaná y Huachis aun cuando estos están más cerca.

Cuadro 3
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DISTRITAL

	San Marcos	Chavín	Huántar	Huachis	Chaná
1961	7 909	6 955	4 450	5 510	2 201
1972	9 686	8 088	4 564	4 945	2 285
1981	10 260	9 045	4 338	4 820	2 217
1993	11 660	9 256	3 037	4 343	2 472

Cuadro elaborado a partir de la información de los censos nacionales.

Cuadro 4
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN RURAL POR DISTRITO

	San Marcos	Chavín	Huántar	Huachis	Chaná
1961	7 128	6 046	3 228	4 614	1 513
1972	8 717	6 863	3 290	3 983	1 666
1981	9 130	7 695	3 189	3 982	1 678
1993	10 260	7 721	2 142	3 582	1 901

Cuadro elaborado a partir de la información de los censos nacionales.

Cuadro 5
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN URBANA POR DISTRITO

	San Marcos	Chavín	Huántar	Huachis	Chaná
1961	781	909	1 222	896	688
1972	969	1 225	1 274	962	619
1981	1 130	1 350	1 149	838	539
1993	1 400	1 535	895	761	571

Cuadro elaborado a partir de la información de los censos nacionales.

Esto se debe a que ni Chaná ni Huachis ofrecen los productos que pueden encontrarse en San Marcos, y los que se encuentran están a mayor precio. La lejanía de estos pueblos respecto de los lugares de donde provienen los artículos manufacturados y respecto de la carre-

tera principal, y lo difícil del transporte, provocan esta situación. Por otro lado, las poblaciones tanto de Chaná cuanto de Huachis son notablemente inferiores a la de San Marcos, a lo que se asocia una escasa demanda (véase el cuadro 2). Por la misma dificultad de transporte es difícil para las familias de esta zona producir bienes para el mercado, por la dificultad de sacarlos y competir con productos similares de lugares mejor relacionados con el mercado.

Esto no quiere decir que San Marcos sea para Huachis y Chaná un centro mercantil de segundo nivel. Es el centro mercantil de primer nivel para aquellos pobladores que se encuentran relativamente más cerca de San Marcos que los demás pobladores de estos distritos.

Los que acuden a Huachis o Chaná como a un centro mercantil de primer nivel lo hacen porque ir hasta San Marcos implicaría un viaje demasiado largo y esforzado. Para ellos el centro mercantil de segundo orden se ubica en la cuenca del río Puchca y es Rahuapampa, centro urbano que se halla en la carretera donde llegan (pasando inevitablemente por San Marcos) los carros que llegan de Huaraz o de Lima.

Huachis y Chaná se encuentran en desvíos de la carretera que articula la cuenca del río Puchca. Huachis muestra una lenta pero constante tendencia a la disminución de población. Algo que sorprende es su densidad bastante mayor que la de los otros distritos, alrededor de 21 hab/km², mientras Huanchis está en 30 hab/km². Su modelo aparenta ser parecido al de Huántar, aunque su disminución de población no sea tan dramática como en este.

Si bien Chaná muestra una fluctuación de su población, con una tendencia hacia el crecimiento, este tiende a ser muy lento y su población urbana está en retirada. Esto muestra que en Chaná el proceso de migración es intenso.

Ambos distritos están enmarcados en un proceso en el cual, debido a su deficiente articulación con la red de carreteras y por la poca población que articulan, no han podido consolidarse como lugares centrales. Las familias campesinas de su entorno optan por estrategias que privilegian la migración definitiva.

El ámbito de San Marcos como lugar central de un espacio rural vendría a ser una microrregión desde un punto de vista económico, de acuerdo con la definición de Gonzales de Olarte:

Una microrregión es un mercado con fronteras económicas y espaciales limitadas por las bajas productividades de los productores-habitantes y por el costo de transporte relativo (1994: 249).

El ámbito rural serrano tiene vocación microrregional, en la medida en que su topografía, ecología y deficientes vías de comunicación contribuyen a la existencia de economías semimercantiles, y restringen la movilidad de productos y personas. Además, la calidad de los recursos naturales limita el desarrollo capitalista agrario (*ibid.*).

Al articular económicamente un ámbito rural que va más allá de sus fronteras políticas como distrito, San Marcos provoca algunos procesos extraeconómicos. Las ferias no son únicamente lugares en los cuales los campesinos van a comprar y vender. Son espacios sociales múltiples, donde se fortalece, busca o forma redes de conocidos, se obtiene información de los rumores, se crean opiniones políticas, se renuevan redes de compadrazgo y clientela, se entablan amistades, romances, la gente encuentra espacios para acudir a misa o tomar unos tragos con los amigos.

Todo esto hace que las familias que acuden a San Marcos para proveerse de artículos importados también se articulen con San Marcos a niveles más bien políticos. Familias ex hacendadas siguen siendo padrinos de hijos de campesinos de sus antiguas haciendas y compadres de estos. Los créditos y los caseros implican redes de clientelismo con personas de San Marcos que a la larga están relacionadas con una de las dos facciones políticas del distrito. Los favores económicos son formas concretas de conservar y construir redes de influencia política entre el centro urbano, donde se encuentra a los líderes de facciones, y la población del espacio rural.

Si bien se vive y habita en espacios de otros distritos que pueden ser Chaná o Huachis, la mayoría de estas familias están inscritas en el registro civil de San Marcos y tienen que votar allí. Esto hace que poblaciones que no están dentro de la jurisdicción de San Marcos reciban la visita de sus candidatos a la alcaldía con las respectivas promesas, y que en medio de la campaña pueda encontrarse con los candidatos para el sillón distrital de Huachis o Chaná.

Al ser poblaciones de zonas altas y lejanas, muy pocas veces reciben atención de los alcaldes ya elegidos, pues además de ser zonas lejanas no se encuentran en la jurisdicción del distrito. Esto también

se refleja en programas como el Vaso de Leche o cualquier otra instancia relacionada con el municipio.

En general, la articulación económica genera, además de relaciones económicas, una mayor densidad de relaciones políticas y sociales que refuerzan y dan consistencia a un espacio rural interrelacionado directamente con un espacio urbano. En la medida en que estas relaciones se fortalecen, los límites distritales que no corresponden con estos límites económico-sociales van creando dislocamientos entre la organización formal y la vida social de estas poblaciones. Esto ocurre sobre todo en los espacios más marginales y alejados de los centros de articulación microrregional.

EFFECTOS DE LA PRESENCIA DEL PROYECTO ANTAMINA EN LA ARTICULACIÓN CON LUGARES CENTRALES

La presencia del Proyecto Antamina en las punas de San Marcos hizo que se reactive la carretera que subía por la cuenca del Carash y llegaba a la mina Contonga. Ampliada y refaccionada hasta llegar a la zona de construcciones de Antamina a comienzos de 1999, un par de combis comenzaron a ofrecer servicio de transporte de San Marcos a la garita de acceso del campamento de Antamina. Varios ex propietarios habían invertido en la compra de estos vehículos y luego otros les seguirían. La demanda principal fueron los extraños que llegaron al pueblo en busca de trabajo luego de que en los medios masivos se anunciara la luz verde del proyecto y los beneficios que este traería para el país, entre ellos la creación de puestos de trabajo.

Con el tiempo los extraños disminuyeron pero las combis aumentaron; los principales usuarios eran los pobladores de las zonas altas para los cuales un viaje de dos horas en combi era mucho más conveniente que seis horas a pie aunque el precio fuera bastante elevado. Estando el pasaje de San Marcos a Huaraz en 8 soles, el costo del transporte de San Marcos a Contonga, que es mucho menor a la mitad de ese trayecto, costaba 5 soles.

Dos pequeños camiones empezaron a subir semanalmente al punto inicial de la quebrada de Ayash para vender abarrotes y comprar productos agrícolas de los campesinos de la microcuenca de Ayash. Allí se encuentra el pueblo de Ayash y luego la comunidad Santa Cruz de

Pichiú, esta última en la jurisdicción de los distritos de Huachis y Chaná.

A principios del 2000 la carretera llegó hasta el caserío de Ayash a través de un convenio que hizo el Sector Ayash Huaripampa con la compañía minera. En el 2001 la feria semanal ya se lleva a cabo en el pueblo de Ayash con la presencia de tres o cuatro camiones, y varios comerciantes que llegan en combis con ropa, ollas y frutas. Esta pequeña feria hace que muchas familias hayan disminuido la frecuencia con la que iban a San Marcos. Este mercado también se ha desarrollado debido al número de campesinos de la cuenca que trabajan en el proyecto Antamina accediendo a mayores cantidades monetarias que antes. Otra consecuencia de esta carretera es que la comunidad campesina inmediatamente vecina, Santa Cruz de Pichiú, ha invertido sus fondos comunales en la construcción de la continuación de dicha carretera en la cual la compañía minera se encuentra también involucrada.

Si bien las combis cobran 7 soles hasta la punta de carretera en esta cuenca, el viaje que se hacía en siete u ocho horas hasta San Marcos ahora se puede hacer en solo dos.

La presencia del Proyecto Antamina no ha tenido un impacto muy grande en el pueblo de San Marcos. En la medida en que el acceso principal para el proyecto ha sido por la ruta de Conococha a través de una nueva carretera, San Marcos no ha tenido mayor presencia de obreros o empresas contratistas. El mayor impacto de este tipo se debió a la presencia de personas de todos los lugares del país que llegaban en busca de trabajo y que luego de tentar suerte por algunos días lograban ingresar a trabajar en alguna de las empresas contratistas del proyecto o regresaban a sus tierras.

Esto trajo como consecuencia que se incrementara el número de restaurantes y hospedajes. Con el pesar de algunos de sus comerciantes, San Marcos no ha tenido ni tendrá el impacto de trabajadores mineros que buscan lugares de esparcimiento. Los trabajadores de Antamina que salen de días libres tienen buses que los llevan hasta Lima o Huaraz; solamente los trabajadores que son de la zona se quedan en San Marcos. Durante los días de trabajo existen todos los servicios en el campamento y no se sale de las propiedades de la mina a no ser que su trabajo lo necesite. Durante esos días hay prohibición de tomar bebidas alcohólicas.

La presencia de Antamina en San Marcos se limita a su Oficina de Desarrollo Comunitario desde la cual se manejan las relaciones con la comunidad y la participación de la compañía en el desarrollo del distrito. Esto ha traído algunas ventajas para San Marcos, como la mejora y ampliación de los servicios telefónicos. De una cabina pública en el pueblo en 1998 ahora se tiene telefonía domiciliaria.

EL ESPACIO RURAL DE SAN MARCOS Y SU ARTICULACIÓN CON EL EXTERIOR

HUARI Y LAS MICRORREGIONES DEL MOSNA

No hay mayor interrelación económica con Huari, la capital de provincia. Si bien es cierto es un espacio urbano más grande que San Marcos, no mantiene con él articulaciones económicas de importancia. Su relación económica podría compararse con la que se mantiene con Chavín: muy débil a pesar de encontrarse mucho más cerca de San Marcos (véase el cuadro 6).

Las microrregiones económicas mantienen en esta zona débiles relaciones mercantiles. La principal interrelación económica se articula directamente con una ciudad eje que constituye un “espacio mercantil” (regiones con fuerte componente campesino) (Gonzales de Olarte, *op. cit.*: 271).

Huari es en un sentido económico una microrregión. El pueblo articula un espacio rural y cumple la función de lugar central, al igual que San Marcos o Chavín.

Las relaciones con Huari se dan sobre todo en el ámbito político. En Huari se ubica la burocracia provincial de todas las dependencias del Estado. Para las gestiones educativas se tiene que acudir a la USE Huari, y para las de salud a la UTES Huari. También el hospital se encuentra allí, y las evacuaciones del Centro de Salud de San Marcos se dirigen allá. Huari también es la sede de la Prelatura de Huari. La Iglesia católica en el Callejón de Conchucos, y en Huari en particular, es muy influyente. A través de programas articulados por Cáritas y una relación muy estrecha con fuentes de financiamiento italiano, tiene una labor social que sobrepasa la capacidad de los municipios y

demás actores políticos de la zona. A través de esta labor, la Iglesia tiene una gran influencia política y el obispo funge como un representante de la zona en el exterior, haciendo gestiones ante el Estado, las ONG e instituciones privadas⁸.

Cuadro 6

	Huaraz provincia	Huari provincia	Huari distrito	San Marcos
Población	121 028	63 833	8 915	11 660
Urbana	74 126	18 541	3 718	2784
Rural	46 902	45 342	5 197	8876
% urbana	61,2	29,0	41,7	23,9
% rural	38,8	71,0	58,3	76,1
Densidad (hab/km ²)	53,14	23,75	23,45	21,98

Elaborado a partir del censo 1993 del INEI.

LAS CIUDADES EJE DE LA REGIÓN

Esta región tiene una fuerte presencia de campesinos y, en consecuencia, de microrregiones articuladas por lugares centrales. Estas microrregiones no se interrelacionan económicamente de una manera sólida. La articulación económica de las microrregiones está dada por la ciudad eje:

Físicamente la región está organizada con una ciudad eje a la cual se vinculan, a través de las vías de comunicación, las ciudades secundarias y los pueblos eje de microrregiones, los cuales [...] articulan sus entornos rurales. Se trata de una articulación radial con escasa vinculación mercantil en la periferia, pero que va incrementándose cuando se está más cerca de los centros urbanos y de la ciudad eje (Gonzales de Olarte, *op. cit.*: 271).

La primera opción para tratar de ubicar una ciudad eje es la capital de departamento, la ciudad de Huaraz. Para llegar a Huaraz des-

8. Para tener una idea más cercana de la escena política en Huari ver: Mejía y Vargas 1997.

de San Marcos se tarda entre cinco a siete horas a través de una carretera en malas condiciones. Respecto de todos los espacios rurales del Callejón de Huaylas, San Marcos se encuentra en una zona periférica de la influencia de Huaraz y en consecuencia tiene una menor vinculación mercantil con esta ciudad que los demás espacios rurales, microrregiones que se encuentran más cerca, rodeándola.

Al hacer una tipología de comunidades con relación a su articulación e integración, Gonzales de Olarte toma en cuenta dos factores:

- El tamaño de las ciudades a las cuales los comuneros están mercantilmente vinculados.
- El tipo de unidades capitalistas que existen en la región a las cuales se integran los comuneros, ya sea como proveedores de materias primas o como mano de obra (1994: 206).

Si bien estos criterios los usa pensando en comunidades, para el caso de San Marcos la función económica de las comunidades es casi nula y el modelo puede ser usado para pensar las relaciones de las familias articuladas en microrregiones con un lugar central.

El tamaño de la ciudad eje es importante, pues las posibilidades de desarrollo de las microrregiones son mayores en la medida en que se articulan a ciudades más grandes, ya que el tamaño de la demanda potencial de sus productos o de su mano de obra es mayor, como lo es también el acceso a recursos productivos y financieros (*ibid.*: 207).

Huaraz es una ciudad pequeña que no llega a constituir una región descentralizada como Arequipa, Cusco o Piura. Llega a formar alrededor de la ciudad un espacio mercantil.

“El tamaño reducido de la ciudad-mercado implica ciertas limitaciones al desarrollo de cultivos de consumo urbano” (Mesclier 1994: 395). Esto es aún más fuerte si hay otras microrregiones competidoras mejor articuladas con la ciudad eje. Dadas las condiciones de San Marcos respecto de Huaraz, los términos en que se relaciona tienen que ver sobre todo como fuente proveedora de los productos importados, pero no como un mercado de sus productos agropecuarios ni de su mano de obra.

San Marcos se encuentra en la periferia de la zona y, en consecuencia, su articulación económica es débil. Se produce un símil res-

pecto de la relación que se mantiene con Huari. La principal articulación es la política, a través de las instituciones del Estado. Toda gestión con la CTAR, con la Prefectura, las Direcciones Regionales de salud, educación y demás, pasan por ir a Huaraz cuando ya se terminaron las gestiones en el ámbito provincial.

Asimismo, quienes están más vinculados a Huaraz como espacio económico son los negociantes del pueblo, que compran productos en Huaraz, o compran a los transportistas que los traen de allí.

Por esta razón, el principal mercado para los productos agrícolas de San Marcos y para la fuerza de trabajo de los campesinos está constituido por los valles del norte chico limeño y la ciudad de Lima.

Los comerciantes de Barranca, Huaraz y Huacho llegan en la época de las cosechas con sus camiones a comprar en la chacra las plantaciones de choclo y papas tempranas. Si bien hay una ligera presencia de comerciantes huaracinos, el grueso de productos agrícolas que se vende al mercado es llevado por estos comerciantes a los mercados de la costa.

Asimismo, los valles del norte limeño son fuentes de trabajo estacional para los jóvenes campesinos que bajan a la costa como jornaleros. Allí logran ahorrar y regresar con dinero a invertir en sus gastos monetarios. La relación con este mercado de trabajo ha ocasionado que haya quienes se establezcan definitivamente en estas zonas costeñas.

El otro destino migratorio es Lima. Los primeros viajes suelen hacerse en las vacaciones de secundaria o luego de la primaria para quedarse en la casa de algún pariente, ayudándole en el negocio. De este modo el pariente asentado en Lima obtiene mano de obra barata (Golte 1987: 75-77). Luego de varias vacaciones en la costa algunos deciden quedarse, con suertes diversas. En los noventa no fueron pocos los que regresaron de Lima a la precaria seguridad de su economía principalmente de autoconsumo. En Lima los migrantes de la microrregión de San Marcos se concentran en el cono norte.

Una mirada al cuadro 7, en el que figuran las ubicaciones de los parientes de algunas familias nucleares de la microrregión de San Marcos, es ilustrativa. Se tiene tres grupos de familias diferentes:

- Las familias pastoras asentadas en la parte de la puna de la cuenca de Carash, en las zonas altas de San Marcos (Cuenca Carash ZP

Cuadro 7
REDES DE PARENTESCO DE FAMILIAS NUCLEARES

Fam Nuc	Residencia en ZP V Cuenca de Carash					Residencia en la ZP II Cuenca de Carash					Cuenca de Ayash / Huachis Chaná		
	P2	P3	P4	P5	P6	C1	H1	C2	C3	H2	A1	A2	A3
Edad jefe	54	45	44	44	35	61	58	45	45	38	24	59	45
ZP V			1 hno esa 1 pa esa	1 hno 1 hno pa	2 hno esa 1 hno		1 hno						
ZP IV	1 Pa esa 1 hno esa									2 hno			
ZP III	1 hno pa esa		1 hno		1 Pa 2 hno			1 pa	6 hjo hno pa				
ZP II	3 hno 1 hno esa 1 hno pa 2 hjo	hno esa 1 hno 2 pa 1 hno	1 hno esa 1 hjo esa	1 hjo 1 hno			1 hno 1 hno esa	2 hno esa	1 hno esa	8 hjo hno pa			
ZP I		1 hno								1 pa esa			
San Marcos			2 hno		4 hno pa	1 hno 1 hno esa 4 hjo hno	1 hno		1 hno 5 hjo hno ma	2 hno		12 hjo hno pa	4 hjo hno pa
Huántar								1 hno esa					
Chavín									1 hno	1 hno			
Chaná											2 hno	12 hjo hno pa	
Rahuapampa												20 hjo hno pa	
Huari									1 hno			1 hjo	
Huaraz								5 hjo hjo hno pa	5 hjo hno pa				
								1 hjo hno pa					
Monzón												10 hjo hno pa	
Barranca											2 pa esa 2 hno esa	2 hjo hno pa	1 hjo hno pa 1 hno
Huaura											2 hno pa		5 hjo hno
Huacho											6 hjo hno pa		
Lima	1 hjo 1 hno esa 1 hno pa esa	3 hno esa 4 hno	3 hno 1 hna esa	1 hno 1 hjo hno	1 hno esa 1 hja	6 hjo 4 hjo hno pa 4 hjo hjo hno pa	3 hno esa 5 hjo	2 hjo hno pa 3 hjo hno	1 hno 1 hno esa 6 hjo hno pa		4 hno	2 hno esa 6 hjo hno pa 2 hjo	1 hno 5 hjo hno pa 2 hjo hno
Italia									1 hno				

Fuente: Trabajo de campo.

V), preponderantemente ganaderas. Los parientes de generaciones anteriores, los padres de la pareja y los hermanos de los padres por lo general tienden a estar situados en toda la cuenca de Carash, desde la puna hasta las zonas cercanas a San Marcos, pero hay muy poca presencia en el pueblo mismo. La generación del jefe de familia está repartida por toda la cuenca; su presencia en el pueblo tampoco es significativa, pero sí lo es su presencia en la ciudad de Lima. Las personas de la generación de los hijos se encuentran sobre todo en la parte baja de la cuenca del Carash, ausentes en el pueblo, pero presentes como migrantes en la ciudad de Lima.

- Las familias campesinas asentadas en la parte baja de la cuenca del Carash (preponderantemente agricultoras), cerca de San Marcos (ZP II), tienen parientes repartidos en toda la cuenca pero con mayor presencia en la zona baja. La generación del jefe de familia tiene presencia en la zona intermedia de la cuenca y en el pueblo de San Marcos. La presencia de miembros de la familia en Lima es una constante tanto en la generación del jefe de la familia cuanto en la de los hijos.
- Un tercer grupo de familias es tomado de la zona más alejada que articula San Marcos y que está dentro de las jurisdicciones de Huachis y Chaná. Estas familias no están articuladas en la cuenca del Carash y no cuentan con parientes en ella. Su estrategia de acceso a diferentes pisos se encuentra en la cuenca del río Ayash y Pichiú, y es en esa zona donde se concentran sus familiares. Mantienen parientes en San Marcos pueblo y en el pueblo de Chaná y Rahuapampa que se encuentran en la cuenca del río Puchca. Lo que llama la atención de este grupo es que todas las familias tienen parientes en los valles del norte chico y en la ciudad de Lima. Este fuerte vínculo con la costa estaría relacionado con la debilidad de demanda de mano de obra campesina en su zona. Lejos de San Marcos tienen cerca a Huachis y Chaná, que no les brindan mayores oportunidades. Estas redes con la costa son las que articulan la migración de más paisanos y brindan una explicación adicional a la disminución en un caso y estancamiento en otro de las poblaciones de estos distritos.

Los patrones de migración y las posibilidades de desarrollo de los espacios campesinos están vinculados a la capacidad de los lugares centrales para articular estos espacios y a las demandas de mano de obra y de productos de las ciudades eje, esto último íntimamente ligado a su tamaño.

Las redes entre el campo y la ciudad son fluidas y dinámicas. Son puentes a través de los cuales los campesinos logran acceder con mayor facilidad a oportunidades de trabajo o regresar a la agricultura de subsistencia cuando el mercado de trabajo en la costa no ofrece mayores oportunidades. Estas redes son usadas estratégicamente de acuerdo con el contexto macro al cual las familias tienen que enfrentarse. No creo que estas redes estén dinamizadas desde los polos urbanos (Golte 1992: 22). Su dinamismo, o la ausencia de este, depende de la necesidad de ser usadas, tanto por parte de los campesinos como de los parientes migrantes que las mantienen como una fuente concreta de recursos.

La construcción de la carretera de acceso principal a Antamina, que se puede utilizar desde San Marcos, puede tener consecuencias en el grado de articulación que logre San Marcos con el exterior y su rol en la cuenca del Mosna, Huari y Puchca. Esta carretera, yendo principalmente por la puna, comunica Antamina con Conococha, en las cabeceras de la cuenca del río Fortaleza, es decir, con la vía de salida hacia la costa y a Lima. Puede ser que en algunos años la vía principal para llegar al Callejón de Conchucos, sobre todo desde Lima, sea esta carretera, reforzando de este modo la importancia de San Marcos en la zona sur del Callejón de Conchucos.

EL PROCESO POLÍTICO

HACENDADOS Y CAMPESINOS

San Marcos fue una zona de haciendas y fundos privados. Antes de la reforma agraria la gran mayoría de los terrenos de pastoreo estaba en poder de dos grupos de familias hacendadas. Propietarios directos de estos fundos y haciendas pequeñas o alquiladas de la Beneficencia Pública de Huari, ambos grupos familiares, rivales entre sí, estaban

asentados en el pueblo de San Marcos. Desde él controlaban sus haciendas a través de capataces y las inspeccionaban periódicamente. Una de las facciones disponía de más tierras y una de sus familias más importantes había venido de Huallanca y se dedicaba a la minería artesanal. Los campesinos de las haciendas trabajaban también en las minas de las alturas de Antamina y transportaban el mineral hasta San Marcos a lomo de mula.

Otros fundos corrieron distinta suerte. Comprados hace tres o más generaciones por personas pudientes, sus descendientes fueron multiplicándose al mismo tiempo que se empobrecían. Los fundos fueron subdividiéndose hasta llegar a niveles en los que familias herederas mantienen derechos sobre unas cuantas parcelas agrícolas de todo el fundo y derechos sobre pastos en los cuales ya viven otros herederos y que se encuentran sobrepastoreados. Muchos miembros de estas familias, como sucedió en todas las regiones del país, migraron a Lima o a otras zonas.

La reforma agraria adjudica las haciendas a las comunidades campesinas. Una de ellas preexistente y otras creadas en ese contexto.

En los ochenta empieza la explotación de la mina Contonga, en la parte alta de la cuenca de Carash, una pequeña cuenca que se une al río Mosna en San Marcos y que articula gran parte del espacio rural del distrito. Con ella aparece una pequeña demanda de productos agrícolas en esta cuenca y una pequeña fuente de trabajo asalariado, de lejos limitada para la mano de obra disponible. La percepción de los sanmarquinos sobre la minería se construyó principalmente a partir de esta experiencia. En esta misma década la violencia política acentuó la migración que incluyó a muchas de las ya golpeadas familias descendientes de antiguos hacendados. A fines de los ochenta la violencia arrecia en esta zona. Además de la presencia senderista, hay indicios que sugieren que muchas de las balaceras y asesinatos fueron ajustes de viejas disputas entre facciones. El cobro de cupos y los robos fueron cometidos también por bandas de ladrones que se hacían pasar por senderistas. La mina Contonga cierra y es liquidada luego de un ataque terrorista en el que muere uno de sus funcionarios.

Los espacios dejados por algunas familias ex hacendadas son ocupados por algunos campesinos que han logrado prosperar en estos tiempos difíciles, lo que va reconfigurando lentamente la élite del

pueblo. En 1997 se habla de que se va a explotar Antamina. Ya hay un pequeño grupo de mineros en el antiguo campamento que dejaron “los rumanos”. Pero es solo durante 1998 cuando la población empieza a entender que la magnitud de este proyecto es mucho mayor que todas las anteriores experiencias mineras.

La disminución de la violencia política y la presencia del Proyecto Antamina provocaron el retorno de algunas de las familias emigradas a fines de los ochenta, familias relacionadas a los ex hacendados y que luchan en San Marcos por alcanzar el poder político y con grandes expectativas de obtener beneficios de los inversionistas asentados en las punas del distrito. Vuelven también, en busca de trabajo, muchos que no tuvieron demasiada fortuna en la Lima de los noventa.

Invariablemente, en las últimas décadas una facción de ex hacendados y pequeños mineros ocupó el poder político en San Marcos. Con pocos rostros que se sucedieron en el sillón municipal, todos sabían que los apristas ganarían la siguiente elección. Esto puede explicarse por el mantenimiento de las redes de clientelismo con las familias campesinas que eran feudatarias en sus antiguas haciendas. Para la otra facción, menos poderosa y con menor liderazgo visible, el apoyo consistente de los campesinos –quienes finalmente decidían las elecciones– era muy lejano.

En las elecciones municipales de 1998 pasó algo singular que cambió la escena política. La facción poderosa de apristas se dividió por conflictos internos. El ex alcalde se lanzó a la reelección con un movimiento independiente y un ex alcalde, cuñado del anterior, uno de los patriarcas de la facción, se lanzó por Vamos Vecino. Disputas por manejos en la última administración municipal dividieron a los eternos detentadores del poder municipal. Al mismo tiempo, el gobernador, joven líder de la otra facción que esperaba encabezar la lista oficialista, se lanzó con el Movimiento Independiente San Marcos al saber que había sido desplazado por el patriarca de la facción rival como candidato por el fujimorismo.

Su cercanía con la población rural al canalizar programas de apoyo social del gobierno, una campaña sencilla pero focalizada en la visita a todos los caseríos del distrito, su carisma de joven político y la división de la facción más poderosa son las razones que explican cómo ganó las elecciones contra todo pronóstico. No obstante, ganó por un

margen muy estrecho. En el pueblo de San Marcos perdió largamente; su triunfo se debió al voto campesino. Así, el escenario político en el pueblo se tornó en el constante intento de los antiguos apristas de sacar al nuevo alcalde de su sillón. Este comenzó su gobierno con una oposición que nunca aceptó la derrota y con casi la mitad de la población que no había votado por él.

LAS FAMILIAS CAMPESINAS Y LA POLÍTICA DISTRITAL: ANTAMINA EN EL OJO DE LA TORMENTA

El alcalde distrital de San Marcos accedió al cargo casi en el mismo momento en que comenzó la fase más intensa de instalación de la compañía minera. En ese momento los líderes de la facción más poderosa del pueblo, derrotados en las elecciones, poseían más poder económico que nunca. Titulares de concesiones mineras que quedaban involucradas por la operación de Antamina recibieron fuertes sumas de dinero por transferirlas a la nueva compañía minera.

Esta facción formó el Frente de Defensa de los Intereses de San Marcos, desde el cual hizo esfuerzos por revocar el mandato del alcalde. La política local tomó un nuevo sesgo con la presencia del Proyecto Antamina. Este se volvió el objeto central de los discursos usados en la lucha política. Se criticaba al alcalde por no hacer respetar los derechos del distrito ante la minera, y el alcalde, por su parte, mostraba a la población que él sí tenía una posición crítica frente al proyecto. Las relaciones del proyecto con la población de San Marcos y sus autoridades siempre mantuvieron un precario equilibrio⁹.

La imagen que la población en general se formó de Antamina fue la de un actor que ocupaba el espacio de expectativas que se relacionan con un Estado paternalista y autoritario. Los mineros eran los nuevos y poderosos señores que iban a beneficiar y traer el desarrollo a la zona. Los anuncios de los directivos de la mina respecto de contribuciones de la compañía al desarrollo de la zona exacerbaban estas expectativas y fueron entendidos como construcción de colegios y hospitales, mejora de carreteras, construcción de canales, trabajo y

9. En este texto me refiero solamente a la etapa de construcción del proyecto, ya concluida.

compra de los productos agropecuarios. La participación de la compañía minera estaba lejos de ser entendida como la de un actor más dentro de un esfuerzo conjunto.

La historia negra de la minería y la difusión del discurso ambientalista se conjugaron con la carencia de la población local de información ambiental o de criterios mínimos para evaluarla, de modo que el tema ambiental fue básicamente un arma de negociación política. Los reclamos y denuncias sobre contaminación fueron moneda corriente durante el proceso de construcción de la mina, en el cual el problema más grave fue el control de la turbidez, debido a movimientos de tierras y malos olores en una planta de tratamiento de aguas servidas. Frente a esto, las versiones locales hablaban de presencia de relaves, ácidos, aceites y desaparición de truchas, y temían un futuro en el que ni la agricultura ni la ganadería serían posibles.

En un intento por construir un mecanismo legítimo de canalización de reclamos ambientales, el municipio convocó a todos los sectores de la población para elegir un Comité de Medio Ambiente. Luego de una reunión abierta en la que al parecer la oposición no se hizo presente, se conformó este comité con personas del entorno municipal. Debido a esto, el comité es acusado con facilidad de estar parcializado. A pesar de las dificultades, se ha logrado crear un mecanismo a través del cual la minera presenta a la población, cada cierto tiempo, informes sobre el tema ambiental, y esta puede presentar sus reclamos y ser atendida.

Volviendo a lo anterior, lo que se esperaba de la compañía minera era que desarrollase la zona, entendiendo esto como infraestructura y trabajo directo, porque, primero, la mina se iba a llevar las riquezas minerales locales y, segundo, porque inevitablemente iba a dejar la zona inutilizada para la agricultura y la ganadería. Esta posición muestra la extrema debilidad del Estado tanto en términos de su nula comunicación con la población local sobre el proyecto que había autorizado, cuanto la ausencia de su figura en el imaginario de la población local. Esta no se siente representada por el Estado, ni lo relaciona con las razones de la presencia del proyecto. El Estado es un ente lejano, desinteresado de su suerte y además que, en su versión, los engañó innumerables veces.

Antamina había comprometido en el Estudio de Impacto Ambiental un monto destinado al desarrollo local a invertirse durante la etapa de construcción del proyecto. Sin existir ningún mecanismo mediante el cual la población participara de las decisiones sobre la inversión de estos fondos, la compañía se hallaba inundada con solicitudes de innumerables obras de infraestructura en toda la zona que significaban fuertes presiones políticas¹⁰.

Gracias a la participación de una ONG que venía trabajando en la zona, al municipio de San Marcos y a la participación de la compañía minera, se logró instalar una Mesa de Desarrollo. Respecto de las relaciones con Antamina, esto significó un mecanismo de participación de las autoridades e instituciones locales en las decisiones sobre las inversiones de este presupuesto. Se elaboró un plan estratégico y las inversiones están en curso. Los programas se vienen ejecutando con la participación de ONG y de las instituciones del Estado (CLAS, USE, etcétera) pertinentes.

La Mesa está constituida por autoridades, el Frente de Defensa (la oposición al alcalde), las comunidades y todas las instituciones privadas o públicas presentes en el distrito. De esta manera se tiene una mesa de discusión legitimada con la presencia de las dos facciones en pugna. Fortalece la Mesa la transparencia que implica el que sus sesiones estén abiertas a cualquier persona de la comunidad, y el municipio las transmite por televisión luego de concluidas, siendo la comidilla de la semana. Como toda arena política, su equilibrio es inestable, lo que se acentúa por la presencia de la compañía minera que tiene un peso específico mayor que el promedio de participantes. Así, la Mesa corre el riesgo permanente de convertirse en una plataforma de reclamos o pedidos a la compañía minera. Dado el peso económico y la magnitud de la explotación minera, con sus respectivos riesgos ambientales, no se puede pensar en un escenario político sin la fuerte distorsión que la presencia de Antamina ocasiona.

10.No voy a discutir en este texto cuál debería ser el rol de las mineras, siendo empresas privadas, respecto de la comunidad local en la que se inserta. Obviamente el rol tradicional autoritario y paternalista en el que fácticamente reemplaza al Estado no es sostenible. Una de las grandes barreras para construir un nuevo modelo, más allá de la disposición de las compañías mineras, es la profunda cultura autoritaria presente en las zonas rurales y en la sociedad peruana en general. No está de más añadir que el mismo sesgo autoritario está presente en muchas compañías mineras.

En el nivel de autoridades y del espacio urbano, la Mesa de Concertación empuja un proceso participativo de la población local respecto de su propio desarrollo. Si la población urbana se está apropiando en ciertos niveles de este discurso, tampoco puede esperarse que en pocos meses cambie su cultura política por una vocación democrática y participativa.

Si eso es lo que se tiene en el espacio urbano, es fácil intuir que el mensaje llegue con mucha mayor dificultad a las familias campesinas. Si bien los presidentes de las comunidades participan en la Mesa de Concertación, los términos en los cuales se discute en ella y los contenidos de las discusiones son muy débilmente transmitidos a las asambleas comunales.

Para las familias campesinas que no tienen conocimiento directo —ni muchas veces indirecto— del proceso de la Mesa de Concertación, los mineros parecen seguir ocupando el lugar que dejaron los antiguos hacendados e inclusive son percibidos como más poderosos. Los niveles de articulación colectivos en la zona rural son en general bastante pobres y dependen mucho de la capacidad y el carisma de sus líderes. Esto torna al espacio rural como una población particularmente inestable políticamente y que mantiene expectativas muy altas de los nuevos señores.

La mayoría del espacio rural de San Marcos está constituida por caseríos y no por comunidades campesinas. Las familias que viven en caseríos no tienen mayor nivel de organización colectiva. Las autoridades de los caseríos son el agente municipal y el teniente de gobernador, teniendo este mayor importancia que el primero. En general, su nivel de ejercicio de autoridad es muy leve y restringido a obras de mejoramiento de los servicios básicos en coordinación con la municipalidad. Los niveles de articulación política tienen que ver más con las relaciones que la familia mantiene con los espacios urbanos a través de redes de clientelas.

Las familias comuneras tienen un nivel de articulación más fuerte en la asamblea comunal y las autoridades de la directiva comunal. Aun así, el nivel de organización de las comunidades es bastante precario. La junta directiva actúa en medio de un equilibrio inestable. Objeto de la desconfianza de los comuneros y al mismo tiempo ante una débil participación de los comuneros, tiende a realizar sus tareas

minimizando esfuerzos, estando la mayoría de comuneros desinformados de sus actividades. La presencia de la compañía minera ha dado a las comunidades un protagonismo que ha reforzado su organización. Habiendo vendido tierras a la minera, las comunidades tienen con ella convenios e interlocución directa que constituyen prácticamente lo central de la política comunal en estos tiempos.

ALGUNAS CONCLUSIONES

De lo dicho sobre este espacio rural en particular podrían esbozarse las siguientes conclusiones:

1. La política está marcada por el mantenimiento de redes de clientelas que articulan a las familias campesinas con facciones de familias ex hacendadas asentadas en el pueblo. Estas redes se fundan en una estructura paternalista que tiñe todas las relaciones que se plantean tácitamente como asimétricas. Las redes de clientelismo con el espacio urbano no implican la inexistencia de espacios de articulación política campesina.
2. Los niveles de articulación política de un sector campesino son las comunidades, mientras que la mayoría de la población rural se articula en los caseríos alrededor del agente municipal como su autoridad. Ambas formas de articulación son débiles y dependen mucho de la capacidad de los líderes y de su carisma, siendo la debilidad del agente municipal mucho mayor que la de las autoridades comunales. Por lo general se desconfía de las autoridades comunales por defecto, y su liderazgo es precario. Se ha producido un fortalecimiento en las comunidades campesinas y sectores que interactúan directamente con la compañía minera.
3. Las divisiones políticas distritales no se corresponden con las articulaciones económicas. Las vías de comunicación, la geografía, la cercanía de un pueblo central y la población rural que logra articular cada capital de distrito, intervienen en la reconfiguración de los espacios de influencia socioeconómica de una capital de distrito. En algunos casos esa influencia es menor que la de su jurisdicción política, y en otros casos, mayor. Esto ocasiona dislocamientos

- entre la dinámica de la vida social y la división política formal, especialmente en los espacios rurales periféricos.
4. La consolidación de pueblos centrales es un proceso que tiene directa relación con la articulación con las vías de comunicación, una población campesina amplia sin otros pueblos cercanos que compitan con la posición geográfica y los caminos de acceso que los vinculan con este pueblo, además de un proceso de crecimiento de la población que lo va consolidando en el tiempo. La configuración del terreno y la ubicación del pueblo dentro de una o más cuencas influyen decisivamente en este proceso.
 5. Deficientes vías de comunicación, lugares centrales vecinos y rivales que articulan económicamente una mayor población no permiten la consolidación como lugares centrales de pueblos como Huántar. Esto va acompañado de procesos de migración más intensos que llevan a un crecimiento muy lento de la población, a su estancamiento o su disminución, lo que retroalimenta el proceso, disminuyendo aún más las posibilidades de consolidación como pueblo central. Algo similar ocurre con Huachis y Chaná.
 6. La construcción de trochas carrozables en caseríos y el crecimiento de los lugares centrales como San Marcos o Chavín parecen mostrar procesos en los que estos pueblos se irán consolidando como centros articuladores de áreas cada vez más amplias, de acuerdo con las limitaciones impuestas por el relieve geográfico. Algunas capitales de distrito que debido a lo difícil de su acceso no pudieron consolidarse como lugares centrales, parecen tender hacia una pérdida definitiva de su importancia económica. Este proceso podría agudizar dislocamientos políticos entre capitales de distrito.
 7. Los espacios de la periferia de influencia de los pueblos centrales y los espacios rurales en los que se tiene un pueblo que va perdiendo su peso económico son los espacios en los que se produce más migración que lleva, inclusive, a la disminución de los habitantes del pueblo y de los pobladores rurales. Para su reproducción, las familias campesinas necesitan, además del acceso a diferentes zonas de producción manejadas a través de la familia extensa, un espacio en el cual se relacionen con el mercado y logren satisfacer en cierto nivel sus necesidades de obtención de dinero y sus expectativas de consumo de bienes de importación.

8. Las redes entre el campo y la ciudad son fluidas y dinámicas. Son puentes a través de los cuales los campesinos logran acceder con mayor facilidad a oportunidades de trabajo o regresar a la agricultura de subsistencia cuando el mercado de trabajo en la costa no ofrece mayores oportunidades. Estas redes son usadas estratégicamente de acuerdo con el contexto macro al cual las familias tienen que enfrentarse. Su dinamismo –o la ausencia de este– depende de la necesidad de ser usadas, tanto por los campesinos cuanto por los parientes migrantes que las mantienen como una fuente concreta de recursos. El retorno al espacio rural no está descartado cuando las posibilidades en la ciudad son mínimas o cuando el espacio rural parece ofrecer más posibilidades.
9. Similarmente a lo que sucede con los lugares centrales, las familias optan por migrar a las ciudades que les ofrecen mejores oportunidades de empleo aunque sean más lejanas. Las redes de migración tienden a fijar los destinos migratorios y a reforzarse en la medida en que sean funcionales.

BIBLIOGRAFÍA

INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL

1989 *Atlas geográfico del Perú. Carta nacional*. Lima: IGN.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

1994a *Censos nacionales 1993*. Lima: INEI.

1994b *Directorio nacional de centros poblados*. Lima: INEI.

1994c *Perú: Mapa de necesidades básicas insatisfechas de los hogares a nivel distrital*. Lima: INEI.

1982 *Censos nacionales 1981*. Lima: INEI.

1973 *Censos nacionales 1972*. Lima: INEI.

1962 *Censos nacionales 1961*. Lima: INEI.

www.inei.gob.pe

GOLTE, Jürgen

1992 “Los problemas con las comunidades”, en *Debate Agrario* N° 12. Lima: CEPES.

1980 *La racionalidad de la organización andina*. Lima: IEP.

GOLTE, Jürgen y Norma ADAMS

1987 *Los caballos de Troya de los invasores*. Lima: IEP.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

1997 “Mercados en el ámbito rural peruano”, en Gonzales de Olarte, Revesz y Tapia, editores: *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VI*. Lima: SEPIA.

1994 *En las fronteras del mercado: Economía política del campesinado en el Perú*. Lima: IEP.

KERVIN, Bruno

- 1989 “Campesinos y acción colectiva: La organización del espacio en comunidades de la sierra sur del Perú”, en *Revista Andina*. Cusco: CBC.

MÁRQUEZ, Santiago

- 1965 *Huari y Conchucos*. Lima: Imprenta El Cóndor.

MATOS, Santiago

- 2000 *Huaylas y Conchucos en la historia regional*. Lima: Editorial San Marcos.

MEJÍA, Carlos y Carlos VARGAS

- 1997 “‘Con la Iglesia no me meto...’: Relaciones de poder y nuevos liderazgos en Huari”, en Gonzales de Olarte, Revesz y Tapia, editores: *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VI*. Lima: SEPIA.

MESCLIER, Eveline

- 1994 “Lógica espacial y alternativas campesinas frente a los cambios político-económicos: Estudio comparativo en la sierra peruana”, en Dancourt, Mayer y Monge, editores: *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA V*. Lima: SEPIA.

PLATTNER, Stuart

- 1991 *Antropología económica*. México: Alianza Editorial/Consejo Nacional para la Cultura.

REVESZ, Bruno

- 1997 “Espacios rurales y sociedad nacional”, en Gonzales de Olarte, Revesz y Tapia, editores: *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VI*. Lima: SEPIA.

MESA ESPECIAL

DESCENTRALIZACIÓN DE
SERVICIOS

EL TRABAJO EDUCATIVO Y LA DESCENTRALIZACIÓN: REFLEXIONES DESDE DOS EXPERIENCIAS

Patricia Ames

La problemática de la descentralización nos remite a diversos niveles interrelacionados del aparato estatal y no estatal y a la participación de diversos actores e instituciones. En esta intervención voy a referirme principalmente a dos niveles del sistema educativo: la sede central y la escuela rural. Inevitablemente, el papel de los organismos y las instituciones de nivel intermedio aparece relacionado con ambas esferas. Sin embargo, parto de presentar ambos niveles a raíz de dos experiencias de trabajo concretas, realizadas durante el presente año en cada uno de estos ámbitos.

Ninguna de estas dos experiencias tenía la problemática de la descentralización como uno de sus temas prioritarios. Ambas incluían componentes de investigación y aplicación práctica desde diversos enfoques y preguntas y se encontraban unidas más bien por el interés de brindar y desarrollar estrategias que permitan mejorar el nivel educativo en el campo. Sin embargo, a lo largo de su desarrollo, preguntas relativas a las diversas instancias de decisión y al grado de participación de diversos actores e instituciones, nos remitieron varias veces a la reflexión sobre el tema. Por ello es que presento parte de estas experiencias y su proceso desde la problemática de la descentralización, a fin de brindar algunos elementos para identificar los distintos retos que ésta enfrenta, a diferentes niveles del aparato educativo y desde algunos casos concretos.

EL DISEÑO DE UNA PROPUESTA PARA LA EDUCACIÓN MULTIGRADO RURAL

Tras diversas experiencias de investigación en torno a la educación rural, participé recientemente, junto a un equipo conformado para tal fin, en la elaboración de una propuesta metodológica de atención a escuelas rurales multigrado¹. Más allá de los resultados finales de esta experiencia, me interesa resaltar en este documento algunas interrogantes que surgieron en el proceso mismo de diseño de tal propuesta y los diversos elementos que surgieron en relación con la problemática de la descentralización.

Tales elementos tienen que ver con qué y cómo se diseñan los contenidos o las metodologías de la educación pública, quiénes lo hacen o lo podrían hacer, qué grado de adaptación requieren y a quién compete tal adaptación. Estas preguntas tienen que ver con el componente pedagógico de la descentralización. Pero, como señala Iguñiz (2000, 1999), para el caso de la educación, lo pedagógico no está al margen del componente administrativo y de gestión.

Para ilustrar estos puntos empezaré diciendo que el primer reto que enfrentaba la elaboración de una propuesta de este tipo era la búsqueda de algo lo suficientemente general para que sea pertinente y útil a un amplio número de situaciones diversas, dado que la educación rural se caracteriza justamente por la atención de realidades muy diferentes en términos geográficos, culturales, lingüísticos y sociales (Montero *et al.* 2001). Al mismo tiempo, debía ser lo suficientemente adaptable para responder a esta diversidad y ofrecer herramientas concretas de utilidad para los profesores rurales.

La metodología que se siguió para responder a este reto combinó diversas aproximaciones. Contábamos con un diagnóstico nacional del estado actual de la educación rural (Montero *et al.* 2001) y lo complementamos con un diagnóstico localizado y actualizado de la situación escolar en un grupo de comunidades cercanas entre sí, cuyas escuelas presentaban la característica central que debíamos atender (multigrado).

1. Escuelas donde un docente atiende a dos o más grados a la vez, al mismo tiempo.

También hicimos un balance de componentes relacionados al trabajo en aula y la forma en que respondían o no a las características y demandas que planteaba la situación multigrado. Estos componentes fueron: la formación y capacitación docente, los materiales educativos y la situación de bilingüismo e interculturalidad.

Paralelamente hicimos una revisión de los diversos proyectos y experiencias educativas que habían intentado responder a las características del aula multigrado tanto en el Perú como en otros países de la región que compartían similares características —así como en otros países del mundo—, en los que, a pesar de la diversidad de situaciones, encontrábamos muchos problemas comunes en relación con la educación rural y multigrado.

Todo ello nos sirvió para la elaboración de una propuesta que intente responder a las características reales y concretas de las escuelas peruanas, pero que incorpore al mismo tiempo hallazgos y estrategias que habían probado ser efectivos en este y otros contextos.

Finalmente, tal propuesta se llevó a consulta en dos regiones, una andina y otra amazónica, con expertos, funcionarios y docentes rurales, con el objetivo de ajustarla y mejorarla.

Uno de los resultados más evidentes de esta consulta fue la necesidad de adaptar la propuesta a las características y condiciones del medio local. Si bien la propuesta hacía referencia a procedimientos y estrategias del trabajo en aula, era necesaria la presencia de referentes y ejemplos concretos que aludan a la realidad local. Esta necesidad, identificada desde el inicio de la elaboración de la propuesta, apareció de modo constante tanto en maestros como en funcionarios. Si bien en principio estábamos de acuerdo con tal necesidad de diversificación, contemplada además en el currículo oficial, se nos planteaba la interrogante sobre si era necesaria una propuesta o varias o si una podía ser adaptada a diversas realidades.

En el primer caso, en tanto se pedía una propuesta base, el realizar varias escapaba del marco que se planteaba desde la sede central. En el segundo caso ¿a quién competía la adaptación de la propuesta? En este punto topamos con lo que se podría llamar una vocación centralista desde la sede central, en la medida que se pretendía una adaptación completa desde Lima. Sin duda, jugaba a favor de esta actitud un temor a perder cierto “estándar” que una propuesta nacio-

nal debía cubrir. Sin embargo, al tratar de resolver todo desde Lima, al momento de trasladar dicha propuesta, este supuesto estándar se perdía y se evidenciaba nuevamente una tendencia a concentrar el poder de decisión.

Por otro lado, la realización de los talleres nos mostraba que en cada región existían diversos actores e instituciones involucrados con el tema educativo, los cuales fueron convocados a dichas reuniones. Nuestro conocimiento previo de ambas regiones nos permitía identificar a tales actores e instituciones, desde los organismos intermedios del sector educación o sus proyectos especiales, hasta institutos pedagógicos o universidades que ofrecían la especialidad de docencia, pasando por organismos no gubernamentales dedicados al tema educativo y a proyectos especiales de educación bilingüe intercultural, así como también maestros de aula destacados que participaban de una o varias de estas instituciones y proyectos. Tales actores e instituciones tenían, por cierto, un conocimiento mucho más extenso y detallado de su propia región. En tal sentido, constituían un grupo de referencia particularmente importante. Más aún, en ellos podía encontrarse una masa crítica capaz de realizar la necesaria diversificación local que requería una propuesta general.

Sin embargo, ¿hasta qué punto tales actores tienen el espacio y el poder para intervenir en este proceso? Si bien logramos incluir una serie de observaciones y sugerencias desde estos actores, parecía necesario un proceso más profundo que diversifique la propuesta de acuerdo a necesidades locales. Sin embargo, los mecanismos para que estos diversos actores puedan trabajar coordinadamente parecen todavía muy limitados. Los organismos intermedios del Ministerio de Educación mantienen cierto monopolio en lo que a la escuela pública se refiere y los intentos de otros actores para coordinar con ellos muchas veces resultan infructuosos o desgastantes. De otro lado, la sede central tampoco propicia tales mecanismos y refuerza el centralismo al decidir una serie de medidas sin participación o involucramiento aun de sus organismos intermedios.

Sin embargo, se puede objetar que existe la normatividad para que tales organismos intermedios elaboren los lineamientos regionales que sirven de marco a la necesaria diversificación. En efecto, en la

estructura curricular vigente se consideran diversos niveles en la elaboración del currículo, como muestra la figura 1²:

Gráfico 1
NIVELES DE CONSTRUCCIÓN DEL CURRÍCULO

Responsable		Nivel
DINEIP	ECB	Normativo
DRE Dir. CE	Lineamientos regionales para la diversificación Proyecto de desarrollo institucional	
Asamblea docentes	Proyecto curricular de centro educativo Programación curricular de aula (programación anual)	Operativo
Docentes de aula	Programación de corto plazo Unidad de Aprend. - Proyecto de Aprend. - Módulo de Aprend.	

Sin embargo, más allá de lo que establece la norma, el hecho es que en la actualidad no existen lineamientos regionales en prácticamente ninguna de las Direcciones Regionales de Educación³. Más grave aún: al menos en el área rural, en el nivel operativo todavía no llegan a efectivizarse los proyectos de desarrollo institucional, los proyectos curriculares de centro educativo e incluso, en muchos casos, la programación curricular de aula. De modo que entre la ECB (Estructura Curricular Básica) y la programación de aula de corto plazo (el trabajo inmediato de los docentes), existe un gran vacío que deja en los maestros todo el peso de la diversificación curricular.

Antes de abordar los problemas que esta última constatación plantea, retomemos lo que veníamos diciendo sobre el nivel intermedio

2. Tomado de Estructura Curricular Básica de Educación Primaria de Menores. Programa Curricular de Primer Ciclo de Educación Primaria de Menores. Lima: Ministerio de Educación, 2000, p. 88.

3. Con excepción de Piura, donde sí parece haberse elaborado (Fanny Muñoz, comunicación personal).

en el cual podrían lograrse lineamientos para la diversificación. La norma establece como responsables de ello a las Direcciones Regionales de Educación, es decir, a los órganos intermedios del sector educación. Sin embargo, ¿qué pasa con todos los otros actores que hemos mencionado y en que, dada su trayectoria, interés y trabajo en el tema educativo, podrían participar de dicho proceso? ¿Son el Estado, su sede central y sus organismos intermedios los únicos llamados a participar de esta necesaria diversificación? ¿No se pierde de esa manera la capacidad acumulada en el tema por distintas instituciones en determinadas regiones?

En el mismo sentido, se ha señalado (Foro Educativo 1992) que los planes educativos locales y regionales deberían ser parte de un plan integral de desarrollo local o regional, de modo que los diversos sectores se articulen en torno a la satisfacción de sus necesidades. De esta manera, la educación debería encontrarse inserta en tales planes de desarrollo y sus particularidades en cada región debatidas por los diversos actores del escenario local⁴.

Sin duda, la pregunta que es necesario plantear en contraposición a las anteriores es si tales actores e instituciones locales tienen las capacidades necesarias para participar e intervenir en el diseño e implementación de lineamientos regionales. En el caso de la investigación que viene realizando Oliart, por ejemplo⁵, es notorio que los organismos intermedios de las zonas estudiadas enfrentan una serie de limitaciones en cuanto a dichas capacidades, a lo que se agrega la existencia de corrupción e ineficiencia en la gestión educativa. Entonces, no es suficiente con abogar por una mayor participación de organismos intermedios e instituciones locales, sino que es necesario atender a las capacidades que presentan, desarrollar las que requieren e identificar los actores e instituciones no necesariamente estatales que tienen tales capacidades y pueden contribuir con el proceso de diversificación. No en todas las regiones encontraremos al mismo

4. Ello por cierto nos recuerda que toda acción conducente a la descentralización educativa debe hallarse enmarcada en un proceso más amplio de descentralización del Estado, como nos lo recuerdan diversos autores (Iguñiz 1999, 2000; Foro Educativo 1992).

5. Investigación en curso para el Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales.

grupo de actores con las mismas capacidades, por lo que es necesario poder identificar entre ellos quiénes están en condiciones de hacerlo. Ello nos remitirá a configuraciones distintas en cada región, ya que no se puede proponer *a priori* quiénes deben participar y quiénes no.

Sin duda, estamos frente a opciones que no garantizan un inmediato y efectivo proceso de descentralización. La normatividad vigente que otorga mayor autonomía a los centros educativos (como la R.M. 0016) no está siendo aprovechada en su totalidad (Paiba 2000; Iguñiz 2000) y ello está relacionado a las capacidades (o la falta de ellas) para hacerlo, a las lógicas dominantes de los actores y a las condiciones concretas para lograrlo, aspectos a tener en cuenta y a desarrollar antes de implementar mayores cambios.

Sin embargo, la permanencia de una actitud centralista desde la sede central que insista en tomar la mayor cantidad de decisiones posibles desde Lima, contribuye muy poco al inicio de este proceso y de una efectiva descentralización. Como se ha señalado con base en otros procesos en América Latina (Iguñiz 2000), un aspecto clave en los procesos de descentralización ha sido que el Estado central sea más fuerte en sus iniciativas para impulsarlos. Sin una decisión política clara al respecto, no logra desarrollarse las capacidades y actitudes necesarias para dar sustento a tal proceso. Como bien señala Iguñiz (2000), “los procesos de centralización extrema o la existencia de poderes que sustituyen la participación de las poblaciones generan procesos de pérdida de capacidad de iniciativa y de acumulación de experiencia y responsabilidad” (4). Es entonces necesaria una mayor apertura desde el nivel central para permitir el desarrollo de tales capacidades y experiencias.

DESDE LA ESCUELA: UNA EXPERIENCIA DE INVESTIGACIÓN-ACCIÓN

Viremos ahora el eje de nuestra atención y descendamos al otro vértice del sistema educativo, aquel en el que transcurre la cotidianidad del acto educativo: la escuela. Una escuela en particular, sus maestras, las escuelas y los maestros vecinos. En ella vengo realizando una investigación sobre la cultura escrita en la escuela y la comunidad. Para responder a diversos problemas detectados, un enfoque de investigación-acción me permitió trabajar durante los meses de junio y

julio, entre otras cosas, la propuesta general diseñada para la sede central, desarrollada en un formato tipo manual, de modo que los profesores pudieran hacer uso de ésta.

¿Por qué descender radicalmente de un nivel al otro? Si volvemos al gráfico 1, recordaremos que a pesar de los múltiples niveles que se establecen para la construcción del currículo y para su necesaria diversificación, en la gran mayoría de los casos nos encontraremos que entre el primer nivel y el último, entre la ECB y la programación de aula que hace el maestro, no hay más que un gran vacío.

Es el caso de esta escuela que, por lo demás, no es un caso único. De ahí mi interés por analizar qué consecuencias tiene este vacío, qué significa el que en el estado actual de las cosas el peso de la diversificación y adaptación del currículo recaiga prácticamente y de modo casi exclusivo en los docentes, así como reflexionar por las formas en que ellos enfrentan esta situación y las herramientas con las que cuentan para tal fin.

Debo reconocer que entre los maestros de esta y otras zonas en las que he trabajado, la idea de la diversificación y la necesaria adecuación de los aprendizajes al contexto de alumnos y alumnas rurales está bastante extendida, al menos en el nivel de los discursos. Sin embargo, en el de las prácticas puede observarse que los maestros escasamente actualizan este discurso. En efecto, en una investigación anterior en la zona andina sobre el uso de los libros recientemente donados por el Ministerio de Educación (Ames 2001), los maestros argumentaban como una de las razones para el poco uso que hacían de ellos, el que estos no se referían al contexto local del niño y la niña rurales. Los referentes escritos y las ilustraciones presentaban cosas ajenas al contexto, como un helado o un semáforo, por señalar algunos de los ejemplos recibidos. Más allá de lo discutible de esta afirmación, el hecho es que los maestros se mostraban críticos con los contenidos de los textos, pero en el contenido de sus lecciones lo que hacían finalmente era presentar temas aún más ajenos a la experiencia de los niños, de una manera igualmente ajena a sus formas de aprendizaje y en algunos casos en una lengua distinta a la que los niños utilizaban para comunicarse. Los escasos intentos por diversificar tenían el común denominador de tomar, de modo superficial, elementos de la cultura local, usando productos de la zona como

referencia para los problemas de matemática, la formación de oraciones, la confección de herbarios, o danzas locales que reinventaban para las ocasiones festivas del calendario cívico escolar. Sin embargo, más allá de ello, eran pocos los intentos por incluir verdaderamente y de modo más significativo la cultura y experiencias de los niños y niñas.

Lamentablemente, pocos son los elementos que los maestros y maestras tienen consigo para abordar con mayor éxito esta tarea. Formados para una realidad monogrado⁶ en todos los casos y monolingüe en la mayoría, hacen un gran esfuerzo por adaptar lo aprendido a una realidad muy diferente (o por que esa realidad encaje en lo que aprendieron como el “deber ser”). Si a las duras condiciones de su trabajo y los sueldos bajos que reciben, que abonan una menor motivación, así como el aislamiento al que están sujetos al trabajar en comunidades dispersas y en centros educativos unidocentes –o con dos o tres profesores para todos los grados–, unimos el hecho de que la formación académica que reciben los prepara poco y mal para enfrentar los varios retos que supone el trabajo pedagógico (véase, por ejemplo, Oliart 1996). Así entenderemos mejor que muchas veces las herramientas con las que cuentan son insuficientes.

Esto se pudo observar en las prácticas docentes en la escuela que mencionaba líneas arriba. Las tres profesoras que atendían la primaria recibieron la propuesta para la atención de aulas multigrado en las que habían participado previamente. Dos de ellas tenían algunos años trabajando en aulas multigrado y la tercera enfrentaba por primera vez este tipo de aulas, desorientada, por cierto, sobre cuál sería la mejor forma de trabajar con los dos grados que le correspondían. Por ello, recibieron con agrado el material, consideraron que les sería muy útil para su trabajo... pero no lo leyeron.

En el marco del proceso de investigación-acción, las profesoras se reunían conmigo dos veces por semana: primero para determinar un

6. Hasta 1997 existía solo un curso en el currículo de formación docente que hacía referencia al manejo del aula multigrado (Tecnología de la Escuela Unitaria). Luego de los cambios introducidos a partir de ese año, el curso desapareció. Los maestros son formados básicamente para desempeñarse en un aula monogrado, aunque la gran mayoría de ellos empezará su carrera magisterial en una escuela multigrado. En este sentido, aun la existencia de un solo curso resulta bastante insuficiente para prepararlos para esa realidad.

problema, discutir sus posibles alternativas de solución y diseñar una clase adaptable a diversos grados y niveles y segundo para, luego de haberla realizado, evaluar la actividad introducida.

Durante estas reuniones hice uso explícito, en varias ocasiones, de las propuestas y recomendaciones contenidas en el material entregado, les mostré dónde podían encontrar la información que estábamos revisando y qué contenía cada fascículo. Participaban activamente en estas reuniones y reconocían conocer varias de las cosas que contenía la propuesta (aunque no las pusieran siempre en práctica) y desconocer otras, por las que mostraban curiosidad y entusiasmo. Sin embargo, reconocían que fuera de tales reuniones no leían el material. Interesada por saber si el formato era inadecuado o los términos muy complejos, pregunté varias veces al respecto, pero encontré siempre la misma respuesta: no leían porque no tenían costumbre de leer, les costaba concentrarse, recordaban su época de estudiantes como la única en la que habían leído de modo constante, pero para su trabajo leían poco y básicamente las enciclopedias de las que sacaban los contenidos para sus clases.

Esta situación no era del todo nueva, pues el estudio anterior (Ames 2001) había arrojado información semejante, así como otros estudios que señalaban que “los maestros rurales leen poco y desisten de la aplicación de formatos, guías o manuales que requieran varias horas para su revisión fuera del tiempo de trabajo en las aulas o las escuelas” (UNICEF, 2000, p. 7). Justamente por ello, privilegiamos el trabajo en reuniones colectivas y de aplicación práctica, tipo taller. Sin embargo, lo que sí resultó nuevo fue verificar el poco espacio que tiene la discusión pedagógica entre las maestras en cuestión. En efecto, fuera de las horas en las que las cuatro nos reuníamos, el tema pedagógico no era tema de conversación entre ellas. Esto me llamaba la atención puesto que, como en muchas comunidades rurales, las maestras permanecen en ellas durante toda la semana y tienen las tardes libres, ya que, como señalan, no hay mucho que hacer en el pueblo. Podrían, pues, usar una parte de este tiempo para hablar de los problemas que encuentran y sus posibles soluciones. Tales problemas, inquietudes y soluciones existían, como pude comprobar a lo largo de nuestras reuniones, en las que las profesoras compartían sus experiencias en esta y otras escuelas; reflexionaban en torno a las

decisiones que tomaban, opinaban sobre las situaciones que presentaban las otras y sugerían caminos para enfrentarlas. Pero este proceso sólo se daba por la presencia de un agente externo (la investigadora) que las convocaba para tal fin y que de alguna manera neutralizaba las inseguridades y celos entre ellas.

En efecto, al parecer esta dificultad para consultarse entre ellas tenía que ver también con sus relaciones al interior de la escuela, con sus distintas posiciones de poder (directora, docentes), sus diversas credenciales académicas (titulada, no titulada) y su experiencia laboral (antigüedad, experiencia). No parecía sencillo para ellas recurrir a una de sus colegas para resolver dudas sobre la actividad pedagógica, en tanto podía interpretarse como un menor conocimiento y competencia profesional. Por tanto, el trabajo se realizaba de modo aislado: cada una desarrollaba su programación por separado y entregaba cada mes la unidad de aprendizaje correspondiente a la dirección.

En visitas a otras escuelas pude comprobar que esta no era una práctica exclusiva de aquella en la que me encontraba. Cuando el centro educativo realiza una visita a otro, en una comunidad vecina, los profesores de las distintas escuelas tienen oportunidad de conocerse y dialogar, pues pasan buena parte del día juntos, mientras los niños realizan competencias deportivas. Sin embargo, en ninguna de estas visitas los profesores aprovechan para hablar de sus experiencias en el aula. Este tema es el gran ausente en sus conversaciones. Hablan de temas sociales o gestiones burocráticas que deben hacer en las USE o DRE, de conocidos comunes o anécdotas varias.

En esta zona, por cierto, no funciona ninguna red de maestros o grupos de interaprendizaje, experiencias que al parecer han resultado exitosas en otros ámbitos, tanto fuera como dentro del país⁷. En general, la bibliografía al respecto enfatiza la necesidad de constituir

7. Al respecto, puede consultarse la amplia bibliografía sobre el caso de la Escuela Nueva en Colombia (por ejemplo, Schiefelbein 1993; Reimers 1993; Pscharopoulos 1992; Rosin 1993). En el Perú, UNICEF ha venido impulsando redes de maestros en diversos lugares del país: Ayuda en Acción y Fe y Alegría, en Cusco. Asimismo, ha constituido redes en las zonas en las que trabaja, y el IPP ha formado círculos de autoeducación docente. Desde el Ministerio de Educación, la Udece (Unidad de Descentralización de Redes Educativas) y la Udena (Unidad de Defensa Nacional) vienen desarrollándose grupos de interaprendizaje en algunas zonas del país.

tales redes como mecanismos para superar el aislamiento de los profesores, mejorar su trabajo y volver más eficiente la gestión (Sepúlveda, 2000; Montero *et al*, 2001). Más aún, la idea es que estas redes se constituyan en una estrategia de “cualificación” de los docentes; es decir, que “a través de distintos proyectos (los maestros) se apropien de su trabajo, lo documenten, lo piensen y se piensen a sí mismos en relación con su oficio, con la sociedad, el conocimiento, la cultura” (Martínez y Unda 1995, cit. por Cuba 2000).

Iguñiz (2000) enfatiza para el caso rural que las escuelas (pequeñas y) dispersas no tienen la capacidad de generar posibilidades de formación, de complementariedad, de enriquecimiento de los docentes y de producción y administración de los recursos, como podría ocurrir en una escuela polidocente completa y que, por ello, en su caso es necesaria la conformación de redes o núcleos que las pongan en contacto. El caso presentado parece enmarcarse dentro de este balance. Las profesoras no logran constituir entre ellas un grupo en el cual puedan reflexionar sobre su práctica pedagógica y usarlo como una estrategia de desarrollo profesional.

La conformación de redes podría dinamizar este proceso para el que, como ya señalé, existen inquietudes, intereses, preguntas y problemas por resolver. Sin embargo, me parece importante resaltar que tales redes no tendrán un funcionamiento óptimo de no involucrar a los maestros de manera activa y concreta. Dadas las prácticas observadas, es necesario un elemento que dinamice el funcionamiento de la red –un(a) promotor(a) o coordinador(a)–, al menos en una primera etapa, o de lo contrario las reuniones de maestros pueden convertirse en otro evento social, como se observa en las visitas mutuas que realizan.

Y digo en una primera etapa, puesto que una vez que las redes sean parte de la práctica docente y los maestros encuentren en ellas un espacio de trabajo y reflexión conjunta, su sostenibilidad será mayor. Esto lo sugiere la experiencia del NEC de Ccorao (Cusco), del que he tenido referencia en diversas oportunidades entre 1996 y el 2001 y que me llamó la atención justamente por mantenerse en funcionamiento desde la reforma del gobierno velasquista, agrupando hasta el día de hoy a unos ochenta maestros de las escuelas de la zona. En sus reuniones, ellos comparten el trabajo de programación curricular

entre varios docentes a cargo de un mismo grado o nivel en sus respectivas escuelas⁸. Desconozco si las discusiones involucran también elementos de pedagogía y metodología en el aula, aunque al parecer estos elementos están mayormente cubiertos a través de la oferta de capacitación del Plancad en la zona.

Estas experiencias contrastantes sugieren que siendo necesario y fundamental mantener la capacidad de iniciativa de los profesores, no puede recaer en ellos todo el peso del trabajo metodológico y de diversificación curricular, especialmente si no cuentan con las herramientas necesarias para realizarlos adecuadamente. El encontrar en un grupo de maestros los referentes y elementos necesarios para pensar y mejorar su propio trabajo puede ser una gran posibilidad de crecimiento profesional. Pero es necesario considerar también cuáles son los elementos que permiten el éxito y la continuidad o, aun, el origen de tales grupos. Quiénes pueden, por ejemplo, contribuir a dinamizarlos, desde niveles intermedios como los organismos del sector o las ONG que vienen trabajando con ellos los planes de capacitación docente. Y, sin duda, el atender los vacíos que viene dejando la formación magisterial también resulta una tarea urgente que debe plantearse desde los niveles central y local.

REFLEXIONES FINALES

He presentado brevemente diversos elementos que surgieron en el trabajo con la institución educativa, tanto en el nivel de la sede central cuanto en el del centro educativo rural. En el camino, el papel del nivel intermedio se ha revelado de importancia fundamental, no solo para la gestión y administración descentralizada de la educación, sino también, y en este caso, como instancia para pensar la descentralización pedagógica y la diversificación curricular. Hemos podido ver que a pesar de la normatividad que otorga a los organismos intermedios ingerencia para los procesos de diversificación curricular, en gran medida la sede central aún mantiene el poder de decisión y la facul-

8. Referencias proporcionadas por el profesor Julio Mora, C.E. Llaquepata, integrante del NEC Ccorao.

tad de seleccionar los procedimientos y contenidos que deberían pasar justamente por tal proceso de diversificación.

En la breve mirada por el panorama de los organismos, instituciones y actores de nivel intermedio, reconocemos entre ellos un grupo de referencia que puede contribuir significativamente a contextualizar en el ámbito local las capacidades que el sistema educativo busca desarrollar en los niños y las niñas peruanos. Reconocemos también que hay aún muchas barreras. Quizás la más importante de ellas sea el todavía precario desarrollo, en muchos de los docentes, de las capacidades necesarias para llevar adelante este proceso. Sin embargo, sin la posibilidad de participar más activamente en el proceso de toma de decisiones, al menos de forma gradual, el desarrollo de tales capacidades y experiencias no será posible.

Más aún: ante la ausencia de un papel más activo en términos pedagógicos (y no meramente administrativos) de este nivel intermedio, encontramos que los maestros cargan solos con el peso de la diversificación y la puesta en práctica de las nuevas propuestas educativas, tareas para las que muchas veces se encuentran insuficientemente preparados. Sin negar el papel fundamental del maestro en el trabajo propiamente pedagógico, y sin ninguna intención de recortar su capacidad de iniciativa, lo cierto es que él requiere también de apoyo e insumos que no puede producir totalmente por sí solo. Y, al parecer, tampoco en el pequeño universo de la escuela multigrado. Requiere, para su propio desarrollo profesional y para enfrentar con éxito las exigencias de su trabajo, de mayores espacios que le permitan reflexionar sobre su práctica, sobre sus dudas y problemas y sobre sus hallazgos. Un espacio de ese tipo lo podrían constituir las redes de maestros o círculos de interaprendizaje. Sin embargo, tampoco debe verse en estas redes una panacea que surtirá efecto inmediato. El caso de la escuela presentada muestra que, a pesar de la cercanía física y la disponibilidad de tiempo de un grupo de docentes, el tema pedagógico no ocupa un lugar de reflexión predominante, más allá del dictado y la preparación individual de las clases. Ponerlo en el centro de la discusión requerirá ser conscientes de la densidad de las relaciones sociales que los unen y los separan, y quizás de la necesidad de un animador(a) al interior del grupo que dé origen y dinamice este proceso. También de la existencia de las condiciones materiales

necesarias para el funcionamiento de dicho grupo (tiempo, transporte, estímulos, continuidad, etcétera).

Espero que esta intervención en torno a dos experiencias muy acotadas, que aborda apenas algunos de los muchos elementos a tomar en cuenta para una efectiva descentralización educativa, tenga al menos el mérito de mostrar algunas de las dimensiones concretas del problema y la urgencia de resolverlo.

BIBLIOGRAFÍA

AMES, Patricia

- 2001 *¿Libros para todos? Maestros y textos escolares en el Perú rural*. Lima: Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales/Instituto de Estudios Peruanos.

CUBA, Severo

- 2000 “La descentralización educativa: Proceso de empoderamiento de los actores locales”, en *La descentralización de la educación: Un análisis urgente*. Lima: Tarea.

FORO EDUCATIVO

- 1992 *Descentralización educativa*. Lima: Foro Educativo.

IGUIÑIZ, Manuel

- 2000 “Propuestas sobre la descentralización educativa”, en *La descentralización de la educación: Un análisis urgente*. Lima: Tarea.
- 1999 “Descentralización en educación”, en *La descentralización de la gestión de los servicios de educación y salud en el Perú: Una mirada panorámica*. Lima: ESAN/USAID.

IGUIÑIZ, Manuel y Daniel DEL CASTILLO

- 1995 *Materiales para pensar la descentralización educativa*. Lima: Tarea.

MONTERO, Carmen; Patricia OLIART; Patricia AMES; Zoila CABRERA y Francesca UCCELLI

- 2001 *La escuela rural: Estudio para identificar modalidades y prioridades de intervención*. Lima: Ministerio de Educación-MECEP. Documento de Trabajo N° 2.

PAIBA, Manuel

- 2000 “El proyecto gubernamental de descentralización educativa y sus implicancias para el personal docente y las instancias administrativas del Ministerio de Educación”, en *La descentralización de la educación: Un análisis urgente*. Lima: Tarea.

UNICEF

- 2000 *Retos de la educación en las escuelas multigrado rurales*. Documento de trabajo.

FLUJOS DE INFORMACIÓN EN ÁREAS RURALES: PUNTO DE PARTIDA PARA INTERVENCIONES CON TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

Juan Fernando Bossio

Esta ponencia busca abrir un debate sobre las estrategias de comunicación con la población rural. Haremos esto a partir de presentar cómo entendemos que funcionan los sistemas de intercambio de información y comunicación entre la población rural; plantearemos asuntos a tomar en cuenta para el debate posterior sobre qué es lo que no funciona desde afuera de la población rural –o sea, desde los proveedores de información–, y terminaremos proponiendo un esquema de provisión de información para el desarrollo rural. Fundamentalmente, apoyamos nuestros conceptos acerca de los sistemas de información en áreas rurales en una investigación realizada en Combayo, Cajamarca, entre enero y abril del 2001, en anteriores investigaciones sobre sistemas de información entre pobres urbanos, y necesidades y proveedores de información en Cajamarca (1998), y en experiencias de aplicación de Tecnologías de Información y Comunicación para el Desarrollo.

La investigación realizada en Combayo es parte de un estudio comparativo llamado “Developing Appropriate ICTs”, dirigido por la Universidad de Reading de UK. Esta investigación buscó dos cosas: en primer lugar, desarrollar una metodología que combine herramientas cuantitativas y cualitativas, entrevistas cerradas y talleres participativos, herramientas textuales y gráficas, con el objetivo de conocer flujos de comunicación y necesidades de información en áreas rurales; en segundo, desarrollar esquemas que promuevan intervenciones apropiadas de implementación de Tecnologías de Informa-

ción y Comunicación (TIC) a partir de este conocimiento de los flujos de información.

Conociendo cómo funcionan los intercambios de información en las zonas rurales, sabremos también qué estrategias de comunicación no funcionan cuando se quiere transferir, alcanzar, comunicar o facilitar el acceso a información (especialmente información tecnológica), y cómo modificarlas o mejorarlas. Estamos convencidos de que los principales problemas ligados al acceso a información apropiada en el campo no son básicamente tecnológicos (por ejemplo, conectividad) sino comunicacionales, y que resolver los errores de comunicación nos dará la capacidad de resolver los problemas tecnológicos de manera apropiada.

INTRODUCCIÓN

El discurso sobre las grandes transformaciones posibles gracias a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) se nos presenta como el “gran relato” posmoderno. Estos cambios supuestamente incluyen beneficios para todos; sin embargo, no se ve con claridad cómo podrían realmente mejorar las condiciones de vida de los más pobres. Las TIC no son positivas ni negativas, tampoco neutras; depende del contexto cuál sea su influencia sobre el desarrollo: contribuir al empoderamiento de los pobres o profundizar las diferencias sociales.

Intermediate Technology Development Group (ITDG), la institución que patrocinó la investigación y las experiencias de proyecto que le dan base a esta presentación, busca aplicar soluciones prácticas para la pobreza mediante el uso de tecnologías apropiadas desarrollando las capacidades de las personas para que puedan tener mayor control sobre sus vidas. El trabajo que realizamos en torno de las TIC para el desarrollo en ITDG se basa en la idea de utilizar la información como recurso para dar poder sobre sus vidas a quienes no lo tienen.

Uno de los hitos más importantes en nuestro trabajo en TIC fue el proyecto InfoDes¹, ejecutado por ITDG en Cajamarca entre 1998 y marzo del 2001. Para este proyecto realizamos un estudio de base

1. Véase <http://www.infodes.org.pe/>

que buscó conocer necesidades y demanda de información para el desarrollo, su consumo de acuerdo con los formatos en que es presentada, y la oferta de información a través de los canales identificados. Esta investigación buscó identificar un mercado² de información y no lo encontró; en su lugar identificó un conjunto de necesidades de información así como una serie de proveedores de información³ más o menos formales.

Hemos realizado diversas investigaciones sobre sistemas de información y conocimiento en las que se ha encontrado que el acceso a información de los pobres tanto urbanos cuanto rurales se da en *forma horizontal a través de redes sociales*, que para ello existen *espacios de comunicación* como mercados, reuniones sociales u organizaciones de base, y que la principal forma de acceso a información es la *observación*. Encontramos también que los *flujos de información dependen del tópico o tema* y que puede identificarse “informantes clave” o *intermediarios de información* que articulan ciertos flujos de información.

Esta experiencia es la que nos calificó para realizar la investigación cuyos resultados son la base de la ponencia que presentamos sobre flujos de información en el área rural. En primer lugar vamos a presentar algunos alcances conceptuales sobre flujos de información, dónde y cómo funcionan, información apropiada, formatos adecuados y condiciones de acceso a información. A la luz de estos conceptos exponemos un resumen de la investigación hecha en Combayo: metodologías utilizadas, hallazgos más interesantes y primeras conclusiones. A partir de lo expuesto planteamos recomendaciones generales para mejorar la comunicación con y en el área rural y definir nuevos derroteros de investigación en el tema.

2. Consideramos que no existe propiamente un mercado de información cuando esta no tiene valor de cambio, como sucedía en Cajamarca o sucede en áreas rurales. Ciertamente, la información tiene un valor de uso asociado a un bien o servicio que sí tiene valor de cambio. En la parte más capitalista de nuestra sociedad sí existe un mercado de información; por ejemplo, APOYO S.A. vive de vender información, como lo hacen servicios muchos más *chicha* como el *Infomatodo* en el Centro de Lima.

3. Incluimos dentro de esta categoría a todos aquellos que como parte de su actividad proveen información, aunque su finalidad no sea el proveerla sino solo un subproducto.

FLUJOS DE INFORMACIÓN EN ÁREAS RURALES

En áreas rurales de Cajamarca, como Combayo, no ha habido mayor cambio tecnológico en los últimos años, a pesar de la inversión en asistencia técnica, entrenamiento, capacitación y extensión. Pensamos que la causa es principalmente un problema comunicacional, ligado a cómo transmiten la información para el cambio tecnológico quienes la promueven⁴; las fallas en esta transmisión de información se deben a la desvalorización del conocimiento local y el desconocimiento de los sistemas de conocimiento e información campesinos. Son estos sistemas los que permiten la conservación y recreación de las tecnologías tradicionales y los que pueden permitir el cambio tecnológico. En términos de TIC, el problema básico no es de conectividad sino de estrategias de comunicación, lo que no quiere decir que la falta de conectividad no sea un problema serio.

Respecto de los flujos de información en áreas rurales se presenta a continuación una serie de reflexiones, en primer lugar sobre las características de los flujos de información, luego sobre espacios sociales de acceso a información y, finalmente, sobre el concepto de información apropiada.

CARACTERÍSTICAS DE LOS FLUJOS DE INFORMACIÓN

Existen dos características principales de los flujos de información en el área rural: gran importancia de la confiabilidad de la fuente de información y que el proceso de conocimiento o internalización de la información es básicamente práctico.

La economía campesina es sumamente vulnerable al clima y plagas, y los campesinos están, normalmente, acoplados tecnológicamente a esta situación; la combinación de cultivos no es solo útil por la estacionalidad en la producción y por una nutrición mejorada por la mezcla de alimentos, sino que es la forma más eficiente de combatir riesgos climáticos o biológicos. De producirse fenómenos dañinos, tales como plagas o heladas, estos afectan a una menor cantidad de

4. A los que, desde un enfoque preocupado por la circulación de información, llamamos proveedores de información.

cultivos o en diversos grados, con lo que se reduce el riesgo a pérdidas totales. Esta gestión de riesgos es la que los hace resistentes al cambio tecnológico: cuentan con un paquete tecnológico que les permite manejar adecuadamente el riesgo climático y biológico. Para realizar cambios tecnológicos necesitan primero confiar en que el cambio propuesto conservará las mismas condiciones de seguridad del anterior paquete para luego interesarse, por ejemplo, en las promesas de mayor rendimiento y en la comercialización exitosa. Muchas veces prefieren mantener una situación de bajos ingresos, porque al hacer un cambio de rubro o innovación tecnológica, el campesino no arriesga el capital de una pequeña empresa a cambio de la ilusión de un gran rédito económico; arriesga su supervivencia y la de su familia, y por ello necesita seguridad sobre los efectos del cambio antes de ejecutarlo.

La seguridad solo puede apoyarse en información creíble y apropiable, razón por la cual esa información debe venir de fuentes confiables y respetables, y preferentemente debe obtenerse de forma práctica: por experiencia o cuando menos por observación. Los flujos de información que funcionan en el campo, en la familia o el grupo de amigos, por ejemplo, se basan en la confianza y el respeto. Son estas las condiciones básicas del interlocutor del que se recibe información para ser utilizada; de lo contrario, el “sí, ingeniero” es solo una fórmula de cortesía. El compartir códigos de lenguaje y comunicación le da confiabilidad a la fuente.

La información técnica es obtenida principalmente a través de la observación y luego oralmente, mientras que la información escrita es apenas tomada en cuenta. El proceso por el que la información —particularmente en lo referido a información técnica— se convierte en conocimiento⁵, empieza con la experimentación de aquello que se ha conocido por observación y sigue con la réplica. Este conocimiento es el que las personas luego comparten con sus pares⁶.

5. Es decir, aquella información que se posee, que es manejable y útil para resolver problemas definidos en la agenda propia e internalizada.

6. Estrictamente, lo que comunican las personas son datos organizados como información, ya sea en contextos rurales o urbanos, ricos o pobres. Lo que queremos señalar es que en el campo usualmente no transmiten información que hayan oído o leído sino la que han probado. Esto es radicalmente distinto frente a los hábitos de la población urbana, más aún de la más educada.

Este acceso práctico a la información se muestra en la principal manera de obtener información sobre técnicas usadas fuera del lugar de residencia, que es por la migración laboral o comercial.

Las estrategias de desarrollo tecnológico rural que hemos visto funcionar combinan o utilizan creativamente parte de los elementos presentados: capacitaciones orales y prácticas reforzadas con folletos gráficos, vídeos y programas de radio, programas de visitas o intercambio de experiencias entre campesinos o desarrollo participativo de tecnologías. Todas estas iniciativas contribuyen a hacer apropiable la información técnica externa al campesino, pero no siempre incorporan el saber local.

ESPACIOS SOCIALES DE ACCESO A INFORMACIÓN

El acceso a información se da en diferentes espacios. Entre los más importantes están las redes sociales como la familia o la red de amigos, ciertos espacios de comunicación como mercados, reuniones de organizaciones de base o fiestas y las relaciones con agentes externos de distinto tipo. Los dos primeros son relaciones horizontales, lo que permite un fácil entendimiento mutuo. Todos estos espacios se hacen posibles gracias a medios o facilidades de comunicación, como la radio, los caminos y el teléfono.

REDES SOCIALES

Las redes sociales se afianzan en lazos familiares, vecinales, amicales o de respeto. Ser parte de redes sociales es una de las estrategias de supervivencia principales tanto en ámbitos urbanos cuanto rurales.

La familia es el punto de partida donde se origina y fluye la información y comunicación; allí se comparte información, conocimientos, experiencias y recursos; esta puede ser fuente de información general, asuntos tecnológicos y económicos específicos. La familia proporciona el conocimiento y la base de información para la reproducción de la relación con el ambiente. Además, la familia puede ser una fuente de información tecnológica innovadora, fundamentalmente en casos de migración. Los migrantes son fuentes

de información externa porque ellos han obtenido tal información y conservan la confianza de sus redes sociales. Los familiares que viven en las ciudades más conectadas son los que mayor posibilidad tienen de facilitar información que contribuya a cambios tecnológicos u organizativos.

Las mujeres tienen gran participación en los flujos de información local, pero menos en flujos de información con el exterior, debido a los roles de género que hacen que estén más ligadas a la casa. Las personas mayores son otra fuente tradicional de información. Ellas están a cargo de la conservación y diseminación del conocimiento relacionado con el ambiente, como tecnologías y medicina tradicional.

Los vecinos son una fuente de información inmediata y permanente. Comparten gran cantidad de intereses con sus vecinos y pueden ser fuente de información siempre accesible. Por lo general los hombres se relacionan con sus vecinos hombres, mientras las mujeres se relacionan con sus vecinas mujeres.

En conclusión, puede afirmarse que estas redes permiten un flujo adecuado de información que disemina el conocimiento acumulado por la comunidad y la información que llega a entrar desde fuera. El problema es que quienes pueden hacer de puentes entre las fuentes de conocimiento técnico externo y las redes locales no siempre pertenecen a estas redes ni encuentran cómo integrarse a ellas.

ESPACIOS COMUNICACIONALES

Los mercados o ferias son una de las fuentes más importantes de información y comunicación en áreas rurales. El mercado no solo es un lugar para intercambiar productos; es también un lugar para intercambiar datos, información y conocimiento. Este intercambio de información entre los campesinos y comerciantes, pero principalmente entre los campesinos, es de gran importancia para el proceso de cambio tecnológico. La feria se realiza una vez por semana en cada pueblo más o menos importante; ese día las personas de los caseríos pequeños del área de influencia del pueblo y comerciantes de las ciudades confluyen en ese mercado y es ese el momento de la semana que aprovechan más intensamente para intercambiar información y conocimientos.

Las organizaciones de base reúnen a la población de acuerdo con determinados intereses y normalmente favorecen el intercambio de información sobre dichos intereses. Pero al ser un espacio de comunicación habitual, también articulan el intercambio de conocimientos y saberes. Los flujos de información dentro de las organizaciones son más eficientes cuando la organización se encuentra más desarrollada, es decir, cuando la organización está más consolidada y tiene procedimientos establecidos. El que ciertos flujos de información estén ya definidos ayuda también a evitar el ruido. Cuando el gobierno local está abierto a la participación ciudadana funciona también como espacio comunicacional, tal como la organización de base.

Las fiestas o reuniones sociales de distinto tipo son también espacios que permiten el intercambio de información y saberes. Estas reuniones suelen ser motivo de encuentro entre personas que no se ven en mucho tiempo u ocasión de motivar el retorno momentáneo de migrantes que –como ya dijimos– usualmente traen consigo valiosa información.

PROVEEDORES DE INFORMACIÓN

Existen muchas instituciones trabajando en áreas rurales, como ONG, oficinas gubernamentales y empresas privadas; todas ellas son normalmente una fuente importante de información. Las relaciones más fuertes están dentro de la localidad con el personal local de estas instituciones; las posibilidades de contacto con instituciones alejadas son pequeñas y dependen de habilidades relacionales no desarrolladas en ámbitos rurales.

El centralismo repetido hasta el hartazgo en cada capital –sea provincial, distrital o de centro poblado– marca la relación con los “agentes externos”. El Estado y muchas veces las empresas privadas y ONG se organizan en burocráticos círculos concéntricos que alejan a los pobladores rurales de la posibilidad de resolver eficientemente sus trámites; observar el centralismo es importante para entender los flujos de información.

Por otro lado, las instituciones educativas o de investigación cuentan con información que podría ser valiosa para pobladores rurales, pero no están preparadas para hacerla llegar apropiadamente.

PUENTES ENTRE LA INFORMACIÓN EXTERIOR Y LOS SISTEMAS LOCALES

Como decíamos más atrás, el que migra sirve como fuente de información externa: porque han obtenido esa información y porque gozan del reconocimiento de los miembros de sus redes sociales. También son o pueden hacer de puentes entre el exterior y la comunidad los líderes de la comunidad y los jóvenes. Los líderes son líderes, en parte por jugar este rol de puente; ellos averiguan cosas en las instituciones de la ciudad, consiguen folletos, van a capacitaciones, etcétera. El gobierno local, las directivas de las organizaciones de base y algunos individuos forman este grupo de personas que pueden ser facilitadores de información.

Los jóvenes no parecen ser aprovechados para esta función de puente. Ellos están pensando más en migrar, mientras que los mayores no necesariamente los escuchan, pero tienen una importante característica: ellos aprenden más rápido y reciben más fácilmente la información externa; podrían ser mejor aprovechados para mejorar la obtención de información externa.

MEDIOS Y FACILIDADES DE COMUNICACIÓN

La radio es el medio de comunicación en las áreas rurales y una fuente de información variada. Sin embargo, los programas de radio que buscan proporcionar información técnica son normalmente aburridos y usan idioma técnico, por lo que no alcanzan su objetivo. Allí donde se tiene acceso a la televisión se la usa para entretenerse y no como una vía para alcanzar información interesante como la radio. La disponibilidad de teléfono en áreas rurales es muy baja y su difusión es necesaria. El uso de alternativas baratas, como las radios HF, es mínimo.

El papel del transporte en los flujos de información rurales es muy importante pues configura la posibilidad de acceso a información externa. El uso de medios de transporte está también determinado por el género y produce más diferencias de género: las mujeres tienen menor capacidad para movilizarse que los hombres, y esto las aísla más.

INFORMACIÓN APROPIABLE

Las necesidades de información dependen de las necesidades prácticas; por ello se relacionan fuertemente con las actividades principales: la agricultura (semillas, sistemas de la irrigación, insecticidas), ganadería y comercio; así como salud y nutrición para las madres de familia. Grupos de personas –como las organizaciones de base– tienen necesidades de información directamente relacionadas a sus intereses comunes.

La información que circula por los flujos de información locales se caracteriza por tener contenido relevante, ser oportuna, ser demostrada práctica u oralmente, venir de una fuente confiable y habitual, y estar en el lenguaje y códigos de uso cotidiano; por ello responde al contexto y necesidades sentidas de quien consulta. Es decir, es la propia información que circula por los propios sistemas locales y tradicionales.

Para que la información externa sea apropiable y pueda ser apropiada, debe tener contenido relevante, ser oportuna, accesible, estar en formatos manejables y comprensibles. Los canales por los que se brinde acceso deben ser comunes, y el lenguaje, de uso cotidiano. Los sistemas de información son adecuados si facilitan el acceso a información apropiada de manera fluida y eficiente.

La información se transmite sobre todo oralmente; por lo general no se tiene acceso a información escrita útil. Las personas alfabetizadas no suelen leer, por no tener acceso a material escrito de su interés, y muchos terminan convirtiéndose en analfabetos funcionales. El vídeo es un excelente medio de comunicación con campesinos, poco usado por los costos de realización y las dificultades de difusión. Las alternativas audiovisuales también son poco utilizadas.

FLUJOS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN COMBAYO

Combayo es un centro poblado en la provincia de Cajamarca, distrito de La Encañada, a unos 35 km de la ciudad de Cajamarca, una hora y media a dos de viaje por lo accidentado del camino; para llegar desde Combayo a la capital distrital es necesario pasar por Cajamarca. Es un valle interandino a más de 3000 msnm, un área de

206,8 km², densidad de 32,6 hab/km. Incluye veintidós caseríos, que tienen unos 7000 habitantes. Consideramos a este centro poblado bastante similar al resto de áreas rurales en Cajamarca. Es necesario tener en cuenta que los campesinos de la sierra norte tienen diferencias importantes con los del centro y sur respecto de la comunicación e información: hablan español como lengua materna y no se organizan en comunidades campesinas. Cualquier generalización a partir de la investigación debe leerse teniendo esto último en cuenta.

METODOLOGÍA

Se realizó una combinación de experiencias y aproximaciones buscando tener un conocimiento más completo de la población, de sus flujos de información y de sus capacidades y necesidades de uso de tecnologías de información y comunicación.

Esta combinación de metodologías incluyó:

- Diagnóstico participativo rápido de comunicación (PRCA).
- Una encuesta a líderes de la comunidad sobre información básica.
- Encuestas a jefes (hombre o mujer) de familia para valorizar el acceso a información y a servicios de comunicación (cincuenta entrevistas).
- Mapas informacionales desarrollados con los mismos entrevistados durante entrevistas posteriores a las encuestas, en los que se graficaban los diversos flujos y redes de información en los que estaban inmersos.
- Los *focus groups* con los que se analizó el comportamiento informativo de grupos específicos, flujos internos y con el exterior.
- Un taller de retroalimentación para presentar a la población lo encontrado y planear con ellos futuras acciones.
- Un taller con múltiples actores interesados que incluyó investigadores, promotores y trabajadores de desarrollo, y personas de Combayo, como miembros de organizaciones de base, del gobierno local o de oficinas estatales.

La información más valiosa se obtuvo por las entrevistas individuales con producción de mapas informacionales y los *focus* o talleres con grupos. En estos *focus* se buscaba conocer cuál es la informa-

ción importante para estos grupos, cuáles son sus fuentes, la forma como la información circula al interior del grupo, cómo esta sale hacia el exterior y, si fuera el caso, cuál es su público; esto ha mostrado que los flujos de información específicos se relacionan con contextos y necesidades específicas. En las entrevistas a profundidad se intentaba conocer cómo la persona encontraba la información que necesitaba para sus distintas actividades, cuánto le costaba acceder a esta, cuál era la frecuencia, a quiénes recurría, etcétera. Ir produciendo un mapa permitía un mayor compromiso con la entrevista y las respuestas. El análisis de los mapas nos muestra un riquísimo flujo de información entre las redes sociales y muchos vínculos de comunicación con instituciones, parientes migrantes y mercados remotos. El diagnóstico rápido nos permitió situarnos en el área de trabajo. La observación permitió mejorar juicios, así como encontrar casos interesantes para ilustrar flujos de información específicos.

La encuesta a jefes de familia falló. Su objetivo era llegar a valorizar la información a la que los pobladores de Combayo accedían para así poder justificar o no la instalación de TIC partiendo de criterios económicos y financieros. Teóricamente debía obtenerse tanto el valor de consumo cuanto el de acceso a la información. Sin embargo, la información económica recogida es la de menos valor en la encuesta. Hubo allí errores graves en el diseño del instrumento.

ESQUEMA DE INVESTIGACIÓN PROPUESTO

El orden en el que se aplicaron los instrumentos no fue el más adecuado, ya que a lo largo de la investigación hemos encontrado que cierta información que obteníamos o contactos que desarrollábamos nos hubieran sido útiles antes o que para ciertas actividades no estábamos suficientemente preparados ni a tiempo. Con base en la experiencia, sugerimos un esquema para la realización de investigaciones de este tipo.

Proponemos empezar con el desarrollo de contactos y exploraciones iniciales. Aprendimos la importancia de esto al hacer otros diagnósticos participativos (PRCA) en los cuales la comunidad nos dio más tiempo y pudimos hacer un trabajo más participativo y obtener valiosa información. Con preguntas clave definidas y contactos desa-

rollados, hacer el PRCA seguido de la reunión con líderes para ajustar la información. Seleccionar un grupo de colaboradores al que capacitar para realizar las entrevistas y los *focus*.

Llegado este punto pueden revisarse las encuestas —que no pueden estar en revisión permanente—, con la participación del grupo de apoyo local. Iniciado este proceso puede ir definiéndose con qué grupos hacer reuniones focales. Al final, terminar con un taller de retroalimentación (véase gráfico de esquema en anexo).

Este esquema nos parece bastante completo para conocer los flujos de información locales, pero creemos que la investigación debe seguir luego con visitas a los proveedores de información, tanto a los técnicos que visitan la localidad cuanto a las instituciones de la ciudad.

HALLAZGOS

1. Redes sociales

Las principales fuentes de información para la población de Combayo son sus redes sociales y, entre ellas, la familia. Esta sirve para acceder a distinto tipo de información, como por ejemplo: cómo hacer trámites, normas sociales, cultura general, dónde comprar determinados productos o cómo cuidar un animal. Dos de las innovaciones que encontramos, la comercialización de hongos o la producción de cuyes mejorados, se inician con información de familiares migrantes.

Las mujeres participan más de las relaciones locales de intercambio de información, manteniendo estas redes sociales, mientras que la mayoría de ellas no tiene mucho contacto con el exterior o agentes externos; esto se ve en que las mujeres van a Cajamarca mucho menos que los hombres⁷. Sin embargo, las líderes de las mujeres hablan firmemente y confían en sí mismas; observamos allí varias características entre las mujeres que sí hablan: son comerciantes, tienen parientes líderes varones (esposos, hijos o sobrinos) o han emigrado. Esto

7 . Las mujeres tiene las tareas de cuidar de la casa, los hijos, los cuyes y el ganado. Esto significa responsabilidades todos los días y casi a toda hora. En un lugar al que llegan combis dos a tres veces al día en viajes que toman dos horas, esto significa que no tienen la posibilidad de ir a Cajamarca. Por otro lado, el costo del transporte es otra barrera de género, pues usualmente las mujeres tienen menos dinero en sus bolsillos que los hombres.

les hace confiar cuando hacen contactos o se relacionan con instituciones o personas de fuera de la comunidad.

Las personas mayores son consideradas una fuente importante de información. Son vistas como expertos, es decir, personas que han experimentado y por consiguiente pueden proporcionar consejo, son más sabias para resolver conflictos, etcétera. Mientras que los jóvenes no tienen un papel tradicional en los flujos de información dentro de las familias ni la comunidad; la mayoría de ellos quiere dejar Combayo y están muy descontentos con la calidad de la educación que han recibido.

Buena parte de los pobladores de Combayo tiene familia fuera de allí; algunos en centros poblados alejados como Coñicorgue –accesibles por camino de herradura–, pero muchos en ciudades como Cajamarca, Chimbote, Chiclayo, Trujillo y Lima. Las facilidades para comunicarse con estos familiares son escasas al no haber teléfono. El camión lechero hace posible la comunicación con parientes en Cajamarca, ya que se suele incluir cartas o encargos en los porongos con leche. Para la comunicación con parientes en otras zonas rurales es necesario ir de visita o pagar anuncios en la radio (Radio Campesina). Para comunicarse con parientes en otras ciudades se debe ir a Cajamarca para hacer llamadas telefónicas.

Los vecinos son una red social importante que facilita información de distintos tipos: organizativa –relacionada con las organizaciones de base de las que participan de alguna forma–, tecnológica –sobre tecnologías en cultivo o ganadería–, sobre medicina o cuidado de los enfermos, de negocios, etcétera.

Como los mayores por la experiencia, hemos encontrado que hay ciertas personas que son reconocidas por sus saberes o sus capacidades de obtener información: existen los “veterinarios autodidactas” –conocidos como promotores veterinarios–, a los que las personas van a menudo a buscar consejo. Ellos son una fuente de información importante sobre ganadería; los médicos tradicionales y las parteras; las personas que han migrado y conocen de otras prácticas. Mientras los proveedores de la leche de INCALAC son también una fuente de información para los campesinos más pobres.

Algunas iglesias evangélicas están rediseñando las redes de relaciones interpersonales en el área debido a que sus miembros se vuelven sectarios. Nos sucedió más de una vez que fieles evangélicos nos

contaran que ya no hablaban con la parte de su familia que no se había convertido o con sus vecinos.

PROVEEDORES DE LECHE COMO INFOMEDIARIOS

Para ser proveedor de leche de INCALAC es necesario producir una cierta cantidad de leche diaria, para lo que se debe ser propietario de unas cinco vacas. Los campesinos más pobres, que poseen entre una y cuatro vacas le venden su producción de leche a los proveedores.

Estos proveedores no solo son intermediarios de leche sino que también lo son de información. INCALAC les da información sobre crédito y tecnología a los proveedores de leche; la información tecnológica es acerca de la extracción de leche, cuidado de los animales y pastos, y la reciben mediante capacitaciones.

Los proveedores sirven de caja de resonancia y difunden esa información entre los ganaderos pequeños que les venden leche a ellos.

RELACIÓN CON ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES (GOBIERNO, ONG, EMPRESAS)

La población de Combayo se relaciona con muchas organizaciones o instituciones. Las relaciones más fuertes están dentro de la localidad y con sus propias organizaciones de base. Las más importantes son las rondas campesinas y la organización de proveedores de leche; les siguen instituciones de asistencia como la posta. Existe todo un tejido de organizaciones de base relacionadas, nucleadas alrededor de la ronda. Las organizaciones varían respecto de cuán abiertas son hacia afuera del grupo y con el resto de la comunidad. La ronda campesina organiza a toda la comunidad; por eso tienen sistemas para distribuir información. El resto de las organizaciones y grupos parece no estar interesado en aparecer como fuente, productor o distribuidor de información útil. El caso extremo es la organización de mujeres, que usa la propiedad de la información como una manera de presión: a la que no asiste a la reunión no se le comunican los acuerdos.

Producido a partir de cincuenta mapas informacionales: en la parte inferior están las instituciones locales mencionadas; sus nombres y

las líneas están hechas en color marrón; arriba pueden verse las instituciones externas en color negro.

Una primera mirada a los nombres de las instituciones revela que la mayoría de ellos se relaciona con las actividades principales de familias rurales (agricultura y ganadería). Sin embargo, las relacionadas a los servicios y cuidado de salud también son importantes, particularmente para las mujeres. De fuera de la comunidad ellos consideraron a la radio, tiendas agro-veterinarias y varias oficinas de extensión agrícola (Pronamachcs, Cuencas, etcétera) como fuentes de información más importantes, seguidas por el gobierno local; del pueblo se mencionan la posta de salud, los programas de ayuda alimentaria y los extensionistas de dos oficinas de promoción agrícola.

La relación con los extensionistas se ha mostrado más productiva y horizontal de lo que esperábamos al principio de la investigación: las capacitaciones que brindan los programas del sector agrario (particularmente Pronamachcs) son normalmente orales y prácticas; por eso las personas aprenden. A su vez, los maestros de alfabetización enseñan con información útil, en algunos casos. Sin embargo, los casos de una adecuada estrategia de comunicación no dependen de una política institucional sino que responden al punto de vista del extensionista y a sus capacidades. Además, no es raro ver a varias instituciones que intervienen en el mismo lugar, en el mismo asunto y haciendo capacitaciones, sin ninguna coordinación entre ellas.

Hay fuertes vínculos con diferentes instituciones del exterior u ONG que trabajan en la zona; sin embargo, existe la necesidad de contactar a otras instituciones y no se sabe cómo hacerlo. Ninguna institución localizada fuera de la ciudad de Cajamarca ha sido mencionada en Combayo, lo que muestra que su universo de relaciones no tiene una proyección nacional.

Las relaciones con organizaciones e instituciones están fuertemente relacionadas con el género al menos de dos maneras: hay unas organizaciones y instituciones que podemos llamar “masculinas” (aquellas que concitan mayor participación de hombres) y otras “femeninas”. Las “masculinas” están relacionadas con la producción, seguridad, etcétera, es decir, “funciones masculinas”, mientras que las “femeninas” lo están con niñez, nutrición, salud, educación. Por otro lado, las mujeres se relacionan más con organizaciones e institucio-

nes que funcionan localmente que los hombres, pero mucho menos con aquellas de Cajamarca.

Algunas personas han identificado instituciones de Cajamarca como la Oficina de Información Agraria (OIA) o el Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA), que tienen información que les podría ser útil; pero esta información no está en el formato o lenguaje apropiado. La escuela no se menciona como una fuente de información.

Encontramos diferentes sistemas típicos de intercambio de información entre Combayo y otros lugares:

- Sistemas participativos con flujos de entrada y salida: la relación con parientes migrantes, amigos de las organizaciones de base y paisanos.
- Sistemas receptivo-participativos con flujos imperfectos de entrada y salida: relación con instituciones que trabajan en el área, como Pronamachcs.
- Flujos receptivos y *no* participativos de datos⁸: como entre la posta de salud y sus superiores en Cajamarca o las mujeres del comedor y el Pronaa. La parte “de base” de esas relaciones envía datos al lado de arriba y recibe bienes; la base siente que pierde tiempo cuando llena los formatos pero necesita llenarlos para recibir a cambio los bienes y no tiene la menor idea de lo que hacen los superiores con esos datos.

MERCADO

Una extensa red de ferias cubre cada lugar en Cajamarca: las ferias más pequeñas tienen lugar los miércoles y las más grandes (Cajamarca y San Marcos) se realizan los lunes. La feria en Combayo se hace los domingos y tiene mediana importancia en la red de ferias de la zona. Ese día las personas de los caseríos pequeños de alrededor (hasta doce horas de distancia a pie inclusive) y comerciantes de las ciudades van a esa feria.

Cada semana los productos agrícolas van de zonas rurales alejadas a Cajamarca –pasando por uno o más mercados–, y de allí a la

8. Prácticamente solo se trata de flujos de datos, ya que en esos casos hay poca información (datos útiles y utilizables) o comunicación (intercambio de información).

costa. Todas las semanas los productos industriales vienen de las ciudades de la costa y llegan a las zonas rurales pasando por el mercado de Cajamarca. Papas, jabón, arroz y vacas son transportados de un lado a otro, mientras que sus dueños transportan información. Normalmente la tarea de recoger información de vendedores es un papel de las mujeres excepto respecto del ganado, que es territorio masculino:

... la mujer va al puesto y le pregunta a quien vende: 'A qué altura te dio esta papita?' y '¿cuántas arrobitas?', y así se va averiguando; luego en la casa le cuenta al marido⁹.

TRANSPORTE

El transporte de bienes y personas se da principalmente entre Combayo y Cajamarca. La relación con cualquier otra ciudad se da a través de Cajamarca. De cincuenta personas entrevistadas cuarenta y siete mencionan Cajamarca como destino. El siguiente destino en importancia –la capital distrital– es mencionado por ocho personas. Cajamarca es el lugar donde se hacen los trámites y los negocios, donde se hacen las compras y se venden los productos, donde se accede a servicios como el teléfono y se visita ONG o familiares; es también el punto desde el cual se movilizan hacia otros lugares vía transporte público.

Casi tanto como por razones comerciales, las personas necesitan ir a Cajamarca por razones burocráticas: registrar un nacimiento, cobrar cheques de INCALAC, pedir un crédito, etcétera. Ellos también van a Cajamarca por atención médica más especializada que la que obtienen en la posta de salud.

La infraestructura de caminos es muy pobre, y movilizarse a cualquier lugar toma demasiado tiempo. Es más: los costos de transporte son altos respecto del poder adquisitivo. El mantenimiento de los caminos de herradura no es bueno, lo que resulta en pérdida de tiempo y energía.

9. Don Artemio, del grupo de conservación de suelos.

CONTENIDOS

Para información de agricultura los extensionistas de las instituciones gubernamentales son la fuente más importante y los vendedores de medicinas lo son en ganadería. A la información sobre la salud y nutrición se accede en la posta o con las fuentes locales.

Los grupos con los que hicimos *focus* tienen necesidades de información relacionadas con sus actividades como grupo: las rondas requieren información sobre la legislación; el grupo que mantiene los caminos necesita información técnica para hacer más resistentes los caminos y dónde acudir por apoyo; los grupos de conservacionistas necesitan saber sobre mejores técnicas agrícolas o sobre fertilizantes; el grupo de mujeres quiere conocer fuentes de préstamos o apoyo y capacitación en producción; los jóvenes necesitan información sobre estudios técnicos o universitarios y otras oportunidades.

FORMATOS

La información se transmite sobre todo de forma oral. Los documentos escritos son principalmente hechos por razones formales o relaciones institucionales: el informe del grupo de mujeres a Pronaa, la carta formal dentro de los Comités de Ronda. Esta importancia formal de las cosas escritas parece contradictoria con una sociedad con niveles altos de analfabetismo o analfabetismo funcional, pero tiene profundas raíces culturales que a la importancia legal de ciertos documentos suma una valoración especial de los documentos en el imaginario colectivo. Basándose en estadísticas oficiales, el entrenamiento de muchas de las instituciones externas se dirige al público alfabetizado y falla.

En algunos casos los folletos que contienen importante cantidad de gráficos bien editados son utilizados por los campesinos. El caso que conocemos de uso de estos folletos se da como refuerzo de una capacitación práctica.

No hemos visto mucho uso de vídeos, y no hay muchas facilidades técnicas para ello. La proyección de vídeos casi siempre depende de los proyectos de ONG o del extensionista. Cuando el vídeo fue usado como complemento en la capacitación mostró tener buenos resultados; además, cualquier proyección de película obtiene la atención de la mayoría de la población.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y TECNOLOGÍAS DE COMUNICACIÓN

La radio es una fuente importante de información: comercial, a veces técnica y, principalmente, social. La radio se usa para enviar mensajes a individuos o grupos en lugares sin teléfono. Es el único medio de comunicación de masas accesible en Combayo.

Las personas necesitan usar el teléfono cuando alguien está gravemente enfermo o en caso de robo. Mantenerse en contacto con parientes que viven lejos se mencionó también como una de las razones para usar teléfono y, como hemos visto, hay muchos “agentes de información externos” como instituciones u ONG que podrían ser avisados más eficazmente por teléfono. Los medios de comunicación disponibles en Combayo incluyen los altavoces y el servicio de correo informal con el proveedor de leche o las combis.

Se han usado juntas tecnologías de información y comunicación nuevas y tradicionales. Por ejemplo, el Grupo de Conservación de Suelos (promovido por Pronamachcs) usa radio, vídeo y folletos como una manera de reforzar la información recibida en las capacitaciones. Esto permitió que ellos diseminaran esa información a través de los cauces normales usando tecnologías tradicionales: oralmente o mostrando la experiencia a parientes o vecinos.

COSTOS DE ACCESO A INFORMACIÓN

Como dijimos, no llegamos a recoger suficiente información para medir costo-beneficio de acceso a información, pero sí obtuvimos algunos datos al respecto. No existe cobro directo por información, pero sí varias situaciones en las que el valor está implícito; por ejemplo, si el campesino prefiere comprarle el remedio a un veterinario antes que a un simple vendedor es porque el veterinario le explica cómo usarlo. Tampoco se asocia el costo del transporte y el tiempo para obtener información al costo de esta. En estos casos se considera costosa la comunicación, que es lo que sí se pagaría.

CONCLUSIONES

Los pobladores rurales aprenden con la propia experiencia, replicando lo observado, y usan su conocimiento prácticamente; comparten información mostrando su conocimiento en la práctica.

SOBRE FLUJOS DE INFORMACIÓN

Los flujos de información locales se apoyan en las redes sociales, mercados y organizaciones de base. Las mujeres y las personas mayores tienen gran importancia para los flujos de información tradicionales.

Hay también instituciones que trabajan a nivel local como la posta de salud y los servicios de extensión agrícola que tienen alguna participación en los flujos de información.

Los líderes de la comunidad actúan como intermediarios de información con las fuentes externas. Los jóvenes podrían cumplir el mismo papel en tanto son más capaces de recibir y procesar nueva información externa.

La migración ocasional y parientes que viven en ciudades dan la oportunidad de alcanzar información interesante.

La radio, relaciones comerciales y las capacitaciones de instituciones de desarrollo alimentan los flujos de información local con nueva información.

Hay, sin embargo, poca tendencia a buscar información fuera de la comunidad o escaso desarrollo de las capacidades necesarias para hacerlo.

ORGANIZACIONES DE BASE

Los flujos de información dentro de organizaciones son más eficaces cuando la organización está más desarrollada.

Es usual que sean excesivamente formales.

TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

Combayo y otros asentamientos rurales no cuentan con conexión telefónica y la solicitan. Varios de estos asentamientos –los que articulan a toda una zona rural normalmente por tener feria u otros servi-

cios— tienen suficiente mercado para justificar un teléfono público pero no necesariamente bastante dinero para instalar uno por cuenta propia.

Las combinaciones de varias técnicas y medios de comunicación se muestran útiles.

GÉNERO

El análisis del género es pertinente: las mujeres tienen gran participación en los flujos de información local, pero menos participación en los de información externos.

Las mujeres normalmente juegan un papel menor en algunos de los flujos de información. Sus escasas posibilidades de emigrar, la menor confianza en sí mismas para hablar en público, el machismo de algunos funcionarios de la extensión agrícola que convocan solo a hombres a las reuniones, entre otras razones, producen la participación reducida de mujeres en los flujos que permiten la obtención de información externa. Hay una discriminación de género que hace difícil a las mujeres acceder a información externa y las limita a los quehaceres domésticos.

RECOMENDACIONES

Enumeramos algunas recomendaciones para ser tomadas en cuenta, tanto para incluir esta perspectiva en proyectos de desarrollo cuanto para continuar con investigaciones en el tema. Luego presentamos, a modo de propuesta, un esquema de provisión de información para el desarrollo.

Para proyectos de desarrollo que busquen mejorar acceso a información:

- Traer “el ejercicio” —necesario para el aprendizaje práctico— usando medios audiovisuales (vídeos, presentaciones en Power Point, multimedias).
- Desarrollar formas prácticas y participativas de entrenamiento de campesinos por instituciones de desarrollo; reforzar el intercambio de experiencias (conocimiento práctico).
- Rescatar la información tradicional de las personas mayores; revalorizarlos y diseminar su información fuera de la comunidad.

- Utilizar los momentos de reunión típicos, como los días del mercado, para diseminar información.

La perspectiva de género es necesaria en cada intervención.

- Usar formatos apropiables: dibujos, teatro, vídeo, fotografía, presentaciones en Power Point.

Programas de alfabetización básica que incluyan la difusión de usos útiles de la lectura con documentos escritos en temas significativos para los estudiantes, como manuales técnicos en agricultura o ganadería.

- Desarrollar capacidades locales para hacer de intermediarios de información.

Para mejorar el ingreso en la cantidad y calidad de nueva información a lo largo del sistema local es necesario promover más participación de los jóvenes. Las acciones podrían ser promover su comunicación con las personas mayores y su participación en organizaciones de base.

- Promover algún tipo de “simplificación administrativa” en las organizaciones de base e instituciones, que permita reducir cierta formalidad innecesaria¹⁰ y valorar la que es funcional.

Demasiados trámites están centralizados, lo que obliga a pobladores rurales a hacer viajes largos y onerosos. Sistemas descentralizados (por ejemplo, una oficina que ligue varias instituciones públicas) podrían ser muy beneficiosos para la población rural.

- Coordinar las intervenciones externas: se necesitan bancos de datos y acuerdos.
- Mejorar la “transferencia tecnológica” por radio: hacer programas ágiles.
- Seguir experiencias como la de capacitación de campesino a campesino¹¹.

10. Por ejemplo, papeles con sello y firma para informar de una emergencia entre un comité de ronda y otro. Lo bueno del procedimiento es que deja huella; lo malo es que es más lento y no se adecuaría mucho a facilidades de comunicación intermedias como radio HF o teléfono sin fax.

11. Estrategia de capacitación que consiste en la formación participativa de instructores campesinos, que está mostrando buenos resultados en varios lugares, como por ejemplo la experiencia del ITDG en Sicuani, Cusco.

Para futuras investigaciones:

- Investigar sobre un caso específico. Un tema y un grupo, ¿cómo ellos obtienen información?, ¿de quién?, ¿cuándo?, ¿dónde?, ¿qué medios de comunicación usan?, ¿cómo transmiten su conocimiento?
- Replicar esta investigación en contextos quechua o aimara.

PROPUESTA DE ENFOQUE PARTICIPATIVO DE PROVISIÓN DE INFORMACIÓN

Proponemos, a partir de lo presentado hasta aquí y de la experiencia en trabajo con TIC para el desarrollo en ITDG, pasar de un enfoque comunicativo de transmisión de información a uno de construcción de espacios comunicativos.

Los enfoques de transmisión son los típicos de la “transferencia de tecnología”, que van de un ente productor de información hacia individuos receptores, más o menos pasivos.

Proponemos el desarrollo de enfoques participativos que busquen el desarrollo de alternativas que respeten el saber local, incentiven la retroalimentación, partan de la demanda y no de la oferta, y faciliten el control a los beneficiarios.

Siguiendo enfoques como este se deberán realizar más investigaciones como la presentada, que permitan el desarrollo de soluciones comunicativas de acceso a información apropiada basadas en la agenda local desarrollada de manera participativa y concertada.

BIBLIOGRAFÍA

ADLER, Larissa

1978 *Cómo sobreviven los marginados*. Siglo XXI, México.

1994 *Redes sociales y poder: ensayos de antropología latinoamericana*. México: FLACSO.

ANYAEGBUNAM, Chike; Paolo MUFALOPULOS; Titus MOETSABI.

1998 *Participatory rural communication appraisal: starting with the people, an action programme resource*. PRCA handbook. SADC Centre of Communication for Development, Harare.

AERDD, IT

1999 *Information and Communication Technologies (ICTs) for 1999. Sustainable Livelihoods: Preliminary Study*. April-Nov. 1999.

- BLAIKIE, Piers; Terry CANNON; Ian DAVIS; Ben WISNER,
1996 Vulnerabilidad: el entorno social, político y económico de los desastres. ITDG, La Red, 1996.
- BOSSIO, Juan Fernando
1998 *Estudio de Base InfoDes*. Lima: ITDG.
- CALVELO-RÍOS, Manuel
2000 *El Papel de las Tecnologías de Información y Comunicación en el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria*. Chile: Universidad de Chile, documento enviado en noviembre 2000.
<http://www.fao.org/sd/CDdirect/CDre0055e.htm>
- CHAMBERS, Robert
Rural development: putting the last first. Longman, UK.
- EARLS, John
1989 *Planificación agrícola andina: bases para un manejo cibernético de sistemas de andenes*. Lima: COFIDE.
1991 *Ecología y agronomía en los andes*. La Paz: Hisbol.
- GRENIER, L.
1998 *Working with Indigenous Knowledge: A guide for researchers*. Canada: IDRC
- MAGRATH, Priscilla
1997 *Sistemas de información agraria en Cajamarca*. ITDG, Cajamarca.
- MANRIQUE, Nelson
1999 *Agro y regiones en la Sociedad de la Información: la revolución de las tecnologías y el nuevo escenario mundial* En: SEPIA VIII. pp. 395-425
- MAX LOCK Centre
2000 *Improving Knowledge Transfer: Guides 1-8*. Max Lock Centre School of the Built Environment University of Westminster <http://www.wmin.ac.uk/builtenv/maxlock>
- O'FARRELL, C., P. NORRISH, y A. SCOTT.
2000 *Information and Communication Technologies (ICTs) for Sustainable Livelihoods: Briefing Document*. Final Technical Report DFID/ESCOR 7173.
<http://www.rdg.ac.uk/AcaDepts/ea/AERDD/ICTs.home.htm>
2001 *Mapping Information Flows Methodology* (no publicado)
2001 *Information flows in rural and urban communities: access, processes and people*. Conference presentation for The Development Studies Association Conference 2001. Manchester University, UK 10-12th September 2001.
- RUSKILIS, O.
2000 *Literature Survey: Strengthening Poor Peoples Knowledge and Information Systems*. Paper prepared for DFID Infrastructure and Urban Development Division. (no publicado)
- SARAVIA, Miguel
2001 *Strengthening Knowledge and Information Systems of the Urban Poor: Final Country Report Peru*. Latin America: ITDG.

- 2001 *Información y comunicación para el desarrollo rural: aportes desde la experiencia del Proyecto InfoDes* (en preparación).

URRUTIA, Jaime

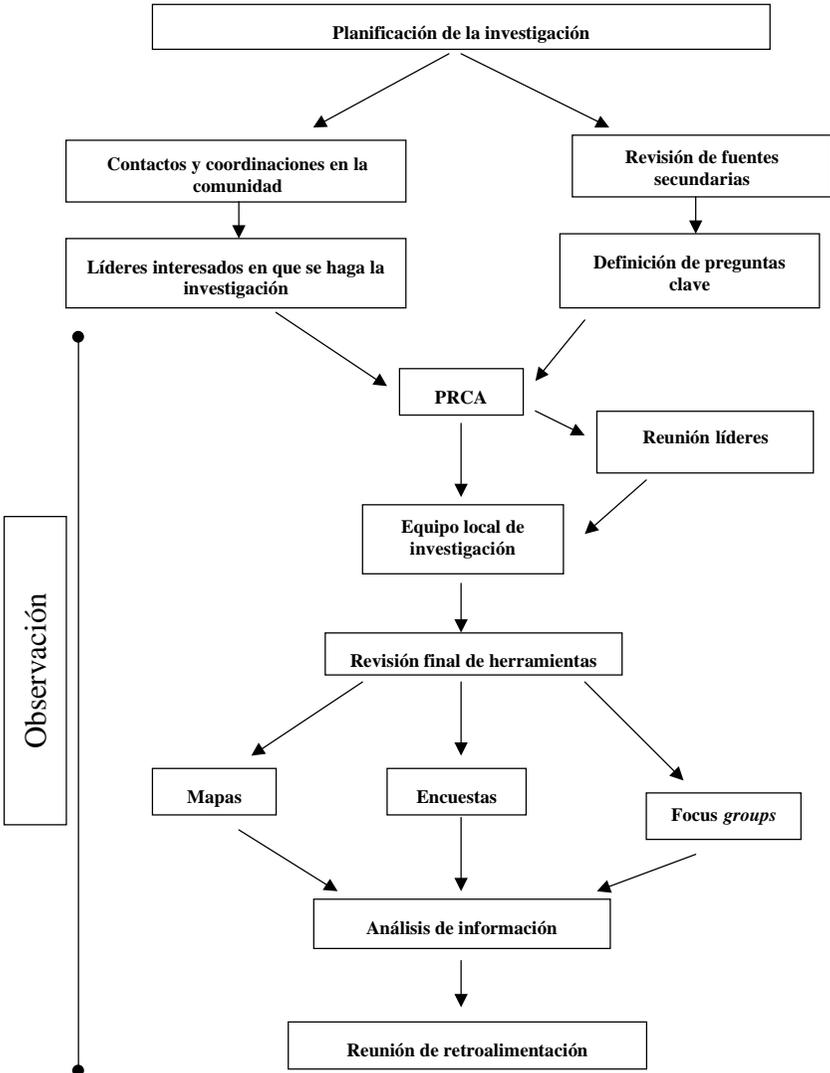
- 1995 Formas de comunicación y toma de decisiones en comunidades campesinas. Jaime Urrutia Ceruti, coordinador. *Formas de comunicación y toma de decisiones en comunidades campesinas*. Abya-Yala, Quito. pp. 5-75

VAN DER STICHELE

- 1998 *Participatory Rural Communications Appraisal (PRCA): A new approach for research and the design of communication for development strategies and programmes*. FAO/SD Dimensions/ Development Communication <http://www.fao.org/waicent/faoinfo.susdev/Cddirect/Cdan0015.htm>

Anexo 1

PROPUESTA DE ESQUEMA DE INVESTIGACIÓN SOBRE FLUJOS DE INFORMACIÓN



IMPACTO DE LOS CAMINOS RURALES SOBRE LAS ESTRATEGIAS DE OBTENCIÓN DE INGRESOS DE LOS HOGARES

Ricardo Fort y Fernando Aragón

Las reformas estructurales implementadas desde agosto de 1990 han tenido entre sus objetivos principales redefinir el papel de los sectores público y privado en los distintos ámbitos de la economía nacional. En cuanto al sector rural, podemos afirmar que dichas reformas tienden a asegurar que los mercados operen de la manera más libre posible, buscando elevar su competitividad y por tanto su eficiencia, con lo cual la acción directa del Estado se ve reducida a una regulación del funcionamiento de los diferentes mercados y un rol complementario respecto de la actividad privada.

De esta manera, el Estado se concentra, en gran medida, en corregir las distorsiones o fallas de mercado que presenta el marco institucional donde se desarrollan las economías rurales. Escobal y Valdivia (1993) distinguen entre las principales fallas de los mercados rurales peruanos, la falta de una infraestructura de comunicaciones apropiada, la ausencia de una clara asignación de derechos de propiedad, la presencia de información asimétrica en los mercados laboral y crediticio, y las restricciones legales e institucionales en una serie de mercados de factores. De acuerdo a estos autores, el desarrollo de la infraestructura económica rural afecta no solo los rendimientos sino la rentabilidad misma de las distintas actividades de generación de ingresos que se realizan en estas zonas.

En la literatura internacional encontramos trabajos como el de Ahmed y Hossain (1990) quienes, utilizando información para Bangladesh, encuentran que las diferencias en dotación de infraes-

estructura pública en el medio rural pueden generar incrementos en los ingresos de los hogares rurales en 33 por ciento; en los ingresos provenientes de la actividad agrícola 24 por ciento: en aquellos provenientes de la actividad pecuaria y de pesca 78 por ciento, y en aquellos provenientes del salario por actividades fuera de la finca en casi 100 por ciento.

A fines de 1995 el Sistema Vial del Perú estaba conformado por un total de 70 millones de km, de los cuales 56,8 por ciento correspondía a la red vecinal, denominada también caminos rurales. De esta red vecinal, constituida por vías de carácter local que unen a poblaciones pequeñas entre sí, 2 por ciento se encontraba asfaltada, 6 por ciento era caminos afirmados, 18 por ciento estaba sin afirmar y el 74 por ciento restante era trochas. Esta red de caminos vecinales se encontraba deteriorada entre 80 y 100 por ciento, debido a factores propios de la construcción y climatológicos, así como por la falta de mantenimiento¹.

En este contexto, en 1996 interviene el Programa de Caminos Rurales (PCR) como parte del Proyecto Especial de Rehabilitación de la Infraestructura del Transporte (PERT), con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población rural a través de un conjunto de acciones que incluyen principalmente la rehabilitación de los caminos rurales, el mejoramiento de los caminos de herradura y el mantenimiento rutinario de ambos. Este programa es financiado en forma conjunta por el BID y el BIRF (Banco Mundial) y fondos de contrapartida del gobierno peruano. En la primera fase (1995-2000) cada banco aportó un préstamo de 90 millones de dólares y el gobierno peruano 70 millones de dólares, sumando un total de 250 millones de dólares. El programa se inició en 1993 pero empezó a ejecutar obras en 1995 y se terminó de rehabilitar los primeros caminos a mediados de 1996, siendo la mayor parte (60 por ciento) culminada hace dos años.

El ámbito del PCR se ha ejecutado en trescientos catorce distritos, de los cuales 50 por ciento posee –según el mapa de pobreza de Foncodes– la categoría de muy pobre, 32 por ciento de pobre, 10 por ciento de pobre extremo y 8 por ciento está clasificado como regular.

1 . Información recogida del Informe Final del Proyecto de Caminos Rurales. Instituto Cuánto, 2000.

Es decir, 92 por ciento de los distritos en los que el PCR ha ejecutado sus obras está dentro de la categoría de pobre.

Pese al gran esfuerzo y al gasto que ha implicado el desarrollo de esta política para el gobierno, y a los diversos efectos que puede generar en las zonas rurales, no se cuenta hasta la fecha con un análisis empírico detallado que respalde dichas medidas, explicando cuáles son los beneficios concretos que se espera obtener con las mismas². Estos posibles impactos abren un nuevo espacio de investigación económica en el país –muy poco desarrollada hasta el momento³–, que compromete diversos aspectos del desarrollo de las zonas afectadas.

Nuestro objetivo, entonces, es concentrarnos en uno de estos temas que consideramos fundamentales para iniciar la discusión sobre los impactos de este tipo de programas. Los diversos activos que posee o a los que tiene acceso un hogar (activos de capital humano, capital físico, capital financiero, capital público, capital organizacional) son los instrumentos básicos que le permiten desarrollar determinada actividad económica y, por tanto, elaborar lo que podríamos denominar su “estrategia de subsistencia”⁴.

En el caso de los hogares rurales peruanos, diversas investigaciones⁵ muestran que tanto los activos privados del hogar como el acceso a bienes y servicios públicos, influyen en su decisión de especializarse en tareas agropecuarias o no agropecuarias, asalariadas o no asalariadas, como una estrategia para elevar sus niveles de vida. Sin embargo, la presencia de fallas de mercado en este entorno puede generar una utilización ineficiente de los activos del hogar, o rendi-

2. Según los informes del PCR, el objetivo principal del programa radica en “mejorar los niveles de vida de la población rural”, lo que genera un espacio incommensurable de temas y aproximaciones de medición sobre sus beneficios.

3. Si bien no existen a la fecha investigaciones sobre el tema específico de caminos rurales en el Perú, algunos autores como Baca (1983), Ordinola (1990), Frías (1995), Iguñiz (1998), Escobal (1999) y Fort (2000), han ensayado algunas aproximaciones a los posibles impactos de las políticas de desarrollo de infraestructura vial desde distintos puntos de vista.

4. El trabajo de Eswaran y Kotwal (1986) es uno de los pioneros en este tema. Recientemente, investigaciones como la de Carter y May (1997) y la de De Janvry y Sadoulet (1996), desarrollan en detalle esta relación. Para el caso peruano, el trabajo de Escobal, Saavedra y Torero (1998) plantea claras causalidades al respecto.

5. Galarza (1990), Valdivia y Robles (1997), Velazco (1998) y Escobal (1999) trabajan en detalle esta relación.

mientos menores a los esperados en el caso de que los mercados funcionasen correctamente⁶. En el caso de la ausencia o mal estado de los caminos rurales, esta falla estaría afectando la rentabilidad del resto de activos del hogar y por tanto generando decisiones poco óptimas sobre sus estrategias de obtención de ingresos y, con ello, sobre el nivel de los mismos.

El objetivo de la presente investigación es verificar empíricamente si el acceso a caminos rurales permite complementar de manera efectiva los activos que poseen los hogares, de tal forma que puedan generarse cambios en las estrategias de obtención de ingresos por parte de los mismos. Una primera mirada a la muestra, con base en la metodología de “análisis por conglomerados” (o *cluster* análisis), nos permitirá relacionar estrategias de obtención de ingresos con posesión de activos por parte de los hogares. Esta tipología primaria de hogares nos conducirá a realizar estimaciones que permitan explicar la decisión de un hogar de dedicarse a determinada actividad productiva, con base en su dotación de activos.

Para poder realizar este análisis utilizaremos la línea de base del Programa de Caminos Rurales, recogida en marzo del presente año entre 2038 hogares rurales en diez departamentos de la sierra (norte, centro y sur) y 2 en la selva, en el Perú.

El documento final constará de cuatro partes, además de esta introducción. La segunda parte incluirá una revisión del marco teórico a utilizar, en el cual presentaremos los modelos que explican la importancia de la posesión y el acceso a activos en la determinación de las estrategias de obtención de ingresos por parte de los hogares rurales, así como el impacto del acceso a caminos en la rentabilidad del resto de activos del hogar. En la tercera parte del trabajo analizaremos la tipología de hogares con base en sus activos, y su relación con las estrategias escogidas. La cuarta parte presentará las regresiones a estimar. Las conclusiones del trabajo, junto con algunas recomendaciones de política complementaria al mejoramiento de caminos, serán presentadas en la quinta parte.

6 . La explicación de este fenómeno es analizada en detalle por Carter y May (1997).

MARCO TEÓRICO

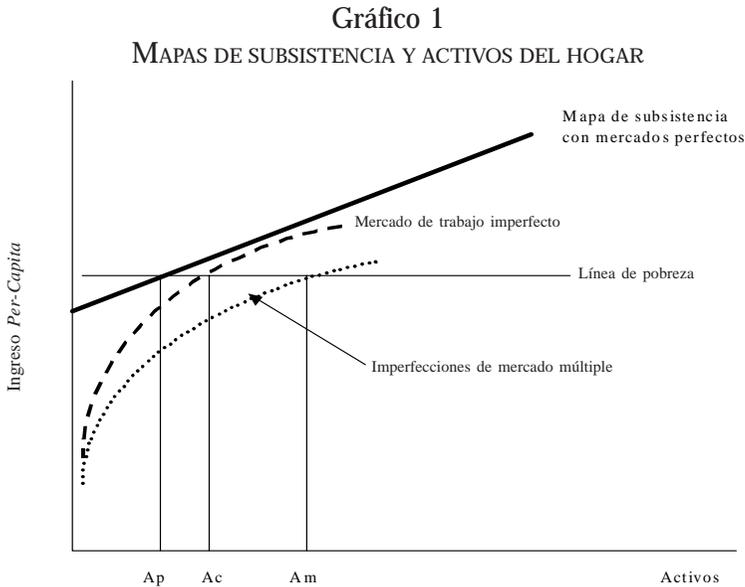
El trabajo realizado por Carter y May (1997) nos ofrece una visión muy completa de la relación entre los activos del hogar y los niveles de ingreso obtenidos, para escenarios con mercados perfectos y para aquellos con una o múltiples fallas de mercado. Este marco teórico microeconómico nos permitirá profundizar en la relación entre lo que los autores denominan “mapas de subsistencia” de los hogares (o estrategias de obtención de ingresos) y la dotación de activos con los que cuenta el hogar.

Según Singh, Squire y Strauss (1985), cuando los hogares tienen pleno y completo acceso a los mercados⁷, sus decisiones de producción y generación de ingresos se vuelven independientes, o separables, de sus decisiones de consumo y de sus niveles de riqueza y de dotación de activos. Bajo estos supuestos, la topografía del mapa de subsistencia sería un plano de pendiente creciente y constante a través de todo el espacio de dotación de activos, lo que indica que los retornos marginales a esta dotación son similares en todos los puntos, tanto para hogares ricos como para pobres. El portafolio de activos que posee el hogar no influenciará el retorno marginal para ningún activo en particular.

La línea sólida en el gráfico 1 ilustra un mapa de subsistencia bidimensional para el caso de los mercados perfectos, donde el eje vertical representa el ingreso *per capita* del hogar y el horizontal el nivel de activos que este posee. La intersección de la línea de pobreza con el mapa de subsistencia identifica el nivel de activos A_p , debajo del cual el ingreso esperado se encuentra por debajo de la línea de pobreza. En este escenario de mercados perfectos, el hecho de ser pobre depende exclusivamente de poseer insuficientes activos. De esta manera, no existen limitantes para que los hogares utilicen efectivamente sus activos para generar mayores niveles de riqueza.

En contraste con este escenario de mercados perfectos, la topografía de los mapas de subsistencia y la naturaleza de los bajos niveles de ingresos se vuelve más compleja cuando los hogares están inhabilitados

7. Entendiendo por esto que pueden vender y comprar la cantidad que deseen tanto de bienes de consumo cuanto de insumos productivos, y trabajo o capital.



para comprar o vender, tanto como deseen, ciertos bienes o insumos. El análisis clásico de Chayanov (1966) para hogares campesinos asume que estos no pueden comprar ni vender fuerza de trabajo. Bajo este supuesto, los patrones de asignación y uso de recursos son inseparables del nivel de riqueza del hogar, su estructura demográfica, etcétera. El mapa de subsistencia tomará una curvatura como la mostrada en la línea entrecortada en el gráfico 1, con un nivel de ingreso esperado acercándose al de mercados perfectos solo al nivel de activos donde los hogares no restringidos desearían no comprar o vender fuerza de trabajo. La pendiente inclinada del mapa de subsistencia para un nivel bajo de activos (lo que implica que los hogares elegirán explotar intensivamente sus unidades adicionales de tierra a las que tengan acceso) refleja la desesperación del hogar y la subvaluación de su tiempo de trabajo cuando sus niveles de vida son bajos. En este escenario, el nivel de activos requerido para sobrepasar la línea de pobreza aumentará hasta A_c , reflejando el hecho de que la pobreza es un resultado no solo de poseer poca tierra, sino también de estar restringido en su posibilidad de usar efectivamente y recibir retornos de la fuerza de trabajo que poseen.

El comportamiento de los hogares rurales ante la presencia de múltiples imperfecciones de mercado (mano de obra y capital) ha sido explorada por Eswaran y Kotwal (1986) y Kevane (1996), entre otros. La línea punteada en el gráfico 1 refleja las implicancias generales de este análisis para los mapas de subsistencia. En este escenario, la proyección de la línea de pobreza en el espacio de los activos se mueve hacia un punto como A_m . De esta manera, los hogares pueden ser pobres tanto por estar cerca al origen (tienen un magro portafolio de activos), como por encontrarse restringidos en la posibilidad de generar ingresos con base en los activos que poseen, debido a las diversas fallas de mercado que enfrentan.

Si bien existe diversa literatura que aborda el tema de las fallas de mercado y el comportamiento de los hogares rurales en el Perú⁸, la falta de una infraestructura de comunicaciones apropiada y sus impactos sobre el desempeño global de estos hogares ha sido escasamente abordada. El interés principal de nuestro modelo radica en explicar cómo la falla de mercado generada por la ausencia de adecuados caminos rurales, impide que los hogares potencien el portafolio de activos que poseen y, por tanto, puedan escoger libremente la estrategia de obtención de ingresos más conveniente para elevar su nivel de vida.

En este sentido, el trabajo realizado por De Janvry y Sadoulet (1996) demuestra que la estructura de propiedad de activos de los hogares es un fuerte determinante de las estrategias de obtención de ingresos así como de los niveles de ingresos que estos finalmente logran alcanzar.

LOS HOGARES, SUS ACTIVOS Y ESTRATEGIAS

La base de datos que utilizaremos contiene información para 2038 hogares ubicados en los dominios sierra (norte, centro y sur) y selva.

8. Investigaciones como la de Valdivia y Silva (1997) y las de Trivelli (1997, 1998) trabajan las fallas de mercado generadas por la falta de financiamiento. Las imperfecciones en el mercado laboral rural han sido abordadas por Velazco (1998) y Escobal (1999). La insuficiente provisión de bienes públicos se puede encontrar en GRADE (1994), y las relacionadas con la adecuada definición de derechos de propiedad en trabajos como los de Barrantes y Trivelli (1993), Barrantes (1993), Alvarado (1995), Zegarra (1998), entre otros.

La metodología utilizada en esta encuesta ha sido la de “muestra y testigo”, permitiéndonos identificar los hogares que han sido beneficiarios del programa (muestra) y los hogares “comparables” que no fueron beneficiados (testigos). Asimismo podemos diferenciar a los hogares por el tipo de camino al que tienen acceso –entre camino carrozable y camino de herradura⁹.

Cuadro 1

NÚMERO DE OBSERVACIONES POR DOMINIO, MUESTRA/TESTIGO Y CARROZABLE/HERRADURA

	Sierra norte	Sierra centro	Sierra sur	Selva	Total
Muestra carrozable	181	305	367	146	999
Muestra herradura	21	90	40	0	151
Testigo carrozable	128	230	254	120	732
Testigo herradura	25	90	41	0	156
Total	355	715	702	266	2038

Una primera mirada al gasto familiar promedio de los hogares encuestados (como un mejor aproximado de su ingreso), nos permite observar que no existen diferencias estadísticamente significativas entre los grupos de intervención y los de control, debido a que los intervalos de confianza de los promedios se cruzan para todos los casos.

Cuadro 2

GASTO FAMILIAR PROMEDIO POR MUESTRA/TESTIGO
Y CARROZABLE/HERRADURA

	Media	Std. Err.	[95% Conf.	Interval]
Muestra carrozable	6 970	233	6 513	7 427
Muestra herradura	6 853	194	6 473	7 233
Testigo carrozable	5 916	377	5 177	6 655
Testigo herradura	6 663	482	5 717	7 608

Si realizamos la subdivisión por dominio geográfico, encontramos que la única región que presenta un gasto promedio significativamente más bajo que el resto es la de la sierra sur.

9. El formato de esta encuesta es muy similar al de las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida (ENNIV).

Cuadro 3
GASTO FAMILIAR PROMEDIO POR DOMINIO GEOGRÁFICO

Dominio	Media	Std. Err.	[95% Conf.	Interval]
Sierra norte	7 632	417	6 814	8 450
Sierra centro	7 048	231	6 595	7 502
Sierra sur	5 750	228	5 303	6 198
Selva	7 994	314	7 378	8 611

Para entender mejor las diversas estrategias que puede adoptar un hogar, hemos generado cuatro variables con base en el tipo de ingreso (asalariado y no asalariado) y en el sector en que se desempeña (agropecuario y no agropecuario). Estas variables muestran el porcentaje del ingreso total del hogar que es percibido por cada una de estas categorías. El cuadro 4 presenta estas estrategias de los hogares, separándolos de acuerdo al tipo de camino y a la categoría de muestra o testigo.

Cuadro 4
ESTRATEGIAS POR MUESTRA/TESTIGO Y CARROZABLE/HERRADURA

	Carrozable		Herradura	
	Muestra	Testigo	Muestra	Testigo
% ing asalariado-agrop	15,7%	16,0%	17,0%	19,2%
% ing asalariado-no agrop	22,6%	19,6%	14,0%	16,3%
% ing no asalariado-agrop	39,1%	39,1%	47,7%	42,5%
% ing no asalariado-no agrop	22,6%	25,4%	21,3%	22,0%

En términos generales, podemos apreciar que las estrategias no presentan grandes diferencias al hacer esta división de la muestra. Entre los hogares con camino carrozable podemos apreciar que los que poseen un camino rehabilitado (muestra) presentan un mayor porcentaje de sus ingresos obtenido por actividades asalariadas no agropecuarias en relación con el de los testigos. En cuanto a los hogares con camino de herradura, los que cuentan con camino rehabilitado parecen obtener un mayor porcentaje de su ingreso proveniente de labores no asalariadas agropecuarias respecto del de los testigos.

Como se ha planteado en el marco teórico, las decisiones económicas de los hogares rurales se encuentran limitadas por las diversas

fallas de mercado que ellos enfrentan, dentro de las cuales la ausencia de caminos en buen estado es solamente una de ellas. Los activos que poseen o a los que acceden los hogares son un elemento fundamental para explicar sus estrategias y niveles de ingreso pero, como hemos observado en el gráfico 1, esta relación depende de las fallas de mercado que enfrentan. Entonces, nuestro análisis no solo debe incluir una comparación entre los hogares muestra-testigo, sino que es necesario distinguir dentro de estos subgrupos a hogares con niveles de activos semejantes. Solamente bajo este control será posible distinguir el impacto de la rehabilitación de los caminos en las estrategias que adopta el hogar y en sus niveles de ingresos. Al levantarse esta restricción, el mapa de subsistencia de mercados imperfectos del gráfico 1 estaría permitiendo que ante un mismo nivel de activos, el hogar tenga más posibilidades de definir e implementar su estrategia y con ello elevar su nivel de ingresos.

Para realizar este análisis, hemos construido una tipología de hogares en los que la propiedad y el acceso a activos son factores discriminantes. La metodología utilizada es la de “análisis por conglomerados” (*cluster* análisis)¹⁰, una técnica que permite reunir a los elementos de la muestra en grupos denominados conglomerados, de tal forma que, respecto a la distribución de los valores de las variables, por un lado, cada conglomerado sea lo más homogéneo posible y, por otro, los conglomerados sean muy distintos entre sí. Este análisis ha tomado en cuenta los activos de capital humano (tamaño de la familia, nivel educativo del jefe, nivel educativo del resto del hogar, experiencia migratoria), capital físico (*stock* de tierra, ganado, y equipo), capital financiero (acceso a crédito y valor de los bienes durables) y capital público (acceso a servicios públicos como agua, desagüe, electricidad). Para cada subgrupo –carrozable-herradura y muestra-testigo– se aplicó el análisis de *cluster*, pudiendo distinguirse, finalmente, tres grupos. Para cada uno de estos grupos se halló los valores promedio de las variables (véase cuadro en el anexo 1) y se elaboró la tipología distinguiendo los grupos que cuentan con mayores niveles de activos.

10 . Véase Ferrán (1996).

Cuadro 5

Variables	MUESTRA Y CAMINO CARROZABLE			TESTIGO Y CAMINO CARROZABLE		
	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3
Tamaño de la familia	-	-	-	-	-	-
Educación del jefe	ALTA	BAJA	MEDIA	ALTA	BAJA	MEDIA
Edad del jefe	ALTA	-	-	ALTA	-	-
Hatop ganadero	-	-	-	-	BAJA*	-
Tiene agua en la vivienda	-	-	BAJA	-	-	BAJA
Tiene electricidad	ALTA	MEDIA	BAJA	ALTA	MEDIA	BAJA
Tiene desagüe	ALTA	-	-	ALTA	MEDIA	BAJA
Número de experiencias migratorias	-	-	-	-	-	-
Actividades comunales	ALTA	-	-	ALTA	-	-
Actividades sociales	-	-	-	-	-	-
Valor de bienes durables	ALTA	-	-	ALTA	-	-
Valor de bienes productivos	-	BAJA	-	-	BAJA	-
Valor de equipo de transporte	ALTA	-	-	-	BAJA	-
Valor de la parcela	-	ALTA	-	-	-	-
Acceso a crédito	ALTA	BAJA	MEDIA	-	BAJA*	-
Observaciones	293	441	265	200	345	187
% pobres por grupo	44.4%	73.5%	74.7%	50.0%	56.0%	74.7%
Variables	MUESTRA Y CAMINO HERRADURA			TESTIGO Y CAMINO HERRADURA		
	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3
Tamaño de la familia	-	-	-	-	-	-
Educación del jefe	-	-	BAJA	ALTA*	-	-
Edad del jefe	MEDIA	ALTA	BAJA	ALTA	-	-
Hatop ganadero	ALTA	BAJA	MEDIA	BAJA	MEDIA	ALTA
Tiene agua en la vivienda	-	ALTA	-	-	-	BAJA
Tiene electricidad	MEDIA	ALTA	BAJA	ALTA	MEDIA	BAJA
Tiene desagüe	-	ALTA	-	ALTA	BAJA	MEDIA
Número de experiencias migratorias	-	-	-	ALTA	-	-
Actividades comunales	ALTA	-	-	-	-	ALTA*
Actividades sociales	-	BAJA	-	BAJA	MEDIA	ALTA
Valor de bienes durables	-	ALTA	-	ALTA	MEDIA	BAJA
Valor de bienes productivos	ALTA	-	-	BAJA	-	-
Valor de equipo de transporte	-	-	BAJA	-	-	-
Valor de la parcela	ALTA	-	-	BAJA	MEDIA	ALTA
Acceso a crédito	ALTA	-	-	-	-	ALTA
Observaciones	22	50	79	18	87	51
% pobres por grupo	43.0%	68.7%	73.8%	44.4%	55.2%	82.4%

* Relación de menor intensidad.

En el cuadro 5 hemos ordenado los *clusters* de acuerdo con los niveles de activos que presentan. En cada una de las submuestras (muestra-testigo, carrozable-herradura) podemos distinguir claramente cómo el grupo 1 se distingue por presentar mayores niveles de activos, y a la vez es el que presenta menor porcentaje de hogares pobres en comparación con los grupos 2 y 3. Encontramos así una primera relación entre el nivel de activos y la pobreza de los hogares.

Una segunda comparación interesante es la que nos indica que para los hogares con camino carrozable, el grupo 1 de los hogares con camino rehabilitado (muestra) presenta menor porcentaje de hogares pobres en su interior (44 por ciento) que el grupo 1 de los hogares testigo (50 por ciento). La misma afirmación puede hacerse para

los hogares con camino de herradura, aunque con una diferencia más débil.

Con base en esta nueva tipología analizaremos ahora la estrategia de obtención de ingresos de los hogares. Dentro de los hogares con camino carrozable, lo primero que observamos es una clara diferenciación de estrategias entre los pertenecientes al grupo 1, de mayor nivel de activos, y los de los grupos 2 y 3. Estos hogares, tanto en la muestra como en los testigos, obtienen mayor porcentaje de sus ingresos por actividades no agropecuarias, tanto asalariadas como no asalariadas. Podemos distinguir, además, comparando el grupo 1 de la muestra *versus* el grupo 1 de los testigos, que el porcentaje de ingreso asalariado no agropecuario es más elevado para los que acceden a un camino carrozable rehabilitado.

Cuadro 6

Variables	MUESTRA Y CAMINO CARROZABLE			TESTIGO Y CAMINO CARROZABLE		
	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3
% ing asalariado-agropec	10,3%	23,4%	22,3%	8,9%	16,3%	21,9%
% ing asalariado-no agropec	35,1%	15,9%	19,0%	30,5%	18,2%	18,6%
% ing no asalariado-agropec	29,0%	44,8%	44,7%	28,8%	44,3%	37,9%
% ing no asalariado-no agropec	25,6%	15,9%	14,1%	31,8%	21,2%	21,6%
Variables	MUESTRA Y CAMINO HERRADURA			TESTIGO Y CAMINO HERRADURA		
	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3
% ing asalariado-agropec	15,4%	9,3%	13,0%	4,0%	20,0%	21,4%
% ing asalariado-no agropec	4,3%	19,5%	22,0%	64,3%	17,2%	8,6%
% ing no asalariado-agropec	78,4%	38,5%	45,8%	11,2%	41,2%	62,8%
% ing no asalariado-no agropec	2,0%	32,7%	19,2%	20,5%	21,6%	7,1%

En cuanto a los hogares con camino de herradura, no es posible generalizar la decisión por determinada estrategia con base en esta tipología por activos. Además, en algunos casos los *clusters* cuentan con información de un número pequeño de hogares por lo que se dificulta la realización del análisis.

DETERMINANTES DEL INGRESO Y LAS ESTRATEGIAS DEL HOGAR

Para poder estimar el impacto de los caminos sobre el ingreso y las estrategias que adoptan los hogares, realizaremos en esta sección un análisis econométrico de estas relaciones. Esta metodología nos permitirá separar e identificar en detalle el impacto de la tenencia o ac-

ceso a activos por parte del hogar, y el impacto “puro” del tener acceso a un camino rehabilitado.

En primer lugar, entonces, estimaremos el nivel de ingresos obtenidos por el hogar basados en su portafolio de activos y su acceso a caminos, de la siguiente manera:

$$(1) \quad Y = f (A_{hum}, A_{fis}, A_{fin}, A_{pub}, E, C)$$

donde Y es el logaritmo del gasto total del hogar (como un mejor aproximado de su ingreso), A_{hum} los activos de capital humano (tamaño de la familia, nivel educativo del jefe, nivel educativo del resto del hogar, experiencia migratoria), A_{fis} los activos de capital físico (*stock* de tierra, ganado y equipo), A_{fin} los activos de capital financiero (acceso a crédito y valor de los bienes durables) y A_{pub} los activos de capital público (acceso a servicios públicos como agua, electricidad, desagüe). Incorporamos además variables de dominio regional que nos permiten diferenciar los impactos espaciales. Las variables asociadas al término C nos indican si el hogar tiene acceso a un camino carrozable rehabilitado ($C1$) o a un camino de herradura rehabilitado ($C2$).

Así también, nos interesa saber el impacto de escoger determinada estrategia sobre el nivel de ingresos totales del hogar, por lo que a la regresión propuesta en (1) se le incorporará las variables que representan el porcentaje del ingreso del hogar que es obtenido por determinada estrategia (E).

$$(2) \quad Y = f (A_{hum}, A_{fis}, A_{pub}, E, C)$$

El cuadro 7 nos presenta los resultados de estas estimaciones.

Como podemos observar, tanto en el modelo 1 como en el modelo 2, las variables asociadas al acceso a un camino rehabilitado carrozable o de herradura no son significativas para explicar el ingreso total de los hogares. Resultan significativas, en cambio, la mayoría de variables asociadas a los activos que posee o a los que accede el hogar. Asimismo, las variables de dominio nos marcan una diferenciación regional, en este caso respecto a los hogares de la sierra sur, los cuales poseen, en general, menores niveles de ingreso.

Cuadro 7

ESTIMACIÓN DE LOS DETERMINANTES DEL GASTO DEL HOGAR

Variable	MODELO 1			MODELO 2		
	Coefficiente	Desviación		Coefficiente	Desviación	
Capital humano						
Educación del jefe	0.014	0.0026	***	0.013	0.003	***
Educación promedio del hogar	0.019	0.0033	***	0.017	0.003	***
Tamaño de la familia	0.065	0.0066	***	0.067	0.007	***
Número de migrantes	0.04	0.015	***	0.04	0.02	***
Capital físico						
Hectáreas de la explotación	0.0074	0.0023	***	0.008	0.002	***
(Hectáreas de la explotación) ²	-0.00003	0.00002	**	-0.00004	0.00002	**
Hato ganadero	0.0003	0.0001	**	0.0003	0.0001	**
Valor bienes de producción	0.000005	0.000006		0.000005	0.000006	
Valor bienes de transporte	0.00002	0.000004	***	0.00002	0.000004	***
Capital financiero						
Dummy acceso a crédito	0.09	0.05	*	0.08	0.05	
Valor de los bienes durables	0.00017	0.00002	***	0.0002	0.00002	***
Capital público						
Dummy accede a electricidad	0.11	0.03	***	0.10	0.03	***
Dummy accede a desagüe	0.16	0.04	***	0.16	0.04	***
Dummy accede a agua en la vivienda	0.05	0.03		0.05	0.03	
Variables de dominio						
Dummy pertenece a sierra norte	0.19	0.04	***	0.18	0.04	***
Dummy pertenece a sierra centro	0.17	0.03	***	0.16	0.03	***
Dummy pertenece a selva	0.31	0.05	***	0.30	0.05	***
Acceso a Caminos						
Dummy camino carrozable rehabilitado	-0.016	0.028		-0.02	0.03	
Dummy camino de herradura rehabilitado	-0.007	0.053		-0.003	0.05	
Estrategias de Obtención de Ingresos						
% de Ingreso asalariado-agropecuario	-	-	-	0.03	0.06	
% de Ingreso asalariado-no agropecuario	-	-	-	0.11	0.05	**
% de Ingreso no asalariado-no agropecuario	-	-	-	0.09	0.04	**
Constante	7.71	0.05	***	7.67	0.05	***
	Número de Obs = 2,038			Número de Obs = 2,034		
	R2 ajust = 0.28			R2 ajust = 0.28		

Nota: *** indica que se rechaza la hipótesis nula de que el parámetro es 0 a 1 por ciento, ** se refiere a 5 por ciento y * a 10 por ciento.

Las variables que representan las estrategias de obtención de ingreso de los hogares, incorporadas en el modelo 2, nos permiten conocer, para esta muestra, cuáles son las estrategias que le representan al hogar un mayor ingreso total. En este caso, el ingreso asalariado no agropecuario, y en menor medida el ingreso no asalariado no agropecuario, resultan significativos y positivos en su relación con el ingreso total.

Como planteamos en un inicio, y como se reporta en algunas otras experiencias internacionales¹¹, la rehabilitación de caminos rurales presenta impactos diferenciados en las distintas fuentes de ingreso o estrategias de los hogares para conseguirlo, siendo las actividades asalariadas fuera de la finca las más potenciadas por la misma.

Una explicación que podemos esgrimir a raíz de los resultados presentados en estos modelos, consiste en la existencia de un período de adecuación de los hogares ante el levantamiento de esta falla de mercado con la que se desenvolvían. La posibilidad de descubrir nuevas alternativas de ingreso que permitan explotar mejor los beneficios del nuevo camino rehabilitado, probablemente no son inmediatas ni universales. Esto quiere decir, en primer lugar, que no todos los hogares estarían en condiciones de identificar estas nuevas estrategias, y en segundo lugar, que así las identifiquen, el traspaso de una estrategia tradicionalmente utilizada a una nueva tampoco se da de manera inmediata.

Como pudimos observar en el análisis de *clusters*, los hogares que se diferenciaban en estas estrategias y que obtenían un mayor porcentaje de sus ingresos de actividades asalariadas no agrícolas, eran a su vez los hogares con un mayor nivel y con acceso a activos. Al diferenciar este tipo de hogares entre muestra y testigo, obteníamos las primeras evidencias del impacto del camino en el incremento del porcentaje del ingreso obtenido por esta estrategia.

Asimismo, el modelo 2 sugiere que determinadas estrategias podrían resultar más rentables que otras o permitirían el uso de factores excedentarios (i.e. mano de obra familiar). En ese sentido, resulta interesante comprobar en qué medida el acceso a un camino rehabilitado tiene un impacto sobre el porcentaje del ingreso del hogar obtenido por determinada estrategia dado que esto puede afectar su nivel de ingresos.

Para cada una de las categorías presentadas realizaremos la siguiente estimación:

$$(3) \quad E = g (A_{hum}, A_{fis}, A_{fin}, A_{pub}, C)$$

11. Véase Amhed y Hossain (1990)

donde E es el porcentaje del ingreso total del hogar que es obtenido gracias a determinada estrategia, y las variables explicativas son las mismas que las utilizadas en la ecuación (1). Podemos observar los resultados de estas estimaciones en el siguiente cuadro.

Cuadro 8

ESTIMACIÓN DE LOS DETERMINANTES DE LAS ESTRATEGIAS DEL HOGAR

Variable	Asalariado No agropecuario Coeficiente		No asalariado No agropecuario Coeficiente		Asalariado Agropecuario Coeficiente		No asalariado Agropecuario Coeficiente
Capital humano							
Educación del jefe	0.01	***	-0.006	***	-0.002		-0.007
Educación promedio del hogar	0.01	***	0.003		-0.005	***	-0.008
Tamaño de la familia	0.002		-0.02	***	0.004		0.02
Número de migrantes	0.004		0.002		-0.004		-0.002
Capital físico							
Hectáreas de la explotación	-0.006	***	-0.006	***	0.002	***	0.009
(Hectáreas de la explotación)	0.00003	***	0.00003	***	-0.000004		-0.00006
Hato ganadero	-0.0001	*	-0.0002	**	0.0002	***	0.0001
Valor bienes de producción	-0.000004		0.000004		0.000003		-0.000003
Valor bienes de transporte	-0.000006	***	0.000006	**	0.000001		-0.0000004
Capital financiero							
Dummy acceso a crédito	0.02		0.07	**	-0.007		-0.08
Valor de los bienes durables	0.00001		0.00003		-0.00002	***	-0.00002
Capital público							
Dummy accede a electricidad	0.04	***	0.07	***	-0.01		-0.1
Dummy accede a desagüe	-0.02		0.09	***	-0.002		-0.06
Dummy accede a agua en la vivienda	-0.007		0.003		-0.02	*	0.03
Variables de dominio							
Dummy pertenece a sierra norte	0.1	***	0.04	*	-0.04	***	-0.1
Dummy pertenece a sierra centro	0.008		0.06	***	0.04	***	-0.11
Dummy pertenece a selva	0.07	***	0.02		0.08	***	-0.18
Acceso a caminos							
Dummy camino carrozable rehabilitado	0.03	**	-0.01		-0.007		-0.01
Dummy camino de herradura rehabilitado	-0.01		-0.03		-0.009		0.04
Constante							
	0.05	***	0.29	***	0.18	***	0.49
	Obs= 2,034		Obs= 2,034		Obs= 2,034		Obs= 2,034
	R2 ajust = 0.14		R2 ajust = 0.08		R2 ajust = 0.08		R2 ajust = 0.10

Nota: *** indica que se rechaza la hipótesis nula de que el parámetro es 0 a 1 por ciento, ** se refiere a 5 por ciento y * a 10 por ciento.

De las cuatro estrategias en que dividimos las posibilidades de obtención de ingresos por parte de los hogares, podemos apreciar que solamente existe un impacto de la rehabilitación de caminos carrozables ante el ingreso obtenido por actividades asalariadas no agropecuarias. Esto es consistente con los primeros análisis realizados con la metodología de *clusters* y también con referencias de la literatura internacional. Es interesante anotar, además, que esta es la única estrategia en la que la educación del jefe y la del hogar, en promedio, tienen un signo positivo y significativo. Por otro lado, las variables

asociadas a la actividad agropecuaria, como el tamaño de la tierra y el hato ganadero, son significativas y presentan signos negativos.

En cuanto a la estrategia de ingreso por actividades no asalariadas y no agropecuarias, en la que hubiéramos podido esperar también un impacto positivo de la rehabilitación de caminos según los primeros análisis, observamos que no se cumple. Sí son importantes, sin embargo, el acceso al crédito y a servicios públicos como electricidad y desagüe. Como observamos en las estimaciones del modelo 2, presentado en el cuadro 7, esta estrategia tenía también un impacto positivo y significativo en el nivel de ingreso de los hogares.

Al observar la importancia de las otras variables en la determinación de cada estrategia, pueden identificarse activos cuya deficiencia (o tenencia) podría estar limitando la adopción de una estrategia más rentable. En el caso de actividades asalariadas no agrícolas, se observa que además de un camino en buenas condiciones, se requeriría mayor educación y acceso al servicio de electricidad. Mientras que en el caso de actividades no agropecuarias no asalariadas, el acceso a servicios básicos (electricidad y desagüe) resulta mucho más importante.

CONCLUSIONES

Los hogares rurales del país enfrentan diversas fallas de mercado, siendo la ausencia de caminos en buen estado solamente una de ellas. El objetivo del presente estudio consistía en evaluar los impactos de esta corrección en la posibilidad de abrir nuevas oportunidades de subsistencia para los hogares involucrados, permitiéndoles mejorar sus niveles de vida.

Los activos que posee –o a los que accede– el hogar rural son factores importantes en la determinación del ingreso que este obtiene. De la misma forma, los hogares que perciben mayores porcentajes de sus ingresos por actividades no agropecuarias, tanto asalariadas como no asalariadas, presentan mayores niveles totales de ingreso familiar.

La muestra de hogares utilizada nos indica, como observamos en el Cuadro 7, que el acceso a caminos en buen estado no representa

un impacto inmediato sobre los niveles de ingreso de los hogares. Una posibilidad que deseamos dejar abierta para futuras investigaciones consiste en la existencia de un período de adecuación de los hogares ante el levantamiento de esta falla de mercado con la que se desarrollaban. La posibilidad de descubrir nuevas alternativas de ingreso que permitan explotar mejor los beneficios del nuevo camino rehabilitado, probablemente no es inmediata ni universal. Esto quiere decir, en primer lugar, que no todos los hogares estarían en condiciones de identificar estas nuevas estrategias y, en segundo lugar, que así las identifiquen, el traspaso de una estrategia tradicionalmente utilizada a una nueva, tampoco se daría de manera inmediata.

Resulta interesante, entonces, poder avanzar en la idea de que el impacto de los caminos podría comenzar a sentirse en este cambio de estrategia, representado como un mayor porcentaje del ingreso total obtenido por estrategias de trabajo no agropecuario que, como vimos anteriormente, incrementan el ingreso total de los hogares. Las regresiones presentadas en el cuadro 8 sustentan esta información, encontrando que los hogares con acceso a caminos carrozables rehabilitados por el proyecto presentan mayor porcentaje de sus ingresos totales provenientes de trabajos asalariados no agropecuarios, que los hogares no beneficiados por el mismo.

En términos de política económica, estos resultados sugieren que la construcción de carreteras debe complementarse con otras medidas que permitan a las familias involucradas identificar y aprovechar el nuevo activo. En este sentido, la ampliación de los servicios de educación, así como de servicios públicos (agua y desagüe) podrían no solo reducir el grado de migración inherente al desarrollo de caminos, sino también facilitar la adopción de nuevas y más rentables estrategias de supervivencia, complementando el desarrollo de la infraestructura vial en sus objetivos de reducción de la pobreza.

Finalmente, conviene mencionar que un seguimiento posterior de estos hogares, que permita una mirada de los cambios a mediano plazo, resulta fundamental para sostener o reformular las hipótesis planteadas en este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- AHMED, Raisuddin y Mahabub HOSSAIN
 1990 *Developmental Impact of Rural Infrastructure in Bangladesh*. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute.
- ALVARADO, Javier
 1995 “Los derechos de propiedad de la tierra: Una aproximación desde la economía”, en *Debate Agrario* N° 23. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).
- BACA, Epifanio
 1983 *Cusco: Sistemas viales, articulación y desarrollo regional*. Cusco: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de Las Casas.
- BARRANTES, Roxana y Carolina TRIVELLI
 1993 *Tenencia de tierras y liberalización de mercados. Un estudio de caso del valle de Cañete*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA).
- BARRANTES, Roxana
 1993 “Seguridad en la tenencia de tierras y uso de recursos en la Amazonía peruana”, en *Revista Economía*, vol. XVI, N° 32. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- CARTER, Michael y Julian MAY
 1997 *Poverty, Livelihood and Class in Rural South Africa*. Wisconsin: University of Wisconsin-Madison, Staff Paper Series N° 48.
- CHAYANOV, A.V.
 1966 *On the Theory of Peasant Economy*. Irwin Press.
- DE JANVRY, A.; M. FAFCHAMPS y E. SADOULET
 1991 *Peasant Household Behavior with Missing Markets: some Paradoxes Explained*. California: Department of Agriculture and Resource Economics. University of California, Berkeley. Working Paper 578.
- DE JANVRY, Alain y Elisabeth SADOULET
 1996 *Households Modeling for the Design of Poverty Alleviation Strategies*. California: Department of Agriculture and Resource Economics. University of California, Berkeley. Working Paper 787.
- ESCOBAL, J. y M. VALDIVIA
 1993 “El sector agrario ante el proceso de liberalización: Posibilidades y limitaciones en una economía de mercado”, en revista *Pretextos* N° 5. Lima: Desco.
- ESCOBAL, Javier
 1999 “Costos de transacción en la agricultura peruana: Una primera aproximación a su medición e impacto”. Lima: GRADE (Mimeo).
- ESCOBAL, Javier; SAAVEDRA y TORERO
 1998 *Los activos de los pobres en el Perú*. Lima: GRADE. Documento de Trabajo N° 26.

ESWARAN, M. y A. KOTWAL

1986 "Access to Capital and Agrarian Production Organizations". *Economic Journal*.

FERRÁN, Magdalena

1996 *SPSS para Windows: Programación y análisis estadístico*. Madrid: McGraw-Hill.

FORT, Ricardo

2000 "El costo del transporte y la dinámica económica de las regiones", en *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA VIII*. Lima: SEPIA.

FRÍAS, Carlos

1995 *De la trocha a la Marginal*. Lima: ITDG.

GALARZA, Elsa

1990 *Economic Analysis of Peruvian Farm Households: the Production Side*. Iowa: Ames.

IGUÍÑIZ, Javier

1998 "Localización, transporte y productividad: Aritmética y álgebra". Lima: PUCP, Departamento de Economía. Documento de Trabajo N° 146.

INSTITUTO CUÁNTO

2000 *Informe final del Proyecto de Caminos Rurales*. Lima: Cuánto.

JACOBY, Hanan

1998 "Acces to Markets and the Benefits of Rural Roads: a Nonparametric Approach". Washington D.C: World Bank (Mimeo).

KEVANE, Michael

1996 "Agrarian Structure and Agricultural Practice in Western Sudan", en *American Journal of Agricultural Economics*.

OMAMO, Steven

1998 "Transport Costs and Smallholder Cropping Choices: an Application to Siaya District, Kenya", en *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 80, N° 1.

ORDINOLA, Miguel

1990 *Impacto del transporte en los principales productos agrícolas alimenticios*. Lima: Ministerio de Agricultura, GAPA-PADI.

SADOULET, DE JANVRY y BENJAMIN

1996 *Household Behavior with Imperfect Labor Markets*. California: University of California at Berkeley, Department of Agricultural and Resource Economics. Working Paper N° 786.

SINGH, I.; L. SQUIRE y J. STRAUSS

1984 *Agricultural Household Models*. Baltimore: Johns Hopkins.

TREJOS, Juan Diego y Nancy MONTEL

1999 *El capital de los pobres en Costa Rica: Acceso, utilización y rendimientos*. Washington D.C.: BID.

TRIVELLI, Carolina y David ABLER

1997 *El impacto de la desregulación en el mercado de tierras*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA).

VALDIVIA, Martín y Miguel ROBLES

1997 "Decisiones laborales en las economías rurales del Perú", en *Notas para el Debate 14*. Lima: GRADE.

VALDIVIA, Martín y Juan Pablo SILVA

1997 *Acceso a crédito en las economías rurales: Diferencias entre el sector formal e informal en el Perú*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA).

VELAZCO, Jacqueline

1998 *Las actividades rurales no agrícolas en familias campesinas de la sierra norte del Perú*. Lima: CISEPA.

ZEGARRA, Eduardo

1999 *El mercado de tierras rurales en el Perú: Un análisis económico e institucional*. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Desarrollo Productivo N° 63.

Anexo 1



SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
Correo e.: tareagrafica@terra.com.pe
TELÉF. 424-8104 / 332-3229 FAX: 424-1582
NOVIEMBRE 2002 LIMA - PERÚ