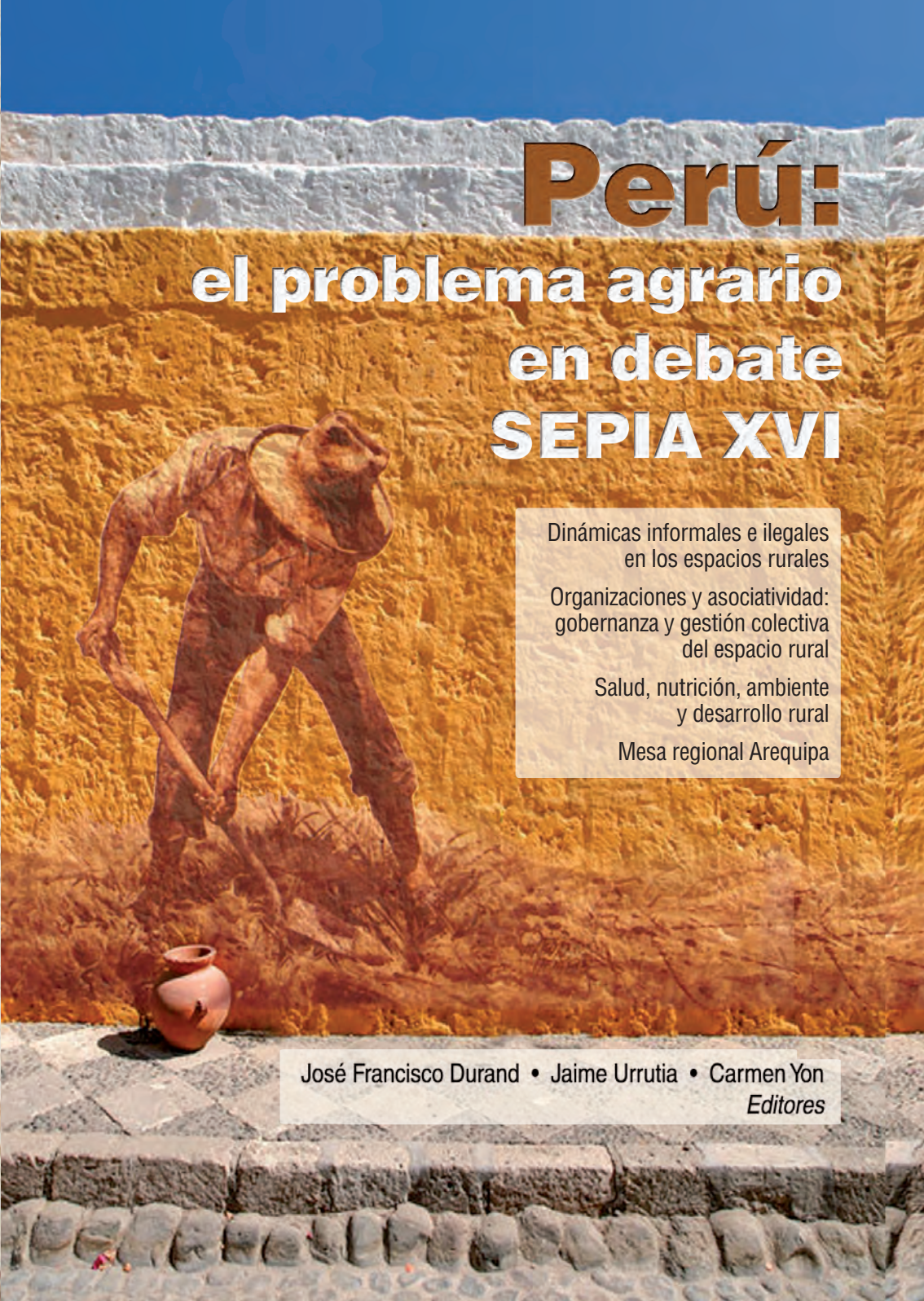


The background of the cover is a painting. It depicts a muscular man wearing a wide-brimmed hat, bent over and digging with a hoe in a field of dry, brownish vegetation. He is positioned in front of a large, textured wall that is painted in shades of yellow and orange. The top of the wall has a rough, grey, stone-like texture. The sky above the wall is a clear, bright blue. In the foreground, at the bottom of the painting, is a cobblestone path. A small, reddish-brown earthenware pot sits on the path near the man's feet.

Perú:

el problema agrario

en debate

SEPIA XVI

Dinámicas informales e ilegales
en los espacios rurales

Organizaciones y asociatividad:
gobernanza y gestión colectiva
del espacio rural

Salud, nutrición, ambiente
y desarrollo rural

Mesa regional Arequipa

José Francisco Durand • Jaime Urrutia • Carmen Yon
Editores

PERÚ: EL PROBLEMA AGRARIO EN DEBATE

SEPIA XVI

José Francisco Durand Arp-Nissen
Jaime Mario Urrutia Ceruti
Carmen Juana Yon Leau
Editores

TEMA I: DINÁMICAS INFORMALES E ILEGALES EN LOS ESPACIOS RURALES

TEMA II: ORGANIZACIONES Y ASOCIATIVIDAD: GOBERNANZA Y GESTIÓN COLECTIVA DEL
ESPACIO RURAL

TEMA III: SALUD, NUTRICIÓN, AMBIENTE Y DESARROLLO RURAL

MESA REGIONAL: AREQUIPA



Perú: el problema agrario en debate / Sepia XVI /
Seminario Permanente de Investigación Agraria. 858 pp.

Dinámicas informales e ilegales en los espacios rurales |
Organizaciones y asociatividad | Desafíos ambientales |
Desarrollo regional | Salud | Nutrición | Ambiente |
Desarrollo rural | Conflictos sociales | Perú

ISBN N°: 978-612-45829-6-7

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°: 2016-12505

Las opiniones y recomendaciones vertidas en los documentos que forman parte de esta publicación son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de SEPIA o las instituciones auspiciadoras.

Producción editorial: SEPIA

© Seminario Permanente de Investigación Agraria

Av. Faustino Sánchez Carrión 790. Magdalena del Mar, Lima - Perú

Telefax: (0511)2612728

E-mail: sepia@sepia.org.pe

Web: <http://www.sepia.org.pe>

Impreso en el Perú

Primera edición: setiembre 2016

Tiraje: 500 ejemplares

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5

Producción editorial: SEPIA

Cuidado de edición y diagramación: Alicia Infante Takey

Corrección: Luis Chueca Field

Carátula: Alicia Infante Takey

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:	
Dinámicas informales e ilegales en los espacios rurales	19
PONENCIA DE BALANCE:	
<i>El que puede puede: dinámicas informales e ilegales en los espacios rurales</i> <i>José Francisco Durand</i>	21
Las fronteras de la hoja de coca: entendiendo la cadena informal de comercialización de la hoja de coca para el consumo tradicional en Cusco <i>Rafael Barrio de Mendoza / Sandra Rodríguez</i>	87
Dinámicas locales de la pesca artesanal informal: tensiones y disputas por la captura y comercialización de peces juveniles en Paíta, Piura <i>Diego Alonso Palacios</i>	133
Estrategias del Estado peruano frente a las dinámicas informales e ilegales. La extracción de oro aluvial en la Amazonía sur. <i>Donaldo Pinedo</i>	171
Minería informal y ruralidad: convergencias y divergencias en los procesos de formalización en Puno y Madre de Dios <i>Lenin Valencia / Lucia Palao</i>	201
TEMA II:	
ORGANIZACIONES Y ASOCIATIVIDAD: GOBERNANZA Y GESTIÓN COLECTIVA DEL ESPACIO RURAL	231

PONENCIA DE BALANCE:

Organizaciones y asociatividad: hacia las lógicas de la gobernanza del espacio rural

Jaime Urrutia y Alejandro Diez 233

El rol de la asociatividad en la sostenibilidad del cultivo de palma aceitera a pequeña escala en el Bajo Huallaga: el caso de JARPAL

Roxana Barrantes / Miguel A. La Rosa / Manuel Glave / Elena Borasino / Karla Vergara / Andrea Ramos 295

Proceso de “comunalización” del territorio awajun: estudio del caso de la comunidad nativa Urakusa

Paola Barriga 327

Transformaciones en el gobierno del espacio comunal: decisiones y dinámicas políticas en torno a los usos de la tierra y la extracción de recursos en el caso de la comunidad San Lucas de Colán

María Luisa Burneo 359

Gobernanza y gestión colectiva de los recursos mineros en dos comunidades nativas de Madre de Dios

Juan Rodríguez 389

Reformas municipales y participación ciudadana en el espacio rural: las nuevas funciones de las comunidades campesinas

Diana Rosas 427

Sistemas autogestionados de agua: acción colectiva y conflictos en torno a los recursos hídricos en la Comunidad Campesina Segunda y Cajas

Rossi Taboada 457

TEMA III:

SALUD, NUTRICIÓN, AMBIENTE Y DESARROLLO RURAL 483

PONENCIA DE BALANCE:

Salud, nutrición, medio ambiente y desarrollo rural: cambios, continuidades y desafíos

Carmen Yon 485

Sobrepeso, educación y salud preventiva en el sector rural <i>Jorge Agüero</i>	575
Salud, violencia y bienestar en la familia rural: un estudio en Huancavelica <i>Patricia Ames / Mercedes Crisostomo</i>	603
Sur del Perú, 2013: factores que influyen en el estado de inseguridad alimentaria de los hogares rurales <i>Roberto Arpi</i>	633
Acceso a servicios de salud en áreas urbanas y rurales y percepciones de bienestar <i>Roxana Barrantes / Diana La Riva</i>	673
Agrobiodiversidad andino-amazónica, una contribución y un desafío para la seguridad alimentaria <i>Ysabel Meza</i>	703
Brechas de acceso a los servicios de agua potable y saneamiento: ¿cómo afecta la salud de los niños rurales del Perú? <i>Hildegardi Venero / Julio Venero / Marisela Sotelo</i>	735
MESA REGIONAL	783
Recuperación y uso sostenible de los ecosistemas de lomas costeras de Atiquipa y Taimara por gestión comunal <i>Percy Jiménez / Luis Villegas / Carmelo Talavera / Francisco Villasante / Aldo Ortega</i>	785
Movilidad poblacional y municipalización de la vida rural en las zonas altoandinas de Arequipa <i>Eliseo Zeballos</i>	809

PRESENTACIÓN

El Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA) ha cumplido treinta años fomentando la investigación y el debate nacional sobre lo rural y lo agrario en el Perú. Desde mediados de los años ochenta hasta la actualidad, la investigación recogida y debatida en SEPIA ha descrito el proceso de cambio de lo rural en el país.

En agosto de 2015, realizamos en Arequipa el Seminario XVI, con la invaluable colaboración de la Universidad Nacional San Agustín (UNSA) y la del Centro de Estudios para el Desarrollo Regional (CEDER). A ellas se sumaron las contribuciones de la Ford Foundation, The McKnight Foundation, Gordon y Betty Moore Foundation, CONDESAN, EBA Montaña, USAID a través del Instituto de Montaña, LOUVAIN Cooperation, Cooperativa FONDESURCO y Caja Arequipa. A cada una de dichas organizaciones les expresamos nuestro sincero agradecimiento. Hace veintidós años, en 1993, la UNSA fue anfitriona del SEPIA V en colaboración con el Centro de Apoyo y Promoción del Desarrollo Agrario (CAPRODA) y de la Fundación Ford.

Como es ya una tradición desde 1989 (SEPIA III), el Seminario XVI estuvo organizado alrededor de tres temas: (1) dinámicas informales e ilegales en los espacios rurales; (2) organizaciones y asociatividad: gobernanza y gestión colectiva del espacio rural, y (3) salud, nutrición, ambiente y desarrollo rural. En total se presentaron treinta y seis ponencias a lo largo de tres días intensos de trabajo con presentaciones ofrecidas entre plenarias y mesas paralelas: tres ponencias de balance (una por cada tema central) y diecisiete sobre los temas centrales; cinco mesas y once ponencias sobre sistematización de experiencias de desarrollo rural; una mesa de discusión sobre políticas públicas alrededor de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar y una mesa regional en la que se presentaron cuatro trabajos de investigación. Siguiendo la metodología de SEPIA, cada ponencia fue comentada por dos especialistas de disciplinas distintas, manteniendo así nuestra vocación interdisciplinaria. Es importante destacar que, con excepción de la mesa regional y de la de políticas públicas, las ponencias son presentadas luego de un proceso de selección y revisión que involucra al Consejo Directivo que para dicho propósito se constituye en el Comité Académico del Seminario.

Para la preparación de la publicación final, quienes preparan las ponencias de balance se constituyen en editores y deben comentar los trabajos recibidos sobre sus respectivos temas; estos son corregidos y mejorados incorporando los comentarios recibidos en su presentación pública. Una nueva y definitiva selección establece el contenido final de la publicación. La excepción se mantiene en el caso de las ponencias incluidas en la sección correspondiente a la mesa regional, cuya responsabilidad recae en el comité organizador local.

La primera sección del libro se inicia con la ponencia de balance preparada por Francisco Durand que, bajo el título de *“El que puede, puede: dinámicas informales e ilegales en los espacios rurales”*, aborda la problemática de la informalidad y la delictividad rural. Durand ofrece un balance de la producción intelectual que, como él mismo advierte, es tan escasa como variada en calidad y alcances. Fue necesario por ello no limitar la revisión a la producción académica, sino incorporar también informes y publicaciones no académicas, documentos oficiales y artículos periodísticos de investigación, que ayudaron a realizar mejor la tarea evaluativa. A continuación aparecen cuatro ponencias seleccionadas por los editores; en ellas se analiza el tema de la informalidad y la ilegalidad desde diferentes perspectivas: la hoja de coca, la minería informal y la pesca artesanal informal. La ponencia de Rafael Barrio de Mendoza y Sandra Rodríguez, *“Las fronteras de la hoja de coca: entendiendo la cadena informal de comercialización de la hoja de coca para el consumo tradicional en Cusco”*, describe la cadena informal de comercialización de la hoja de coca desde los valles productores de La Convención y Yanatile, pasando por los nudos articuladores de Cusco, Calca, Urcos y Sicuani, hasta las áreas de consumo en las provincias altas de Cusco. Por su parte, Lenin Valencia Arroyo y Lucia Palao Málaga presentan *“Minería informal y ruralidad: convergencias y divergencias en los procesos de formalización en Puno y Madre de Dios”*, en que buscan aportar evidencia que permita entender el proceso de ordenamiento de la pequeña minería informal a partir de la comparación del desempeño de dos gobiernos regionales, así como mostrar el grado de divergencia o convergencia de los gobiernos regionales frente al mismo problema. Luego se incluye la ponencia *“Dinámicas locales de la pesca artesanal informal: tensiones y disputas por la captura y comercialización de peces juveniles en Paita, Piura”*, presentada por Diego Palacios Llaque, que explica cuáles son y cómo se generan las dinámicas locales en torno a la actividad de la pesca artesanal informal de peces juveniles de consumo humano directo en la caleta de Yacila, en la que convergen diversos agentes: balseros, bolicheros, comerciantes, dirigentes de

asociaciones, autoridades locales, etc. La sección se cierra con la ponencia de Donaldo Humberto Pinedo Macedo, “Estrategias del Estado peruano frente a las dinámicas informales e ilegales. La extracción de oro aluvial en la Amazonía sur”, en la que, sobre la base de su investigación en el centro poblado de Boca Colorado, capital del distrito de Madre de Dios, provincia del Manu, departamento de Madre de Dios, presenta un esbozo histórico de la presencia de las actividades económicas informales en la Amazonía peruana. Pinedo describe las rutas que toman las actividades extractivas para convertirse en ilegales y analiza las estrategias estatales para la erradicación de las actividades extractivas ilegales e informales, así como sus consecuencias en el territorio.

La segunda sección se inicia con la ponencia balance “Organizaciones y asociatividad: hacia las lógicas de la gobernanza del espacio rural”, preparada por Jaime Urrutia y Alejandro Diez. La intención primigenia de SEPIA era tener un balance de la producción académica que vinculara las nuevas formas de asociatividad rural con la forma en la que hoy se gestionan, regulan y gobiernan de manera colectiva los territorios rurales. Sin embargo, los autores no han encontrado una producción académica robusta que les permita cumplir con el objetivo primigenio. La ponencia reconoce asociatividad y gobernanza son categorías analíticas complementarias; sin embargo, mientras la primera se inscribe más en el ámbito de lo privado, la segunda se enmarca en la esfera de lo público. Asimismo, Urrutia y Diez reconocen que los conceptos analizados corresponden a tradiciones de estudios desiguales, pues la asociatividad rural ha sido mucho más investigada que la gobernanza. Por ello la ponencia se organiza de forma que en una primera parte se busca dar cuenta de parte de los estudios más recientes en materia de asociatividad, mientras que en la segunda, más propositiva, se establecen algunas líneas de aplicación de la gobernanza en temas vinculados al desarrollo rural. Este balance se acompaña de seis ponencias que enriquecen el análisis del tema. La primera, de Diana Rosas Morales, se denomina “Reformas municipales y participación ciudadana en el espacio rural: las nuevas funciones de las comunidades campesinas” y analiza las respuestas de las organizaciones comunales frente a las reformas municipales y la institucionalización de la participación ciudadana. A continuación, en “Proceso de comunalización del territorio awajún: estudio del caso de la Comunidad Nativa Urakusa”, Paola Rocio Barriga Flores explora los efectos de la titulación de las comunidades en el territorio awajún, analizando cómo el proceso de comunalización del territorio ha tenido impactos en el paisaje,

en las formas de organización, en los modos de supervivencia y en la forma de gestionar el espacio. Por su parte, en la ponencia “El rol de la asociatividad en la sostenibilidad del cultivo de palma aceitera a pequeña escala en el Bajo Huallaga: el caso de JARPAL”, de Roxana Barrantes *et al.*, se utiliza el caso de la Asociación de Palmicultores Jardines de Palma (JARPAL) para evidenciar cómo es posible reconfigurar el espacio agrario amazónico a nivel local y generar beneficios para la población a través de la articulación entre la cooperación internacional, las autoridades regionales y la comunidad general. Luego, Rossi Taboada Hurtado ofrece “Sistemas autogestionados de agua: acción colectiva y conflictos en torno a los recursos hídricos en la Comunidad Campesina Segunda y Cajas”, donde analiza la revitalización de las comunidades como instancias de defensa y de negociación con el Estado frente a las presiones externas que amenazan sus recursos naturales y la propiedad colectiva. La siguiente ponencia es “Gobernanza y gestión colectiva de los recursos mineros en dos comunidades nativas de Madre de Dios”, en la que Juan Rodríguez-Castillón analiza la problemática de la gobernanza de los recursos mineros en dos comunidades nativas de Madre de Dios insertas en actividades de extracción de oro desde el siglo pasado. Finalmente, María Luisa Burneo de la Rocha presenta “Transformaciones en el gobierno del espacio comunal: decisiones y dinámicas políticas en torno a los usos de la tierra y la extracción de recursos en el caso de la comunidad San Lucas de Colán”; en ella analiza la manera en que se transforma la gestión del espacio rural en el caso de territorios de comunidades campesinas costeras en los que se superponen distintos usos del suelo y lógicas de ocupación del territorio.

En la tercera parte del libro, Carmen Yon ofrece, en “Salud, nutrición, ambiente y desarrollo rural: cambios, continuidades y desafíos”, un balance de los estudios de los últimos veinticinco años sobre la salud y sus condicionantes sociales y ambientales en ámbitos rurales del Perú, desarrollados en los ámbitos de la salud pública y de las ciencias sociales. Yon analiza cómo se ha abordado la salud rural en el Perú atendiendo a la relación de la población rural con los servicios biomédicos, así como a los contextos sociales y culturales más amplios en que se produce la salud fuera de los sistemas sanitarios. Además, plantea una agenda de investigación que debería inspirar abordajes interdisciplinarios tanto de los aspectos vinculados con los servicios de salud, como de aquellos que se ubican fuera de estos, pero con lo que guardan estrechas relaciones: la agricultura, los recursos naturales, la biodiversidad, la nutrición, etc. Luego de esta ponencia, se incluyen otras seis que, desde diferentes ángulos, profundizan en la problemática de la salud rural en el Perú.

La primera es “Salud, violencia y bienestar en la familia rural: un estudio en Huancavelica”, de Patricia Ames y Mercedes Crisóstomo, que presenta la situación de la violencia doméstica en la zona rural de Angaraes y analiza la percepción de los principales actores involucrados en su tratamiento, así como los impactos iniciales logrados por el proyecto “Construyendo entornos saludables y protectores para reducir la violencia infantil en el distrito de Secclla: ‘Con cariño y sin rigor’” (desarrollado por la ONG TADEPA). A continuación se incluye “Acceso a servicios de salud en áreas urbanas y rurales y percepciones de bienestar”, de Roxana Barrantes y Diana La Riva, que presenta la relación entre las percepciones autorreportadas de bienestar y los tipos de cobertura de salud, así como el acceso a la salud y cómo este ha cambiado respecto del tiempo de la infancia de los encuestados; se distinguen en el estudio áreas urbanas y rurales en el ámbito nacional. La siguiente ponencia se titula “Brechas en el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento: ¿cómo afecta la salud de los niños rurales del Perú?” y fue presentada por Hildegardi Venero et al. En ella se busca demostrar que el bajo acceso a los servicios de agua y saneamiento por parte de la población rural, y específicamente de los niños menores de cinco años, limita el impacto de las políticas sociales orientadas a disminuir enfermedades en la población que presenta alta incidencia de desnutrición crónica infantil, enfermedades diarreicas agudas y anemia. En “Sobrepeso, educación y salud preventiva en el sector rural”, de Jorge M. Agüero, se muestra que la fuerte reducción de las tasas de mortalidad y desnutrición infantil coexiste con un incremento en otros factores de riesgo como el sobrepeso y la obesidad; se concluye también que el sobrepeso aumenta por la edad y que la tasa de incremento es mucho mayor para la nuevas generaciones: las mujeres rurales jóvenes están llegando, cada vez más temprano, a las mismas tasas de sobrepeso de sus pares mayores. Agüero establece una correlación positiva entre aumento del sobrepeso y el incremento en la educación. A continuación, en la ponencia “Agrobiodiversidad andino-amazónica: una contribución y un desafío para la seguridad alimentaria, Ysabel Meza Villaca estudia la subcuenca de Santa Teresa, en la provincia de La Convención (Cusco), y el distrito de Sandia, en la Provincia de Sandia (Puno) para demostrar que la agrobiodiversidad favorece la seguridad alimentaria pues reduce el impacto negativo de eventos climáticos extremos, la erosión del suelo y las pérdidas de cultivos susceptibles a plagas y enfermedades. Finalmente, Roberto Arpi Mayta presenta la ponencia “Sur del Perú, 2013: factores que influyen en el estado de inseguridad alimentaria de los hogares rurales” en la que identifica el límite del consumo de subsistencia que separa hogares rurales en estado

de inseguridad alimentaria de los que cuentan con seguridad alimentaria, para luego, determinar los factores que influyen en esta en las zonas rurales de las regiones de Apurímac, Arequipa, Moquegua y Puno.

No puedo terminar esta presentación sin retomar lo que indicado al inicio: SEPIA tiene treinta años, a lo largo de los cuales ha sido una plataforma plural en la que investigadoras e investigadores del Perú y del extranjero se han dado cita regularmente, cada dos años, para analizar y discutir lo rural junto con pobladores rurales, dirigentes agrarios, autoridades locales, regionales y nacionales. SEPIA es la única plataforma académica en todos los países de la región andina con esa trayectoria. En ese recorrido, Piura, Ayacucho, Cusco, Iquitos, Arequipa, Cajamarca, Huancayo, Lambayeque, Puno, Pucallpa, Trujillo, Tarapoto y Chachapoyas han sido los escenarios donde se ha realizado el seminario bienal en alianza con las universidades y ONG que operan en dichos territorios.

Revisando los temas cubiertos en todos los seminarios, podemos distinguir con claridad cómo ha ido evolucionando el debate sobre lo rural en el Perú. Desde sus inicios, SEPIA ha planteado reflexiones sobre la propiedad de la tierra, los movimientos campesinos, la violencia rural y la importante relación entre agricultura y biodiversidad. Se evidencia también la capacidad del SEPIA para plantear temas que no estaban en la agenda pública, pero que luego se incorporaron a ella con fuerza, como es el caso de la internacionalización de la agricultura, discutida en 1991. Los temas abordados se presentan en el siguiente cuadro:

1985	Economía campesina
	Reforma agraria
	Cambios tecnológicos en la agricultura
	Movimientos campesinos
1987	Economía campesina
	Reforma y reestructuración agraria
	Políticas agrarias
	Problema agrario en Ayacucho.
1989	Agricultura y ganadería en el Perú
	Experiencias de desarrollo rural
	Problema agrario en la selva

1991	Agricultura peruana en el contexto internacional
	Violencia y campesinado
	Tecnología y transformación agraria
1993	Transformaciones en la sociedad rural
	Políticas de estabilización y agro
	Recursos naturales, medio ambiente, tecnología y desarrollo
1995	Articulación y tendencia de los mercados rurales
	Cambios culturales y comportamientos políticos en la sociedad rural
	Desarrollo rural sustentable
1997	Formación, desarrollo y articulación de mercados rurales
	Instituciones, cambios culturales y políticos en la nueva sociedad rural
	Políticas públicas y desarrollo rural sostenible
1999	Biodiversidad y mercado,
	Desarrollo regional
	Pobreza rural y políticas públicas
2001	Gestión de recursos naturales, biodiversidad y superación de la pobreza
	Agua, instituciones y desarrollo agrario en el Perú
	Pueblos, villas y ciudades intermedias, gobiernos locales, procesos y dinámicas de descentralización y articulación de los espacios.
2003	Política agraria y desarrollo rural sostenible
	Ciudadanía, institucionalidad y gobernabilidad en la sociedad rural
	La diversidad como activo para el desarrollo
2005	Cambio técnico y agricultura en la era de la liberalización económica del Perú
	Globalización, libre comercio, agricultura y desarrollo rural
	Diversidad cultural, política y desarrollo en el Perú rural
2007	Industrias extractivas, agricultura y uso de recursos naturales
	Ganadería y sociedades pastoriles
	Agricultura comercial moderna
2009	Impactos del cambio climático sobre el agua y el manejo de los recursos naturales
	Conflictos sociales y socioambientales en el sector rural y su relación con el desarrollo rural
	Contribución de la educación al desarrollo rural
2011	Dinámicas territoriales rurales
	Seguridad alimentaria
	Desafíos ambientales. Aportes de investigación: diversidad biológica, desertificación y cambio climático

2013	Estrategias de vida, cambios en la tenencia de la tierra y en la demografía en el mundo rural
	Servicios ambientales y desarrollo rural sostenible
	Políticas de inversión pública y su impacto sobre el desarrollo rural
2015	Dinámicas informales e ilegales en los espacios rurales
	Organizaciones y asociatividad: gobernanza y gestión colectiva del espacio rural
	Salud, nutrición, ambiente y desarrollo rural

Treinta años después de nuestro primer Seminario en Piura (1985), esta publicación cierra el SEPIA XVI de Arequipa e inicia un nuevo proceso bienal: SEPIA XVII, que tendrá su momento cumbre en agosto de 2017 en Cajamarca.

En el nuevo proceso abordaremos los tres siguientes temas: (1) cadenas de valor y sus consecuencias para el desarrollo rural; (2) desigualdades e inequidades en el mundo rural, y (3) paisajes rurales: territorio, cuenca y desarrollo rural. La convocatoria de ponencias y de becas para jóvenes investigadores ha sido ya publicada en nuestra web.

Lo permanente en SEPIA ha sido nuestro multidisciplinario equipo de investigadoras e investigadores, nuestra vocación por involucrar nuevas generaciones en la investigación, nuestra persistencia en lo estratégico que es lo rural y lo agrario en el Perú de hoy, nuestra preocupación por la población rural y la mejora de sus condiciones de vida, nuestro compromiso por investigación de calidad y nuestra voluntad de aportar soluciones. SEPIA es un espacio de diálogo académico y político que complementa y saca a la luz los esfuerzos de investigación de las universidades y centros de investigación y por ello los animamos a participar activamente en el proceso del SEPIA XVII.

Miguel Saravia López de Castilla
Presidente del Consejo Directivo de SEPIA

TEMA I:

DINÁMICAS INFORMALES E ILEGALES
EN LOS ESPACIOS RURALES

EL QUE PUEDE PUEDE. DINÁMICAS INFORMALES E ILEGALES EN LOS ESPACIOS RURALES

Francisco Durand

INTRODUCCIÓN

Hace algunas décadas, importantes investigadores de la economía campesina (o tradicional, también llamada de sobrevivencia, comunera, doméstica o no mercantil) estudiaban su particular lógica interna de trabajo, la “racionalidad campesina”, analizando sus formas propias de producción y consumo y su articulación con el mercado que las iba disolviendo sin llegar a desaparecerlas. Esta articulación o adaptación se observaba desde su posición “periférica”, discutiendo la manera en que la economía campesina, siendo distinta, estaba influida y ligada a fuerzas mayores propias de la naturaleza expansiva del capitalismo y de la política económica del Estado que la estimulaba (Gonzales de Olarte 1994, Mayer 2004). Este enfoque tenía omisiones importantes. El tema de la informalidad no estaba presente como “otra forma de economía”, y si existía alguna referencia a las economías delictivas, los autores se referían únicamente al tráfico de cocaína para discutir sus efectos, positivos y negativos, sin estimar el impacto disolvente y problemático que tenía en la economía campesina (Mayer 2004).

Este tipo de enfoque, valioso ciertamente, y quizás todavía vigente, es hoy insuficiente. La realidad rural del Perú no se puede entender en su totalidad con enfoques que enfatizan la economía tradicional y la moderna o formal. Es así debido a que de un tiempo a esta parte han ocurrido grandes cambios en los espacios rurales que debemos tomar en cuenta, porque no son ni tradicionales ni propiamente modernos. No nos referimos principalmente, para seguir evaluando la literatura (aunque no debe ser excluida del análisis), a la continuidad de la política económica neoliberal iniciada en 1990 y a la globalización, con las que tanto la estabilidad del modelo económico como lo intenso de la apertura a las fuerzas globales generan un gran impacto, llegando esta vez su influencia de modo mucho más fuerte y vasto que antes a los espacios rurales, incluido el más lejano: la Amazonía (Barclay 1992, Bauer 2012, Dourojeanni

2011). Tampoco nos referimos al desarrollo de una economía extractiva exportadora basada en grandes agroindustrias, mineras, petroleras, gasíferas y madereras que han generado nuevas dinámicas de mercado planificadas desde las sedes corporativas de empresas multinacionales y grupos de poder nacionales situados en el “centro” del sistema (Arce 2014). Nos referimos más bien a otros cambios que se han desarrollado en paralelo, y que tienen la ventaja de ser impulsados de modo más rápido, fuerte y penetrante por una lógica de mercado “desviada” de la formalidad. Esta lógica toca a actores rurales como los campesinos costños y andinos y los nativos amazónicos; es decir, a los pueblos originarios con economías tradicionales, que operan con reglas del juego diferentes que no tienen que ver con la formalidad del actual sistema económico y jurídico-político y que denominamos “actividades económicas informales y delictivas”.

La presente ponencia recoge esta problemática de la informalidad y la delictividad rurales para presentar un balance de la producción intelectual que, cabe advertirlo, es tan escasa como variada en calidad y alcance. Por lo mismo, no limitamos el balance a la producción académica, sino que incorporamos informes y publicaciones semiacadémicas, documentos oficiales y artículos del periodismo de investigación que, cada uno a su modo, contribuyen a realizar mejor esta tarea evaluativa que todavía la encontramos en estado larvario.

El Perú rural de costa, sierra y selva en este nuevo siglo ha visto crecer la informalidad y también, e incluso a mayor ritmo, lo que es preocupante, la delictividad. Los investigadores identifican una gama de factores de “ausencias” o “fallas”, entre los que destacan la baja productividad, el incompleto desarrollo de la infraestructura, la falta de oportunidades de empleo y la debilidad o ausencia del Estado. También identifican otros factores estructurales que se articulan a los arriba anotados, como son la dotación de recursos naturales, el carácter fronterizo o periférico de los espacios rurales y la fuerza de la globalización económica lícita e ilícita y la integración del mercado interno. Una primera constatación es que, en muchos espacios rurales de sierra y selva, superan de lejos el impacto de la integración parcial de las economías tradicionales al mercado formal, el impacto de las grandes empresas formales y el impacto del Estado. La “nueva realidad rural” se manifiesta no solo en mayores necesidades monetarias y múltiples formas de buscar ingresos tradicionales o formales, sino en fenómenos relacionados con estos impulsos como las invasiones de tierras de comunidades, la especulación de terrenos, la producción de bienes y servicios modernos que operan sin autorización ni cumplimiento

(parcial o total) de leyes, la venta de trabajo en actividades no registradas o ilegales, el autoempleo en ferias rurales, el pequeño comercio informal en aldeas y ciudades pequeñas, el tráfico de mujeres y niños, la explotación informal e ilegal del oro y otros metales en todo el país. Están, además, la producción de pasta y cocaína pura, que ha crecido espectacularmente en términos territoriales y en capacidad productiva, la tala informal e ilegal, la biopiratería en la Amazonía, la captura y venta de especies vegetales y animales raras y el contrabando de mercancías legales e ilegales en todas las fronteras del país.

En los espacios rurales encontramos, si no todos, al menos una gran mayoría de estos fenómenos, con distintas combinaciones según las regiones, en que predomina lo delictivo, pero se genera también algo menos preciso que llamamos “informalidad rural”. Esta distinción, por más imprecisa que sea, es importante en tanto estos actores desafían a las autoridades planteándoles un reto. En el caso de la informalidad, el reto es menor y el problema se puede resolver “formalizando”. En el caso de la delictividad, la principal reacción es reprimir. De estos tipos de fenómenos tratamos aquí, intentando verlos con amplitud, pero entendiendo que son de distinta naturaleza: unos son “informales” y otros son “delictivos”, aunque pueden relacionarse entre sí e imbricarse también con lo formal. Su enorme variedad exige una taxonomía según tamaño, sector, grado de legalidad, ubicación e impacto socioambiental, tanto como una visión de conjunto.

En el estado de la cuestión se identifican diversas vertientes interpretativas y disciplinarias, además de contribuciones de diversa calidad, cuya heterogeneidad no deja de expresar campos centrales de convergencia y disonancia. Podemos agruparlas de la siguiente manera:

En primer lugar, hay coincidencia en considerar la centralidad de este tipo de fenómenos. Ya no pueden ser ignorados o subestimados. El hecho de que cada año se publique mayor cantidad de investigaciones e informes sobre este tema, de las más diversas instituciones (universidades, ONG, centros de investigación, organismos internacionales y gobiernos), indica su creciente importancia para los estudios rurales y, por lo mismo, para entender la realidad nacional del siglo XXI.

En segundo lugar, estos fenómenos pueden verse desde un punto de mira unificado. Tenemos corrientes que los entienden como actividades económicas de mercado (de allí que se hable de “sectores”) que coinciden, a pesar de su gran

diversidad, en el rasgo común de ser desafiantes al Estado y a las autoridades, lo que constituye una visión útil porque los engloba.

En tercer lugar, por su creciente dinamismo en tanto actividades de mercado, los autores discuten sobre si han logrado establecer un patrón o patrones de relaciones entre dos partes, que pueden verse desde dos ángulos diferentes: de un lado, el de los trabajadores y empresarios informales y delictivos (que numéricamente son importantes y no dejan de crecer) y, de otro, el de las autoridades comunitarias, municipales, regionales o nacionales que intentan, o deberían, regularlos y que son rebasados o desbordados. Algunos autores se identifican con los actores desafiantes, hablan de una “economía popular” y enfatizan las virtudes de su cultura comunitaria milenaria o moderna-empresarial y sus capacidades creativas, mientras otros se identifican con el Estado y la necesidad de hacer prevalecer “el principio de autoridad” para formalizar a los informales y combatir el crimen, pero sin dejar de considerar que pueden también entenderse.

En cuarto lugar, encontramos también elementos que nos llevan de este tema a una discusión mayor no resuelta acerca de lo que somos como sociedad. Existen interpretaciones que consideran los fenómenos en cuestión como expresión de una lógica capitalista de acumulación originaria del capital que incluye elementos de violencia típicos de estos periodos iniciales en términos de apropiación de propiedad y explotación brutal de la fuerza de trabajo y de los recursos naturales. Otras visiones enfatizan que se trata de una desviación de la modernidad capitalista que solo puede funcionar con leyes y normas e instituciones fuertes. Ninguna de estas dos perspectivas nos provee una explicación satisfactoria, pues ambas deberían explicar a qué se debe la debilidad y complejidad institucional del país y de qué clase de “modernidad desviada” o de qué tipo de capitalismo estamos hablando¹.

1 Aquellos que hacen referencia a Marx deberían tomar en cuenta que él hablaba del lumpenproletariado y que llegó a afirmar que “en la sociedad burguesa se considera que ‘nadie puede ignorar la ley’” (Marx, *El capital*, Tomo I: 56, nota de pie de página No. 5). ¿Estamos entonces en una sociedad burguesa que ignora la ley por el tipo de burguesías que ha ido generando?

I. REGLAS DEL JUEGO

Empezamos afirmando que en materia de actividades económicas existen en los espacios rurales y urbanos dos sistemas en cuyo interior encontramos actores organizados que operan con reglas diferentes. Esta introducción al tema es importante para no perdernos en el laberinto disciplinario y deliberativo, y definir un enfoque que explica la coexistencia en los espacios rurales de varios tipos de reglas del juego que involucran capital y trabajo: tradicional, formal, informal y delictivo. Los dos primeros sistemas normativos operan “dentro de la ley” y son, por lo tanto, legítimos, socialmente aceptados por la comunidad o la nación. Los dos últimos se pueden considerar “transgresores” (por las razones que fueren) y por lo tanto son objetivamente cuestionables e ilegítimos.

El siguiente gráfico resume esta clasificación:

Gráfico 1

Formalidad y no formalidad en los espacios rurales

Formalidad	Informalidad	Delictividad
Economía campesina: - doméstica - comunitaria	Laboral Empresarial	Crimen organizado registrado o no
Empresas registradas con producción autorizada		



Menos (-)
Niveles de transgresión
Más (+)

Elaboración propia.

Explicemos las diferencias para orientar mejor la revisión de la literatura. En el pasado reciente, el mundo rural podía vivir alejado y relativamente despreocupado de la normatividad. Vivía “en los márgenes del sistema”, aunque no desconectado. Existía la presencia aislada de enclaves extractivos y otras formas privadas de propiedad, que en principio “respetaban” la ley del Estado emitida desde Lima, pero en el gran espacio rural las comunidades estaban

mayormente autorreguladas, seguían usos y costumbres tradicionales, y se basaban en reglas no escritas para desarrollar una economía campesina, sea en la forma de unidades domésticas familiares o comunitarias (Mayer 2004: 17). Estos dos tipos de normas o reglas regulaban la vida económica en los espacios rurales “tradicionales” de propiedad mayormente comunitaria y en los “modernos” de propiedad exclusivamente privada, o allí donde existían entidades estatales, siendo socialmente aceptados y contando con mecanismos legítimos de sanción para quienes ignoraban las normas establecidas o quienes las transgredían abiertamente. La autoridad de los apus amazónicos y los presidentes de comunidades andinas, el respeto al Estado (en parte inculcado con el servicio militar obligatorio y la obligatoriedad de la enseñanza) y la aceptación de las grandes empresas extractivas formales hacían que predominasen estas dos legalidades, si no en todos los espacios rurales, por lo menos en la mayoría.

Con la aparición y crecimiento de la “modernidad desviada”, propia de la informalidad y la delictividad, esta normatividad formal y legítima se fue erosionando tanto en el campo como en la ciudad, y hoy el país entero (proceso que empezó en el mundo urbano, pero que ahora se extiende con fuerza al mundo rural) se ve cada vez más afectado por agentes (empresarios y trabajadores) que han creado sus propias reglas por distintas razones (interés o necesidad). Es tan generalizado el fenómeno, que han constituido “sectores” que operan como unidades económicas, al punto de que ocupan determinados espacios donde realizan sus actividades al margen o en contra de la formalidad, ignorando total o parcialmente, o desafiando abiertamente, la normatividad, y aprovechando la dificultad o la incapacidad de que actúe un mecanismo institucional de sanción que contenga su desarrollo. Su fuerza erosiva es tal, que las autoridades son ignoradas, tanto como las reglas formales, sean tradicionales o modernas. De allí que se hable del “desborde popular”. Existen, por tanto, dos sistemas y cuatro reglas: formal (tradicional y legal) y no formal (informal y delictiva).

Advertimos que no todos los autores aceptan esta clasificación, pero tampoco la cuestionan o niegan, en parte porque estudian cada una por separado o sus relaciones en pares (formalidad/formalidad) y muy pocos ven la totalidad o entienden la dinámica y los efectos erosivos de la trasgresión en el largo plazo. Admitiendo entonces que existen dos sistemas, debemos (y estos son aspectos que diversos autores tratan cuando asumen un punto de vista institucional) definir estrategias de relación entre la autoridad y los infractores

o transgresores, sea o no justificado su comportamiento, en función no solo de la legalidad ignorada y debilitada, sino de los costos y beneficios de estas decisiones. Operar fuera de las reglas formales para los actores involucrados en el mundo no formal no siempre es un riesgo, en tanto la autoridad puede no intervenir o acomodarse.

La expansión de las actividades informales y delictivas a todo el espacio nacional, incluidos de manera cada vez más evidente los espacios rurales, constituye un nuevo problema nacional no resuelto. Como hemos sugerido líneas arriba, del lado de la autoridad (al nivel territorial que fuere), dada la creciente importancia de las dinámicas informales y delictivas en el mundo rural, se plantean distintas estrategias de relación: ignorarlos, intentar formalizar a los informales, combatir a los delincuentes, aprovechar su exclusión del mundo legal para lograr apoyo político, o extorsionarlos, compartir ganancias vía la corrupción, o cruzarse de brazos porque los funcionarios se sienten desbordados o amenazados por los actores desafiantes. Las estrategias de relación entre ambos lados de la ecuación son inherentemente tensas e inestables, aun si se logra un *modus vivendi* o una coexistencia, porque la tolerancia puede cambiar en cualquier momento en tanto las autoridades pueden decidir modificar sus actitudes.

En suma, cuando hablamos de la informalidad y la delictividad que entran con más fuerza en los espacios rurales, nos referimos fundamentalmente a actividades económicas definidas como “sectores” donde habitan actores diversos (trabajadores, intermediarios, empresarios) que están operando con sus propias reglas, transgrediendo las establecidas por el derecho consuetudinario o la normatividad moderna-formal y generando nuevos discursos y nuevas culturas. Dada la dotación de recursos naturales de los espacios rurales, estos fenómenos se desarrollan principalmente en actividades extractivas.

La transgresión es una cultura económica y social que se resume en la frase *el que puede puede*, y que suele estar justificada o explicada de distintas maneras, fenómeno que varios autores discuten aludiendo por lo general a la pobreza (pero como argumento o como excusa, pues estas actividades generan riqueza), a la falta de alternativas o a sus múltiples carencias rurales; en fin, al hecho de que “todos transgreden”, empezando por las autoridades (“entonces por qué yo no”). Pero más allá de la legitimidad real o asumida de los actores envueltos en estas actividades, que se revela en sus discursos, y del propio Estado (que puede parecer o ser lejano y arbitrario), se plantea un

dilema ineludible de orden. Cualquier sociedad, no importa cuál sea su signo ideológico, aspira principalmente al orden vía el respeto, voluntario y obligado, balanceando derechos y obligaciones, de las normas y leyes. Ese orden se basa en la aceptación o imposición de un mismo sistema de reglas y no en la autogeneración espontánea o interesada de reglas según las necesidades o intereses de actores que no pueden o no quieren cumplirlas, situación que puede entenderse como excepcional y teóricamente superable, a no ser que países como el Perú continúen con esta situación —excepcional para otros países y otros capitalismos— de coexistencia de los dos sistemas y las cuatro normas, lo cual los condena a la incertidumbre permanente, pero que al normalizarse forma un nuevo tipo de capitalismo.

Una distinción importante para superar los espejismos de los discursos de los actores: la informalidad y la delictividad las entendemos como actividades de mercado que operan como respuesta a la necesidad o interés material de actores “marginales” para conseguir ingresos o riqueza, tomando en cuenta las leyes del mercado e ignorando las leyes del Estado. Los discursos ocultan esta distinción, pues se centran en la necesidad y la pobreza “para sobrevivir” y en los males del “Perú oficial” y el abandono del “Perú profundo”, y olvidan la ganancia y la acumulación no formal de capital. Se trata de discursos elaborados por los pobres y utilizados ventajosamente por los nuevos ricos que operan en estas economías. Una cosa es hablar de los trabajadores y del problema del empleo y otra es hablar de los empresarios que los contratan y sus niveles de ganancia y tipos de acumulación.

Dados los problemas que su existencia soluciona (empleo, ingresos) y al mismo tiempo genera (transgresión, debilitamiento institucional, desorden, a veces violencia y corrupción, sobre todo, pero no exclusivamente, en el caso de las prácticas delictivas), y yendo más allá de los discursos de los actores, la discusión acerca de estas dinámicas es fuertemente normativa y no debe sorprender que esté teñida de ideología. Estamos entonces frente a una realidad polémica, que aumenta porque estas dinámicas están creciendo y no parecen tener vías de solución, al punto que su presencia es ahora notoria, aunque muy variada, y existen múltiples combinaciones con distintos pesos de la economía tradicional, la formal, la informal y la delictiva, en los espacios rurales de comienzos del siglo XXI.

Esta mayor presencia se debe sobre todo a la acelerada integración del mercado interno y a la globalización económica que conecta todo espacio, por

más alejado que esté, con fuerzas, principalmente económicas, que operan a escala planetaria, y relacionan lo global con lo local urbano y rural, sin importar su lejanía. En este contexto, conceptos como los de “informalidad” y “delictividad” tienen hoy una aceptación y una utilización más amplia en las Ciencias Sociales para explicar realidades consideradas anómalas o extrañas en distintos países y diferentes espacios. Si bien inicialmente estos conceptos (que siendo distintos están relacionados) se aplicaron exclusivamente a los medios urbanos capitalinos de países del Tercer Mundo (entre los cuales el Perú destacó de modo particular por sus altos niveles de informalidad urbana y laboral), hoy se utilizan respecto de ciudades intermedias y zonas rurales, y también, a medida que se define como una nueva área de estudio y se universalizan los conceptos, se aplica incluso a países socialistas y países desarrollados, aunque sea a menor escala.

Un balance de lo escrito a la fecha, sobre todo acerca de los espacios rurales, enfrenta grandes dificultades, por ser su aplicación conceptual relativamente reciente, por ser estudiados por investigadores de diversas disciplinas y también por la propia naturaleza del fenómeno informal y delictivo, que evade o evita mediciones y dificulta, cuando no imposibilita, estudios de campo. Lo poco escrito está entonces incipientemente desarrollado, y predominan los estudios de caso, por sector o cadenas económicas, o por territorio y región, mientras que escasean los enfoques comparativos de casos y las visiones más de conjunto. Sin embargo, el volumen de trabajos provenientes de distintas fuentes, académicas o no académicas, tiende a crecer y comienzan a asomar estudios mejor organizados y más sistemáticos. Aunque la mayoría de investigaciones ven estas dinámicas por separado, algunos estudiosos presentan un marco teórico más amplio que las diferencia y relaciona y las enmarca en las discusiones sobre la nueva ruralidad discutidas antes en el SEPIA, que están fuertemente vinculadas al efecto del mercado y la globalización económica.

Según Diez, la nueva ruralidad² se expresa en la existencia de formas más intensas “de interrelación entre lo urbano y lo rural”, entre lo local y lo global, por la “pluriactividad de las actividades generadoras de ingreso de las familias rurales (y no rurales)” y la aparición de nuevos actores (Diez 2013).

Proponemos que la informalidad rural y urbano-provinciana y la delictividad deben ser consideradas en este enfoque justamente por ser generadoras de ingresos y por ser sus agentes (trabajadores y empresarios), tanto informales como delictivos, nuevos actores. No es solo que ahora haya menos subsistencia y más mercado, menos tradición y más modernidad (si por ello entendemos el uso de nuevas tecnologías y economías monetarias de mercado global), sino que en algunos territorios rurales la informalidad y sobre todo la delictividad se están convirtiendo (o son ya) en la principal fuente de ingresos, como numerosos estudios de caso que discutiremos más adelante demuestran. En la medida en que estos ingresos no se quedan en el campo, terminan canalizándose hacia las ciudades en múltiples formas de inversión y consumo, y generan un fenómeno en el que (gracias a estos impulsos, sobre todo las economías delictivas y las informales empresariales) el campo invierte en la ciudad y empuja su transformación.

Comenzamos anotando que, aunque esta temática sea reciente en los espacios rurales, la discusión de fondo tiene ya varias décadas y una presentación de su desarrollo y aplicación a nuevas realidades es de gran utilidad. Si bien no sabemos con precisión cuánto aportan como actividades económicas el sector informal y el delictivo, la evidencia indica que su contribución al empleo es muy importante, incluso mayor que la formal, y que se organiza cada vez más a mayor escala de modo empresarial. También van ocupando espacios, al punto de ser las actividades predominantes de un territorio, hecho que facilita su estudio al poder identificar actores que operan en corredores y que se articulan en nodos, que son como los eslabones de una cadena que va de los productores locales a los consumidores nacionales y mundiales. Los estimados de aporte de ingreso son menos precisos, sin embargo, a falta de mejores mediciones, debemos considerarlos, pues son los únicos a la mano para intentar cuantificaciones y establecer comparaciones.

Hemos argumentado que tanto la informalidad como la delictividad en su notable variedad de formas indican una suerte de modernidad que no corresponde a un cambio positivo y son por lo tanto cuestionables. Por lo mismo, lo que preocupa es su impresionante dinamismo, que no solo persiste, sino que crece y se extiende. Sin embargo, a pesar de ello suelen ser ignoradas o en el mejor de los casos tomadas como excepcionales, como realidades que no deberían ser permanentes porque plantean un reto al orden existente o que debería existir, y porque su propia existencia paralela hace que quienes viven inmersos en la formalidad ignoren la informalidad y la delictividad

(a no ser que les signifiquen buenos negocios como proveedores o clientes)³. Los estudios que encontramos, a pesar de su dispar capacidad explicativa, demuestran fehacientemente que, a medida que ha crecido, la delictividad se ha normalizado, institucionalizado y ubicado bien en ciertos territorios, sobre todo la delictividad relacionada con ciertas materias primas en los espacios rurales. La informalidad rural también es una realidad, aunque no tiene la fuerza y magnitud que evidencia en las ciudades, pero es más importante de lo que generalmente se cree pues se expresa en la comercialización de coca para consumo humano, en la tala y en la minería, y no solo en el comercio, los terrenos o el transporte. Los espacios rurales parecen entonces ser más propicios para actividades delictivas que las informales, no dejando por ello de tener importancia en tanto están relacionados.

En las discusiones que se inician con la informalidad y continúan con la delictividad, el investigador termina no solo identificando problemas estructurales ya señalados, como la falta de empleo u oportunidades empresariales, que remiten al todo económico, sino también discutiendo el todo social, la fábrica misma de la sociedad. Es allí donde encontramos dilemas mayores: un dilema *hobbesiano* (de un orden que debería imponerse pero ser justo) y, al mismo tiempo, un dilema *robinhoodiano* (donde el retador o actor desafiante cuestiona, en principio solo temporal o excepcionalmente, a la mala autoridad, pues puede eventualmente allanarse). Todo ello nos lleva a discutir los retos de un análisis de este tipo, que aparece de distinto modo en gran parte de lo escrito, y que es más fuerte en los espacios rurales por ser más fáciles de penetrar al existir menor autoridad y operar “en los márgenes del Estado”.

3 Lo producido informalmente puede estar ligado a lo comercializado ilegalmente; lo vendido informalmente puede ser un bien obtenido o comercializado ilegalmente.

II. RETOS

Un tema tan complejo y polémico enfrenta una serie de retos. Lo señalan Portes y Haller, quienes en su balance sobre la economía informal advierten que hay que tener cuidado, porque se trata de un tema “a la vez engañosamente sencillo y extraordinariamente complejo, trivial en sus manifestaciones cotidianas y capaz de subvertir el orden económico y político de las naciones” (2004: 7). Un balance de la literatura sobre problemáticas como la de las “dinámicas informales e ilegales en los espacios rurales” constituye entonces un enorme desafío intelectual e investigativo.

En primer lugar, analizar y documentar el fenómeno de la informalidad y la delictividad es espinoso por tratarse de comportamientos no legales o ilegales transgresores, definidos alternativamente como “economías subterráneas”, “en la sombra”, “economía popular” o “economía negra”, pero visibles por ser de gran tamaño y emplear o autoemplear a miles de trabajadores, articular a cientos o miles de empresas y concentrarse en ciertos espacios. Esta magnitud y esta presencia los terminan haciendo visibles, al punto que se puede identificar a los actores y discernir sus prácticas. Pero dado que hay una cuestión de legalidad, los investigadores enfrentan la renuencia de los actores, y a veces incluso de las autoridades, a proporcionar información. En el caso de la delictividad, el problema es mayor porque implica un riesgo. Los “actores desafiantes”, como los define una escuela de Antropología Política, operan en zonas remotas, en regiones de escasos recursos y deficiente infraestructura, pero también de difícil acceso por estar en los “márgenes del Estado”, en espacios donde la autoridad pública tiene menos presencia y legitimidad, donde los actores u operadores de estas actividades llegan a tener un control territorial de sus espacios y temen o no desean ver a quien quiere investigar sus actividades⁴. El hecho que muchas actividades informales y delictivas rurales sean relativamente nuevas, impide además contar con una masa crítica de estudios, estadísticas y monografías en las cuales apoyarse para avanzar las investigaciones. No debe sorprender,

⁴ En esta línea de reflexión, los estudios sobre los actores desafiantes, cabe precisar, también incluyen a grupos subversivos que en más de un caso, como bien lo demuestran las experiencias de Perú y Colombia, terminan relacionados a actividades como el narcotráfico, con lo cual el problema de la ilegalidad se agrava y el riesgo para el investigador aumenta exponencialmente. En este estudio no vamos a hacer mayor referencia a esta conexión para poder concentrarnos principalmente en la informalidad y la delictividad como actividades económicas no formales, también definidas por esta escuela como “desafiantes”.

entonces, que la literatura académica, oficial y semiacadémica sea escasa y que exista un debate sobre la validez de los datos y la calidad de las estimaciones (Mujica 2011, Portes y Haller 2012, Macroconsult 2013). Las investigaciones deben por tanto apoyarse en los muchos indicios y en las pocas cuantificaciones serias que existen para ir avanzado “por aproximaciones sucesivas”. Por lo mismo, conviene tener una mirada abierta a todas las fuentes, incluidas las no académicas. Lo dicho, sin embargo, no quiere decir que carezcamos de información y estudios al punto de que queden imposibilitadas las investigaciones. Estos fenómenos llaman cada vez más la atención de organismos nacionales e internacionales, de ONG nacionales y globales y de expertos de distintos países, y todos contribuyen con informes, monografías y publicaciones semiacadémicas y tesis universitarias. También el periodismo de investigación ayuda a entender estas dinámicas. La bibliografía al final del trabajo recoge muchas de estas fuentes.

En segundo lugar, como ya se ha advertido, existe una controversia respecto de la legitimidad (o falta de legalidad) de los actores desafiantes, lo que genera un riesgo de sesgo. Desde una perspectiva tolerante, se argumenta que ante la falta de alternativas de trabajo o las “limitaciones estructurales” (ni el Estado ni la empresa formal ofrecen suficiente empleo o facilitan la formación de empresas formales), los actores están en una necesidad de recurrir a estas actividades y por ende sus negocios constituyen un “mal menor”. Dado el “abandono” de las regiones, tanto los actores, como algunos observadores, cuestionan al Estado, que es percibido como un ente extraño, lejano, abusivo y errático, propenso a responder con sanciones o actos de violencia, o a caer en la transgresión al poder comprarse su pasividad con pagos, al aprovechar la ley y el cargo para extorsionar, o porque termina convertido en cómplice. El investigador, por tanto, debe tener cuidado con la carga subjetiva y distinguir las transgresiones por necesidad de otras por interés. Varios autores se identifican con los actores e idealizan su comportamiento. A pesar de las carencias y los discursos de los actores desafiantes, y de las prácticas del Estado, tanto la informalidad como la delictividad de mercado son esencialmente transgresoras y pueden ser vistas no solo como desafiantes de la autoridad (todo gobierno: el central, el regional y el municipal), sino como un problema público, de la colectividad, y no solo del Estado. La inobservancia de las reglas, sean tradicionales o modernas, genera comportamientos agresivos y plantea problemas de manejo comunitario, local y estatal. Aunque algunos autores que cuestionan el sistema consideran que los actores desafiantes tienen derechos y no tienen por qué cumplir con las obligaciones impuestas

por un Estado que consideran ilegítimo cuando no abusivo –arbitrario, en el fondo, sobre todo frente a un imaginado mañana mejor–, cualquier tipo de sistema (de derecha o izquierda, tradicional o moderno) tendría dificultades y preocupaciones por comportamientos de este tipo⁵. La persistencia y extensión de las economías no formales, así como el hecho de que la informalidad y la delictividad echen raíces y se territorialicen, a veces separadas y en otros casos compartiendo espacios, provoca que se opere con una cultura del “avivamiento” que algunos autores consideran socialmente problemática (Portocarrero, en Durand 2007: 266). Algunos actores y estudiosos consideran a informales y delincuentes como portadores de una suerte de individualismo salvaje, sujetos sociales que no quieren ni buscan límites de nadie, sea autoridad comunal, municipal, regional o estatal.

En tercer lugar, el tema (o los temas, si se considera conveniente separar la informalidad de la delictividad como actividades económicas desafiantes distintas) lo analizan varias disciplinas, lo que nos obliga a entender cada una desde su propia perspectiva, pero generando todas ellas una visión panorámica que no se debe dejar de lado. Por lo mismo, el investigador debe estar en condiciones de entender los aportes que vienen del Derecho, la Criminología, la Ecología, la Ciencia Política y la Gestión Pública, la Sociología, la Antropología, la Economía y otras disciplinas afines.

5 Por ejemplo, la inobservancia de las reglas de tránsito vehicular y peatonal causan cuantiosas pérdidas materiales y humanas en el campo o la ciudad. Si los vehículos no están debidamente supervisados, si los choferes no tienen la licencia de conducir y además ignoran las señales y si los peatones también las ignoran, la probabilidad de accidentes fatales aumenta. Al respecto, el sociólogo Hugo Neira, comentando un libro sobre las economías formales, informales y delictivas y la cultura de transgresión, se pregunta “sobre la manera de vivir, de conectarse con el otro... ¿no nos matamos en las carreteras?” (Neira, en Durand 2007: 19).

III. CONTEXTO Y PRIMERAS DISCUSIONES

Las dinámicas a las que se refiere la ponencia aparecen como problemas nacionales en un espacio y tiempo determinados, lo que exige conocer el contexto donde emergen para identificar, aunque sea someramente (no existen mayores referencias al respecto para establecer un antes y un después con detalle), las fases por las que atraviesan y determinar cuándo aparecen los estudios. Con esta contextualización se entiende mejor el origen histórico de la problemática y las mutaciones de tipo, tamaño y ubicación que viene experimentando, así como el desarrollo de los estudios que intentan explicarlos⁶. Para contextualizar adecuadamente las dinámicas bajo estudio, debemos referirnos a dos grandes procesos de cambio que ocurren primero a escala latinoamericana y luego a escala mundial: uno interno, desatado por la migración rural y la urbanización acelerada del continente, que forjan un mercado interno que comienza a desarrollarse en los años 1950, y el externo: la globalización económica de todo tipo (legal e ilegal), que se va desatando en paralelo y se intensifica en la década de los ochenta. Tanto uno como otro se apoyan en avances como las nuevas tecnologías de transporte y comunicación que son integradoras, conectan y rompen las viejas barreras que impedían una mayor interacción, sobre todo en los espacios rurales.

Notamos un vacío. Este balance de contexto no existe en la literatura revisada más allá del señalamiento, por lo demás obvio, de que el fenómeno de la informalidad urbana contemporánea se inicia con la migración masiva del campo a la ciudad (entendible dado que fue mayoritaria) y el crecimiento explosivo de las ciudades, empezando por Lima. Varios trabajos, en primer lugar, los ya mencionados de Gonzales de Olarte, Mayer y Diez, discuten la globalización económica como un fenómeno que se desata en las últimas décadas, que refuerza las tendencias que se originaron por factores internos. Sobre las migraciones, hay que recordar que un porcentaje (estimamos que el 20%) también se dirigió a zonas rurales, penetrando sobre todo en los valles amazónicos de ceja de selva, donde los “colonos” emergieron primero como

6 Una comprensión del pasado reciente (proponemos hacerlo respecto de los últimos cincuenta años, cuando estos fenómenos inéditos y desviantes de mercado comenzaron a crecer y desarrollarse) también nos permite entender mejor la producción intelectual en tanto aparece en respuesta a problemas que se vuelven perceptibles y que evolucionan como una realidad dura, difícil de superar.

productores en pequeña escala, luego crecieron y desarrollaron formas iniciales de informalidad y en algunos casos de delictividad rural, incentivadas por la integración del mercado interno que “nacionaliza” y la integración al mercado mundial que “globaliza”.

Este proceso ocurrió con fuerza desde los años sesenta, y determinó una lógica creciente de mercado que avanza ahora a pasos acelerados, integrando, si no a todas las poblaciones, por lo menos a gran parte de ellas, con lo que se supera la etapa de aislamiento que siempre existió, que protegía al mundo rural de las “influencias externas” y que hacía que se mantuvieran vigentes las economías tradicionales y las costumbres de antaño y el derecho consuetudinario. Un aislamiento que también impedía que aparecieran nuevas formas de trasgresión y delito.

Entonces, dado que el país y el planeta se han terminado “aplanando” por factores internos y externos relacionados, y se han superado así las limitaciones de tiempo y espacio que antes, hace sesenta o setenta años, limitaban la interconexión de países, organizaciones y personas, podemos intentar hacer, siguiendo esta lógica, una periodización de estas dinámicas en el país:

1950s-1960s: empieza la informalidad urbana con la migración campesina y la explosión demográfica y la delictividad rural moderna (narcotráfico y contrabando fronterizo portuario y terrestre), mientras continúa el bandidaje o abigeato.

1970s-1980s: ocurren repetidos episodios de crisis recesivo-inflacionaria y financiera que agravan los problemas estructurales de empleo y debilitan la formalidad empresarial. Crecen y se institucionalizan las actividades informales y delictivas. En 1980 aparecen actividades subversivas que se relacionan con actividades delictivas, otra forma de desafío al Estado que afecta los espacios rurales al iniciarse allí la insurgencia.

1990s-Siglo XXI: el Estado derrota la insurgencia y el país se recupera económicamente con la adopción del modelo libremercadista y el regreso de la gran inversión privada formal. La globalización económica y la construcción de infraestructura y redes de comunicación aceleran la integración de mercados y la articulación de todo el país. A pesar de estos cambios, dada la baja contratación de mano de obra formal

y la formación de cadenas mundiales de ilícitos, se desarrollan en las poblaciones y espacios rurales prácticas informales y nuevas formas de delictividad. A los actores rurales les urge tener ingresos adicionales para solventar sus mayores gastos, cubrir sus necesidades y, algo nuevo, satisfacer sus deseos de consumo.

A partir de esta breve periodización podemos comenzar a evaluar la discusión sobre estos fenómenos, que empiezan en el mundo urbano-capitalino y luego se extienden a los espacios rurales, y ubicar a los distintos autores en el tiempo.

En realidad, si vamos a los orígenes, la discusión sobre la informalidad empezó en otras latitudes, pero la experiencia peruana (un país que Matos Mar y De Soto acertaron en diagnosticar como fuertemente informal) confirmaba fenómenos similares a los estudiados en el Medio Oriente (Cairo, Estambul) y África (Johannesburgo). Las agencias internacionales creadas en la posguerra, preocupadas por el empleo (OIT) y el desarrollo (CEPAL, Banco Mundial, ONU, PREALC), son las verdaderas pioneras de los estudios sobre la informalidad y de la aparición de nuevas formas de actividad económica transgresora moderna que todavía no generaban mayor discusión. La consideraban inicialmente como un fenómeno propio de países del Tercer Mundo. Uno de los primeros estudiosos de la economía informal, Keith Hart, autor de “Informal Economy Opportunities and Urban Employment in Ghana”, concebía en su influyente artículo de 1973 a este “subproletariado” como personajes con autonomía y capacidad propia de generar ingresos para sobrevivir o vivir en el hostil mundo urbano. Hart comprobaba que existía una diferencia fuerte entre el empleo remunerado y el trabajo por cuenta propia (Portes y Haller 2004: 9).

Este tipo de estudios, que no se aplicaban todavía al mundo rural, sino solo a ciudades del Tercer Mundo, se centraba en el mundo del trabajo o empleo, y muy secundariamente en la normatividad, en el hecho de que se operaba sin autorización parcial o total. Por lo tanto, salvo la referencia a la tipicidad del “capitalismo dependiente” y sus problemas estructurales, casi no discutía la relación con lo formal, sea privado (empresa) o Estado. Había, sin embargo, un acuerdo de base: que se trataba de actividades económicas que venían sorpresivamente con este tipo de modernidad. En igual medida se podría decir que este fenómeno comenzó luego a aparecer en espacios rurales también como actividad económica de actores que venían del mundo

tradicional y que desarrollaban sus propias alternativas económicas en los mercados rurales y urbanos operando de forma no autorizada.

En un inicio, por lo tanto, los investigadores asociaban el fenómeno de la informalidad con la migración, la urbanización y las carencias del sistema económico y político para ofrecer oportunidades y regular o controlar estas nuevas actividades (el desborde o el rebase del Estado); pero asumiendo distintas perspectivas y viendo de manera diferente a estos nuevos actores pobres que, de acuerdo con la síntesis que presenta Víctor Tokman, uno de los pioneros (al discutir el libro de De Soto): “se mete[n] en cualquier cosa, produce[n], vende[n], se las ingenia[n] para sobrevivir” (De Soto *et al.*1988: 9).

En el caso del Perú destacan autores como Aníbal Quijano (sociólogo), José Matos Mar (antropólogo) y Hernando De Soto (economista). Los dos primeros le seguían la pista a los migrantes andinos y comenzaban a descubrir que, ante las dificultades del sistema económico de emplearlos y de la pasividad o indiferencia del Estado, estos nuevos actores comenzaron a crear una variada gama de actividades económicas sin autorización y a crear su propia cultura. Estas actividades luego se comenzaron a definir como informales. Como bien dice Quijano en su trabajo “La emergencia del grupo ‘cholo’ y sus implicaciones en la sociedad peruana”, publicado en 1966, se estaba conformando un “polo marginal de la economía”. Este no se ubicaba en el “polo tradicional” de donde venía ni en el “polo industrial” donde supuestamente debía emplearse, así estuviera temporalmente formando parte del “ejército industrial de reserva”. Latinoamericanistas como José Nun también aportaron a la discusión sobre este fenómeno y lo presentaron, desde una óptica marxista, como una peculiar forma de acumulación de capital en Latinoamérica y señalando que se trataba de una “sobrepoblación relativa”, tema que hoy debería llevar a una discusión sobre los tipos de capitalismo.

La visión de Quijano de los sesenta era certera cuando afirmaba que se estaban dando cambios en la ciudad (urbanización e industrialización) y el campo (nuevas industrias extractivas y pequeños negocios). Sostenía que ocurría un cambio cultural, llamado “cholificación”, a nivel nacional, fenómeno que surgió primero en el espacio rural para luego expresarse en la ciudad. Atribuía el cambio al crecimiento de las industrias mineras que, según él, “han constituido la primera etapa de la cholificación actual”. También hacía referencia a la pesca y la industria de harina de pescado, empresas formales que eran factores de “atracción de inmensas masas indígenas” que se iban aculturando.

Para Quijano, este proceso iba en paralelo a la “decadencia de las actividades económicas tradicionales” y estaba, ciertamente, también empujado por las actividades urbanas e industriales. No obstante, no dejaba de mencionar (y la acotación es importante dado que se refiere a los espacios rurales) la importancia que tenía “el pequeño comercio en las zonas donde se han construido vías de comunicación”, identificando lo cholo sobre todo con los pequeños comerciantes (Quijano 1967: 41). Su visión es considerablemente moderna, panorámica y muy acertada como diagnóstico, sobre todo al afirmar que el proceso en realidad empieza en el espacio rural con las mineras y en fuerte relación con la extensión rápida de la red de carreteras: no se trataba solo de un fenómeno urbano, sino nacional.

Matos Mar, uno de los pioneros de los estudios de antropología urbana capitalina, con estudios que empiezan en la década de 1950, sostiene la tesis del “desborde popular” provocado por las masas poblacionales en ascenso al chocar el “legado andino y la patria criolla”, que tienen, de acuerdo con el autor, “economías diferentes”. Este fenómeno nuevo ocurre a mitad del siglo XX:

Fue la década de 1950 la que dio paso a la configuración de los elementos centrales que caracterizan a la sociedad actual [...] cuando [...] la urbanización adquirió [...] el carácter preponderante que tiene hoy (2004: 33).

Diferente es la perspectiva de otro autor importante, Hernando De Soto. Él, a diferencia de Matos Mar, no se preocupa por temas como el legado andino o el choque cultural, pues plantea la tesis de que la informalidad expresa ante todo una modernidad de mercado que hace que los andinos generen una visión empresarial individualista. Para este economista, la “informalidad”⁷ comienza “con la migración indígena [que] ha hecho que la población se multiplique” y que surjan “nuevas actividades que poco a poco vienen reemplazando a las tradicionales”. Sostiene que con estos cambios “han surgido nuevos empresarios [...] de origen popular”, fenómeno que ha causado que el

⁷ El término fue utilizado antes, en el caso de América Latina por Víctor Tokman y la PREALC, pero De Soto tuvo la virtud de popularizarlo nacional e internacionalmente y llamar la atención de la elite global mundial y los organismos financieros internacionales; es decir, más allá de los especialistas laborales.

Estado esté “rebasado” (argumento similar al desborde) y que “la gente poco a poco se ha acostumbrado a vivir fuera de la ley” (De Soto 1986: 3-12), con lo cual pone la informalidad fuera de la legalidad, punto polémico.

Cabe destacar algunas limitaciones comunes. En realidad, ninguno de estos dos autores tomó en cuenta la discusión internacional sobre la informalidad en relación con el empleo precario o el autoempleo en el Tercer Mundo, ni hicieron referencia directa a las actividades delictivas de mercado negro modernas, que son otra forma, más desafiante, de “vivir fuera de la ley”. Esto ocurrió así a pesar de estas actividades se originaron en el mismo periodo y de la especulación o el tráfico de terrenos urbanos era un fenómeno común y la ocupación no autorizada de terrenos amazónicos estaba ocurriendo⁸.

Le corresponde a De Soto haber cambiado de perspectiva los estudios sobre la informalidad, dado que elabora una teoría económico-empresarial al respecto, enfocando a los informales no como pobres o marginales que operan en un “sector de refugio”, sino como “empresarios” que operan en su lógica de mercado “puro”, es decir, sin Estado. Lo que enfatiza De Soto es que:

El problema es el Estado y su política económica mercantilista, que usa la ley y las instituciones para proteger sus intereses en la formalidad, imponiendo barreras que no dejaban otra alternativa a los informales que crear sus propias empresas ilegales.

La informalidad para De Soto, según comentara Mario Vargas Llosa en su Prólogo a *El otro sendero*, era “un *apartheid* económico y legal” donde, “como no había trabajo, lo inventaron”. Para De Soto y Vargas Llosa, los informales eran agentes modernos con una cultura moderna de emprendimiento notablemente dinámica, capaz de “crear más fuentes de trabajo y más riqueza” (1986: xxi). De Soto, sin dejar de ver la informalidad urbana “desde abajo”, ni dejar de criticar al Estado y las élites, rechaza visiones como las de Matos Mar y otros para afirmar que “los pueblos jóvenes, la pequeña industria y [...] muchas actividades desarrolladas ilegalmente” no representan pobreza y marginalidad, representan riqueza y empresa, por lo tanto culturalmente son

8 Por ejemplo, personajes como Poncho Negro personificaron tempranamente esta cuestión en la Lima de las barriadas. Lo declararon delincuente: ¿lo era, o era más bien un informal, o alguien que utilizaba la informalidad para cometer delitos traficando terrenos?

“compatibles con el espíritu empresarial” del capitalismo moderno” (1986: xxxi). De Soto coincide con Matos Mar en que el Estado aparece como lejano o ajeno y ha sido rebasado. Afirma que está “en repliegue” y que “la gente poco a poco se ha acostumbrado a vivir fuera de la ley” (1986: 5). En realidad, no le interesan los problemas económicos de los informales, pero sí los reconoce como interlocutores políticos: como pobladores. Los migrantes, entonces, “se convirtieron en informales. Para vivir, comerciar, manufacturar, transportar y hasta consumir [...] utilizando medios ilegales... para satisfacer objetivos esencialmente legales” (1986: 12). Para De Soto, la informalidad “es una zona de penumbra”, donde los individuos operan porque no los dejan crear riqueza debido a que el sistema (el Estado y “los mercantilistas”) han desarrollado un sistema donde “los costos de cumplir leyes exceden a sus beneficios”. De Soto no separa ni distingue capital de trabajo informales, pero sí da cuenta de modo más sistemático de estas diversas actividades. Los estudia para criticar al Estado por ser, de acuerdo con su visión neoliberal, “excesivamente reglamentarista, dependiente de las élites privadas” que han creado una “sobre-reglamentación” (1986: 251).

En su obra seminal, De Soto se refiere tangencialmente a las economías delictivas como el contrabando, pero no elabora mayormente sobre el tema (1986: 6). Sin embargo, en los años noventa, al estudiar a los campesinos cocaleros, como en el 2015 a los “mineros informales”, eleva su mirada a los espacios rurales y, manteniendo su perspectiva de mercado, plantea medidas de “formalización” proponiendo eliminar las trabas y obstáculos que les impiden registrar sus propiedades y manteniendo la acusación al Estado de los llamados “sobrecostos de la formalización”.

A pesar de lo original de su perspectiva, De Soto comparte con Matos Mar una visión sobre la informalidad urbana “desde abajo”, siendo solidario con los informales, es decir, apreciando sus rebeldías, y manteniendo una visión dicotómica del “Perú informal” versus el “Perú oficial”. Su visión tiene componentes subjetivos, pues idealiza el mercado y ve a los informales como “empresarios” exitosos, aspecto en el que difiere de Matos Mar que los idealiza como migrantes de cultura andina que se adaptan al nuevo medio sin abandonarla. A De Soto no le interesan sus tradiciones; los ve homogéneamente como emprendedores sin distinciones entre capital y trabajo, generalización que no considera la múltiple gama de matices culturales existentes. Ambos autores parten de la dicotomía formalidad/informalidad y no consideran las actividades delictivas.

En ese sentido, el libro de De Soto es político en tanto, como ha comentado Quijano, lo que intenta principalmente, más que estudiar y entender en toda su complejidad la informalidad, es “la eliminación de toda intromisión estatal, política, en la economía, así unificada y globalmente formalizada” (1986: 87). Quijano anota bien que el enfoque neoliberal de De Soto apunta a generar las condiciones para que países como el Perú, sea en el campo o la ciudad, entren rápidamente a una lógica empresarial competitiva del mercado global, una donde ser de origen humilde y tener cultura andina o amazónica no es un impedimento para asimilar la cultura empresarial moderna y convertirse en “empresarios informales”. Sin embargo, al poner el énfasis en la empresa y no en el trabajo, De Soto no toma en cuenta tipos de informalidad laboral y empresarial, separados y combinados, perdiéndose la comprensión del autoempleo o del trabajo dependiente en pequeñas unidades.

Haciendo un recuento posterior de los conceptos de marginalidad e informalidad, Quijano discute, con el beneficio que le da el tiempo transcurrido, lo urbano, el factor de cambio más impresionante. Sostiene que los estudiosos se encontraron frente a una situación no prevista en la teoría:

El “pasaje” de lo “tradicional” a lo “moderno” era un proceso histórico necesario y espontáneo. Pero una parte de la población que se desprendía de la sociedad “tradicional” no lograba integrarse a la sociedad “moderna” y quedaba en algún sentido al margen o “marginada” (1986: 65).

Se refería a “sectores sociales sin empleo estable ni ingresos suficientes”. Esta nueva realidad, explicada, se puede decir, como una forma de capitalismo urbano diferente, se caracterizaba porque “una parte de la población de trabajadores va quedando continuamente fuera del empleo asalariado estable [...], es la que se denomina ‘marginalizada’” (1986: 69). La dificultad del sistema para absorber esta mano de obra excedente empujaba a estos trabajadores a la marginalidad. Al estar en un mundo donde la sobrevivencia no era posible sin empleo y sin dinero, se veían obligados a buscar alternativas.

En la escena internacional, la discusión sobre estos fenómenos se centró en el problema del empleo en el espacio urbano donde se instalaban y laboraban los “informales” o los “marginales urbanos”. Varios organismos internacionales dedicados a analizar el problema del empleo (OIT, PREALC) discutieron este fenómeno como informalidad y ayudaron a generalizarlo y a convertirlo

en un tema de estudio institucionalizado, aceptado entre los especialistas. Comenzaron a hablar de un “sector informal” que se ubicaba en una “economía informal” (Quijano 1986: 76). Este fenómeno, como señalaban los primeros investigadores, era típico del llamado Tercer Mundo (ex colonias poco desarrolladas). Estaba relacionado con un problema de tipo estructural, en tanto estas actividades subterráneas informales, subproletarias, en la sombra, o marginales urbanas, emergían no tanto por la migración, o como actividad temporal, sino porque la economía formal no podía generar oportunidades de empleo a corto, mediano y largo plazo para estos pobladores y trabajadores. Ellos, en su mayoría, no conseguían insertarse en entidades públicas o privadas formales de modo permanente, más allá de los ciclos de auge y recesión, revelando por tanto un problema estructural.

Y mientras tanto, ¿por qué no se hablaba de las economías delictivas que eran fuertes tanto en la ciudad como en el campo? Anotemos que en la década de 1960 estalló el boom internacional de las drogas que comenzaron a ser generadas como insumos o como productos refinados, según la división del trabajo entre países que se comenzó a establecer en espacios rurales alejados, fenómeno que aparece dissociado de o débilmente relacionado con la discusión de informalidad. Mientras aparecía la informalidad urbana, países como Perú y Bolivia incrementaron considerablemente la producción de coca para abastecer la creciente demanda internacional de cocaína ilegal, al mismo tiempo Colombia incrementó la producción de esta última (Thoumi 1995: 125-130). Sintomáticamente, quienes intervenían en esta actividad eran migrantes andinos que se desplazaban a los nuevos espacios rurales que las nuevas redes de carreteras estaban abriendo, en particular la carretera Marginal de la Selva, que permitió el desplazamiento de campesinos cajamarquinos al valle del Huallaga. Este tema ha sido poco estudiado desde esta perspectiva y es probable que corresponda al comienzo de la informalidad y la delictividad de los espacios rurales.

La coca y la cocaína fueron consideradas por organismos internacionales un problema global a partir de su inclusión en la lista de drogas de la ONU y la firma de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961. En el Perú, principal productor de hoja de coca del mundo, este tratado llevó a crear una nueva entidad estatal, ENACO, que comenzó a tener presencia en el agro para controlar la producción (art. 33) y la comercialización (art. 41) (Macroconsult 2008: 104). Esta delictividad empezaba en el agro, cierto, pero enlazaba ciudades y países al irse formando una cadena económica

manejada por el crimen organizado, ubicada primero en Colombia, luego en México, que, como la informalidad, también desbordaba y desafiaba al Estado. Cabe indicar que, en la medida en que existía producción de hoja de coca para el consumo que no se vendía a ENACO, como obligaba la ley, se comenzó a vender informalmente al ignorar los productores cocaleros (incluso los empadronados, únicos autorizados) la presencia de esta entidad (Durand 2006). Uno de los primeros usos del concepto de informalidad en espacios rurales se refería a este tipo de producto. Como se observa, la definición de informalidad la asigna el Estado. Igual sucedería décadas después con sus nuevas manifestaciones, nombradas como “informalidad minera” o “de tala”.

Sobre la delictividad urbana relacionada a la migración, merece mención el trabajo del antropólogo urbano Richard Patch (1973) sobre La Parada. Esta zona era el centro de la informalidad de origen migrante andino de Lima, en torno del cual surgieron las primeras “barriadas”, que se convirtieron al mismo tiempo en escuelas de “avivamiento” o crimen urbano. Patch sugiere que existen nexos entre la informalidad y la delictividad urbanas, aunque también se puede afirmar (fenómeno que no atrajo el interés de los estudiosos) que estas dos dinámicas emergentes no solo se relacionaban, sino que comenzaban a desarrollar relaciones complejas con lo formal, tanto económicas como políticas.

Con el desordenado desarrollo urbano, la explosión demográfica y el crecimiento de poblaciones fronterizas y de puertos, sobre todo entre países como Perú y Bolivia, también aparece el fenómeno del contrabando a escala pequeña (llamado “contrabando hormiga”) y grande. Se trata de una actividad que, a diferencia de la coca y las drogas, fue ignorada por el Estado, y es, incluso hoy, poco estudiada y sancionada. La primera y única investigación a fondo sobre el contrabando en el Perú, referida al Callao (ignorando Puno o las fronteras), la realizó una comisión investigadora del Congreso presidida por Héctor Vargas Haya (Vargas Haya 1976). Mencionamos este tipo de actividad por estar directamente enlazada con los mercados informales que comenzaron a aparecer en las ciudades y pueblos pues se convirtieron en formas ideales para comercializar productos de origen ilegal, aspecto también ignorado por los investigadores.

El estudio de Vargas Haya sugería que el fenómeno del contrabando organizado era de tipo portuario y al parecer se concentró inicialmente en el Callao e involucró a oficiales de la Marina. Era por tanto una actividad que nació dentro del sistema y el propio Estado, no fuera de él o en los márgenes urbanos, en la periferia o “zonas marginales”, lo que permite proponer hipótesis interesantes. Levanta, por ejemplo, el tema de cómo las autoridades (municipales o policiales) terminan o pueden terminar íntimamente vinculadas a las dinámicas no formales en curso, colaborando o incentivándolas desde un inicio, al menos en algunos casos, lo que revierte la lógica explicativa sobre los actores “en los márgenes del Estado”. La cuestión de las distintas estrategias desde el Estado hacia la informalidad y la delictividad es un tema clave que se discute en varias fuentes y sobre el cual volveremos.

El politólogo David Collier investigó en profundidad en su tesis doctoral la dimensión política de las relaciones entre las “barriadas” y el Estado, que desde su origen fueron objeto de negociación y uso político de los gobernantes de turno, lo que ocurrió, como afirma el título de su libro, desde Odría hasta Velasco (Collier 1978). En ese sentido, Collier se aparta de quienes piensan que el Estado y la oligarquía las ignoraban o combatían. Su tesis es la contraria: “los miembros de la oligarquía y los intereses políticos que representan sus intereses han estado directamente vinculados a su formación” (16). Este trabajo constituye un aporte importante no solo por ser objetivo, sino por analizar el problema desde un ángulo nuevo de relaciones políticas, donde se estudia al Estado a partir de una “política de barriadas” como una forma de responder a los problemas de la urbanización y de realizar la “incorporación política de los sectores populares urbanos” (67). Sin embargo, Collier no se pregunta por qué el Estado y sus élites no desarrollan políticas para relacionarse con ellos en su calidad de trabajadores y empleadores. Es posible argumentar que no lo hacen porque no son capaces de resolver el problema estructural para que la economía camine hacia el pleno empleo formal.

IV. AVANCES TEÓRICO-METODOLÓGICOS Y EMPÍRICOS

A continuación presentamos un balance de las principales contribuciones a la comprensión de las dinámicas informales y delictivas que se apoyaron en los primeros estudios y desarrollaron avances teóricos y metodológicos así como un recojo de datos más sistemático y mejores estimaciones cuantitativas.

4.1. ESTUDIOS GLOBALES SOBRE LA INFORMALIDAD (Y LA DELICTIVIDAD)

El sociólogo Alejandro Portes y otros autores han evaluado el desarrollo de la teoría y los estudios empíricos de la informalidad, indicando que el fenómeno ocurre principal pero no únicamente en países del Tercer Mundo. Su estudio para la CEPAL señala que existe informalidad en los países socialistas e incluso en el Primer Mundo, pero en distintas proporciones, lo que permite reconocer que el concepto se ha universalizado. Desde nuestra perspectiva, añadimos que esta universalización se expresa también en los espacios rurales.

Evaluando los primeros avances de organismos internacionales como la OIT, PREALC y otros sobre el empleo, Portes y Haller, en su estudio de La economía informal (2004), argumentan que las definiciones iniciales de la informalidad se asociaban con la pobreza, concebida por estas burocracias internacionales como una “modalidad urbana”. La economía informal de “trabajo por cuenta propia” se caracterizaba por ser de baja productividad y escasa capacidad de acumulación, y se distinguía por los siguientes rasgos económicos:

- 1) los obstáculos al ingreso, en lo que se refiere a las aptitudes, el capital y la organización; 2) la propiedad familiar de las empresas; 3) lo reducido de la escala de operaciones; 4) el empleo de métodos de producción de gran densidad de mano de obra y de tecnologías anticuadas, y 5) la existencia de mercados no regulados y competitivos (2004: 10).

Anotemos, por nuestra parte, que esta suma de factores lleva a considerar que no hay acumulación y que se trata fundamentalmente de una actividad

o sector de sobrevivencia. Otros estudios demuestran que las empresas informales pueden adquirir mayor escala.

Más allá de las distintas visiones de la informalidad, unas que enfatizan la pobreza y otras la generación de riqueza, Portes y Haller, siguiendo a Feige, consideran que es conveniente ver panorámicamente las distintas actividades de la “economía subterránea” para especificar y diferenciar la informalidad y la delictividad (paso importante) entre los agentes económicos “que no se adhieren a las normas institucionales establecidas o a los que se niega protección” (2004: 10). Feige identifica cuatro subformas de esta “economía subterránea”: 1) la economía ilegal, que abarca la producción y distribución de bienes y servicios prohibidos por la ley (narcotráfico, prostitución y juegos de azar ilegales); 2) la economía no declarada, que soslaya y evade las normas tributarias; 3) la economía no registrada, que comprende actividades que transgreden los requisitos de los órganos del Estado en materia de declaración, y 4) la economía informal, actividades económicas que hacen caso omiso del costo que supone el cumplimiento de las leyes y las normas administrativas para producir bienes lícitos.

Portes y Haller señalan algo obvio: existe superposición entre ellas. Sin embargo, resaltan el hecho que se reconocen claramente las ilegales (tipo 1) como diferentes de las informales (tipo 4; pudiendo considerarse en nuestra opinión el tipo 3). Sin embargo, ellos advierten también que existen múltiples combinaciones entre lo formal y lo informal, lo legal y lo delictivo, pudiendo formarse subtipos que varían según estas combinaciones, pero también de acuerdo con variaciones en el tiempo y el espacio. Asimismo, advierten que las categorías de “informal” e “ilegal” deben tomarse con cuidado en tanto emanan del Estado y las élites y reflejan su visión (2004: 11). Esta es una advertencia importante, pues las categorías reflejan una conceptualización basada en el manejo del poder, que puede verse como una construcción social, lo que abre la posibilidad de un relativismo normativo si se entiende quién y por qué construye leyes y define las categorías.

Ahondando en los tipos y la cuestión de las combinaciones de rasgos, los autores citan un trabajo de Castells y Portes, que relaciona y diferencia al mismo tiempo lo informal, lo formal y lo delictivo. Este es un avance importante en tanto abre el panorama y permite salir de la limitada visión dicotómica formal/informal. El gráfico 2, tomado del trabajo de Portes y Haller, resume bien esta clasificación, de gran utilidad metodológica:

Gráfico 2
Definiciones económicas de lo lícito e ilícito y relaciones entre lo formal, lo informal y lo delictivo según Castells y Portes

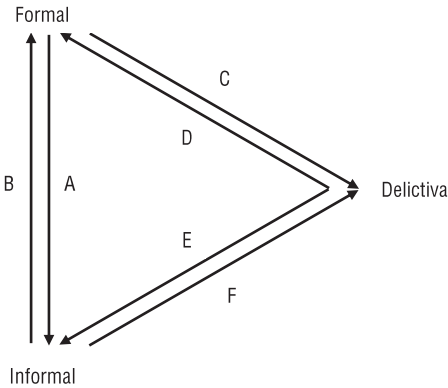
I. Definiciones

+ = Lícitas

- = Ilícitas

Proceso de producción y distribución	Producto Final	Tipo de economía
+	+	Formal
-	+	Informal
-	-	Delictiva

II. Relaciones:



Castells, Manuel y Alejandro Portes (1989). “World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy”. En Portes, A., M. Castells, y L. A. Benton. *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 14.

- Notas:
- A. Interferencia del Estado, competencia de las grandes empresas, fuentes de capital y tecnología.
 - B. Bienes de consumo e insumos industriales más baratos, reserva flexible de mano de obra.
 - C. Interferencia y perturbación del Estado, suministro de determinados bienes controlados.
 - D. Corrupción, ingresos de determinados funcionarios del Estado en concepto de “cobro de peajes”.
 - E. Capital, demanda de bienes, nuevas oportunidades de generación de ingresos.
 - F. Bienes más baratos, reserva flexible de mano de obra.

Como se observa, más allá de la cuestión del registro, una diferencia importante que establecen Castells y Portes en su esfuerzo por aclarar la gran diversidad de actividades, y de las relaciones entre ellas, es que la economía delictiva maneja “bienes y servicios ilícitos”, mientras la economía informal maneja “bienes lícitos”. Se trata obviamente de tipos puros, en tanto en la práctica se debe considerar que los informales no solo pueden llegar a producir, sino también a manejar y vender, al mismo tiempo, bienes lícitos e ilícitos.

Siguiendo con su evaluación de la economía informal, Portes y Haller buscan diferenciar incluso más los tipos en tanto en algunas actividades se puede acumular capital y crecer, mientras en otras no. Los actores de la economía informal pueden también operar solos o ser parte de redes de solidaridad, fenómeno que se observa en muchos países al constatare la existencia de redes sociales (2004: 13). Esta es una acotación importante porque permite superar la hipótesis de la informalidad como una actividad de sobrevivencia de pequeña escala. Respecto de esto último, autores como Quijano y Matos Mar enfatizaron el rol del apoyo mutuo como típico de las economías populares. Sin embargo, muy pocos autores consideraron que se podía eventualmente acumular capital y generar empresas informales de mayor escala manejadas por capitalistas informales. En el caso de las economías delictivas, dado su nivel de acumulación, este tema está fuera de discusión en tanto se forman “cárteles” o “mafias”, que es como se categoriza el crimen organizado.

Lo importante de Portes y Haller es que presentan criterios más aceptados internacionalmente y taxonomías más complejas que dan cuenta de tipos puros que se pueden presentar combinados, en los que tanto lo formal como lo informal y lo delictivo participan en un mismo mercado. Esta es otra idea clave que hay que retomar más adelante. Finalmente, los autores llaman la atención sobre el problema de la transgresión y las consecuencias de tener agentes económicos que escapan de la regulación del Estado. La visión más objetiva de lo que Portes y Haller llaman “la dinámica social de la informalidad” es que:

[e]l problema sustantivo consiste en que la falta de regulación del Estado en el intercambio informal abre la puerta a actos de transgresión de las expectativas normativas y del Estado. Se plantea la cuestión siguiente: ante la falta de agentes de vigilancia, ¿quién habrá de controlar a los productores inescrupulosos y los proveedores de bienes adulterados y a quienes no pagan los créditos? (2004: 15).

Citando a varios autores, se señala que la protección contra las transgresiones:

[e]s la confianza mutua [...] en el intercambio informal, la confianza se genera tanto por las características y sentimientos comunes a las personas y por la expectativa de que las acciones fraudulentas serán castigadas mediante la exclusión (2004: 21)⁹.

Portes y Haller, ahondando en la complejidad del problema del Estado y sus relaciones como el mundo informal, consideran que su rol es clave como árbitro, pero que la excesiva regulación crea un problema (2004: 22), con lo cual retoman el tema planteado por De Soto. La paradoja del control del Estado es que los esfuerzos oficiales “por desterrar las actividades no reguladas mediante la proliferación de reglas y controles muchas veces refuerzan las propias condiciones que generan estas actividades (informales)” (2004: 22). Este último punto es importante en la medida en que si se aplica esta lógica a las economías delictivas que operan como mercado negro, la prohibición (en casos donde se mantienen altas la demanda y la oferta de ilícitos) se aprovecha de ella, dado que eleva los precios. También se podría plantear la descriminalización como alternativa en tanto contribuye a la generación de cárteles o mafias, que a su vez tienen los recursos necesarios para volverse más corruptos y violentos.

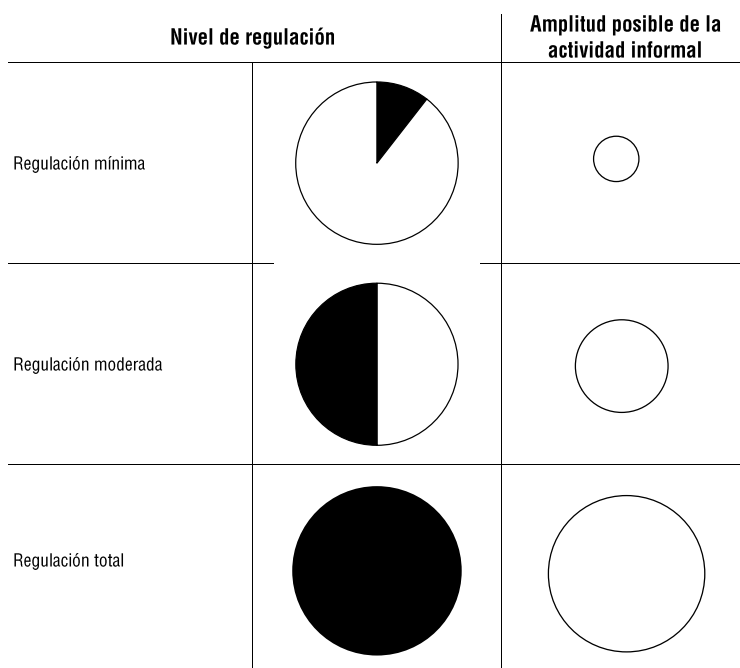
Discutiendo la cuestión regulatoria, los autores explican que “la compleja relación entre el Estado y la economía informal” debe considerar los grados de regulación (que van de más a menos), la capacidad regulatoria y, finalmente, la voluntad del Estado. Si la regulación es total, el tamaño de la informalidad tiende a crecer; si es muy baja, tiende a decrecer. En países con Estados débiles, es poca la capacidad de fiscalización y muchas veces se carece de voluntad regulatoria (“dejan a la sociedad civil librada a sus propios recursos”) y se termina tolerando y conviviendo con la informalidad. Podría existir una economía de tipo abierto, en la que “el cumplimiento de los compromisos depende de la fuerza del sector privado o de las estructuras normativas tradicionales” más que del Estado. O también una economía informal que coexista con la formal, transformada en un enclave urbano “de

⁹ Lo dicho puede ser cierto, pero añadimos, por nuestra parte: ¿qué pasa cuando la transacción ocurre entre productores informales y consumidores formales?; es decir, ¿qué confianza puede generarse si el consumidor, por la informalidad, no tiene garantías?

capitalismo formal y de cumplimiento legal de contratos, rodeado de un territorio donde rige mayormente una economía autorregulada” (2004: 24). Este último escenario se aplica bien al Perú y, a nivel meso, puede aplicarse a determinadas regiones, enfoque espacial que sería particularmente útil para discutir la informalidad y delictividad en espacios rurales (por ejemplo Puno, el Huallaga o el VRAEM). A propósito de lo señalado, dado que se puede enfocar la existencia y el peso de la formalidad, la informalidad y la delictividad en relación con los niveles de regulación, tanto en el espacio nacional como el local, el Gráfico 3, a continuación, es de particular utilidad:

Gráfico 3

La paradoja del control del Estado: la regulación y la economía informal según Portes y Haller



Portes, Alejandro y William J. Haller. La economía informal. Santiago: CEPAL, 2004. 23.

Esta visión del Estado permite diferenciar entre Estados débiles y fuertes y distinguir también su voluntad para regular (mínima, limitada o total), lo que refleja su calidad institucional. Si el Estado es débil y la capacidad mínima, el escenario es de un “Estado enclave”, que es, como hemos señalado líneas arriba, el tipo de situación donde se ubica mejor a países como el Perú. Las lecciones que se desprenden de este recuento de años de investigación y discusión internacional sobre la economía subterránea, la informalidad y la delictividad, realizado por Portes y Haller en su estudio de la CEPAL, son la necesidad de contar con teorías y conceptos más avanzados, así como salir de la dicotomía formal/informal, elevar la mirada y tener una visión de conjunto para tomar en cuenta variedades de casos (tipos de actividades formales, informales y delictivas), situaciones (tipos de Estado y sociedad civil y variantes territoriales) y momentos históricos. Esta visión holística es particularmente útil para entender las dinámicas informales y delictivas (separadas, pero relacionadas entre sí y también con el Estado y lo formal privado) en los espacios rurales.

4.2. ENFOQUE DE TRES ECONOMÍAS SEGÚN NIVELES DE TRANSGRESIÓN

Volviendo al caso peruano, el trabajo de Francisco Durand *El Perú fracturado: formalidad, informalidad y economías delictivas* (2007) busca ver más ampliamente la problemática de la relación entre Estado, mercado y sociedad civil que algunos autores citados por Portes y Haller discuten, incluyendo el tema de la informalidad y la delictividad en espacios rurales. Este primer aporte, que revisa casos concretos de informalidad y delictividad urbana y rural, se complementa más tarde en el prólogo al libro *Perú hoy: el Perú subterráneo*, de DESCO (2013), en que muestra cómo estas preocupaciones afectan cada vez más a los espacios rurales y comienzan a animar nuevas investigaciones.

De acuerdo con esta visión multidisciplinaria, el autor distingue un “espectro de legalidad”, enfoque utilizado en la criminología. Existen niveles de transgresión en los cuales se sitúan tipos de economía: primero encontramos agentes económicos insertos en una legalidad, tanto tradicional (derecho consuetudinario, típico de una economía y una cultura campesina) como

moderna (estado de derecho). Luego, a medida que tiende a generarse (y generalizarse) la trasgresión a las normas y regulaciones, se puede identificar una actividad llamada informal, ubicada en el medio del espectro, es decir, sin que llegue a ser agresivamente trasgresora en tanto no afecta la propiedad ni la vida, ni amenaza el “orden” que necesita la sociedad para convivir. Se llega, finalmente, a la delictividad que se encuentra en el otro extremo.

Conviene señalar que también en las economías delictivas hay grados, siendo algunas más transgresoras y violentas que otras. La distinción es importante en tanto el ejercicio de la violencia es menos legítimo y provoca más represión. Esta distinción es útil incluso al interior de las economías delictivas. Por ejemplo, una cosa es el narcotráfico o la trata de mujeres y niños, y otra el contrabando y la piratería de marcas y productos culturales, aunque cabe indicar que todas tienen un efecto corrosivo, por existir en un ambiente de corrupción de doble vía (las autoridades extorsionan a los agentes, los agentes “coimean” a las autoridades), de violencia, donde se pierden de vista el bien común y la importancia de respetar lo público (incluyendo los espacios públicos, por ejemplo, las calles y plazas) y la propiedad formal (privada, estatal o comunitaria, que puede ser invadida).

El autor considera que la sociedad del siglo XXI muestra varios tipos de fracturas que seccionan la pirámide social peruana vertical y horizontalmente. Las fracturas tradicionales dividen al país entre pobres y ricos, mientras las nuevas fracturas cortan la pirámide de arriba hacia abajo ante la existencia de bolsones importantes de “socioeconomías” informales y delictivas institucionalizadas y con capacidad de acumulación (donde hay pobres y ricos, capitalistas y trabajadores) y que están separadas y relacionadas entre sí y con la economía formal. En ese sentido, el autor va más allá de aquellos estudiosos que consideran que la informalidad se limita a pequeñas unidades con baja productividad. Al respecto Quijano sostiene que:

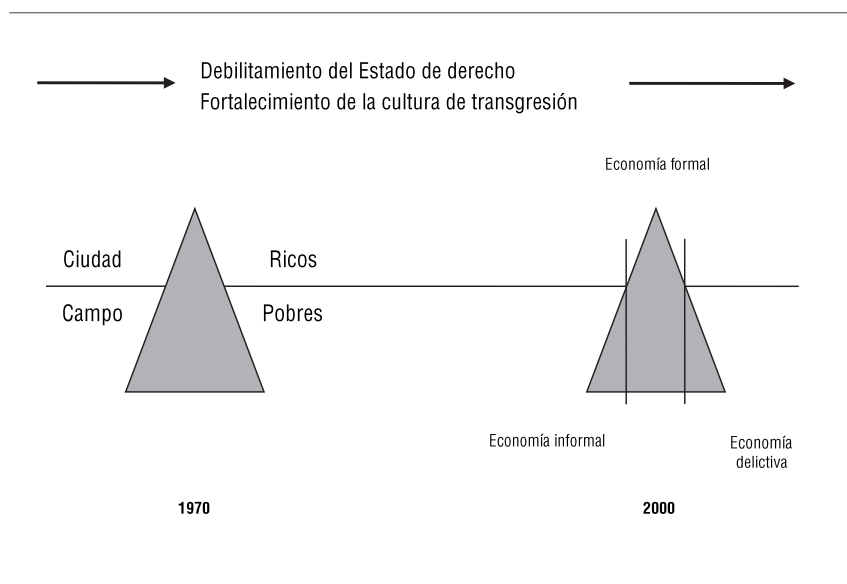
[l]a idea de que las empresas en el “sector informal” son todas “microempresas” es muy difundida. Es probable que ese sea el tipo dominante. Pero requiere verificación más sistemática pues de hecho es posible considerar que las empresas de tamaño medio (con más de 20 trabajadores) no son infrecuentes. (1998: 103-104)

Durand considera que se han formado incluso grandes empresas, ciertamente visibles en el caso de la delictividad por ser “crimen organizado”, manejado por grandes mafias; pero que esto también ocurre en el caso de la informalidad, particularmente en el comercio (además de las más recientes como la tala y la minería llamadas “informales”), que es la actividad que acoge a gran parte de los agentes informales, sin que pueda descartarse la existencia de empresarios informales medianos y grandes en el comercio de hoja de coca, metales y maderas preciosas que se encuentran en los espacios rurales. En este campo es necesaria todavía una verificación y los estudios de caso que vamos a comentar más adelante comienzan a echar luces sobre el tema.

El trabajo, entonces, toma en cuenta la economía en su conjunto y las capacidades de acumulación en las tres socioeconomías. Además, no limita el estudio de la informalidad al mundo urbano ni se queda en la dicotomía informal/formal. Es una visión más nacional, que mira todo el espacio o, mejor dicho, la estructura social que ocupa ese espacio.

Las nuevas fracturas son resultado de la debilidad creciente del Estado de derecho, que va de la mano con el desarrollo de una “cultura de trasgresión”. Ambos factores los relaciona con crisis económicas recurrentes en los años ochenta, que acentuaron estos dos rasgos y que provocaron que las economías informales y delictivas se organizaran y se insertaran con fuerza en la economía y la sociedad y en las tendencias a la globalización económica. Al insertarse, ocurrió un proceso de diferenciación interna por el que en cada socioeconomía fue apareciendo una clase alta, una burguesía informal y una lumpenburguesía, que maneja o se relaciona con “su fuerza de trabajo”, lo que explica por qué las líneas verticales que cortan la pirámide social identifican jerarquías, patrones y subordinados en el mundo informal y el delictivo. La globalización buena y mala, y las fallas estructurales del modelo de libre mercado, hicieron el resto. El Gráfico 4 resume la situación:

Gráfico 4
Brechas horizontales y verticales



Elaboración propia.

Este ensayo se complementa empíricamente con estudios realizados por el autor en los que encuentra que estas tres socioeconomías coexisten en un equilibrio contradictorio, en tanto una reducción de lo formal crea problemas sociales y de orden al Estado; pero también se complementan y utilizan mutuamente cuando coinciden sus intereses económicos. El Estado hace lo mismo políticamente: las usa y las combate, tendiendo más a acomodarse o a aprovecharlas como fuentes de renta que a combatirlas, pero sin anular la represión que, por otro lado, facilita los arreglos y “aceita” las manos de los funcionarios.

Desde esta perspectiva se entiende que el contrabando utilice los mercados informales para colocar sus productos, que las tiendas formales se abastezcan de informales y que tanto el sector informal como el ilegal, una vez que acumulan, coloquen sus excedentes en el sistema financiero y terminen adquiriendo propiedades formales. Las combinaciones son muchas y clasificarlas

por tipos depende de la calidad y precisión de los estudios de caso, tarea que recién se está realizando y donde queda todavía mucho camino por recorrer.

En cuanto al tema que nos ocupa (los espacios rurales), el autor discute un caso de informalidad y delictividad rural relacionado con el comercio de la hoja de coca para consumo humano (siendo informal en el caso de cocaleros y comerciantes andinos que evitan a ENACO). El concepto de “comercio informal de la hoja de coca” se usa entre los especialistas que analizan la cadena de la hoja de coca para distinguir un nivel menor de transgresión de uno mayor: la compra de hoja de coca para fabricación de pasta destinada al narcotráfico. Una investigación más detallada de este tipo de actividad se encuentra en su artículo “El problema cocalero y el comercio informal para uso tradicional” (2005).

Una visión económica de la cadena de la coca que identifica actores formales, informales y delictivos también se encuentra en el libro de Macroconsult (2011) y en el trabajo pionero de Thoumi sobre la coca en los países andinos (1995). El capítulo de Manuel Estela en el libro de Macroconsult es una muestra de la sofisticación analítica y empírica a la que están llegando los estudios actuales de economistas institucionales al cuantificar la producción de hoja de coca y ver cómo se comercializa formal, informal y delictivamente. Los trabajos de Durand, Estela y Thoumi respecto del mercado de la coca nos llevan a considerar las cadenas económicas internacionales, que son de gran utilidad para los estudios sobre la delictividad y la informalidad, en tanto identifican espacios, actores, rutas y transacciones de Norte a Sur.

4.3. CADENAS ECONÓMICAS Y GLOBALIZACIÓN

Al respecto, cabe señalar que tanto el caso de la producción de hoja de coca, como el del contrabando o comercio informal y el de las actividades delictivas (fenómeno generalizado que ha llegado a ser manejado por grandes empresarios o “mafias” internacionales en todas las fronteras, y es más grave en regiones como Ayacucho, Huánuco y Puno), indican que un enfoque de cadenas económicas es de enorme utilidad. Se entiende la “cadena económica” como “una red de trabajo y procesos productivos cuyo resultado final es una mercancía” (Gereff y Korneziewickz, 1994: 2), concepto que se aplica bien a casos como la cocaína, la tala y el oro. Estas actividades, en las que se halla tanto delictividad como informalidad y formalidad, operan inicialmente bajo condiciones de mercado negro en todos o en varios puntos de la cadena de transacciones y en los espacios en los que ocurren, entre los que destacan los rurales, tanto

por ser lugares donde se genera la materia prima (dada su dotación de recursos) y por ser donde se procesa y se distribuye por fronteras (ventaja de ubicación espacial), como porque forman corredores y articulan cadenas transnacionales. Este enfoque permite, entonces, identificar actores formales, informales y delictivos, diferenciados y relacionados, así como cuantificar y establecer relaciones entre actores en un continuo que va del productor al consumidor, como el propio estudio de Estela arriba citado demuestra. Se trata, en ese sentido, de teorías con alta capacidad explicativa y que, además, cuentan con la enorme ventaja de haber sido desarrolladas a través de *software* sofisticado que permite identificar actores, redes y transacciones¹⁰.

Historiadores como Wilson y Zambrano (1994), Gootenberg (2001 y 2008) y varios otros utilizan el concepto de *global commodity chains* para hacer un análisis de la coca que empieza en Perú y Bolivia, pasa por Colombia y México y llega a los EUA. Gootenberg explica que, en sus orígenes, la cadena era legal y luego fue pasando a ser predominantemente ilegal. Esta constatación histórica añade un interesante elemento de debate en tanto en este caso se plantea mejor que en otros que lo “ilegal” es una construcción social, particularmente en lo que atañe a la hoja de coca. Antes era legal y hoy es ilegal. Puede además ser legal en un país (Perú) e ilegal en otro (Colombia). También puede ser vista, como “hoja sagrada” o, alternativamente, como “hoja maldita”, con lo que se subraya la cuestión de las percepciones y discursos de los actores.

De otro lado, los estudios sobre la globalización son útiles en tanto explican el contexto mundial e identifican una serie de “fuerzas” (actores globales). Todo ello tiene hoy creciente influencia en los espacios rurales y contribuye a explicar las dinámicas informales y delictivas desde una perspectiva internacional. Varios estudios sobre la Amazonía, el “más alejado y tradicional” de los espacios rurales, hacen alusión a la aparición de economías delictivas de todo tipo que están articuladas globalmente y que, habitualmente, generan procesos de cambio ligados a la llamada informalidad minera, que también afectan a otras regiones como la sierra y la costa (Acarí, Arequipa, Tambo grande, Piura y otras). En realidad, cualquier discusión sobre las economías rurales informales y delictivas encontrará relación indirecta o directa con

los numerosos y variados estudios de la globalización económica que, como hemos señalado al principio, es parte de las discusiones acerca de la nueva ruralidad.

En el caso de las economías delictivas, existen investigaciones sobre el crimen organizado global manejado por mafias de italianos, serbios, rusos, chinos, nigerianos, mexicanos y colombianos (para citar los casos más importantes) que organizan cadenas del mercado negro y que demuestran cómo recurren a la formalidad y la informalidad para manejar un negocio que es esencialmente delictivo.

Estos estudios internacionales representan importantes avances teóricos y metodológicos. En materia de globalización del delito, desde una perspectiva de “orden político mundial”, que también implica distinguir este tipo de construcciones sociales globales, destaca el libro de Moisés Naim, *Ilícitos: cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo* (2006). Naim observa que los estados están siendo “desbordados” por mafias internacionales o que terminan articuladas a ella por pactos de corrupción o amenazas de violencia. La discusión sobre los llamados “narcoestados” se relaciona con esto, aunque son casos más bien excepcionales, como también los de “estado fallido”¹¹.

De acuerdo con este macroenfoque, existen nuevas fuerzas globales delictivas que, a diferencia de lo que sostenían los estudios iniciales sobre informalidad y delictividad, no solo presionan desde fuera al estado y “amenazan su institucionalidad”, sino que lo hacen desde dentro y desde fuera en tanto las mafias han logrado insertarse en espacios locales y armar sus cadenas con aliados locales pero operando a escala global.

Advertimos que en ningún otro lugar es más fácil lograr esta penetración que en los espacios rurales del Tercer Mundo. Actividades como el narcotráfico, la biopiratería, la trata de personas, la venta de armas, la tala ilegal, la trata de especies animales exóticas, el oro ilegal, otras múltiples formas de piratería y la reproducción ilegal de dinero se desarrollan más rápidamente allí donde hay menos Estado, más pobreza, dotación de ciertos recursos naturales y ventajas

11 Aquí también cabe mencionar la teoría acerca de la captura mafiosa del estado.

de ubicación espacial; es decir, en los espacios rurales. Entonces, estamos hablando de cadenas globales que hoy articulan ilícitos y lícitos de múltiples maneras. Pocos territorios y poblaciones del planeta escapan a esta dinámica. Naim, escribiendo desde el punto de vista de la gobernabilidad global amenazada por mafias, sostiene que hoy en día:

[L]a tendencia va a más. Más tráfico, más agujeros negros, más conflicto y confusión y unas fronteras que siguen siendo porosas a “pesar de los intentos de los gobiernos por impedirlo”. (2006: 349)

No obstante, el autor considera que la tendencia no es irreversible y termina haciendo un llamado internacional a la acción.

Las discusiones acerca de cómo las fuerzas de la globalización lícitas o ilícitas buscan insertarse en los espacios rurales y de cómo los actores locales de los espacios rurales responden a ellas (visión que algunos llaman “glocalización”, que asume que lo global no arrasa o se impone a lo local, que no es pasivo) son componentes cada vez más importantes en los estudios sobre la delictividad y la informalidad en el caso peruano (Barclay 1992, IDEA 2014, Robertson 1994).

Un análisis comparativo de los cocaleros de Perú y Bolivia, realizado por Úrsula Durand Ochoa en su tesis doctoral de LSE (2014), demuestra que su capacidad de movilización social para defender lo que consideran un derecho (producir hoja de coca) varía, entre otros factores, por la manera como los actores se perciben y son percibidos en la sociedad. En el caso de Bolivia, los cocaleros-indígenas del Chapare se organizaron y movilizaron desarrollando una identidad propia positiva, uniéndose con mineros y estudiantes y llegando, bajo el liderazgo de Evo Morales, a ser gobierno. En el caso del Perú, no lograron revertir esta imagen de ilegitimidad, la asociación coca-narcotráfico, hecho que impidió generar niveles de solidaridad y su efectividad como actores políticos. Una tesis universitaria sobre los discursos de las autoridades locales del VRAEM también aporta al tema de cómo los discursos pueden justificar el sembrío de hoja de coca (López 2014).

Un informe de la ONG internacional IDEA levanta una señal de alarma sobre el impacto que están teniendo en la institucionalidad local. La cuestión ya no es tanto el rechazo o desafío a la autoridad del Estado, sino el deterioro interno de la propia sociedad civil y los gobiernos locales por el efecto

corrosivo de la corrupción y la violencia, fenómenos que son particularmente fuertes en espacios rurales peruanos:

Este es un problema global. América Latina es una de las regiones que ha sufrido de este mal por una serie de factores: la fuerte presencia de redes ilícitas dedicadas a distintas actividades ilegales, incluyendo la minería ilegal, el tráfico de especies exóticas, el tráfico de armas y, de manera especialmente prominente, la producción y comercialización de drogas ilegales como la cocaína. Estas actividades han generado una entrada masiva de dinero ilícito que, sumada al alto costo de la actividad política en la región y la dificultad para controlar sus gastos, ha producido un cóctel tóxico que abre las puertas para que el crimen organizado penetre en la política. Los numerosos esfuerzos adelantados en diferentes países de América Latina para enfrentar este fenómeno han alcanzado logros importantes (IDEA 2014, Introducción).

El estudio plantea que se estaría llegando a una situación en la que las mafias logran “capturar al Estado”: a gobiernos locales o regionales. Esta es una visión sobre las fuerzas de la delictividad como actores políticos, según la cual ya no se trata de suponer que el Estado es débil, pasivo o dispuesto a reprimir o negociar, sino un Estado anulado por la penetración política de las llamadas mafias. Ya no se trata de un desborde o rebase, como originalmente se planteó el problema, sino de una conquista del Estado porque el objetivo no es resistir o cansar al Estado, sino instrumentalizarlo.

4.4. DESAFÍOS AL ESTADO EN LOS MÁRGENES DEL SISTEMA

En la medida en que, de distinta manera y grado, tanto las actividades y actores informales y delictivos urbanos y rurales retan o desafían al Estado, es decir, al “orden establecido”, y que también afectan a la sociedad civil en tanto ocupan espacios públicos y crean sus propias reglas sobre la base de una constante transgresión (sea “obligada” por la necesidad debido a la falta de oportunidades, o “voluntaria” y en función del interés, dado que les permite tener más ingresos o riqueza), distintas disciplinas se han preocupado en discutir los problemas de “estadidad”, evaluando las funciones abstractas/concretas del Estado: su legitimidad, su presencia real y fantasmal, su fuerza

y su levedad; en fin, su autonomía y la manera como debe estar insertado (*embedded*) en la sociedad como garante del pacto social. Esta discusión está cobrando intensidad en la Ciencia Política y es útil en distintos niveles de gobierno. Plantea, a nivel central, regional o local, en todos los espacios en donde existen o deben existir autoridad y normas, el problema de fondo de por qué las leyes y las autoridades son ignoradas o desafiadas y cuál es el impacto de largo plazo si este comportamiento persiste. Esta posibilidad de desafío es mayor en los espacios rurales, lo que indica la pertinencia de la discusión, en tanto los actores operan “en los márgenes del Estado”¹².

En el campo de la Ciencia Política, también tenemos importantes aportes de latinoamericanistas que han discutido temas como la calidad de la democracia y del Estado, indicando la propensión existente a una suerte de anomia. En ellos se habla, por comparación, de países donde rige la ley (*rule of law*) y países, como los de América Latina, donde ocurre más bien lo contrario. Guillermo O’Donnell, jugando con las palabras en inglés, califica esta situación como *unrule of law*, fenómeno que también se explica por la existencia de “zonas marrones” (O’Donnell 2002).

En una línea similar, constatamos que existen ahora numerosos estudios sobre la debilidad institucional y la incapacidad regulatoria y territorial, que ya hemos discutido al revisar líneas arriba el aporte de Portes y Haller y la cuestión *hobbesiana*. Estas perspectivas sobre la estadidad, la democratización y la institucionalidad tienden a ser “estatistas” en la medida en que se plantean el problema desde la perspectiva del Estado o de la gobernabilidad, si se quiere. Es una perspectiva “de arriba”. Existen también perspectivas “de abajo”, entre las cuales destaca una serie de investigadores que estudian “los márgenes del Estado”, tema que discute la Antropología Política (Das y Poole 2008).

El Gráfico 5 resume lo central de esta discusión:

12 Vale la pena considerar aportes que vienen de la sociología de la cultura para entender un fenómeno más generalizado de “avivamiento” en el que se basa la cultura de transgresión. En ese campo destaca el trabajo de Gonzalo Portocarrero (2004). Ver también sus comentarios a Durand al final del libro.

Gráfico 5
Actores desafiantes y Estado: visiones e intereses



¿Por qué desafían el orden?

- Unos por necesidad
- Otros por interés

¿Qué tanto lo desafían?

- Unos menos (informales)
- Otros más (delincuentes)

Elaboración propia.

En los espacios rurales la problemática de la debilidad institucional es particularmente relevante, porque la autoridad formal tiene menor presencia (de nuestra parte comentamos que, si predominan la informalidad y la delictividad, probablemente este también perdiendo autoridad lo tradicional). Das y Poole afirman que allí se observa “el debilitamiento y achicamiento de las formas de regulación y pertenencia que supuestamente constituyen el Estado-nación moderno” (2008: 19). El aporte antropológico consiste en brindar “miradas parroquiales” al Estado desde estos territorios donde en un tiempo pasado existía el “estado de naturaleza” y “no había Estado”, un espacio y tiempo donde predominaban las tradiciones y donde ahora el Estado llega o intenta llegar y regular con sus leyes y textos escritos. Viendo las prácticas de los agentes en estos territorios, se observan múltiples relaciones, pero no “el colapso de la regulación” en la medida en que, como antes muchos autores anotaron en el caso de la informalidad urbana, hay amplios espacios para el acomodo y la convivencia.

Como parte de esta escuela encontramos trabajos referidos a América Latina (Feldman y Luna 2012, Giraudy y Luna 2012), que identifican distintos “actores desafiantes al Estado”, entre los que destacan, aparte de los grupos subversivos —que es un fenómeno más político que económico y que representa o parece representar un desafío total al plantearse un gobierno paralelo—, los actores informales y los grupos delictivos. Según las autoras, se trata de variadas estrategias frente al Estado, aspecto que ya hemos comentado respecto del trabajo de Collier en la escena urbana. El escenario de Estado fuerte que quiere imponer la ley no parece predominar si nos apoyamos en las comprobaciones empíricas; por lo mismo las hipótesis de trabajo discuten zonas grises de arreglo, acomodo o coexistencia como las principales prácticas que se observan en estas “miradas parroquiales” de la Antropología.

4.5. ESTUDIOS DE CASO RECIENTES

En el siglo XXI, el caso peruano está marcado por una aceleración de mercado (interno y externo) que envuelve cada vez más a actores formales, informales y delictivos y que, además, impacta con distintos niveles de intensidad y variadas combinaciones a regiones y localidades rurales, y llega incluso a las más inaccesibles y alejadas. En este contexto lo nacional y lo global se relacionan con más fuerza por múltiples vías con lo local y lo rural, pero sobre todo por el mercado (sea “blanco” o “negro”).

Varias investigaciones recientes brindan estudios de caso que, juntos, pueden ayudar a generar una visión más panorámica que sirva para enmarcarlos. Los estudios de caso se pueden clasificar en dos grupos. En primer lugar están los referidos a las actividades informales y delictivas (coca ilegal e informal, tala ilegal e informal, minería ilegal e informal, contrabando, trata de personas) y a su impacto en las economías tanto rurales como urbanas próximas a los lugares donde se realizan dichas actividades: mayor consumo, incremento de fondos y construcción de todo tipo. En segundo término, están los que estudian los casos de las regiones, que dan cuenta de cómo en cada una se desarrollan más ciertas actividades informales y delictivas que otras, según su ubicación y dotación de recursos naturales, entre otros factores.

En cuanto a los estudios panorámicos, tenemos el libro publicado por DESCO en la serie *Perú Hoy*, titulado *El Perú subterráneo* (2013). Dado que se trata de una ONG con importante presencia regional, el libro logra una evaluación y actualización sobre las economías informales y delictivas a través de estudios de caso urbanos y rurales. En la introducción del volumen, Durand actualiza sus reflexiones sobre las tres socioeconomías que iniciara el 2006, enfatizando que la discusión institucional sobre qué hacer frente a las economías transgresoras (el reto *hobbesiano*) tiene a comienzos del siglo XXI una vigencia mayor. Sostiene que se hace urgente entender mejor los retos que implica la dinámica acelerada de la informalidad y la delictividad debido a que:

las socio economías no formales se han arraigado e institucionalizado, operando con más fuerza, ocupando partes mayores del territorio nacional, sea en el campo o la ciudad, entrando en nuevas actividades y complementándose a pesar de ser diferentes (2013: 22).

Vivimos entonces en un momento en el que predomina una lógica de mercado que es profundizada por diversas fuerzas, legales e ilegales, provenientes de múltiples espacios, que se relacionan en cadenas económicas y corredores espaciales, pero que siguen manifestando el problema estructural de origen que dio lugar a las discusiones de informalidad: el sistema económico no ofrece oportunidades de empleo formal a la mayoría de la población que se inserta con mayor fuerza en estas actividades informales y delictivas por necesidad o interés¹³.

Otro trabajo panorámico es el libro de la ONG internacional IDEA titulado *Redes ilícitas y política en América Latina* (2014), importante en primer lugar porque enmarca el tema de la conexión entre las economías no formales y el sistema político, e indica que se ha llegado a un punto en que los actores involucrados en estas actividades han logrado una forma de representación y penetración del Estado. También es importante porque

13 Un estudio del economista Loayza, del Banco Mundial, da cuenta de este continuo problema. Parece que estuviéramos refiriendo al país de la segunda mitad del siglo XX, pero se refiere al Perú de comienzos del siglo XXI: “En el Perú el 60% de la producción se realiza informalmente; el 40% de la fuerza laboral está auto empleada en microempresas informales; y solo el 20% de la fuerza laboral está afiliada a un algún plan de pensiones formal, incluso si se incluye a aquellos trabajadores que laboran para las empresas grandes”. (Loayza 2008: 43).

ofrece varios estudios de caso de países y regiones que permiten identificar ciertas características comunes. Confirma lo que otros estudiosos vienen sosteniendo: que en el Perú y en el continente se están formando redes ilícitas altamente organizadas que van más allá del narcotráfico y que, muchas veces ligadas, se vinculan a esta actividad madre; además que ahora se desarrollan en la minería de metales de alta demanda internacional, en la tala de maderas finas, en las armas y en el lavado de dinero. El trabajo de IDEA enfatiza la conexión entre economía no formal y política en el continente y sostiene que, si bien existe una alianza basada en la corrupción política entre redes o mafias y autoridades en todas partes, los países de democracias frágiles y las regiones donde existe menor presencia del Estado (los espacios rurales en particular, acotación importante para nuestra discusión) son más vulnerables a su penetración por ser más porosos y menos organizados (IDEA 2014: 19-20). Como otros trabajos anteriormente comentados, este libro distingue entre el llamado “comportamiento criminal” y el “comportamiento ilegal”, en el que se ubican las llamadas actividades informales en tanto se entrecruzan con las otras. También acota que este comportamiento criminal se esconde en empresas formales y trata de aparentar legalidad, haciendo difícil su identificación. Asimismo, que en ciertos países, como el Perú, las redes ilícitas son difíciles de identificar porque se organizan de manera menos centralizada o “más fragmentada”, en clanes poco visibles (IDEA: 107), incluso en el caso del narcotráfico. Se trata de una comprobación importante¹⁴.

A continuación presentamos un recuento de los estudios, pero antes presentaremos algunas estimaciones acerca de lo que significan estas actividades económicas. Una forma breve de entender la importancia nacional que representan son los estimados de ingresos económicos que generan y, de tener data disponible, el empleo directo involucrado en las economías delictivas. La economía ilegal de la coca genera, al 2013, ingresos de \$ 1800 millones (0,9% del PBI) y emplea a cientos de miles, caracterizándose por recurrir tanto a la coima como a la violencia física. La minería ilegal genera ingresos, estimados al 2009 (en plena bonanza), de \$ 2900 millones y representa, según algunas estimaciones, el 1,45% del PBI, empleando el doble de mano

14 Estudios empíricos y visitas de campo en el VRAEM confirman la existencia de esta estructura “competitiva” de varios clanes familiares, cada uno con su cadena internacional, lo que impide la lucha entre cárteles por los territorios (caso de Colombia y México).

de obra que la minería legal. Opera sobre la base de coimas y se le asocia con la trata de mujeres y la explotación de niños. La tala ilegal (mayormente cedro y caoba) genera pérdidas al Estado estimadas en \$ 250 millones, que representan el 0,125% del PBI. Esta actividad recurre también a las coimas y se está volviendo crecientemente violenta, particularmente contra los activistas ambientales nativos. El contrabando a gran escala (75% discurre por el corredor del sur, siendo Juliaca el *hub* de esta actividad) tiene ingresos estimados de \$ 1600 millones y representa el 0,8% del PBI (Otra Mirada 2014: 8).

Sobre la base de estas estimaciones se comprueba que vivimos en un tiempo de explosión de actividades informales y delictivas, cuya magnitud y extensión territorial se debe a los siguientes factores: 1) la integración del mercado interno al extenderse las carreteras y hacerse más frecuentes los vuelos a provincias, 2) el mayor comercio internacional por todas las fronteras, 3) la aparición de múltiples enclaves formales extractivo-exportadores, 4) la globalización formal acentuada con los Tratados de Libre Comercio y del delito, que penetra en el Perú por su debilidad institucional estructural, 5) el desarrollo de una cultura individualista y consumista que atrae con más fuerza a todos los actores, incluyendo indígenas y campesinos, y sobre todo a la juventud, 6) el predominio y extensión de las formas privadas de propiedad a costa de las estatales y comunitarias, 7) la aparición o reforzamiento de formas tradicionales y modernas combinadas de generación de riqueza y aumento de la propiedad en pueblos indígenas como los aimaras, que destacan en el comercio y que articulan el campo y la ciudad, como lo demuestra el caso de los mercados Unicachi¹⁵.

Estos *drivers*, es decir, los factores que empujan la informalidad y la delictividad, permiten, según sus modalidades e intensidad, hacer algunas distinciones útiles. Para empezar, hay que realizar una distinción de escala. Es importante identificar actividades económicas de pequeña escala y diferenciarlas de las de mayor escala. Hay informalidad y delictividad doméstica o de pequeñas unidades productivas (bienes y servicios) y existen, para ir al otro extremo, actividades organizadas empresarialmente bajo distintas fa-

15 Al respecto, ver el estudio de Golte y León (2015) sobre la “ética del capitalismo” de los aimaras, al parecer más acentuada que otras etnias andinas o amazónicas.

chadas legales de mayor escala, sean informales —el comercio en particular que opera en ciertos productos y puntos organizados de venta— o delictivas —donde encontramos las “redes ilícitas”, el “crimen organizado”, los “clanes” o las “mafias”—. Asimismo, si observamos los productos (oro, madera, coca, cocaína), vemos que todos se articulan en distintos puntos de una cadena que empieza con la producción de la materia prima en un espacio rural —generalmente alejado, con baja presencia del Estado, en muchos casos cerca de fronteras nacionales, es decir, en “los márgenes del Estado” o la “periferia”—. Según el producto, se le puede seguir la pista a medida que avanza en la cadena agregando valor hasta llegar a los mercados internacionales, dado que predomina este tipo de demanda.

La literatura sobre el tema también permite diferenciar cadenas. En el caso de la cocaína como droga no autorizada, a pesar de las fachadas legales que usan distintos actores, se debe reconocer la ilegalidad de comienzo a fin, y en el medio se encuentran los grandes cárteles o mafias internacionales que organizan la cadena desde la oferta hasta la demanda. En el caso de la madera y el oro, la cadena empieza siendo informal e ilegal (estos términos son a veces sinónimos y en otros casos, principalmente en el oro, están claramente diferenciados), pero en el medio y al final de la cadena se encuentran empresas formales y legales y consumidores legales. Dado que esta es una cadena Sur-Norte, también interviene la legalidad internacional, pero no para combatir los cárteles, sino para exigir transparencia a empresas legales y de marcas prestigiosas. En el caso del contrabando, vemos una yuxtaposición de tipos de mercancías de producción y consumo legal, informal y delictivo cuando observamos el final de la cadena: los mercados urbanos capitalinos, provincianos y rurales. Cada una de estas cadenas tiene actores de origen campesino o rural que tienden a operar comunitaria o individualmente y que mayormente buscan maximizar su ganancia “como sea”. Según su antigüedad, origen social y tipo de producto, o según operen por necesidad o por interés, producen distinto tipo de discursos para explicar por qué operan al margen de la legalidad de sus comunidades y del Estado de derecho en los distintos niveles territoriales (municipal distrital, municipal provincial, regional, nacional e internacional). Este es un campo sobre el que existen pocos trabajos y en el que hay mucho terreno por avanzar.

Estos procesos de incorporación no formal de los espacios rurales a una lógica nacional y global de mercados, especialmente cuando se relacionan con

la informalidad y la delictividad¹⁶, están incentivando los estudios de caso y comienzan a aparecer con más frecuencia avances publicados en diversos medios: revistas, documentos de trabajo oficiales o de ONG nacionales e internacionales, ponencias, tesis universitarias, capítulos de libros, informes periodísticos de investigación, testimonios y noticias que van configurando una vasta masa de estudios de caso de diversa calidad y que, ciertamente, requieren ser sistematizados. Aparte de las variables económicas, hay que considerar las sociales y las ambientales, así como los temas políticos y de percepción.

No tratamos en extenso el caso del narcotráfico debido a que se ha discutido en las secciones anteriores. Entre todas, esta es ciertamente la actividad informal y delictiva mejor documentada y la más desarrollada conceptual, metodológica y empíricamente a todo nivel (global, nacional, local). También constituye el caso más polémico, tanto al verse desde perspectivas de Estado y seguridad nacional (Naim 2006, Macroconsult 2011), como desde ópticas contestatarias, con percepciones y discursos distintos (Cabieses 2005, López 2014)¹⁷.

En actividades ilegales como la tala ilegal, la minería ilegal (más que la informal o la “artesanal” o de pequeña escala) o el tráfico de terrenos, existe mayor consenso que se trata de actividades con alto daño social y ambiental. Sobre el contrabando o comercio prohibido existen pocos estudios; este caso no da lugar a mayor polémica, quizás por estar más arraigado socialmente, ser menos violento y estar asociado a la etnia aimara, tradicionalmente discriminada y excluida. Sin embargo, levanta preguntas sobre su impacto institucional y la fuerza de su desafío. No es el único caso. El “comercio informal de la hoja de coca”, al igual que el contrabando fronterizo por Puno, es manejado en el sur por las “coqueritas”, que son mayormente de origen puneño (Durand 2006).

El caso de la tala ilegal (que también podría darse artesanal e informalmente) comienza a ser investigado en el Perú y contamos con informes de

16 Como antes la migración a las ciudades y la urbanización caótica, que dieron origen a las primeras investigaciones sobre “informalidad” y desataron un rico debate entre autores y disciplinas.

17 Estos dos trabajos constituyen un buen ejemplo de perspectivas distintas de los cocaleros, que llevan a recomendaciones de política pública diferentes.

organismos internacionales y del gobierno peruano (Glastia 1999, Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal 2008, OIT 2009, García Calderón y Centeno 2013), así como estudios antropológicos referidos al peonaje (Bedoya, Bedoya y Belser 2007) y aportes del periodismo de investigación (Acosta 2015). La tala ilegal, que algunos especialistas consideran íntimamente ligada al narcotráfico (vínculo sobre el cual hay pocas investigaciones), es una actividad de creciente importancia económica según se refleja en estudios sobre lavado de dinero, en que aparece junto a la minería ilegal y al narcotráfico como las tres las más grandes y peligrosas actividades delictivas globalizadas (Zevallos y Galdós 2013).

La minería artesanal, informal e ilegal (que opera en territorios prohibidos como reservas naturales y en riberas protegidas de los ríos) ha merecido creciente atención y numerosos estudios e informes (Kuramoto 2002 y 2012, Romero 2005, Hurtado, Gonzales y Steenland 2006, Tici y Escoval 2011, Peru Support Group 2012, Instituto de Ingenieros de Minas 2013, Quintasi 2013). Esta actividad también registra la existencia de mafias o de empresas de origen dudoso que se han formalizado, como es el caso de la Tía Goya en Madre de Dios (Jiménez 2015) o la minera Titán en Puno. La “minería informal” que opera principalmente en la sierra en varios departamentos (mayormente en viejos socavones que no cuentan con autorización) también ha sido estudiada (Toche y Zevallos 2013). Estas actividades, que varían fuertemente en tamaño y condición legal, han surgido en plena bonanza exportadora y responden al fenómeno de la globalización. Los altos precios del oro, la plata y el cobre en el mercado internacional en el periodo 2002-2013 han estimulado su surgimiento, y así como han aparecido, algunas pueden desaparecer o disminuir mañana por el efecto precio.

En cuanto a investigaciones recientes sobre la minería ilegal e informal, cabe comentar dos aportes importantes. En primer lugar el de Gavin Hilson, uno de los expertos internacionales que más ha investigado la minería artesanal y la ilegal en varios países del África y que es reconocido como una autoridad en la materia¹⁸. El enfoque de Hilson enfatiza los factores y circunstancias que empujan a familias rurales africanas a dedicarse a es-

18 El autor tiene varias contribuciones entre las que destaca “Artisanal Mining, Smallholder Farming and Livelihood Diversification in Rural Sub-Saharan Africa: An Introduction”. *Journal of International Development* 23 (8) (2011). 1031-1041.

tas actividades, enfatizando el proceso que denomina diversificación de las fuentes de ingresos o de fuentes de vida (*livelihood diversification*), argumento que también se aplica en el Perú en las discusiones sobre la nueva ruralidad. Ciertamente, estamos frente a un fenómeno global de cambio en dirección al mercado y las transacciones monetarias en las cuales participan pueblos y comunidades de economías tradicionales rurales (Robertson 1994).

Sobre el caso peruano destaca la publicación del economista Víctor Torres C. (2015), quien ha realizado un estudio sobre la economía ilegal del oro en el Perú. Manejando cifras macroeconómicas de producción y registros de productores en el último decenio, encuentra un gran cambio que demuestra cómo la minería informal y la ilegal se han desarrollado a un ritmo sorprendente en los espacios rurales de todo el país y en todas sus regiones. Se confirma, en esta medida, el aumento de este tipo de actividades que otros autores registran, pero que todavía no se ha estudiado con mayor profundidad y en todas sus variaciones.

Torres, quien estudió la minería aurífera el 2007, constata la transformación ocurrida. Hacia dicho año, la minería “que no provenía de empresas formalmente establecidas”, es decir, la “informal”, se encontraba concentrada en cinco regiones y se limitaba al oro. Luego se incrementó en magnitud y territorio. Torres encuentra tres factores que, combinados, explican el fenómeno: 1) alza del precio de los metales, 2) restricciones estructurales de la economía peruana y 3) debilidad institucional (Torres 2015: 198). Al 2014, respecto de estos tres factores se produjo un cambio impresionante y aparentemente paradójico: mientras la producción formal se contrajo, la informal y la ilegal aumentaron en más de cuatro veces. Ante la vastedad del fenómeno, el Estado comenzó a reaccionar, reprimiendo, intentando “ordenar la minería” y también formalizando. La minería comenzó a ser clasificada por el Estado como informal e ilegal a partir de varios decretos (DU 012-2010, DL 1102-2012 y DL 1105-2012). Se respondía así al hecho de que este tipo de minería ahora se podía encontrar en veintiuno de las veinticinco regiones, en las que no solo se explotaba oro, sino también plata, cobre y zinc.

Para Torres, había ocurrido una “pandemia”, fenómeno que también se observa en la tala informal e ilegal (otra actividad respecto de la que se hacen estas distinciones legales y de tamaño en tanto también se habla de “tala artesanal”). Este estudio confirma que, a diferencia de lo que ocurre con la cocaína, los metales tienen mayores niveles de legalidad en los puntos

intermedios y finales de la cadena. Es decir, es una cadena diferente a la de la cocaína, que es totalmente ilegal. Esta es una constatación conocida por el Estado desde fines de la década de 1990 a partir de disputas tributarias entre la SUNAT y la empresa Engelhard, de la cual se sospechaba que compraba oro de origen informal y legal. Esta empresa salió del país luego de ser sancionada, pero aparecieron otras, nacionales y extranjeras, y todas abastecían una cadena internacional que termina en bancos suizos o en empresas de joyas como Cartier de París o Tiffany de Nueva York. Torres identifica en su estudio a Axbridge Gold Corporation, Titán (empresa de Rocío Torres Arcasi, de Puno) y Comercializadora de Minerales Rivero.

Varias crónicas periodísticas y policiales muestran que una parte de estos minerales sale del país como contrabando. Estos datos demuestran también que algunos empresarios de origen artesanal/informal/ilegal se han formalizado al crecer. Ello confirma que ha ocurrido un acelerado proceso de acumulación, evidencia que se refuerza por el hecho de que el lavado de dinero de este origen sobrepasó en pleno auge exportador a la cocaína (Zevallos y Galdos 2013). En el caso de Madre de Dios, epicentro de la minería de oro aluvional que se viene desarrollando en los últimos veinte años, el caso más saltante, entre las empresas productoras, es el de “Tía Goya”, que tiene 42 000 hectáreas de concesiones mineras¹⁹. Es precisamente en esa zona donde se dan a conocer, de manera más evidente, las consecuencias sociales y ecológicas más graves, incluidos diversos tipos de tráfico humano (de niños, mujeres jóvenes y nativas en particular), que han sido estudiados por varios especialistas en este nuevo tipo de criminalidad, entre quienes destaca Mujica (2014, y Mujica y Cavagnou 2014). Se observa que esta dinámica está fuertemente asociada a la minería ilegal y, en la Amazonía, a la existencia de “prostibares” (Jiménez 2015).

La tala de árboles de madera fina (calificada alternativamente como “artesanal”, “informal” e “ilegal”, distinciones menos precisas en este caso que en los de la coca y los metales porque el Estado se ha preocupado menos en definirlos y regularlos) ocurre principalmente en la selva, dada su dotación de recursos madereros.

19 El Comercio. “Gobierno ratifica que ‘Tía Goya’ dirige clan de minería ilegal” (10 de marzo de 2014. 10).

Como ocurre con la minería y el narcotráfico, esta cadena también ha experimentado un auge, que es un reflejo nacional de un fenómeno global. Sobre su dimensión global destaca el libro de Ron Gastra, *Cut and Run* (1999), que afirma la necesidad urgente de llenar un vacío en los estudios sobre la tala ilegal o informal en los trópicos, porque esta atenta con más fuerza que ningún otro factor el ecosistema y, por lo tanto, la sostenibilidad del planeta:

However, within this huge body of forest knowledge, one factor is conspicuously absent: illegal cutting and trading. In many countries of the world, mainly but not exclusively countries located at the low latitudes lying between the Tropic of Capricorn in the south and the Tropic of Cancer in the north, a good part of the forest is harvested by operations that are, to one degree or another, illegal harvested by the new forest outlaws. In some cases, the new outlaws operate under the guise of the law; but, more commonly, they do not have or need even that. It almost goes without saying that the harvesting goes on under conditions that are as unsustainable as they are inequitable. Then, just as money is laundered by passing through several hands, so too are the logs passed from one operation to another until they enter the world of commerce as if they had been harvested legally and sustainably. Most of the wood ends up serving the needs of those who live well to the north or to the south of the countries where the original, illegal harvesting took place (Gastra 1999: 5).

Este libro no trata del caso peruano. Sobre el Perú, conviene rescatar los estudios, todavía en estado de bajo desarrollo, acerca de la tala no formal desatada como pandemia desde el 2000. Esta se ha incrementando en los últimos diez años en vinculación con el narcotráfico, en tanto el transporte de madera es ideal para colocar de contrabando (caleta) la cocaína. El estudio de campo de Luis García Calderón y Magali Centeno (2013) demuestra que incluso las áreas naturales protegidas son víctimas de este tipo de tráfico, negocio ilegal que también se observa en los casos de los minerales, la coca ilegal y la cocaína. Un balance de los estudios e informes sobre la nueva informalidad y delictividad en espacios rurales apunta a señalar altos y probablemente irreversibles costos ecológicos, algo que, siguiendo a Gastra, debería animar más estudios en el futuro, sean panorámicos, por sector, por cadena económica o territoriales.

El contrabando, a pesar de su importancia económica y de su fuerte relación con los mercados informales, es uno de los temas menos estudiados, una suerte de agujero negro que, a diferencia de lo que sucede con el narcotráfico, la tala ilegal y la minería ilegal, no llama la atención de organismos internacionales ni del Estado. Sin embargo, existen referencias útiles al respecto en estudios e informes que indicarían que están apareciendo las primeras luces en medio de la oscuridad (Vela s/f, Cañedo 2007, SUNAT 2009, IDEA 2014). El estudio de Catalina Uribe Burcher (IDEA 2014: 146-158), basado en entrevistas, representa una contribución importante al identificar la manera como está organizado y las diferencias respecto de otras actividades ilícitas e informales de origen y crecimiento más reciente, como la minería y el narcotráfico en la región de Puno. Uribe sostiene que el contrabando es tanto más antiguo cuanto más legítimo a ojos de la población, e indica que tiene “un alto grado de aceptabilidad” en la medida en que brinda beneficios. Entre los estimados que recoge, señala que alrededor del 60% de la población vive del “comercio informal” con Bolivia y que ocho de cada diez comerciantes “operan ilegalmente” (2014: 147).

La cuestión de las magnitudes en relación con el autoempleo y las empresas es otro tema importante en este estudio, que identifica un primer tipo de contrabando “hormiga”, que aparece con fuerza en los años ochenta, y otro mejor organizado y más rentable, llamado “culebra”, que se desarrolla desde 1990. Estas dos modalidades, de acuerdo con sus hallazgos, recurren más a la coima que a la violencia. El contrabando culebra se origina en Bolivia y cruza la frontera hasta llegar a Juliaca como gran centro de acopio y distribución de artículos manufacturados de diverso tipo. Los organizadores de “la culebra” son “redes dispersas” y difíciles de identificar, lo que también se constata con la cocaína y la tala ilegal. Por lo mismo, sus actividades de lavado de dinero son también menos identificables, aunque sus inversiones en construcción en Puno y Juliaca son evidentes. El estudio recoge testimonios de discursos que hacen referencia al hecho de que una mayoría de puneños de origen aimara, involucrados mayormente en este negocio, se quejan sobre el abandono de la región por parte del gobierno central y expresan no sentir obligación de pagar impuestos (IDEA 2014: 150).

La problemática del tráfico de tierras y de las invasiones de terrenos, que también ha dado lugar a discusiones sobre informalidad en espacios rurales, toma creciente importancia al aumentar la presión sobre las tierras comunitarias en costa y sierra, y en territorios de pueblos indígenas en la Amazonía a partir de lógicas de privatización intensa (Calderón 1998 y 2005, Espinosa de Rivero 2010, Bauer 2012, Ottone 2013, Instituto del Bien Común 2014). También se discute, en relación con la nueva ruralidad, la cuestión de la tierra y la propiedad en zonas aledañas a los centros urbanos capitalinos (Calderón 2005) e intermedios (Calderón 1998, Díez 2013, Shetjman 2013).

Last but not least, terminamos haciendo referencia a un estudio sobre la “informalidad comercial rural” en la feria de Paucará, en Huancavelica (Ottone, Arrieta y Cuadros 2013). Este remite a las primeras discusiones acerca del “cambio en la sociedad rural” en la medida en que estudia la transformación de las actividades comerciales, el paso del trueque al intercambio monetario informal y la aparición del “emprendedurismo” en lo local rural, fenómenos “modernos” que tienden a pesar más. Nuevamente vemos que conceptos urbanos van entrando al mundo rural a medida que se profundiza la integración del mercado.

V. REFLEXIONES FINALES

Fenómenos nuevos como las dinámicas económicas de la informalidad y la delictividad, antes presentes sobre todo en espacios urbanos y hoy también en los rurales, han sido concebidos como actividades económicas no formales que contribuyen de modo importante a generar (o autogenerar) empleo y empresas, y permiten la acumulación en distintas escalas a medida que crecen y se extienden. Aparecen en esa medida como una respuestas a las fallas del mercado y a las debilidades del Estado, que desafían la legalidad (justificadamente o no) y tienen efectos corrosivos varios, sociales e institucionales, que no pueden ser ignorados a pesar de generar ingresos y permitir el acceso a la propiedad. Siguiendo a Hilson, son formas particulares de *livelihood diversification*.

Se trata de temas polémicos, de difícil estudio y considerablemente complejos, que se pueden ver desde distintas perspectivas y diferentes disciplinas de las Ciencias Sociales. En algunos casos, entrar a actividades informales y delictivas constituye la única opción para subsistir en medios monetarios que requieren de ingresos crecientes para vender o comprar mercancías y, de ese modo, sobrevivir. En otros, son opciones de acumulación de riqueza. Ante la urgencia social implicada en los casos de ingreso por necesidad, por la clamorosa falta de oportunidades, estos actores han elaborado un discurso que justifica su trasgresión. La expresión más común es: “¿Qué quieres?, ¿que robe?”. Los actores que entran por interés monetario también utilizan el mismo discurso probablemente para esconder sus fines privados.

La distinción entre el ingreso por necesidad a estos sectores, que operan con sus propias reglas e ignoran o atentan contra las normas, tradicionales o modernas, y el ingreso por interés como una forma conveniente de acumular riquezas, es importante para avanzar en nuestra comprensión de las dinámicas informales y delictivas, estudiar las relaciones entre capital y trabajo al interior de ellas, así como la emisión de discursos por parte de los actores desafiantes.

Sean vistos como desafíos legítimos o ilegítimos frente a la autoridad, en todos estos casos se plantea un problema mayor de orden y convivencia en tanto se sostienen en comportamientos que trasgreden cualquier norma, sea tradicional o moderna, y desarrollan una cultura que desconoce derechos y se exime de obligaciones. Este es el dilema hobbesiano de las dinámicas informales y delictivas.

Sin embargo, la informalidad y la delictividad, que constituyen el mundo de lo no formal, se diferencian tanto conceptual como empírica y políticamente; de allí que siempre sea un riesgo “meterlas en un mismo saco”. El concepto de delictividad se define por negación: todo lo que no es formal y (agregamos por nuestra parte otro aspecto clave) que no es abiertamente delictivo ni mayormente violento. En su interior existen las más variadas formas de trabajo y capital. El concepto de delictividad tiene, por su lado, un contenido más claro. O mejor dicho, varios contenidos, lo que evidencia su carácter polisémico. En el caso de la delictividad hay menos ambigüedad, porque no solo se trata de una actividad económica que opera sin autorización, sino que se considera abiertamente violatoria de lo legal y socialmente establecido: las ilegales son, entonces, actividades que están expresamente prohibidas y sobre las cuales no debería existir tolerancia puesto que causan gran daño social y, en el caso de los espacios rurales, daño ambiental en el caso de las materias primas extraídas ilícitamente. El contrabando aparece como la actividad menos dañina socialmente.

Para algunos autores, como Matos Mar o Tokman, no se puede considerar (o no sería conveniente hacerlo) lo informal como ilegal. Para otros, por ejemplo De Soto, aun siéndolo, es visto con simpatía por resolver un grave problema social y ofrecer alternativas empresariales a la formalización en el hostil pero vibrante ambiente de mercado en que opera la sociedad actual. Para Estela o Torres, por su parte, lo central es defender el Estado, sea cuales fueran sus carencias.

Es obvio que en gran medida estas actividades se desarrollan porque existen (como lo señalan unánimemente todos los autores) problemas estructurales que aparecen con el desarrollo y con las dinámicas de mercado nacionales y globales, que tienen *drivers* claramente identificables que expulsan o impulsan a los pobres rurales a buscar otras opciones fuera de la formalidad en tanto esta no los considera o no los puede incorporar. Aunque estas dinámicas comienzan y se desarrollan como “modalidades urbanas”, ahora se están manifestando en los espacios rurales y ocupan porciones importantes del territorio, sobre todo en las fronteras. De allí nuestro intento de esbozar una cronología de los fenómenos para darles sentido histórico.

Lo curioso desde el punto de vista territorial es que al profundizarse y expandirse generan distintas combinaciones: zonas donde predomina la informalidad, aquellas donde prevalece la formalidad moderna, otras donde destaca

la economía doméstica o artesanal y finalmente zonas donde prima la delictividad. Todo ello conlleva el reto de mapear los territorios e identificar los actores que operan en las grandes cadenas económicas y los corredores espaciales de estos fenómenos, sobre todo en sus nodos operativos que, por lo demás, son fácilmente identificables aunque difícilmente accesibles para el investigador (Pucallpa para la tala, Madre de Dios y Puno para la minería, el contrabando en Puno y Tacna, la cocaína en el VRAEM, los mercados para la informalidad). Necesitamos, entonces, tanto taxonomías como mapas de cadenas económicas y corredores para avanzar más ordenadamente en la discusión y tener mejores indicadores.

A partir del recuento de temas y fuentes, se observa que la delictividad tiene mayor importancia como actividad “subterránea” en los espacios rurales y, por lo tanto, recibe mayor atención de investigadores y organismos nacionales e internacionales. Es así porque sus dinámicas son parte de cadenas Sur-Norte que afectan la legalidad e institucionalidad en los dos polos. Sin embargo, son de distinta naturaleza según las mercancías que se comercializan. En los puntos intermedios y finales de la cadena pueden encontrarse agentes totalmente ilegales (narcotraficantes) o legales (tala y oro). Cualquier evaluación actual del mundo campesino andino y amazónico o de los espacios rurales de fronteras pasa hoy por considerar las economías delictivas y sus actores, así como por evaluar sus estrategias y discursos, ya no solo frente al Estado, sino también frente a los gobiernos regionales y municipales y a la propia sociedad civil. Y también por reconocer que estos organismos, por su parte, ofrecen respuestas que van de la desidia a la actividad, o a la colusión, a la vez que suponen intentos de reprimir, formalizar o insertarse corruptivamente en las cadenas.

No es que la delictividad sea algo tan nuevo en los espacios rurales. Lo que ha cambiado son sus formas y su importancia económica, su presencia, sus modalidades y su tamaño. En ese sentido, no puede ni debe ser ignorada o subestimada. En el pasado se estudiaban el bandidaje y el abigeato como aspectos aislados y limitados a ciertos espacios (Taylor 1981). A partir de los años sesenta, aparecen los primeros estudios acerca de la cadena de la coca y la cocaína. El contrabando fronterizo rural siempre ha existido, aunque hasta ahora no se ha estudiado a fondo. Los estudios de caso confirman que hay diversas actividades delictivas de gran dinamismo (tala, minería, coca, contrabando, tráfico de terrenos, tráfico de personas, entre los más importantes) y que muchas de estas actividades son de tipo extractivo y fronterizo.

Se refuerza su atractivo como alternativas de empleo e ingresos, sea por necesidad o interés, y porque la presencia del Estado y la gran empresa formal es menor o nula.

Han quedado atrás, en ese sentido, los tiempos en los que la discusión se limitaba a las economías tradicionales y las formales de mercado o a la coca. El sistema operativo formal (tradicional y moderno) y sus reglas coexisten ahora con otro no formal (informal y delictivo) que crece y se expande a gran velocidad, desbordando a municipios, gobiernos regionales y al gobierno central, incluso a organismos internacionales y a las grandes potencias.

Una dimensión de estos fenómenos que ha sido menos abordada que las otras y que puede ser clave para entenderlos desde la óptica de los propios actores, desde esa “mirada parroquial” que reclaman los antropólogos, pero que también se encuentra en algunos estudios sociológicos, son los discursos o visiones que se elaboran para buscar una formalidad o para explicar o justificar por qué personas y comunidades que podrían estar en el mundo de la formalidad, sea tradicional o moderna, han ingresado al espacio de la no formalidad, sea en el sector informal o en el delictivo. En este terreno, como se ha señalado repetidas veces, hay todavía mucho que avanzar, pero puede ser importante para “empezar por el principio”, identificar y conocer a los actores y sus discursos, distinguiendo cómo estos pueden ser similares o diferentes según se trate de actores que participan en las dinámicas informales o delictivas por necesidad o por interés y según el tamaño de las empresas.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Christopher
2015 “Relatos salvajes”. *Poder*. 30-41
- ARRIÁN, Gabriel y Cynthia GÓMEZ
2008 “Entre el oro y el azogue. La nueva fiebre del oro y sus impactos en las cuencas de los ríos Tambopata y Malinowski”. Ponencia presentada al SEPIA XII/Seminario Permanente de Investigación Agraria - Lima.
- BEDOYA, Eduardo, Alvaro BEDOYA S. y Patricia BELSER
2007 “El peonaje por deudas en la tala ilegal de madera en la Amazonía peruana”. *Debate Agrario* No. 42.
- BARCLAY, Federica
1992 “Cambios y perspectivas de la sociedad rural en la selva”. *Debate Agrario* No. 13. 139-147.
- BAUER, Kelly
2012 “Land Policy in South America: Balancing Indigenous Demands and Neoliberal Economic Development”. APSA 2012 Annual Meeting, Working Paper Series.
- BARRANTES, Roxana y Manuel GLAVE (editores)
2014 *Amazonía peruana y desarrollo económico*. Lima: GRADE.
- BLANES, José
1989 “Cocaine, Informality, and the Urban Economy in La Paz, Bolivia”. En Portes, A., M. Castells y L. A. Benton (editores). *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- BRACK, Antonio *et al.*
2011 “Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio - Una bomba de tiempo”. Lima: Ministerio del Ambiente.
- BROMLEY, Ray
1998 “Informalidad y desarrollo: interpretando a Hernando de Soto”. *Sociológica* No. 37. 16-39.

CABIESES, Hugo *et al.*

2005 *Hablan los diablos: Amazonía, coca y narcotráfico en el Perú*. Lima: Editorial Abya Yala.

CAÑEDO, Teresa

2007 *Al sur del margen: avatares y límites de una región postergada*. Madrid: CSIC e Instituto de Estudios Peruanos.

CALDERÓN, Julio

1998 “Mercado de tierras en áreas agrícolas periurbanas de Lima”. *Debate Agrario* No. 28.

2005 *La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX*. Lima: UNMSM.

CANZIANI, José y Alexander SCHETJMAN (editores)

2013 *Ciudades intermedias y desarrollo territorial*. Lima: PUCP y Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

CASTILLO, Pedro

1978 “La comunidad campesina en el siglo XXI: balance jurídico”. Publicación electrónica del Grupo Allpa, 2007. <http://www.allpa.org.pe/content/%C2%BFque-sabemos-de-las-comunidades-campesinas-capitulo1-las-comunidades-campesinas-en-el-siglo->

COLLIER, David

1978 *Barriadas y élites. De Odría a Velasco*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

COMISIÓN MULTISECTORIAL DE LUCHA CONTRA LA TALA ILEGAL

2008 “Informe sobre la tala ilegal en el Perú”. Lima: PNUD y CONAM.

DAS, Veena y Deborah POOLE

2008 “El Estado y sus márgenes: etnografías comparadas”. *Cuadernos de Antropología Social* N° 27: 19-52.

DE SOTO, Hernando

1986 *El otro sendero*. Lima: Editorial El Barranco.

DE SOTO *et al.*

1988 “Mesa redonda: sector informal, economía popular y mercados abiertos”. *Estudios Públicos* No. 30.

DESCO

2013 *Perú hoy. El Perú subterráneo*. Lima: DESCO.

DIEZ, Alejandro

- 2013 “Cambios en la ruralidad y cambios en las estrategias de vida en el mundo rural: una relectura de antiguas y nuevas definiciones”. Ponencia balance del SEPIA XV, Chachapoyas, agosto 21-22.

DOUROJEANNI, Marc

- 2011 “El incierto futuro de la Amazonía peruana”. En OXFAM. *Informe Perú 2010-2011*. Lima: OXFAM. 20-27.

DURAND, Francisco

- 2004 *El Perú fracturado: formalidad, informalidad y economía delictiva*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- 2005 “El problema cocalero y el comercio informal para uso tradicional”. *Debate Agrario* No. 39: 109-125.
- 2013 “Socioeconomías informales y delictivas”. En DESCO. *Perú Hoy. El Perú subterráneo*. Lima: DESCO.

ESPINOSA DE RIVERO, Óscar

- 2010 “Cambios y continuidades en la percepción y demanda de indígenas sobre el territorio de la Amazonía peruana”. *Anthropologica* No. 28. 239-262.

FELDMAN, Andreas y Juan Pablo LUNA

- 2012 “Mapeando las interacciones y agentes desafiantes estables en América Latina contemporánea”. *LASA Forum* Vol. XLIII, No. 4.

GARCÍA CALDERÓN, Luis y Magali CENTENO

- 2013 “Las áreas naturales protegidas y el tráfico de madera”. En DESCO. *Perú hoy. El Perú subterráneo*. Lima: DESCO. 271-292.

GIRAUDY, Augustina y Juan Pablo LUNA

- 2012 “An Explanatory Typology of State’s Territorial Reach: State and Actor Challengers in Latin America”. Ponencia presentada al congreso de American Political Science Association (APSA), New Orleans.

GLASTRA, Rob

- 1999 *Cut and Run: Illegal Logging and Timber Trade in the Tropics*. Ottawa: International Development Research Centre.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

- 1994 *En las fronteras del mercado: economía política del campesinado en el Perú*. Lima: IEP.

GOOTENBERG, Paul

- 2001 "The Rise and Fall of Coca and Cocaine as Licit "Commodity Chains". Preliminary Paper, SUNY-Stony Brook.
- 2008 *Andean Cocaine: The Making of a Global Drug*. Chapel Hill: North Caroline University Press.

GOLTE, Jurgén y Doris LEÓN GABRIEL

- 2015 *Alasitas: discursos, prácticas y símbolos de un "liberalismo altiplánico" entre la población de origen migrante en Lima*. Lima: IEP.

HART, Keith

- 1973 "Informal Economy Opportunities and Urban Employment in Ghana". *The Journal of Modern African Studies* Vol. II, No. 1. 61-89.

HILSON, GAVIN M.

- 2011 "Artisanal Mining, Smallholder Farming and Livelihood Diversification in Rural Sub-Saharan Africa: An Introduction". *Journal of International Development* Vol. 23, No. 8. 1031-1041.

HURTADO, Jasmín, Gustavo GONZALES y Kyle STEENLAND

- 2006 "Mercury Exposures in Informal Gold Miners and Relatives in Southern Peru". *International Journal of Occupational and Environmental Health* Vol. 12, No. 4. 340-345.

IDEA

- 2014 *Redes ilícitas y política en América Latina*. Publicación electrónica. <http://www.idea.int/publications/illicit-networks-and-politics-in-latin-america/loader.cfm>

INSTITUTO DE INGENIEROS DE MINAS DEL PERÚ (IIMP)

- 2013 "Estudio de investigación de la minería ilegal en el Perú: repercusiones para el sector minero y el país". Ponencia del Encuentro Empresarial: XXVIII Convención Minera. Lima.

INSTITUTO DEL BIEN COMÚN (IBC)

- 2014 "La seguridad territorial en el limbo: El estado de las comunidades indígenas en el Perú (informe 2014)". Lima: IBC - Colectivo Territorios Seguros para las Comunidades del Perú.

JIMÉNEZ, Beatriz

- 2015 "Impunidad en la trata de personas: red de traficantes de 'La Reina del Delta'". *La República*. 2-3.

KURAMOTO, Juana

- 2002 “La minería informal y artesanal en el Perú”. Londres: International Institute for Environmental and Development and World Business Council for Sustainable Development.

KURAMOTO, Juana

- 2012 “Small-Scale and Informal Mining: A Big Problem for Latin American States”. En GRADE. *Economic Development, Extractive Industries and Conflict Management*. Policy Brief.

LOAYZA, Norman

- 2008 “Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú”. *Estudios Económicos* No. 15. 43-64.

LÓPEZ, Noam

- 2014 “Los discursos políticos de las autoridades municipales sobre la hoja de coca en los distritos de Kimbiri y Pichari 2006-2010”. *Revista de Ciencia Política y Gobierno* Año I, No. 1. 157-180.

MACROCONSULT

- 2011 *Narcotráfico: Amenaza al crecimiento sostenible del Perú, estudios sobre coca, cocaína, seguridad y desarrollo*. Lima: Macroconsult.

MATOS MAR, José

- 2004 *Desborde popular y crisis del Estado: veinte años después*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

MAYER, Enrique

- 2004 *Casa, chacra y dinero: economías domésticas y ecologías en los Andes*. Lima: IEP.

MUJICA, Jaris

- 2013 “Problemas y consideraciones básicas sobre la medición del delito en el Perú”. En DESCO. *Perú hoy. El Perú subterráneo*. Lima: DESCO.
2014. “Trayectorias y ciclos de explotación sexual y trata para la explotación sexual de mujeres en la Amazonía peruana”. *Anthropologica* Vol. 33, No. 33. 163-177.

MUJICA, Jaris y Robin CAVAGNOU

- 2011 “Mecanismos de explotación sexual de niñas adolescentes en los alrededores del puerto fluvial de Pucallpa”. *Anthropologica* Vol. 29, No. 29. 91-110.

NAIM, Moisés

- 2006 *Ilícito: cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Bogotá: Anchor.

O'DONNELL, Guillermo

- 2002 "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina". En Méndez, Juan, Guillermo O'Donnell y Paulo Sergio Pinheiro (editores). *La (in)efectividad de la ley en América Latina*. Buenos Aires: PAIDOS.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

- 2009 "La trata de personas con fines de explotación laboral: el caso de la minería aurífera y la tala ilegal de madera en Madre de Dios". OIT, documento de trabajo.

OTRA MIRADA

- 2014 "Economías transgresoras: informalidad y delito", suplemento del diario *La República* No. 34.

OTTONE, Gissela, Alejandro ARRIETA y Yuyé CUADROS

- 2013 "La feria rural de Paucará: generación de autoempleo en condiciones de informalidad". En DESCO. *Perú Hoy. El Perú subterráneo*. Lima: DESCO.

PATCH, Richard W.

- 1973 *La Parada: un estudio de clases y asimilación*. Lima: Mosca Azul Editores.

PERU SUPPORT GROUP (PSG)

- 2012 "Artisanal and Small-Scale Gold Mining in Peru: A Blessing or a Curse?". London, PSG.

PORTES, Alejandro y William J. HALLER

- 2004 *La economía informal*. Santiago: CEPAL.

PORTES, Alejandro y Kelly HOFFMAN

- 2003 "La estructura de clases en América Latina: composición y cambios durante la era neoliberal". *Desarrollo Económico* Vol. 43, No. 171. 355-378.

PORTOCARRERO, Gonzalo

- 2004 *Rostros criollos del mal. Cultura y transgresión en la sociedad peruana*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

QUIJANO, Aníbal

1967 *La emergencia del grupo "cholo" y sus implicaciones en la sociedad peruana*. Lima, Publicaciones CISEPA (mimeo).

1998. *La economía popular: sus caminos en América Latina*. Lima: Mosca Azul.

QUINTASI, Indira

2013 "Entre el oro y el paraíso: lógica del Estado frente a la minería ilegal de Madre de Dios a fines del gobierno de Alan García". Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

QUIROZ, Alfonso

2013 *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: IEP e IDL.

ROBERTSON, Roland

1994 "Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad". Archivo electrónico en Biblioteca Virtual de las Ciencias Sociales: www.cholonautas.edu.pe

SCHEJTMAN, Alexander

2013 "Desarrollo territorial rural y ciudades intermedias". En Canziani, José y Alexander Schetjman (editores). *Ciudades intermedias y desarrollo territorial*. Lima: PUCP y Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. 21-32.

SOBERÓN, Ricardo

2013 "VRAEM: narcotráfico, terrorismo y militarización". En DESCO. *Perú hoy. El Perú subterráneo*. Lima: DESCO. 103-132.

TAYLOR, Lewis

1981 *Gamonales y bandoleros*. Cajamarca: Asociación Editora Cajamarca.

THOUMI, Francisco

1995 *Political Economy & Illegal Drugs in Colombia*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

TOCHE, Eduardo y Molvina ZEVALLOS

2013 "La minería en contextos de informalización". En DESCO. *Perú hoy. El Perú subterráneo*. Lima: DESCO. 133-158.

TORRES, Víctor

2015 "La economía ilegal del oro en el Perú: impacto socioeconómico". *Pensamiento Crítico* Vol. 19, No. 2. 177-219.

VARGAS HAYA, Héctor

1976 *Contrabando*. Lima.

VELA, Lindon.

1994 “El contrabando en América Latina y el Perú; una visión desde el norte del Perú”. Publicación electrónica: <http://www.cclam.org.pe/contrabando.pdf>

WILSON, Suzanne y M. ZAMBRANO

“Cocaine, Commodity Chains, and Drug Policies: A Transnational Approach”. En Gerefy, G. y M. Korzeniewicz, *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group. 297-316.

ZEBALLOS, Nicolás

2014 “Hoja de coca y la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2007-2011”. *Revista de Ciencia Política y Gobierno* Año I, No. 1. 97-114.

ZEBALLOS, Nicolás y Melina GALDÓS

2013 “Elementos para el análisis de las capacidades de control de lavado de activos”. En DESCO. *Perú hoy. El Perú subterráneo*. Lima: DESCO. 179-196.

LAS FRONTERAS DE LA HOJA DE COCA: ENTENDIENDO LA CADENA INFORMAL DE COMERCIALIZACIÓN DE LA HOJA DE COCA PARA EL CONSUMO TRADICIONAL EN CUSCO

Rafael Barrio de Mendoza y Sandra Rodríguez

INTRODUCCIÓN

“...tratar de quitar la coca es querer que no haya Piru”

Matienzo, 1567

“Siempre llevo mi coca, una vitamina es la coca. Cuando estás preocupado picchas, te olvidas. Los abuelos picchaban, su diente completo tenían.”

Comerciante en la ruta Cusco - Calca - Yanatile

Los miércoles de cada semana varios camiones parten de los alrededores de los mercados mayoristas del Cusco y Calca hacia los valles de montaña. En su interior, los camioneros y comerciantes han acomodado apretadamente sacos llenos de verduras, papas, fideos, harinas, gaseosas, peines, juguetes de plástico, linternas, radios, pilas y, ahora, celulares. Las mercancías, que recorrerán los días de mercado de los poblados y caseríos a lo largo de la carretera, cederán su lugar a frutas, yucas y a pequeños bultitos escondidos llenos de hoja de coca (HC). Esta hoja inicia un viaje clandestino que la lleva a los mercados de otras ciudades, las de altura, donde serán buscadas por masticadores, *altomisayoc*, o cualquiera que quiera hacerse un mate. Esta trayectoria, realizada desde hace décadas, persiste organizada por personas que recorren cada semana las carreteras de la región Cusco con la finalidad de asegurarse ingresos, algunos educar a sus hijos con ellos, comprar un camión, construir la casa en la ciudad, terminar de construir la casa en el valle, pagar el préstamo o ir afinando los planes de inversión para la bodega.

Es a estas personas, los contrabandistas del mercado tradicional de coca, a quienes esta investigación observa con la intención de comprender cómo se organizan, cómo llevan la coca, cómo logran que no les sea arrebatada, cómo la valoran, cómo la venden y cómo se relacionan con los otros actores de este juego: el personal de la Empresa Nacional de la Coca (ENACO). Así, el objetivo principal de esta investigación es reconstruir los mecanismos de organización y funcionamiento de la cadena de comercialización informal de hoja de coca destinada a su uso tradicional en Cusco.

La existencia del mercado tradicional constituye un reto para las políticas que buscan controlar la producción de la HC. De un lado, el Estado peruano promueve acciones de erradicación, en coordinación con agencias antidrogas, en los valles cocaleros. A la par, apoya las prácticas de sustitución de la HC por productos agrícolas con potencial industrial, como el cacao, el café y las frutas. Por otro lado, la existencia de un universo de consumidores tradicionales de la hoja trata de ser atendido con el accionar de ENACO, la empresa estatal encargada de regular la producción y la comercialización e incursionar de manera muy limitada en la elaboración de derivados, como filtrantes y harina. Las tensiones que se generan entre estas dos lógicas institucionales tienen expresiones y desenvolvimientos diferentes de acuerdo con las regiones y sociedades locales en donde se despliegan. Tal como lo plantean UNOCD y DEVIDA (2014), alrededor de 9000 toneladas, de las 120 0001 producidas en el Perú, van al consumo tradicional, y de estas tan solo un tercio es explicado por ENACO. Las 6000 toneladas restantes transitan por una constelación de actores que dan forma a la cadena informal. Esta cadena, si bien es posible documentarla en una variedad de regiones del país (Durand 2006), tiene una importancia particular en la región Cusco. La comercialización de la HC no está desprendida –no de manera decisiva– de otras actividades de producción y comercialización de una cartera agrícola que incluye frutas, verduras, manufacturas y servicios de transporte (Bedoya 2008). Se perfila como una de las varias estrategias de generación de ingresos tanto de las familias productoras, como de los microemprendimientos de comercialización y transporte. En esta línea, sostenemos que la región Cusco es un espacio en donde el mercado tradicional funciona como una institución enraizada en interacción con la labor de ENACO.

1 Estimados de producción para el año 2013.

Esta investigación sigue la cadena de comercialización de HC desde los valles productores de La Convención y Yanatile, pasando por los nudos articuladores de Cusco, Calca, Urcos y Sicuani, hasta las áreas de consumo en las provincias altas. Los valles de La Convención y Yanatile tienen una larga historia de producción cocalera, en particular durante los siglos XIX y XX (Hobsbawm 1969, Guillén 1989). En estas cuencas, además, se concentra la mayor cantidad de productores legales del país², que suministran la mayoría de HC comprada por ENACO (el 86%). La ciudad del Cusco y la red de ciudades intermedias de su entorno, en particular Calca, Urcos y Sicuani, son espacios de comercialización y consumo tradicional, y a la vez vectores para la distribución de la coca a los territorios rurales altoandinos, densos en consumidores. Este circuito arborescente se ha complejizado en las últimas décadas con la irrupción cada vez más sostenida –y ahora estable– de la hoja del valle de Cosñipata, un espacio de producción antiguamente limitado pero altamente valorado, que ha visto sus rendimientos crecer a raíz de su desarrollo como zona del narcotráfico (UNODC y DEVIDA 2014).

Para cumplir con los objetivos de nuestra investigación, hemos realizado una etnografía de las trayectorias de comercialización de la hoja de coca. Esta ha incluido la realización de entrevistas a los distintos actores de la cadena (funcionarios de ENACO, transportistas, comerciantes, vendedoras y consumidores) y la observación participante en los lugares de mercado a lo largo de las zonas productoras y en Cusco, Calca, Urcos y Sicuani. En tanto la exploración de actividades informales supone el involucramiento con poblaciones escondidas y reticentes a cualquier tipo de solicitud de información, se nos presentaron diversos desafíos metodológicos, pues aquellos que accedieron a conversar con nosotros reclamaron su anonimato y mostraron reparos en ser grabados. Esto condiciona la forma en la que presentamos la evidencia etnográfica, ya que las citas son obligatoriamente paráfrasis en los casos en que los informantes nos han autorizado citar.

2 Existen 15 639 licencias, que representan el 53% de empadronados activos que venden HC a ENACO.

I. BREVE REVISIÓN DE LA LITERATURA SOBRE LA HOJA DE COCA

La producción de la hoja de coca es una de las actividades económicas más controvertidas de los Andes orientales peruanos. Por su vinculación con el mercado del narcotráfico, por un lado, y con el consumo energético expandido entre los trabajadores rurales, por el otro, la circulación de la hoja en los espacios de intercambio en el campo y ciudades andinas ha sido un tema abordado desde posiciones divergentes que han enfatizado, a grandes rasgos, los hallazgos para controlarla/erradicarla o para promover su consumo.

En el caso peruano, el conocimiento generado alrededor de la HC ha sido estimulado a raíz de su vinculación con la producción de narcóticos. Este hecho ha organizado la producción académica alrededor de, al menos, cinco grandes ejes interrelacionados: los efectos fisiológicos de la hoja, los usos culturales entre los campesinos andinos, los movimientos sociales alrededor de la defensa de su cultivo, el diseño de políticas públicas de control y disuasión de la producción de HC, y las dinámicas del mercado formal e informal junto con las deficiencias de la intervención estatal orientadas a su control.

En el primer eje se agrupan los estudios que se han interesado por los efectos fisiológicos que las sustancias derivadas del consumo de hoja de coca generan en el organismo humano, y su relación con la aparición o reforzamiento de ciertas conductas sociales. Una variante importante de estos estudios ha profundizado el conocimiento de los efectos del alcaloide, la cocaína, en la adicción y las disfunciones conductuales, y ha situado el tema como un objeto de salud pública y de seguridad internacional (CEDRO 2014, Platt 1997, Toyne 2011). Desde una perspectiva sociológico-histórica, el estudio de los efectos conductuales de la hoja se ha emparejado con el de las formas de adscripción de rasgos específicos a poblaciones campesinas andinas de consumidores, y con la investigación acerca de cómo la producción imágenes sobre estos grupos ha incidido en su subalternización, criminalización y vulnerabilidad (Gootenberg 2008, Lloréns 2004).

En el segundo eje tenemos estudios que se preguntan sobre la significancia cultural del consumo de la hoja. Estos, a partir de la constatación de su uso histórico, buscan promover un espacio legítimo para la producción y el consumo al margen del mercado de narcóticos (Dammert 2008, Henman 1990 y 2005). En el entendido de que la HC como bien de consumo se inscribe dentro de un repertorio de usos rituales y es parte del *stock* de nutrientes que los trabajadores andinos han empleado secularmente, su consumo debe de ser promovido y cuidado desde políticas públicas culturalmente sensibles (Mayer 1993, Cáceres 2005).

Otra serie de investigaciones componen el tercer eje, dedicado al estudio de los movimientos cocaleros. Estas investigaciones indagan en la aparición, organización, agendas y mecanismos de negociación de los gremios de productores de HC, sobre todo en los valles del Alto Huallaga y los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Antezana 2005, Durand 2008 y 2009). Las lecciones más importantes dibujan una economía política de los movimientos cocaleros, mostrando sus rangos de acción frente al Estado, el posicionamiento de sus agendas de moderación de la erradicación, la promoción del consumo no ilícito, la construcción de sus identidades y su posición de vulnerabilidad (Durand 2005, 2011 y 2014, Zevallos y Mujica 2013), así como los límites de sus estrategias frente a la presión del narcotráfico (Antezana 2005).

A partir de los hallazgos de estas investigaciones, el cuarto eje explora las estrategias de erradicación del cultivo de HC e implementación de cultivos alternativos, por un lado, y la persecución del narcotráfico, por otro. Estos estudios han examinado las modalidades de uso de la tierra y las estrategias de cultivo, y han permitido acercarnos a las dinámicas operativas vigentes del narcotráfico en los valles productores (Morales 1990, Soberón 1995, Cotler 1999, Farrell y O'Brien 2002, Rospigliosi 2005, Thoumi 2002, Boluarte 2005, Cabieses 2002, Cabieses *et al.* 2005). A partir de estos datos, elaboran esquemas de incentivos para la conversión de la cartera de cultivos (Scott 2014, Álvarez 1992 y 1995), estrategias de erradicación e interdicción de actividades ilícitas (Morales 1990, UNODC y DEVIDA 2014). Otro tipo de estudios apunta a medir los efectos macroeconómicos del mercado de drogas (Pedroni y Verdugo 2011).

Finalmente, y en estrecha relación con la familia de estudios anterior, en el quinto eje tenemos las investigaciones que se esfuerzan en comprender la dinámica de la producción, comercialización y consumo no ilícito de la hoja de coca, usualmente organizado bajo el mercado para uso tradicional. Nuestra investigación se inscribe en este eje.

El mercado tradicional explica entre el 8 y el 10% de la producción de hoja de coca (Durand 2005a), y los circuitos más importantes de producción, comercialización y consumo están territorialmente desplegados en los valles de La Convención y Lares, región Cusco, y las provincias altoandinas, en las regiones de Cusco y Puno respectivamente (Glave y Rosenberg 2005). La estructura de este mercado es comprendida a grandes rasgos. Por el lado de los productores, Bedoya (2003) constata que la coca es producida como parte de una estrategia de diversificación de ingresos —a partir del cultivo intensivo de sus parcelas— que permite a los pequeños agricultores contar con liquidez estacionalmente distribuida. Por el lado de la demanda, Rospigliosi (2004 y 2005) describe el perfil de los consumidores: principalmente campesinos pobres de las zonas altoandinas, usualmente analfabetos, que usan la hoja en contextos domésticos y laborales. Centrándose en la comercialización, Glave y Rosenberg (2005) estudian las razones por las cuales ENACO no logra comprar más hoja, no satisface la demanda y no logra cumplir con su rol de control y comercialización. Hallan déficits institucionales basados en políticas de precios y abastecimiento rígidas, en acciones de captura de cargamentos y de disuasión de baja intensidad, y en una escasez ficticia que genera distorsiones de mercado, lo que en conjunto propicia el surgimiento del mercado negro.

Complementando el análisis de la cadena formal de comercialización de HC realizado por Glave y Rosenberg (2005), Durand (2005a y 2005b) examina la comercialización organizada por el comercio informal. Argumenta que solo hay un mercado de HC donde compiten tres tipos de agentes (ENACO, contrabandistas y narcotraficantes) a partir de tres tipos de interacciones (formal, informal e ilegal), las cuales segmentan el mercado para narcóticos y para el uso tradicional. Dos terceras partes de la producción de hoja de coca para el uso tradicional son comercializadas

por el contrabando (67% al 2004), lo que configura un espacio de agentes que interactúan con los productores, establecen estrategias de evasión activa y arman circuitos de distribución y venta geográficamente dilatados. Entre los hallazgos más detallados se muestra cómo el contrabandista implementa alianzas morales con los productores –lo que le permite comprar coca “primera” en chacra e incluso “habilitar” al agricultor–, despliega formas de negociación con los agentes de control en ruta, comercializa la hoja en distintos volúmenes en los mercados de las ciudades intermedias andinas y distribuye la HC en la venta minorista en ferias y bodegas de las ciudades menores del entorno rural altoandino, donde se localiza la mayor demanda. La categoría “contrabandista”, asimismo, hace referencia a una serie de sujetos que cumplen distintos papeles: acopiador, transportista, mayorista o minorista.

La comprensión de la organización del contrabando de HC para el consumo tradicional tiene su base más importante en la investigación de Durand (2005a). Salvo la investigación de Flores (2014), no existen otros estudios sobre el tema en los últimos diez años, por lo que es posible identificar varios vacíos de conocimiento. Uno importante se relaciona con la evolución de la interacción de estos actores en los últimos diez años y, más importante aún, con la comprensión detallada de la organización de estos actores. Si bien estos estudios describen los agentes y parte de sus mecanismos y sus rangos de acción, no indagan en profundidad en la configuración de los arreglos institucionales internos de los actores del contrabando. Este trabajo intenta llenar ese vacío. ¿Cómo se organizan? ¿A partir de qué redes? ¿De firmas, carteles, mafias, o construyen modalidades nuevas o híbridas? ¿Cuál es el alcance de sus operaciones? ¿Se trata de micro, meso o macro emprendimientos? ¿Cómo se combinan los roles de los agentes para dar forma a estas organizaciones? ¿Existe una división de roles entre los agentes especializados del contrabando? ¿Cómo esta división articula el tránsito del producto? ¿Qué cuellos de botella se presentan en la cadena y cómo son resueltos? ¿Qué activos y recursos utilizan, cómo acceden a ellos y cómo constituyen plantillas logísticas? ¿Cómo se toman las decisiones? ¿De qué manera se recoge la información del mercado? Estas son algunas de las preguntas que nos han orientado en esta investigación.

II. RECONSTRUYENDO LA CADENA DE COMERCIALIZACIÓN DE LA HOJA DE COCA

La antropología económica presta especial atención a los mecanismos por medio de los cuales lo económico se *incrusta* en lo social. Polanyi (1991 [1944]) entiende el mercado como una institución que se ve enmarcada y constreñida por instituciones no-económicas, desafiando el funcionamiento de los mercados perfectamente competitivos de la teoría económica clásica, bajo cuya lente se piensa en los actores como participantes de transacciones cuyo fin último es la utilidad máxima. Granovetter (1985) desarrolla el concepto de *incrustación* (*embeddedness*) de Polanyi dándole centralidad al análisis de las relaciones sociales para el entendimiento de las transacciones económicas. Se entiende así que las actividades económicas pueden ser mediadas por relaciones de parentesco, paisanaje o relaciones de tipo político o religioso.

Estos vínculos, y su función de mediación, son recreados en contextos específicos. Dalton y Bohannon (1963) nos hablan del concepto de *lugar de mercado* para hacer referencia al emplazamiento específico donde se encuentra un grupo de vendedores y compradores. Los autores explican este concepto contrastándolo con el de *principio de mercado*, referido a la modalidad transaccional del intercambio allí donde las fuerzas de la oferta y la demanda determinan el precio de los factores de producción. Mientras más importante sea el lugar del mercado en el comportamiento económico, más *incrustado* estará este en las redes de relaciones sociales y menor será la importancia del principio del mercado, y viceversa. Para reconstruir la cadena de comercialización de la HC es indispensable reconstruir las redes de relaciones sociales que son activadas, pues la descripción del principio de mercado es insuficiente para explicarla. Se entiende que los agentes económicos que se encuentran en esta cadena establecen vínculos más allá de lo económico para poder operar lo económico.

Adecuándonos a lo expuesto, reconstruiremos la cadena de comercialización de la HC a partir de tres lugares de mercado que operan como ejes económicos articulados a partir de rutas de mercado. Antes de exponer su funcionamiento, caracterizaremos de manera amplia los actores que participan a lo largo de la cadena económica de la hoja de coca. En tanto esta investigación está centrada en la cadena de comercialización, hemos buscado concentrar

la mirada en los contrabandistas como sujetos claves, sobre los cuales hemos elaborado una tipología que está detallada a profundidad en la tercera parte de esta sección.

2.1. AGENTES ECONÓMICOS DE LA CADENA

La cadena de comercialización de HC vincula a tres tipos de actores: productores, comerciantes formales (ENACO) e informales, y consumidores.

Los productores son agricultores organizados a partir de unidades domésticas que gestionan una cartera de cultivos compuesta fundamentalmente por frutas (piña, plátano, naranja, papaya), café, cacao, coca y yuca. Tienen también animales menores, pero la ganadería no es una actividad relevante. En promedio, el 65% de los productores de los distritos de los valles de La Convención y Yanatile tienen entre cinco y veinte hectáreas³. Muchos de los miembros de estas unidades domésticas migran estacional o permanentemente a las ciudades intermedias, para estudiar y emplearse en el sector servicios. Una minoría de ellos ha logrado hacerse de activos como camiones e invertir en explotaciones medianas. La producción de hoja de coca es planteada como una *caja chica*: permite contar con efectivo a lo largo del año, y las labores de cultivo no demandan mucho esfuerzo ni condiciones especiales⁴. A los productores que incursionan como comerciantes se les conoce como las *gasqeras* –en femenino, porque suelen ser mujeres–.

El actor que cumple el rol de comercialización formal es ENACO, que si bien existe desde 1949 es recién a partir de 1978 que reemplaza las funciones del Estanco de Coca en el registro, empadronamiento y autorización de licencias de venta, además de asumir una nueva tarea: monopolizar la compra de la hoja de coca, como modalidad de control. En la actualidad, ENACO está controlado por el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad

3 Censo Nacional Agropecuario 2012.

4 Sin embargo, nuestros informantes suelen estar de acuerdo en que el cultivo de coca está disminuyendo. Normalmente se alega que la inversión del canon municipal en infraestructura y empleo rotativo ha elevado el precio del jornal de S/ 10 a S/ 35, desincentivando el trabajo agrícola y haciendo más dependientes las estrategias de generación de ingresos. No está claro si es un proceso reversible.

Empresarial del Estado (FONAFE), que asigna su presupuesto y administra sus ganancias anuales. En nuestra zona de estudio, hablar de ENACO es hacer referencia a una serie de funcionarios jerárquicamente organizados, “los *enacos*”, que cumplen con dos tipos de tareas: comprar y decomisar HC en las zonas de producción, y venderla en las zonas de consumo. Los *enacos* suelen ser hombres de la zona, muchos de ellos jóvenes —a excepción de los directivos que suelen rotar entre las distintas agencias—. Para realizar su labor cuentan con una sucursal en Quillabamba, una agencia en Quebrada y unidades operativas en los centros poblados de Colca, Echarati, Kiteni, Maranura, Palma Real, Putucusi, Quellouno, Putucusi, Santa María y Versalles. Estas unidades operativas no siempre están activas, y dependen de lineamientos de compra fijados en el plan anual de la empresa. Cuentan con la ayuda de la policía (DIRANDRO, en la salida de Kiteni, y la Policía de Carreteras en la ruta Quebrada-Amparaes-Calca) para realizar sus controles de ruta.

Por otro lado, tenemos a los comerciantes informales, que son los actores que concentran nuestra atención. Una primera diferencia entre ellos se da por la función que cumplen: comercializar la HC o venderla al consumidor. Los primeros son conocidos como *contras* —salvo los que comercializan HC al menudeo— por el resto de actores, pero este concepto abarca una serie de perfiles que difieren según el volumen que manejan, su nivel de especialización, las estrategias que utilizan, los lugares de mercado que entrelazan y las rutas que transitan. Detallaremos esta tipología en la tercera parte de esta sección, pero podemos ir adelantando que existen dos tipos básicos: los *exportadores*, aquellos que sacan la HC de los valles productores, y los *acopiadores*, especializados en el acopio de volúmenes importantes de HC para su posterior transporte a espacios de consumo más distantes. A los segundos los llamamos *vendedores* y son los comerciantes minoristas encargados de la venta al consumidor.

Finalmente, están los consumidores. A partir de literatura previa (Rospigliosi 2005, Durand 2005a y 2005b, Glave y Rosemberg 2005) se sabe a grandes rasgos que se trata de agricultores andinos que viven en las zonas rurales de las provincias altas de Cusco, Puno y Apurímac, en su mayoría quechua-hablantes, que compran la hoja de coca para el *chacchado* (97,48%) y el uso ritual. Una minoría consumen los derivados, como los filtrantes. Si bien no nos es posible actualizar esta información cuantitativa, de acuerdo con los datos recogidos en campo podemos esbozar una cierta diversificación del perfil del consumidor. Aquellos que viven en las ciudades son trabajadores,

muchos de ellos obreros o cargadores, pero también vigilantes. A estos se suman choferes y transportistas. Un tipo de comprador con una capacidad adquisitiva importante es el minero, tanto artesanal como el que está enroldado en la gran minería en Espinar o Las Bambas. Muchas de las rutas de comercialización se dirigen a zonas mineras. El consumo asociado a los filtrantes y la elaboración del mate tiene un perfil más difuso. Con todo, según la opinión de las vendedoras minoristas, el consumo está declinando debido a la evangelización en las zonas rurales altoandinas –cuya predica asocia el *chacchado* con conductas viciosas– y a la “formalización” de la minería, que habría introducido protocolos laborales que prohíben el consumo de sustancias narcóticas, entre ellas, dicen, la hoja de coca.

2.2. LUGARES DE MERCADO

Como señalamos, la cadena de comercialización de la HC está organizada a partir de tres lugares de mercado conectados por rutas de comercialización. El primero es el emplazamiento en el que se encuentran los productores de HC con los comerciantes. A esta primera instancia la denominamos *lugar de mercado de origen*. El segundo, que llamamos *lugar de mercado de articulación*, es el espacio en donde se encuentran los comerciantes exportadores, los comerciantes acopiadores y los vendedores. Finalmente, el tercero es el *lugar de mercado de consumo*, en el que se encuentran los vendedores –mayoristas o minoristas– con los consumidores. Vale aclarar que no se trata de espacios excluyentes; así, por ejemplo, el mercado mayorista de una ciudad intermedia, puede servir como escenario de encuentro tanto entre comerciantes exportadores con acopiadores, como entre comerciantes y consumidores.

Dentro de los lugares de mercado de origen encontramos tres emplazamientos privilegiados de intercambio: la feria, la chacra y las oficinas de compra de ENACO. Este contexto mercantil está organizado por dos ciclos: el de producción de la HC (la época alta y la baja), que además de influenciar la formación del precio organiza distintas estrategias de captación del producto y establecimiento de lealtades, y el ciclo de los días de mercado, que se organiza en torno a una cadena de activación de ferias semanales en poblados intermedios. Los días de feria siguen una lógica de sucesión diferenciada en cada valle, Quillabamba o Quebrada, en función del recorrido de los comerciantes. Su activación influye en el desenvolvimiento de los otros dos espacios, la chacra y ENACO, pues marca el pico del número de intercambios que se realizan en estos. La feria se activa

con la llegada de los comerciantes a un espacio específico, en función de la cual se articula toda una serie de desplazamientos de compradores y vendedores minoristas rurales. Los referentes del establecimiento de los días de feria en poblados menores son los mercados de domingo de Quillabamba y Quebrada. Estos espacios vinculan a los comerciantes de HC con los otros agentes económicos de la cadena: productores, comerciantes y transportistas. Durante la época alta de producción de HC, la feria se vuelve un espacio privilegiado de transacción entre los productores y los contrabandistas. En este espacio encontramos a los contrabandistas exportadores, cuyos subtipos detallaremos más adelante.

La chacra es otro emplazamiento de encuentro entre comerciantes y productores, que cobra particular importancia en la época baja de producción de HC, puesto que el comerciante busca asegurar con esta estrategia de compra la entrega del producto. Aquí los mecanismos de compra-venta se ven respaldados por relaciones de intimidad —ya sean familiares, de paisanaje o ceremoniales— que ligan a ambos actores de la cadena. Los comerciantes aportan a la estabilidad y fidelidad de esta relación por medio de la entrega de dones, o *cariños*, como se los conoce entre ellos, que son básicamente productos altamente valorados en estos valles cálidos, como cebolla, queso, pan *chuta* (el don por excelencia de los intercambios en los Andes cusqueños), etcétera. Un contrabandista nos cuenta: “Yo lo recompensó con papa, cebolla, ajo, manzana chilena, uva chilena, cereza, sandía del norte, que es más rico”. Otra estrategia para asegurar la entrega del producto es la *habilitación*, es decir el pago adelantado para comprometer la futura venta. ENACO es consciente de que esta modalidad de compra les proporciona a *los contras* gran ventaja por sobre ellos, así que han buscado poner en marcha un mecanismo de compras móviles que les permita competir en este terreno, pero no representa un porcentaje significativo de sus niveles de compra totales⁵.

Por último, están las oficinas de ENACO. Como señalamos, en estos valles se encuentra el 53% de los empadronados activos que venden su HC a ENACO,

5 Para este sistema, la oficina de Quillabamba cuenta con tres camionetas y ocho camiones que se trasladan hacia un sector por día. Así, por ejemplo, el domingo se realizan compras en el sector de Maranura, específicamente en las zonas de Huayllapata, Mandor, Manahuayunga y Pintobamba. La agencia de Quebrada, por su parte, cuenta con dos camionetas y seis camiones dedicados a este propósito.

y cuyas ventas corresponden al 86% de las compras totales de la empresa. En este contexto, ENACO ha desplegado una importante burocracia en esta zona, que incluye una sucursal nacional en Quillabamba, que tiene a su cargo cuatro unidades operativas de compra, además de la agencia de Quebrada, que centraliza a su vez las compras de cinco unidades operativas más. Los productores se movilizan hacia estos centros de compra a donde destinan principalmente la venta de HC de *segunda* (hoja Inka).

En cuanto a los lugares de mercado de articulación, tenemos dos tipos. En primer lugar, están los espacios que vinculan a los comerciantes exportadores con los acopiadores. Aquí podemos encontrar dos espacios privilegiados de intercambio: los mercados mayoristas de ciudades intermedias y los espacios clandestinos. En segundo lugar, tenemos los espacios que vinculan los comerciantes formales o informales con los vendedores.

Empecemos con el primer tipo. Los mercados mayoristas son el punto de llegada de los comerciantes y transportistas que salen del valle cargados de productos, entre ellos los *ch'epos*⁶ de coca. Entre estos encontramos: los mercados centrales de Quillabamba, Calca y Urcos; los mercados mayoristas de Virgen Asunta, Zarzuela, Ttio, San Jerónimo en Cusco, y los mercados centrales de Sicuani (La Bombonera) y Espinar. En varios de estos lugares se puede realizar también la venta minorista de HC, como por ejemplo en Quillabamba, Calca y Sicuani. Por otro lado, están los espacios clandestinos en donde los contrabandistas depositan los *ch'epos* de coca ya pactados con anterioridad con los acopiadores. El funcionamiento de estos espacios está condicionado por el establecimiento de lealtades previas, ya que la HC es intercambiada en forma de *ch'epo* sin que exista otra posibilidad de asegurar la calidad de la HC, más que la garantía de la relación y el prestigio del contrabandista. Estos espacios pueden funcionar como reservas de reventa a otros comerciantes minoristas, o pueden ser al mismo tiempo espacios de venta minorista, como por ejemplo pequeñas bodegas en la carretera o en poblados menores.

6 Paquetes compactos de hoja de coca envueltos por lo general en bolsas plásticas negras o verdes que suelen contener cantidades variables entre cinco y diez libras de coca.

El segundo tipo es aquel donde se efectúan las transacciones entre ENACO o los comerciantes informales y los agentes que venden HC a los consumidores. Estos lugares de mercado están bastante dispersos y pueden distinguirse según cuál sea el agente que asume el rol activo. Es decir, están por un lado los espacios adonde acude el contrabandista a dejar los *ch'epos*, ya sea el mercado minorista –como el de Ccascaparo en Cusco o el mercado central de Calca– o las bodegas que venden HC como parte de sus productos ofertados. Y están también aquellos espacios adonde acude el vendedor a conseguir HC: los mercados mayoristas –como el de Virgen Asunta, probablemente por el que más volumen de HC circula en Cusco–, los espacios clandestinos que funcionan como despensas de HC y, finalmente, ENACO. Es preciso mencionar que entre los vendedores se puede distinguir a quienes cuentan con licencia de venta autorizada por ENACO de los que no. Sin embargo, incluso los vendedores con licencia siempre recurrirán a comprar HC de los *contras*, ya sea de los valles de La Convención y Yanatile o de Cosñipata, para combinarla al momento de su venta.

Por último, está el lugar de mercado de consumo. Ubicamos aquí los emplazamientos en donde se encuentran los consumidores con los vendedores al menudeo. Estos lugares de mercado están también bastante dispersos y pueden presentarse bajo la forma de puestos dentro de mercados y ferias semanales, vendedores ambulantes de HC en los alrededores de los mercados, o bodegas ubicadas en distintos puntos de las ciudades o poblados menores. En Cusco, los principales mercados que venden HC al menudeo son Ccascaparo y Ttio.

2.3. RUTAS DE COMERCIALIZACIÓN INFORMAL

Ahora que ya están caracterizados los lugares de mercado, podemos reconstruir y clasificar las rutas de comercialización informal que los conectan. Esta tarea nos permitirá, a su vez, reconstruir la tipología de actores concentrada en aquellos especializados en la comercialización informal de la HC: los contrabandistas. Las rutas de comercialización informales pueden ser reconstruidas según los lugares de mercado que interconectan (función), el tipo de contrabandista que las activa (sujeto) y los ejes geográficos y caminos que transitan (espacio). Estos criterios de clasificación no son excluyentes entre sí, pero los diferenciamos para poder organizar su presentación.

En función de los tres lugares de mercado (LM) identificados, tenemos tres tipos de rutas de comercialización que interconectan: LM de origen con el

LM de consumo (ruta directa), LM de origen con LM de articulación (ruta intermedia 1), o LM de articulación con LM de consumo (ruta intermedia 2). En tanto los lugares de mercado y los de articulación pueden superponerse, los actores que activan tanto la ruta directa de comercialización, como la ruta intermedia 1, pueden transitar los mismos espacios e incluso ser los mismos (cumplir ambas funciones al mismo tiempo). A estos contrabandistas los llamamos *exportadores*. Los actores que activan la ruta intermedia 2 son conocidos como acopiadores. Los espacios de estos actores suelen no verse superpuestos.

2.3.1. RUTAS Y CONTRABANDISTAS EXPORTADORES

Los contrabandistas *exportadores* tienen a su vez distintas estrategias de comercialización (y evasión), niveles de especialización y rutas de tránsito, y movilizan distintos volúmenes de HC. Sobre la base de estas diferencias, los hemos distinguido en siete categorías tipo cuyas características principales detallamos en la Tabla 1.

Como se verá, hemos ordenado nuestras categorías tipo guiándonos por el volumen comercializado. Nuestra primera categoría agrupa a aquellos actores que transportan HC “al menudeo”. Encontramos aquí dos subtipos. El primero incluye a los *viajantes* que transportan HC de manera espontánea. La HC es un bien altamente valorado, y el precio al que se puede vender en Calca o Cusco duplica el precio de compra en el valle de Yanatile y la Convención (Ver Gráfico 1). Esto provoca que, en los viajes cortos que realizan, tanto los habitantes de los valles productores como los visitantes se lleven un poco de HC (entre cinco y diez libras) con la esperanza de “recuperar el pasaje”. Los viajeros pueden movilizarse por las dos rutas principales de salida del valle —vía Yanatile o vía Quillabamba—, o por la ruta de salida a Ollantaytambo y Cusco en el tren que parte de la Hidroeléctrica de Machu Picchu.

El segundo subtipo son los *caminantes*, contrabandistas al menudeo que se caracterizan por movilizar la coca alternando entre ir a pie y “treparse a automóviles”, por lo que es importante para ellos mantener su recorrido cercano a la carretera. En ese sentido, pueden seguir cualquiera de las dos rutas principales que conectan los valles hacia Cusco. Los *caminantes* evaden a pie los tramos controlados por ENACO, que bien pueden ser puestos oficiales de control —Cascarillayuc por Yanatile o San Luis por Quillabamba— o tramos elegidos de manera espontánea, en cuyo caso, y de ser posible, serán avisados

por el chofer del auto. Un transportista describe el mecanismo así: “Cuando vamos, los encontramos caminando con sus kepecitos [...]. Los encuentran y cuando suben a tu camión les avisas donde hay control, y ahí se bajan”. El paradero final de los caminantes puede variar, pueden llegar a los mercados de Calca o Cusco, quedarse en la zona de Ampares, o combinar ambas paradas. Otra ruta escogida por los caminantes es la ruta de salida a Ollantaytambo y Cusco vía tren, partiendo de la estación ubicada en la hidroeléctrica de Machu Picchu. En esta ruta, el tramo de caminata es el que se recorre para llegar a la estación de partida.

Nuestra segunda categoría de contrabandistas minoristas agrupa a tres subtipos: los *transportistas*, las *gasqeras* y las *fruteras*. Los transportistas entran a ambos valles de manera periódica. Estos suelen provenir de Cusco o de Calca, y una minoría de Sicuani. Están diferenciados según sus niveles de especialización, ya sea en transporte o en comercio. En un extremo está el tipo ideal de transportista que dispone completamente de su camión para transportar la carga de terceros, aunque también puede alquilar su camión “por cuartos”. Un camión está dividido entre tres a cinco “cuartos”, que pueden llevar carga de distintos comerciantes. En otros casos, el transportista combina el alquiler de sus “cuartos” a terceros con el comercio. Esta división de funciones puede estar ligada a la dirección de su viaje: de entrada o salida del valle. Por ejemplo, Vicente, uno de nuestros informantes, está especializado en el comercio al momento de ingresar al valle de Yanatile, y en el transporte, tanto de carga como de pasajeros, al salir. Vicente ha organizado su actividad según los ciclos semanales de las ferias de Colca, Versalles y Quebrada, a donde llega los viernes, sábados y domingos respectivamente. En cada uno de ellos tiene una importancia comercial distinta: a más grande el mercado, más difuminada su importancia⁷.

7 Quebrada cuenta con un mercado fijo importante, cuyo día central es el domingo. Colca es un centro poblado que realiza ferias los viernes. Versalles es un poblado de menor importancia que no tiene destinado un espacio para la feria, de modo que la realiza a lo largo de una calle, armada a partir de la mercadería que traen tres camiones, incluido el de Vicente. Aquí su importancia es tal que, según nos cuenta: “las señoras de las alturas vienen, me esperan. Ya llega el ‘Mercado Santa Juanita’, diciendo”. En la ruta, Vicente realiza también una serie de intercambios con sus caseros.

Tabla 1
Tipología de contrabandistas exportadores

Volumen	Tipo de contrabandista exportador		Nivel de especialización	Articula LM de origen a	Rutas transitadas
Al menudeo	Viajantes	> 10 lb	-	LMC	Yanatile - Calca - Cusco Quillabamba - Urubamba - Cusco
	Caminantes	> 1@	Especializado	LMC/LMA	Yanatile - Amparaes Santa Teresa - Hidroeléctrica- Ollantaytambo - Cusco
Minoristas	Transportistas	> 3@	Diversificado	LMC/LMA	Yanatile - Calca - Cusco Quillabamba - Urubamba - Cusco (y rutas especializadas)
	Qasqeras	c/C > 3@ s/C > 5@	Diversificado	LMA	Yanatile - Calca - Cusco
	Fruteras	> c/C s/C > 5@	Diversificado	LMA	Yanatile - Calca - Cusco Quillabamba - Urubamba - Cusco
Mayoristas	Ccatccas	>160@/ viaje	Especializado	LMC	Yanatile - Amparaes - zonas altas Paucartambo Lacco - Ampares - zonas altas - Paucartambo Occobamba - Ollantaytambo
	Camioneros especializados	20@	Especializado	¿?	Occobamba - Yanahuara - Ollantaytambo - Urubabamba - ¿? Yanatile - Amparaes - ¿?

Elaboración propia.

Mientras mayor sea la importancia relativa del comerciante, más ancladas estarán las transacciones en las relaciones sociales. Vicente, por ejemplo, mantiene relaciones de paisanaje en Versailles, donde vivió por muchos años como agricultor. Sus paisanos son sus compradores, y aseguran también su provisión de ciertos bienes —el máspreciado de todos es la HC—, con los que Vicente regresa a Cusco. Vicente parte de regreso los domingos, pero aquí su comportamiento es variable. A veces se lleva fruta, a veces alquila “cuartos” a terceros y, si no hay carga, lleva pasajeros. Lo que no varía es que siempre lleva su *coquita*, una arroba mínimo, porque “suerte es la coca”.

Los transportistas suelen estar especializados según rutas. Eligen primero un valle productor, La Convención o Yanatile y, al interior de este, una ruta específica. Por ejemplo, son doce los transportistas/comerciantes que ingresan al valle de Yanatile. Algunos de ellos, aparte de ir al mercado de Quebrada, darán vida a las pequeñas ferias de centros poblados. Mientras mayor sea la especialización del transportista en el comercio, mayor será su especialización sobre una ruta. Y, viceversa: a mayor la especialización en el transporte, mayor será su flexibilidad en elegir la ruta.

Las *qasqeras* provienen principalmente del valle de Yanatile y son pequeñas productoras de una cartera variada de cultivos, concentrada sobre todo en la fruta. Estas productoras capitalizadas, por lo general con viviendas en Quebrada o Quillabamba, han optado por reducir su dependencia de los intermediarios movilizandolosus propias cargas, ya sea alquilando “cuartos” a los transportistas, o en sus propios camiones. Junto con la fruta sacan HC cultivada por ellas o la que compran a sus vecinos, para venderla en los centros de acopio y distribución, como Calca y Cusco, donde suelen contar con compradores fijos. El volumen transportado por estos actores varía si la qasqera dispone o no de movilidad propia. De hacerlo, puede transportar cuatro o cinco arrobas por viaje y, en caso contrario, puede movilizar hasta tres.

Las *fruteras* provienen de Calca, Cusco, y en menor medida Sicuani o Juliaca. Ellas ingresan a los valles para pertrecharse principalmente de fruta —de allí su nombre— para poder comercializar luego en los centros económicos de los que provienen. En algunos casos llegan con mercancías demandadas en el valle, por ejemplo verduras, o gallinas y cuyes en el caso de las sicuanseñas. Dependiendo del ciclo productivo de la mercancía que buscan, varían sus espacios de compra predominantes: en época alta compran en la feria; en época de escasez se aseguran yendo hasta la chacra. En la chacra las transacciones están más ancladas en las relaciones que vinculan al comprador con el productor. Las fruteras, al igual que los transportistas, aseguran su provisión de HC

de primera calidad recreando relaciones de intimidad con los productores, “lubricándolos” con *cariños* o a través de la *habilitación*. Al igual que en el caso de las *gasqeras*, se debe distinguir entre las que cuentan con movilidad propia y las que no, comercializando las primeras hasta cuatro o cinco arrobas de HC por viaje, y entre dos y tres arrobas las segundas.

Finalmente están los comerciantes mayoristas, los agentes menos visibles de la cadena. Tanto los *ccatccas* o muleros, como los camioneros, son agentes especializados en la comercialización de HC que recorren rutas poco transitadas y no —o mínimamente— controladas por ENACO. Los *ccatccas*⁸ son los comerciantes tradicionales de HC que movilizan su carga en mulas. Cada mula puede llevar hasta cuatro arrobas de HC y, según los testimonios, los *ccatccas* realizan viajes con hasta cuarenta mulas, es decir un aproximado 160 arrobas por viaje. Los *ccatccas* toman los caminos de herradura que, partiendo de Quebrada o Lacco, se orientan hacia las zonas altas entre Amparaes y Paucartambo, que albergan un amplio mercado de consumidores tradicionales de HC, tanto para el *chaccheo* como para fines rituales. Otra ruta transitada es la que parte de Occobamba hacia Ollantaytambo; sin embargo, por la construcción de la carretera afirmada el 2008, los *ccatccas* podrían haber sido desplazados por los camiones especializados de los que hablaremos a continuación.

Los camioneros especializados parecen constituir un nuevo subtipo de contrabandista exportador. No reportados en el estudio de Durand (2005), estos camioneros transportan grandes cantidades de HC por una sola ruta: la carretera de salida del valle por Occobamba hacia Ollantaytambo. Estos camioneros especializados cuentan con las estrategias más sofisticadas de evasión de los controles de ENACO. Son, en definitiva, los agentes más escurridizos, por lo que no tenemos la certeza de cuáles son sus mercados destinatarios, ni si su carga se destina al consumo tradicional.

Para poder operar, los contrabandistas exportadores tejen relaciones verticales (con otros agentes) y horizontales (entre ellos) que les facilitan: asegurar el aprovisionamiento de HC, compartir información sobre el accionar en tiempo real de ENACO, neutralizar revisiones y controles, asegurar la venta de su producto ya sea a los acopiadores o vendedores minoristas.

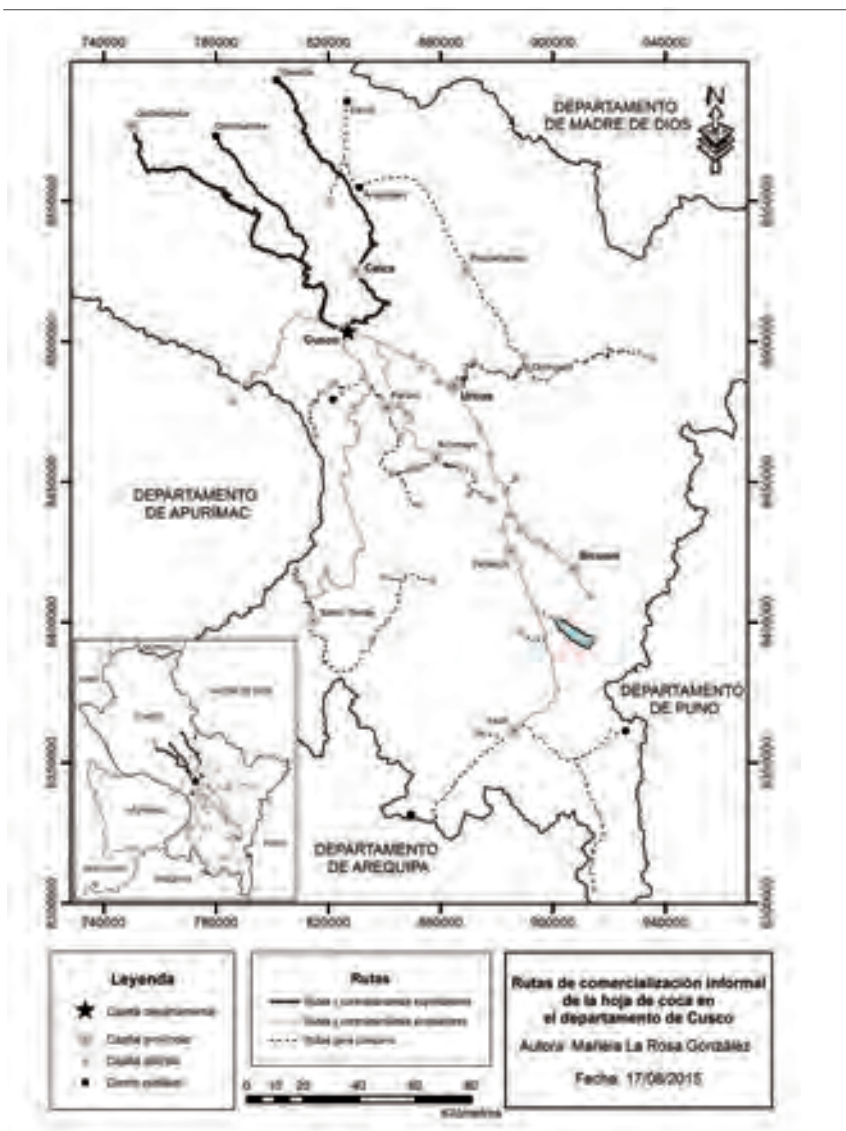
8 Se dice que los *ccatccas* proceden del distrito de Ccatcca, en Quispicanshis, de donde vendría su nombre.

2.3.2. RUTAS Y CONTRABANDISTAS ACOPIADORES

Los contrabandistas acopiadores son aquellos que conectan los lugares de articulación con los lugares de consumo. Estos comerciantes se mueven entre Cusco y Sicuani, en donde cuentan con almacenes –doble residencialidad en algunos casos– en los cuales van acumulando volúmenes de HC durante la semana. Los acopiadores acceden a la HC combinando estrategias de compra a sus caseros como a otros vendedores con los que no establecen mayor relación. Por lo general, una vez a la semana transportan estos cargamentos de HC (entre diez y doce arrobas), junto a otras mercancías, hacia las capitales de provincias altas: Espinar, Sicuani, Santo Tomás, Occobamba, Paruro, Accomayo, Paruro, y Cotabambas. Al realizar sus labores de distribución –y a diferencia de los contrabandistas exportadores–, los acopiadores corren bajos riesgos de decomiso, aunque de todas maneras los *ch'epos* son transportados ocultos entre otros productos. Las rutas que transitan los acopiadores están detalladas en el Mapa 1. Salta a la vista una primera clasificación según el lugar de acopio que les sirve como punto de partida: Calca o Cusco. A continuación, las rutas transitan por centros de distribución importantes. Urcos funciona espacialmente como un encuentro de caminos, que comunica las rutas de tránsito sur y evita la necesidad de pasar por Cusco (ruta Calca - Pisac - Urcos). Pero además de ser un punto de encuentro necesario para comunicarse con el sur, Urcos funciona como el epicentro de la distribución de HC en la provincia de Quispicanchis, donde es comprada principalmente por agricultores y pastores. Sicuani, la capital provincial de Canchis, es otro centro de distribución comercial crucial, por donde transitan grandes volúmenes de HC a diario. Sicuani articula comercialmente el sur de Cusco con parte del norte de Puno. En Cusco, conecta las provincias de Acomayo, Canas y Espinar. Desde Espinar, el comercio de HC puede continuar hasta las zonas mineras de Arequipa, donde existe una fuerte demanda del producto, sobre todo de la HC de primera. Hacia Puno, la ruta de comercialización cruza Ayaviri para llegar a Juliaca. La HC producida en Cusco, ya sea en los valles Quillabamba - Quebrada o Cosñipata, encuentra aquí competencia con la HC de los valles de San Gabán y Sandia.

Finalmente, están las dos rutas dirigidas hacia el departamento de Apurímac, con distintas entradas y destinos. Por un lado está la que sale por Paruro hacia la provincia de Cotabambas, donde los principales consumidores son los trabajadores mineros de Las Bambas. Por el otro, la ruta que sale de Cusco por Anta para llegar a Abancay, desde donde puede distribuirse hasta Andahuaylillas y alrededores. Aquí, la HC de Cusco compete con la hoja producida en los valles ayacuchanos.

Mapa 1
Rutas de comercialización informal en la Región Cusco



Mariela La Rosa González

2.4. EL TÁNDEM ENTRE EL CONTROL Y LA EVASIÓN

La cadena de comercialización de HC está marcada por su carácter de informalidad: para funcionar requiere de la puesta en escena de una maquinaria de evasión del control de ENACO. Esta maquinaria consiste en un juego en espejo entre las estrategias de evasión y las estrategias de control desplegadas por ENACO.

Se trata de un juego simbiótico cotidiano que cobra mayor relevancia aquí en tanto la presencia de ENACO es mucho más fuerte que en otras zonas productoras (Durand 2005). La simbiosis es tal, que los contrabandistas asumen dentro de su estructura de costos eventuales decomisos, así como ENACO asume que no puede decomisar la totalidad de la coca comercializada de manera informal. Explicaremos primero cuál es la estructura de control desplegada por ENACO. Podríamos decir que transita la cadena orientada al control de sus actores –productores, contrabandistas y vendedores– concentrando recursos y esfuerzos en el paso de los contrabandistas exportadores. Al otro lado, a quien menos vigila es a los contrabandistas acopiadores.

El control de los productores se da básicamente a partir de su empadronamiento. En la región Cusco existen en total 15 638 productores empadronados⁹ –la gran mayoría de ellos ubicados en los valles de La Convención y Yanatile–, que conforman el 45% de los empadronados a nivel nacional. Los productores empadronados son los únicos autorizados a cultivar HC y venderla a ENACO. Las licencias por unidad operativa son otorgadas por la empresa de manera individual; sin embargo, en la práctica, los miembros de la familiar nuclear –e incluso extensa– pueden vender su HC a través de esta licencia, siempre y cuando la tengan en físico. Las licencias también puede ser “heredadas”, en caso de que el empadronado haya fallecido o migrado, para que sus familiares puedan defender su legalidad con esta constancia. Si el productor de HC no dispone de un miembro de la familia que cuente con una licencia, venderá su HC a algún compadre o vecino que la revenderá a ENACO.

9 El primer padrón de productores de ENACO se abrió en 1978 y logró empadronar en toda la región Cusco a 9554 productores. En las posteriores ampliaciones del padrón ingresaron 6084 productores más.

Por otro lado, ENACO tiene información del área aproximada en la que la unidad familiar del empadronado cultiva coca. Esto le permite hacer un estimado de cuántas arrobas tendría que cosechar por campaña. Sobre esta base puede reclamar a los productores si nota que lo que llevan para vender está muy por debajo del aproximado de lo que habrían cosechado. Los productores se excusan explicando que su cosecha “se echó a perder”, “se la comió la *cuqui*”. El personal de ENACO no es ajeno al hecho de que la mayor parte de la cosecha del productor va a parar a los contrabandistas, con quienes compete en clara desventaja en tanto estos pagan más, compran en la misma chacra y construyen relaciones de intimidad con los productores. ENACO invierte la mayor parte de sus esfuerzos de control en evitar que la coca de contrabando salga de los valles de La Convención y Yanatile, para lo cual ejecuta su política de decomisos. Existen dos oficinas de decomisos: San Luis, ubicada a la salida de Quillabamba, y Cascarillayuq, a la salida de Yanatile.

El personal encargado de los decomisos está organizado en dos grupos de control que hacen turnos de tres a cuatro días en estos puestos. Se trata de grupos de ocho a diez personas integrados por el jefe del operativo (personal en planilla de ENACO), cinco o seis *apoyos* (personal contratado por ENACO, de alta rotación) y dos o tres policías (designados por la Policía de Carreteras y que reciben una paga diaria de veinte soles por parte de ENACO). Para operar, el grupo se divide y cuatro o cinco personas quedan en el puesto a la vez que las otras cuatro o cinco salen a realizar los operativos sorpresa en la carretera. Estos operativos no están pautados. Como señala uno de los jefes de operativo actuales, “hay que ser creativos”, pues en el factor sorpresa radica su efectividad. Esto no evita que existan lugares predilectos para hacer operativos, como aquellos en donde no entra la señal de teléfono¹⁰. El promedio de HC decomisado durante un turno varía según la temporada, rondando las 120-150 libras en época baja y las 400-500 libras en época alta. El operativo consiste en la revisión de los carros que salen del valle. Como no es posible revisar todos los automóviles, el grupo prioriza la revisión de los camiones de fruta y los *stares* (buses pequeños) —antes que

10 Una vez que el contrabandista pasa el puesto de control de San Luis o Cascarillayuq tiende a confiarse. Un funcionario de ENACO nos contaba justamente sobre un operativo sorpresa sobre un camión que interceptó: “lo he alcanzado pasando San Luis, porque ya están felices ahí. Los encontré comiendo”.

los autos particulares, por ejemplo—. La revisión es distinta según el tipo de auto. En el camión de fruta los *enacos* introducen una lanza que atraviesa verticalmente todo el cargamento y extrae restos de HC en caso que chocarse con algún *ch'epo*. Esta perforación pica mucha fruta para llegar al fondo, que es donde suele ir la HC, malográndola. Por ello, ENACO solo tiene permitido hacer tres perforaciones de este tipo. En los buses de pasajeros utiliza también estas lanzas para verificar el contenido de los paquetes y mochilas, pero aquí la señal de que se ha encontrado HC es el penetrante olor que se libera al pinchar el *ch'epo*. En tanto es un transporte de pasajeros, el riesgo está más difundido, por lo que la norma de los tres pinchazos no siempre se cumple. ENACO también realiza acciones de decomiso en el tren que parte de la estación en la hidroeléctrica de Macchu Picchu. Aquí lo importante es ingresar al tren minutos antes de su partida, cuando los pasajeros ya estén dentro, ya que de hacerlo antes esconderían sus cargas en los alrededores, y ENACO no tiene autoridad para ingresar a una casa o tienda sin orden judicial.

¿Qué estrategias han ideado los contrabandistas para evadir los controles de ENACO? Los contrabandistas juegan en tándem con las estrategias de control de ENACO en dos momentos distintos: previamente a los operativos, con el fin de evadirlos, y durante los operativos, con el fin de reducir los daños. Para evadir los operativos, las estrategias giran en torno a la anticipación y están diferenciadas según el tipo de contrabandista:

- *Esconder la hoja de coca* es esencial para su transporte. Para ello, el contrabandista al menudeo y el minorista crean los *ch'epos*, paquetitos compactos que les permiten fragmentar la carga total y maximizar la utilización del espacio. La fragmentación sirve además para diversificar el riesgo, de modo que si el enaco interviene su carga, exista el chance de que no lleve toda su HC. Por otro lado, los *ch'epos* almacenan la HC de manera tan compacta que no es posible distinguir a simple vista cuánto hay adentro. El contrabandista puede así alegar que la HC transportada no supera el límite permitido para el autoconsumo¹¹. Otra estrategia

11 Este límite varía. Algunos informantes y el personal de ENACO nos decían que el límite es de dos libras. Según otros, es de cinco libras, pero que podrían pasar más si el *ch'epo* está bien apiñado.

utilizada por viajeros y caminantes es esconder la coca dándosela a quien “no parece contrabandista” si están viajando en un auto con más pasajeros; la elección resulta de una combinación entre criterios raciales, étnicos y de clase.

- *“Aprovechar las debilidades de ENACO”*. El contrabandista estudia los movimientos de ENACO para conocer los momentos en que *“baja la guardia”*. Por ello, el transporte de HC es una actividad principalmente nocturna, para facilitar no solo el paso del puesto de control, sino también la descarga una vez que llegue a su destino. Una noche lluviosa es un momento perfecto para cruzar sin problemas el puesto de control, así como el momento del relevo y cambio del grupo de decomiso (7 a.m.).

- *Establecer y afianzar relaciones verticales y horizontales*. Llamamos relaciones verticales a las que establecen los comerciantes minoristas con los agentes de control. Es común que utilicen los dones, al igual que lo hacen con los productores, para afianzar sus relaciones con los *enacos* y la policía. Los dones son de otro tipo, sin embargo, privilegiándose aquellos que los ayudarán a sobrellevar sus condiciones de aislamiento y precariedad; incluyen pan chuta, cañazo, chicha y periódicos. Un contrabandista nos cuenta: “A los *enacos* mi *cariño* le traigo, *chuta*, queso. Los policías nos dicen ‘tráete periódico’, a veces revista. Así ya amigos estábamos. Como le he dado *cariño*, entonces a veces ya no controlaban”. Por otro lado, los *enacos* son muchas veces residentes de la zona y, como nos decía este mismo contrabandista, “al final somos paisanos”. Por otro lado, los contrabandistas establecen relaciones horizontales entre ellos para poder compartir información sobre los decomisos, como en qué zona los *enacos* o la policía están realizando operativos, cuándo son las rotaciones de los grupos de control, etcétera.

- *Evadir las rutas controladas*. Esta es la estrategia principal de los contrabandistas especializados en la comercialización de HC, cuyos camiones, mulas o *qepis* van cargados con esta. Esto significa, en primer lugar, evadir en la medida de lo posible las rutas en donde ENACO tiene puestos de control. Los *ccatccas* hacen esto optando andar por los caminos de herradura. Los camioneros especializados optan por

la ruta que sale de Occobamba a Ollantaytambo¹². Los *caminantes* alternan entre ir en auto e ir a pie.

- *Utilizar liebres o chispeadores*. Estrategia exclusiva de los camioneros mayoristas, que si bien evitan las rutas más controladas, aún tienen que cuidarse de los operativos sorpresa. Se trata de motos o autos que adelantan al camión comerciante “tanteando” la ruta para alertarlo —ya sea por teléfono o regresando si no hay línea— en caso de que se encontraran con un operativo de control. En ese momento el camionero desviará la ruta, buscando entrar a “ramalitos” —caminos pequeños a pueblitos— en donde fingirá un desperfecto en su auto para estacionarse: “se hace el que se malogra su llanta, saca su gata”.

Ahora, si los *enacos* o la policía interceptan un auto e inician su operativo de decomiso, no todo está perdido para el contrabandista. Durante esta acción puede apelar a estrategias de otro tipo, que transitan entre la negociación y la confrontación, como:

- *Disfrazar el lugar donde está la HC*. Los contrabandistas además de haber escondido previamente los *ch'epos*, pueden intentar “disfrazar” estos espacios para que no se vean sospechosos. ¿Cómo se hace esto? En un operativo, por ejemplo, una contrabandista puso encima de su carga a su hija, una niña que aparentaba estar dormida.

- *Utilizar un señuelo*. El contrabandista dispone de un poco de HC fácil de encontrar y otra parte muy bien escondida. Cuando el *enaco* encuentra este *ch'epo* sin mucha dificultad, el contrabandista pasará a afirmar que eso es todo lo que está llevando, solicitándole al funcionario que dé por terminada la revisión. Uno de los testimonios recogidos reproduce lo que un contrabandista pedía al *enaco*: “Llevo

12 No están, sin embargo, ausentes del todo en las rutas controladas. Uno de los contrabandistas entrevistados nos contaba su encuentro con uno de estos camiones: “Estoy viendo como discutía al frente, [ENACO] le había encontrado coca y el tipo había venido y le había amenazado. El policía entonces le ha dejado pasar. Dicen que esos son narcos. Era un carro nuevo, no tenía placa siquiera”.

este poco, papi, ya no lo malogres mi fruta, no estoy llevando más”. De este modo “fracasas dos libras, pero cincuenta soles sigues ganando, ya no sesenta”.

- *Coimear al funcionario.* Esta estrategia es utilizada para neutralizar a los apoyos, el personal de ENACO que pincha la fruta con su lanza. De manera rápida, el contrabandista le pasa un dinero al apoyo (“unos veinte soles”), para que una vez que saque la lanza declare que no hay presencia de HC.

- *Confrontar para que el operativo termine.* La confrontación puede ser individual o colectiva. Las personas que realizan este viaje periódicamente están muy al tanto de las veces que ENACO tiene permitido pinchar la fruta y de que la presión social para que ENACO no sobrepase ese límite es fuerte.

Volviendo a las estrategias de control de ENACO, está, en tercer lugar, el control de los contrabandistas, exportadores o acopiadores fuera de las rutas de salida de los valles. Para ello, acuden a los mercados mayoristas en las madrugadas, momento en que los contrabandistas descargan sus productos. La estrategia de los contrabandistas aquí es esconder la coca al interior de sus puestos. En la parte exterior se exhibe la fruta en grandes cantidades, pero en los dos tercios restantes de sus *stands* hay camarotes abarrotados de mercancía tapada con frazadas. Se asume que parte de esa mercancía cubierta es HC.

Por último están las acciones desplegadas por ENACO para controlar a los vendedores, que serían el último eslabón de la cadena de comercialización. Aquí, la estrategia de control es similar a la diseñada en relación con los productores: ENACO autoriza a los interesados en vender otorgándoles una cédula de venta. Esta, si bien es entregada formalmente a título individual, puede servir como paraguas de legalidad para familiares del vendedor autorizado, también dedicados a la venta de HC¹³. Pero, a diferencia de las

13 Una de nuestras informantes era vendedora ambulante de HC fuera del mercado de Ccascaparo en Cusco, y estaba amparada, al igual que su hermana, por la cédula de venta de su madre, que tenía un puesto de venta hacia el exterior.

licencias por unidad operativa, el padrón de las cédulas de venta no está cerrado, por lo que un nuevo vendedor interesado puede solicitar una cédula en cualquier momento. Esta le permite al vendedor acceder a comprar una cantidad determinada de coca por períodos específicos. Por lo general, un vendedor al menudeo compra en ENACO máximo una o dos arrobas mensuales. En estos espacios, ENACO hace controles dos o tres veces al mes en los mercados minoristas, verificando que las vendedoras de coca cuenten con su cédula de venta. Las vendedoras al menudeo, al igual que los productores, se mueven entre las esferas de lo formal y lo informal: compran coca tanto a ENACO como a *los contras*, en razón de uno a cinco. La compra de la HC de ENACO les permite gozar de un halo de formalidad —y salvarse así de las revisiones de la empresa—, mientras que la compra a los contras hace posible que mejoren la calidad de su HC.

A manera de cierre de esta primera sección, podemos decir entonces que la cadena de comercialización puede reconstruirse como una estructura arborescente que conecta tres lugares de mercado (origen, articulación, consumo) a partir del encuentro de distintos actores económicos (productores, comerciantes exportadores, comerciantes acopiadores, ENACO y vendedores minoristas) que activan y transitan una serie de rutas de comercialización. Al tratarse de una cadena de comercialización informal, su desarrollo es imposible sin el despliegue de una serie de estrategias de evasión que juegan en tándem con las estrategias de control del Estado.

III. LA FORMACIÓN DEL VALOR DE LA HOJA DE COCA

Un aspecto relevante para entender la forma en la que la cadena de comercialización informal se organiza radica en los espacios de formación del valor de la HC. La gestión de este tránsito es un componente fundamental en la búsqueda de rentas por parte del contrabandista. Como intermediarios en distintos niveles, los comerciantes buscan que la hoja de coca que compran, transportan y finalmente venden conserve/adquiera aquellas características que realicen su valor a los precios que ellos esperan. Sin embargo, este proceso tiene múltiples dimensiones y el manejo de todas ellas convoca a todos los actores que participan de la actividad. En esta sección presentamos un análisis de estas dimensiones y ofrecemos un modelo que explique los mecanismos de formación del valor de la HC.

La primera dimensión corresponde al carácter material e informacional de la hoja. La coca, en tanto objeto, presenta una serie de *rasgos físicos* ligados a su botánica y cultivo; al lado de estos, tenemos la *información* que la vuelve una mercancía (Barry 2006). Una segunda dimensión se vincula con la trayectoria de la HC como una “biografía mercantil” (Appadurai 1988). Así, los rasgos físicos y la información cobran un significado u otro en relación con los *contextos* sociales en los que incursiona la coca (Appadurai 1988: 30). Las formas de su intercambio varían entre un espacio de curación o pago a la tierra, una feria semanal del centro poblado o un carnaval de compadres. Una tercera dimensión apunta a los criterios que emplean los actores sobre el valor del objeto. El consenso respecto de qué hace valorable la hoja indicará qué tan coherente es su *régimen de valor* (Appadurai 1988: 30-31). De esta manera, explorando estas tres dimensiones a partir de la etnografía de los lugares de mercado y las trayectorias de los comerciantes, hemos encontrado que la trayectoria de la HC a través de la cadena de contrabando transita un *continuo* de contextos mercantiles con dos clases de formaciones tipo como extremos, a las que hemos denominado *espacios de alianza* y *espacios de mercado*. En estos espacios, la forma en la que se negocia el carácter material e informacional de la coca varía, tal como describimos a continuación.

3.1. LA HOJA DE COCA: RASGOS E INFORMACIÓN

La HC tiene *rasgos físicos* que la vinculan con usos determinados. En el caso del mercado tradicional de consumo, la HC es utilizada, en orden de importancia, para el *chacchado*, en infusiones y como objeto ritual¹⁴. Es posible desagregar los rasgos que son el resultado de procesos botánicos y agrícolas: tamaño, color, olor, integridad, textura, sequedad y sabor. Estas características son examinadas por los actores, pero no bastan para dotar completamente de valor al objeto. A la par, los actores transan y gestionan *información* sobre la HC: su origen (de qué valle proviene), el momento de su cosecha, su variedad (*primera*, *segunda* y *tercera*) y cómo fue cultivada y transportada. Al ser combinados, rasgos físicos e información sirven para fijar los criterios de valoración que los actores emplean¹⁵; qué se enfatiza y qué se soslaya son los parámetros de los regímenes de valor. De esta manera, hemos encontrado que la información puede ser manejada por los actores en el momento de la transacción para lograr valoraciones más altas y los rasgos físicos de hojas deterioradas pueden atenuarse si estas son mezcladas con otros cargamentos. Así, en el extremo más valorado, la hoja *primera* de Cosñipata *normalmente* presenta rasgos físicos como gran tamaño, color verde “fresco”, contornos íntegros, olor fuerte y, probablemente, todo esto sugiere un sabor dulce y un efecto potente. En el otro extremo, la hoja de ENACO de Quillabamba normalmente es pequeña, seca, amarilla, áspera y se espera, así, que sea agria y con un efecto menor. Es caracterizada, por lo tanto, como *segunda* o hasta *tercera*¹⁶.

14 La constitución del valor de la hoja en tanto objeto ritual supone un ejercicio más complejo, en el que los rasgos se descomponen a ojos de los especialistas rituales. Sobre esto ver Hinojosa 1985.

15 Pensar, por ejemplo, en un alimento manufacturado. La información sobre dónde fue fabricado, qué propiedades contiene y qué riesgos puede presentar está, idealmente, contenida en una etiqueta que acompaña al producto, y esto está regulado por normas sancionadas por el Estado. En el caso de la HC, al ser un producto vendido a granel para diversos usos, esta información es reconstruida a partir de lo que los contrabandistas, vendedores y consumidores señalan y de lo que sugieren los rasgos físicos. Este hecho propicia un terreno de disputa sobre el valor.

16 Algunas vendedoras minoristas en Sicuani calificaron a esta hoja como “basura”.

La forma en la que los rasgos físicos y la información son combinados y gestionados varía de acuerdo con los contextos mercantiles¹⁷.

3.2. ESPACIOS DE ALIANZA

Como hemos visto líneas arriba, los actores de la cadena están involucrados entre sí a través de relaciones de distintos grados de cercanía. Se trata de emprendimientos familiares o con aliados con los que se establecen vínculos de sociedad íntima. Este tipo de vínculos suele ser más común entre contrabandistas y productores en sus distintas combinaciones. Así, las *gasqeras* compran a sus vecinos cantidades de HC que suman a su propia producción, y que después son vendidas en Cusco o Calca a acopiadores que son “compadres” o a los que se les da *cariño*. Las fruterías, por su parte, al viajar a los valles de Yanatile y La Convención, visitan las chacras de sus socios llevando encomiendas y *cariños* que son entregados previamente a la compra de la HC y, una vez en Cusco, Calca o Sicuani, intercambian la hoja con acopiadores socios. Los vínculos de asociación también dan marco a los intercambios entre contrabandistas y vendedoras minoristas, como los que suceden en algunos mercados de Calca, Cusco, Sicuani y Espinar.

En estos espacios, los rasgos físicos de la HC son menos negociados y la información sobre la hoja es abreviada por la robustez del vínculo social. En entornos en donde la información sobre las mercancías es clave, la asociación entre actores permite saldar la brecha de información, estableciendo un canal de intercambio consistente (Geertz 1978). La confianza entre actores propicia un régimen de valor altamente coherente, en el que el intercambio monetario es integrado al marco de canje de dones entre aliados. Dentro de las estrategias de los actores, las transacciones con los socios constituyen un seguro, lo que hace conveniente sostenerlas e invertir en ellas.

17 Tal como hemos recogido, los usos de la HC de acuerdo con su valor varía: la hoja *primera* es más demandada para el uso ritual y, en los mercados urbanos, para infusiones. Estas hojas tienen también una gran demanda para el *chacchado*, a pesar de su precio superior. Las hojas *segunda* y *tercera* son compradas para el *chacchado* por usuarios con menor capacidad adquisitiva.

3.3. ESPACIOS DE MERCADO

Se trata de aquellos contextos más comunes a través de la cadena y en los que participan productores, intermediarios y consumidores, en todas sus escalas y combinaciones, tanto en los mercados y las oficinas de ENACO, como en las transacciones más clandestinas, en depósitos o casas. Aquí, los actores interactúan sin la premisa de propiciar una alianza comercial, sino de entablar relaciones entre clientes con la finalidad de abarcar mejor el rango de las ofertas y demandas. Así, compradores y vendedores tratan de establecer múltiples relaciones entre ellos para comparar información y adquirir hojas de diversas características, diversificando su *stock*. En estos contextos, el valor de la HC es disputado en sucesivas evaluaciones en las que los intercambiantes enfatizan ciertas características que permitan satisfacer sus intereses.

A partir del examen de los rasgos físicos los usos y la información sobre la hoja, se fija el grado de *manipuleo* de la mercancía; es decir, cómo es que su conservación y transporte han sido gestionados y, por ende, la posibilidad de que en función de esto se le asigne un precio. Según lo recogido, son los lugares de mercado finales, en donde los consumidores y las vendedoras minoristas se encuentran, donde los reparos por los rasgos físicos de la HC son más frecuentes y la información sobre su origen y variedad más disputada.

Asimismo, en un extremo se configuran contextos de intercambio en los que las asimetrías de negociación operan con mayor énfasis, en la medida en que no hay alianzas comerciales que las atenúen. Es el caso de la venta a ENACO. Una venta “tipo” a la empresa pública se desenvuelve de la siguiente manera: los productores con licencia llevan una porción de las hojas de *segunda* —en promedio una o dos arrobas— a las oficinas de ENACO, tanto en Quebrada como en Quillabamba, y esta es vendida a precio fijo. Aquí se recrean brechas de negociación por la interacción de criterios *expertos*, establecidos por la empresa, y la defensa de los rasgos que de su mercancía hacen los productores. Los *enacos* seleccionan una muestra que calibran en una tabla de clasificación. Esta mide el tamaño, el color y la conservación de los contornos de la hoja. El balance de estas variables indicaría los rendimientos de la hoja para el *chacchado* o la fabricación de filtrantes y otros derivados. Este conocimiento experto provee un criterio dominante de valorización en esta esfera de intercambio, al que se acostumbran los actores del trámite: los productores suelen vender a

ENACO sus hojas de *segunda*, las que normalmente son clasificadas como tales según el dispositivo empleado por ENACO, mientras que las hojas de *primera* y las mejores de *segunda* son comercializadas en los circuitos del contrabando. La empresa estatal paga precios fijos por la calidad de la hoja, y la práctica de adquisición apunta a la tendencia de calificar las hojas de los productores como de *segunda*.

3.4. LA COCA DE COSÑIPATA

Nuestra experiencia de campo nos llevó a constatar la importancia de la HC de Cosñipata en el mercado tradicional, pues suele ser calificada como *primera* y normalmente cuesta más. El análisis de su trayectoria reviste una serie de complejidades. Así, si bien es un territorio en donde se ha cultivado coca para el consumo tradicional, desde hace algunas décadas la presencia de producción para el narcotráfico ha modificado los estándares de cultivo y los rendimientos por parcela. Los entrevistados suelen estar de acuerdo con que fertilizantes y químicos complementarios son empleados para el cultivo de HC en este valle. De esta manera, se logran mayores volúmenes de producción de hoja, así como de ejemplares más grandes, lo que se revierte en el ejercicio de valoración una vez que han salido del valle y son colocadas en los mercados andinos.

Esta hoja, producida en una zona en donde las técnicas, prácticas y procedimientos de cultivo están influenciados por estándares del mercado de narcóticos, se *desvía*, se introduce en el régimen de valor del mercado tradicional y lo reorganiza en detrimento de las HC de las zonas de producción históricamente habituales (Appadurai 1988). Así, en las últimas décadas, la hoja de Cosñipata ha venido redefiniendo los rasgos físicos y nutriendo de información los aspectos valorables de la HC, complejizando de este modo la ecuación del valor que negocian los actores. Esto último, sin embargo, provee una arena de disputa sobre su “naturalidad”, en tanto se piensa que, al ser tratada con químicos “por ser hoja del narco”, se “envenena” y no cumple de manera normal con sus usos. Un argumento distinto es esgrimido por otros actores, que ven en la mejora de sus procedimientos de producción una virtud que redunde en el sabor (“es más dulce”) y en el efecto de la hoja, lo que satisfaría al *chacchador*. Con todo, los precios traducen el consenso sobre el valor de la HC de Cosñipata, que llega a pagarse a cerca de S/ 25 por libra en zonas mineras de Apurímac y Cusco.

IV. ENTRE LAS ESFERAS DE LO FORMAL E INFORMAL

Los usos analíticos de la dicotomía formal/informal presentan una serie de limitaciones. Dependiendo del tipo de actividad, aquello que se considera como registrado, normado, permitido o no sancionado puede variar, y un mismo tipo de arreglo institucional puede ser visto dividido en prácticas y normas más cercanas a lo formal y a lo informal, respectivamente. No obstante, las líneas divisorias no se presentan nítidas, y en su lugar podríamos pensar lo formal y lo informal como un continuo institucional en el que los actores escogen un curso de acción combinando los recursos normativos (registros, normas, leyes, licencias, etc.) y los consuetudinarios/morales/tradicionales (prestigio, solidaridad, redes sociales, etc.) para alcanzar los resultados que esperan (Sindzingre 2004). Teniendo en cuenta los límites de esta dicotomía, creemos útil pensar los efectos prácticos de las actividades de ENACO en la economía cocalera como el espacio de construcción y definición de lo formal/informal. Así, argumentamos que es importante entender cómo es que la interacción local entre el Estado (ENACO) y los productores/comerciantes configura una serie de instituciones que dibujan el curso de acción de la economía del contrabando para el consumo tradicional de la HC.

La presencia de ENACO en la zona empieza a tomar forma a partir de su creación en la década de 1970, asentándose sobre una serie de prácticas fiscales ya existentes como las del Estanco de Coca. La empresa estatal reorganiza el mercado al fijar licencias de producción y venta minorista, estableciendo cuotas artificiales de existencias en el circuito. A la vez, se coloca por ley como el único monopolio/monopsonio, desplegando dos tipos de prácticas: el control del mercado a través del precio y las licencias, y el control de la comercialización a través de la vigilancia y decomiso (Glave y Rosemberg 2005). Como se señaló líneas arriba, el objetivo es regular y progresivamente disminuir el cultivo de HC. Por ello, el padrón de productores solo ha sido actualizado una vez y la política de precios es rígida. No obstante la misión de ENACO, las dinámicas del comercio de HC se entretajan con las instituciones que el Estado busca establecer en dos maneras significativas: simulando la legalidad de la producción y venta de HC y permitiendo, de ese modo, la existencia de este mercado; y anticipando/moderando las estrategias de vigilancia mediante el establecimiento de vínculos morales con los funcionarios estatales. Desarrollamos estas dos ideas a continuación.

4.1. ENACO Y LA EXISTENCIA DEL MERCADO TRADICIONAL INFORMAL

La empresa, como ya ha sido descrito en las secciones anteriores, emplea dos tipos de mecanismos de mercado para ejercer sus objetivos de control: las licencias de producción y las boletas de venta, por un lado, y el precio, por el otro. En el primer caso, los productores utilizan autorizaciones propias o que fueron otorgadas a algún familiar cuando se levantó el padrón de cultivadores, y venden parte o todas sus hojas a ENACO. Además de ser una estrategia económica que permite gestionar de manera menos riesgosa sus stocks y fuentes de ingreso, el hecho de vender a la empresa permite a los productores la renovación de su permiso y boletas de venta que acreditan sus transacciones. En los mercados rurales andinos, los intercambios mercantiles no suelen estar respaldados con papeles fiscales o contables que documenten, frente al Estado, la existencia de dicha transacción. Normalmente estos canjes y ventas se realizan a partir de una serie de acuerdos y soportes colectivamente aceptados, como papeles de recibo, cuadernos de deudas, o simplemente el recuento de los intercambios. Los recibos y licencias de ENACO proveen, de esta manera, a los productores de estos valles, de la capacidad de documentar un sector de sus actividades económicas: vuelven legible parte de sus prácticas materiales para los lenguajes burocráticos (Scott 1999). Con estos papeles los agricultores incursionan en el mercado del crédito, y pueden acceder a formas de capitalización que de otra manera no obtendrían, y así invertir en sus estrategias de reproducción. Según hemos podido recoger, gracias a esto, no pocos productores han podido comprar camiones, mejorar sus activos o diversificar sus producciones.

Las licencias a los productores tienen el efecto de conservar un espacio que el Estado supone regulado: el espacio del cultivo de HC para el consumo tradicional. Lo mismo sucede con la comercialización: ENACO registra actividades de venta que permiten la existencia de la venta misma. A partir de estas licencias, el Estado hace eco de un diseño institucional que busca avanzar el control burocrático sobre una actividad económica problemática. Al listar las licencias, empadronarlas y tramitarlas, la función de los empleados estatales apunta a la generación de enumeraciones de unidades de información discreta que den cuenta del comportamiento económico de agricultores y vendedores. Estas zonas pobladas por prácticas materiales que se vuelven legibles son funcionales, no obstante, a la existencia de zonas “grises” en donde dichas prácticas desarrollan su potencial de generar rentas. Los documentos

generados desde ENACO son empleados como recursos por los actores para mantener, renovar y simular la existencia de un mercado autorizado que sostiene el espacio informal: permite que la hoja sea producida y no erradicada, que la circulación de la hoja no sea un hecho estrictamente clandestino, sino parcialmente visible y permitido.

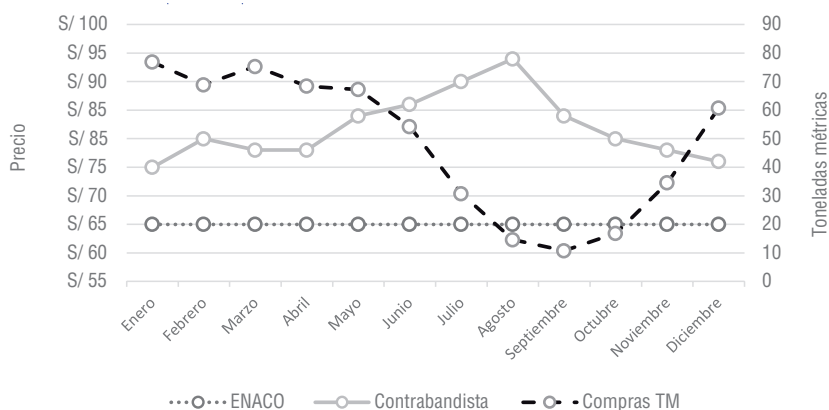
El otro mecanismo de control que ENACO utiliza es el precio. Por política de la empresa, los montos pagados por la hoja de coca son fijos durante el año, al margen del comportamiento del mercado (S/ 94 por la arroba de *primera*, S/ 65 por la de *segunda* y S/ 42 por la de *tercera*). La existencia de un precio base es una idea apoyada, en general, por los sindicatos de campesinos de La Convención y Lares. Pero discuten que el fijado sea el precio adecuado; señalan que debe elevarse pues no cubre los costos de producción promedio¹⁸.

En las entrevistas realizadas, los dirigentes muestran dudas sobre la posibilidad de que ENACO desaparezca. Plantean, más bien, que es importante que la empresa pague más e “industrialice la coca”. ¿Por qué una empresa que regula/sanciona la economía cocalera es pensada por los cocaleros como importante para la existencia de la actividad? La existencia del monopolio de ENACO es excedido en sus funciones y fines por el “mercado negro”, y el precio del monopolista es un “faro” de la dinámica de oferta y demanda real. De acuerdo con los precios que hemos podido documentar, los que pagan los contrabandistas no suelen ser menores a los fijados por ENACO en ningún momento del año. Más bien, al contrario, se eleva en épocas de mayor demanda, como febrero y agosto, como se puede ver en el Gráfico 1. La política de precios de un monopolista tendría el impacto que este espera, si su poder de mercado determinara la actividad. En contraste, un tercio del total de la HC producida para el consumo tradicional es explicado por ENACO, lo que conduce a que los precios del monopolio artificial fijen los parámetros de ganancia de los otros actores del mercado, en lugar de comprometerlos.

18 Los dirigentes de la Federación Provincial de Campesinos de La Convención, Yanatile y Lares señalan que el costo para producir una arroba de HC es de S/ 120 aproximadamente.

Gráfico 1

Coca segunda: precios pagados por arroba por ENACO y el contrabandista, y promedio de compras mensuales de la agencia de Quebrada 2000-2014



Trabajo de campo y registro de compras de ENACO-Quebrada.

4.2. ENACO Y LAS LÓGICAS DE GOBIERNO DEL TRANSPORTE

Según se vio en la sección anterior, la actuación de los funcionarios de ENACO, junto con las tareas de documentación, autorización y precios, moldea la dimensión burocrática del quehacer del Estado, no obstante tanto las acciones como los funcionarios que las despliegan están enraizados en un espacio social y económico local, lo que propicia que sus prácticas sean construidas y cobren sentido a partir de arenas colonizadas por la lógica de las economías morales campesinas y mercantiles de estos territorios andinos (Das y Poole 2004, De Sardan 1999). ¿De qué manera se tejen y reproducen las instituciones del contrabando en los momentos más estrictos de su regulación, como los decomisos? Los retenes y controles en carretera que realizan los *enacos* y la policía nos parecen los espacios más ricos para comprender la negociación de las divisiones, las sanciones, lo permitido, en suma, de lo que podría pensarse como la línea que diferencia lo formal de lo informal.

Así, las revisiones, cateos y decomisos en las carreteras y mercados constituyen los espacios de enfrentamiento más comunes de la cadena. Como ya se vio en la primera parte de este artículo, los contrabandistas desarrollan una serie de estrategias de evasión en ruta que los funcionarios de ENACO tratan de desentrañar. No obstante, una vez revisado el vehículo y en pleno decomiso, las negociaciones entre actores empiezan. Algunos contrabandistas reclaman por la severidad de los empleados estatales, para dar paso a pedidos de que “les dejen algoito para consumo personal”. La proporción de estos montos está más o menos consensuada, y ronda la libra por comerciante. Este hecho —dejar pasar una parte de la HC camuflada— no corresponde a una muestra de desprendimiento por parte de los funcionarios, sino que se enmarca en un intercambio de dones con paisanos o amigos. En las entrevistas realizadas, tanto *gasqeras* y fruteras como transportistas nos cuentan que conocen personalmente a muchos de los cuadros de ENACO, que normalmente son varones que viven en las mismas localidades en donde se produce la coca. La rotación de este personal forma parte de las prácticas de la empresa, pero dadas las limitaciones de presupuesto, el personal que llega a rotar no es muy numeroso, lo que coloca muchas veces en ruta a los mismos *enacos*. Camioneros y contrabandistas mantienen vínculos con uno o más de los empleados estatales, y estos lazos se renuevan en ruta o visitando sus casas y los lugares en donde les dan *cariños*. La voluntariedad de este canje debe de ser puesta en escena de manera discreta pero amistosa, siguiendo una fórmula de paisanaje presente en otro tipo de intercambios en los Andes. Este acto no es percibido como corrupto: aunque puede haber pagos, estos no constituyen la transacción general e incluso pueden ser considerados como degradantes.

Los *enacos* obtienen comisiones por las cargas decomisadas, pero a la vez su efectividad tiene que ser sostenida para conservar sus puestos. Sin embargo, viven en un espacio social en donde la economía cocalera forma parte de las actividades materiales de sus vecinos, amigos y familiares. El contrabando es una práctica tan presente como reconocida socialmente, y está planteada como una forma de ganarse la vida no amonestable y asociada con el esfuerzo. Así, los espacios de vigilancia dan forma tanto a enfrentamientos y negociaciones en que la legitimidad del tráfico invoca una ética de subsistencia generalizada, y en donde los actores se “apoyan” y renuevan esa convicción con *cariños* y decomisos parciales. Se apela al establecimiento de lazos ante el fracaso de las estrategias de evasión que los contrabandistas emplean.

Así, los espacios de contacto con los funcionarios de ENACO favorecen la producción de argumentos morales para contener la requisa. Estos suelen reparar en la injusticia del monto decomisado y no del decomiso mismo. Particularmente interesante resulta la invocación de un sentido de “equilibrio”: lo que es decomisado y lo que es contrabandeado deben responder a rangos de justicia para que los actores, tanto *enacos* como contrabandistas, preserven sus intereses. Es en este marco que estos actores deciden y actúan, los unos decomisando y los otros evadiendo “no mucho, lo justo”. La existencia de las normas legales –del mandato del Estado– no es disputada, sino los puntos a partir de los cuales es interpretada: el Estado puede tomar parte de la mercancía, pero no debe comprometer la subsistencia del comerciante (De Sardan 1999: 37). Banalizar el espíritu de la norma estatal hace que esta se articule a las instituciones informales sin perder su forma legal¹⁹.

19 Este mecanismo está lejos de ser específico de esta actividad. Realizando un ejercicio comparativo, es posible constatar que la lógica de construcción de las instituciones que regulan las prácticas económicas en los entornos locales radica en el entretejimiento de las normas estatales, las economías morales y los proyectos colectivos y las relaciones de poder, tanto en la forma en la que se forman los espacios de “estatalidad” o construcción del Estado “desde abajo”, como en la reproducción de actividades marginales o prohibidas. Ver, al respecto, Poole 2004 y 2012.

V. CONCLUSIONES

Llegados a este punto, ¿qué podemos decir sobre la forma en que se organiza la cadena de comercialización informal de la hoja de coca para el uso tradicional? Nuestros hallazgos constatan tres ideas. Primero, que los comerciantes y transportistas informales podrían ser pensados, por un lado, como aquellos que gestionan microemprendimientos que “exportan” constantemente pequeñas cantidades semanales de hoja como parte de una estrategia mayor de venta de otros productos, como frutas y verduras, o como aquellos que manejan mesoemprendimientos especializados en el acopio y transporte de volúmenes mayores de hoja, por el otro. Con todo, estos actores transitan una serie de circuitos que conectan lugares de mercado de origen, de articulación y de consumo a través de un conjunto de rutas con mayor o menor riesgo de decomiso. El riesgo, debido a las actividades de ENACO, impulsa a los contrabandistas a diseñar estrategias de coordinación y evasión. El resultado de estos tipos de organización, tránsito y evasión dibuja una estructura arborescente de trayectorias de la hoja por la región, con circuitos densos que parten desde los lugares de origen hasta llegar a los mercados de articulación que funcionan como vectores que distribuyen espacialmente, y ya con menores riesgos, el comercio de HC a los lugares de consumo.

El segundo hallazgo muestra que el valor de la HC es fijado en dos tipos de contextos mercantiles. Por un lado, aquellos en donde el vínculo de alianza entre los actores organiza un acuerdo coherente y pocas veces revisado sobre el valor, y que encontramos con mayor frecuencia entre contrabandistas y productores, y en menor escala en algunas etapas de la cadena, sobre todo entre acopiadores y contrabandistas. Aquí, la calidad de la relación sirve para que la información alrededor del objeto circule sin reparos y fricciones, y para que la dimensión monetaria se opere a través de un intercambio de dones entre pares simulados. Por otro lado, identificamos contextos de mercado en donde los actores mantienen vínculos momentáneos y negocian directamente el valor de las mercancías en ejercicios de disputa por la información y los rasgos de las hojas. Se trata de los intercambios más comunes en la red de lugares de mercado y de venta minorista, con la venta de ENACO como el contexto más asimétrico de negociación. Finalmente, está el caso de la HC de Cosñipata, que reelabora el régimen de valor tradicional al incorporar en esta esfera estándares que se desvían de las zonas tecnológicamente acondicionadas para la producción de hoja para el narcotráfico.

El tercer hallazgo revela que las dinámicas de formalidad/informalidad se tejen a partir de las distintas prácticas de control que ENACO trata de establecer en el mercado tradicional de HC, por un lado, y las respuestas de quienes evaden o incumplen con las reglas sobre la comercialización y transporte, por el otro. Aquellas que inciden en la regulación de la producción y las ventas a través de las licencias y precios tienen el efecto de acondicionar este espacio de formalidad controlada y legible y propician el terreno para la existencia del cultivo y la comercialización, convirtiendo en un recurso los mecanismos formales para la reproducción de los informales. En cuanto a los espacios de control y decomiso, planteamos que los arreglos institucionales que marcan el curso de acción de agentes estatales y contrabandistas forman un continuo normativo negociado constantemente en función de nociones como “éticas del esfuerzo y la supervivencia” y “equilibrio”, definidas en lo local, en donde la economía moral es el marco de interpretación y aplicación de la ley, haciendo opaca la línea divisoria de la formal/informal.

Sin duda, dada la dificultad del estudio de actividades informales y sancionadas, una serie de temas queda sin abordar, como el rol del valle de Cosñipata, el alcance de las rutas y el destino del cargamento de los contrabandistas especializados, entre otros. Sin embargo, queríamos centrarnos, para terminar, en cuatro temas que consideramos relevantes de debatir a partir de nuestros hallazgos.

El primero apunta a la revisión de los datos sobre la demanda de hoja de coca para el consumo tradicional. Los últimos estudios datan de hace no menos de diez años, y la cuota que se le supone a las toneladas producidas para el mercado permitido –9000– no se ha actualizado. Comprender la dinámica del consumo a partir de la identificación de nuevos usos y perfiles de consumidores, la evolución de los ya conocidos, la elasticidad de la demanda y distribución geográfica, entre otros temas, resulta importante para dar cuenta del grueso del mercado y evaluar las políticas dirigidas a este campo.

Un segundo tipo de discusión apunta a la especificidad de la región Cusco y de las zonas altoandinas conexas, como las de Apurímac, Puno y Arequipa, y de los valles de La Convención y Yanatile, como espacios de producción y consumo tradicional. Así, resultaría relevante comprender los límites del mercado tradicional de la coca como límites institucionales históricamente desarrollados. ¿Qué tipo de prácticas y normas sociales, políticas, económicas y culturales explican la persistencia de este territorio como espacio del mercado

tradicional? ¿Cómo han evolucionado y desde cuándo? ¿Cuál fue el rol del Estanco de Coca? Y quizá fundamentalmente ¿por qué los valles de La Convención y Yanatile no se convierten en zonas de producción para el narcotráfico?

Un tercer punto está vinculado con el rol que cumplen las mujeres dentro de la cadena de comercialización de la hoja de coca. Tanto en el caso de las *gasqeras* como de las fruteras se nombra el oficio en femenino, pues se percibe que la mayoría involucrada en estas labores son mujeres. Del mismo modo, las vendedoras de HC en los mercados son también mujeres en su gran mayoría. Por el contrario, tanto los espacios de producción como los de consumo están dominados por hombres. Así, por ejemplo, la representación política de los productores a través de la Federación de Campesinos es ejercida por varones, y varones son también, en general, los consumidores habituales de coca. Tenemos así una cadena económica que se inicia y termina en los varones, siendo intermediada de manera importante por mujeres. ¿Qué implica esta repartición en las relaciones que se establecen? ¿Cuáles son las diferencias, según el género, en las percepciones que existen sobre la valoración y el consumo de hoja de coca?

Finalmente, está la discusión en un plano más institucional sobre el rol que cumple ENACO tanto en la regulación del mercado tradicional, como dentro de políticas más generales orientadas a la erradicación del cultivo en la lucha contra el narcotráfico. En el 2004, Glave y Rosenberg intentaban responderse cuál era la lógica detrás de ciertas limitaciones institucionales de ENACO, como por ejemplo por qué no puede comprar mayores cantidades de coca, de mejor calidad, ni de manera sostenida, para acercarse a la demanda y aumentar el control que ejerce sobre el mercado para el consumo tradicional, o en dónde radican sus fallas de control de la producción y comercialización. Sin embargo, la pregunta cuya respuesta consideramos clave es ¿de qué manera el rol asignado a ENACO dentro de políticas más generales de lucha contra el narcotráfico termina construyendo sus funciones o, como nos decían en Quebrada, “atándolo de manos”?, ¿cuál es la economía política detrás del diseño institucional de ENACO y de qué manera vincula la regulación del mercado para el consumo tradicional con el del narcotráfico?, ¿cuáles son los desafíos que implica la manutención de un mercado legal de hoja de coca para marcos legales y aparatos regulatorios que buscan su erradicación?

BIBLIOGRAFÍA

APPADURAI, Arjun

1988 *The Social Life of Things. Commodities in Cultural Perspective*. Cambridge University Press.

BARRY, Andrew

2013 "Technological Zones". *European Journal of Social Theory* 9 (2). 239-253.

BEDOYA, Eduardo

2003 "Las estrategias productivas y el riesgo entre los cocaleros del valle de los ríos Apurímac y Ene". En Aramburú, Carlos y Eduardo Bedoya (editores). *Amazonia: procesos demográficos y ambientales*. Lima: CIES.

BOLUARTE, Manuel

2005 "Narcotráfico, cocaleros y subversión en el Perú: la coca pone en jaque al gobierno peruano". Dossier. 43-57. Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_7492-1522-4-30.pdf?080507161247#page=32

CABIESES, Hugo

2002 "Narcotráfico y hoja de ruta: algunas propuestas alternativas". *Debate Agrario* No. 22. 61-80.

2005 "Sobre coca, cocaleros y drogas: fallos satánicos y debates de fondo". *Debate Agrario* No. 39. 27-79.

CÁCERES, Baldomero

2005 "Coca: apuntes críticos sobre investigaciones recientes". *Debate Agrario* No. 39. 189-211.

CEDRO

2014 *El problema de las drogas en el Perú*. Lima: CEDRO.

COTLER, Julio

1999 *Drogas y política en el Perú. La conexión norteamericana*. Lima: IEP.

BOHANNAN, Paul y George DALTON

1965 *Markets in Africa*. Northwestern University Press.

DAMMERT, Ana

2008 "Child Labor and Schooling Response to Changes in Coca Production in Rural Peru". *Journal of Development Economics* 86 (1). 164-180.

DE SARDAN, Jean Pierre Olivier

1999 "A Moral Economy of Corruption in Africa?". *The Journal of Modern African Studies* 37 (1). 25-52.

DURAND, Francisco

2005a *El comercio informal de la coca para uso tradicional*. Lima: DESCO.

2005b "El problema cocalero y el comercio informal para uso tradicional". *Debate Agrario* No. 39. 110-125.

DURAND, Úrsula

2005 Coca o muerte: The Radicalization of the Peruvian Cocalero Movement. M. Phil Dissertation, University of Oxford, Latin American Center.

2014 The Political Empowerment of the Cocaleros of Bolivia and Peru. Palgrave McMillan.

FARRELL, Graham y Peter O'BRIEN

2002 "Estrategias para la reducción de la oferta de drogas ilícitas". *Debate Agrario* No. 22. 81-117.

FLORES, Sadith

2014 Análisis del comercio informal de la hoja de coca en el valle de Yanatile. Tesis de Licenciatura en Antropología. Cusco: Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco.

GEERTZ, Clifford

1978 "A Bazaar Economy: Information and Search in Peasant Marketing". *The American Economic Review* 68 (2). 28-32.

GLAVE, Manuel y Cristina ROSEMBERG

2005 *La comercialización de la hoja de coca en el Perú: análisis del comercio formal*. Lima: GRADE.

GOOTENBERG, Paul

2008 Andean Cocaine: The Making of a Global Drug. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

GRANOVETTER, Mark

1985 "Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness". *The American Journal of Sociology* 91 (3). 481-510.

GUILLÉN, Jesús

1989 *La economía agraria en el Cusco 1900-1980*. Cusco: CERA Bartolomé de las Casas.

HENMAN, Anthony R.

1990 "Coca and Cocaine: Their Role in 'Traditional' Cultures in South America". *The Journal of Drug Issues* 20 (4). 577-588.

HINOSTROZA, Lauro

1985 "Breve informe sobre la coca". *Anthropologica* 3 (3). 153-170.

HOBBSAWM, Eric

1969 "A Case of Neo-Feudalism: La Convención, Perú". *Journal of Latin American Studies* No. 1. 31-50.

LLORÉNS, José A.

2004 "Síntesis histórica del consumo tradicional de la hoja de coca en el Perú". En Rospigliosi, Fernando (editor). *El consumo tradicional de la hoja de coca en el Perú*. Lima: IEP.

MAYER, Enrique

1993 "Factores sociales en la revalorización de la coca". *Debate Agrario* No. 17. 131-143.

MORALES, Edmundo

1990 "The Political Economy of Cocaine Production: an Analysis of the Peruvian Case". *Latin American Perspectives* 17 (4). 91-109.

PEDRONI, Peter y Concepción VERDUGO

2011 The Relationship between Illicit Coca Production and Formal Activity in Peru. IMF Working Papers 11/182. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11182.pdf>

PLATT, Joseph

1997 *Cocaine Addiction: Theory, Research and Treatment*. Cambridge: Harvard University Press.

POLANYI, Karl

1991 [1944] *La gran transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.

POOLE, Deborah

2004 "Between Threat and Guarantee: Justice and Community on the Margins of the Peruvian State". En Poole, Deborah y Veena Das (editoras). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press.

2012 "La ley y la posibilidad de la diferencia: La antropología jurídica peruana entre la justicia y la ley". En Degregori, Carlos Ivan, Pablo Sendon y Pablo Sandoval (editores). *No hay país más diverso: compendio de antropología peruana II*. Lima: IEP. 200-246.

POOLE, Deborah y Veena DAS (editoras)

2004 *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press.

ROSPIGLIOSI, Fernando

2005 “Coca legal e ilegal en el Perú”. *Debate Agrario* No. 39. 81-107.

ROSPIGLIOSI, Fernando (editor)

2004 *El consumo tradicional de la hoja de coca en el Perú*. Lima: IEP.

SINDZINGRE, Alice

2004 “The Relevance of the Concepts of Formality and Informality: A Theoretical Appraisal”. Ponencia presentada en EGDI and UNU-WIDER Conference Unlocking Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors. 17-18 de septiembre. Helsinki, Finlandia.

SOBERÓN, Ricardo

“El fracaso de la legislación represiva del narcotráfico”. *Debate Agrario* No. 22. 1-14.

THOUMI, Francisco

2002 *El imperio de la droga: narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. Bogotá: Planeta.

TOYNE, Marla

2011 “The Transformation of Coca to Cocaine: an Overview of Traditional Drug Use and Modern Drug Use”. *Totem: The University of Western Ontario Journal of Anthropology* 7 (1). 21-31.

U.S. CONGRESS, Office of Technology Assessment

1993 *Alternative Coca Reduction Strategies in the Andean Region*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

UNODC y DEVIDA

2014 *Perú: monitoreo del cultivo de coca 2013*. Lima: DEVIDA.

ZEVALLOS, Nicolás y Jaris MUJICA

2013 “Consideraciones sobre las tensiones en la intermediación política del movimiento cocalero en el Perú”. *Debates en Sociología* No. 38. 5-28.

DINÁMICAS LOCALES DE LA PESCA ARTESANAL INFORMAL: TENSIONES Y DISPUTAS POR LA CAPTURA Y COMERCIALIZACIÓN DE PECES JUVENILES EN PAITA, PIURA

Diego Palacios

Los primeros peces que son capturados en una población no explotada son los más grandes y longevos, los “veteranos” que han demostrado una capacidad superior para la supervivencia. También son los que producen una mayor descendencia. Cuando desaparecen, también lo hace una experiencia que les ha costado mucho adquirir, además de su capacidad reproductora. En la práctica, los niños se quedan al mando.

Sylvia A. Earle (2012: 62)

El pez, cuando está chico, está cerca de la orilla. Cuando crece viaja por el Perú. Es como una persona.

Pescador retirado de la caleta de Yacila

INTRODUCCIÓN

Los espacios pesqueros del litoral juegan un rol muy importante en la economía del país, sobre todo en el caso de la pesca artesanal¹. Esta última ocupa a alrededor de sesenta mil personas, entre pescadores y armadores (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2012). Además, más del

¹ Según la Ley General de la Pesca, es pesca artesanal la que realizan desde aquellas personas que pescan sin embarcación hasta las que utilizan embarcaciones de máximo 32,6 metros cúbicos de capacidad y que realizan mayormente trabajos manuales. Los pescadores artesanales tienen un área exclusiva de pesca que va desde las 0 hasta las 5 millas (Ministerio de la Producción 1992).

80% del pescado fresco que es consumido por los peruanos es extraído por los pescadores artesanales (Ocampo-Raeder 2010). De las diversas localidades pesqueras, la región Piura es la que concentra la mayor actividad y población de pescadores artesanales (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2012), pero es también uno de los lugares con mayor informalidad, según algunos estudios (Document 2006).

Si bien se han realizado algunas importantes investigaciones sobre la informalidad en espacios rurales en temas relacionados con la extracción ilegal de madera (Urrunaga *et al.* 2012, Romero 2014), la minería artesanal e informal (Heck 2014) y la producción de hoja de coca (Gootenberg 2003, Rospigliosi, Blondet y Lloréns, editores 2004), no se han estudiado las dinámicas informales que se han desplegado en los espacios pesqueros. Probablemente esto ocurre porque se les concibe como espacios “hiperregulados” por el Estado, en la medida en que la presencia estatal es constante a través de diversas instituciones (Revezs y Olinden 2012): Oficinas Zonales de Producción, Direcciones Regionales de Producción, Ministerio de la Producción², Marina de Guerra del Perú. A pesar de esto, hay espacios pesqueros, como el distrito de Paita, en donde las dinámicas informales de pesca artesanal están constantemente presentes, tal y como lo señalan algunos reportes³ y resoluciones del Ministerio de Producción (2013).

La informalidad en la pesca artesanal abarca una amplia gama de actividades y situaciones: desde la falta de los papeles y permisos necesarios para salir a pescar, hasta la captura y comercialización de peces juveniles (Paredes 2013). Cada una implica un despliegue de relaciones, acuerdos y arreglos

2 El Estado peruano se encuentra en un proceso de ordenamiento y regulación de la pesca de peces juveniles de consumo humano directo a través de nuevas normativas y programas del Ministerio de Producción que tienen como finalidad mejorar la calidad y cantidad de las inspecciones en las embarcaciones y muelles, y de crear sanciones más drásticas para quienes llevan a cabo pesca informal e ilegal (Ministerio de la Producción 2013b y 2014). Sin embargo, como ha señalado Paredes (2013), estas nuevas políticas normativas se establecen sin contar con los debidos estudios científicos sobre las prácticas de los pescadores artesanales en el país y sobre la realidad de las actividades regulatorias de los funcionarios en las diferentes regiones del Perú.

3 Por ejemplo, en la caleta de Yacila, se han realizado inspecciones y se ha decomisado peces juveniles de caballa. Ver: <http://www.PRODUCE.gob.pe/index.php/inspecciones-destacadas?start=140>.

entre distintos actores, tanto pescadores, como autoridades y funcionarios del Estado peruano. En este artículo, analizaremos cómo la pesca artesanal de consumo humano directo se informaliza al capturar peces juveniles⁴ y al desplegar una serie de estrategias (informales) que, con apoyo de funcionarios estatales, permiten la circulación y venta de lo capturado en los mercados regionales. En otras palabras, en nuestro estudio nos referiremos como “pesca artesanal informal” a las capturas de peces juveniles para consumo humano directo, así como a su comercialización⁵, que tienen como espacio principal de desenvolvimiento una localidad del litoral piurano con diversos, heterogéneos y desiguales grupos pesqueros⁶.

Para entender estas dinámicas informales, es necesario que las contextualicemos según las formas de organización de los espacios pesqueros, que crean el escenario político y económico necesario para que estas se desplieguen. Hay varios estudios que señalan los diversos intereses que surgen en estas localidades por los diferentes grupos y familias que se van formando en ellas (Hammel y Haase 1962, Sabella 1974 y 1978, Hare 1993, García 2000, Ocampo-Reader 2011)⁷. Entre ellos, resaltamos el de Document (2006), que señala que quienes realizan pesca artesanal en balsa están en conflicto con los que practican de otros tipos de pesca que se llevan a cabo en las mismas zonas de captura; esto por el aparejo o arte de pesca que utilizan, así como por los recursos que extraen. En Yacila, caleta de pescadores del distrito de Paita, estas tensiones

4 Según la normativa del Estado, los peces juveniles son los que tienen un tamaño menor al establecido en el reglamento (ver Ministerio de la Producción 2001b).

5 Con “pesca artesanal informal” aludimos tanto a capturar como a comercializar peces juveniles, pues ambas actividades son realizadas por el mismo grupo de agentes (pescadores bolicheros y comerciantes que son familiares entre sí, como veremos más adelante).

6 La reproducción de los peces en el mar solo está asegurada si se protege tanto el ecosistema como a los peces juveniles que habitan cerca de la zona costera (Helmreich 2009, Greenberg 2012). Realizar una pesca constante de estos imposibilita el cambio generacional de los peces en el mar, por lo que se pone en peligro la existencia de la especie (Earle 2012). Por ello el interés de PRODUCE y de las ONG en promover la protección de estos peces, así como de la WWF, que está realizando una campaña de concientización en Perú sobre el tamaño del pescado que consumimos. Ver: <http://peru.panda.org/?210415%2Feltamaosimporta>.

7 Sin embargo, ninguno de estos estudios investiga el tema de las dinámicas informales en los espacios pesqueros, por lo que resulta un campo inexplorado en las ciencias sociales en el Perú. Debido a ello, es importante realizar etnografías que analicen las diferentes prácticas pesqueras informales en estas localidades.

se evidencian en las disputas entre los grupos de balseros y bolicheros —que capturan peces (juveniles) para consumo humano directo — por las formas de pesca artesanal y por las zonas en donde pescan (Palacios 2015)⁸. Por ello, destacamos la importancia de entender de qué manera se desenvuelve esta tensión en la caleta y cómo la pesca artesanal informal se inscribe en ella.

Es en el espacio pesquero de Yacila en el que se concentra nuestra investigación, la cual busca comprender cuáles son y cómo se generan las dinámicas locales en torno a la actividad de la pesca artesanal informal de peces juveniles de consumo humano directo. Para ello, nos preguntamos por las formas de pesca artesanal y las prácticas políticas de los pescadores yacileños, así como por sus disputas por el control del espacio marítimo y por la regulación de la pesca artesanal. Por último, averiguaremos las tensiones entre los diversos grupos de pescadores y los funcionarios estatales por sus controles sobre la pesca informal.

En el artículo presentamos los resultados de la investigación realizada en Yacila a través de seis secciones. Luego de la introducción, en la segunda parte presentaremos los principales conceptos utilizados en el análisis de lo que sucede en la caleta de Yacila; estos nos servirán no como “camisa de fuerza”, sino como una particular forma de acercarnos a la comprensión de la pesca artesanal informal. En la tercera sección, describiremos un panorama general del espacio de la caleta de Yacila para un mejor entendimiento del lugar. En la cuarta, examinaremos las formas de pesca artesanal en Yacila, así como a los agentes que intervienen en la política local, sus disputas y sus tensiones. En la quinta parte, analizaremos los mecanismos del Estado para regular la pesca artesanal informal y las estrategias informales que surgen ante estos controles; además, detallaremos los acuerdos que se establecen entre algunos funcionarios y cierto grupo de pescadores yacileños para que puedan circular los peces juveniles de consumo humano directo. Por último, expondremos las conclusiones y algunas reflexiones que surgen a partir de lo analizado en este estudio de caso.

8 Nuestro artículo tiene como base el estudio etnográfico previamente realizado para nuestra tesis de Licenciatura en Antropología (Palacios 2015), en el que se estudió la organización económica y productiva de la pesca artesanal, así como las redes políticas locales. A partir de este conocimiento del lugar, en enero del 2015 llevamos a cabo otro trabajo de campo (gracias al apoyo de la Beca para Jóvenes Investigadores del SEPIA), durante el cual profundizamos en la pesca artesanal informal de peces juveniles.

I. MARCO CONCEPTUAL

En esta investigación emplearemos perspectivas teóricas de las ciencias sociales que ayuden a analizar los datos recogidos en el trabajo de campo a partir de dos ejes: la política local y las dinámicas informales. Para el primer eje, utilizaremos la noción de “campo político” de Pierre Bourdieu, que nos ayudará a clarificar las diferentes tensiones y disputas políticas que surgen entre los pescadores y autoridades locales. Para el segundo, emplearemos la noción de “economía informal” de Francisco Durand y de “estrategias informales” de Jaris Mujica a fin de entender el funcionamiento de la pesca artesanal informal.

1.1. CAMPO POLÍTICO

Para Bourdieu (2001 y 2002), el campo político⁹ es una arena de luchas y juegos políticos entre las posiciones de sus agentes con el objetivo de cambiar las correlaciones de fuerzas entre sí para poder manejar y obtener lo que está en juego dentro del campo: el capital político (Bourdieu y Wacquant 2008). En este campo, el poder político es un “capital reputacional ligado a la notoriedad, al hecho de ser conocido y reconocido [...], un capital simbólico ligado a la manera de ser percibido” (2001: 20).

Esta noción nos permitirá situar las dinámicas políticas de la caleta: en las relaciones de fuerza, las tensiones y las disputas que se generan en torno a la pesca artesanal, además de ubicar a los agentes que intervienen en el campo, así como sus luchas por los poderes y capitales políticos, sociales y económicos (Bourdieu 2001). De este modo, el concepto contribuye a la reflexión sobre lo que está en juego en la política de la pesca artesanal de Yacila: 1) el control del espacio marítimo y sus recursos, y 2) las técnicas de pesca que se utilizan en este mismo espacio. En esto intervienen diferentes agentes: desde pescadores balseros, bolicheros y cargos locales (Sargento de Playa), hasta comerciantes, asociaciones pesqueras y el mismo Estado, a través de sus regulaciones.

Las estrategias que los agentes lleven a cabo para obtener los capitales políticos que se disputan en el campo político en la caleta de Yacila (el manejo

⁹ Es un microcosmos dentro del macrocosmos social. Es relativamente autónomo, pues tiene sus propias lógicas, principios y reglas de funcionamiento (Bourdieu 2001).

del muelle, el cargo de Sargento de Playa y las técnicas de pesca aceptadas en ciertas zonas) están condicionadas por la historia (pesquera y política) de cada agente y por el capital social que haya logrado construir a lo largo del tiempo (Bourdieu 2001 y 2002, Bourdieu y Wacquant 2008).

Según Bourdieu, los campos políticos cuentan con límites a su atomización y a su autonomización (Bourdieu 2001: 10). En Yacila, el límite o barrera de las luchas del campo político es la familia, porque si bien puede haber disputas entre los agentes, es difícil que surjan enfrentamientos directos, pues los lazos familiares podrían destruirse. Así, las redes familiares de los agentes tienen un peso central tanto en el juego político de la caleta como en la organización de la misma actividad pesquera.

Por último, las disputas del campo político de Yacila también se deben a una visión y división del mundo de la pesca artesanal; en concreto, a las discusiones sobre qué técnica de pesca es la legítima para usar en la caleta (Bourdieu 2001: 18). Estas disputas entran en relación con las regulaciones de los funcionarios, pues una forma de pesca puede estar acorde con la norma (pesca a boliche), pero no es legítima para cierto grupo de pescadores (balseros). Así, las tensiones no solo se generan entre los pescadores, sino también con funcionarios del Estado.

1.2. ECONOMÍAS Y ESTRATEGIAS INFORMALES

Durand explica que en todo el territorio nacional operan tres economías: la formal, la informal y la delictiva. Específicamente, sobre la economía informal, señala que no opera solo en las zonas urbanas, sino también en las rurales (Durand 2007). Siguiendo este enfoque, en Yacila podemos ver claramente que existen dinámicas informales de circulación de recursos hidrobiológicos (peces juveniles) que trasgreden la normatividad del Estado no solo por el tipo de recurso capturado¹⁰, sino también por las estrategias que los bolicheros emplean para evadir las regulaciones de los funcionarios estatales. Sin embargo, no es que estas actividades “sean ilegales, sino que muchas de sus operaciones no son legales” (Durand 2007: 79). Efectivamente, los bolicheros llevan a cabo pesca artesanal legal cuando atrapan peces de tamaños

10

En Yacila se captura caballa, y la talla mínima permitida por el Estado es de 32 cm.

acordes con lo establecido por PRODUCE. Cuando esto sucede, sus acciones no trasgreden las normas del Estado (coimas, encubrimiento de la pesca). Sin embargo, el problema es que extraen recursos hidrobiológicos para consumo humano directo todo el año y no todos los meses los peces tienen el mismo tamaño. Es en los momentos en que solo les queda por capturar peces juveniles que nace la pesca artesanal informal.

Otra noción de la cual partimos para comprender lo que sucede en la caleta es la de “burguesías informales” (Durand 2007: 83, Durand 2013), que corresponde a empresarios informales con gran poder adquisitivo y ciertos privilegios, pero que no son detectados o controlados por el Estado. En Yacila, pescadores bolicheros y grandes comerciantes poseen varias embarcaciones bolicheras y cámaras isotérmicas; además, controlan espacios de poder, como el muelle, y llevan a cabo diversas estrategias informales para circular los peces juveniles. Siguiendo la lógica de Durand, podemos decir que estos constituyen el grupo de poder más beneficiado por las actividades informales, a tal punto que tienen mayores privilegios políticos y económicos que otros grupos de pescadores¹¹.

Por otra parte, retomamos la noción de “estrategias informales” que Mujica (2008) propone en su estudio sobre el mercado negro de la telefonía móvil. Mujica utilizó el concepto para entender cómo las personas de los conos de Lima accedían informalmente al mercado de venta de celulares robados. Por nuestra parte, lo utilizamos de manera distinta, pues los peces juveniles no son (necesariamente) vendidos en un mercado negro, sino en el terminal pesquero de Piura. Sin embargo, la informalidad radica en la manera en que circulan los pescados: desde su extracción y descarga en el muelle de Yacila, hasta llegar a dicho mercado, pues los bolicheros despliegan ciertas estrategias informales para escapar de la “normatividad del sistema legal o formal” (Mujica 2008: 38).

Por último, en nuestro caso de estudio no enfocaremos a la informalidad como si solo fuera una práctica de los pescadores. Paradójicamente, también es parte de los mismos estados y sus burocracias (Hart 2006: 33, Hann y Hart 2012),

11 En otro estudio, a este grupo lo denominamos “agentes del poder local”, pues “concentran capital político, social, económico y controlan espacios de poder (el desembarcadero artesanal), cargos locales y relaciones con agentes estatales” (Palacios 2015: 55).

por lo que hay cierta continuidad entre la formalidad y la informalidad, que es necesario que resaltemos (Guha-Khasnobis, Kanbur y Ostrom 2006), cuando aquellos se relacionan con los pescadores. Es por ello que también tomaremos en cuenta el análisis de las prácticas y regulaciones que llevan a cabo los inspectores y burócratas del Estado en sus tres niveles estatales (local, regional, nacional)¹², a fin de entender las diferencias entre ellos, ya que muchas veces “los funcionarios locales suplementan procedimientos de gobierno con prácticas de su propia invención que no estaban ni autorizadas ni estandarizadas” (Gupta 2013: 436, traducción propia).

12 Como menciona Gupta (2012), es necesario que entendamos al Estado de una manera desagregada, desde sus diferentes niveles de acción. Esta mirada es tomada en cuenta para el análisis del artículo.

II. CARACTERÍSTICAS DEL ESPACIO DE INVESTIGACIÓN

La caleta de pescadores artesanales de Yacila se encuentra ubicada en el distrito de Paita, provincia de Paita, en la región Piura. Yacila es una caleta en forma de bahía que se encuentra a diez minutos en carro de Paita, y a una hora y media de la capital de Piura¹³. En Yacila, hay aproximadamente 1825 personas dependientes de la pesca artesanal; entre ellas, 300 pescadores que pescan en embarcación y 65 que no lo hacen (Martínez y Pérez 2008: 10), además de seis embarcaciones bolicheras.

En cuanto a la oceanografía del lugar, contamos con un estudio realizado por IMARPE en el 2003 (Gonzales *et al.*)¹⁴, en el que se señala que las aguas de la zona son frías y de gran riqueza hidrobiológica, pues se capturan diversas especies para consumo humano directo como caballa (*Scomber japonicus*), cabrilla (*Palabrax humeralis*), cachema (*Cynoscion analis*), suco (*Paralonchurus peruanus*), guitarra (*Rhinabatos planiceps*), etc. Otra pesca que resalta es la del calamar (*Loligo gahi*), que para ese entonces era la pesca más importante para los balseros, según el estudio. Varias de estas especies se reproducen en las zonas rocosas de la costa, es decir, en las peñas, pues en ellas hay abundancia de fito y zooplankton (Document 2006: 23), lo que hace que estos espacios sean de vital importancia para la reproducción de los recursos hidrobiológicos (Sueiro, Cornejo y Castro 2005) y para los pescadores en balsa que trabajan en estas zonas y cuya economía depende de la captura de estos recursos.

Alrededor de la playa se ubican las balsillas y casas de los pescadores, así como diferentes negocios: bodegas, restaurantes y pequeños hospedajes (ver Figura 1). En los últimos años se ha incrementado la población de Yacila a través de microprocesos de migración incentivados por la búsqueda de trabajo y los mayores ingresos en la actividad pesquera. En las zonas más

13 Hacia el sur de Yacila están las otras dos caletas de Paita: La Islilla y La Tortuga (Degen 1988). En ellas, también se lleva a cabo pesca artesanal, pero no se encuentran embarcaciones artesanales que utilicen cerco (bolicheras) (Espinosa 2015). Sin embargo, por su zona también pescan los bolicheros de Yacila, lo que genera tensiones con los pescadores de la localidad, como veremos más adelante.

14 Este estudio abarca toda la zona de pesca de la caleta de Yacila hasta la isla Foca (que se encuentra al frente de la caleta de La Islilla).

alejadas de la playa (a unos 300 metros), hay una pequeña elevación de montaña en la que están asentados migrantes de la sierra de Piura, sobre todo de Huancabamba. Asimismo, en la entrada de la caleta (a unos 500 metros de la playa), cada vez hay más hogares cuyos integrantes provienen de diferentes partes de Piura que se están asentando en este lugar con casas de madera y esteras. Por último, en la parte norte de la caleta se ubican casas de familias que, en su mayoría, solo viven ahí durante sus vacaciones y, sobre todo, durante el verano (hay algunos pocos residentes permanentes en esta zona).

Yacila es la única caleta pesquera de todo el distrito de Paita con desembarcadero pesquero artesanal, lo que provoca que haya una alta presencia del Estado en la localidad en función de las regulaciones y controles que las diferentes instancias estatales locales, regionales y nacionales llevan a cabo (Oficina Zonal de Producción - Paita, Dirección Regional de Producción - Piura y Ministerio de Producción - Lima)¹⁵. Asimismo, es la única caleta en la que existen armadores artesanales (bolicheros) que cuentan con las embarcaciones y las herramientas necesarias para capturar peces (juveniles) para consumo humano directo que después serán circulados/vendidos (informalmente) en el terminal pesquero de Piura. En la mayoría de casos, los mismos bolicheros cuentan con cámaras isotérmicas para comercializar los recursos hidrobiológicos; en caso de no ser así, sus familias sí cuentan con estas.

Como vemos, la actividad económica más importante del lugar es la pesca artesanal. A partir de esta se configuran las relaciones familiares, económicas y políticas de la localidad, así como las prácticas cotidianas de sus habitantes. En efecto, a partir de la pesca artesanal se organizan diversos grupos de pescadores que pueden ser clasificados según el tipo de pesca que realizan. Ellos tienen sus propios intereses y visiones sobre cómo debe ser esta pesca, en qué zonas se puede pescar con determinado tipo de herramienta y en cuáles no. Cuando la pesca artesanal para consumo humano directo se informaliza por la captura de peces juveniles, se despliega una serie de relaciones políticas y económicas que permiten observar con detalle las dinámicas locales de los grupos de pescadores.

15 A estas instancias nos referiremos, respectivamente, como OZOPRO-Paita, DI-REPRO-Piura y PRODUCE-Lima.

Figura 1
Caleta de Yacila



Elaboración propia (Palacios 2015).

Para nuestra investigación, nos enfocaremos específicamente en dos grupos: los bolicheros (pesca a través de embarcaciones que utilizan cerco) y los balseros (pesca a través de balsas), grupos (familiares) importantes en el juego político de la localidad¹⁶. Elegimos estos, en tanto los primeros son los que realizan la actividad de captura (y comercialización) de peces juveniles y los segundos son sus principales “opositores”, con quienes se generan constantes

16 Aunque también tomamos en cuenta las acciones de otros dos grupos importantes: los poteros (pesca de alta mar a través de embarcaciones) y los comerciantes (pequeños y medianos empresarios que transportan los recursos hidrobiológicos en tierra para venderlos en los mercados).

tensiones. Sin embargo, no hay que pensar que se trata de dos grupos separados; por el contrario, muchos balseros y bolicheros son familiares entre sí y esto representa un factor de influencia en las tensiones que surgen entre ambos grupos, en tanto las decisiones que toman y las acciones que realizan en relación con las disputas se ven afectadas al tratar de evitar conflictos familiares.

Hemos agrupado dentro de los bolicheros tanto a los dueños de las embarcaciones (cuatro)¹⁷, como a los familiares directos que trabajan en sus embarcaciones o comercializan lo que pescan¹⁸. Así, el grupo de los bolicheros está constituido por varias familias cuyos integrantes son armadores, tripulantes y grandes comerciantes locales¹⁹. En cuanto a los balseros, estamos considerando principalmente a todos los pescadores que trabajan en balsa y que de alguna manera realizan críticas a los bolicheros²⁰, aunque también es necesario tomar en cuenta los apoyos que brindan familiares directos u otros grupos de pescadores (como algunos comerciantes menores y, sobre todo, los armadores de embarcaciones de pota). Varios de estos balseros son familiares entre sí y en conjunto se apoyan para luchar contra ciertas prácticas de los bolicheros.

17 La edad de los armadores bolicheros oscila entre los cincuenta y cinco y los setenta años.

18 En tres casos, los dueños de los boliches también son comerciantes. En los casos en que no lo son, son sus hijos los que comercian el pescado.

19 Mientras pequeños comerciantes solamente comercian lo pescado por una o dos embarcaciones, los grandes comerciantes venden lo capturado por más de seis embarcaciones y tienen varias cámaras isotérmicas.

20 En Yacila hay balseros desde quince hasta setenta años, pero los que inciden en la política de la localidad, al entrar en tensión con los bolicheros, son los que tienen entre cuarenta y setenta.

III. PRÁCTICAS PESQUERAS Y POLÍTICA LOCAL EN YACILA: DISPUTAS POR EL ESPACIO MARÍTIMO, SUS RECURSOS Y EL CONTROL DEL MUELLE

En esta sección explicaremos las tensiones surgidas entre balseros y bolicheros por el empleo de ciertos tipos de artes de pesca y por la superposición de usos de zonas de pesca. Para ello, detallaremos la organización de cada actividad pesquera y las disputas que han surgido al respecto. Asimismo, señalaremos cómo los armadores bolicheros han logrado acumular capital político y económico suficiente para poder llevar a cabo la pesca artesanal informal de peces juveniles. Para ello, mostraremos los espacios, cargos y grupos de poder que intervienen en la política de la localidad.

3.1. TENSIONES ENTRE BALSEROS Y BOLICHEROS: SUPERPOSICIONES DE LAS ARTES Y ZONAS DE PESCA

Como hemos mencionado, en Yacila existen varios tipos de pesca artesanal, entre los que destacan la pesca en balsa y la pesca en boliche. La primera se lleva a cabo en el mar cercano a las costas de Yacila. La balsa consta de cuatro a siete palos de madera de dos metros y medio de largo, y en ella se desplazan entre una y tres personas. Para la navegación, se utiliza un remo de madera delgado y largo que los pescadores utilizan para impulsarse. Este tipo de pesca se realiza el mismo día durante seis u ocho horas, de 4 a 11 a.m.

Además, los balseros utilizan herramientas manuales para la pesca: cordel y red de cortina. Se utiliza el cordel para capturar calamares y peces que se encuentran en la zona (caballa, cabrilla, cachema, lisa). Esta herramienta necesita de carnada en el anzuelo. Por su parte, la red de cortina (cuyos orificios miden tres pulgadas) es empleada para atrapar los peces mencionados. Cuando los balseros terminan de extraer lo capturado, si se trata de calamares²¹, regresan al muelle a descargar lo extraído para vendérselo a las

21 Los peces capturados son destinados al autoconsumo o a la venta local en la caleta de Yacila.

intermediarias y luego estas lo revenden a los comerciantes de la caleta. Estos comerciantes, a su vez, lo venden a las fábricas de Paíta y estos exportan el calamar al exterior.

Los balseros pescan en el mar frente a Yacila, Cangrejos y Té para Dos (ver Figura 2), pero solamente en las dos últimas zonas se puede utilizar red de cortina; la zona de Yacila está reservada exclusivamente para la pesca a cordel de calamar. La decisión sobre qué pescar se toma en función de lo que sea más rentable para vender, y esto está condicionado por las cambiantes corrientes y temporadas de pesca del año (Zapata y Sueiro 1999). Por ejemplo, la temporada de calamar, que va de octubre a marzo, es la más rentable del año, pues los comerciantes pagan un buen precio por cada kilo de este molusco. Los balseros, en ese sentido, buscan capturar fundamentalmente calamares en esos momentos.

Figura 2
Zonas de pesca de los pescadores yacileños



Elaboración propia (Palacios 2015).

Durante el resto del año, los balseros se dedican a capturar peces (cabrilla, caballa, cachema, lisa) para el autoconsumo o para la venta a las familias de la caleta, pero sus principales ingresos dependen de su trabajo como tripulantes en la pesca de pota. En estos meses restantes, no hay una preferencia por algún tipo de pez en particular, pues capturan lo que puedan. Sin embargo, si atrapan algún pez juvenil, lo sacan del cordel o la red y lo lanzan de nuevo al mar, pues no les resulta rentable la venta del mismo.

Por último, una de los artes de pesca más importantes en Yacila es la pesca con cerco o, como mayormente se le conoce, a boliche. Esta se realiza con embarcaciones de veinte a treinta toneladas de capacidad que navegan en las zonas cerca de la costa de Yacila, pero también en La Islilla y La Tortuga. En la popa de cada bolichera hay un botecito pequeño que es lanzado al mar, cuando se llega a la zona de pesca, para que, formando un círculo, dejen caer un cerco (una red grande) hasta el fondo del mar. Cuando se completa el círculo se forma una especie de bolsa que atrapa todo lo que hay en el interior una vez que es alzado. Las embarcaciones bolicheras pescan principalmente caballa, cachema y lisa, entre otras especies.

El problema con la actividad de los bolicheros, según los balseros, es que su cerco atrapa todo lo que encuentra a su paso, ya que el tamaño de los orificios de su red es muy pequeño (pulgada y media): “Ese cerco de boliche es como si matara con metralleta, porque mata todo. Es como si lanzaran una bomba a una casa y mataran a niños y grandes... matan peces pequeños y grandes” (pescador en balsa). Así, la red de los boliches captura peces grandes y juveniles, y también atrapan las hueveras de los peces y del calamar, el principal producto pescado por los balseros, afectando la reproducción de los recursos capturados por estos últimos.

En cuanto a la extracción, los bolicheros salen a pescar diariamente en la noche, de 8 p.m. a 2 a.m., mientras los balseros no están pescando. Apenas terminan de llenar su almacén, regresan al muelle a descargar lo capturado. Su pesca es comprada por comerciantes (muchas veces los mismos bolicheros son los comerciantes, o integrantes de su familia nuclear) que luego será trasladada al terminal pesquero de Piura en cámaras isotérmicas durante la madrugada (de 3 a 5 a.m.).

Los bolicheros pescan en las mismas zonas que los balseros (Yacila, Cangrejos y Té para Dos), pero sus actividades también se extienden hacia otras caletas

como La Isilla y La Tortuga por el sur (ver Figura 3). Al igual que los balseiros, lo que pescan se define en función de la mayor rentabilidad. El pez más capturado es la caballa, seguida por el bonito, el suco y la cachema.

Figura 3

Zonas de pesca y comercialización de peces capturados por embarcaciones bolicheras



Elaboración propia a partir del Sistema Geológico y Catastral Minero del MINAM.

Los bolicheros buscan capturar peces que tengan el tamaño formalmente permitido. No obstante, como se trasladan por zonas cercanas a la costa, mayormente suelen encontrar peces juveniles, llevando a cabo, así, pesca artesanal informal cuando los capturan: “Hoy en día solamente pescamos peces pequeños de todo tipo. No se encuentra otra cosa” (pescador bolichero y comerciante de peces juveniles). El tonelaje capturado de peces juveniles o de peces con el tamaño aceptado depende de la temporada y de los cambios de las corrientes marítimas.

Además, para los bolicheros no hay problema en utilizar la red de cerco como herramienta en cualquier zona de pesca, incluso esto afecte la pesca de los balseiros: los bolicheros realizan sus actividades en zonas cercanas al litoral, el espacio de pesca de calamar de los balseiros. Para los balseiros, estas zonas deberían ser de uso exclusivo de cordeles y no de redes de cerco bolichero, ya que este arte de pesca afecta la reproducción de los recursos hidrobiológicos (tanto peces como calamares) al remover y destruir la zona de incubación de las especies marítimas (Document 2066 y Earle 2012).

A continuación, en el Cuadro 1, se sintetizan las características de los actores mencionados:

Cuadro 1
Características de grupos de pescadores

	Balseros		Bolicheros
Horario de trabajo	4 - 11 a.m.		8 p.m. - 2 a.m.
Arte de pesca	Cordel - Red de 3 pulgadas		Red de una pulgada o pulgada y media
Zona de pesca	Yacila: frente a las playas de Yacila, Cangrejos y Té para dos		Yacila - La Islilla - La Tortuga
Temporadas de pesca	Calamar: octubre-abril	Consumo humano directo: todo el año	Consumo humano directo: todo el año.
Tipos de recurso capturados	Caballa, cachema, cabrilla, calamar, lisa, etc.		Caballa, cachema, cabrilla, lisa, chiri, suco, etc.
Tamaños de peces capturados	Peces adultos		Peces adultos y peces juveniles
Cantidad de peces capturados	Calamar: de 20 a 100 kilos	Consumo humano directo: 10 a 30 kilos	Consumo humano directo: de 3 a 20 toneladas
Destino de las capturas	Calamar: venta a comerciantes locales (exportación)	Consumo humano directo: autoconsumo, venta en la caleta - Paita	Consumo humano directo: terminal pesquero de Piura

Elaboración propia.

Como observamos, se generan tensiones por la superposición de las prácticas pesqueras balseras y bolicheras: los bolicheros utilizan artes de pesca que afectan directamente la pesca de los balseros. Estas tensiones sobresalen en las conversaciones que diariamente tienen los balseros: culpan su mala captura del día (ya sea de calamar u otro tipo de recurso) a los bolicheros. Además, esta superposición de prácticas no solo se produce por las técnicas que emplean, sino también por las zonas en donde las emplean: tanto balseros y bolicheros suelen trabajar en los mismos lugares, por lo que sus prácticas pesqueras están en tensión constante. Asimismo, debido a que emplean el cerco en zonas aledañas a las peñas, atrapan peces juveniles, lo que genera malestar

entre los balseros. Estas tensiones se observan no solo en Yacila, sino también en las otras caletas en las que los bolicheros realizan sus actividades: “El boliche arrasa con todo, destruye todo a su paso, por eso nos defendemos de los bolicheros de Yacila, que se llevan pura caballita” (Sargento de Playa, caleta de La Islilla). Así, desde hace varios años se han producido peleas y conflictos con los balseros de La Islilla y La Tortuga, quienes buscan expulsar este tipo de pesca de sus caletas.

Sin embargo, los bolicheros llegan a realizar sus actividades durante gran parte del año, sobre todo en Yacila. ¿Cómo logran realizar sus actividades e imponer sus intereses por sobre los de los balseros? Como veremos a continuación, los bolicheros logran imponer sus prácticas pesqueras por el capital político y económico que han acumulado a lo largo de los años, la influencia en cargos de la localidad y la apropiación de espacios como el muelle.

3.2. ESPACIOS, CARGOS Y GRUPOS DE PODER: LAS REGULACIONES LOCALES DE LAS ACTIVIDADES PESQUERAS

Después de explicadas las formas de pesca artesanal, así como las disputas entre los pescadores (bolicheros y balseros), presentaremos los espacios de poder en la caleta en relación con la actividad pesquera, las asociaciones que involucra —y que también luchan entre sí—, así como el cargo que interviene en el control de esta actividad.

El muelle artesanal de Yacila fue construido en 1997 por el gobierno de Fujimori. Cuenta con un espacio para estacionar cámaras isotérmicas, otro para el lavado del recurso hidrobiológico, oficinas administrativas, un espacio para maquinarias (que ahora se usa como depósito) y la plataforma para el descargue de los recursos²².

La administración del muelle ha sido concedida a la Asociación Sindicato de Pescadores Artesanales para Consumo Humano Directo (que agrupa a los armadores bolicheros, a sus tripulantes y a algunos familiares), quienes lo

22 Además, ha cedido un espacio para instalaciones de la empresa PRODUMAR. Para más información sobre la empresa, consultar <http://www.produmar.com/es/>.

manejan desde su construcción. Es decir, están casi veinte años en el cargo, y cada dos años se les renueva la concesión, pues son los únicos que se presentan al concurso que convoca el Gobierno Regional de Piura.

El muelle se convierte en un espacio de poder en la caleta, pues quien lo controla puede manejar ingresos económicos directos para los grupos de esta (el 80% de los ingresos mensuales va al Estado, y el 20% queda para la Asociación). Además, los administradores dan privilegios en el uso del muelle a los pescadores, armadores y comerciantes que son cercanos a ellos o a la Asociación Sindicato (bolicheros y grandes comerciantes), mientras que los demás (balseros y algunos poteros) quedan relegados. Por último, es en el muelle en donde se realizan las descargas de los recursos hidrobiológicos; es decir, es el único lugar de inicio de la circulación de los peces juveniles capturados en el mar, por lo cual se convierte en un punto clave para el despliegue de estrategias informales.

Como apreciamos, el muelle artesanal ha sido apropiado por los bolicheros y los comerciantes de la localidad (aunque no impiden el trabajo de otros pescadores). Esto les genera cierto capital económico, pero también político, ya que gracias al manejo del muelle, su administrador y el gremio de los bolicheros están en constante relación con los funcionarios de la DIREPRO-Piura y la OZOPRO-Paita²³: se han ido conociendo a lo largo de los años y han entablado relaciones amicales en varios casos, gracias a las cuales se han visto beneficiados en tanto muchas veces les permiten realizar la captura de peces juveniles. Así, los armadores bolicheros –quienes se han constituido en un grupo de poder en la caleta similar a las burguesías informales que menciona Durand (2007 y 2013)– cuentan con acceso a funcionarios del Estado que otros pescadores (como los balseros) no poseen; en otras palabras, influyen en las acciones que realizan los funcionarios estatales.

A pesar de esto, los balseros han buscado disputar a los bolicheros la primacía en el control del muelle. La Asociación de Pescadores Artesanales fue creada en el 2002 y agrupa solamente a los pescadores balseros de la caleta. Su presidente es el mismo desde el año 2003 hasta la actualidad. La creación de la Asociación tuvo como objetivo inicial buscar cambios en la

23 Se trata de funcionarios que controlan las actividades del muelle y la pesca en general en la caleta, como veremos más adelante.

administración del muelle, pues no se rendían las cuentas y no cambiaban a los encargados, a pesar de estar varios años ya en el desempeño de sus funciones.

Pero también han reclamado por la captura de peces juveniles que es promovida por la Asociación Sindicato. Los balseros de la Asociación de Pescadores se autoproclaman los “verdaderos pescadores artesanales” por el tipo de herramienta de pesca que usan (pesca a cordel y red de cortina). Por el contrario, señalan a los bolicheros de la Asociación Sindicato como “pescadores industriales”, descalificando las prácticas que llevan a cabo en la zona costera de Yacila.

Además, buscan deslegitimar la administración acusándola de apoyar la pesca artesanal informal de peces juveniles por parte de los bolicheros, pues afirman que no hacen nada para impedir que se descarguen dichos peces en el desembarcadero: “El administrador, como jefe, no controla nada; no actúa como debe ser su cargo. Se reúne con los mismos bolicheros. Eso no lo ve bien el pescador artesanal [balsero]” (pescador en balsa). Según señalan, muchas veces el administrador ha protegido a los bolicheros cuando se han realizado inspecciones en la caleta, al negar que se descarguen peces juveniles en Yacila o simplemente no apareciendo cuando se efectúan estos controles. Además de las asociaciones mencionadas, hay otras dos: la Asociación de Armadores Artesanales de Yacila y la Asociación de Comerciantes de Recursos Hidrobiológicos. La Asociación de Armadores fue creada en el 2011 y agrupa a todos los armadores de embarcaciones yacileñas que pescan pota, mientras que la Asociación de Comerciantes fue creada en el 2009 y agrupa a las personas que comercian recursos hidrobiológicos en la caleta.

Dentro del espectro de tensiones en el campo político que hemos mostrado, la Asociación de Armadores apoya a los balseros, en sus disputas con los bolicheros, intercediendo por sus intereses ante la Capitanía de Paita y el Ministerio de Producción de Lima (los representantes de los armadores tienen buenas relaciones con estas instancias del Estado). Por otro lado, la Asociación de Comerciantes apoya a los bolicheros de la caleta, pues entre estos y los miembros de aquella hay muchas relaciones de parentesco directo (padres o hermanos, por ejemplo), y es la Asociación la que moviliza mayor capital económico en la localidad, en tanto reúne a los más grandes comerciantes de la caleta.

Como vemos, son varios los agentes que están en disputa y cuyas acumulaciones de capital y apropiaciones de espacios de poder definen el campo político en el que se desarrollan sus prácticas de pesca: los bolicheros y los comerciantes, al tener mayor capital político y económico, así como mejores relaciones con los funcionarios de la DIREPRO-Piura, logran imponer sus intereses de extraer los peces que deseen (sean juveniles o no) y comerciarlos a los mercados de Piura. En cambio, los balseros, al no tener el manejo del muelle (capital político) ni las consecuentes ganancias (capital económico), así como tampoco influencias en la DIREPRO-Piura, no logran que sus intereses predominen. Sin embargo, siguen insistiendo por otros medios (a través de la Asociación de Armadores, por ejemplo)²⁴ para ejercer mayor presión política frente a las actividades informales de los bolicheros.

Es relevante mencionar que en las caletas, la Capitanía de Puerto tiene un representante que es el Sargento de Playa. El Sargento es un pescador de la localidad elegido por la Capitanía de entre una terna de pescadores presentada por los pobladores. Es también un apoyo para la Capitanía en tanto avisa acerca de cualquier ocurrencia en la caleta, así como un canal de transmisión de apoyos y demandas que puedan tener los pescadores. Además, tiene la potestad de controlar y proteger el espacio marítimo de la caleta.

Sin embargo, como ya señalaron Hammel y Haase (1962) en un antiguo artículo, la posición del Sargento de Playa en la caleta es singular: si bien el cargo está dentro de la estructura del Estado, para los pescadores es una autoridad de la caleta, es decir, alguien cuyos fines últimos serán proteger y promover las agendas de los pescadores de la localidad. La pregunta que surge ante esto es: ¿qué grupo de intereses protege el Sargento de Playa: los de los bolicheros o los de los balseros? En Yacila, muchos sargentos de playa han sido parientes directos de los bolicheros y de grandes comerciantes, lo que complica la regulación de sus capturas de peces juveniles en tanto,

24 El gremio que agrupa a los balseros ya no ejerce presiones sobre los bolicheros como lo hacía antes, ni tampoco canaliza las demandas de los mismos ante las instancias del Estado. Esto sucede porque su presidente —que lleva más de diez años en el cargo— es familiar directo de uno de los bolicheros y le es difícil cuestionar y sancionar la pesca a boliche sin generar problemas familiares.

como mencionamos anteriormente, los pescadores yacileños buscan evitar los conflictos familiares: “Acá hay muchos pescadores que nos apoyan, pero no quieren verse entrometidos, porque son sus tíos, primos... Les da miedo pelearse con sus familias” (Sargento de Playa actual).

Así, si bien los sargentos de playa son los primeros en llevar a cabo controles del Estado (en representación de la Capitanía de Puerto), en Yacila, debido a las presiones familiares y a los mismos intereses de los sargentos y bolicheros, este cargo local ha tendido a proteger la pesca artesanal informal de la caleta. No obstante, es importante mencionar que el actual Sargento de Playa, pese a ser nieto de un bolichero, está coordinando con el presidente de la Asociación de Armadores los operativos de control a estas embarcaciones y escuchando las demandas de los diversos balseros de la caleta. De este modo, estas autoridades, insertas en la política local, intervienen directamente en la regulación (o no) de la pesca artesanal informal.

Entonces, las regulaciones locales de la actividad pesquera en la caleta no pasan necesariamente por una autorregulación por parte de los propios pescadores. Lo que hay son tensiones y disputas entre grupos para que existan (o no) controles en la caleta. Así, los balseros presionan al Sargento de Playa y a los presidentes de las asociaciones (de balseros y de armadores) a fin de que trasladen sus demandas a los funcionarios del Estado (Capitanía de Puerto y, como veremos a continuación, PRODUCE-Lima) y estos regulen las actividades de los bolicheros. No obstante, los controles son difíciles de lograr, pues gran parte de los sargentos han apoyado a los bolicheros²⁵ y los funcionarios de la DIRPRO-Piura evitan la regulación de la captura y comercialización de peces juveniles.

25 Este apoyo se debe también a que a veces los sargentos (y otros pescadores) tienen “deudas morales” con los bolicheros (Graeber 2012), pues estos los han apoyado económicamente en casos de necesidad o han facilitado su contacto con algún agente externo (funcionario, autoridad, etc.). De este modo se ejerce presión para que los sargentos faciliten la pesca artesanal informal de los bolicheros.

IV. MECANISMOS ESTATALES DE REGULACIÓN Y ESTRATEGIAS INFORMALES DE LA PESCA ARTESANAL: TENSIONES ENTRE PESCADORES, AUTORIDADES LOCALES Y FUNCIONARIOS DEL ESTADO

En el control y regulación de la pesca artesanal, intervienen diferentes instancias del Estado. Por ello, es necesario que expliquemos en este acápite sus funciones en torno a la pesca artesanal. Sin embargo, no solo señalaremos los mecanismos formales de regulación, sino también los informales, como los arreglos a que llegan con los pescadores artesanales. Por último, mostraremos las estrategias informales de circulación de peces juveniles que los bolicheros emplean y que aplican según la situación de control que algún organismo del Estado esté realizando.

4.1. CONTROLES DEL ESTADO: ENTRE ACUERDOS INFORMALES Y PRESIONES POR MAYOR REGULACIÓN

Según la normativa del Estado (Marina de Guerra del Perú 1996 y 2001, Ministerio de Producción 1991 y 2001a, Gobierno Regional de Piura 2013), en las caletas de pescadores como Yacila deben estar presentes tres instituciones estatales que controlan y regulan la actividad pesquera: el Ministerio de Producción (a través de su Viceministerio de Pesquería y de Programas de Control), el Gobierno Regional de Piura (a través de su Dirección Regional de Producción) y la Marina de Guerra del Perú (a través de la Capitanía de Puerto de Paita).

En el Viceministerio de Pesquería hay una Dirección de Supervisión y Fiscalización Pesquera y Acuícola que es la encargada de controlar y regular la actividad pesquera. Para ello, se ha implementado un Programa de Vigilancia y Control de la Pesca y Desmarque en el Ámbito Marítimo, que contrata a una empresa privada que debe supervisar y controlar todos los ámbitos de las actividades pesqueras, desde los desembarcos hasta el procesamiento en fábricas o la venta en los mercados (Ministerio de la Producción 2013b y 2014). Anteriormente, el ámbito de acción de este programa era solo la actividad de pesca industrial; sin embargo, desde el año pasado, han ampliado sus controles para incluir también los desembarcaderos pesqueros artesanales.

En Piura, actualmente hay cincuenta inspectores designados desde Lima y contratados por la empresa privada²⁶.

En Yacila, estos inspectores han sancionado a los pescadores de la caleta, sobre todo a los bolicheros; además, han decomisado la captura de peces juveniles y han multado a los bolicheros que se han visto involucrados en esta pesca artesanal informal²⁷. Para los balseros y los poteros estas son acciones necesarias para controlar la informalidad que existe en la caleta y detener la depredación de los peces juveniles. Señalan los inspectores que ellos no aceptan coimas y aplican las sanciones que corresponden, al contrario de los inspectores de la OZOPRO-Paita y de DIREPRO-Piura. Para los bolicheros, por su parte, estos inspectores abusan de su autoridad, pues no comprenden que su pesca sirve para alimentar a los más pobres por su bajo precio. Según los bolicheros, de ese modo realizan un servicio a la comunidad al abastecer a los mercados con peces baratos que están al alcance de todos²⁸. Además, señalan, las tallas mínimas establecidas por el Estado no son acordes con la realidad de la pesca: mientras el Estado pide una talla mínima de 32 cm para la pesca de caballa, para los bolicheros esta debería ser de 21 cm.

Por otro lado, la Dirección Regional de Producción de Piura es la encargada de promover, conducir, controlar y supervisar la actividad pesquera artesanal, acuícola e industrial. En el caso que estudiamos, la DIREPRO-Piura es la encargada de regular y controlar todos los desembarcaderos artesanales de Piura y las actividades de los pescadores artesanales, así como la comercialización de los recursos hidrobiológicos que se capturen. Para ello, cuenta con tres direcciones vinculadas al tema de la pesca artesanal (Dirección de Pesca Artesanal, Dirección de Extracción y Dirección de Seguimiento, Control y Vigilancia), además de las oficinas zonales desconcentradas.

26 Según las entrevistas con los funcionarios de la Dirección Regional de Producción (DIREPRO-Piura), la empresa que ha sido contratada para realizar estas actividades es CERPER: <http://www.cerper.com>.

27 Durante el tiempo en que realizamos el trabajo de campo, se sancionó a un bolichero y a un comerciante (hijo del bolichero) por capturar y vender, respectivamente, peces juveniles de caballa.

28 El problema es que estos peces son baratos justamente porque, al ser jóvenes, su peso es mucho menor.

La Dirección de Pesca Artesanal se encarga de realizar capacitaciones para las administraciones de los desembarcaderos pesqueros artesanales, así como de supervisar sus acciones. La Dirección de Extracción, por su parte, tiene como tarea controlar la pesca artesanal al momento de la captura. La Dirección de Seguimiento, Control y Vigilancia, finalmente, es la encargada de realizar las operaciones respecto de las embarcaciones pesqueras, las cámaras frigoríficas, los mercados y las industrias a fin de que se cumpla la normatividad del Estado. Esta dirección realiza tanto operativos programados como inopinados en las zonas de pesca artesanal en coordinación con las oficinas zonales. Los programados se realizan una o dos veces por semana, mientras que la ejecución de los inopinados depende principalmente de la información que los pescadores artesanales brinden sobre alguna actividad informal o ilícita.

Los dirigentes pescadores de Yacila conocen a los funcionarios de la DIREPRO-Piura desde hace varios años²⁹. Para algunos pescadores (sobre todo balseros y algunos poteros), estos funcionarios protegen a la administración del muelle, pues no los cambian a pesar de las denuncias que han realizado y del conocimiento con que varios de ellos cuentan acerca de las actividades informales que se desarrollan en el lugar, como el descargue de peces juveniles. Por ello, los culpan de que los bolicheros sigan realizando sus actividades, pues no ejercen el control adecuado o aceptan las coimas que ellos les dan. Esta percepción se refuerza en la medida en que los balseros observan que se realizan controles un día y que al día siguiente los bolicheros siguen capturando peces juveniles. Esto ha sido confirmado por los mismos funcionarios de la DIREPRO-Piura, que han reconocido en entrevistas que no es posible controlar los actos de corrupción que se producen entre inspectores y pescadores. Sin embargo, a pesar de esta percepción, varios dirigentes y autoridades locales (como el Presidente de la Asociación de Armadores y el Sargento de Playa actual) avisan a los funcionarios de Piura cuando los bolicheros están realizando captura de peces juveniles para que vayan a realizar sus operativos inopinados.

29 Como en toda burocracia estatal, los funcionarios de la DIREPRO-Piura que no pertenecen a las altas direcciones permanecen por muchos años en la institución. Estos son los que, finalmente, se relacionan en el día a día con los ciudadanos (Gupta 2013) y, en nuestro caso, con los pescadores.

La Oficina Zonal de Producción de Paita (OZOPRO-Paita) es una Oficina Desconcentrada de la DIREPRO-Piura que tiene como función ejecutar sus políticas y normas. Dentro de sus acciones destacan la ejecución del control y la regulación de las embarcaciones pesqueras artesanales y de los recursos hidrobiológicos que capturan. Para ello, cuentan con dos inspectores permanentes y siete contratados (en la actualidad, está pendiente la contratación de estos inspectores). Realizan operativos programados e inopinados según lo establezca la DIREPRO-Piura.

Los balseros de Yacila tienen una percepción más negativa acerca del accionar de los funcionarios de la OZOPRO-Paita que del de la DIREPRO-Piura, pues los primeros son los que están en contacto cotidiano con los pescadores. Casi todos los balseros señalaron que la OZOPRO-Paita es una oficina altamente corrupta a la cual se le brindan coimas en cada operativo, o cuyos funcionarios avisan a los armadores bolicheros cuando realizan operativos para que no descarguen sus recursos.

Otro problema del que se quejan los balseros es que casi siempre los operativos se realizan durante el día, cuando los bolicheros ya dejaron de trabajar, con lo que los inspectores no llegan a ver sus actividades informales ni pueden, en consecuencia, aplicarles las sanciones correspondientes. Lo más grave es que los funcionarios saben del horario de trabajo de los bolicheros³⁰, pero aun así no realizan operativos durante la noche o lo hacen muy esporádicamente (máximo una vez al mes). Se puede afirmar, a partir de esto, tal como lo señalan los balseros, que hay acuerdos tácitos (o a través de coimas) entre los bolicheros y los funcionarios para que los dejen pescar la mayor parte del tiempo.

Es importante señalar que para los funcionarios de la OZOPRO-Paita y la DIREPRO-Piura, los inspectores de Lima no tienen un criterio adecuado para aplicar sanciones, en tanto suelen regular la pesca artesanal informal con severidad cuando, según los funcionarios locales, no siempre es posible aplicar la normativa en su totalidad. Si eso se hiciera, explican, se crearía un problema social: “Hay que hacerse amigos de los pescadores, pero eso no lo entienden los compañeros de Lima [...]. Ellos solo quieren aplicar la

30 En las entrevistas con los funcionarios, se hizo evidente que conocen a la perfección cada forma de trabajo de los pescadores de Yacila.

ley cueste lo que cueste, pero esto trae problemas” (funcionario de la DIREPRO-Piura)³¹. Es más, señalan que a sus propios inspectores les indican que la aplicación de las sanciones debe ser evaluada según cada caso. Flexibilizan, en este sentido, las inspecciones y las regulaciones que llevan a cabo: “A los inspectores de Paita les hablo para que tengan más criterio, para que sepan cuándo aplicar la norma y cuándo no” (funcionario de la OZOPRO-Paita). Así, los funcionarios de OZOPRO-Paita y DIREPRO-Piura no solo se posicionan como los que saben cuándo se debe aplicar una sanción, sino que muestran su apoyo a los armadores bolicheros y al tipo de pesca artesanal informal que llevan a cabo: “PRODUCE [Lima] no tiene criterio para sancionar. El pescador y el comerciante viven de lo que capturan, no puedes decomisar [peces juveniles] siempre” (funcionario de la OZOPRO-Paita).

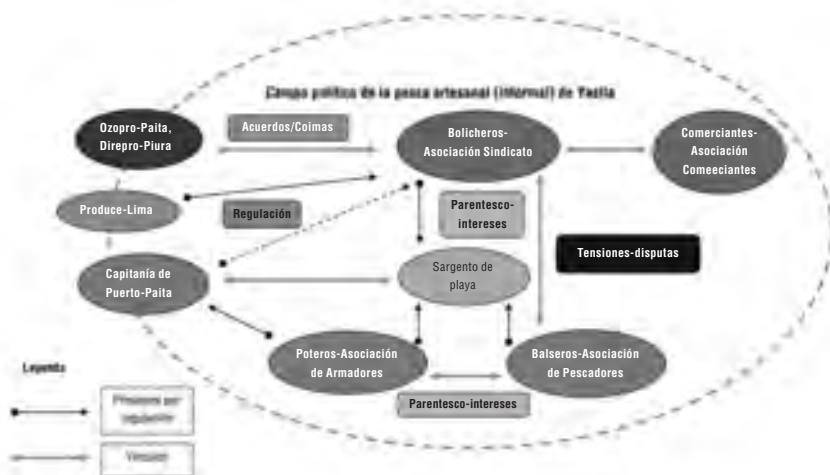
Por último, la Capitanía de Puerto de Paita es la máxima autoridad en el mar en esta provincia. Se encarga de que se cumplan las normas del cuidado del espacio marítimo y apoya en la ejecución de las normas de DIREPRO-Piura y PRODUCE-Lima en el mar. Su ámbito de jurisdicción e intervención abarca desde el espacio marítimo hasta los desembarcaderos artesanales y cincuenta metros hacia la playa. Respecto de la pesca artesanal, se encarga de controlar y regular que las embarcaciones y los pescadores tengan sus documentos en regla, y si encuentra que están pescando algo ilícito (peces juveniles), avisan a la DIREPRO-Piura.

Para los balseros, la Capitanía es una institución fundamental, pues la consideran un apoyo en cuanto a las regulaciones sobre la captura de peces juveniles. Si bien varios de sus técnicos aceptan coimas, en general hay una percepción positiva de la Capitanía como un agente al cual se puede acudir, a través del Sargento de Playa o del Presidente de la Asociación de Armadores, para denunciar alguna actividad pesquera artesanal informal como la captura de peces juveniles.

A partir de lo señalado, la siguiente figura representa las dinámicas y prácticas de los agentes que intervienen en los controles y regulaciones de la pesca artesanal informal en Yacila:

31 Uno de estos problemas es que no habría abastecimiento de pescado y los más necesitados no tendrían un alimento barato. Otro es que los pescadores no podrían pagar las deudas contraídas con distintas entidades financieras.

Figura 4
Agentes que intervienen en la pesca artesanal (informal) de Yacila



Elaboración propia.

Como vemos, existen ciertos acuerdos que establecidos entre los funcionarios e inspectores de la OZOPRO-Paita y la DIREPRO-Piura con los bolicheros a fin de que estos puedan realizar la pesca artesanal informal de peces juveniles sin problemas. Este equilibrio de poder es cuestionado por los balseros de la caleta, quienes, en coordinación con el gremio de los poteros y con el actual Sargento de Playa³², intentan romper estos acuerdos apelando a otros agentes estatales para que los apoyen en su lucha por proteger sus zonas de pesca en Yacila. En esta perspectiva, cuando la Capitanía de Puerto y PRODUCE-Lima regulan a los bolicheros, indirectamente desestabilizan los equilibrios producidos entre bolicheros y comerciantes con los funcionarios locales piuranos.

Es paradójico, pues, que desde de la misma formalidad (OZOPRO-Paita y DIREPRO-Piura) se establezcan arreglos que conducen a la informalidad (captura y venta de peces juveniles por parte de los bolicheros y los comerciantes). A su vez, para romper estos acuerdos se necesita de otro nivel del Estado y de

32 Como mencionamos en la sección anterior, estos dos agentes canalizan las demandas de los balseros y generan presión al Estado para que regule la pesca artesanal informal de peces juveniles.

formalidad (Capitanía de Puerto de Paita y PRODUCE-Lima). Así, la formalidad y la informalidad, más que ser dos ámbitos que se contraponen, en ciertos niveles y espacios locales –como el de Yacila– representan más bien un continuum en una misma cadena económica –y de poder– que pasa por diferentes conectores (acuerdos, arreglos, coimas y juegos de poder) que permiten que se lleve a cabo el objetivo final de la producción: la venta del recurso hidrobiológico; en este caso, el pez juvenil.

4.2. ESTRATEGIAS INFORMALES DE CIRCULACIÓN DE PECES JUVENILES

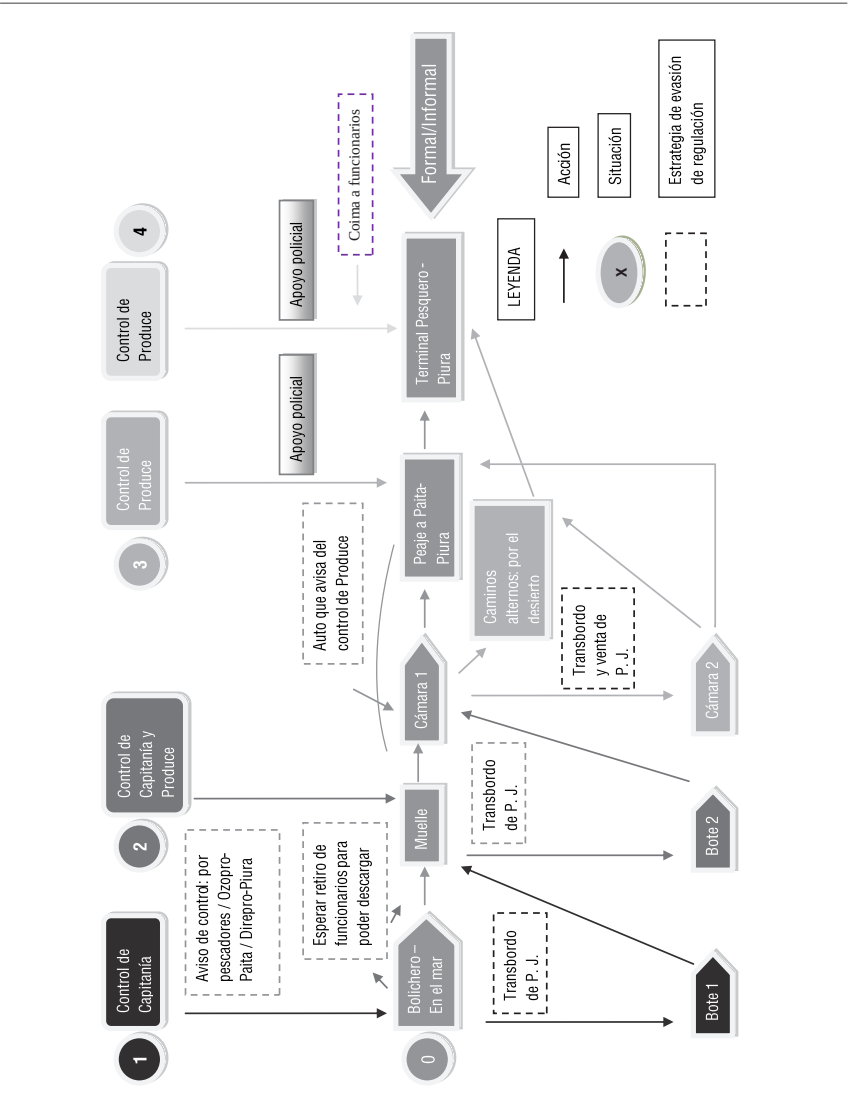
Una vez explicadas las tensiones entre balseros y bolicheros que generan el escenario para que se desplieguen las prácticas informales de los segundos, así como las acciones que las diferentes instancias del Estado llevan a cabo en la caleta y las relaciones (de poder) que establecen con los pescadores, podemos señalar cómo se inscriben en este panorama las estrategias informales propiamente dichas.

Para el tráfico de los peces juveniles, desde que son capturados hasta la venta final en el Terminal Pesquero de Piura, existe una cadena en la cual se atraviesan diferentes espacios y se realizan diversas acciones. Estos están condicionados, a su vez, por las situaciones de control dependientes del Estado, pues en función de las regulaciones aumentan o varían las acciones para llevar a cabo el comercio de peces juveniles. Estas situaciones no son excluyentes entre sí: todas podrían suceder en la circulación de una misma carga de peces juveniles³³. Ante estas, los bolicheros y los comerciantes despliegan diversas estrategias informales que apuntan a lograr circular los peces y venderlos a los comerciantes piuranos. A continuación, a partir de la Figura 5³⁴ detallaremos estas situaciones y las estrategias informales llevadas a cabo.

33 No obstante, cuando comienzan a producirse varias situaciones en relación con una misma carga de pescado, los bolicheros y los comerciantes deciden dejar de capturar o comercializar peces juveniles, pues los riesgos y costos son muy elevados (como sucedió durante el mes de enero del 2015, en que aumentaron los controles de tal manera que hubo días en que los bolicheros dejaron de pescar).

34 Por cuestiones de espacio en el gráfico, cuando usamos el nombre de PRODUCE nos referimos a los inspectores de la OZOPRO-Paita, DIREPRO-Paita y PRODUCE-Lima. Pero hay que tener en cuenta las acciones diferenciadas que lleva a cabo cada institución y que hemos señalado anteriormente.

Figura 5
Cadena de circulación informal de peces juveniles



Elaboración propia.

Situación 0³⁵ – Control en el peaje / Empleo del “auto datero”. Esta es la situación “regular” de comercio de pescado. Consiste en la captura del pez (juvenil o no) por parte del bote bolichero, la posterior descarga en el muelle y el traslado a la cámara isotérmica. Cuando las cámaras isotérmicas parten de Yacila hacia Piura, siempre va un auto delante de ellas que les brinda la información sobre si se están realizando controles en el camino o en el peaje Paita-Piura. Luego de pasar por el peaje, llegan al terminal pesquero de Piura ubicado en la entrada de la ciudad.

Situación 1 – Patrullaje en el mar / Transbordo de pescado. Consiste en un control de patrullaje en el mar por parte de la Capitanía. Cuando encuentran un bote bolichero, pueden detenerlo y avisar a PRODUCE para decomisar su producto hidrobiológico en caso de que sea pescado juvenil, o pueden ser coimeados los inspectores a fin de que se continúe el proceso como en la “situación 0”. No obstante, también existe otra modalidad para evitar que la Capitanía encuentre la pesca informal: esta es transbordada a otros botes de Yacila y luego estos la descargan en el muelle. ¿Por qué transbordar la pesca a otro bote? Porque así se logra esconderla y despistar a los técnicos de la Capitanía, que inspeccionan en botes bolicheros que son los que capturan peces para el consumo humano directo. Además, porque si es atrapada la cámara con los peces juveniles, sus dueños dirán que el producto fue entregado por el bote potero, no el bolichero, eximiéndose de responsabilidades (a cambio, pagan un porcentaje de dinero al armador del bote potero por los riesgos que toma).

Situación 2 – Control en el muelle / Aviso desde tierra, espera en el mar. Esta situación ocurre cuando PRODUCE o la Capitanía realizan controles en el muelle en la noche o muy temprano en la mañana. Cuando esto sucede, muchas veces los bolicheros están ya prevenidos, inclusive si están en alta mar, pues sus familiares en tierra les han avisado por celular, o los mismos funcionarios de OZOPRO-Paita o DIREPRO-Paita les han advertido sobre el control. Al estar al tanto, los bolicheros pueden optar por arriesgarse y tratar de coimear a los funcionarios o esperar en el mar hasta que se cansen los inspectores y se retiren del muelle. Una vez pasados estos momentos, los armadores bolicheros pueden decidir reducir los riesgos y transbordar su pesca

35 Puede ser formal o informal. Esto depende del tamaño del recurso capturado; si está dentro de los parámetros establecidos por el Estado, es formal.

a otro bote (esto no solo sucede en el mar, sino también en el muelle). Luego, la pesca será llevada a la cámara isotérmica y trasladada así hasta Piura.

Situación 3 – Regulación de la policía / Evasión de rutas controladas y vigiladas. Ocurre cuando PRODUCE está realizando controles en el peaje Paita-Piura con apoyo de la policía y el auto que avisa a los choferes de las cámaras isotérmicas se percata de esta situación. Cuando sucede esto, los choferes pueden arriesgarse y tratar de coimear a policías e inspectores, o usar rutas alternas en el desierto; es decir, desviarse de la carretera e ir por caminos peligrosos que solo algunos conductores de cámaras isotérmicas conocen. Sin embargo, también pueden decidir vender los peces juveniles en Yacila a cámaras de comerciantes piuranos a un menor precio (varios de ellos tienen puestos de venta en el terminal pesquero), con lo que evitan los riesgos de ser intervenidos por PRODUCE. Estas segundas cámaras pueden usar los caminos alternos o pueden arriesgarse a coimear a los inspectores y a la policía en el peaje.

Situación 4 – Controles en el terminal / Coima a funcionarios. Es la más complicada de evadir para los armadores bolicheros y sus choferes, pues ocurre cuando los inspectores de PRODUCE están realizando controles en el mismo terminal. Si los choferes de las cámaras con peces juveniles son atrapados, solo les queda intentar coimear a los funcionarios.

Luego de presentados los diversos contextos en los que puede ocurrir la transgresión que permitirá a los bolicheros comercializar los peces juveniles, es importante recalcar que esta no solo involucra a los pescadores, sino también a los funcionarios de algunas instituciones del Estado. En efecto, en la mayoría de situaciones los bolicheros logran atravesar la formalidad en complicidad con los inspectores. La transgresión a través de estas estrategias informales presenta, como se ve, diferentes vectores, y ocurre por la intervención de varios agentes, cada uno con intereses propios. La consecuencia final es la venta del producto hidrobiológico (ya sea juvenil o no) en el Terminal Pesquero de Piura.

V. CONCLUSIONES

En la caleta de Yacila, hay dinámicas locales en las que participan diversos agentes: balseros, bolicheros, comerciantes, dirigentes de asociaciones, autoridades locales, entre otros. En la actualidad, en estas dinámicas se reconocen diversas tensiones y disputas generadas a partir de las formas de pesca de los bolicheros en el mar, de las zonas en donde pescan y de los recursos que extraen de ella. A través de las confrontaciones son los bolicheros, en general, los que logran imponer sus intereses al contar con mayor capital político y social (apropiación del muelle, influencia en los cargos locales, redes de poder entre los pescadores yacileños y conexiones con los funcionarios de OZOPRO-Paita y DIREPRO-Piura), y económico (generado por su misma actividad y por el control del muelle), que les permiten desplegar sus estrategias informales de circulación de los peces juveniles para consumo humano directo.

Las burocracias de las diferentes instituciones del Estado juegan un rol fundamental dentro la cadena de circulación de peces juveniles, pues pueden permitir o impedir que esta se produzca. Sin embargo, sus acciones no son homogéneas y están sujetas a intereses diferentes según cada institución. Ante cada una de sus acciones (a favor o en contra), los bolicheros y sus familiares comerciantes llevan a cabo diversas estrategias informales —que se transforman según cada situación de regulación estatal— para llegar a vender los peces juveniles.

Las estrategias informales logran cambiar y adaptarse a cada situación gracias a las relaciones y juegos de poder que se han ido construyendo en el campo político de la caleta. Estas redes, que se han ido generando en el tiempo, permiten que los bolicheros y comerciantes tengan la capacidad de maniobrar cada situación a su favor. Sin embargo, los balseros (junto con los poteros) logran, cada cierto tiempo, irrumpir y romper estos equilibrios de poder gracias al apoyo de funcionarios estatales que se encuentran fuera de las redes de los bolicheros y comerciantes. Como se puede apreciar, las dinámicas locales del campo político comprenden una compleja interacción entre diferentes agentes, prácticas y situaciones en la que se construyen acuerdos, equilibrios o quiebres de los mismos según las tensiones y disputas que existan entre balseros y bolicheros.

Por último, a modo de reflexión, queremos resaltar cómo se generan ficciones burocráticas dentro de algunas instancias estatales, como la OZOPRO-Paita y la DIREPRO-Piura: las reglas del Estado se presentan como si fueran iguales para todos, cuando en realidad sus acciones son arbitrarias, como menciona el antropólogo David Graeber (2015), en tanto se encuentran atravesadas por grupos de poder como los bolicheros y los comerciantes yacileños. Estas burocracias se presentan, en efecto, como si su objetivo final fuera cumplir el reglamento de inspecciones, cuando se ha visto que, en realidad, sus agendas, intereses y arreglos, contruidos junto con los bolicheros, se superponen a la formalidad del Estado. Gracias a las conexiones de los bolicheros y los comerciantes con estos funcionarios estatales —que, en conjunto, generan las condiciones necesarias para que sea efectiva la cadena de circulación informal de peces juveniles— la normatividad estatal se aplica de manera diferenciada y, en esta arbitrariedad, los más afectados son los balseros (que tienen menor capital político, económico y social para inscribir y posicionar sus intereses), pues son reducidos los espacios estatales a los cuales pueden recurrir para presionar por una adecuada regulación de la pesca artesanal informal.

BIBLIOGRAFÍA

BOURDIEU, Pierre

2001 *El campo político*. La Paz: Plural Editores.

2002 *Campo de poder, campo intelectual. Itinerario de un concepto*. Editorial Montessor. Archivo electrónico en: http://www.upv.es/laboluz/leer/books/bourdieu_campo_poderintel.pdf.

BOURDIEU, Pierre y Loïc WACQUANT

2008 *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

DEGEN, Peter

1988 “Perfil comunal y pesquero de la caleta La Tortuga, Piura”. En Wosnitza-Mendo, Claudia, Marco Espino y María Veliz. *La pesquería artesanal en el Perú durante junio de 1986 a junio de 1988*. Callao: Instituto del Mar del Perú, 1988.

DOCUMENT, Teres

2006 *La zona marino-costera de Piura*. Piura: Gobierno Regional de Piura.

DURAND, Francisco

2007 *El Perú fracturado. Formalidad, informalidad y economía delictiva*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

2013 “Socioeconomías informales y delictivas”. En Jungbluth, Werner (compilador). *Perú Hoy. El Perú subterráneo*. Lima: DESCO.

EARLE, Sylvia

2012 *Un mundo azul. El rumbo de los océanos, el futuro de la tierra*. Barcelona: RBA Libros.

ESPINOSA, Nicola

2015 Usos y representaciones del espacio (social) en la pesca artesanal de balsilla de la caleta La Tortuga, Piura. Tesis de licenciatura en Antropología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

GARCÍA, Amelia

2000 *Los culpables desconocidos: pescadores artesanales y medio ambiente en la reserva nacional de Paracas - Pisco*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

GOBIERNO REGIONAL DE PIURA

2013 “Reglamento de Organización y Funciones de la Dirección Regional de Producción”. Disponible en: <http://drp.regionpiura.gob.pe/recursos/documentos/rofsellado.pdf>.

GONZALES, Isaías *et al.*

- 2003 Prospección bioceanográfica para la delimitación y caracterización de los bancos naturales de invertebrados marinos y áreas de pesca entre Isla Foca y Punta Ajureyo. Paita: IMARPE - Laboratorio Costero de Paita. Disponible en: http://www.IMARPE.pe/IMARPE/archivos/informes/IMARPE_inform_paita_foca_puntaagureyo.pdf.

GOOTENBERG, Paul

- 2003 *Entre la coca y la cocaína. Un siglo o más de las paradojas de la droga entre Estados Unidos y el Perú, 1860-1980*. Lima: IEP.

GREENBERG, Paul

- 2012 *Cuatro peces. El futuro de los últimos alimentos salvajes*. Barcelona: RBA Libros.

GUHA-KHASNOBIS, Basudeb, Ravi KANBUR y Elinor OSTROM

- 2006 "Beyond Formality and Informality". En Guha-Khasnobis, Basudeb, Ravi Kanbur y Elinor Ostrom (editores). *Linking the Formal and the Informal Economy. Concepts and policies*. New York: Oxford University Press. 1-18.

GUPTA, Akhil

- 2012 *Red tape. Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*. Durham: Duke University Press.
- 2013 "Messy bureaucracies". HAU: *Journal of Ethnographic Theory* 3 (3). 435-440.

GRAEBER, David

- 2012 *En deuda. Una historia alternativa de la economía*. Barcelona: Editorial Ariel.
- 2015 *The Utopia of Rules. On Technology, Stupidity, and the Secrets Joys of Bureaucracy*. New York: First Melville House.

HAMMEL, E. e Ynez HASSE

- 1962 "A Survey of Peruvian Fishing Communities". *Anthropological Records* Vol. 21, N° 2. 206-229.

HARE, Isabela

- 1993 "La pesca artesanal en el Perú". Tesis de Bachillerato en Antropología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

HANN, Chris y Keith HART

- 2012 *Economic Anthropology. History, Ethnography, Critique*. Cambridge: Polity Press.

HART, Keith

- 2006 "Bureaucratic Form and the Informal Economy". En Guha-Khasnobis, Basudeb, Ravi Kanbur y Elinor Ostrom (editores). *Linking the Formal and the Informal Economy. Concepts and Policies*. New York: Oxford University Press.

HECK, Carmen (coordinadora)

- 2014 La realidad de la minería ilegal en países amazónicos. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Disponible en: http://www.spda.org.pe/?wpfb_dl=414.

HELMREICH, Stefan

- 2009 *Alien Ocean. Anthropological Voyages in Microbial Seas*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

- 2012 I Censo Nacional de la Pesca Artesanal del Ámbito Marítimo 2012. Resultados generales.

MARINA DE GUERRA DEL PERÚ

- 1996 “Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas, fluviales y lacustres”. 7 de junio.
2001 “Decreto Supremo 028-2001. Reglamento de la Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres”. 2 de junio.

MARTÍNEZ, Esperanza y Eduardo PÉREZ

- 2008 Informe sobre la situación de la pesca artesanal y posibilidades de aplicación del extensionismo pesquero en las comunidades de pescadores artesanales del norte del Perú. Disponible en: <http://www.futurosostenible.org/pdf/informe%20final%20misi%F3n%20extensionismo%20pesquero%20norte%20de%20per%FA%20..pdf>.

MUJICA, Jaris

- 2008 *El mercado negro (y las estrategias informales de acceso a la telefonía móvil)*. Lima: IEP y SUR - Casa de Estudios del Socialismo.

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

- 1992 “Decreto Ley N° 25977. Ley General de la Pesca”. 21 de diciembre.
2001a “Decreto Supremo N° 12-2001. Reglamento de la Ley General de la Pesca”. 13 de marzo.
2001b “Resolución Ministerial N° 209-2001. Relación de tallas mínimas de captura y tolerancia máxima de ejemplares juveniles de peces marinos e invertebrados. 26 de junio.
2012 “Resolución Ministerial N° 343-2012 - PRODUCE. Reglamentación sobre funciones del Ministerio de Producción”. 23 de julio.
2013a Resolución Ministerial N° 317-2013. Suspenden actividades extractivas del recurso caballa en área del dominio marítimo”. 23 de octubre.
2013b “Decreto Supremo N° 008-2013. Aprobación del Reglamento del Programa de Vigilancia y Control de las Actividades Pesqueras y Acuícolas en el Ámbito Nacional”. 25 y 28 de octubre.
2014 “Resolución Directoral N° 011-2014. Aprueban directivas de la Dirección General de Supervisión y Fiscalización”. 5 de mayo.

OCAMPO-READER, Constanza

- 2011 “‘El mar no termina en la arena’: heterogeneidad, identidad y género en familias de pescadores artesanales”. *Debate Agrario* No. 45. 71-89.

PAREDES, Carlos

- 2013 *¿Atrapados en la red? La reforma y el futuro de la pesca en el Perú*. Lima: Universidad San Martín de Porres.

PALACIOS, Diego

- 2015 Lógicas políticas locales y estatales en la costa norte del Perú: interacciones y disputas en torno al control del espacio marítimo y la regulación de la pesca artesanal en la caleta de Yacila. Tesis de Licenciatura en Antropología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

REVESZ, Bruno y Julio OLIDEN

- 2012 “Piura: transformación del territorio regional”. En Asensio, Raúl, Fernando Eguren, Manuel Ruiz (editores). *SEPIA XIV. Perú: el problema agrario en debate*. Piura.

ROMERO, Eduardo

- 2014 “Industria de madera y redes de poder regional en Loreto”. *Revista Argumentos*, Año 8, N° 2. Disponible en: http://revistaargumentos.iep.org.pe/wp-content/uploads/2014/12/romero_julio2014.pdf.

ROSPIGLIOSI, Fernando, Cecilia BLONDET y José Antonio LLOREÑS (editores)

- 2004 *El consumo tradicional de la hoja de coca en el Perú*. Lima: IEP.

SABELLA, James Carmen

- 1974 *The Fishermen of Caleta San Pablo*. Cornell University.
1978 “Pescadores precarios: modernización tecnológica y cambio social”. *América Indígena* Vol. XXXVIII, N° 1. 177-191.

SUEIRO, Juan Carlos, Astrid Cornejo y Paula Castro

- 2005 *La zona costera peruana: recursos, usos y gestión*. Lima: CooperAcción.

URRUNAGA, Julia *et al.*

- 2012 *La máquina lavadora. Cómo el fraude y la corrupción en el sistema de concesiones están destruyendo el futuro de los bosques en el Perú*. Environmental Investigation Agency. Disponible en: https://laundersingmachine.files.wordpress.com/2012/04/spanish_report_eia_final2.pdf.

ZAPATA, Antonio y Juan Carlos SUEIRO

- 1999 *Naturaleza y política: el gobierno y el fenómeno del niño en el Perú, 1997-1998*. Lima: IEP y CooperAcción.

ESTRATEGIAS DEL ESTADO PERUANO FRENTE A LAS DINÁMICAS INFORMALES E ILEGALES: LA EXTRACCIÓN DE ORO ALUVIAL EN LA AMAZONÍA SUR

Donaldo Pinedo

INTRODUCCIÓN

Las actividades extractivas ilegales e informales constituyen para los estados modernos un problema incómodo. Las razones son varias. En términos sociales, la trata de personas y formas de trabajo inhumanas. En el ámbito económico, la evasión de impuestos para el fisco y la práctica del contrabando. En el campo ambiental, la deforestación de grandes extensiones de bosque, la contaminación de los ríos y la desaparición de especies forestales de alto valor. Todas estas razones han sido presentadas por las entidades del Estado y por diversas investigaciones como impactos negativos y como vicios perniciosos del sistema de mercado (Bedoya 2007, Brack 2011). De hecho lo son, pero a nuestro parecer ese no es el problema. Identificar las fallas del sistema y plantear estrategias para corregirlas nos parece pertinente, pero el asunto primordial es cómo se interpretan las causas y el desarrollo de estas fallas, y a partir de ello qué estrategias se ponen en marcha para corregirlas. Dos preguntas caen por su propio peso: ¿cómo interpreta el Estado peruano el desarrollo de las actividades informales e ilegales de la extracción de oro aluvial en la Amazonía sur peruana? y ¿cuáles son las estrategias del Estado peruano para acabar con esta actividad?

Planteamos que el Estado ha interpretado las actividades extractivas informales e ilegales como un conjunto de prácticas desreguladas y desordenadas, llevadas a cabo por grupos sociales conformados por “provincianos” e “indígenas” que generan efectos perniciosos de largo alcance para la economía

y el medioambiente amazónico. Desde este punto de vista, el modo de corregir el problema fue el siguiente: el Estado puso en marcha una estrategia legal-normativa y otra confrontacional-violenta. La primera intentó ordenar y regular el sistema legal y los procedimientos prácticos de la extracción oro en el corto plazo, mientras que la segunda destruyó, mediante operaciones militares sistemáticas, las prácticas ilegales e informales que no se habían rectificado en la primera etapa.

Para sustentar este planteamiento se llevó a cabo una investigación de campo (observaciones y entrevistas realizadas en julio de 2014) en el centro poblado de Boca Colorado, capital del distrito de Madre de Dios, provincia del Manu, departamento de Madre de Dios. La principal actividad económica que dinamiza este poblado es la extracción de oro aluvial. También se revisaron fuentes bibliográficas, informes y reportes periodísticos.

El documento presenta el siguiente orden: en primer lugar, se desarrolla un esbozo histórico de la presencia de las actividades económicas informales en la Amazonía peruana. Segundo, se describen las rutas que toman las actividades extractivas para convertirse en ilegales. En tercer término, se describen las características de la extracción de oro aluvial en Boca Colorado. En cuarto lugar, se analizan las estrategias que el Estado ha puesto en marcha para erradicar las actividades extractivas ilegales e informales, así como sus consecuencias. Finalmente, se presentan las conclusiones y la bibliografía.

I. ILEGALIDAD, INFORMALIDAD E INEQUIDAD EN EL CONTEXTO AMAZÓNICO

Históricamente, la extracción de recursos naturales en la Amazonía peruana estuvo siempre en los límites de la ley o fuera de esta. El Estado nunca tuvo pleno control de la situación. A partir de 1880, la Amazonía se convirtió en el objetivo primordial de un Estado-nación sustentado en una economía primaria exportadora. Empezó con el caucho, luego la agricultura extensiva y la ganadería, después la madera, el petróleo, el oro aluvial y el gas¹. ¿Será que durante este tiempo hubo normas que regularon la extracción de los recursos naturales de manera eficaz y sostenible? No podemos responder a esta pregunta de manera objetiva, aunque sí es evidente que la historia de la Amazonía está marcada por la explotación de sus recursos y de sus habitantes. La Amazonía siempre estuvo bajo el amparo de un Estado normativo, en el mejor de los casos, pero escasamente efectivo en la medida en que la ley no llegaba realmente a todo el territorio ni a todos los peruanos por igual. El Estado en el Perú es más chico que la sociedad y que el territorio peruano en el que ejerce su jurisdicción².

Aunque chico, el Estado promovió la colonización de un territorio extenso y desconocido para él. En la década del cuarenta del siglo pasado y especialmente en los ochenta, una gran cantidad de inmigrantes de origen altoandino se desplaza hacia la selva alta. Su motivación fue apropiarse o utilizar grandes extensiones de tierra para desarrollar agricultura comercial o extracción de recursos naturales valiosos para el mercado. Empezaron las eras del café, del cacao, de la coca, del achiote y, enseguida, las de la madera y el oro aluvial. Con una regulación normativa general y la inasistencia de los poderes del Estado, es difícil pensar que las actividades económicas se hayan enmarcado dentro de la ley. Así que la informalidad y la ilegalidad no son recientes; son procesos históricamente contruidos y promovidos, en gran medida, por el mismo Estado.

1 Para la historia de la Amazonía peruana y su relación con los procesos económico-productivos, ver los libros de San Román y Álvarez (1984).

2 Aquí me apoyo en las ideas de Sinesio López (2011).

Nos queda más o menos clara la idea de que el Estado peruano —especialmente durante la década de 1980— promovió la migración hacia la Amazonía y la explotación de sus recursos sin haber proveído a los inmigrantes (indígenas quechuas altoandinos) de condiciones mínimas de salud, educación, territorio, capacitación económica o de cualquier otro recurso o iniciativa pública que les permita desenvolverse de manera adecuada y eficiente. Nada de ello existió en los lugares de destino. Fue así que los “colonos” se acomodaron al nuevo espacio con sus propias normas, aunque bajo el sometimiento de una estructura económica socialmente jerarquizada que permitía la permanencia del patrón y de sus aliados en la cúspide. El Estado y sus instituciones llegaron mucho después. Paulatinamente se instalaron municipalidades, comisarías y bancos, en parte para ordenar la producción y el crecimiento de las urbes amazónicas. También se construyeron escuelas y postas médicas para atender a las nuevas élites urbanas. Pero los sistemas subalternos basados en la esclavitud, la informalidad, la ilegalidad y la corrupción ya estaban instaurados y seguirían en funcionamiento. Así también continuaron las inequidades en el acceso a la salud, la educación y el territorio, tanto en detrimento de los indígenas inmigrantes como de los originarios.

Ya en 1984 el Padre dominico Ricardo Álvarez había develado el pernicioso funcionamiento del sistema económico extractivo en la Amazonía: la fuerza de trabajo indígena no solo fue “la punta de lanza” del desarrollo de la actividad, sino que además constituyó su base social, la que presentaba condiciones de esclavitud, explotación y extrema pobreza. Su condición étnica había determinado su posición socioeconómica en la escala productiva. Fue un sistema infalible y efectivo en tanto dinamizó el crecimiento económico, pero a la vez altamente nocivo para la condición humana del indígena.

De esta forma, la extracción de oro y madera, además de realizarse en un contexto informal e ilegal, se puso en marcha gracias a un componente étnico-social de base que presenta una serie de inequidades educativas, salubres, territoriales y económicas.

II. DIFERENCIAS ENTRE ECONOMÍA INFORMAL E ILEGAL

Según Feige, bajo el término genérico de *economía subterránea* se agrupan cuatro subformas de economía. A nosotros nos interesa citar solo la primera y la última: 1) La economía ilegal, que abarca la producción y distribución de bienes y servicios prohibidos por la ley. Comprende actividades como el narcotráfico, la prostitución y los juegos de azar ilegales. 4) La economía informal, que abarca actividades económicas que hacen caso omiso del costo que supone el cumplimiento de las leyes y las normas administrativas que rigen las “relaciones de propiedad, el otorgamiento de licencias comerciales, los contratos de trabajo, los daños, el crédito financiero y los sistemas de seguridad social” y están excluidas de la protección de aquellas (Feige citado por Portes y Haller 2004: 10-11).

Las actividades ilícitas suponen la producción y comercialización de bienes, definidos en un lugar y un momento determinados como ilegales, mientras que en la mayoría de los casos las actividades informales están relacionadas con bienes lícitos. Castells y Portes (1989) trataron de aclarar esta diferencia: en las economías informales, el proceso de producción y distribución de los insumos puede ser ilícito, pero el producto final es lícito; mientras tanto, en las economías delictivas, tanto el proceso de producción y distribución como el producto final son ilícitos (Portes y Haller 2004: 11-12). Para el primer caso convendría utilizar como ejemplo la extracción de oro y madera que se realiza en la Amazonía peruana. Gran parte de la producción y distribución de estos recursos se realiza fuera de la ley, pero el producto final es de libre comercialización en los mercados; es decir, termina siendo un bien lícito. Para el segundo caso, el de la economía delictiva, se puede tomar el ejemplo de la hoja de coca destinada al narcotráfico, en que tanto la producción, la distribución, como el producto final son ilícitos o ilegales.

Sin embargo, para Durand (2015: 3 y 24), las actividades informales y delictivas tienen en común el hecho de desafiar la legalidad. Considera

que la diferencia entre una actividad formal, informal y delictiva reside en el nivel de transgresión que cada una manifiesta frente al orden. Por ejemplo, a mayor transgresión de las normas y las leyes, más cerca están las actividades económicas de convertirse en delictivas o ilegales. También aclara que la informalidad y la delictividad se diferencian tanto conceptual como empírica y políticamente. “El concepto de informalidad se define por negación: todo lo que no es formal y, agregamos de nuestra parte, no es abiertamente delictivo [...]. El concepto de delictividad tiene un contenido más claro, menos nebuloso o gris, porque no solo se trata de una actividad económica que opera sin autorización sino que se considera abiertamente violatoria de lo legal y socialmente establecido: se trata de actividades que están expresamente prohibidas y sobre las cuales no debería existir tolerancia al causar gran daño social, y en el caso de los espacios rurales, brutal daño ambiental” (Durand 2015: 40).

Para especificar un poco más las actividades informales, Portes, Castells y Benton (1989), proponen una clasificación funcional sobre la base de objetivos: “Tales actividades, definidas siempre como aquellas que se producen fuera del ámbito de la regulación del Estado, pueden tener por objeto, en primer lugar, la supervivencia de una persona o de un hogar a través de la producción directa con fines de subsistencia o de la mera venta de bienes y servicios en el mercado. En segundo lugar, pueden estar orientadas a mejorar la flexibilidad de la gestión y reducir los costos laborales de las empresas del sector formal a través de la contratación ‘fuera de plantilla’ y la subcontratación de empresarios informales. En tercer lugar, pueden estar organizadas por pequeñas empresas con el objeto de acumular capital, aprovechando las relaciones de solidaridad que puedan existir entre ellas, la mayor flexibilidad y los menores costos. Estos tres tipos se denominan, respectivamente, economías informales de supervivencia, explotación dependiente y crecimiento” (Citado por Portes y Haller 2004: 12-13).

Consideramos que la extracción del oro aluvial en Madre de Dios es una economía informal en crecimiento que, llegada a un punto de gran acumulación económica y de impacto socioambiental (el caso de la “tía Goya”, la trata de personas y la deforestación), fue definida como ilícita o delictiva por el Estado peruano dada la necesidad de su control y regulación. No obstante, todo el peso de la ley en términos de normas e intervenciones se

concentró en las fuerzas productivas y redistributivas, y en menor medida en el producto final y en su comercialización.

Claramente, la diferencia entre economía ilegal e informal depende de la perspectiva y los intereses de los Estados-nación al momento de prohibir o permitir ciertas actividades. Una forma de producción considerada negativa o perniciosa para los intereses de la economía de mercado y de sus valores morales será una economía proscrita, prohibida, perseguida y punible, mientras que una producción no tan negativa puede ser tolerada por cuanto dinamiza el propio sistema y, con el tiempo, se prevé su formalización.

Bajo este “discernimiento libre”, el Estado peruano ha diferenciado la *minería ilegal* de la informal. La minería ilegal es la actividad que se realiza en espacios prohibidos como las riberas de ríos, lagunas, cabeceras de cuenca y las zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas. El uso de equipo y maquinaria pesada que no corresponde a la categoría de pequeña minería o minería artesanal es considerado como minería ilegal. El Decreto Legislativo N° 1105 define a los mineros ilegales como aquellos que no cumplen con las exigencias administrativas, técnicas, sociales y ambientales de ley, o que se realiza en zonas en donde esté prohibida. Por otro lado, la *minería informal* corresponde a aquellos operadores mineros que no son legales pero que iniciaron un proceso de formalización que culminó en abril del 2014, cumpliendo con las distintas etapas establecidas por el Estado. Además, los informales no operan en zonas prohibidas ni utilizan maquinaria que no corresponde a su categoría³.

Pero ¿cuál es el riesgo de transformar una actividad informal en una ilegal? Desde nuestro punto de vista, el Estado peruano ha proscrito una forma de hacer minería equiparándola a actividades ilícitas como el narcotráfico, la prostitución y los juegos de azar. Ha decidido cruzar la línea de lo informal, que es permitido y regulable, hacia lo ilegal o ilícito, que es prohibido y punible. ¿Por qué? Aparentemente la idea es regular u ordenar de manera inmediata una actividad incontrolable para un Estado históricamente ausente.

La forma de hacerlo es criminalizando la actividad —y por ende a los grupos sociales que la llevan a cabo—, y así justificar la acción de las fuerzas militares en un proceso que se denominó “las interdicciones”. La minería, al ser ilegal, no solo es una forma prohibida de hacer dinero, sino que además se ha convertido en un objetivo militar.

Para Portes y Haller (42-43), la paradoja de todo esto es que “la economía informal generalmente tiene varios efectos positivos para el Estado, o sea, la propia institución encargada de su eliminación. [...] En los países menos desarrollados, donde la legislación que protege a los trabajadores a menudo es mucho más avanzada que la capacidad de la economía formal para asegurar el pleno empleo, la empresa informal tiene una doble función. En primer lugar, emplea y proporciona un ingreso a un segmento importante de la población que de otra manera se vería privado de cualquier medio de subsistencia. En estos países, el ‘colchón’ constituido por la economía informal puede representar la diferencia entre cierta tranquilidad social y una agitación política permanente. Por el contrario, una actitud demasiado represiva [como tildarla de ilegal para abrir paso a las interdicciones] contribuiría a eliminar el ‘colchón’ que constituyen las actividades informales o, lo que es peor, puede impulsarlas a esconderse aun más, privando a las autoridades de todo tipo de control e información sobre ellas”.

III. LA RUTA DE LA “ILEGALIDAD”

Hay dos formas de visualizar el punto de inicio de la extracción “ilegal” de recursos naturales. La primera y la más común es empezar desde la base, con el peón extractor, quien luego de sacar el oro empieza a quebrar los procedimientos legales, hasta llegar al consumidor final, pasando por una amplia gama de intermediarios⁴. Este punto de partida ha satanizado al peón extractor hasta convertirlo en un paria del estado de derecho y de la economía de mercado. Pero no es tan simple. Hay que ver el contexto, el marco general en que se desarrolla la actividad extractiva, aunque sin perder de vista el grado de responsabilidad del peón.

Por ello sugerimos explorar la segunda forma. Esta empezaría en la demanda, es decir, en un gran número de consumidores nacionales y extranjeros, quienes, ávidos de oro, promueven directa o indirectamente las prácticas ilegales hasta satisfacer sus requerimientos, pasando por una serie de intermediarios. Alvarez y Mitchell (2015) consideran que el aumento de la producción mundial de oro se debe al consumo personal (de joyas, por ejemplo), particularmente en China e India, y a la incertidumbre en los mercados financieros globales (se prefiere comprar oro dada la inestabilidad del dólar y del euro). Este aumento de la demanda en los últimos trece años ha ido acompañado en un aumento dramático en el precio, de US\$ 250 la onza en el 2000 a US\$ 1300 en el 2013. Este aumento de la demanda mundial y del precio del oro han estimulado nuevas actividades de extracción por parte de empresas multinacionales y los mineros de oro a pequeña escala en todo el mundo, incluidas zonas que antes no eran rentables para la minería, como los depósitos de bajo grado en los bosques tropicales.

Desde esta perspectiva el peón, el último en la cadena, no genera las prácticas informales, sino que las reproduce dentro de un sistema económico neoliberal que permite todo tipo de procedimientos –en este caso para los exportadores legales– con tal de satisfacer la demanda.

⁴ Un ejemplo de esta perspectiva se refleja claramente en el post titulado “Especial de minería ilegal: ¿cómo nace el oro ilícito?”, del Ministerio del Ambiente. Ver: <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/especial-de-mineria-ilegal-como-nace-el-oro-ilicito/>.

El problema surge cuando todos los implicados en la cadena productiva quieren reducir al mínimo sus costos de producción entrando al terreno informal o ilegal. De esta forma evitan impuestos, regalías, permisos de funcionamiento, derechos laborales, bonificaciones, vías de servidumbre, compensaciones y remediaciones ambientales. En vez de ello, prefieren engrosar las filas de la corrupción administrativa del Estado a través de las coimas y sobornos. En efecto, las ganancias se optimizan, pero con altos costos sociales y ambientales.

Entonces, el punto de partida de la informalidad es un masivo grupo de consumidores a los que no les importa la procedencia ni las circunstancias en que se obtuvo el recurso mientras puedan satisfacer sus necesidades⁵. Estos consumidores irresponsables están sobre todo en Suiza, Canadá y Estados Unidos para el caso del oro⁶. Aquí entran en escena los intermediarios, conformados por una cadena jerarquizada y diversificada de grandes, medianos y pequeños empresarios que pueden o no ser parte del sistema formal⁷. Las empresas de más jerarquía y mayoritariamente legales, las que exportan el recurso, se instalan en Lima o en el extranjero, y desde allí crean toda una red de proveedores en las capitales provinciales, en los distritos y en las localidades donde se extrae el recurso, hasta llegar al peón extractor.

Luego de que los peones recogen la arenilla donde está el oro, el jefe de la cuadrilla de extractores concentra el material en su campamento. Aquí empieza el tratamiento químico (amalgamación y quemado) para separar el oro de otras sustancias. Los gramos obtenidos se venden en el poblado

5 Esta posición es relativa, pues en la actualidad hay un movimiento de productores y consumidores que exige al mercado no solo calidad, sino también estándares socioambientales justos y sostenibles.

6 Esta información, proporcionada por la Asociación de Exportadores del Perú (ADEX), corresponde al período enero - noviembre de 2014.

7 Durante el año 2014, la SUNAT (Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria) incautó 500 kilos de oro ilegal. Según dijo Tania Quispe, la jefa de este organismo, con estos operativos se redujeron las exportaciones de oro ilegal que salen del país de manera formal. Ver la noticia en: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=27972>.

cercano, donde hay una gran cantidad de recopiladores. De allí, el oro se transporta hasta las plantas de tratamiento de Nazca (Ica) y Chala (Arequipa). En estos lugares se ha confirmado la existencia de al menos cuarenta procesadoras que estarían operando al margen de la ley. Algunas de estas, tras efectuar una operación de compra de oro, cambian de razón social para burlar el pago de impuestos. En otros casos, estas plantas aparentemente legales reciben y procesan oro ilegal proveniente de Puno, Cusco, Arequipa y Madre de Dios principalmente, y lo venden a terceros como si fueran operaciones legales, es decir, lavan el oro. En otros casos, aparecen como si fueran procesadoras legales con razón social, pero en la práctica solo reciben el oro para venderlo. Además de las procesadoras, en esa zona operan también al menos doscientos quimbaletes, centros artesanales que procesan el oro en menor cantidad para ser repartido entre el mercado negro y las plantas de minerales de Nazca y Chala. Gran parte del preciado metal se embarca al exterior por vía aérea. Con las interdicciones que llevó a cabo el gobierno peruano y el aumento de los controles aduaneros, se descubrió que el oro ilegal de Madre de Dios se traslada en “hormigas humanas” hacia Bolivia (Muñoz 2014, Castilla 2014, MINAM 2014, Gestión 2014).

IV. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA EXTRACCIÓN DE ORO ALUVIAL EN BOCA COLORADO

El departamento de Madre de Dios está ubicado en el suroriente peruano, en la frontera con Brasil. Su territorio presenta dos zonas geográficas: la selva alta y la selva baja.

Madre de Dios es el departamento menos poblado y uno de los más extensos del Perú (1,17 habitantes por km²). Su ritmo de crecimiento poblacional ha sido, sin embargo, bastante elevado. Entre 1981 y 1993 creció a un altísimo ritmo anual de 5,7%. La capital departamental, Puerto Maldonado, que a mediados del año 2002 contaba con 46 700 habitantes, fue la ciudad peruana que tuvo el más alto crecimiento en el período comprendido entre los censos de 1981 y 1993: 7,8% al año (PEISA 2003: 24).

Madre de Dios es un destino que, entre 1988 y 1993, buscaron 12 347 inmigrantes. El principal contingente provino del Cusco (casi 7000). Existe también una gran migración periódica y de corta duración, especialmente para trabajar en los lavaderos de oro y en la extracción de madera (PEISA 2003: 25).

El PBI departamental tiene como pilar la minería, que representa el 46,5% del mismo. La minería se limita a la explotación del oro depositado en las arenas de los ríos o los cauces antiguos de estos. La extracción intensiva de este recurso empezó en los años setenta del siglo XX (exceptuando la presencia de la Inca Mining Company, de finales del siglo XIX), cuando se produjo un aumento espectacular del precio internacional del oro. A mediados de la década de 1980, la explotación del oro llegó a dar ocupación a más de la mitad de la PEA departamental (PEISA 2003: 38).

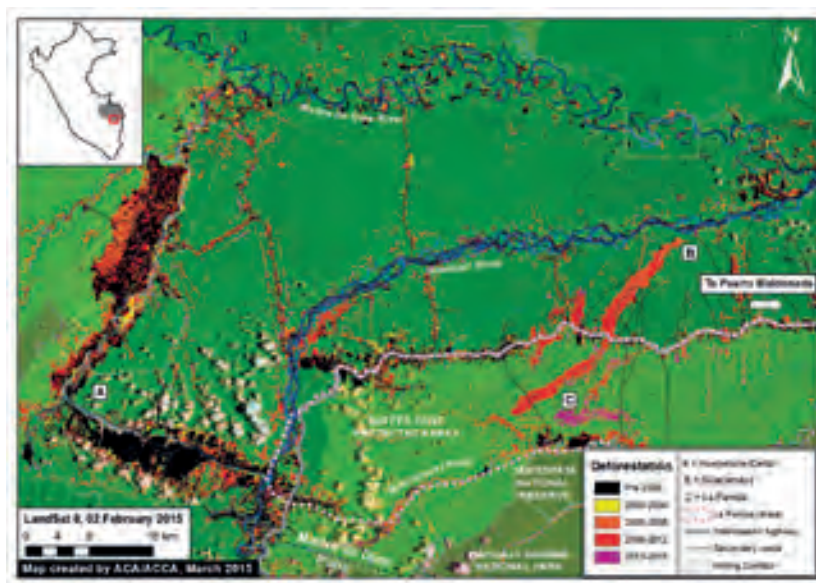
Para Ortiz (2012: 6-9), sobre la base de datos proporcionados por el Ministerio de Energía y Minas (MEM 2009), casi la totalidad de la producción de oro en Madre de Dios es ilegal. El año 2011 la producción no registrada de oro fue de más de un millón de onzas (32 toneladas).

El desarrollo de la minería ilegal está en proporción al incremento del precio del oro en los mercados internacionales. Actualmente se calcula que de los cinco millones de onzas que exporta el Perú anualmente, más de un millón

(22% aproximadamente) corresponden a la minería ilegal. Esta actividad ilícita genera anualmente utilidades por US\$ 1000 millones y evade impuestos por US\$ 305 millones, según estimaciones de Macroconsult. Lo más preocupante es que hoy en día el valor de las exportaciones de oro ilegal supera al del narcotráfico⁸.

Mapa 1

Deforestación en el corredor minero de Madre de Dios desde 2000 hasta 2015



El color verde indica cobertura forestal. El color negro indica las áreas que fueron deforestadas hasta el año 2000. Los colores amarillo, naranja y rojo indican áreas que fueron deforestadas entre los años 2000 y 2012. Cada color cubre un período de cuatro años. El color púrpura indica las áreas que fueron deforestadas entre enero de 2013 y febrero de 2015. Basado en análisis de imágenes Landsat que utilizan el *software* de monitoreo forestal CLASlite.

http://infoamazonia.org/wp-content/uploads/2015/04/2015_MDD_MAAP_a1_v6_rose1-1500x1062.jpg.

8 Extraído de <http://www.minam.gob.pe/mineriailegal/una-historia-de-devastacion>. Fecha de consulta: 29/09/2014.

Según Brack *et al.* (2011: 19), en Madre de Dios, los mineros inicialmente explotaban los yacimientos auríferos en suelos aluviales con métodos manuales artesanales, como lampas, canaletas y bateas. Con el transcurrir del tiempo, los métodos de extracción del oro se han ido sofisticando, lo que ha permitido incrementar los volúmenes extraídos y, desde luego, la rápida degradación del medio ambiente debido a la contaminación con mercurio, hidrocarburos y otros desechos, la deforestación masiva, la compactación del suelo, etc. Hoy utilizan equipos pesados como dragas, arrastre y carancheras; en las terrazas aluviales, luego de talar el bosque, utilizan el método de la “chupadera”, con ayuda, en ocasiones, de camiones y cargadores frontales o “shute”.

Según un reciente estudio de Asner *et al.* (2013), la deforestación por causa de la minería aurífera en esta región se incrementó de 10 000 hectáreas en el año 2000 a 50 000 en el 2012. Esta deforestación se concentra principalmente en dos áreas: Huepetuhe / Delta-1 y Guacamayo (puntos A y B en el mapa 1). Más recientemente, la deforestación se ha desplazado en gran parte al sector de La Pampa (punto C en el mapa). Este cambio es particularmente importante, ya que La Pampa se encuentra fuera del corredor minero y dentro de la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata. Utilizando CLASlite se han detectado 1711 ha de deforestación en La Pampa entre los años 2013 y 2015.

Sin embargo, para medir las consecuencias ambientales de la minería aluvial hay que diferenciar tres aspectos: la condición legal de los extractores (que pueden ser informales o ilegales), la intensidad de la explotación que se lleva a cabo en cada zona y la categoría de los mineros (pequeña, mediana o gran minería). Por ejemplo, en la localidad de Huepetuhe la explotación de oro es intensiva e ilegal, porque altera gradualmente los cursos de agua de forma irreparable y opera con maquinarias pesadas tipo dragas; en cambio, en la localidad de Boca Colorado predomina la minería informal en la categoría de pequeña y mediana. Evidentemente, las técnicas de extracción de oro de la pequeña minería (palas, picos y carretillas) y la mediana (balsa gringo, balsa catillo, caranchera y traca) producen menos contaminación ambiental que la gran minería (dragas), siempre y cuando su actividad no sea intensiva y cumplan con las regulaciones ambientales dadas por el Estado.

La Villa de Boca Colorado, capital del distrito de Madre de Dios, se encuentra en la confluencia de los ríos Colorado y Madre de Dios, a 240 m.s.n.m. Hasta el año 2007, el poblado tenía alrededor de 1500 habitantes (INEI 2007). Prácticamente todas las actividades de la Villa están relacionadas directa o indirectamente con la extracción de oro. La calle principal, que es una continuación de la carretera de acceso, conecta la Plaza de Armas con el puerto, y en el trayecto se puede apreciar un sinnúmero de viviendas confundidas con negocios de compra y venta de oro, ferreterías, tiendas de abarrotes, restaurantes, hostales, cabinas de teléfono, talleres de mecánica y servicios de transporte terrestre y fluvial. Todo un poblado dedicado al oro (Pinedo y Calsina 2014: 59-63).

Cuando realizamos nuestra visita a Boca Colorado, la minería ilegal había “desaparecido” (más bien diríamos que estaba en suspenso) debido a las interdicciones o intervenciones militares llevadas a cabo por el gobierno. Algunos pobladores nos dijeron que los ilegales habían escondido sus maquinarias en el bosque y que las volverían a sacar apenas terminaran las interdicciones, que solo estaban esperando el momento adecuado para volver a operar (Pinedo y Calsina 2014: 75-79).

Para tener una idea de la condición social y la procedencia de los mineros de Boca Colorado, se puede poner un ejemplo: el alcalde del distrito es natural del departamento de Apurímac y es bilingüe quechua - castellano. Llegó a la Villa hace más de veinticinco años atraído por la minería. Su caso se asemeja a los demás, aunque con algunas variantes, como el lugar de procedencia y el rango de edad. Algunos vienen de Cusco, de Puno e incluso de Lima, y hay mayor presencia de jóvenes de entre dieciséis y veinticinco años. La situación que no cambia es que todos provienen de los sectores rurales del país y tienen como lengua materna un idioma indígena.

También se debe diferenciar una élite rural extractiva, conformada por los dueños de las concesiones mineras o de las maquinarias. Estos emplean a jóvenes que provienen de diversas partes del ámbito rural peruano que llegan atraídos por los altos beneficios económicos.

V. LAS ESTRATEGIAS DEL ESTADO PERUANO FRENTE A LA MINERÍA INFORMAL/ILEGAL EN MADRE DE DIOS: REGULACIONES SIN RESULTADOS Y UNA GUERRA SIN ENEMIGOS

Planteamos que el Estado determinó dos estrategias para controlar o contener el avance de la minería ilegal e informal: una legal-normativa y otra confrontacional-violenta.

Valencia (2014: 75-158) distingue cinco períodos de intervención del Estado en este aspecto. Cada uno presenta diferentes tendencias, sea hacia el ordenamiento y la promoción de la actividad extractiva o hacia su contención. El período que nos interesa comprende los años 2010-2013, porque en ellos se crean las condiciones políticas y legales para poner en marcha la estrategia confrontacional-violenta del Estado, más conocida como “las interdicciones”. En febrero de 2010, durante el gobierno de Alan García, se emitió el Decreto de Urgencia 012-2010, que contemplaba tres medidas sustanciales:

1. La declaratoria de una zona de exclusión que prohíbe cualquier tipo de minería artesanal o pequeña (el decreto no excluye la posibilidad de hacer mediana o gran minería) en dicha zona. Esta área comprende, entre otras, la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Natural Tambopata. Por otra parte, la zona permitida para la minería suma un área de 545 811 hectáreas.
2. La prohibición del desarrollo de minería en cauces y cuerpos de agua con dragas y equipos similares.
3. La creación de las figuras de “minería ilegal” e “informal” y la disposición de una serie de medidas para abordar cada una de ellas. La más importante, para el caso de la minería ilegal, el desarrollo de acciones de interdicción (Valencia 2014: 120).

Cabe destacar que dicho Decreto de Urgencia incluía la necesidad de que el Estado hiciera más efectiva su presencia en la zona a través de medidas para salvaguardar la salud de la población y para que la minería se desarrolle de manera sostenible y en armonía con otras actividades.

Pero esta consideración quedó en el plano enunciativo, pues en adelante el gobierno priorizó las estrategias confrontacionales. Esto se confirmó en febrero de 2011, cuando el Ejecutivo estableció, por primera vez, mediante el Decreto de Urgencia 007-2011, medidas que contemplaban la destrucción de la maquinaria de aquellos mineros que estaban operando fuera de la ley. Con estos cambios, el gobierno inició la interdicción en Madre de Dios.

Para Valencia (2014: 127), las interdicciones generaron problemas de coordinación y conflictos dentro del propio Ejecutivo (sobre todo entre el MEM y el MINAM) y restaron legitimidad al proceso de construcción de una nueva Política Nacional de Formalización.

En noviembre de 2011, estando ya en el gobierno Ollanta Humala, el Ministerio del Interior realizó una serie de operativos que anunciaban la preferencia por el uso de la fuerza pública para resolver el problema de la minería informal e ilegal. Las interdicciones se iniciaron en la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Natural Tambopata, un área protegida en la que algunos mineros habían logrado considerables avances en su proceso de formalización, en tanto tenían derechos de posesión mucho antes de haberse creado la Reserva (Valencia 2014: 134).

A partir de diciembre de 2011, la estrategia prohibitiva y confrontacional del gobierno tomó más cuerpo. Valencia (137) indica que el Ejecutivo mostró una clara preferencia por abordar el tema del ordenamiento minero desde una perspectiva que hacía énfasis en la dimensión “ilegal” antes que “informal” del problema. Esto se reflejó en la Ley 29815, mediante la cual el Poder Legislativo delegaba al Ejecutivo la facultad de legislar en materia de minería ilegal por un lapso de 120 días. En los siguientes cuatro meses se dictaron las principales normas (nueve decretos legislativos y un decreto supremo) que han servido de pilar al proceso de ordenamiento de la minería.

De los nueve decretos legislativos emitidos en el marco de la Ley 29815, solo dos (DL 1100 y DL 1105) hacían referencia a las acciones y responsabilidades del Estado para facilitar el proceso de formalización. Los demás se concentraban en las medidas y estrategias para perseguir delitos de minería ilegal. El Estado necesitaba definir de manera clara y precisa el término “ilegal” para poner en marcha sus políticas de formalización e interdicción. Esto se logró

en el Decreto Legislativo 1105. A partir de entonces, eran interdictables no solamente los mineros que operaban en zonas prohibidas para la minería, sino también aquellos que, operando en la zona permitida, seguían trabajando en riberas y cauces de ríos. Por tanto, esta definición comprometía también a todos aquellos mineros que desde el 2002 habían iniciado procesos de formalización y que hasta antes del 2010 habían estado operando en tales zonas. La opción de formalización que dicha definición de ilegalidad daba a estos mineros implicaba su traslado al bosque, dentro de los márgenes de su concesión, para extraer el oro. Sin embargo, esta opción planteaba un reto adicional: obtener el permiso de desbosque. Dicho permiso debía ser autorizado por la entidad sectorial correspondiente. Hasta el 2014, sin embargo, este era un paso que no tenía procedimientos claros para su cumplimiento (Valencia 2014: 138-141).

El gobierno de Ollanta Humala se inició con una clara estrategia de “choque” hacia la minería ilegal, pero a partir de marzo de 2012 dio un nuevo impulso al proceso de formalización. Este establecía los siguientes pasos específicos:

1. Presentación de una declaración de compromiso (DC).
2. Acreditación de titularidad, contrato de cesión, acuerdo o contrato de explotación sobre la concesión minera.
3. Acreditación de propiedad o autorización de uso del terreno superficial.
4. Autorización de uso de aguas.
5. Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC).
6. Autorización para inicio/reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio de minerales (Valencia 2014: 141).

En Boca Colorado, los mineros informales están en proceso de formalización; es decir, han presentado todos los documentos solicitados y adecúan sus prácticas según las regulaciones ambientales. Un ejemplo de esto se pudo apreciar en la concesión minera “Puerto Esperanza”, del señor Manuel Nina, en la que pudimos observar que se utilizaba el horno de retorta para recuperar el mercurio y que el proceso de “refogado” se realizaba fuera de los cuerpos de agua, en un lugar especialmente acondicionado. Así también se pudo apreciar un hueco de concreto para disponer los residuos contaminantes

(arenillas negras). La disposición de su campamento estaba en firme camino de cumplir con todas las regulaciones estipuladas por el Estado. Asimismo, el señor Nina nos comentó que él era la segunda persona en intervenir la zona, y que aún seguía sacando oro con el método de la caranchera. Puntualizó que la contaminación ambiental es mínima si se siguen las regulaciones correspondientes, y que no había efectos de deforestación como generalmente muestra la prensa y el gobierno. Para comprobarlo, nos mostró una ruma de piedras de tres metros de altura en donde habían crecido pequeños arbustos. Explicó que esa ruma era material sobrante luego del lavado del oro y que había sido remontado por el bosque en menos de tres años. Argumentó además que toda la cuenca de Boca Colorado ya ha sido explotada hace muchos años, pero que esto no se nota porque el bosque ha vuelto a crecer con el tiempo, así que el tema de la deforestación o devastación de la selva era más que nada una propaganda para acabar con la pequeña y mediana minería que lleva a cabo el pueblo.

Fue evidente la intención del señor Nina de formalizar su actividad y minimizar los daños al medioambiente. Es cierto que se puede cuestionar la convicción ambientalista de este minero informal, pues el impacto en el bosque es inminente en tanto la utilización de carancheras deja grandes pozas de barro y varias rumas de piedras y residuos. No hay tratamiento alguno, además, para recuperar el suelo y reducir la deforestación. El bosque se encarga de revegetar el área, pero deja de ser bosque prístino para convertirse en purna. No obstante, lo que no se puede discutir con el señor Nina es que no ha llegado a ser un minero formalizado a pesar de sus esfuerzos.

Nos parece que el fracaso del proceso de formalización fue crudamente revelado por el economista Hernando de Soto en su controversia con Manuel Pulgar Vidal. Este debate fue televisado por Radio Programas del Perú el 29 de noviembre de 2014⁹. Entre otros aspectos, De Soto dijo que en el Perú solo había cinco mineros formalizados. Meses después, en enero de 2015, la organización que dirige De Soto, el Instituto Libertad y Democracia (ILD) publicó una nota periodística en la que señalaba que, de setenta mil mineros,

9 Se puede ver el debate en <https://www.youtube.com/watch?v=A-x8qX01i9o#t=29>. Para leer la opinión de Marc Dourojeanni sobre el debate ir a <http://www.actualidadambiental.pe/?p=27796>.

se logró formalizar a siete, es decir el 0,0001%. También indicaba el costo de la llamada formalización: 1260 días y ochenta mil dólares¹⁰.

La Defensoría del Pueblo (2014: 7) indica que al cierre del Proceso de Formalización, en abril de 2014, únicamente siete, de las 58 835 declaraciones de compromiso que se encontraban vigentes en el Registro Nacional obtuvieron la autorización de inicio/reinicio de actividades, último paso del referido proceso. Luego de ocho meses, al 18 de diciembre del 2014, pasaron de siete a dieciséis las autorizaciones de inicio/reinicio otorgadas, que beneficiaban a 631 mineros informales.

Sin embargo, los datos de Valencia (2014: 142) para el caso de Madre de Dios son contundentes: “Los resultados del proceso de formalización al 19 de abril del 2014 (fecha de conclusión del proceso de formalización hasta el paso 5 indicado más arriba) muestran avances limitados, que se expresan no solo en la ausencia de mineros formalizados en Madre de Dios al cabo de dos años de iniciado el proceso, sino también en el limitado número de mineros que han llegado hasta el quinto paso. Solo 278 de los 4893 mineros con DC han presentado IGAC (el 6% de los mineros en formalización), y a abril del 2014 ninguno de estos IGAC ha sido aprobado por no haber absuelto alguno de los pasos previos (2 o 3)”.

El expresidente de la Federación Minera de Madre de Dios (FEDEMIN), hoy presidente de la Región, Luis Otsuca, señaló en una entrevista periodística que hasta ahora no hay ningún minero formalizado, pues muchos aspectos no están claros y entrampan el proceso, lo que provoca que la mayoría se quede en el primer paso, que es la declaración de compromiso en la que

10 La nota está disponible en http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2015/01/elcomercio_2015-01-28_p07.pdf. Para Valencia y Benavides, el debate sobre la formalización no debe centrarse únicamente en el número de mineros formalizados, sino además en los factores políticos externos e internos que influyen en el problema, como por ejemplo la superposición del uso de la tierra por varios actores al mismo tiempo (mineros, forestales, agricultores, promotores de turismo, etc.), un problema creado por el mismo Estado y aún irresuelto. Por su parte, la Defensoría del Pueblo (2014: 7) considera que un balance únicamente cuantitativo podría llevarnos a concluir que la política emprendida por el Estado desde el año 2012 en materia de formalización minera no ha dado resultados, por ello es necesario destacar los avances a nivel normativo y de implementación de procedimientos administrativos que se han producido para este fin.

el minero expresa su voluntad de acogerse a este proceso. El asesor legal de FEDEMIN, Eduardo Salhuana, sostuvo que los mineros informales tienen dos prohibiciones que anulan todo intento por formalizarse: la explotación en los cursos del agua y el uso de las maquinarias. “Si la mayor parte del oro en Madre de Dios está en los ríos, ¿de qué estamos hablando? Además no podemos usar las maquinarias, pero no nos dicen qué tipo de herramientas podemos usar”, sostiene. Para Luis Otsuca el objetivo del gobierno “no es formalizar a los mineros, sino eliminar la actividad minera en Madre de Dios” (Ninahuanca 2014).

El padre Pablo Zabala, misionero dominico encargado de la Parroquia de Boca Colorado, considera que la gran tragedia es que “Ollanta dijo que los iba a formalizar, que iba a reflotar el Banco Minero y la tecnificación. Ahora se sienten traicionados por Ollanta. Bueno, para formalizar [la minería] el gobierno ha destinado dos ingenieros y un chofer. Si son treinta mil mineros, calcula que son tres mil los que han presentado su expediente, de esos habrán estudiado pues trescientos, ¿cuántos han aprobado?, pues ninguno, ninguno. Pero para destruir con las interdicciones ¿cuántos han metido? Miles, cinco mil policías, el Ejército, y helicópteros y bombas” (Declaraciones de Pablo Zabala en la radio Misiones Amazónicas, 13 de junio de 2014).

¿Cuáles fueron las razones para el fracaso del proceso de formalización? En concreto, nos parece que la intención del Estado por formalizar quedó ampliamente opacada por la gran complejidad de problemas de tipo histórico, social, normativo y territorial que confluyen en la actual coyuntura. La voluntad del Estado se ha evidenciado insuficiente, lo mismo que el tiempo y los recursos que destinó a este proceso. Esto se refleja en el escaso presupuesto y personal dedicado al ello, así como en los trámites requeridos, largos, engorrosos e ininteligibles¹¹. A esto se suma, del otro lado, la negativa de algunos mineros a formalizarse y los altos niveles de corrupción en el gobierno central y regional. Para Valencia (2014: 152-153), el problema reside en el excesivo centralismo capitalino, que ha impedido que los gobiernos regionales puedan tomar decisiones relevantes por una serie de limitaciones

11 La Defensoría del Pueblo (2013: 153-158) identificó varios puntos críticos de los organismos del Estado encargados de luchar contra la minería informal e ilegal. El informe está disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/variados/2013/Informe-N-001-2013-DP-AMASPP-MA.pdf>.

de carácter burocrático y sectorial. En pocas palabras, el Estado peruano paulatinamente restringió las opciones legales y prácticas de extracción de oro aluvial a los mineros de Madre de Dios, sin proporcionarles una salida social, económica y ambientalmente sostenible. Optó, más bien, por la violencia militar a la espera de resultados inmediatos. El paquete de normas tendientes a la regulación de la minería no produjo ningún resultado.

Según la percepción de la gente de Boca Colorado, el gobierno quiere eliminar de la zona a los mineros locales para dar paso a actividades de explotación petrolera, dado que en el área se superpone el lote 76, concesionado a la empresa norteamericana Hunt Oil. La supuesta formalización y la premura con que se aplicaron las interdicciones en Madre de Dios habrían tenido el objetivo de “limpiar la zona” para el cómodo desenvolvimiento de las grandes empresas mineras y petroleras formales.

Las interdicciones entraron en vigencia en el año 2012, pero recién en el 2014 el gobierno aprobó la Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal, con el objetivo de erradicar los principales enclaves de la minería ilegal y reducir los delitos conexos, en articulación con las acciones de fiscalización, control y sanción administrativa desarrolladas por los organismos públicos competentes (Defensoría del Pueblo 2014: 165).

La entidad encargada de poner en marcha dicha Estrategia Nacional es la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través del Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería, Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental. Los sectores encargados de ejecutar las interdicciones son el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, La Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú y las Fuerzas Armadas (Defensoría del Pueblo 2014: 166-167).

Con este marco, hasta el mes de abril de 2014 se han ejecutado a nivel nacional 152 operativos de interdicción con participación de las fiscalías especializadas en materia ambiental. Según el Ministerio Público, solo en Madre de Dios se han llevado a cabo 96 operativos de interdicción en el período 2012-2014. Esta información difiere de la proporcionada por la Dirección Regional de Energía y Minas de Madre de Dios, que reporta en el mismo período 184 (Defensoría del Pueblo 2014: 169-170).

Como resultado de las acciones de interdicción ejecutadas durante el año 2013, se incautaron diversos bienes a los mineros: motores, bombas caseras, bombas de succión, bombas de inyección, balsas traca, motobombas, generadores de luz, camiones volquetes, retroexcavadoras, cargadores frontales, cargadores volquetes, etc. El 69% de estos bienes procede de Madre de Dios. Asimismo, se destruyó una serie de artículos. Solo en Madre de Dios, por ejemplo: 848 motores, 326 tolvas, 118 balsas-canoas, 25 motobombas, 5 chutes, 39 generadores eléctricos, 16 motosierras, 19 bombas de agua, 44 radiadores, 195 bombas de succión, 153 caballetes, 84 balsas traca, 74 cilindros de combustibles, 44 generadores de luz, 2182 galones de combustible, 7 grupos electrógenos, 1 compresora, 7 sarandas, 9 generadores, 87 balsas carancheras, 77 electrobombas, 36 bidones de combustible, 2 hornos refo-gados, 5 dragas, 1 rotor, 24 balsas gringo, 3 baterías, 2 pontones de madera y 1 traca electrónica (Defensoría del Pueblo 2014: 172-173).

Hemos querido mencionar en detalle los bienes destruidos para contraponer esta situación a otra posibilidad de acción al respecto. Para el padre Zabala, las interdicciones “han sido una locura, un disparate grande. ¿Qué ganamos con destruir un motor, una casa? ¿Qué se gana? ¿Qué ha ganado el país? ¿En qué tiene ventaja? Nada, más bien crear un poco el terror, la revancha, la angustia de la gente. A un delincuente se le juzga pero no se le quema su casa ¿no?... Yo digo a los que van a bombardear que aun contamina más una bomba de esas; ¿qué se saca con destruir un motor, una moto, un cargador frontal?, ni que a nuestro país le sobre plata, le sobre dinero. Además esas máquinas ni son de ellos, serán alquiladas, las han comprado a plazos. Habrá unos cuantos mineros poderosos, pero el pueblo como tal vive al día. Lo que sacan se lo gastan rápido. Para mí no sirve de nada eso de mostrar prepotencia del Ejército. Pero, con todo, la gente [el minero] ha callado, porque no son terroristas” (Entrevista realizada en la ciudad de Puerto Maldonado, el 08 de julio de 2014).

Respecto de la destrucción de los bienes incautados, el Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería, Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental ha informado a la Defensoría del Pueblo que vienen “trabajando en la elaboración de un protocolo que establezca una fórmula para darles un mejor destino, para que luego de su decomiso y/o incautación sean entregadas a las comunidades afectadas en beneficio de su población” (Defensoría del Pueblo 2014: 168). Pero esto aún no ha sucedido.

Todas estas normas y las consecuentes interdicciones han dejado una huella profunda en los mineros aluviales que trabajan en la cuenca del río Colorado. Durante las interdicciones, tanto Zabala como el obispo de Madre de Dios, Monseñor Francisco González Hernández, han jugado un rol importante en la defensa de los mineros informales y de sus derechos como ciudadanos peruanos. A mediados de junio de 2014, ambos llegaron al Congreso de la República a pedir que el gobierno cese los operativos de interdicción. Monseñor González señaló: “Vengo a denunciar para que esto no se dé más. Estamos ante un Estado que está cometiendo terror y acoso a una población que hoy está inerte, sin patrimonio, sin nada; temerosa y controlada por todos lugares. Creo que la interdicción tiene que acabar hoy mismo. En nombre de Dios que no siga con esto; no solo lo va destrozando a él sino a su gobierno”¹².

Consideramos que se tiene que evaluar el impacto de la violencia desatada por el gobierno no solo en el sentido ambiental, sino también en el social. La población intervenida denunció varios casos de violación de los derechos humanos; sin embargo, los medios de comunicación del país centraron su atención en las interdicciones y ponderaron sus resultados. Al parecer, la satanización de la minería ilegal (contaminación ambiental, riesgos en la salud y trata de personas) tuvo el efecto deseado en la opinión pública, pero se dejaron a un lado las condiciones sociales y el futuro de las personas que realizan directamente esta actividad. Antes de una salida pacífica, de inclusión social, el gobierno optó por una salida violenta, de destrucción e imposición.

12 Se puede leer la noticia en: <http://www.larepublica.pe/12-06-2014/obispo-de-madre-de-dios-denuncia-abusos-en-operativos-de-interdiccion>. Fecha de consulta: 02/02/2015.

VI. CONCLUSIONES

El Estado peruano ha intentado regular y controlar la minería informal a través de dos estrategias: una normativa y otra confrontacional-violenta. La primera, que consistió en la promulgación de diversas leyes y decretos y no tuvo el éxito deseado, sobre todo en Madre de Dios, donde no se registra ningún minero formal. La principal causa del fracaso fue la escasa decisión o voluntad del Estado para llevar a cabo una formalización amplia y eficiente, situación que se reflejó en procesos administrativos engorrosos, presupuesto insuficiente y decisiones centralizadas.

Paralelamente a la estrategia normativa, y sobre todo al vencer los plazos oficiales del proceso de formalización, se puso en marcha una operación militar contra los mineros informales e ilegales, que consistió en el bombardeo de maquinarias pesadas, intervención en poblados mineros y confiscación y destrucción de bienes productivos. Esta estrategia se planteó de forma sorpresiva, rápida y contundente para lograr resultados inmediatos como el abandono de la actividad y la “limpieza” del área. El resultado fue todo lo contrario. Mientras se producían las acciones de interdicción, los mineros informales/ilegales entraban en “reposo”, y cuando se iba la amenaza, gradualmente iniciaban su actividad hasta retomar el ritmo perdido. Pero más allá de los objetivos no alcanzados, el Estado demostró una lógica de represión y violencia dirigida a sectores populares (indígenas amazónicos e inmigrantes de origen quechua), que no representan una amenaza militar; es decir, no son guerrillas, delincuentes de alta peligrosidad ni narcoterroristas. Su única intención es tratar de participar de los beneficios de la economía extractiva desregulada, la que, en tanto tal, implica la realización de procedimientos nocivos para las personas y el ambiente.

Las actividades informales, antes puntas de lanza para la expansión de la economía peruana en la Amazonía y fuente de recursos para los sectores indígenas rurales, ahora, con las fluctuaciones al alza del precio del oro y de otras materias primas, se convierten en actividades incómodas o ilícitas para un Estado que privilegia cada vez más la extracción de los mismos recursos por parte de los grandes consorcios mineros y de hidrocarburos.

El Estado no ha querido reconocer sus responsabilidades históricas y estructurales; es decir, su ausencia permanente en la Amazonía y la incapacidad de proveer a sus pobladores alternativas económicas ambientalmente sostenibles y, desde luego, adecuados sistemas de salud, educación y acceso al territorio. Al no haber puesto atención a estas situaciones, sea de forma deliberada o no, las estrategias del Estado para solucionar el problema han develado la continuidad del centralismo colonialista y la exclusión socioeconómica de la que son objeto las poblaciones rurales e indígenas, que exigen una inserción justa y digna en el sistema de mercado.

BIBLIOGRAFÍA

ADEX (Asociación de Exportadores del Perú)

- 2015 “Estadísticas minería metálica”. Servicios e industrias. Boletín informativo elaborado por la Gerencia de Servicios e Industrias Extractivas de ADEX, Sector Minería No. 15. 3-7. Disponible en: <http://www.adexdatatrade.com/Boletines.aspx?g=7>.

ÁLVAREZ, Nora y Aide MITCHEL

- 2015 “Global Demand for Gold is Another Threat for Tropical Forests”. *Environmental Research Letters* 10. Disponible en: http://iopscience.iop.org/1748-9326/10/1/014006/pdf/1748-9326_10_1_014006.pdf.

ÁLVAREZ, Ricardo

- 1984 *TSLA. Estudio etnohistórico del Urubamba y Alto Ucayali*. Salamanca: Editorial San Esteban.

ASNER, Gregori, William LLACTAYO, Raúl TUPAYACHI y Ernesto RÁEZ

- 2013 “Elevated Rates of Gold Mining in the Amazon Revealed through High-Resolution Monitoring”. En: *PNAS* Vol. 110, N° 46.

BEDOYA G. *et al.*

- 2007 “El peonaje por deudas en la tala ilegal de madera en la Amazonía peruana”. *Debate Agrario* No. 42. 1-29.

BRACK, Antonio *et al.*

- 2011 Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio - Una bomba de tiempo. Lima: Ministerio del Ambiente. Disponible en: <http://cdam.minam.gob.pe/novedades/mineriamadrededios.pdf>.

CASTELLS, Manuel y Alejandro PORTES

- 1989 “World Underneath: The Origins, Dynamics, and Effects of the Informal Economy”. En Portes A., M. Castells, y L. A. Benton (editores). *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

CASTILLA, Óscar

- 2014 “Los vuelos secretos del oro ilegal”. *Diario 16*. Lima. 6 de diciembre. Disponible en: <http://diario16.pe/noticia/55554-los-vuelos-secretos-oro-ilegal>.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2013 “Gestión del Estado frente a la minería informal e ilegal en el Perú. Supervisión a la implementación de los Decretos Legislativos promulgados al amparo de la Ley N° 29815”. Lima: Defensoría del Pueblo. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2013/Informe-N-001-2013-DP-AMASPPI-MA.pdf>.
- 2014 “Balance de la Gestión Estatal frente a la minería informal e ilegal en el Perú. 2012-2014”. Supervisión a las entidades de alcance nacional y regional”. Lima: Defensoría del Pueblo. Disponible en: <http://www.miningpress.com.pe/documento/979/balance-de-la-gestion-estatal-frente-a-la-mineria-informal-e-ilegal-en-peru-2012-2014>.

DOUROJEANNI, Marc

- 2015 “Las propuestas de Hernando de Soto sobre la minería informal”. SPDA. Actualidad Ambiental. Disponible en: http://www.actualidadambiental.pe/?p=27796#_ftn1.

DURAND, Francisco

- 2015 “El que puede: Dinámicas informales e ilegales en los espacios rurales”. Ponencia de balance en el SEPIA XVI, realizado del 25 al 27 de agosto.

FEIGE, Edgar L.

- 1990 “Defining and Estimating Underground and Informal Economies: The New Institutional Economics Approach”. *World Development* 18 (7).

GESTIÓN (Diario)

- 2014 “Lucha contra la minería ilegal de oro en Perú crea ruta de contrabando por Bolivia”. Diario Gestión. Lima. 25 de noviembre. Disponible en: <http://gestion.pe/mercados/lucha-contramineria-ilegal-oro-peru-crea-ruta-contrabando-bolivia-2114954>.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática)

- 2007 Censos de Población y Vivienda 2007. Sistema de Difusión de los Censos Nacionales. Disponible en: <http://ineidw.inei.gob.pe/ineidw/#>.

LÓPEZ, Sinesio

- 2011 “Estado y gobierno”. Diario *La República*. Lima. 13 de agosto. Disponible en: <http://www.larepublica.pe/columnistas/el-zorro-de-abajo/estado-y-gobierno-13-08-2011>.

MEM (Ministerio de Energía y Minas)

- 2005 Guías mineras 2005. Implementación y uso de retorta en el proceso de refogado. Lima: Ministerio de Energía y Minas, Dirección General de Minería, Dirección de Promoción y Desarrollo Minero. Disponible en: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/PUBLICACIONES/GUIAS/GUIAS/IURPR%202004.pdf>.
- 2009 *Minería aurífera en el departamento de Madre de Dios*. Lima: MEM.

MINAM (Ministerio del Ambiente)

- 2014 “Especial de minería ilegal: ¿cómo nace el oro ilícito?”. Nota de prensa del 31 de enero. Disponible en: <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/especial-de-mineria-ilegal-como-nace-el-oro-ilicito/>.

MUÑOZ, Lupe

- 2014 “Oro ilegal de Madre de Dios se lava en las plantas de Chala y Nazca”. Diario *La República*. Lima. 18 de febrero. Disponible en: <http://www.larepublica.pe/18-02-2014/oro-ilegal-de-madre-de-dios-se-lava-en-las-plantas-de-chala-y-nazca>.

NINAHUANCA A., Christian

- 2014 “El rostro de la formalización minera. Madre de Dios dice sí a la interdicción, pero exige un plan de inversión”. Diario *La República*. Lima. 19 de setiembre. Disponible en: <http://www.larepublica.pe/19-09-2014/madre-de-dios-dice-si-a-la-interdccion-pero-exige-un-plan-de-inversion>.

ORTIZ M., Jaime

- 2012 “Minería ilegal de oro en el Perú”. Diapositiva presentada en la Maestría en Gestión Minera de la Escuela de Post Grado de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Disponible en: http://es.slideshare.net/jortiz_121179/mineria-ilegal-de-oro-en-peru.

PEISA

- 2003 *Atlas departamental del Perú. Imagen geográfica, estadística, histórica y cultural*, Tomo 7. Lima: PEISA, La República y Universidad Ricardo Palma.

PINEDO, Donaldo y Marko CALSINA

2014. Extracción de madera, oro y gas en la Amazonía sur del Perú: impactos y controversias. Lima: Centro Cultural José Pío Aza. Disponible en: http://selvasperu.org/imagenes/files/Madera_oro_gas-Baja.pdf.

PORTES, Alejandro, Manuel CASTELLS y Lauren BENTON

1989 “The Policy Implications of Informality”. En Portes A., M. Castells, y L. A. Benton (editores). *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

PORTES, Alejandro y William HALLER

2004 *La economía informal*. Santiago: CEPAL.

SAN ROMÁN, Jesús

1994 [1975] *Perfiles históricos de la Amazonía peruana*. Iquitos: CETA, CAAAP e IIAP.

VALENCIA, Lenin

2014 *Madre de Dios: ¿Podemos evitar la tragedia? Políticas de ordenamiento de la minería aurífera*. Lima: SPDA.

VALENCIA, Lenin y Claudia BENAVIDES

2015 “SPDA sobre formalización minera: se requiere ajustes y más articulación del Estado”. SPDA Actualidad Ambiental. 9 de febrero. Disponible en: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=28360>.

MINERÍA INFORMAL Y RURALIDAD: CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS EN LOS PROCESOS DE FORMALIZACIÓN EN PUNO Y MADRE DE DIOS

Lenin Valencia y Lucia Palao

ANTECEDENTES

Las economías informales e ilícitas son hoy un hecho social en el Perú: nos preexisten y, con diversos grados de intensidad, somos socializados en sus costumbres y damos por sentadas muchas de sus reglas. Sentimos su presencia y coacción tan pronto como queremos ejercer nuestro derecho al trabajo digno o cuando pretendemos seguir las pautas y mandatos legales y sociales vinculados a la idea de formalidad. Los arreglos institucionales formales de nuestro país no brindan una estructura efectiva de protección o prevención contra estas realidades o, precisamente, fundan su ineficiencia en la institucionalización de prácticas económicas y sociales que han hecho de la excepción una regla. Por tanto, el fenómeno de las economías informales e ilícitas trasciende el ámbito estrictamente económico y se engarza con realidades políticas, culturales e inclusive ecológicas, cuyas raíces y particularidades deben ser analizadas para pensar en procesos de cambio que nos conduzcan a hacia sociedades más transparentes, democráticas y sostenibles.

En perspectiva histórica, el análisis de las economías informales desde las ciencias sociales precede a aquel de las economías ilícitas y se remonta, por lo menos, hasta fines de la década de 1960, cuando dicho fenómeno emerge como una de las expresiones más claras de los problemas que enfrentaban los modelos y proyectos desarrollistas de transición hacia economías industriales, promovidos en América Latina, África y el Asia. Estas limitaciones se evidenciaban en el crecimiento acelerado de centros urbanos, que no iba de la mano con una dinamización económica que permitiera absorber mano de obra de migraciones rurales masivas. Por tanto, desde sus inicios, el tema de la informalidad ha sido visto y problematizado como uno que se desarrolla principalmente en ámbitos urbanos.

Para el caso peruano, los estudios y debates de Matos Mar (2010) y De Soto (2009) sobre informalidad en el Perú son la mejor muestra de la urgencia o preferencia por entender este tema en contextos urbanos: vendedores ambulantes, invasores de terrenos por vivienda, transportistas informales. Casi todos los actores bajo análisis se encontraban operando en aquellos espacios urbanos en los que se venían articulando alternativas de trabajo y vida que la economía formal no ofrecía. Aunque lo rural ha sido explorado a partir de sus dinámicas de relación con “lo urbano”, dicho análisis ha sido llevado a cabo sin que el desarrollo de las economías informales sea un componente central de valoración de las dinámicas internas de los propios espacios rurales.

A pesar de estos silencios, desde la década del setenta, y de manera paralela al desarrollo de las economías informales en contextos urbanos, la minería de pequeña escala y la minería artesanal han ido expandiendo y consolidando su presencia en diversas partes del territorio peruano. Una de las características fundamentales de estas actividades es que en su mayoría, en sus inicios, se desarrollaron de manera informal en espacios predominantemente rurales y especialmente alejados de los centros de poder nacional y local, con dinámicas sociales y ecológicas distintas a las de la informalidad en contextos urbanos.

En contraste con la gran minería, el desarrollo de estas actividades se había caracterizado además por el establecimiento de relaciones menos asimétricas y más directas, de colaboración y conflicto, entre mineros informales y las poblaciones próximas a lugares de las operaciones mineras, con situaciones de abierta conflictividad y de resolución de las mismas a través de acuerdos informales, cuando la ausencia del Estado era más evidente. Además, en claro contraste con lo que ocurre con la informalidad urbana, estas actividades giraban en torno a, o afectaban, la disponibilidad y calidad de recursos naturales, indispensable para la reproducción de las economías y sociedades rurales.

A pesar de estas peculiaridades, por lo menos hasta fines de la década del noventa las políticas de formalización de la pequeña minería han seguido los parámetros de diagnóstico y propuesta pensados de manera casi exclusiva para contextos urbanos, sin atender a las condiciones específicas de uso más intensivo y directo de recursos naturales de la minería informal ni a las dinámicas sociales, económicas y ecológicas que se articulan en el espacio rural.

Hacia mediados de la década del 2000, veinte años después de que se gestaran los diagnósticos más importantes sobre economías informales en el

país, y paradójicamente con un crecimiento económico sostenido de casi dos décadas, la realidad de las economías informales persistía con fuerza en nuestro país y se complejizaba con el surgimiento de economías delictivas que, en abierto desafío al imperio de la ley, penetraban diversas estructuras y niveles del Estado. En este contexto, la minería informal representa un reto de dimensiones cada vez mayores. Su desarrollo desde la década pasada solo está generando mayores impactos sociales y ambientales, que se incrementan en la medida en que estas actividades permean los territorios en los que se desarrollan.

Empujadas por los precios favorables de materias primas, desde mediados de la década del 2000, las actividades de minería informal, sobre todo aurífera, han crecido en tamaño y extensión y han generado graves impactos en zonas como Madre de Dios y Puno. Sin embargo, dichas actividades también se han expandido a nuevos lugares del país, complejizando su desarrollo y la organización de sus procesos para la extracción y comercialización de materia prima.

Desde el ámbito de las políticas públicas, las respuestas del Estado frente a este problema han variado de políticas unisectoriales y de “dejar pasar / dejar hacer” (2002-2008) a una multisectorial y de mayores intentos de regulación y control, con un estilo de diseño de política y gestión mucho más vertical y centralizado (2009-2014), en un contexto en el que paradójicamente se esperaba que los gobiernos regionales pasaran a ser actores fundamentales en el diseño e implementación de políticas orientadas a la pequeña minería. Como se señala más adelante, estas expectativas fueron disminuyendo a partir de un proceso gradual de recentralización.

En particular desde el 2010, el gobierno nacional se encargó de construir una estructura de política centrada en el desarrollo de un marco normativo para: a) controlar el desarrollo de actividades de minería consideradas ilícitas y b) delimitar los espacios y condiciones de desarrollo de la pequeña minería con el objetivo más inmediato de proteger zonas consideradas ecológicamente sensibles (Valencia, 2013).

Estos esfuerzos aún parecen no dar los frutos necesarios y se muestran insuficientes para contener la fuerte demanda internacional de metales preciosos. En este marco vale la pena indagar por la efectividad de las políticas públicas para ordenar la minería informal y contener el avance de actividades ilícitas vinculadas a la extracción de recursos naturales. Partimos del supuesto de

que las políticas públicas son la materialización histórica de correlaciones de fuerza y contradicciones dentro del Estado y que, por tanto, hacer visibles dichas correlaciones permite entender las formas y grados en que distintos actores y visiones de desarrollo permean las decisiones de Estado en sus diversos niveles. También permite entender el grado de autonomía del Estado, así como la articulación entre niveles y sectores en un contexto de creciente conflictividad y complejidad que pone a prueba la capacidad del Estado para gobernar un territorio.

Para el caso de la minería informal, en esta investigación abordamos dichas correlaciones de fuerza a partir del análisis comparado de las políticas mineras, de desarrollo rural y de descentralización, entendiéndolas como piezas fundamentales en los marcos de relación Estado-sociedad redefinidos en la década de los noventa bajo el paradigma de buena gobernanza.

A partir de un análisis comparado en los procesos de formalización llevados a cabo en Puno y Madre de Dios, argumentamos que la trayectoria de las políticas de formalización de la minería informal es convergente y que el desempeño de estas nuevas instancias de gobierno explica en un grado menor los resultados de este proceso. Señalamos que la arquitectura del proceso de descentralización no es el resultado de una limitada implementación del enfoque de buena gobernanza, sino que, por el contrario, responden a resultados no deseados de dicho enfoque.

Señalamos que, en ese marco, el grado de influencia que pueden tener los gobiernos regionales para explicar trayectorias diferenciadas en el proceso de formalización es limitado, aun cuando en teoría el marco regulatorio les haya otorgado el rol más importante en el ámbito de la formalización. Dichas limitaciones distan de poder ser explicadas por un tema de “capacidades internas” y tienen que ver, más bien, con las formas en las que se ha regulado la gestión de recursos naturales en el país desde la década de los noventa y con la resistencia del Estado de los sucesivos gobiernos centrales a generar un marco de regulación que equilibre las asimetrías de poder entre el sector minero y otros sectores en cuanto al uso del territorio. El documento finaliza con recomendaciones de política que, consideramos, son necesarias para establecer un marco más coherente y contextual de ordenamiento de la minería informal.

I. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES: BUENA GOBERNANZA, ECONOMÍAS INFORMALES E ILÍCITAS Y GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES

1.1. SOBRE BUENA GOBERNANZA Y DESCENTRALIZACIÓN

La buena gobernanza es un marco general de política que ha permeado los enfoques de reforma de Estado prevalentes en el Perú desde la década de 1990. En este trabajo sostenemos que la implementación de dicho marco explica también las lógicas de acción gubernamental orientadas a regular el desarrollo de la minería informal, más allá de las diferencias y peculiaridades en los enfoques y estrategias de cada gobierno, desde dicha década, para abordar este problema.

De origen anglosajón, el concepto “buena gobernanza” forma parte del corpus de conocimiento tecnocrático que aborda las condiciones de estabilidad social y política requeridas por el capitalismo para su reproducción (De Alcántara 1998, Grindle 2007). El término ha tomado especial importancia desde la década de los ochenta, en el contexto de reformas de Estado orientadas a liberalizar las economías nacionales. Su implementación implicaba el incremento de condiciones de tensión social y política que podían poner en riesgo el futuro mismo de las reformas económicas emprendidas. Se entendía que estas tensiones tenían que ser abordadas a través de una serie de reformas que dieran a los Estados un marco institucional adecuado para lidiar con aquellos aspectos que las políticas de libre mercado no podían solucionar por sí mismas. Sin poner en cuestión las contradicciones y límites de los principios de la ideología del libre mercado, la buena gobernanza abogaba por un conjunto de reformas que permitieran abordar esas fallas de mercado desde el rediseño institucional.

Asumiendo el principio de ajuste de las economías a través del libre mercado, se entendía, por ejemplo, que el Estado peruano debía implementar una serie

de reformas que dieran el soporte institucional y de legitimidad política a la “orientación espontánea” (de mercado) de la economía peruana hacia las actividades extractivas (ventajas comparativas) en el mercado global. En este escenario, la descentralización se presentaba como un espacio de reforma institucional ideal y de urgencia, no solo en el Perú, sino, en general, en el mundo (Clairs 2006). Sin embargo, en el Perú, estas reformas institucionales fueron consideradas primero una traba para las reformas económicas emprendidas (desactivación del proceso de regionalización iniciado durante el primer gobierno de García) y no fueron retomadas sino hasta una década después de implantada la Constitución de 1992, precisamente en un contexto de crisis política (caída del régimen de Fujimori) que ponía en riesgo la continuidad de dichas reformas.

Siguiendo a Mc Nulty (2011), podemos afirmar que, para el caso peruano, el relanzamiento de los procesos de descentralización desde el año 2002 fue una de las respuestas a la crisis política de entonces. Los pedidos de descentralización expresaban demandas por procesos de democratización y mayor transparencia que dieran a los niveles subnacionales mayor capacidad de decisión luego de una década de recentralización y autoritarismo. Su no implementación abría posibilidades para que el sistema político se viera filtrado por nuevos *outsiders* que deshicieran lo hecho en materia económica.

Sin embargo, como también señala Mc Nulty, además del factor de democratización, la agenda de las élites políticas nacionales para incrementar su grado de influencia en los niveles subnacionales fue, para el caso peruano, otro factor decisivo para el posicionamiento y desarrollo de la agenda de la descentralización (Mc Nulty 2012: 62). Sin que haya un necesario interés por descentrar y democratizar los procesos de toma de decisiones en aspectos neurálgicos de política económica y ambiental, las élites políticas nacionales jugaban más bien en función de agendas particulares de acumulación de poder de sus principales dirigencias, sabiendo además que los procesos de descentralización podían ser empujados sin retar de manera significativa el paradigma y las prioridades de política económica vigentes desde los noventa. Las tempranas expectativas en la construcción de un proceso de descentralización que sirviera de base para mejorar procesos de decisión política fueron progresivamente desestimadas, a través de la implementación, también progresiva, de una serie de “candados legales”, para que los gobiernos regionales terminaran siendo meros operadores y administradores de procesos de política decididos de antemano en el ámbito del gobierno nacional.

En este trabajo señalamos que las políticas de formalización de la pequeña minería reflejan las contradicciones de ese fenómeno y presentamos evidencia de cómo el proceso de formalización abordó de manera limitada elementos de política económica, fundamentales para entender el desarrollo de la política minera en el Perú, y se centró más bien en aspectos de reforma administrativa para agilizar procesos de esta naturaleza (simplificaciones administrativas) en consonancia con los enfoques prevalentes de políticas de formalización y gobernanza.

1.2. SOBRE DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICA MINERA

Los límites de la descentralización desde el enfoque de gobernanza descrito líneas arriba se hacen evidentes a la hora de entender el restringido espacio que dicho proceso tuvo para abordar aspectos fundamentales de la política minera, y que no llegara convertirse ni siquiera en un espacio que permitiera mejorar la toma de decisiones y acortar las brechas de información propias de modelos de gestión centralizada.

Estos límites se hicieron visibles tan pronto como los gobiernos regionales empezaron a asumir las competencias referidas a la formalización y fiscalización de la minería de pequeña escala y enfrentaron problemas de gestión derivados de los límites impuestos por los marcos institucionales de acceso a recursos naturales vigentes desde la década de 1990. Dos marcos regulatorios han sido significativamente influyentes en el desarrollo caótico de la minería informal y en la limitada capacidad del Estado para avanzar en su proceso de ordenamiento desde el 2002: la política de acceso y titulación de tierras y la política de otorgamiento de concesiones mineras. Por cuestiones de espacio explicamos brevemente ambas políticas y sus vínculos con los problemas derivados de la minería informal.

Las dos medidas se complementaban, pues promovían la mercantilización ficticia y forzada de la tierra (generación de un mercado de tierras) para el desarrollo más acelerado de actividades extractivas de gran escala (minería e hidrocarburos), a la vez que consolidaban el proyecto político de afianzamiento de la sociedad peruana como sociedad de mercado: una en la cual se somete cualquier ámbito de (re)producción de la vida humana (incluida su relación con la naturaleza) a las lógicas de mercado (Polanyi 2001), lo que genera, además, una ruptura violenta respecto de las condiciones precedentes de integración social (Lahera 1999).

Especialmente Madre de Dios y en menor medida Puno evidenciaron estos procesos con el desarrollo de la minería informal. Ambas normativas constituyeron uno de los incentivos más importantes para procesos de invasión de tierras comunales y de debilitamiento de estructuras comunales internas que en la década de los noventa llevaron a situaciones de tensión y conflicto entre comunidades indígenas y mineros informales (Urteaga 2003). Luego, en la década del 2000 significaron una seria traba a los procesos de ordenamiento minero (Valencia 2013). Respecto del primer punto, los estudios sobre minería informal en regiones como Puno y Madre de Dios demuestran que durante los noventa, las actividades mineras informales iniciaron su proceso de expansión al amparo de la Ley de Tierras y de la Ley General de Minería. La primera facilitaba indirectamente procesos de ocupación de tierras indígenas y la segunda promovía y simplificaba el otorgamiento de concesiones mineras, incluso sobre tierras reclamadas por comunidades nativas. Lo que convertía en informales las actividades de pequeña minería era, precisamente, que las mismas cumplían con algunos de los requisitos para la explotación y beneficios de minerales, pero desatendían aquellas vinculadas especialmente a las regulaciones sociales y ambientales.

Para la década del 2000, y en medio de una “fiebre de oro”, estas normas habían generado, principalmente en Madre de Dios, serios conflictos entre comunidades y mineros, así como complejos casos de superposición de derechos. En ese contexto, los gobiernos regionales entran como un actor más en el proceso de ordenamiento de la minería informal al otorgárseles la competencia de promover y fiscalizar las actividades de pequeña minería y minería artesanal. Cabe preguntarse si este nuevo nivel de gobierno podía cumplir su función a cabalidad y cuál fue el nivel de apertura que el diseño del proceso de descentralización daba a estos gobiernos para participar en aquellos procesos, que han demostrado ser neurálgicos para el ordenamiento de la minería informal.

A continuación presentamos los casos de estudio de La Rinconada y Corredor Minero. Ambos nos permiten abordar en perspectiva comparada el grado real de influencia de los gobiernos regionales en el proceso de formalización, así como observar si el grado de maniobra que el proceso de descentralización les concede puede generar o no resultados convergentes en el proceso de formalización de la pequeña minería.

II. LA RINCONADA (PUNO)

El departamento de Puno posee una larga tradición minera. Las zonas con mayor presencia de minerales, donde se realizan actividades mineras artesanales formales e informales, están ubicadas en las provincias de Carabaya, Lampa, Sandía y San Antonio de Putina. En ellas se ha venido desarrollando actividad minera desde la época de la colonia. Sin embargo, a partir de la década de los ochenta, esta proliferó debido a los procesos de migración ocasionados por la crisis económica y la intensificación del conflicto armado interno en el sur del Perú. En tal contexto, La Rinconada se fue consolidando, junto con Cerro Lunar y Ancococa, como uno de los principales espacios de minería informal de la sierra de Puno.

Al 2010 La Rinconada poseía una población aproximada de 42 000 personas. Las condiciones de habitabilidad en la zona son bastante precarias: las viviendas, en su mayor parte, han sido construidas con adobe y calamina y no cuentan con servicios de agua potable ni desagüe. La acumulación de basura se presenta como uno de los problemas más graves para la salud y se estima que también hay problemas de violencia callejera, alcoholismo, prostitución y delincuencia.

La explotación minera en La Rinconada se desarrolla bajo un esquema piramidal. Los dueños de concesiones mineras están a la cabeza. Los contratistas al medio, alquilando espacios de explotación dentro de las concesiones, bajo la figura de cooperativas. En la base se encuentran los trabajadores mineros; estos son empleados de las cooperativas y participan directamente en las operaciones. En La Rinconada hay tres concesiones mineras que sobresalen: Ana María I, Ana María II y Ana María III. Estas son manejadas formalmente por la Corporación Minera Ananea (en adelante CMA), que alquila espacios dentro de cada concesión a los contratistas, que a su vez administran y organizan en grupos a los trabajadores.

Los contratistas se han organizado en tres cooperativas informales: San Francisco (146 contratistas), Cerro San Francisco (140 contratistas) y Cerro Lunar (139 contratistas). La operatividad de las mismas es mínima y no es fundamental para las actividades de producción y comercialización. Tampoco sirven de espacio o plataforma de negociación con el concesionario ni de articulación con los trabajadores. En el caso de los concesionarios, estos generalmente establecen relaciones directas y por separado con cada uno de los contratistas. De

hecho, las cooperativas no figuran en los convenios del Contratista Minero con la CMA. Esta situación se confirma por la forma en que dichas unidades están conformadas: las mismas no se adecúan a la Ley General de Cooperativas: no están inscritas ni cuentan con asamblea general, consejo de administración o consejo de vigilancia, como lo exige el artículo 25 de dicho cuerpo normativo.

Tampoco están constituidas como empresas: no cuentan con personería jurídica inscrita en los Registros Públicos ni figuran en la SUNAT, por lo que realizan la actividad extractiva de oro de modo informal.

Los contratistas mineros son los que establecen los parámetros generales de explotación de las minas y se concentran en la organización y el control del trabajo de los mineros, proveyendo además los insumos e instrumentos necesarios para los procesos de extracción. Así, mediante convenios directos con los trabajadores (clasificados en puestos rotativos como obreros y supervisores de seguridad) establecen las áreas de las que estos pueden extraer el mineral, de manera que no se presenten situaciones de conflicto por superposición de áreas de trabajo. También les proveen de chalecos y uniformes de trabajo para identificarlos y diferenciarlos respecto de las operaciones de otros contratistas.

La empresa concesionaria se concentra en el cobro de regalías a los contratistas y controla el proceso de comercialización dentro de la zona de explotación a través de una planta de procesamiento de mineral.

Las condiciones de trabajo por fuera del sistema condicionan las estrategias de organización de la producción y comercialización. La falta de liquidez obliga a contratistas y trabajadores a establecer acuerdos de pago sobre la base de cuotas de extracción, modalidad que se conoce como “cachorro”. De acuerdo con esto, por cada veinte días de trabajo realizado, el contratista autoriza al trabajador a extraer mineral para su propio provecho durante diez días. Otra estrategia de pago contempla la remuneración de acuerdo con la extensión del túnel a ser perforado: 80% de la superficie perforada para el contratista y 20% para el trabajador. En este contexto, el pago en dinero, las planillas y el seguro social son excepciones.

Bajo estos esquemas de pago, un trabajador minero puede obtener un promedio de 6 gramos de oro de la cuota de explotación que le corresponda. Se estima además que un contratista se queda hasta con el 80% de la producción, lo que hace que en un mes obtenga un promedio de 24 g de oro por trabajador.

Bajo estos parámetros, las tres concesiones estarían bordeando una producción mensual de 1300 kg. A un precio de 106 soles por gramo, se puede llegar a un valor de producción anual de 1583 millones de soles.

Estas son condiciones de trabajo fuertemente arraigadas en la población, que dificultan la introducción de sistemas de contratación formales. Al respecto, señala un funcionario vinculado a los procesos de formalización:

Los propios trabajadores se oponen a cambiar este esquema. La empleabilidad que promueve el Estado en planillas, con seguro, eso no funciona en La Rinconada. Y no funciona porque así lo quieren los operadores mineros, pero así también lo quieren los trabajadores. Porque... hay una creencia de que la mina te va a bendecir, la wicha te va a bendecir y vas a poder sacar un kilo, dos kilos de veta. Te vas a hacer rico. En buena cuenta, reciben un pago, pero un pago en rifas. Es como un casino, como un juego de azar, no sabes si en esos dos días vas a obtener algo o no.

Tabla 1

Obtención mensual de oro en la Rinconada, por contratistas y por trabajadores

Categoría	Producción mensual unitaria	Producción mensual total
Contratistas (425)	0,024 kg por trabajador	1020 kg
Trabajadores (Aprox. 42 500)	0,006 kg	225 kg
TOTAL		1245 kg

Elaboración propia.

2.1. SOBRE LOS PROCESOS DE EXTRACCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN

La Rinconada tiene principalmente actividades de minería de socavón, pero se desarrollan también, en menor medida, labores de minería aluvial en las inmediaciones del pueblo de Ananea, en los parajes de Pampa Blanca, Pampilla y Chaquiminas.

La tecnología usada en las operaciones mineras fue ganando mayor heterogeneidad en la medida en que la actividad minera en La Rinconada se incrementaba con la subida de los precios del oro. Así, en los socavones se emplea desde herramientas manuales hasta equipos mecánicos; en los procesos de separación del oro se usan quimbaletes y molinos electromecánicos. Aunque los procesos de extracción son intensivos en uso de mano de obra, estos se han ido mecanizando en parte de su proceso de explotación. Estas condiciones generan un grado de efectividad menor a la hora de extraer el mineral y también al determinar la existencia de mineral. La intensidad de mano de obra se evidencia en todos los procesos. Esto es más visible durante la etapa de recuperación, cuando el rol de las pallaqueras es fundamental.

Como se señaló, los procesos manuales conviven con métodos más sofisticados, por ejemplo con las plantas de molienda de mineral, accionadas con energía eléctrica. El progresivo incremento de consumo de energía eléctrica de La Rinconada es una muestra clara del crecimiento progresivo de esta actividad. Así, se estima que para el 2010 el consumo fue de seis megawatts, la mitad de lo que se consumía en la ciudades de Juliaca o Puno.

Por último, en cuanto a la comercialización del oro, se encuentran los acopiadores, quienes compran el oro y se encargan de introducirlo a otros mercados, principalmente a Juliaca y Puno. Los acopiadores se instalan en pequeñas tiendas en todo el poblado; ellos son los únicos que compran el mineral, en primer lugar de los trabajadores mineros, quienes solo los comercializan allí en La Rinconada, sobre todo para evitar robos. Cabe indicar que no hay mayor control de este contrabando de minerales por parte de las autoridades. De este modo, se cierra el círculo de la dinámica y organización de la minería artesanal informal o ilegal en el centro poblado de La Rinconada: extracción, refinación y comercialización del oro.

2.2. IMPACTOS AMBIENTALES PRODUCIDOS POR LA MINERÍA ARTESANAL INFORMAL E ILEGAL: LA PROBLEMÁTICA EN LA RINCONADA

Las actividades mineras en La Rinconada producen una serie de impactos que se expanden incluso hasta la ciudad de Puno. Al desarrollarse las actividades mineras en cabecera de la cuenca del río Ramis, afectan no solo las zonas de explotación, sino también la cuenca misma. Esto por la remoción

de material en las laderas de los cerros y cursos de los ríos, que genera problemas de erosión de suelos y peligro de derrumbes. Estas actividades han afectado, además, a las de pastoreo de las zonas más altas, así como a los ecosistemas que soportan actividades agropecuarias a lo largo de la cuenca, lo que provoca conflictos con agricultores, regantes y población en general. Los conflictos se remontan por lo menos a la década de los noventa y han llevado a intentos, primero locales y luego nacionales, de regulación de la minería. Más que un rechazo abierto y a priori de estas, se trata de intentos locales por regular mejor su desarrollo. Los procesos de respuesta han sido, por tanto, primero locales y de regulación, y luego de escala nacional y con demandas de prohibición cuando las exigencias de la población local no fueron satisfactoriamente atendidas o resueltas en el ámbito local.

Esto se observa también en la trayectoria que han seguido los conflictos por minería informal en La Rinconada. Entre 1998 y 2007 se formaron al menos cuatro espacios de coordinación para abordar este problema: primero con un comité de gestión para la descontaminación del río Crucero y luego con la creación de un Comité de Gestión de Microcuencas y un Comité Pro Defensa de la Cuenca del Río Ramis. Las limitaciones de estas instancias llevaron a los actores locales a buscar espacios de incidencia en el ámbito nacional. En el 2006, por ejemplo, se iniciaron protestas y bloqueos de vías que llevaron al gobierno central a intervenir a través de la conformación de un Comité Multisectorial encargado de evaluar el impacto ambiental de las actividades mineras informales. Las protestas generaron a su vez nuevos espacios de coordinación local como el Comité de Lucha contra la Contaminación Minera de la Cuenca del río Ramis y la Comisión Multisectorial para la Lucha contra la Contaminación Minera en la Región de Puno.

El punto más alto de estas protestas se presentó entre mayo y agosto de 2007. Luego de una huelga de regular intensidad, se conformó una Comisión de Alto Nivel a partir de cuyo trabajo se promulgó el Decreto Supremo N° 034-2007-EM. Con este decreto se aprobó por primera vez un Plan de Acción dirigido a lograr la recuperación de la cuenca del río Ramis. Dicha norma reconoce la existencia de la problemática y eleva el puesto de policías del distrito de Ananea a la categoría A, a fin de que pueda controlar el tráfico de explosivos, combustibles y maquinaria pesada. No obstante, en tanto estas medidas no se implementaron correctamente, se incrementaron las tensiones sociales, las mismas que se hicieron evidentes en el 2010, cuando se empezó a implementar un nuevo paquete de normas.

III. MADRE DE DIOS Y EL CORREDOR MINERO

Madre de Dios es, junto con Puno, una de las zonas con más larga tradición de minería artesanal y de pequeña escala. Sin embargo, en contraste con la de Puno, la minería artesanal de Madre de Dios es principalmente de tipo aluvial. Además, las actividades se desarrollan en espacios con mayores índices de biodiversidad y de variedad de tipos de uso de suelo que las de Puno.

El empleo de territorios de Madre de Dios en actividades de minería se remonta al periodo de extracción de caucho, a finales del siglo XIX. Sin embargo, el desarrollo de dichas actividades empieza a consolidarse en la década de 1970, cuando se convierte en un vector importante de transformación del rostro socioeconómico y ecológico de la región. Como en el caso de Puno, las décadas de los ochenta y los noventa correspondieron a un momento de desarrollo y consolidación de algunos puntos de extracción frente a la crisis económica que afrontaba el país. En ese contexto, como en el caso de La Rinconada, se gestaron espacios de desarrollo minero en las provincias de Tambopata y Manu, principalmente a lo largo de los ríos Malinowsky, Tambopata y Alto Madre de Dios, con Huepetuhe como el principal nodo de explotación minera.

3.1. ORGANIZACIÓN PARA LABORES MINERAS EN EL CORREDOR MINERO

En contraste con lo que ocurre en La Rinconada, en Madre de Dios se desarrolla una mayor variedad de estrategias en los procesos de extracción. Las operaciones pueden estar a cargo de mineros con concesiones otorgadas y mineros sin concesiones. En el caso de estos últimos, se presenta una mayor variedad de situaciones, lo que complejiza el escenario de formalidad e incrementa las condiciones para el desarrollo de actividades ilícitas. De manera particular en el caso de aquellos mineros que trabajan sin ningún permiso o en acuerdo con los usuarios de bosque que tienen derechos previos, han ocurrido con frecuencia invasiones violentas y, en general, situaciones de abierta ilegalidad (Guacamayo y la Pampa). De igual manera, en el caso de aquellos poseedores de otros derechos, se presentan situaciones más definidas de ilegalidad cuando concesionarios no mineros hacen uso indebido de sus concesiones para dedicarlas a actividades de minería (La Pampa).

Si hasta fines de la década de los noventa prevalecían en Madre de Dios mineros con concesiones mineras y mineros que trabajaban como invitados dentro de otras concesiones mineras, desde mediados de la década del 2000 se han incrementado los casos de mineros que operan bajo las figuras descritas en la Tabla 2, lo que complejiza el escenario de formalización que el Estado debe enfrentar. Este nuevo escenario refleja cambios importantes en las dinámicas de ocupación de los espacios rurales en esta región, pues implica un mayor proceso de subordinación de las actividades agropecuarias y forestales a la minería y, de alguna manera, el fracaso de políticas sectoriales que buscan fomentar el desarrollo de actividades productivas distintas a la minería.

Tabla 2
Tipología de mineros en Madre de Dios

Tipos de mineros	Subcategorías	Características	Formalidad
Mineros con concesiones mineras	Con todos los permisos ambientales.	• Llevan varios años trabajando en minería o esta es su principal actividad económica.	Formales
	Sin permisos ambientales.	• Llevan varios años trabajando en minería o esta es su principal actividad económica.	Informales
Mineros sin concesiones mineras	Trabajan en áreas de libre disponibilidad.	• Llevan varios años en minería o esta es su principal actividad económica. • Hacia el 2010 eran una minoría. Los espacios de libre disponibilidad en Madre de Dios eran mínimos. • Optaron por procesos de formalización que no han podido concluir por deficiencias en el proceso.	Informales
	Trabajan dentro de concesiones mineras ajenas, como “invitados”.	• Llevan varios años en minería o esta es su principal actividad económica. • En la mayoría de casos se iniciaron como operarios y con el tiempo se independizaron. • La mayoría se ha acogido a procesos de formalización pero no llegan a acuerdos con dueños de concesiones mineras.	Informales
	Trabajan dentro de otro tipo de concesiones, predios agrícolas o comunidades indígenas.	• La minería es su principal actividad económica. • Trabajan en acuerdo con los dueños/po-sesionarios de terreno superficial. • Se han acogido a proceso de formalización	Informales

		• La minería es su principal actividad económica. • Trabajan en acuerdo con los concesionarios no mineros. • Operan sin consentimiento de dueños/ posesionarios de terreno superficial. • Puede que se hayan acogido, o no, a proceso de formalización.	llegales
	Propietarios de concesiones de otro tipo (forestales u otros), agricultores o comunidades nativas, que trabajan dentro de sus propios espacios.	• La minería no era su principal actividad económica hasta antes de la subida de precios del oro. • Se iniciaron en las actividades de minería ya sea por voluntad propia o como una manera de defenderse de posibles invasiones de otros mineros.	Informales en el caso de agricultores ilegales en el caso de concesionarios

Fuente: elaboración propia.

Como en el caso de Puno, la organización de labores mineras en Madre de Dios se caracteriza por el uso intensivo de mano de obra en distintas etapas del proceso de extracción. Aunque las relaciones de tipo salarial han ido ganando peso, los sistemas de pago a destajo y en oro aún prevalecen. El desarrollo de mayor infraestructura de comunicaciones –y en especial la carretera Interoceánica– ha alterado progresivamente las lógicas de contratación, dando más posibilidades a los trabajadores de movilizarse desde y hacia sus zonas de origen sin verse forzados a quedarse por tiempos prolongados en las operaciones mineras, como solía ocurrir hasta la década del noventa.

Hasta principios de los 2000, las operaciones mineras se concentraban en Huepetuhe, una zona montañosa de selva en la que se practicaba un tipo de minería con tecnología adaptada a las laderas de montaña o pie de monte. Desde mediados de dicha década, la minería aurífera se ha expandido sobre la llanura amazónica y se han incrementado el uso de tecnologías que incluyen dragas de diversas dimensiones y los procesos de extracción principalmente en las playas de ríos.

Hacia el 2013 había en Madre de Dios aproximadamente 1800 concesiones mineras, de las cuales al menos el 25% venía siendo explotado desde la década de los ochenta o antes. Se trataba de mineros que llegaron a Madre de Dios o iniciaron sus actividades mineras allí en los setenta y que en las décadas siguientes lograron obtener concesiones y, en algunos casos, los permisos ambientales respectivos para operar plenamente. Con el incremento de actividades mineras desde el 2000, más del 70% de los mineros que operaban en Madre de Dios lo hacían en condiciones de informalidad o ilegalidad.

3.2. IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES DE LA MINERÍA EN MADRE DE DIOS

A pesar de la larga tradición de desarrollo minero, no fue sino hasta inicios de los años 2000 que la actividad de minería se incrementó de manera considerable, hasta convertirse en la principal actividad humana con impactos más visibles sobre el ambiente. Entre el 2006 y el 2012, se desarrollaron de manera consecutiva tres nodos de explotación aurífera: Delta 1, Guacamayo y La Pampa, que provocaron aproximadamente el 60% de la deforestación acumulada por minería. Esta progresión da cuenta del grado de intensidad que la actividad minera alcanzó en esta región, comparada con periodos previos entre los setenta y los noventa.

En este proceso de expansión minera de más de treinta años (de los setenta al 2000), se pueden distinguir por lo menos tres ciclos de conflictividad entre mineros informales y otros actores: el primero, desde la década de los setenta hasta fines de los noventa, en que los principales conflictos se daban entre mineros y comunidades indígenas; el segundo, entre el 2000 y el 2009, en que estas tensiones se resolvieron parcialmente, gracias a acuerdos informales entre mineros informales y comunidades nativas y a la intervención del Estado para resolver dichos conflictos en el marco de una estrategia de formalización iniciada desde el 2002.

Un tercer ciclo se gestó de manera paralela al desarrollo del segundo ciclo, a partir del desarrollo de la fiebre de oro iniciada en el 2004, y tuvo como principales protagonistas a mineros y usuarios de bosque (agricultores,

concesionarios forestales, de ecoturismo, etc.), con Guacamayo y La Pampa como los principales espacios de conflicto¹.

Para el 2010, la minería informal se había expandido a lo largo de la cuenca del río Madre de Dios e iniciaba un proceso de penetración agresiva hacia la Reserva Nacional del Tambopata (RNT), con nuevas operaciones mineras dentro de su zona de amortiguamiento. El proceso de expansión se veía facilitado por una política de Estado que, durante más de una década, promovió el otorgamiento de concesiones mineras incluso en áreas sensibles (como la zona de amortiguamiento de la RNT) y sin atender a situaciones de superposición de derechos con otro tipo de concesiones.

En un giro de política radical para frenar el avance de la minería hacia la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata, desde el 2010 el gobierno estableció una serie de medidas que supuso un punto de quiebre para la forma en que se había abordado hasta entonces el problema de la minería informal. A partir del Decreto de Urgencia 012-2010, se estableció en Madre de Dios una zona permitida para la pequeña minería y la minería artesanal y, desde entonces, los mineros que trabajan en esos espacios han iniciado procesos de formalización que, sin embargo, hacia abril de 2014 mostraban pocos avances. En este contexto, se analiza el desempeño del gobierno regional para: a) desarrollar el proceso de formalización y b) fortalecer políticas de desarrollo rural que permitan generar alternativas a la minería aurífera.

1 Entre el 2002 y el 2004, al amparo de la Ley Forestal 27308, el Estado otorgó concesiones de reforestación en las zonas de Guacamayo y La Pampa. Ambos espacios fueron escenario de conflictos entre mineros.

IV. LA MINERÍA INFORMAL Y LA SITUACIÓN RURAL EN MADRE DE DIOS Y PUNO: UN BALANCE COMPARADO

El ámbito rural tiene relevancia central para la articulación del territorio y la sociedad peruana. Por un lado, es el espacio en el que se concentran las poblaciones con mayores índices de pobreza y exclusión, poblaciones que, a la vez, contribuyen de manera decisiva en las tareas fundamentales de la producción de alimentos y la mantención de nuestra agrobiodiversidad. Es relevante también porque en sus espacios se concentran cada vez más actividades extractivas de gran, mediana y pequeña escala que vienen alterando los paisajes y lógicas de reproducción que prevalecían allí. Estos cambios incluyen disrupciones de procesos locales de organización que se producen con el fin de lograr el acceso a recursos naturales y que implican también, por tanto, cambios en las condiciones mismas de relación con los territorios: se alteran las dinámicas y los equilibrios institucionales previamente establecidos para gestionar diversos recursos y servicios ecosistémicos.

La expansión de la minería informal representa un caso concreto de alteración de estas condiciones de gobernanza en varios niveles. Por un lado, altera las relaciones sociales y económicas mismas de reproducción de las sociedades y economías rurales. Por otro, afecta la estructura y la capacidad estatal para responder a las demandas y expectativas de la población afectada por el desarrollo de estas actividades. En este documento nos centramos principalmente en el análisis de la capacidad del Estado para dar respuesta a estas dinámicas, enfatizando el análisis de las respuestas de los gobiernos regionales de Puno y Madre de Dios al avance de la minería informal.

4.1. DE LA UNISECTORIALIDAD A LA MULTISECTORIALIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN INACABADAS

La evolución de los conflictos por minería informal en Madre de Dios y Puno ha llevado a una transformación en la gestión del sector minero y agrícola en estos departamentos. Esta se expresa en primer lugar en la tendencia a abordar el problema de la minería informal en una perspectiva multisectorial, dejando de ser un problema que le compete exclusivamente al Ministerio

de Energía y Minas y a las direcciones regionales correspondientes. Si hasta el 2008 los problemas referidos a la formalización de actividades mineras eran abordados principalmente por el sector directamente involucrado, desde el 2009 se inició desde el Estado un esfuerzo de coordinación multisectorial para abordar un problema con muchas aristas. Esta coordinación incluía formalmente la participación del Ministerio de Agricultura y de los órganos regionales competentes en esta materia.

El proceso ha tenido sin embargo varias limitaciones. La más importante se refiere, quizá, a procesos no formales de recentralización para la toma de decisiones. De manera particular, la PCM se ha afirmado como un espacio de coordinación interministerial en cuyo seno no se ha incluido de manera activa a los gobiernos regionales ni a los locales. Este escenario se afianzó a partir del 2011 con la conformación de una serie de espacios de coordinación interministerial para poner en marcha los planes orientados a resolver el problema de la minería informal e ilegal. En muchos casos, los gobiernos regionales y sus direcciones especializadas terminaban convertidos en entes ejecutores de decisiones tomadas de antemano y, muchas veces, sin haberse realizado consultas previas a los funcionarios locales que veían directamente los procesos de formalización en cada región.

La creación de estos espacios de gestión intersectorial no ha asegurado tampoco una implementación efectiva de las medidas propuestas, principalmente por la falta de mecanismos adecuados de control y seguimiento a los compromisos de los diversos ministerios para implementar las medidas comprometidas. De manera particular, se observa que la intervención del Ministerio de Agricultura en los procesos de coordinación para las acciones de formalización ha sido bastante limitada. Inclusive hasta el 2013, ya con el proceso de formalización a punto de agotar sus periodos de ejecución, los responsables de dicho órgano no tenían una idea clara sobre los cuellos de botella más importantes que se generaban en el proceso de formalización ni acerca de las áreas dentro de las cuales debían generar propuestas de política para abordar los puntos más álgidos de este.

La creación del cargo de Alto Comisionado para el proceso de formalización y la lucha contra la minería ilegal evidenciaba por un lado la necesidad de contar con una oficina que articulara y monitoreara los esfuerzos de coordinación interministerial. Por otro, la posterior concentración de esta oficina

en las acciones de interdicción contra la minería ilegal revelaba que su creación no había logrado generar el grado de trabajo intersectorial esperado.

En este proceso, los gobiernos regionales, encargados de los procesos de formalización, han enfrentado, primero, procesos deficientes de transferencia de funciones y presupuestos y, en segundo lugar, un escenario de mayor complejidad de la minería informal derivado del crecimiento acelerado de esta actividad en diversas partes del país. Así, en los gobiernos regionales de Puno y Madre de Dios se evidenciaba la reproducción de las lógicas de trabajo sectorializado del gobierno central y una débil capacidad para articular propuestas coordinadas frente al Poder Ejecutivo. A pesar de reconocer la necesidad de una intervención interregional conjunta, sobre todo para regiones como Cusco, Madre de Dios y Puno, los procesos de política interna y política nacional limitaron seriamente las posibilidades de los gobiernos regionales para avanzar en la construcción de una propuesta interregional que hiciera frente al problema de la minería ilegal en la región.

Entre el 2009 y el 2012 se generó un momento político que favorecía la participación más activa de los gobiernos regionales en los procesos de redefinición de las políticas de ordenamiento de la pequeña minería, tanto por las expectativas que se generaban a partir de la finalización de transferencia de competencias a gobiernos regionales (2008), como por la creciente demanda desde la sociedad civil para que se atiendan los conflictos derivados de la intensificación de actividades de minería informal, sobre todo la aurífera.

Entre ambos gobiernos, el de Madre de Dios enfrentaba un escenario más complejo por el acelerado crecimiento de la minería informal a lo largo del eje de la carretera Interoceánica, lo que implicaba, a la vez, una creciente conflictividad. En ese contexto, se entiende el desarrollo más temprano de mecanismos de respuesta, desde este nivel de gobierno, para abordar dos de los problemas álgidos en el proceso de formalización: la superposición de concesiones mineras con otro tipo de concesiones y el entrampamiento en los procesos de negociación entre concesionarios y mineros informales, denominados “invitados”. Ya para el 2009, el gobierno regional de Madre de Dios presentó una propuesta de creación de un catastro único que permitiera unificar y coordinar los procesos de otorgamiento de concesiones para diversos usos, a fin de prevenir posibles conflictos. De manera paralela, desde ese año, dicha instancia participó en una serie de mesas de trabajo

convocadas por el gobierno nacional para abordar los problemas derivados de la presencia de minería informal (luego denominada “ilegal”) en las zonas de Guacamayo y La Pampa (zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata). En el desarrollo de este proceso, los gobiernos regionales hicieron llegar propuestas para abordar ambos problemas sin que se lograra que fueran debidamente abordadas.

En el caso de Puno, si bien este departamento presenta casos de minería informal en sus zonas de selva, los principales problemas se concentraban en las zonas altoandinas. Las prioridades del gobierno regional se orientaban principalmente a resolver los problemas de contaminación que las actividades mineras ocasionaban para usuarios de cuencas como la del Ramis, en las partes bajas de los valles.

De esta manera, si las políticas agresivas de otorgamiento de concesiones habían generado en el caso de Madre de Dios un incremento de conflictividad por superposición de concesiones, en el caso de Puno generaron un escenario en el que, por las condiciones ecológicas y geográficas de la región, los conflictos por minería informal demandaban con mayor urgencia procesos de remediación a los pobladores de las partes bajas de los valles afectados por minería.

Sin embargo, tanto en el caso de Puno como de Madre de Dios, el problema de regularización de los mineros informales que trabajan como “invitados” en concesiones de terceros ha sido uno de los que más tiempo ha tomado al Estado resolver. Cualquier intervención de los gobiernos regionales para avanzar en esos procesos bajo las circunstancias señaladas resultaba superflua. El proceso de formalización demostraba, de esta manera, que la descentralización tenía límites impuestos por el diseño mismo del proceso.

4.2. LA SUPEDITACIÓN DE LA AGENDA AGRARIA A LA MINERA

Con los gobiernos regionales asumiendo la compleja tarea de hacerse cargo de los procesos de formalización, las tensiones de gestión intersectorial también se hicieron presentes en este nivel de gobierno. Un primer obstáculo se refería a la construcción de una arquitectura de gestión, dentro de

cada gobierno regional, que respondiera de manera adecuada al propósito de contar con políticas de manejo de recursos naturales coherentes con la vocación ecológica y económica de cada región. Con las gerencias a la cabeza y las distintas direcciones regionales al interior de las gerencias, los procesos de coordinación y articulación de esfuerzos tuvieron que enfrentar, primero, la inercia del trabajo sectorializado que las direcciones regionales habían heredado del proceso previo a la descentralización del 2002 y, en segundo término, los procesos de interferencia de los ministerios en las dinámicas de gestión regional, pues coordinaban directamente con sus contrapartes regionales (direcciones regionales), sin que haya necesariamente procesos de coordinación con las gerencias de los gobiernos regionales.

En el caso de Madre de Dios, esto implicó, por un lado, procesos de pugna interna entre las gerencias de recursos naturales y desarrollo económico y, por otro, una tensión permanente entre la Gerencia de Desarrollo Económico y la Dirección Regional de Energía y Minas. La Gerencia de Recursos Naturales enfrentaba el reto de implementar en las regiones una agenda ambiental que no era necesariamente compartida por la Gerencia de Desarrollo Económico, más bien preocupada de promover el desarrollo de proyectos productivos en sectores tan diversos como el agro y la minería. Así, uno de los retos de coordinación más importantes entre ambas gerencias tenía que ver con la necesidad de articular esfuerzos para tener un catastro único y un sistema coordinado de otorgamiento de concesiones. A pesar de ser este uno de los requisitos fundamentales para avanzar hacia una gestión integrada de recursos naturales en esta región, ambas gerencias demoraron más de cinco años para ponerse de acuerdo en la creación de instrumentos que hicieran posible sentar las bases de un sistema regional de gestión integrada de recursos.

El desarrollo más focalizado de la minería informal en Puno no le imponía a su Gobierno Regional la urgencia de contar con un sistema integrado para el otorgamiento de concesiones. Su preocupación estuvo puesta más bien en hacer frente a conflictos derivados de la presencia de mediana y gran minería en la región y en que algunos casos, como el de la provincia de Sandia, incluían situaciones de superposición de dichas concesiones con las áreas de operación de mineros informales. En este contexto, el foco de atención fue puesto en la resolución de conflictos que, como el “Aymarazo” (2011), han significado momentos importantes de conflictividad social dentro de la región.

Las condiciones diferenciadas de urgencia regional respecto de la minería informal han llevado a que las direcciones regionales encargadas de promover el desarrollo de políticas rurales en cada caso tuvieran márgenes de maniobra distintos a la hora de planificar y ejecutar sus respectivos planes. En el caso de Madre de Dios, la permanente irrupción de la minería informal e ilegal impuso serias limitaciones a las autoridades sectoriales, primero para brindarle el soporte logístico, de asistencia y acceso a justicia a los agricultores amenazados por la expansión de minería aurífera en la región y, en segundo lugar, para promover una agenda de desarrollo agrario y forestal que se convirtiera en una real alternativa al desarrollo de la minería en la región. Por ejemplo, los intentos de la Dirección Regional de Agricultura de Madre de Dios de iniciar procesos de saneamiento físico legal se vieron constantemente limitados, no solo por la falta de presupuesto para llevar a cabo aquella tarea, sino también debido a las presiones de diversas instancias para que dicho proceso no avanzara, precisamente en las provincias de Tambopata y Manu, donde la presencia de minería informal era más fuerte.

En el caso del Gobierno Regional de Puno, sí fue posible mantener una agenda propia de desarrollo agropecuario que no se viera condicionada necesariamente por los resultados o avances del proceso de formalización, inclusive en aquellas provincias como Carabaya y Sandia, con una presencia mayor de minería informal.

4.3. LA PREVALENCIA DE ENFOQUES DE DESARROLLO AGRÍCOLA EXTENSIVO

La implementación de políticas de desarrollo rural en ambas regiones adolece todavía de un enfoque tradicional de desarrollo agrario que promueve los monocultivos y la implementación de técnicas agrícolas intensivas en el uso de pesticidas, abonos artificiales y combustibles fósiles. A partir de la revisión de documentos de políticas y entrevistas de campo a autoridades y dirigentes de asociaciones de agricultores, se evidencia que el desarrollo de propuestas productivas en el ámbito agropecuario que buscan responder a las amenazas o presiones de la minería informal no apuesta necesariamente por un cambio en el paradigma de desarrollo agropecuario de ambas regiones.

En el caso de Madre de Dios, además de los intentos de la Dirección Regional de Agricultura para avanzar con procesos de saneamiento, se evidencia una preferencia por la implementación de proyectos de monocultivo a lo largo del eje carretero de la Interoceánica. Los funcionarios entrevistados afirman que la única manera de hacer frente a la minería desde el sector agroforestal es promover la agricultura de mediana y gran extensión, altamente tecnificada. En ese marco es que se entiende el desarrollo paralelo de iniciativas de cultivo de papaya en zonas de disputa con las actividades mineras, así como la preferencia de funcionarios y especialistas de la región por seguir el modelo de desarrollo agropecuario de San Martín, lo que es visto más bien con preocupación por dirigentes de asociaciones agrícolas de la región.

Si bien en Puno se evidencia la prevalencia de enfoques similares de desarrollo agropecuario a los de Madre de Dios, es evidente que los órganos regionales encargados de promover las políticas correspondientes han trabajado en propuestas más diversas, sostenidas en parte por la tradición agropecuaria incluso en aquellas zonas en las que la presencia de la minería informal es cada vez más fuerte. En esta región, los factores que han perturbado más la ejecución de iniciativas de desarrollo agropecuario han sido los conflictos por el desarrollo de proyectos mineros de gran escala, así como la conflictividad y las tensiones generadas por situaciones de corrupción ligadas al contrabando entre Perú y Bolivia. Esto sucede sobre todo en los gobiernos locales, de los cuales el gobierno regional no ha podido mantenerse aislado. Paradójicamente, esta mayor autonomía de las entidades regionales que promueven el desarrollo de la agricultura en Puno ha llevado a que no tomen en cuenta las amenazas que la expansión de la minería informal e ilegal puede tener sobre espacios con potencial agropecuario en la región.

V. CONCLUSIONES

Las economías informales son una realidad socialmente construida; es decir, no existen al margen de los marcos sociales y políticos bajo los cuales se las ha problematizado. De ahí que los esfuerzos del Estado para abordar este espacio de la realidad no puedan ser entendidos sin atender a los procesos de construcción y objetivación de significados de “informalidad” e “ilegalidad”, que visibilizan ciertos aspectos del problema a costa de silenciar otros.

El problema de la minería informal no escapa a este proceso de construcción y disputa de significados, sobre todo cuando se trata de entender las causas del problema. Por ello, el análisis del proceso de construcción e implementación de las políticas de formalización de la minería es una labor fundamental que nos permite entender cómo se construyen y justifican las prácticas y los discursos en torno al manejo de los recursos naturales.

En este documento, nos hemos centrado en el análisis de prácticas y discursos que emanan desde el Estado, en sus distintos niveles, para definir y abordar el tema de la minería informal. Partimos del supuesto de que su rol es fundamental en la construcción social e institucional del territorio y que, sin embargo, el Estado es también un terreno de disputas cuyo desempeño no puede ser explicado sin prestar atención a la diversidad de agendas, intereses y prioridades dentro del propio Estado.

El desarrollo explosivo de la minería informal desde la década pasada ha ido de la mano de un proceso de descentralización que otorgaba a los gobiernos regionales un rol central en el ordenamiento de la pequeña minería. De ahí nuestro interés por aportar evidencia que permita entender el desarrollo de este proceso, comparando el desempeño de dos gobiernos regionales, a fin de ver el grado de divergencia o convergencia de los gobiernos regionales frente a un mismo problema.

Señalamos que frente a un escenario de informalidad minera cada vez más complejo, la actuación de los gobiernos regionales ha estado limitada por condiciones de gobernabilidad mayores: prácticas institucionales para la regulación de los recursos naturales que el proceso de descentralización no podía resolver por sí mismo. Sin embargo, la emergencia del problema de la

minería ilegal llevaba también a la necesidad de un mayor grado de articulación horizontal (entre ministerios y direcciones regionales) y vertical (entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales) que aún no ha madurado. Desde el 2010 se han hecho más evidentes los esfuerzos por generar espacios de articulación horizontal, sobre todo en el gobierno nacional; no obstante, dichos esfuerzos no han ido de la mano con esfuerzos de articulación vertical que permitan que los gobiernos regionales sean parte activa de los espacios de coordinación para abordar los problemas de la minería informal e ilegal. Gran parte de este déficit se explica por variables de política interna (competencia entre el gobierno central y gobiernos regionales) cuyo análisis va más allá de los objetivos de este artículo.

A pesar de los intentos de gestión intersectorial por abordar el problema de la minería informal, el desempeño del Ministerio de Agricultura ha estado por debajo del promedio (ver el Informe de la Defensoría del Pueblo), sin una intervención clara para abordar la dimensión rural del problema de la minería informal. En cuanto a los gobiernos regionales, el de Madre de Dios ha tenido menos autonomía para desarrollar políticas que le permitan generar propuestas de solución y alternativas frente a la minería informal, en gran medida por la hegemonía del sector Energía y Minas dentro de las dinámicas internas de decisión de este gobierno. Si bien la Dirección Regional Agraria de Puno ha tenido una mayor autonomía, esta no se ha traducido en acciones concretas para prevenir el avance de las actividades de minería informal sobre áreas en las que hay gran potencial agropecuario (por ejemplo, en la provincia de Sandía).

En ambos gobiernos regionales se puede apreciar una visión de desarrollo agrícola predominantemente tradicional (del tipo que apunta a la “modernización de la agricultura”). Esta situación condiciona en gran medida el desarrollo de iniciativas agropecuarias que puedan generar iniciativas de desarrollo que preserven la agrobiodiversidad de ambos departamentos. Esto es especialmente evidente en el caso de Madre de Dios. En dicha región se viene apostando por modelos de desarrollo agrario basados en el monocultivo extensivo, a pesar de las preocupaciones que gremios como la Federación Agraria de Madre de Dios han mostrado al respecto. De no articularse propuestas de política que incorporen la visión de los actores, se incrementarán los riesgos de tener políticas agrarias poco efectivas y las posibilidades de expansión de la minería aurífera se consolidarán.

BIBLIOGRAFÍA

CLAIRS, Tim

2006 *Decentralization and Biodiversity Management: Opportunities to Improve.* UNDP-GEF projects. Oslo: UNDP.

DE ALCÁNTARA, Cynthia

1998 "Uses and Abuses of the Concept of Governance". *International Social Sciences Journal*. Vol. 50, No. 1. 105 - 113.

DE SOTO, Hernando

2009 *El otro sendero: una respuesta económica a la violencia*. Lima: Grupo Editorial Norma.

GRINDLE, Merilee

2007 "Good Enough Governance Revisited". *Development Policy Review* Vol. 25, No. 5. 553 - 574.

MATOS MAR, José

2010 *Desborde popular y crisis del Estado*. Lima: El Comercio.

MC NULTHY, Stephany

2011 *Voice and Vote: Decentralization and Participation in Post-Fujimori Peru*. California: Stanford University Press.

ROMERO, María, Víctor H. PACHAS, Gustavo ZAMBRANO y Yerson GUARNIZ

2005 *Formalización de la minería en pequeña escala en América Latina y el Caribe: un análisis de las experiencias en el Perú*. Lima: Cooperación y ASD.

VALENCIA, Lenin

2013 *Madre de Dios: ¿podemos evitar la tragedia?* Lima: SPDA.

TEMA II:

ORGANIZACIONES Y ASOCIATIVIDAD: GOBERNANZA Y GESTIÓN COLECTIVA DEL ESPACIO RURAL

ORGANIZACIONES Y ASOCIATIVIDAD: HACIA LAS LÓGICAS DE LA GOBERNANZA DEL ESPACIO RURAL

Jaime Urrutia Ceruti¹ y Alejandro Diez Hurtado

El encargo tradicional del SEPIA para las ponencias de balance es presentar un estado de la cuestión del tema propuesto. En esta oportunidad, se trata de dos temas presentados como complementarios: asociatividad y gobernanza. Se trata de dos términos usados de manera cada vez más frecuente tanto en propuestas de políticas públicas como en propuestas de organizaciones sociales e investigaciones. Podríamos decir que el uso de ambos términos es producto de la hegemonía de un modelo económico que requiere de propuestas de articulación de mercado que amplíen las formas de participación de la sociedad, sobre todo en el espacio rural.

Ambos términos han adquirido en las últimas décadas relevancia particular y su uso se ha convertido en recurrencia usual no solo en los estudios sobre la sociedad rural, sino en planes desarrollo y propuestas dirigidas a la sociedad rural. Pero lo primero que llama nuestra atención es que el término *asociatividad* no existe en el diccionario de la RAE, a pesar de su utilización extendida en el castellano usual. Existen diversos niveles, formales e informales, referidos a formas de asociatividad en el espacio rural. Por su parte, el término *gobernanza* se utiliza como expresión de la necesidad de lograr la conciliación y el consenso para superar conflictos y ayudar al desarrollo permitiendo la participación de actores diversos de la sociedad en espacios de decisión pública.

1 Agradezco a Diego Cerna, investigador en el IEP, cuya colaboración ha sido fundamental en la preparación del presente balance.

Asociatividad y *gobernanza* son categorías analíticas que podríamos llamar complementarias. De hecho, la asociatividad es fundamental para lograr los objetivos de gobernanza en temas y asuntos específicos. Así, mientras la gobernanza remite a los niveles de gobierno, es decir a la esfera pública, la asociatividad está relacionada con iniciativas de la sociedad civil, es decir corresponde a la esfera privada.

Para el espacio rural peruano, de otra parte, *asociatividad* y *gobernanza* son conceptos vinculados por algunos autores con la propuesta conceptual de la nueva ruralidad, sustentada en el manejo espacial a través del *desarrollo territorial rural* (Schejtman y Berdegú 2004). Pero esta estrategia para superar la pobreza en el campo a través de enfoques espaciales donde, entre otros elementos, lo rural y lo urbano se vinculan no se refleja en las decisiones ni en planes viables de gobierno, ni tampoco en suficientes formas de asociatividad que impulsen esta propuesta (REMURPE es un ejemplo aislado). Más adelante veremos cómo los organismos públicos que intervienen en el espacio rural incentivan, cada uno por su lado, programas y propuestas de asociatividad empresarial que resultan, algunas veces, inviables o efímeras.

Es importante vincular ambos conceptos con los de *pluriactividad* y *nueva ruralidad*, destacados en la ponencia-balance del SEPIA XV (Diez 2013). El balance sobre estrategias campesinas muestra que una de las opciones más importantes es la generación de nuevos espacios de asociatividad, sobre todo en nuevos rubros: turismo comunitario y servicios bajo lógicas empresariales a terceros, principalmente empresas. Por otro lado, el concepto de nueva ruralidad supone específicamente nuevas formas institucionales de gobierno que pugnan por una mayor participación en la gobernanza de los ámbitos rurales (Schejtman y Berdegú 2004).

Establecer un estado de la cuestión sobre la asociatividad y la gobernanza rurales en el Perú es una tarea desigual. Uno de los temas tiene una tradición de estudios en tanto que el otro, al ser más reciente, es un enfoque emergente que ha dado hasta el momento lugar a pocos estudios. Ello nos ha inducido a presentar un balance en dos secciones de diversa factura. Una primera parte con características de balance, que busca dar cuenta de parte de los estudios más recientes en materia de asociatividad, y una segunda, más propositiva, que procura establecer algunas líneas de aplicación de la gobernanza en temas vinculados al desarrollo rural.

I. ORGANIZACIONES Y ASOCIATIVIDAD

Si un usuario realiza una búsqueda en internet relacionada con la palabra *asociatividad* encontrará que la gran mayoría de hallazgos remiten a páginas web o textos vinculados a agrupaciones de productores; es decir, a la asociatividad relacionada con el mercado a través de algún servicio obtenido precisamente por la asociación de productores rurales.

La asociatividad rural ha variado su énfasis según las coyunturas históricas: lucha por la tierra, lucha por el título de propiedad, lucha por servicios; hoy en día se impulsa la creación empresarial, la lucha contra las mineras, la defensa del territorio. Carlos Monge ha propuesto una clasificación de asociaciones para gobernanza, reconociendo la “diversidad de experiencias de concertación locales, sectoriales y nacionales” (2003). Según él, existen propuestas: a) desde las comunidades campesinas y nativas y desde las organizaciones de productores; b) desde las organizaciones de riego; c) desde las organizaciones de autodefensa; d) desde las organizaciones en torno a los programas sociales. Por su parte, en su comentario realizado en la exposición de la presente ponencia en Arequipa, Eduardo Zegarra propuso diferenciar: a) las asociaciones, dirigidas a lograr vinculación exitosa con el mercado; b) los gremios, organizados para defender el agro, y c) las comunidades campesinas y nativas, que regulan en principio el acceso colectivo a los recursos. Ambas propuestas de clasificación son útiles y pertinentes, pero nuestra clasificación tentativa y muy general de agrupar las diversas formas de asociatividad considera tres grupos principales que, como hemos dicho, resultan muchas veces entrecruzados en el accionar de las organizaciones.

La existencia de múltiples asociaciones es una de las características de la organización social, de la “sociedad civil” de los ámbitos rurales. Múltiples formas de organización dan cuenta de las diversas actividades y procesos internos para la producción y organización en las sociedades rurales, pero también de las interrelaciones múltiples de las mismas con los espacios más amplios en los que se insertan. Aunque el espectro organizacional es muy amplio, incluyendo organizaciones tradicionales territoriales, organizaciones para la provisión de servicios y la defensa e, incluso, organizaciones para el desarrollo de actividades lúdicas, culturales o deportivas (Diez 1997), en esta ponencia nos concentraremos en los tipos de organización que tienen mayor pertinencia y proyección hacia temas de gestión de la producción y de gobernanza territorial. Para ello, haremos un balance de dos grandes tipos de

organizaciones rurales. De un lado, las asociaciones gremiales-territoriales, que establecen vínculos entre grupos sociales relativamente integrados por residencia, parentesco e historia, con espacios y territorios que ocupan y cuyos recursos administran, gestionan y defienden. Del otro, las asociaciones “empresariales”, organizaciones que reúnen a grupos con el interés común de producir y generar un beneficio y que se constituyen para la gestión colectiva de intereses comunes sean estos productivos, de provisión de servicios o de generación de economías de escala.

1.1. ASOCIACIONES GREMIALES - TERRITORIALES

1.1.1. COMUNIDADES CAMPESINAS

En esta reunión, por primera vez, de presidentes de comunidades, vamos a echar las bases de un trabajo. Todo esto es un proceso de lo que va a ser el despegue de nuestra agricultura, de nuestra comunidad, de las fuerzas sociales históricas profundas que ustedes tienen en sus manos. ¡Vivan las comunidades campesinas del Perú! ¡Viva el poder popular! ¡Viva el Perú! (Presidente Alan García, clausura del Rimanacuy 1987)

Esta cita, casi irrepetible hoy, representa en sí misma la evolución de la apreciación de quienes ejercen gobierno en el Perú respecto de las comunidades indígenas/campesinas, las cuales se incluyen en una suerte de “invisibilidad institucional”: situadas al margen de las propuestas políticas derivadas del modelo económico actual, las propuestas para el desarrollo del agro peruano casi no involucran a las comunidades campesinas (Grupo Allpa 2004). Peor aún, una norma reciente –Decreto Legislativo 1192– excluye las tierras de las comunidades campesinas y nativas de la excepción de procesos de expropiación “por interés público” de las tierras, puesto que, según el actual gobierno, no son “pueblos indígenas” sujetos de consulta previa.

Las comunidades campesinas, a pesar de su importancia, han merecido poca atención de los investigadores en estos últimos años, en contraste notable con hasta hace algunas décadas, cuando eran consideradas actores cruciales. Las comunidades campesinas son las formas más tradicionales de asociatividad rural. Una rápida mirada retrospectiva al espacio rural peruano de mediados de la década de 1950 las muestra como uno de los polos de la dicotomía

básica de la organización del ámbito rural peruano: de un lado estaban las haciendas y empresas agropecuarias y del otro las comunidades indígenas. Estas dos formas de asociación primaron hasta la aplicación de la radical Reforma Agraria desde 1968.

No es de extrañar que los estudios de comunidades se convirtieran en el eje central de la antropología como disciplina naciente en nuestro país. Comunidades y empresas comunales exitosas fueron analizadas por el mundo académico y propuestas como un referente a seguir en el futuro para superar los índices de pobreza existentes en el campo (Urrutia 1992, Fuenzalida *et al.* 1982).

Si bien desde la década de 1940 y desde la ejecución del proyecto Vicos, en la década siguiente, diversos antropólogos, sobre todo norteamericanos, dedicaron sus esfuerzos al estudio de comunidades (Bolton *et al.* 2010), podemos afirmar que las décadas de 1960 y 1970 representan el período en el que se realiza la mayor cantidad de investigaciones sobre comunidades, incluyendo las emblemáticas sobre el valle del Chancay y la provincia de Huarochirí, ambas en el departamento de Lima. En su mayoría, se trata de estudios que pretendían explicar el funcionamiento comunal, su organización interna, su historia reciente y algunos elementos culturales. En suma, explicar los procesos por los que transitaban las comunidades indígenas.

Se hablaba entonces del “desarrollo comunal” como la alternativa más importante para el desarrollo general del agro, sobre todo del agro serrano, donde se concentraba y se concentra la inmensa mayoría de las comunidades indígenas. La reivindicación de la propiedad de la tierra y de la reforma agraria fue descartando progresivamente, desde inicios de los años sesenta, las propuestas de desarrollo que no afectarían a la otra institución omnipresente en el agro: la hacienda en todas sus modalidades.

No solo por su cercanía a la capital del país, sino sobre todo por sus historias particulares exitosas, las comunidades del valle del Mantaro recibieron una especial atención en los estudios. Uno de los más importantes ejemplos de la pujanza de las empresas comunales creadas en esta región queda retratado en la creación de la Universidad Comunal del Centro, nombre originario de la actual Universidad Nacional del Centro. La iniciativa fue impulsada a fines de la década de 1950 por treinta y seis comunidades del valle del Mantaro, agrupadas en la Asociación Comunal del Centro (Camac y Grandjean 2008).

La Reforma Agraria modificó la estructura comunal: cambió de nombre a las comunidades, hasta entonces “indígenas” y rebautizadas a partir de entonces como “campesinas”, e introdujo en sus directivas el modelo cooperativo impuesto por la Reforma. La comunidad indígena se convirtió, por ley, en comunidad campesina, con lo que culminó un período de profundas transformaciones que redujo la capacidad integradora de la institución e implicó el descarte progresivo de formas comunales de acceso a los recursos. Además, la creación de “grupos campesinos”, casi única vía de entrega de tierras expropiadas a campesinos no comuneros, generó luego una oleada de conversión de estos grupos en comunidades (Grupo Allpa 2004).

Sin embargo, el nuevo ordenamiento legal impuesto por la Reforma Agraria no modificó los procesos de desmembramiento de comunidades mayores ni, en muchas regiones, la parcelación de las tierras comunales en propiedades familiares o la agrupación de comuneros que se remiten a la organización comunal solo en periodos de tensión, como sucede hoy con la defensa del territorio comunal y sus linderos. El proceso es conocido ampliamente: los anexos de las comunidades buscan convertirse en y ser reconocidos como comunidades, y las comunidades buscan ser distritos en el afán por disponer de recursos y participar, con mayor autonomía, en los beneficios de las políticas públicas. Obviamente, la conformación y el uso del poder local son redefinidos, “arrinconando” a las dirigencias comunales respecto de las decisiones municipales. Además de los procesos de privatización acentuados al interior de las comunidades, la tendencia a optar por el desmembramiento comunal y por la distritalización es evidente desde hace varias décadas (Grupo Allpa 2004, Urrutia 2002).

La ampliación del mercado interno, las emigraciones del mundo rural, la ampliación de servicios públicos (sobre todo la red vial), las expectativas de mejoramiento personal a través de la educación; en fin, diversos procesos confluyentes modificaron notoriamente la realidad comunera y redujeron, hasta casi desaparecerlas, las empresas comunales, convertidas, al igual que las cooperativas, en ejemplos aislados dentro de un mundo de asociatividad rural que tiene otras expresiones. Pero lo que no cambió, en pleno impulso del orden neoliberal, fue la exclusión sistemática de las comunidades de cualquier política de titulación grupal, debido a que la normativa trató de incentivar, a lo largo de la década de 1990, la titulación familiar y parcelada de las tierras comunales.

La existencia de más de seis mil comunidades campesinas y de mil comunidades nativas es, de por sí, un dato que remite a su heterogeneidad y a sus dispares procesos históricos. Prueba de ello ha sido la dificultad para establecer tipologías de comunidades más allá de las categorizaciones regionales e incluso de las meramente provinciales (Mossbrucker 1990). Este universo comunal sumamente heterogéneo se encuentra inmerso en procesos de cambio muy importantes, entre los cuales podríamos destacar la municipalización del espacio rural, como explicaremos más adelante. En proceso de transformación acelerada, las comunidades campesinas y nativas continúan constituyendo la principal institución rural del Perú. Según los estudios del Grupo Allpa, la ansiada titulación individual no se contradice necesariamente con la titulación del territorio o, mejor dicho, de los lindes del territorio comunal. La comunidad continúa siendo un referente de identidad, aunque los procesos de desmembramiento de anexos y de distritalización ponen en duda la viabilidad de su futuro como institución (Grupo Allpa 2004).

Las comunidades campesinas reciben hoy en día muy poca atención de los investigadores. Y sin embargo, una serie de trabajos de las últimas décadas muestran tanto los cambios experimentados en ellas, como un cambio en los paradigmas para su análisis (Laos 2004, Grupo Allpa 2007, Diez 2012, Anthropologica 2013). Si a lo largo del siglo XX las comunidades fueron estudiadas en tanto formas indígenas de organización, en términos de sus transformaciones y sus posibilidades para el desarrollo, o en términos de sus características socioorganizativas y su carácter colectivo o familiar (Fonseca 1985, Urrutia 1992, Pajuelo 2000, Mossbrucker 1990), en las dos últimas décadas se analizan, en cambio, sus transformaciones históricas desde el siglo XVIII hasta sus procesos de recreación y reconocimiento (Diez 1999, Thurner 2006), la participación de las comunidades en los procesos de descentralización y concertación (Landa 2004, Castillo y Urrutia 2007, Laos 2011), los procesos de urbanización, los vínculos con las ciudades y los nuevos procesos políticos asociados (Etesse 2012, Flórez 2012, Barrio de Mendoza 2012) y, sobre todo, los nuevos sentidos de las lógicas de propiedad y control de la tierra comunal, que incluyen el análisis de diversas formas de control de propiedad y territorio de las comunidades (Z. Burneo 2007 y 2012, Castillo 2007, Diez 2011 y 2012b, M.L. Burneo 2013, Rodríguez 2012), y de temas de género o identidad (Urrutia 2007, Del Valle 2007). El volumen *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* es sin duda el mejor esfuerzo por hacer un balance del conocimiento sobre ellas alrededor de cinco grandes temas

(legislación, poder, propiedad, género e identidad) y proporciona un buen punto de partida para nuevos estudios (Grupo Allpa 2007).

Los trabajos contemporáneos configuran una serie de nuevas preocupaciones y temas respecto de las comunidades. Tres de ellas parecen tener particular importancia. La primera es que las comunidades campesinas no son consideradas como unidades productivas, sino como instancias de organización social y coordinadoras de la entrega de servicios a los comuneros, cada uno de los cuales conduce su propia parcela y participa, en menor escala, en trabajos comunales. En otras palabras, la comunidad campesina es fundamentalmente una organización para el gobierno de recursos (territoriales, humanos, sociales), antes que una asociación vinculada al mercado: es decir, es una institución de “defensa del común”, como se diría en términos tradicionales. Por ello, la comunidad expresa ahora nuevas formas de asociatividad en relación con los recursos de que dispone, como lo demuestra la creación de comités de diversa índole.

La segunda refiere a los procesos de defensa de la tierra y el territorio comunal frente a la expansión de la economía de “empresa”, sea de industrias extractivas, turismo u otras. Numerosas comunidades de encuentran inmersas en procesos de negociación, enfrentamiento y defensa, que terminan modificando o adaptando estructuras comunales, o generando fragmentación o reconfiguración de las instituciones internas. La defensa de la tierra comunal da, por un lado, cohesión a la comunidad, pero también la presión por la tierra por parte de las familias comuneras activa la disolución de acuerdos comunales y facilita la generación de conflictos interfamiliares y con la comunidad (Burneo y Chaparro 2010, Barriga 2012; Burneo 2013).

La tercera preocupación son los procesos de transformación de las “actividades comunales” hacia nuevas funciones, distintas de las que correspondían a una antigua sociedad agraria y de las que corresponden a sociedades rurales en relación con el mundo exterior, incluido el mercado. Las comunidades incursionan en nuevas actividades (turismo, minería, servicios, empleo, contratos) e implementan nuevas formas de asociatividad para responder a estas, algunas de ellas “empresariales” (Celi 2012), como veremos más adelante. Y ello transforma ciertamente a la comunidad campesina. En su mayor parte, las antiguas empresas comunales fracasaron por diversos motivos, y quedaron algunas como ejemplos aislados de lo posible. Podría esgrimirse que el conflicto armado interno y los veinte años de violencia política frenaron el desarrollo de iniciativas

asociativas, lo que es evidente; pero existen también otras causales entre las cuales destaca la desconfianza. ¿Pasará lo mismo con las nuevas iniciativas?

Queda una serie de preguntas sobre la organización comunal y las comunidades que necesitan ponerse al día en función de los nuevos contextos y situaciones que enfrentan. Por ejemplo, sobre las posibilidades de la organización comunal no solo para defender sino para gestionar sus recursos –tanto los territoriales como los nuevos recursos que brindan las posibilidades del entorno–; sobre las consecuencias del giro territorial y la mirada del espacio comunal más como territorio que propiedad, en función a la legislación internacional sobre derechos de los pueblos indígenas y la aplicación del convenio 169; sobre las consecuencias de las nuevas funciones en la estructura de gobierno y representación de la comunidad ante terceros, y también acerca de la construcción de legitimidad de las dirigencias comunales; entre otras. Y varias de ellas nos remiten a problemas y temas vinculados a la gobernanza de los recursos comunales y de los espacios rurales, que retomaremos más adelante.

1.1.2. COMUNIDADES NATIVAS Y RONDAS CAMPESINAS

Adicionalmente, si bien las comunidades campesinas son la principal y más difundida forma de organización en el espacio rural peruano, y de alguna manera representan el paradigma de las formas organizativas gremiales “tradicionales”, no son la única forma de organización centrada en el colectivo. Forman también parte de esta categoría asociaciones semejantes como las comunidades nativas, asociaciones de defensa como las rondas campesinas y formas de gestión de algunos recursos como las organizaciones de regantes, entre otras. Sin pretender exhaustividad, un breve desarrollo acerca de algunas de estas formas de organización es necesario para abordar más adelante algunos aspectos de la gobernanza.

Se podría decir que las comunidades nativas son un invento directo, y no solo en términos legales, de la Reforma Agraria. Las etnias de la Amazonía peruana, casi sin formas políticas de organización colectiva, recibieron de la RA territorios fragmentados, independientes unos de otros (hay que tener en cuenta además, la resistencia sostenida de los gobiernos nacionales a reconocer territorios autónomos a las etnias que quedaban vinculadas únicamente por lazos culturales como el idioma y algunas costumbres tradicionales). Ello era, sin embargo, un avance frente al avasallamiento de sus espacios vitales por la colonización creciente.

Es preciso remarcar que la legislación internacional contribuye a la defensa de tierras colectivas indígenas, y que las comunidades amazónicas han logrado avances importantes en la titulación y defensa de sus tierras utilizando discursos indígenas (García Hierro 2014), aunque las limitaciones para ello son evidentes pues “la selva es del Estado” (Surrallés 2009).

Conforme los poblados mestizos y los colonos fueron aumentando, también se fue modificando la vinculación de los indígenas amazónicos con aquellos. Recordemos al alcalde awajún Jum de Urakusa, que trató de organizar una cooperativa para negociar al margen de regatones que controlaban el comercio del caucho y pieles en la región. Este intento de asociatividad culminó con el asalto por parte de un grupo de policías al poblado de Urakusa y la prisión y tortura de Jum en la plaza de Santa María de Nieva. Este es el relato novelado de Vargas Llosa en *La Casa Verde*. Pero el hecho es real, conforme escribió el mismo novelista (Vargas Llosa 1971). Jum representa, de alguna manera, las dificultades de asociatividad vinculante con el mercado en un contexto mercantil dominado por grupos y personas que contaban con el apoyo (y el abuso) de las autoridades públicas locales.

Como ha quedado señalado, en las últimas décadas algunos pueblos indígenas de la Amazonía han buscado incidir en la gobernanza de sus espacios, considerados como *reservas comunales*. A este interés de participar en el manejo de las reservas se suman, también, en los últimos años, como se anotó anteriormente, las múltiples iniciativas para crear empresas que brinden servicios turísticos comunales a través del llamado turismo vivencial. Así, para poner un ejemplo, según el Fondo de las Américas-Perú, la Empresa Comunal de Pacaya Samiria recibió en el 2011 la Certificación Internacional en Turismo Sostenible. Es la primera vez que una empresa comunal de Perú recibe una certificación de este tipo por el cumplimiento de estándares internacionales en la creación y administración del albergue “Ivy Mara Ey”, “la tierra sin mal”, ejemplo de turismo rural sostenible. Diversas investigaciones remarcan la importancia de utilizar la asociatividad para fortalecer a las mismas comunidades nativas, aunque ello podría implicar una radical transformación de las estructuras y referencias culturales “tradicionales”. Hoy existen comunidades nativas vinculadas a la extracción de oro y madera y al cultivo de palma aceitera y de cacao, es decir en vinculación estrecha con el mercado, con la secuela de estratificación económica, nuevos liderazgos, nuevos valores, etc.

Por su parte, las rondas campesinas son un actor social central en varias regiones del país y participantes activas en algunas decisiones de gobernanza en estos espacios. Pero sobre las rondas campesinas, al igual que con las comunidades campesinas, se viene escribiendo bastante menos que en las décadas anteriores. Recordemos, por ejemplo, que el SEPIA VI, desarrollado en Cajamarca en 1997, incluyó tres ponencias sobre rondas campesinas, tema que no ha generado ninguna otra ponencia en reuniones posteriores del mismo SEPIA. En 1986 se promulgó una primera Ley de Rondas Campesinas (Ley 24571), que fue, luego de numerosas críticas, reemplazada por la Ley 27908 en el 2003. Un libro reciente de Gitlitz (2013) presenta un balance amplio sobre la historia y la actuación de las rondas en Cajamarca; el texto enfatiza el Artículo 149 de la Constitución peruana, que reconoce el derecho de las rondas campesinas a ejercer funciones derivadas del derecho consuetudinario, “siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona”. Este es el punto crucial de crítica a las rondas, sobre todo por la aplicación de castigos corporales considerados atentatorios a derechos de la persona. Como señala este autor, desde la década de 1990 las rondas han exigido al Estado el reconocimiento del derecho a impartir justicia, y el Estado no ha tenido una respuesta definitiva.

1.1.3. ASOCIATIVIDAD Y AGUA

Las comunidades administran sus territorios y los múltiples recursos que contienen. Por su importancia, el agua tiene una relevancia particular y, por lo tanto, cuenta con una particular institucionalidad y sus propias organizaciones. En el Sepia del 2002, el tema de balance fue sobre el agua, las instituciones y el desarrollo agrario en el Perú; Eduardo Zegarra se encargó de la presentación de un balance que analizaba conceptos y estudios empíricos al respecto (SEPIA IX 2002). Desde entonces, en la década transcurrida, ha variado significativamente la normativa y se ha acentuado la reflexión sobre el incierto futuro de la disponibilidad de agua en el mundo entero.

Valcárcel y Cancino (2000) han estudiado la institucionalidad vinculada al riego en el valle del Chillón, buscando explicar “cómo los usuarios de agua se organizan y logran coordinar entre sí con el fin de obtener un consumo óptimo del bien”. Por su parte, Cruzado ha indagado sobre el mismo tema en su trabajo sobre organizaciones de regantes, que tiene como objetivo central el rol de estas y su gestión del agua en un sistema regulado (2000). Para Cruzado,

estas asociaciones “han asumido funciones que sobrepasan la distribución del agua, lo que ha permitido su crecimiento y consolidación institucional”. La investigación de Cruzado busca demostrar que las organizaciones de regantes pueden ser protagonistas en un proceso de modernización del sector agrícola que asegure una mayor participación de los usuarios, y particularmente de los pequeños productores, para sustentar intentos de introducción de nuevos cultivos y la “dinámica de la información tecnológica y comercial”.

La principal forma de asociatividad en el agro la constituyen los comités de regantes y las juntas de regantes (CENAGRO 2012). En efecto, según el CENAGRO, 216 665 UA pertenecen a alguna comisión de regantes y 198 139 a algún comité de regantes, sobre un total de 537 529 UA que, según se declaró, pertenecen a alguna asociación. La historia de nuestro país muestra cómo en territorios costeros sujetos al riego, el acaparamiento de los derechos de agua precedió a la constitución de grandes haciendas.

Existe en el mundo campesino una larga tradición de manejo del agua que se expresa en las regulaciones al interior de la comunidad, en los turnos de riego, en la limpieza colectiva de las acequias o que origina la expandida celebración del *yarqa aspiy* o “limpia acequia”, fundamental para canalizar el agua de lluvia en territorios de secano. Esta tradición continúa viva en muchas zonas, pero las organizaciones vinculadas al manejo del agua son, en buena medida, resultado de una asociatividad obligatoria y debemos reconocer su importancia en el proceso agrorrrural actual, teniendo en cuenta sobre todo que las predicciones respecto de la disponibilidad de agua en el futuro resultan sumamente pesimistas debido al evidente calentamiento global. La escasez de agua modificará sustancialmente el agro dentro de algunos años, y el fantasma de la sequía volverá a ensañarse con amplios sectores campesinos. El tema está en la agenda mundial, y la ONU ha declarado el 22 de marzo como el Día Mundial del Agua con el objetivo de llamar la atención sobre la importancia de esta, sobre su adecuado uso y su conservación. El lema del 2014 fue “Agua, la energía y la gobernanza”.

Como sucede en todos los ámbitos de la asociatividad, la gestión del agua también reúne a organizaciones informales. Junta de usuarios, comisión de regantes y comités de regantes constituyen la jerarquía básica de la asociatividad oficial para el uso del agua con fines agropecuarios. Una junta representa un distrito de riego y se encarga de la operación, mantenimiento y administración

de los principales sistemas de riego, cobrando a los usuarios una tarifa determinada (Hendriks *et al.* 2008), mientras que, según las normas oficiales, la comisión representa un sector y el comité es su órgano de apoyo.

Según Hendriks *et al.*, el concepto de *gestión social del agua* remite a la creación y gestión de espacios de diálogo, concertación, generación de propuestas o solución de conflictos en materia de agua, que involucran a usuarios individuales y organizados, líderes, representantes de organizaciones de base y de instituciones públicas, autoridades locales, etc. Un ejemplo de ello son los comités de gestión, promovidos, entre otros, por el PRONAMACHCS, así como por varios proyectos, programas y ONG. También existen las mesas de diálogo de agua, las plataformas regionales de agua y los grupos técnicos regionales de agua (GTRA).

Aunque merecerían validarse con una investigación actual, es pertinente resaltar los datos aportados por Glave y Fort sobre la relación entre el tamaño de la propiedad y la pertenencia a una junta de usuarios. Los investigadores afirman que si bien la afiliación a esta disminuye conforme aumenta el tamaño de las UA, desde en un 43,4% entre los minifundistas hasta en un 12,9% entre los grandes productores, las afiliaciones a comités de productores y asociaciones de agricultores se incrementan a medida que aumenta el tamaño de las mismas (*op. cit.*).

La Autoridad Nacional del Agua es una institución recientemente creada, en el 2008, “con el fin de administrar conservar, proteger y aprovechar los recursos hídricos de las diferentes cuencas de manera sostenible, promoviendo a su vez la cultura del agua”. El país dispone desde entonces de un ente rector que debe encargarse de diseñar y aplicar las políticas públicas sobre el uso y destino del agua, considerada un bien público.

Para el programa AGRO RURAL, la asociatividad de los usuarios de agua se enmarca en las estrategias básicas siguientes, vinculadas a la necesidad de agruparse: el aumento de las oportunidades de producción y de comercio, el fomento de la competitividad y de la eficiencia productiva, la creación y el fortalecimiento de espacios y mecanismos de participación, desde el nivel local al regional, que favorezcan y promuevan un desarrollo sostenible, la generación de oportunidades reales de trabajo y empleo y los cambios de actitud en los productores y desarrollo de nuevas capacidades.

II. LA ASOCIATIVIDAD RURAL EMPRESARIAL Y NO EMPRESARIAL

2.1. DE LA ASOCIATIVIDAD COOPERATIVA IMPUESTA A LA NECESIDAD DE LA ASOCIACIÓN DE LOS PRODUCTORES

Se ha escrito mucho respecto del modelo empresarial impuesto autoritariamente desde el gobierno a través del proceso de Reforma Agraria de la década de 1970 (Caballero 1980, Eguren 2006; para un balance menos crítico de la asociatividad derivada del modelo de RA, ver Guerra 1987). Además de mantener intactas las grandes propiedades vinculadas a la producción hacia el mercado, que creaba con ellas las SAIS (Sociedad Agrícola de Interés Social), se trataba, como lo han descrito diversas investigaciones, de conducir a los campesinos, nuevos propietarios de tierras expropiadas, a formas cooperativas de explotación de la tierra, descartando la posibilidad de distribución familiar de la misma, con lo cual, según Caballero, se hubiera logrado un aumento considerable de los ingresos de las familias (*op.cit.*). El final de la historia del cooperativismo impuesto fue la parcelación de prácticamente todas las tierras pertenecientes a las cooperativas.

La asociatividad forzada que la Reforma Agraria pretendió imponer no fue el único fracaso histórico de los gobiernos por lograr el desarrollo y “acelerar” la vinculación de los campesinos comuneros al mercado. Casi veinte años después, en aplicación de un modelo neoliberal, el Decreto Supremo N045-93-AG, promulgado en diciembre de 1993, dice, a la letra: “Facultan la constitución de empresas comunales y multicomunales de servicios agropecuarios por iniciativa de comunidades y rondas campesinas, comunidades nativas y otros centros poblados rurales”. Un año después de aprobar el Decreto Supremo No.004-92, que regulaba el “Régimen Económico de la Ley General de las Comunidades Campesinas”, el gobierno propuso crear las Empresas Comunales y Multicomunales de Servicios Agropecuarios, conocidas como ECOMUSA, que casi no llegaron a funcionar. Nuevamente, al igual que en el modelo cooperativista de la Reforma Agraria, se generaba una propuesta vertical que, además de ser confusa al definir “lo comunal”, iba a contracorriente del debilitamiento de la organización comunal (Castillo *et al.* 2013).

Con la asociatividad impuesta, la experiencia campesina generó un sentimiento contrario a esa forma de organización que, de alguna manera, aún persiste en el ámbito rural. Cuando remitimos a la desconfianza como un factor que limita la voluntad de asociarse, involucramos implícitamente la experiencia frustrada de cooperativas, que ha alimentado esa desconfianza, al extremo de que, como dice Remy (*op.cit.*), “probablemente solo en el Perú la idea de un sector cooperativo suscita tanto rechazo”.

Un estudio empresarial sobre las empresas asociativas creadas por la RA en Junín, fundamentalmente las SAIS (Pariona 2012), señala la distorsión generada por diversos subsidios tributarios que, al irse eliminando, afectan la economía de estas empresas rurales y conducen, junto con otros factores, a la quiebra de la mayoría de ellas. Tampoco debemos desconocer que el terrorismo de Sendero Luminoso se ensañó con diversas SAIS en todo el país, asesinando algunos administradores y destruyendo instalaciones en diferentes regiones. Pero ese era el punto final de una historia en la que se combinaban exclusión de campesinos del manejo empresarial, ineficacia y corrupción, lo que generó una percepción negativa, en el entorno social, de estas empresas. En la región central, de todas las SAIS constituidas (Túpac Amaru, Cahuide, Pachacútec, Ramón Castilla, Heroínas Toledo) solo sobreviven como empresas Túpac Amaru y Pachacútec.

Y sin embargo, una cierta cantidad de estas empresas cooperativas sobrevivieron. Y a ellas se les unieron algunas otras nuevas, esta vez por interés de los productores para generar ciertas economías de escala y facilitar procesos de transferencia tecnológica así como su inserción al mercado. Los trabajos existentes muestran que se trata de una forma de organización híbrida entre un gremio y una empresa. Remy, en su estudio sobre asociaciones cooperativas comercializadoras de café (2007), resume esta vinculación: “preguntábamos a los directivos si su organización es una empresa o un gremio, la respuesta siempre fue: somos un gremio”, es decir, que sin dejar de lograr beneficios de comercialización para sus socios, estas empresas retienen a la vez su capacidad de ser actores políticos, es decir generar propuestas que deberían ser incluidas en la agenda pública, muchas veces a contracorriente de las propuestas oficiales.

Pero el proceso de parcelación de las empresas creadas por la Reforma Agraria también generó el impulso a formas organizativas que creían necesario

superar el manejo meramente individual de la propiedad recién adquirida. Cuando analizamos algunas experiencias de parcelación, como el caso de Alto Piura, los socios de las cooperativas, como estrategia de mantener lo colectivo, comenzaron dividiéndose en pequeñas cooperativas, comités y asociaciones de campesinos vía manejo individual de la parcela. La multiplicación de las organizaciones en el campo piurano era una especie de resistencia al individualismo arbitrario que el marco legal promocionaba. Así, las 14 CAT de Alto Piura se transformaron en 9 CATs 8 CAU, 135 comités campesinos y 2 asociaciones (Torre 1995).

Hoy en día la realidad de la asociatividad rural es muy diferente. El último CENAGRO registró la existencia de 2 260 973 UA, de las cuales 79,6% disponían de 0 a 5 hectáreas, y 39% manejaba menos de una hectárea.

Cuadro 1
Explotaciones agrarias con menos de 5 Hectáreas

	Total UA	%
UA	2 260 973	100.0
1-5 ha	1 801 882	79,6
0-1 ha	880 000	39

Genagro 2014.

Es en ese contexto de propiedad de la tierra que debemos analizar los procesos de asociatividad y reconocer el aumento significativo de asociaciones en las últimas décadas. Según el informe de la UNI/SOS-FAIM (1997) citado por Glave y Fort, “en el terreno organizativo, se pasa de un escenario de organizaciones nacionales de representación para la interlocución con gobiernos intervencionistas a uno de organizaciones locales para la interlocución con agentes económicos privados y la gestión de servicios a la producción de sus asociados”. El estudio de Glave y Fort buscaba “identificar qué factores aumentan (reducen) la competitividad del pequeño productor” (Glave y Fort 1999).

Entendemos la asociación empresarial como un eslabón superior al de la asociación por servicios, pues no solo se trata de otra normatividad, con una organicidad diferente, sino que los socios participan en el proceso

productivo. A fines de la década de 1990, Glave y Fort observaban que no existía una masiva creación de organizaciones económicas campesinas, ni tampoco transformación de las viejas formas gremiales de organización. Entre las principales razones, constataban que las políticas públicas frenaron el nacimiento de nuevas formas de organización económica.

Hoy, los niveles de asociatividad han aumentado, entre otras razones por intervención de programas públicos. En efecto, las propuestas de asociatividad empresarial nacen ahora de manera significativa de entes oficiales en tal magnitud que el mismo Gerente de la Asociación Central de Productores Multisectoriales de Cabana (ASCENPROMUL) y Gerente de la Cooperativa Agroindustrial Cabana Limitada (COOPAIN) afirmó en el 2011, a propósito del Decreto Legislativo 1020, que la asociatividad es un “espejismo del Estado”.

Debemos aclarar que el marco legal existente para la generación de asociaciones en el ámbito rural limita la posibilidad de los socios de obtener utilidades a través de la organización. Por ello, las llamadas “asociaciones” corresponden fundamentalmente a organizaciones que canalizan las expectativas de algunos sectores de campesinos y productores agrarios frente a propuestas de explotación de recursos naturales existentes en su territorio, o disposiciones de gobierno que supuestamente afectan o afectarían negativamente a esos grupos en su acceso y disponibilidad de recursos. En otras palabras, para efectos de nuestro balance temático, las “asociaciones” en general remiten a propuestas de gobernanza, mientras que las que podríamos llamar “asociaciones empresariales” implican la organización de productores agrarios destinada a obtener beneficios en su vinculación con el mercado a través de servicios compartidos o a través de la venta de un producto.

El Decreto Legislativo N° 1020, “Decreto Legislativo para la promoción de la organización de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural para el crédito agrario”, estableció los principios que deben regir a las asociaciones que se creen. El decreto tenía como objetivo central el acceso al crédito público y la consolidación de la propiedad individual rural, a la vez que establecía cuatro formas de asociatividad en el agro para acceder a fondos públicos: a) entidad asociativa agraria, b) productor agrario, c) pequeño productor agrario y d) unidad productiva sostenible. Nuevamente, la propuesta de estas formas asociativas no reconocía la existencia de una realidad que ya contaba con organizaciones agrarias.

Podemos decir que las asociaciones están dirigidas a la gobernanza o a la defensa de recursos y territorio, mientras que la asociatividad empresarial se enmarca en otra normatividad, pues una asociación no puede, reiteramos, repartir beneficios entre sus afiliados, lo cual genera serias limitaciones al momento de proponerla como forma de vincularse al mercado. Por lo tanto, la constitución de asociaciones y el uso de la palabra *asociación* deben relacionarse con la constitución de empresas, que sí pueden disponer de beneficios económicos para sus socios.

El Perú es un país de pequeños agricultores que requieren de asociatividad para lograr mejores ingresos y calidad de vida. Diversos estudios señalan, incluso, que la asociatividad es “ineludible” para los pequeños agricultores, si pretenden mejorar su nivel de ingresos familiar. Algunos investigadores, empero, sostienen que esta afirmación es exagerada, y afirman que la asociatividad empresarial tiene serias limitaciones en el contexto rural peruano por diversas razones, como la desconfianza, la falta de tradición empresarial, la carencia de políticas públicas, la falta de capitales o los altos costos de transacción (Bonfiglio y Agreda 2014). La asociatividad entonces tendría curso solo en el caso de obtención y mejora de servicios para quienes se agrupen en alguna forma empresarial. Recordemos que, según el CENAGRO, 92% de las UA del país no accede a ninguna forma de crédito.

Diversos autores señalan que para mejorar los niveles de asociatividad es preciso superar el alto grado de desconfianza existente entre los productores (Amézaga y Artieda 2008). La supuesta solidaridad campesina, expresada en trabajos colectivos o en formas tradicionales de reciprocidad, apunta “al interior” del grupo, sosteniendo los equilibrios y la cohesión social del mismo, pero se diluye si se trata de vincular organizadamente la producción hacia el mercado. De hecho, como señalan diversas investigaciones, el mayor éxito de las empresas campesinas radica en la obtención de servicios y ventajas de comercialización, antes que en la producción colectiva.

El último CENAGRO presenta datos interesantes y reveladores sobre la asociatividad. En primer lugar, el 23% de las UA pertenece a algún tipo de asociación, cooperativa, empresa, etc. (517 667 UA), es decir una cuarta parte de las UA censadas (ver Cuadro 2).

Cuadro 2

Pertenencia a asociaciones, comités o cooperativas de productores, por departamento

	Sí	%	No	Total
Amazonas	9902	14%	59 660	69 562
Áncash	50 468	30%	119 470	169 938
Apurímac	18 390	22%	64 938	83 328
Arequipa	42 063	72%	16 139	58 202
Ayacucho	24 007	21%	89 761	113 768
Cajamarca	27 941	8%	312 038	339 979
Cusco	44 911	25%	137 147	182 058
Huancavelica	7387	10%	67 535	74 922
Huánuco	5222	5%	101 704	106 926
Ica	15 106	46%	17 416	32 522
Junín	31 225	23%	104 624	135 849
La Libertad	37 037	29%	90 242	127 279
Lambayeque	40 686	69%	18 416	59 102
Lima	45 197	58%	33 321	78 518
Loreto	2506	4%	65 079	67 585
Madre de Dios	1443	22%	5199	6642
Moquegua	2966	21%	11 239	14 205
Pasco	2898	9%	29 658	32 556
Piura	57 933	41%	84 917	142 850
Puno	15 098	7%	200 072	215 170
San Martín	12 662	14%	78 562	91 224
Tacna	15 132	69%	6927	22 059
Tumbes	4005	49%	4136	8141
Ucayali	3482	14%	22 098	25 580
TOTAL	517 667	23%	1 740 298	2 257 965

Cenagro 2014.

Como era de esperarse, la mayor cantidad de productores que declaran pertenecer a algún tipo de asociación está en las regiones costeras, donde la vinculación con los mercados nacional e internacional genera mayor demanda de organicidad entre los agricultores: en Arequipa, Lambayeque, Tacna y Lima, la cantidad de afiliados a asociaciones de productores supera el 50% de las UA censadas. Tumbes, Ica y Piura casi alcanzan también este porcentaje.

Se registran 92 cooperativas agrarias, mientras que solo el 0,28% de las UA registradas (2 260 983) reconoció pertenecer a algunas de las más de 6000 comunidades campesinas registradas y 0,06% a alguna de las 1322 comunidades nativas incluidas en el censo. Al otro extremo de la pequeña agricultura, encontramos el sector empresarial agrario, el cual, según la Cámara de Comercio de Lima (CCL), reúne 378 empresas agropecuarias cuyas exportaciones se contabilizan en millones de dólares.

Cuadro 3a
Unidades agropecuarias: personas naturales y asociaciones

Categorías	Casos	%
Persona natural	2 246 702	99,37
Formas asociativas	14 281	0,63
Total	2 260 983	100,00

Genagro 2014.

Sin embargo, si analizamos solo las unidades agropecuarias asociativas, las comunidades campesinas son largamente la forma asociativa de unidad más importante (44%), seguidas de las sociedades anónimas (16,4%) y de las comunidades nativas (9,3%). La diversidad de formas asociativas en las unidades agropecuarias se demuestra también en que más del 25% aparezca como “otras” (ver cuadro 3b).

Cuadro 3b
Unidades agropecuarias: formas de asociación agraria

Tipo de asociación	Casos	%
Sociedad Anónima Cerrada SAC	1892	13,2
Sociedad Anónima Abierta SAA	459	3,2
Sociedad de Responsabilidad Limitada SRL	284	2,0
Empresa Individual de Responsabilidad Limitada EIRL	345	2,4
Cooperativa Agraria	92	0,6
Comunidad Campesina	6277	44,0
Comunidad Nativa	1322	9,3
Otras	3610	25,3
Total Formas Asociativas	14 281	100,0

Cenagro 2014.

Como señalamos, desde la década del 2000 la asociatividad agraria se ha convertido en objetivo importante del accionar de entes públicos, mientras que desde la sociedad se ha generado, tanto en su perfil gremial como en el empresarial, un creciente número de organizaciones. Escapa de nuestra presentación realizar una comparación sobre los niveles de asociatividad registrados en los censos agrarios de 1994 y 2014, pero es evidente el aumento significativo de afiliados a organizaciones rurales.

Por otra parte, el CENAGRO 2014 registra un número importante de diversas formas de asociatividad en esta realidad de propiedad pulverizada en pequeñas dimensiones. Constatamos, sin embargo, que la bibliografía existente y los estudios realizados no reflejan suficientemente esta diversidad. No obstante, la data agregada de pertenencia a asociaciones de los productores censados muestra algunas concentraciones interesantes. Al responder sobre la pertenencia a asociaciones u organizaciones, una amplia mayoría de productores censados (414 804; 82,3%) respondió pertenecer a una organización de regantes. Todas las demás categorías son mucho menores, ninguna llega al 2%.

Sin embargo, si analizamos el conjunto de referencias a pertenencia excluyendo la pertenencia a comités de regantes, podemos tener una aproximación a la proporcionalidad entre otras organizaciones de productores (ver cuadro 4). Vemos así que las asociaciones de productores son la principal forma de asociación (44,3%), seguida por las asociaciones alrededor de un producto (29,0%) y por las cooperativas (24,7%); la pertenencia a asociaciones promovidas por el Estado es muy pequeña (1,5%).

Cuadro 4a

Pertenencia a organizaciones (sin incluir comités de regantes)

Asociaciones de productores	39 731	44,3
Cooperativas	22 197	24,7
Asociaciones de productores por producto	26 034	29,0
Programas del Estado	465	0,5
Otras organizaciones	1284	1,5
Total de organizaciones (no regantes)	89 711	100

Cenagro 2014.

Por supuesto, dentro de estas grandes categorías hay una gran dispersión y diferencias, marcándose la importancia relativa de la pertenencia a diversas organizaciones, pero también mostrando la preeminencia de algunas de ellas, como las cooperativas cafetaleras (12,6%).

Cuadro 4b
Pertenencia a organizaciones (sin incluir comités de regantes), desagregado

Asociaciones de productores en general	39 731	44,3
Asociación de Productores Agropecuarios	22 452	25,0
Asociación Agropecuaria	720	0,8
Asociación de Agricultores	9881	11,0
Otras asociaciones	6510	7,3
Asociación de Parceleros	168	0,2
Cooperativas	22 197	24,7
Cooperativa Agraria	4904	5,5
Otras cooperativas	5918	6,6
Cooperativa Agraria Cafetalera	11 266	12,6
Cooperativa Alpaquera	109	0,1
Asociaciones de productores por productos	26 034	29,0
Asociación de Productores Ganaderos	5543	6,2
Asociación de Cafetaleros	4112	4,6
Asociación de Criadores de Cuyes	3422	3,8
Asociación de Productores Pecuarios	3415	3,8
Asociación de Alpaqueros	2678	3,0
Asociación Productores de Cacao	2391	2,7
Asociación de Productores de Leche	1902	2,1
Asociación de Productores de Palto	759	0,8
Asociación de Criadores de Alpacas y Llamas	722	0,8
Asociación de Artesanos	250	0,3
Asociación de Productores de Quinua	185	0,2
Asociación de Criadores de Vicuña	175	0,2
Comité de Productores de Leche	163	0,2
Asociación de Productores de Granos Andinos	136	0,2
Sociedad Peruana de Criadores de Alpacas y Llamas	52	0,1
Asociación de Productores de Maca	48	0,1
Asociación de Productores de Trucha	45	0,1
Asociación de Parceleros Pecuarios	36	0,0
Programas estatales	465	0,5
Programa Agro Rural	384	0,4
FONGAL	31	0,0
Proyecto Sierra Sur	25	0,0
INIA	12	0,0
Proyecto Pradera	9	0,0
Asociación Solaris	4	0,0

Cenagro 2014.

Recientemente, un impulso complementario a la asociatividad proviene de la importancia creciente del concepto de *agricultura familiar*, nombre con el cual la FAO designó el año 2014. Este organismo anunció, además, que el Perú invertiría S/ 905 millones en el 2015 para apoyar la agricultura familiar, incluyendo el apoyo a la asociatividad, es decir el impulso de organizaciones de productores que deben basar sus esfuerzos, según las propuestas de CEPES expresadas en la RA, en la confianza, la separación de funciones y la capacitación, entre otros factores. De hecho, en diversos análisis sobre la asociatividad empresarial mencionados en el presente resumen bibliográfico, se señala la generación de confianza entre los mismos productores como elemento determinante para el éxito.

Podemos añadir que la desconfianza no solo es producto de la fragmentación de la propiedad de la tierra, sino que es un componente característico de culturas que no disponen de experiencias acumuladas de asociatividad, ni siquiera entre quienes pertenecen a comunidades campesinas. El optimismo por el potencial asociativo rural, sin embargo, se incrementa, como lo muestran las palabras del Ministro de Agricultura, Juan Manuel Benites, que ha afirmado que alrededor de 63 000 familias de pequeños productores ingresarán al mercado gracias a la implementación del Programa Presupuestal de Articulación de los Pequeños Productores al Mercado (entrevista en el diario *El Peruano*).

En una investigación importante, aunque poco conocida, de Glave y Fort, que ya hemos citado, los autores remarcaron que el “inventario de grupos organizados del campo que realizan actividades económico-productivas”, elaborado por el proyecto UNI- SOS FAIM en 1997, resultaba entonces el único trabajo previo al suyo hecho en el Perú acerca de organizaciones económicas campesinas. Entre las organizaciones incluidas en el inventario, destacaban la Cooperativa Cafetalera La Florida (Chanchamayo), la Asociación de Productores de Cebolla Amarilla Villa Hermosa (Camaná), la Asociación de Semilleristas de Papa (Andahuaylas), la Central de Cooperativas Alpaqueras del Altiplano (Puno), la Central de Comunidades Campesinas de Chumbivilcas (Cusco), el Comité de Productores de Arroz de Camaná y otros ejemplos de pequeños grupos de productores asociados a empresas privadas de agroexportación de espárragos, tomates y algodón en la costa central (Pativilca, Chincha e Ica).

En los últimos años, destaca la investigación editada por Ruralter, producto de un proyecto dirigido a analizar y sistematizar las condiciones y características del éxito de algunas asociaciones rurales empresariales. La red Ruralter desarrolló este estudio en varios países de América Latina, incluyendo el Perú

(Ruralter 2005). Sobre la base de esta experiencia, la misma plataforma editó dos años después un texto sobre mecanismos y requisitos para la articulación entre pequeños productores y empresas privadas (Chiriboga 2007). Para el caso peruano, Ruralter seleccionó ocho empresas que cumplieran con las variables que expresaban el éxito empresarial:

Cuadro 5
Empresas rurales exitosas, 2005

Empresas	Región	Antigüedad
Asociación de Productores de Trucha APT	Puno	5
Central Piurana de Cafetaleros	Piura	10
Central de Cooperativas COCLA	Cusco	38
CECOALP Fibra de Alpaca	Puno	15
Cooperativa Agraria Atahualpa Jerusalén	Cajamarca	27
Cooperativa La Florida	Junín	39
Empresa Comunal de servicios Agropecuarios San Nicolás	Cajamarca	10
Ex SAIS Túpac Amaru	Junín	35

Ruralter 2005.

Si observamos los años de funcionamiento de las empresas incluidas en el cuadro anterior, acordaremos que, salvo las cooperativas surgidas con la Reforma Agraria, se trata de experiencias de poco recorrido. Señalemos que uno de los criterios considerados por los autores del estudio de Ruralter para seleccionar las empresas era tener un funcionamiento sostenido y eficiente de por lo menos cinco años. No hay mucho que indagar en nuestro país para encontrar empresas agrarias rurales que cumplan con este requisito y, por supuesto, también con los otros que ese estudio estableció. El éxito empresarial de esta selección de empresas, según Ruralter, se origina en las siguientes variables, condiciones convertidas casi en denominador común de las propuestas de asociatividad rural: gestión de mercados, manejo gerencial y liderazgo, asociatividad y capital social y gestión de recursos.

Por su parte, el trabajo de Glave y Fort, comparando organizaciones económicas campesinas exitosas, había planteado las razones del éxito y sostenibilidad de estas empresas en el efecto regulador de precios, el cuello de botella gerencial, el acceso a información, el papel de agentes externos (intermediarios) y el acceso a capital de trabajo.

El éxito sustentado en estas variables, prácticamente coincidentes en los dos estudios, genera resultados favorables para sus asociados, tanto en ingresos como en servicios brindados a los socios; se logra con ello un adecuado nivel de sustentabilidad.

Castillo y Del Castillo consolidaron un resumen de la evolución histórica de la normativa legal sobre asociatividad empresarial rural (2013) que se inició en la década de 1960 con los primeros intentos estatales para promover cooperativas agrarias, sobre todo las cooperativas de servicios. Luego vino el modelo cooperativo impuesto por la RA. En 1987, se aprobó la Ley General de Comunidades Campesinas (Ley N° 24656), que permitió la creación de empresas comunales y, como novedad, las multicomunales. Luego, durante el gobierno de Alejandro Toledo se trató de impulsar, sin éxito, empresas productivas capitalizadas. La lista normativa es larga: el Decreto Legislativo N° 1020 creó las entidades asociativas agrarias (EAA), que deberían facilitar el acceso al crédito agrario, mientras que el Decreto Legislativo N° 1077 de 2008 creó las organizaciones de productores agrarios (OPAS). Como señalan Castillo y Del Castillo, las complejas modalidades de organización empresarial tienen poco atractivo para la agricultura familiar (2013). En el 2009, la Ley N° 29337 estableció disposiciones para apoyar la competitividad productiva y, ese mismo año, se promulgó la Ley N° 29482 de promoción de actividades productivas en zonas alto andinas. Por último, como buen ejemplo de gobernanza, la Junta Nacional del Café impulsó la promulgación de la Ley N° 29972, que promueve la inclusión de productores agrarios a través de cooperativas.

Amézaga y Artieda (2008) han estudiado la asociatividad a partir de la categoría de MYPE, y su principal conclusión es que las MYPE agropecuarias, para poder insertarse competitivamente en la economía, necesitan organizarse en esquemas asociativos orientados directamente a negocios. Según estos investigadores, las cifras que reflejan el universo de las pequeñas y medianas empresas en el Perú son significativas: las MYPE son la mayor parte del gran universo de unidades productivas del país al llegar a más de tres millones de unidades (99,63% del total) y contribuyen con el 35% del PBI". 60% (1 886 800) de las MYPE se agrupan en los sectores agropecuario y pesquería. El trabajo muestra un conjunto de barreras que hace muy difícil la construcción de lazos de confianza entre potenciales asociados. Según estos autores, podría decirse que existe un débil capital social.

Un amplio trabajo de campo en los años 1977 y 1978, en el marco del proyecto de “Reforma y reestructuración agraria”, traslada la visión sobre la asociatividad impuesta y frustrada de la Reforma Agraria a la realidad actual (Bonfiglio y Agreda 2014). Los autores presentan sus dudas sobre lo que denominan la actual “moda” de la asociatividad; es decir, el diseño de programas y proyectos que muchas veces no se ajustan a los procesos sociales reales del grupo al que se pretende apoyar, pero que se realizan porque existen fondos de cooperación internacional disponibles. Según estas opiniones, el actual esfuerzo por generar asociatividad es inducido por quienes conciben la asociatividad empresarial como una solución general, tal como se concibe en organismos públicos, y en los diferentes niveles de gobierno. El mensaje sería aproximadamente: “¿Quieren financiamiento? Pues asóciense”, del cual se aprovechan los parceleros y campesinos para acceder a fondos ofrecidos con muy limitada capacidad de sostenibilidad de las organizaciones creadas. Sin embargo, estos mismos autores reconocen que, si se mantiene la propiedad de los productores, la asociatividad tiene posibilidades de desarrollarse a partir de la oferta de servicios para quienes se asocian. Por su parte, con relación al DL 1020, que pretendía facilitar el acceso a crédito para las asociaciones de pequeños agricultores, Alvarado lo resume como “el espejismo de la asociatividad”, reconociendo que la asociatividad es muy importante para la pequeña agricultura, pero que ese decreto estaba condenado al fracaso desde su promulgación (Javier Alvarado, *La Revista Agraria* No. 105).

No es posible disponer de un inventario de las múltiples asociaciones empresariales existentes en el espacio rural del país. Sin embargo, según coinciden diferentes investigaciones, el éxito de las asociaciones radica en la búsqueda de servicios que permitan acceder a mercados, abaratando los costos de transacción, pero manteniendo cada asociado su independencia en la obtención del producto a comercializar. En otras palabras, de trata de una asociatividad para servicios que puede distinguirse de otra claramente empresarial, en la que cada asociado es socio de una empresa que distribuye utilidades y ganancias de acuerdo a las ventas realizadas.

Un editorial de *La Revista Agraria* (LRA) sostiene que la asociatividad resulta el gran reto de la agricultura familiar (LRA, mayo de 2011). En otros números de la misma revista, se han presentado diversos ejemplos de experiencias exitosas de asociaciones de pequeños agricultores que constituyen el mejor indicador, según la misma revista, para cuestionar la tesis, sostenida indirectamente por

las inversiones públicas, de que lo único viable es la agricultura a gran escala. Los editores han expuesto, entre otros, los ejemplos de las cooperativas cafetaleras (*LRA* No. 103), la Central de Pequeños Productores Organizados del Valle de Jequetepeque (CEPROVAJE) (*LRA* No. 119), la Central de Productores Multisectoriales de Cabana (ASCEMPROMUL) en Puno (*LRA* No. 128) y la Central de Pequeños Productores de Banano Orgánico (CEPIBO) del valle de Chira en Sullana (*LRA* No. 124).

Nosotros podríamos escoger algunos ejemplos notorios que pueden resumir las características de la asociatividad para servicios en el espacio rural. En primer lugar, debemos destacar la investigación de María Isabel Remy sobre cafetaleros empresarios. Recordemos que las cooperativas cafetaleras representan, junto con las empresas comunales, la forma de organización económica de pequeños productores más antigua del país. Según Remy, 150 000 familias de pequeños agricultores tienen en el Perú el café como medio de vida: “en el 2004 el café sin descafeinar y sin tostar significaba 2,33 de las exportaciones del Perú, siendo el primer producto agrícola luego de oro, plata, otros metales y harina de pescado”. Las conclusiones de esta investigación son sumamente relevantes para comprender el mundo asociativo rural: en primer lugar, como citamos al inicio, los productores asociados consideran plenamente compatibles su calidad de empresarios con la pertenencia a un gremio. Así, la asociatividad es, además de una vía de mejoramiento económico, una herramienta para la gobernanza y la defensa de los intereses de los productores asociados. Otra conclusión significativa es la reivindicación de la organización cooperativa, convertida casi en una mala palabra luego del descalabro de las cooperativas agrarias impuestas por la Reforma Agraria (Remy 2008). De hecho, en el Perú las cooperativas agrarias son casi una excepción en el universo asociativo rural, a diferencia de otros países de la región donde juegan un rol importante en la producción de alimentos para el mercado interno e incluso internacional. Es conocido el exitoso aunque aislado ejemplo de la Cooperativa Atahualpa, de Porcón, Cajamarca, empresa vinculada a un grupo religioso que le otorga, precisamente por esa característica de identidad ideológica, la cohesión necesaria para producir derivados lácteos y ofrecer servicios de turismo rural. Pero una golondrina no hace verano y el caso se convierte en una excepción. También concluye Remy en que el éxito de las cooperativas cafetaleras radica en la independencia de los productores asociados, tal como hemos señalado líneas arriba. Por lo tanto, no se trata de producir algo entre todos, sino de colocar la producción familiar en forma asociativa para obtener ganancias de acuerdo con el aporte realizado por cada asociado.

Por su parte, un estudio de Alan Fairlie resume la situación de las asociaciones de cultivadores de banano orgánico en la provincia de Sullana, zona que concentra la mayor proporción de este tipo de producto. Las asociaciones existentes reúnen agricultores que disponen, en promedio y muy heterogéneamente, de menos de tres hectáreas cada uno. Ellos están vinculados a través de sus organizaciones con empresas exportadoras, algunas de las cuales responden a los principios de comercio justo. En el Chira actualmente existen trece asociaciones que agrupan a 2311 agricultores, la mayoría integrados a dos redes de productores REPEBAN y CEPEIBO. Las asociaciones resultan cada vez más importantes para disminuir los costos de abonos y fertilizantes (que representan el 43% del total de costos) a través de compras conjuntas. Según este estudio, es interesante resaltar el interés de las organizaciones por contribuir a la mejora de los servicios públicos, especialmente lo relacionado a la educación y la capacitación, junto con temas de salud y de satisfacción de necesidades básicas, todo lo cual va más allá de sus funciones iniciales.

Aunque no hemos hallado algún estudio específico al respecto, nos parece importante citar también el caso de los criadores de concha de abanico, en Sechura, que llama la atención por su rápida expansión y éxito. En esta región, tradicionalmente dedicada a la pesca artesanal, existen 137 asociaciones de extractores de mariscos dedicadas a la acuicultura, que representan el 82% de la producción de concha de abanico a nivel nacional. Un sector de estas asociaciones ha constituido, junto con otras de Paita y Talara, la Federación de Pescadores, Armadores y Acuicultores Artesanales de la Región Piura. La demanda del mercado internacional y las ventajas ambientales para la crianza de conchas de abanico, explican este *boom* productivo-organizativo que merecería más de una investigación para extraer lecciones importantes (como se puede ver en el Proyecto UE Perú Penx 2013).

Podríamos añadir a nuestra selección de procesos asociativos en la pequeña agricultura el cultivo de la palma aceitera en la selva norte. Al respecto, remitimos al “Estudio sobre la potencialidad de la palma aceitera para reducir la dependencia de oleaginosas importadas en el Perú”, elaborado por el Ministerio de Agricultura en los departamentos de mayor producción: San Martín, Ucayali, Loreto y Huánuco. El estudio señala que “de la década 90 a la fecha se han logrado: 06 asociaciones de productores, 05 empresas con plantas de extracción, 21 200 hectáreas aproximadamente de palma conducidas por 3450 familias... cerca del 50% de las plantaciones de palma aceitera en el Perú son conducidas por pequeños productores”. En resumen, existían

al momento de realizarse dicha investigación más de 3000 productores asociados vinculados a empresas agroindustriales.

A diferencia de los ejemplos anteriores, relacionados con la exportación de algún producto de demanda internacional, otro proceso importante de asociatividad corresponde al mercado interno y al altiplano puneño, donde la ampliación del acceso a la tierra –sobre todo pastos– gracias a la Reforma Agraria de la década de 1980 ha evolucionado hacia la constitución, hasta el 2014, de 331 asociaciones de campesinos-agricultores, básicamente ganaderas (camélidos, vacunos y derivados lácteos, ovinos), pero también de crianza de truchas. Según datos del Gobierno Regional, existen 331 asociaciones rurales en Puno: 38 en Azángaro, 20 en Carabaya, 33 en Chucuito, 40 en El Collao, 27 en Huancané, 38 en Lampa, 47 en melgar, 55 en Puno, 5 en Putina, 25 en San Román, 2 en Sandia y 1 en Yunguyo.

Pero las asociaciones de alpaqueros en todo el Perú se enfrentan a la monopolización del mercado de exportación de fibra, pues casi la totalidad de producción en Junín, Cusco, Puno, Huancavelica y Ayacucho es adquirida, transformada y exportada por el Grupo Michell. He aquí un tema crucial que merece la mayor atención, si se pretende definir políticas de apoyo a los productores: políticas que vinculen de manera equitativa los esfuerzos de asociatividad surgidos desde los mismos productores con los beneficios que obtienen las empresas exportadoras y eliminen por supuesto cualquier monopolización del mercado.

Al proponer casos de empresas comunales exitosas, un buen ejemplo es el de la Comunidad Campesina de Catac, en Áncash. La hipótesis central del trabajo de Serafín Osorio (2013), al respecto, es que la comunidad de Catac ha tenido éxito en el uso de los recursos comunales gracias a que ha logrado generar dinámicas de acción colectiva para la defensa de su territorio, la gestión de su economía y la distribución de beneficios entre los comuneros, aunque manteniendo los intereses de facciones al interior de la comunidad. Originalmente, la empresa comunal de Catac surgió como una estrategia de defensa de la tierra en el conflicto con la SAIS promovida por el gobierno de Velasco. Más adelante, la empresa se vuelca a brindar servicios a las mineras que realizan sus actividades extractivas en la zona (ver otro ejemplo en Celi 2012). Este cambio de objetivo principal de la empresa comunal también se puede observar en las demandas de los integrantes de la misma: mientras que en los setenta estas estaban básicamente relacionadas con la tierra, en la actualidad son otras: empleo y excedentes de las empresas, por ejemplo.

Una investigación presentada en este SEPIA menciona que existe medio centenar de asociaciones dedicadas al cultivo de palma aceitera en San Martín y Yurimaguas. De otra parte, según una noticia periodística, existen más de seis mil productores de banano orgánico en el valle del Chira, muchos de ellos agrupados en asociaciones que exportan al mercado europeo.

Podríamos decir, para cerrar este acápite, que aún resulta muy deficiente el nivel de asociatividad en relación con el universo campesino y de pequeños productores agrarios, pero es evidente el aumento significativo de constitución de asociaciones en los últimos años. No obstante, como veremos luego, muchas de estas son impulsadas y sostenidas por proyectos públicos y no lograrían sostenibilidad si este apoyo culminara.

2.2. ASOCIATIVIDAD EMPRESARIAL GENERADA POR EMPRESAS MINERAS

A las propuestas y experiencias de asociatividad rural, tanto para la gobernanza como para la vinculación con el mercado, debemos añadir las iniciativas vinculadas con el accionar de las empresas, sobre todo mineras, que incluyen en sus actividades propuestas de asociatividad social del espacio donde funcionan.

En su actual concepción respecto de lo que se denomina *responsabilidad social*, las empresas mineras, sobre todo las más importantes y, a la vez, de mayores capitales transnacionales, desarrollan una serie de planes destinados a promover la asociatividad empresarial en sus áreas de influencia directa. En algunos casos, estas iniciativas son realizadas de manera conjunta con alguna dependencia pública vinculada al desarrollo del espacio rural. Así, diversas empresas comunales y asociaciones de productores reciben un capital de constitución fundamental y participan en ciclos de capacitación orientados a vincular de manera exitosa la organización creada con el mercado existente. Por ejemplo, la compañía que explota la mina Pierina, en Áncash, ha promovido empresas comunales que “incorporan diversas acciones orientadas a la seguridad de sus trabajadores y a desarrollar una gestión con responsabilidad social y ambiental”.

En el sur del país, Southern Perú ha sustentado la creación de organizaciones de mujeres dedicadas a la confección de prendas de vestir con registro de marca. Sucede lo mismo en Morococha, con la empresa Chinalco. Por su parte, la

minera El Brocal, en Cerro de Pasco, presenta con entusiasmo en sus informes el caso de la comunidad de Huaraucaca, cuya empresa comunal factura unos diez millones de soles al año. Citamos anteriormente las empresas creadas por la comunidad de Catac, desarrolladas con éxito empresarial y que prestan servicios a la empresa minera a la cual la comunidad otorgó licencia social para sus operaciones: “Ahora nosotros también estamos metidos en proyectos de construcción e infraestructura, realizamos movimientos de tierra, presas de relaves, rellenos estructurales, obras civiles, proyectos eléctricos... Sencillamente estamos capacitando a nuestra gente para ser cada vez mejores”.

En efecto, muchas de las iniciativas apoyadas por dichas empresas están destinadas a generar asociaciones que brinden servicios a la misma minera: transporte, abastecimiento en algunos rubros, vigilancia, lavandería. Así, estas empresas de servicio disponen de un cliente seguro, asegurando contratas, por ejemplo, para la limpieza de ríos o alquiler de vehículos. No pretendemos hacer el recuento de las iniciativas de las empresas para generar asociatividad, pero sí podemos plantearnos preguntas sobre la sostenibilidad de esos proyectos, pues su éxito podría estar excesivamente vinculado a la duración del proyecto minero, veinte o veinticinco años. El tiempo y la capacidad empresarial de los asociados tienen la respuesta.

2.3. GENERANDO ASOCIATIVIDAD: POLÍTICAS PÚBLICAS

Diversos autores remarcan la necesidad de disponer de políticas públicas si se busca ampliar los espacios de asociatividad rurales. Se vinculan así los criterios de asociatividad y los de capital social, entendiendo por este último no solo la existencia de formas organizativas, sino también variables de unión y apego entre los integrantes de un grupo social. Se conciben entonces las nuevas visiones de desarrollo rural vinculadas necesariamente a la importancia de la asociatividad de los productores rurales y sostenidas por políticas públicas que buscan incrementar el capital social existente. Lamentablemente, la decisión política de sucesivos gobiernos para generar políticas con la participación de las organizaciones de productores es insuficiente, por no decir ausente. El mejor ejemplo es el Consejo Nacional de Concertación Agraria (CONACA), creado en junio de 2002 mediante un decreto supremo e instituido luego de un año por la Ley N° 27965, que señala que su objetivo es la reactivación y el desarrollo del Sector Agropecuario, y lo establece como una instancia de debate democrático y propuesta para la determinación

de lineamientos de política para el desarrollo de la actividad agropecuaria y agroindustrial a nivel nacional, constituido por representantes del Poder Ejecutivo vinculados al quehacer agrario, representantes de los productores agrarios y organizaciones representativas del agro nacional.

Pero el CONACA solo existe en el papel y representa una oportunidad perdida hasta ahora en relación con el logro de propuestas consensuadas entre productores asociados y el diseño de políticas públicas para el agro. Un acápite del trabajo de Darío Castillo sobre asociatividad lo expresa claramente: entre la asociatividad en el entorno rural y las políticas públicas, “¿quién fue primero, el huevo o la gallina?”, se interroga este autor (Castillo 2012). Es decir, asociatividad en el entorno rural y políticas públicas son inseparables, y aquella podrá incrementarse y fortalecerse solo si estas existen.

Existen diversas iniciativas similares que surgen de los organismos públicos vinculados al mundo rural, incluyendo propuestas más complejas para articular empresas rurales entre sí, como la del Proyecto de Cooperación UE-Perú PENX, del Ministerio de Comercio, dirigido a impulsar la asociatividad entre empresas con fines de exportación. En el SEPIA XV, Ricardo Fort propuso un esquema de clasificación de estas propuestas de asociatividad, basándose en Webb *et al.* 2011: 1) Programas destinados al productor de mínima articulación; este tipo de programas está orientado a apoyar financieramente y capacitar a pequeños productores rurales. También promueven otras actividades económicas no agropecuarias que generen ingresos. Los programas que entran en esta calificación son: PRONAMACHS, FEAS, MARENASS, PROABONOS, Corredor Puno-Cusco, Sierra Sur, Micro corredores Socioeconómicos (FONCODES), Aliados, Sierra Norte, Chacra Productiva, Mi Chacra; 2) Programas destinados al productor para su mayor articulación: este tipo de programas está más precisamente orientado a fomentar la asociatividad entre productores, brindándoles apoyo técnico y financiero para que compitan en mercados distantes y exigentes. Los programas de este tipo son: FONDOEMPLEO, INCAGRO, PROSAAMER, Sierra Exportadora, AGROIDEAS, PROCOMPITE. Fort añade que, lamentablemente, son pocos los programas de los que se han hecho evaluaciones de impacto independientes. Añade que es posible que se hayan realizado, pero no se han publicado.

Si nos centramos en los programas y proyectos que pretenden impulsar la asociatividad desde el Ministerio de Agricultura, merecen destacarse Agroideas y Agro Rural. Hasta diciembre de 2013, con una inversión de 150 millones de

soles, Agroideas financió a 19 000 productores agrarios pertenecientes a 344 organizaciones de 23 regiones del Perú, en los rubros de adopción de tecnología, asociatividad y gestión empresarial.

El optimismo oficial al respecto se refleja por ejemplo en las declaraciones del Director General de Negocios del MINAGRI, quien en declaraciones recientes afirmó que “la producción de cacao alcanzó las 76 900 toneladas en aproximadamente 100 mil hectáreas de cultivos, generando alrededor de 7,5 millones de jornales anuales y redundó en beneficiar, de manera directa, a más de 90 mil familias, e indirectamente a 450 mil personas en las zonas de producción. [...] El año pasado las ventas al exterior de este grano superaron los US\$ 234 millones”. “Debemos resaltar el trabajo de los pequeños productores de las principales regiones como son Cusco, San Martín, Amazonas, Piura, Ayacucho y Junín, que representan el 80% del total de la producción nacional”. Destacó además las acciones del sector a través del Programa de Compensaciones para la Competitividad (Agroideas) y otros programas especializados.

Por su parte, Agro Rural cofinancia iniciativas de negocios en algunos distritos de los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cusco, Moquegua, Puno y Tacna, en concordancia con uno de sus objetivos principales: incorporar a los productores agrarios de zonas rurales de menor desarrollo a los mercados, a través del fomento de la asociatividad, tal como señalan sus planes operativos, que reconocen lo que ha sido señalado en diversas investigaciones:

Si un productor no es parte de una asociación, entonces probablemente sus posibilidades de participar en el mercado se vean disminuidas y por ende sus posibilidades de salir de una situación de pobreza se mantendrán invariables (Plan 2012).

Evidentemente, como también han señalado diversos trabajos, hay un difícil camino entre la realidad de los pequeños agricultores y campesinos y la formación de organizaciones, que permita, como dice Agro Rural, “transitar de una agricultura tradicional sin rentabilidad a una agricultura diversificada y rentable; lo cual prevé una transformación de los pequeños productores, parceleros, atomizados e ineficientes en agricultores eficientes y articulados, profesionalizados, con mentalidad y gestión empresarial”. Los costos de insumos, los de producción y el crédito necesario influyen en la decisión de

asociarse; pero sobre todo el limitado capital social expresado en la ausencia de experiencias de asociatividad productiva.

No se puede negar que el objetivo de impulsar programas públicos de apoyo a la generación de asociatividad rural productiva es loable, pero muchos de estos programas carecen de viabilidad y a veces culminan sin pena ni gloria una vez que se acaba el fondo de cooperación o se produce un cambio de dirección en las estructuras de gobierno de las instituciones públicas.

Habría que añadir otros comités especializados surgidos para beneficiarse de programas públicos. Sin embargo, las numerosas disposiciones administrativas oficiales orientadas a desarrollar formas de asociatividad entre los productores agrarios no oculta la confusión y el desencuentro entre los entes públicos, cada uno de ellos con un financiamiento que le permite la ejecución de algún proyecto específico que no se articula con los demás y muchas veces ni siquiera obedece a demandas analizadas con los productores. Además del gobierno central, podemos citar algún ejemplo regional, como el de Ucayali, cuyo listado de instituciones –que trabajan muchas veces “pisándose los callos” en apoyo a la producción rural y fomentando la asociatividad– podría repetirse en cualquier región del país.

Encontramos entonces una realidad en la que la asociatividad ha aumentado notoriamente en términos cuantitativos, pero esas cifras reúnen muchas experiencias que no han podido continuar. Como se señala en un texto de Ruralter: “Con la finalidad de potenciar escalas mayores y sinergias adicionales, se ha privilegiado la agrupación de estas unidades campesinas en empresas económicas de diversa naturaleza jurídica, canalizando preferentemente los recursos públicos y privados hacia ellas, en muchas ocasiones forzando una organización ficticia sin raíces objetivas de sustento” (Ruralter 2005).

El balance de Ruralter es muy crítico respecto de las iniciativas públicas, pues considera que la evaluación de los proyectos ha sido “bastante autocomplaciente” para agradar a los entes financieros (*op. cit.*). Las iniciativas públicas para impulsar la asociatividad merecen, entonces, incluir algunas variables cruciales para el éxito, como la reciprocidad y confianza entre productores y funcionarios, además de elementos de educación y capacitación que permitan superar la desconfianza y la inseguridad de los campesinos o pequeños productores potenciales integrantes de grupos asociados para vincularse con éxito al mercado.

2.4. ASOCIACIONES GREMIALES NACIONALES

Si quisiéramos sintetizar el proceso histórico y el devenir de los principales gremios vinculados a campesinos y pequeños productores agrarios del último medio siglo, deberíamos en primer lugar identificar a la Confederación Campesina del Perú, cuyo rol y actuación fue fundamental para la concreción de la Reforma Agraria de la década de 1970. Producto precisamente de la Reforma y pretendiendo agrupar a nuevas organizaciones campesinas surgidas de ella desde dicha década, la Confederación Nacional Agraria jugó también un papel importante como actor político en el escenario nacional. Pero a partir de la década de los noventa, quedaron atrás las reivindicaciones territoriales para impulsar la organicidad de productores agrarios. Surge así en 1994 CONVEAGRO, que incluye a los dos gremios históricos citados, junto a otros gremios agrarios, organizaciones de la sociedad civil, académicos e interesados en el tema agrario, y se propone como “el principal referente nacional de los productores agrarios y es, en el mundo, un caso *sui generis* de representatividad democrática del interés rural y agrario” (página web CONVEAGRO). Su esfuerzo está dirigido a diseñar y proponer alternativas de política agraria que beneficien a las mayorías de productores rurales, buscando para ello la inclusión de los gremios existentes en instancias de diálogo oficiales.

Como hemos afirmado antes, debemos reconocer que el Estado se ha convertido en un importante impulsor de la asociatividad empresarial en el agro, muchas veces a través de iniciativas no sustentables. Por ello, se han expandido y son de uso corriente en las propuestas de desarrollo empresarial rural términos como *red empresarial*, *cadenas productivas* o *asociatividad agraria*. Un buen ejemplo es el Proyecto de Cooperación UE-Perú / PENX, dirigido a lograr la asociatividad entre empresas agrarias, para que estas accedan con solvencia organizativa al mercado exportador. Se diferencia de lo que podría definirse como gremio, pues mientras este es la expresión de un grupo de personas o entidades con fines de representación de defensa y promoción de los intereses comunes de sus miembros, la asociatividad empresarial expresa una sociedad de personas o entidades con fines exclusivamente económicos: comerciales, industriales o de servicios, cuyo único objetivo es generar y ahorrar dinero en pro de la capitalización (ver UE-Penx Perú / Ministerio de Comercio).

III. GOBERNANZA

3.1. DEFINICIONES SOBRE GOBERNANZA

Desde la década de 1990, ha sido notorio el uso creciente del término *gobernanza*, a través del cual no solo se ha tratado de explicar, sino incluso de orientar la intervención del Estado y su forma de gobernar que apuesta por permitir la participación de diversos agentes no públicos en el diseño y ejecución de políticas públicas. Los problemas que atraviesan las diferentes democracias han conducido al énfasis necesario otorgado a las formas de interacción entre los distintos niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil (Prats 2005).

Comencemos por la definición de *gobernanza*. El diccionario de la RAE explica que la gobernanza es “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

Para algunos investigadores, el término es confuso, y sería una suerte de “concepto paraguas” (Peters y Pierre 2000). La popularidad del término estaría en su capacidad de referir a instituciones y relaciones involucradas en el proceso de gobernar, más allá de las reglas formales, que hacen posible vincular, economía, sociedad y gobierno. La gobernanza implica interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones: “se trata fundamentalmente, de poder, relaciones y rendición de cuentas: aquel que tiene influencia, aquel que decide, y cómo quienes toman decisiones rinden cuentas” (Graham *et al.* 2003). Para una mayor discusión del término ver Mazureck 2009.

Existen diversos enfoques y múltiples definiciones del término gobernanza. Proveniente de distintas tradiciones lingüísticas, el término designa al arte de enfrentar lo imprevisto y el riesgo, designa los cambios en la acción de gobernar que resultan de la interacción entre el Estado y actores no estatales, además de expresar la despolitización de la acción pública. Refiere a una situación contemporánea en la que el poder y la posibilidad de gobernar no está circunscrita al aparato del Estado, refiere a la posibilidad de acción de la “sociedad civil”, que obliga a un cambio en la acción del gobierno. Nuevos

desafíos a la gobernabilidad se expresan en términos de “gobernanza”: los cambios en la distribución del poder entre distintos agentes y la aparición de movimientos sociales que exigen cambios en la forma de ejercer el gobierno, cuestionando y estableciendo nuevos criterios de legitimidad. El término gobernanza se aplica para explicar los esfuerzos de todos los actores involucrados (sociales, políticos, económicos; públicos y privados) para influir en el gobierno y definir tanto acciones y políticas como las reglas del juego en la toma de decisiones. Se expresa en la confluencia de diversos intereses que ejercen diversas presiones y construyen equilibrios y soluciones (Fontaine 2010).

La definición de gobernanza permite dar cuenta de la acción de organismos públicos, para lo cual incluye procedimientos institucionales, relaciones de poder y formas de gestión pública o privada, sean formales e informales. Se trata, pues, del encuentro negociado entre población organizada y agentes de la sociedad civil con organismos y agentes públicos, que permite la configuración de una correcta aplicación de políticas mediante la participación ciudadana (Revesz 2007).

El análisis contemporáneo de la *gobernanza pública* está “amarrado” con otras categorías también de uso corriente hoy en día en las políticas públicas: *transparencia*, *participación* y *vigilancia ciudadana*. La propuesta teórica de democracia hoy en boga se explica a través de estas categorías complementarias, de las cuales se derivan planes de acción en el marco de políticas públicas; de otra parte, se convoca a la participación ciudadana organizada, sin la cual el sentido original de la propuesta de gobernanza queda desvirtuado.

Podemos presentar otras definiciones del concepto, pero queda fuera de duda la sostenida recurrencia al mismo tanto en planes públicos como en iniciativas de la sociedad civil. Quizás sea obvio afirmar que la creciente utilización del término desde la década de 1990 tiene vinculación directa con el desarrollo de teorías políticas vinculadas al neoliberalismo y a las propuestas derivadas de la globalización. Por nuestra parte, podríamos decir que las propuestas de gobernanza tienen como objetivo lograr el consenso social, conciliando diversos puntos de vista de sectores públicos o privados y superando con ello las contradicciones que podrían generar conflictos abiertos.

En el interés de “medir”, tal como se estila hoy en día con la concepción economicista sobre estados y gobiernos, el Banco Mundial ha establecido algunos parámetros de medición de gobernanza: voz y rendición de cuentas; estabilidad

política y ausencia de violencia/terrorismo; efectividad gubernamental; calidad regulatoria; estado de derecho; y control de la corrupción (Banco Mundial).

3.2. HACIA UN ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA EN EL PERÚ

En el Perú, el uso del concepto es aún muy limitado, a pesar de su probable utilidad como marco interpretativo y analítico para varios de los procesos generados por la nueva situación del espacio rural, sujeto a interrelaciones a escalas diversas, con la participación de múltiples actores, rurales y no rurales, pero sobre todo estatales, económicos y sociales con distintos intereses, posiciones, poder y agencia. Por ello, en esta sección, más que un balance de trabajos sobre gobernanza en el Perú, ensayaremos un desarrollo de posibles campos de aplicación del concepto. Para ello, quizás el principal y más evidente campo de aplicación del concepto de gobernanza es respecto a las diversas dimensiones de decisión sobre espacios determinados en función a paradigmas generales puestos en disputa y tensión a partir de intereses diversos que pugnan por imponer sus criterios y sus proyectos sobre determinados territorios.

Dentro del amplio abanico de posibilidades, para este encargo desarrollaremos solo tres en los cuales el enfoque parece particularmente pertinente y además eventualmente permitiría el desarrollo de un ejercicio de aplicación: la gobernanza del medio ambiente y de los recursos naturales, la gobernanza de los espacios con proyectos de actividades extractivas y las reservas comunales.

3.3. MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO Y RECURSOS NATURALES

No cabe duda de que la gestión del medio ambiente se ha convertido en un tema central de gobernanza. Por ello, no sorprende tanto constatar que, si realizamos una búsqueda en internet sobre el tema de gobernanza en el Perú, resalta inmediatamente que la mayor cantidad de referencias remite a la gobernanza ambiental, especialmente de territorios amazónicos. Esto puede extenderse a América Latina en general; existe incluso un portal, *Territorio indígena y gobernanza*, que recoge información actualizada sobre diversos países de América Latina en los cuales las poblaciones indígenas buscan incidir en acciones públicas de manera organizada. Citemos una definición de *gobernanza* en relación con el medio ambiente: “Gobernanza ambiental

mundial es la suma de organizaciones, herramientas políticas, mecanismos financieros, leyes, procedimientos y normas que regulan los procesos de protección ambiental mundial” (Najam *et al.* 2006).

Tras esta definición, recordemos la idea central de gobernanza que explicamos al inicio; es decir la participación de todos los actores, plenamente informados y conscientes de las consecuencias de sus decisiones, sean estas ambientales, económicas y sociales. La “jerga” en uso en las instituciones públicas incluye siempre los conceptos de *gobernanza ambiental*, *manejo medioambiental*, *sostenibilidad ambiental*, etc., y existen incluso en algunos municipios direcciones encargadas del tema de manejo ambiental.

Nueve ministerios, coordinados por el MINAM, han convenido en la caracterización de cuatro ejes estratégicos para la gestión ambiental, el primero de los cuales es “Estado soberano y garante de derechos (gobernanza / gobernabilidad)”, que incluye el acceso a la justicia y a la fiscalización ambiental eficaces, la posibilidad de garantizar el diálogo y la concertación preventivos para construir una cultura de la paz social, la mejora en el desempeño del Estado en la gestión y regulación ambiental, la generación de información ambiental sistémica e integrada para la toma de decisiones, el fortalecimiento de la ciudadanía, la comunicación y la educación ambiental y la construcción de capacidades y profesionalización ambientales (MINAM 2012).

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en la introducción a su informe sobre gobernanza ambiental, se pregunta qué sucedería si los estados pudiesen concertar alianzas estratégicas duraderas y eficaces con los principales grupos y los interesados directos con el fin de lograr metas y objetivos comunes (PNUMA 2010). No obstante, lejos de poder responder positivamente a esta pregunta con la ejecución de propuestas y estilos de gobernanza ambiental, el espacio rural en nuestro país es escenario de continuos enfrentamientos entre organizaciones rurales y empresas extractivas. De hecho, es el principal rubro de conflictos según las estadísticas de la Defensoría del Pueblo a lo largo de la última década y hasta hoy.

¿Por qué el medio ambiente es un tema al que se le puede aplicar con éxito un enfoque de “gobernanza”? Se trata de un tema en el que existe una serie de opiniones y posiciones encontradas, y en que los grupos diversos tienen opciones e intereses diferenciados y eventualmente contradictorios. Y es a partir del equilibrio o de las posiciones de fuerza de algunos actores que se determinan,

por ejemplo, las regulaciones que impone el Estado en materia de conservación del ambiente o incluso la posibilidad de hacer cumplir sus disposiciones. Existen numerosas presiones respecto de la exclusión de determinados espacios para determinadas actividades, demandas por mayores o menores estándares de control ambiental, exigencias para la protección y conservación de especies y zonas de vida. De estos equilibrios dependen también los recursos destinados a estas actividades, así como los plazos, políticas e intervenciones concretas. En el tema ambiental, literalmente, colisionan intereses locales y particulares, particulares y colectivos, por mayor o menor explotación de los recursos, mayor o menor control sobre la contaminación ambiental, tanto en ámbitos locales como regionales y globales.

3.4. GOBERNANZA Y ACTIVIDADES EXTRACTIVAS

Sin embargo, el ámbito en el que es más evidente la utilidad de un enfoque de gobernanza son las diversas expresiones en favor o en oposición a las industrias extractivas. Existe una amplia bibliografía sobre los conflictos generados por las actividades extractivas en el espacio rural –tratadas también como uno de los temas de balance en un Sepia anterior–. En el periodo 2006-2011, se aceptaron 48 904 petitorios mineros y se concesionaron 261 564 hectáreas de lotes petroleros para la ejecución de proyectos de exploración (Caballero 2012). La concesión de lotes ha corrido en paralelo al crecimiento de la desconfianza respecto de los impactos negativos de las actividades extractivas: la desconfianza sustentada en la acumulación potencial de desechos, los relaves contaminantes o la contaminación ambiental, entre otros temas.

No es de extrañar que la mayor parte de los conflictos reportados por la Defensoría del Pueblo correspondan a la categoría de *socioambientales* y tampoco que buena parte de ellos tengan relación con proyectos extractivos mineros o petroleros. La mayor concentración regional de los 140 conflictos socioambientales se encuentra, según el reporte de la Defensoría del Pueblo de enero de 2015, en Áncash (24), Apurímac (22) y Puno (19).

Una rápida revisión de los datos proporcionados por la Defensoría muestra que los diversos conflictos involucran recurrentemente a ciertas categorías de actores: las comunidades campesinas aparecen en el primer lugar entre las instituciones que lideran la oposición a los proyectos. Queda así ratificado uno de los principales roles de las comunidades hoy en día: la defensa del territorio comunal. Pero también se puede afirmar que la presencia de empresas genera

divisiones al interior de la comunidad o entre comunidades que optan por negociar con una empresa mientras que otras se oponen a esta (Barriga 2012). Un buen ejemplo es el de las comunidades de la parte media y baja de Haquira, Cchocha, Llaj-Husa, Ccallao, Huancacsa, Ccotapunca y Patahuasi, en Apurímac: el vicepresidente de la Comisión de Gestión Ambiental de Haquira acusa a la comunidad Huanca Umuyto de realizar reuniones de trato directo con la empresa objetada. Al otro extremo del país, mientras la Coordinadora de los Pueblos Amazónicos y algunas comunidades del distrito de Santa María de Nieva se oponen al contrato de concesión del lote 116, otras organizaciones indígenas, por el contrario, aceptan la presencia de la empresa.

Detrás de cada conflicto es posible identificar formas de asociatividad que buscan el reconocimiento del derecho de propiedad de esos recursos por parte de las comunidades o grupos campesinos. En una gran cantidad de casos, esta asociatividad surge para lograr o mejorar los beneficios que la empresa extractora ofrece y muchas veces no cumple. Donde hay un conflicto por la explotación de recursos, se activan formas de asociatividad ya existentes, como en el caso de las rondas cajamarquinas, de las organizaciones indígenas de la Amazonía o de las comunidades campesinas que acuerdan iniciar acciones contra la iniciación de actividades de las empresas concesionadas por el Estado.

Debemos señalar que diversos conflictos surgen en una etapa posterior a los acuerdos de las asociaciones o instituciones locales con las empresas, a las que acusan de incumplimiento de los mismos. Podemos encontrar un ejemplo en el Frente de Defensa de Challhuahuacho, distrito en donde está a punto de iniciar sus operaciones de explotación una de las minas de cobre más importantes del país. El Frente de Defensa ha expresado su protesta, a través de la toma de locales, por la reducción de los cupos de trabajo otorgados por la empresa respecto de los que se acordaron en un convenio suscrito con la empresa que inició el proyecto de Las Bambas, que luego vendió sus derechos de propiedad a otra, que debió respetar dichos compromisos.

Además de las comunidades, se agregan diversas otras formas de organización, que merecerían, cada una, un análisis específico en el contexto en el que actúan, y que involucran a los siguientes actores: juntas de usuarios del distrito de riego, federaciones regionales de pequeños productores mineros y mineros artesanales, asociaciones de municipalidades de centros poblados, comisiones de diálogo y concertación, frentes de defensa diversos, comités de vigilancia del medio ambiente, entre otras, además de municipalidades, organizaciones de la sociedad civil e incluso gobiernos regionales.

Es evidente que algunas organizaciones, sobre todo las que expresan representatividad regional o asociatividad más amplia que la del espacio local, que solo se activan en función de los conflictos o de contextos donde se puede obtener algún posicionamiento político. Encontramos un buen ejemplo de ello en los reclamos del Anexo Rumichaca, de la comunidad campesina de Chuschi, en Ayacucho, contra la presencia de una empresa minera, y a cuya demanda original se sumaron la Coordinadora de Organizaciones Sociales del Pueblo de Ayacucho, el Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho (FREDEPA), la Federación Departamental de Clubes de Madres (FEDECMA), la Federación Departamental de Comunidades Campesinas (FEDCCA), la Federación Agraria Departamental de Ayacucho (FADA) y la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP-Ayacucho). En suma, la gobernanza socioambiental inclusiva es aún insuficiente a pesar de la multiplicación de actores, surgidos y activados muchas veces solo en relación con conflictos por la explotación de recursos naturales.

En muchos casos, esta desconfianza tiene asidero en experiencias vividas, pero la mayoría de veces existe un fuerte componente de subjetividad basado, precisamente, en la carencia de una gobernanza acorde con la búsqueda de inversiones. Como hemos afirmado líneas arriba, la asociatividad antiminera, expresada en múltiples organizaciones a lo largo y ancho del territorio nacional, ha sido una característica central en muchas regiones. El argumento de la escasez de agua para compatibilizar agricultura y minería se complementa con las visiones más elaboradas acerca de las cabeceras de cuenca, además de la tradicional queja contra los relaves y la contaminación potenciales.

Frente a estos escenarios de conflicto, se perfilan numerosas plataformas o ensayos institucionales que buscan lograr niveles adecuados o deseables de adecuados de gobernanza. Entre ellos se cuentan mesas de diálogo, procesos de consulta previa, diversos mecanismos normativos, colectivos de la sociedad civil que promueven zonificación económica y ecológica y ordenamiento territorial, entre otros.

La Ley de Consulta Previa podría servir para lograr mejores niveles de gobernanza sobre los recursos naturales y el territorio de las comunidades campesinas e indígenas. No obstante, al no ser vinculante, esta posibilidad se diluye y la ley deviene una formalidad que se debe cumplir para llevar adelante cualquier proyecto de explotación de recursos que, con consulta o sin ella, no debe detenerse en aras –según el modelo imperante– de la necesaria inversión de capitales para lograr el desarrollo del país. Pero, a pesar de esta

inmensa limitación, la discusión de la ley y la preparación de la lista de poblaciones indígenas que estarían, según el gobierno, sujetas a ella, han generado un importante debate y han impulsado la asociatividad para la gobernanza de territorios y recursos naturales.

La Plataforma Gobernanza Responsable de la Tierra y el Colectivo Territorios Seguros para las Comunidades del Perú han publicado recientemente un pronunciamiento en el que sostienen que, bajo el repetido argumento de promover las inversiones para reactivar la economía, el Estado peruano vuelve a vulnerar los derechos colectivos de las comunidades, ahora mediante el Decreto Supremo 001-2015-EM, publicado el 6 de enero del 2015, que dicta disposiciones con el objeto de reducir plazos y simplificar procedimientos para “impulsar la inversión vinculada a proyectos mineros de concesión de beneficio, actividades de exploración y explotación de concesiones mineras” (Art. 1). Dichas normas, según los analistas agrarios, vulneran y ponen en riesgo los derechos de las comunidades campesinas del país.

Sin embargo, la mayor parte de intentos, oficiales o no oficiales, tienen por el momento un éxito limitado o ningún éxito. Por el contrario, las protestas expresan, precisamente, entre otros factores, la carencia de mecanismos de diálogo entre Estado y sociedad, entre funcionarios y organizaciones de la sociedad, sean las rondas campesinas, los frentes de defensa, las comunidades campesinas o las asociaciones de productores. Las protestas y conflictos demuestran el interés de múltiples grupos de la sociedad por participar de los beneficios que puede acarrear la actividad minera, limitarla, circunscribirla o simplemente evitarla en algunos territorios, en contraposición con la intención de las empresas que buscan implementar los proyectos y el estado que promueve la inversión, constituyendo como ya mencionamos, un espacio privilegiado para el análisis desde perspectivas de gobernanza territorial. La pregunta, de repuesta concreta según los espacios donde se haga, es cómo conciliar la actividad minera con la explotación agropecuaria sin dañar el medio ambiente y respetando los derechos comunales. En otras palabras, cómo lograr una gobernanza inclusiva en la explotación de los recursos naturales.

3.5. GOBERNANZA Y RESERVAS COMUNALES

Es en el territorio amazónico donde encontramos la mayor cantidad de referencias y análisis sobre gobernanza ambiental. En otro aspecto del manejo territorial, debemos pasar revista a la creación de reservas, comunales o

privadas, generadas desde el Estado. Existen cinco reservas territoriales para pueblos indígenas en aislamiento voluntario y han sido solicitadas otras seis (ver MINAM). Pero la principal expresión de la asociación entre el Estado y las poblaciones indígenas ha sido la creación de ocho reservas comunales, integradas al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE): Chayu Nain, Yanesha, Amarakaeri, Machiguenga, Purús, El Sira, Tuntanaín y Ashaninka.

Las poblaciones indígenas supuestamente participan en la administración y en el uso de los recursos naturales, pero las tierras son patrimonio del Estado. Sobre el caso de la reserva comunal de Purús, Jorge Herrera Sarmiento, de la fundación WWF - Perú, se pregunta “si alguna oficina del Estado ha consultado alguna vez con los indígenas acerca de cuál es el modelo de desarrollo (o de vida) al que ellos aspiran”. Por su parte, algunos estudios formulan críticas al modelo de asociación entre Estado y grupos indígenas para el manejo de reservas comunales (Oliart y Biffi 2010).

En el marco de la gobernanza, la Ley de Consulta Previa representa un esfuerzo por lograr la participación de la población indígena en el diálogo que puede permitir el otorgamiento de la licencia social requerida para emprender una actividad extractora. La discusión sobre esta ley ha girado, básicamente, alrededor de que pueblos o etnias debieran estar incluidos oficialmente en la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios. El debate se ha centrado en el desconocimiento, hasta hoy, por parte del Estado, de las comunidades campesinas como instituciones representativas de indígenas o pueblos originarios, si bien un informe de la Defensoría del Pueblo reconoce el derecho a consulta para estas comunidades.

En la práctica, la Consulta Previa está dirigida a poblaciones indígenas, y para el gobierno peruano solo son consideradas como tales las comunidades nativas de la Amazonía peruana. Conforme a la reglamentación de la Ley de Consulta, la primera experiencia de aplicación de esta norma ocurrió en el 2013, para el Área de Conservación Regional Maijuna-Kichwa, en Loreto (Diez 2014). Los acuerdos logrados entre las organizaciones indígenas y el Estado incluyen el reconocimiento del territorio indígena y sus organizaciones, su participación en el manejo del área y su explotación tradicional. En el 2014, la consulta impulsada por el MINCUL para la extracción de hidrocarburos en los lotes 169 y 195 fue bastante más compleja y permitió la participación de varias organizaciones indígenas de nivel regional (CONAP

Ucayali, ORAU y ARPAU) y federativas (UCIFP, CARDHY, ACONADIYSH, FENACOCA Y FECONASHCRA), la mayoría del departamento de Ucayali y unas pocas del de Huánuco.

La página web de la Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo (CORPI), que agrupa nueve pueblos de San Lorenzo, en Iquitos, presenta una iniciativa a la cual designa como Territorio Integral, que conformaría una región indígena autónoma. Esta iniciativa posiblemente engrosará los anaqueles de alguna instancia pública, sin posibilidad de concretarse, teniendo en cuenta que en ninguna instancia ministerial (ni en algún plan de gobierno) ha sido aceptado, a lo largo de la vida republicana, el concepto de *autonomía* y, mucho menos, de *autonomía indígena*.

Pero las organizaciones indígenas buscan desarrollar, también, estrategias que vayan más allá de la mera oposición a la explotación por una empresa de los recursos existentes en el territorio ancestral. Hay diversos ejemplos de diálogo y negociación, y se citan como ejemplos de éxito los casos del Acta de Dorissa en el río Corrientes y la propuesta de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) en la provincia de Datem del Marañón (ver Decreto Supremo N° 087-2004-PCM).

Pero el camino de la gobernanza territorial tiene idas y vueltas en la búsqueda de acuerdos entre instancias oficiales, empresas privadas y organizaciones rurales, que permitan el desarrollo de inversiones para la extracción de recursos naturales y que tengan en cuenta, en el desarrollo de la empresa extractiva, la participación y el otorgamiento de beneficios a la población que otorga la licencia para operar. En febrero de 2005, la revista británica *The Economist* informó sobre un evento que marcó un hito en la industria minera en el Perú. En efecto, en la provincia de Espinar, cinco comunidades campesinas, una compañía minera, un gobierno local, un representante de la sociedad civil de alcance nacional y otra de alcance regional, una ONG local y dos internacionales aprobaron un acuerdo para concertar las expectativas locales con las operaciones mineras de una empresa. Poco más de un lustro después, este mismo escenario fue testigo de la destrucción de locales propiedad de la empresa durante más de una semana de protestas en contra de las operaciones de la empresa minera, cuando al octavo día de estas, como señalaron los diarios nacionales del 29 de mayo de 2012, la violencia se cobró una vida. La población exigía que se modifique precisamente el Convenio Marco que fue objeto de halagos algunos años antes.

IV. A MODO DE BALANCE FINAL

La asociatividad rural ha variado su énfasis según las coyunturas históricas: lucha por la tierra, lucha por el título de propiedad, lucha por servicios. Hoy en día la asociatividad impulsa la creación empresarial, la lucha contra las mineras o la defensa del territorio.

En esta historia, las comunidades campesinas y las cooperativas agrarias y de servicios resultan las formas más tradicionales de asociatividad rural, e incluso hasta hace algunas décadas la visión de estas organizaciones remitía a la que era la visión central de “desarrollo comunal” en tanto la principal propuesta para definir políticas públicas para el sector rural. Pero las comunidades han evolucionado hacia otras formas de identidad y han dejado casi de lado sus propuestas empresariales para canalizar la producción comunal. Al igual que las rondas campesinas, ahora las vemos enfrentadas a proyectos de explotación de recursos que cuestionan los derechos comunales sobre el territorio grupal, aunque también encontramos algunos ejemplos de comunidades generadoras de empresas que brindan servicios. Las comunidades campesinas, siendo tradicionales, siguen estando entre las organizaciones más importantes del espacio rural peruano, aunque ahora sus destinos transitan alrededor de las posibilidades de algún tipo de manejo colectivo de distintos tipos de recursos: territorio, población, oportunidades de interrelación, contratos de exclusividad laboral y otros; las antiguas formas de organización tienen que adaptarse a las nuevas funciones que les imponen las transformaciones de los espacios rurales.

Por su parte, la asociatividad forzada que la Reforma Agraria pretendió imponer a través de un modelo cooperativo se disolvió, y se impuso el manejo de la producción en miles de parcelas familiares al mismo tiempo que se generó desconfianza y rechazo hacia las formas asociativas de producción. Sin embargo, los nuevos desarrollos y exigencias planteadas por la articulación entre los espacios rurales y urbanos, de la nueva ruralidad, que requiere de una serie de condiciones para la inserción económica y los flujos de bienes, personas y productos, imponen la necesidad de asociarse en diversas dimensiones del proceso productivo. Además de ser recomendada por las agencias internacionales de desarrollo como necesaria para procesos de desarrollo productivo e inserción a mercados, algunos investigadores afirman incluso que la asociatividad es “ineludible” en este universo de campesinos pequeños propietarios. Se suma a esta propuesta de análisis la importancia creciente del concepto de *agricultura familiar*, en el que la asociatividad resulta crucial.

En un contexto de la expansión de la economía de mercado y de una población rural que transita de lógicas de autoabastecimiento hacia lógicas de producción para el mercado —y en algunos casos hacia cierta especialización productiva—, las asociaciones productivas son necesarias para la gestión de la producción, la generación de economías de escala, el acceso a mercados, la interlocución y la transferencia tecnológica, así como para la defensa de derechos y protección de precios frente a políticas de apertura comercial, entre otras funciones. De ahí la proliferación de asociaciones de productores de diverso tipo y la aparición de un gremio como CONVEAGRO, que agrupa precisamente a asociaciones de productores familiares.

Hay, sin embargo, un salto no siempre —o, mejor dicho, casi nunca— logrado entre estas formas de asociación de pequeños productores familiares, con cierto carácter gremial, y formas asociativas de carácter más empresarial, en las que predomina la lógica de la producción y el beneficio antes que el soporte y la facilitación frente a estructuras productivas familiares y dispersas. Unos pocos casos muestran cómo algunas organizaciones transitan hacia lógicas más empresariales que gremiales o cómo organizaciones empresariales toman nombre de “comunal” sin serlo propiamente. En el medio, una serie de cooperativas apuestan por modelos mixtos de gestión gremial-productiva, tratando de resolver de manera creativa las tensiones entre las lógicas de beneficio de los socios particulares y los dilemas de rentabilidad y manejo gerencial de lo colectivo.

Los estudios sobre experiencias exitosas de asociatividad empresarial remarcan como uno de sus factores importantes la independencia de los productores asociados, que reciben, a cambio de la entrega de su producción a la empresa, una mejora en sus ingresos por los precios obtenidos por esta, que brinda a cambio una serie de servicios necesarios para los asociados. Además de la variable de la independencia productiva, los estudios remarcan otras que explican en conjunto el éxito empresarial; destacan entre ellas el buen manejo gerencial, un buen conocimiento del mercado y un adecuado capital social que sustente la asociatividad.

Pero las experiencias de asociatividad rural requieren de políticas públicas para incrementarse y fortalecerse. Es innegable la prioridad otorgada por los entes públicos nacionales vinculados al espacio rural, al igual que por algunos organismos financieros internacionales, al apoyo e incremento de

la asociatividad empresarial, que busca articular a los pequeños productores con el mercado nacional y, sobre todo, internacional. A estas iniciativas se suman diferentes empresas de alta inversión que desarrollan sus propios programas de asociatividad para mantener con ello la licencia social que les permita operar. Respecto de las diversas iniciativas públicas expresadas en programas y proyectos de apoyo a la asociatividad empresarial, se constata que muchos de ellos son sostenidos por el financiamiento externo, lo que genera dudas sobre su sostenibilidad cuando ese financiamiento culmine.

Diversas investigaciones resaltan el alto grado de desconfianza existente entre los productores; es decir, la debilidad del capital social y la incertidumbre de los productores respecto de una vinculación asociada para incursionar en el espacio mercantil sin disponer de experiencias o referencias previas. La asociación de los pequeños productores, por más necesaria que sea, no surge por generación espontánea, sino que necesita impulso, políticas y sobreponerse a una serie de tensiones, desconfianzas y dificultades que —estas sí— son la norma.

Las lógicas de gobernanza son aún más un paradigma a considerar para el análisis —y probablemente también en la práctica política— que un enfoque analítico o una práctica habituales en los estudios sobre desarrollo rural. Si bien buena parte de los trabajos sobre participación ciudadana referen y agrupan de alguna manera cierta práctica de gobernanza, han sido analizados más desde las lógicas del gobierno municipal, la agencia de los actores sociales y las nuevas lógicas del juego político, terminan derivando más en un análisis de las limitaciones de los gobiernos locales y regionales para atender las demandas de la población y sus organizaciones, que un análisis de la construcción de equilibrios políticos o de gobernanza de los gobiernos correspondientes.

Y otro tanto sucede con las lógicas y políticas alrededor de temas medioambientales, de gestión de conflictos y de control territorial. Aun cuando se trata de casos en los que la aplicación de un enfoque desde la gobernanza sería sumamente útil en términos analíticos, ha sido poco o nada utilizado. Los principales ejemplos de gobernanza remiten a la gestión del medio ambiente, y es en el territorio amazónico donde encontramos la mayor cantidad de referencias y análisis en relación con los pueblos indígenas que han buscado incidir en la gobernanza de sus espacios, considerados como reservas comunales.

Para este balance hemos tratado por separado los términos *gobernanza* y *asociatividad* y mostrado la distancia que existe entre ambos en los estudios y trabajos existentes, aunque con el convencimiento que son categorías analíticas complementarias. Y es que las organizaciones y asociaciones son uno de los principales componentes del polo de la “sociedad civil” en la lógica de la gobernanza, así como también lo son los intereses expresados en lógicas empresariales de muchas de las nuevas organizaciones promovidas por diversos agentes.

No existe pues, gobernanza sin organización y sin asociaciones que se suman a las múltiples instancias del Gobierno y del Estado y a los intereses de agentes económicos privados. De hecho, varios de los conflictos existentes en los últimos años muestran la presencia de una serie de asociaciones que como las comunidades, las rondas, las federaciones nativas o, sobre todo, los frentes de defensa cuestionan las opciones de empresas privadas o del Estado frente a proyectos de industrias extractivas, pero también en la ejecución de obras públicas o la asignación de recursos. Podríamos, de manera general, en estos casos, adoptar el término de *asociatividad de defensa*. Cabe resaltar que en muchos casos lo que está en juego es la competencia —o, mejor dicho, la ausencia de esta— de muchas organizaciones que expresen en espacios de gobierno posiciones diferentes, cuando no discordantes con las propuestas o disposiciones de los canales estatales o procedimientos formales para la ejecución de determinado proyecto. Por ello, las soluciones a múltiples conflictos requieren la adopción de un marco de análisis más amplio que el de las disposiciones del gobierno.

En todo caso, tanto del balance realizado como del desarrollo conceptual de *asociatividad* y *gobernanza*, se desprende una serie de temas que sería interesante y útil desarrollar en futuras investigaciones.

Uno primero corresponde al desarrollo de una lectura comparativa entre antiguas (o tradicionales) formas de asociatividad en comparación con nuevas asociaciones. Sería sumamente interesante analizar si existen cambios en sus funciones, en sus formas de organización y gestión, en sus logros y limitaciones en función a las tareas y proyectos que emprenden. Un rubro importante en este tema, que ya ha sido explorado en algunos de los trabajos reseñados en este balance, son las nuevas funciones y roles de las antiguas organizaciones como las comunidades o las cooperativas.

También sería importante analizar las nuevas empresas rurales, comunales o no, y las posibilidades de articulación de la economía y la sociedad rurales. Necesitamos comprender mejor las nuevas formas de organización y asociatividad con fines de mercado y propósitos o aspiraciones “empresariales”, incluyendo en esta categoría a asociaciones orientadas al mercado, antiguas o nuevas cooperativas, nuevas empresas rurales de prestación de servicios –promovidas varias de ellas por empresas mineras–. También es necesario preguntarnos qué cambios introducen estas en las lógicas de producción o de valoración de la asociatividad en el espacio rural. ¿Suponen nuevas lógicas o reproducen los criterios de asociatividad ya existentes?

Podría profundizarse también, y sobre todo, en los resultados productivos de estas nuevas formas de asociación, y analizar si, en efecto, contribuyen a mejorar los ingresos, facilitan procesos, generan eslabonamientos productivos o ayudan al desarrollo local. ¿Es el agro asociado una alternativa económica a las apuestas por el fomento de la gran agricultura empresarial?

En el campo de la gobernanza, la página de los análisis sobre experiencias y procesos en el Perú está prácticamente en blanco. Los campos sobre los que sería interesante desarrollar investigación competen en primer lugar a los desarrollados líneas arriba; los temas de gobierno y gobernanza ambiental y territorial permitirían entradas múltiples a diversos temas que combinan los gobiernos –locales, regionales, nacional– con los diversos intereses y grupos a los mismos niveles y también en los ámbitos internacionales y globales.

Las propias definiciones del ámbito de dominio de lo ambiental que debe ser regulado por el Estado constituyen un ámbito del análisis de la gobernanza en el que intervienen temas aparentemente tan disímiles como la conservación de especies, la posibilidad de la adopción de transgénicos, los límites de contaminación permisibles, la determinación de espacios de conservación o la competencia de las oficinas públicas o privadas en los temas de conservación y regulación.

Un segundo gran campo que sería sumamente fructífero revisar corresponde a los múltiples procesos y demandas por zonificación económica ecológica y al ordenamiento territorial con relación a los planes de desarrollo concertado y a otras propuestas de desarrollo económico local, como los ámbitos de gobernanza territorial multinivel, en los que numerosos y disímiles actores ponen

sobre la balanza, y eventualmente en conflicto, proyectos de uso diverso de un mismo territorio y de sus recursos. Un subtema en este universo se relaciona con los espacios ya gobernados bajo fórmulas complejas de cooperación interinstitucional, con múltiples actores disímiles, como los de conservación regional, las reservas comunales y otros espacios público-privados.

Un tercer gran campo posible es el que opone a poblaciones de tradiciones y ritmos diversos con diversos proyectos que ocasionan transformaciones en el medio ambiente, la economía y la sociedad como la construcción de carreteras o de hidroeléctricas y, sobre todo, los de las industrias extractivas, en los que siempre intervienen diversos actores, intereses y niveles distintos de desarrollo de las acciones, tomas de posición y discursos, incluidos los diversos espacios de negociación, conciliación o disputa. La proliferación de propuestas empresariales rurales y la debilidad de las propuestas de gobernanza de los espacios rurales y sus recursos deberían ser una buena razón para más y mejores trabajos de investigación. Son necesarias, entonces, mayores investigaciones sobre estos procesos y algunas de las ponencias de este SEPIA son ejemplos a seguir para comprender mejor el espacio rural y para contribuir con ellos en el diseño de políticas públicas de apoyo a la asociatividad tanto en formas de gobernanza como en propuestas empresariales realmente viables.

BIBLIOGRAFÍA

AGRO RURAL

2012 *Plan operativo institucional*. Lima: MINAG.

ALIANZA DE INTERAPRENDIZAJE

2007 *Factores de éxito de empresas asociativas rurales en el Perú*. Perú.

AMÉZAGA RODRÍGUEZ, Carola y Luis Miguel ARTIEDA ARAMBURÚ

2008 *Hacia un crecimiento con inclusión: la asociatividad como estrategia de desarrollo para las micro y pequeñas empresas agropecuarias en el Perú*. Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa en el Perú (APOMIPE).

APONTE, Augusto y Pierril LACROIX

2010 *Impacto del comercio justo en dos organizaciones de productores de banano del Valle del Chira - Piura - Perú* (Síntesis). AVSF.

BANCO MUNDIAL

2008 *Informe sobre el desarrollo mundial. Agricultura para el desarrollo*.

BARRIGA, Paola

2012 “Fragmentación comunal, minería y titulación. El caso de la Comunidad de Tinyacella en Huancavelica”. En Diez, Alejandro (editor). *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. Lima: CISEPA.

BOLTON, Ralph, Tom GREAVES y Florencia ZAPATA

2010 *50 años de antropología. Vicos y otras experiencias aplicadas en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

BONFIGLIO, Giovanni y Víctor AGREDA

2014 *Lecciones aprendidas sobre asociatividad agraria en el Perú*. Lima: Instituto del Perú - USMP.

BURNEO, María Luisa

2013 “Elementos para volver a pensar lo comunal: nuevas formas de acceso a la tierra y presión sobre el recurso en las comunidades campesinas de Colán y Catacaos”. *Anthropologica* No. 31.

BURNEO, María Luisa y Susana ILIZARBE

1999 “Tierras comunales y conflicto con el Estado: el caso de Olmos”. Informe final del trabajo campo realizado en la Comunidad Campesina “Santo Domingo de Olmos”. CEPES.

BURNEO, María Luisa y Anahí CHAPARRO

- 2010 “Poder, comunidades campesinas e industria minera: el gobierno comunal y el acceso a los recursos en el caso de Michiquillay”. *Anthropologica* No. 28, Suplemento 1. 85-110.

BURNEO, Zulema

- 2007 “Propiedad y tenencia de la tierra en comunidades campesinas. Revisión de la literatura reciente en el Perú”. En Grupo Allpa, *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Lima: Grupo Allpa. 153-258.
- 2012 “Derechos de propiedad sobre la tierra en la comunidad campesina de Marcopata, Perú: una perspectiva dinámica”. En Liliana Soler-Gómez (ed.). *Memorias del desarrollo: once experiencias en Latinoamérica* (pp. 15-62). Lima: Desco.

CABALLERO, José María

- 1980 *Agricultura, reforma agraria y pobreza campesina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

CABALLERO, José María, Carolina TRIVELLI y María DONOSO CLARK

- 2006 “Desarrollo territorial”. En Perú. *La oportunidad de un país diferente*. Lima: Banco Mundial.

CABALLERO Víctor

- 2012 *Conflictividad social y gobernabilidad en el Perú*. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

CAMAC TIZA, María Maura y Delphine GRANDJEAN

- 2008 *Diagnóstico socioeconómico de la Comunidad Campesina Muquiyauyo*. Lima: APRODE.

CASTILLO, Darío

- 2012 *Políticas públicas y promoción de la asociatividad rural cooperativa en América Latina*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

CASTILLO, Marlene

- 2004 “Comunidades campesinas del Perú: más cantidad, menos comunidad y más diversidad, en el último medio siglo”. En Alejandro Laos (ed.). *Las comunidades campesinas en el siglo XXI. Situación actual y cambios normativos*. Grupo Allpa - Comunidades y Desarrollo.

CASTILLO, Pedro y Laureano DEL CASTILLO

2013 “Investigación - Soberanía alimentaria a nivel de país: 2009-2012” (manuscrito). CEPES.

CASTILLO, Marlene y Jaime URRUTIA

2007 *Participación de las comunidades campesinas en el gobierno local: un desafío político. Aporte de los casos Anta (Cusco) y Zona Centro (Huancavelica)*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

CASTILLO, Pedro

2007 “Las comunidades campesinas en el siglo XXI: balance jurídico”. En Grupo Allpa. *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Lima: Grupo Allpa. 15-106.

CASTRO POZO, Hildebrando

1924 *Nuestra comunidad indígena*. Lima: El Lucero. Colque, Gonzalo (2008). *Autonomías indígenas en tierras altas. Breve mapeo para la implementación de la autonomía indígena originaria campesina*. La Paz: Fundación Tierra.

CELI, María Fe

2012 “Comunidad campesina y empresa comunal: las nuevas relaciones en los espacios locales”. En Alejandro Díez (ed.). *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. Lima: CISEPA.

CONVEAGRO

Página web: <http://www.conveagro.org.pe>.

CHIRIBOGA, Manuel

2007 “Articulación de pequeños productores rurales con empresas privadas. Síntesis regional”. En *Mesa de Trabajo de Desarrollo Económico de la Plataforma Ruralter*.

CRUZADO, Edgardo

1999 *Organizaciones de regantes: institucionalidad y servicios a la pequeña agricultura de la costa de Piura*. CIES.

DECRETO SUPREMO N° 045-93-AG

1993 “Constitución de empresas comunales y multicomunales de servicios agropecuarios por iniciativa de comunidades y rondas campesinas, comunidades nativas y otros centros poblados rurales”. Promulgado el 28 diciembre.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2014 “Informe de Defensoría sobre conflictos sociales”. Lima: Defensoría del Pueblo.

DEL VALLE, Pablo

- 2007 “Identidad y comunidades campesinas: un ensayo de balance”. En Grupo Allpa *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Lima: Grupo Allpa. 291-361.

DIEZ, Alejandro

- 2014 “Cambios en la ruralidad y en las estrategias de vida en el mundo rural. Una relectura de antiguas y nuevas definiciones”. En *Perú, el problema agrario en debate. SEPIA XV*. Lima: SEPIA.
- 2012a “Nuevos retos y nuevos recursos para las comunidades campesinas”. En Alejandro Diez (ed.). *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. Lima: CISEPA.
- 2012b “Gobierno comunal: entre la propiedad y el control territorial. El caso de la comunidad de Catacaos”. En Raúl H. Asensio, Fernando Eguren y Manuel Ruiz (eds.). *Perú: el problema agrario en debate. Sepia XIV*. Lima: Sepia. 115-148
- 2011 “Tres utopías sobre la propiedad (absoluta) de la tierra. Reflexiones a partir del acceso de mujeres campesinas a tierras comunales en Huancavelica”. En *International Land Coalition. Mujer rural. Cambios y persistencias en América Latina*. Lima. 85-116
- 2007 “Organización y poder en comunidades, rondas campesinas y municipios”. En Grupo Allpa *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Lima: Grupo Allpa. 107-152
- 1999 “Diversidades, alternativas y ambigüedades. Instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural”. En Víctor Agreda, Alejandro Diez y Manuel Glave (eds.). *Perú: el problema agrario en debate. Sepia VII*. Lima: Sepia. 247-326

EGUREN, Fernando

- 2006 “Reforma Agraria y desarrollo rural en el Perú”. En *Reforma Agraria y desarrollo rural en la región andina*. CEPES.

ETESSE, Manuel

- 2012 “La ciudad se acerca: un estudio de las dinámicas y estrategias de la comunidad campesina Uñas ante la expansión urbana de Huancayo”. En Raúl H. Asensio, Fernando Eguren y Manuel Ruíz (eds.). *Perú: el problema agrario en debate. Sepia XIV*. Lima: Sepia. 91-114

FAIRLIE, Alan

- 2008 “Asociaciones de pequeños productores y exportaciones de banano orgánico en el valle del Chira”. *Economía y Sociedad* No. 69.

FLÓREZ, Gustavo

- 2012 “Rivalidades comunales y contiendas electorales: micropolítica en las elecciones distritales de Chuschi. El caso de las comunidades campesinas de Chuschi y Quispillacta”. En Alejandro Diez (ed.). *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. Lima: Cisepa- PUCP. 225-262.

FONSECA, César

- 1985 “Estudios antropológicos sobre comunidades campesinas”. En Humberto Martínez (coord.). *La antropología en el Perú*. Lima: Concytec. 71-95.

FONTAINE Guillaume.

- 2010 *Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética*. Quito: Flacso.

FORT, Ricardo

- 2014 “Las políticas de inversión pública y su impacto sobre el desarrollo rural: estrategias y mecanismos de implementación en la última década”. En *Perú, el problema agrario en debate. SEPIA XV*. Lima: SEPIA.

GARCÍA HIERRO, Pedro

- 2014 “Territorialidad indígena” (entrevista). Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).

GITLITZ, John

- 2013 *Administrando justicia al margen del Estado. Las rondas campesinas de Cajamarca*. Lima - Cajamarca: IEP y Universidad Privada Antonio Guillermo Urrelo.

GLAVE, Manuel y Ricardo FORT

- 1999 “Organizaciones económicas campesinas. Asociación de productores y desarrollo agropecuario en el Perú” (manuscrito). Informe elaborado por GRADE, Convenio FAO-RIMISP. Lima.

GOLTE, Jürgen

1992 “Reconocimiento legal de comunidades campesinas: una revisión estadística”. *Debate Agrario* No. 14. 17-22.

GRAHAM, John, Bruce AMOS y Tim PLUMPTRE

2003 *Principles for Good Governance in the 21st Century*. Policy Brief No.15. Institute on Governance. Disponible es: www.iog.ca.

GRUPO ALLPA

2007 *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Lima: Grupo Allpa - Comunidades y Desarrollo.

GUERRA, Francisco

1987 *Perú: las empresas asociativas agrarias*. Lima.

HENDRIKS, Jan, Omar VARILLAS, Jeroen VOS y Has WILLET

2008 *Planificación e inversión en agua para el desarrollo local. Guía para municipios rurales*. Lima: SNV - Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo.

LANDA, Ladislao

2004 *Waqamuwanku haykumuyku. Nos llaman y entramos. Los modos de participación en el espacio rural en Cusco y Apurímac*. Lima: IEP.

LAOS, Alejandro (ed.)

2004 *Las comunidades campesinas en el siglo XXI. Situación actual y cambios normativos*. Lima: Grupo Allpa.

2011 *Para que nadie se quede atrás. Propuestas para el desarrollo integral de las comunidades campesinas desde las regiones*. Lima: Grupo Allpa, SER.

LASTRA, Dafne

2014 “Pequeños productores cafetaleros, estrategias familiares y asociatividad: estudio de casos de familias dedicadas a la caficultura en el distrito de Pichanaki - Junín” *En Perú, el problema agrario en debate. SEPIA XV*. Lima: SEPIA.

MÁLAGA, Ximena

2012 “Turismo y organización comunal en el Valle Sagrado del Cusco: el caso de Huama y Pampallacta”. En Alejandro Diez (ed.). *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. Lima: CISEPA.

MAZUREK, Hubert (ed.)

2009 *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*. Lima: IFEA, IRD y Universidad de San Simón.

MINAG

2012 Censo Nacional Agropecuario. Lima: MINAG.

MONGE, Carlos

2003 “Participación, concertación, inclusión y gobernabilidad en el Perú rural (y después de la violencia, ¿qué?)”. En *Participación y concertación en el Perú: Documentos para el debate*. Grupo Propuesta Ciudadana.

MINISTERIO DEL AMBIENTE

2011 *Compendio de la legislación ambiental peruana*. Lima: MINAM.

2012 *Ejes estratégicos de la gestión ambiental*. Lima: MINAM.

MOSSBRUCKER, Harald

1990 *La economía campesina y el concepto “comunidad”: un enfoque crítico*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

NAJAM Adil, Mihaela PAPA y Nadaa TAIYAB

2006 *Global Environmental Governance: A Reform Agenda*. Winnipeg, Manitoba - Canada: International Institute for Sustainable Development.

OLIART, Patricia y Valeria BIFFI

2010 *Territorialidad indígena, conservación y desarrollo. Discursos sobre la biodiversidad en la Amazonía peruana*. Lima: Instituto del Bien Común.

OSORIO, Serafín

2013 “Acción colectiva y conflicto de intereses: el caso de la comunidad campesina de Catac”. *Anthropologica* No 31.

PAJUELO, Ramón

2000 “Imágenes de la comunidad. Indígenas, campesinos y antropólogos en el Perú”. En Carlos Iván Degregori (ed.). *No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana*. Lima: PUCP- UP-IEP. 123-179

PARIONA COLONIO, César

2012 “Las empresas asociativas de la región Junín: análisis empresarial”. En *VIII Congreso Iberoamericano de Administración empresarial y Contabilidad - CIAEC*. Lima.

PETERS, Guy y Jon PIERRE

2000 *Governance, Politics and the State*. USA: St. Martin's Press.

PNUMA

2010 *Gobernanza ambiental*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

PRATS, Joan

2005 *De la burocracia al management, Del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAP.

PROYECTO DE COOPERACIÓN UE-PERÚ / PENX (UE-PENX PERÚ / MIN. COMERCIO)

2013 *Informe final del proyecto de Cooperación UE-PERÚ en materia de asistencia técnica relativa al comercio - apoyo al programa estratégico nacional de exportaciones (PENX 2003 - 2013)*. Lima.

REMURPE

2014 *REMURPE: Historia de una vida al servicio del municipalismo en el Perú*. Lima: GIZ.

REMY, María Isabel

2007 *Cafetaleros empresarios. Dinamismo asociativo para el desarrollo en el Perú*. Oxfam e IEP.

REVESZ, Bruno

2007 "Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional". En José Cetraro, Esperanza Castro y Julio Chávez (eds.). *Nueva ruralidad y competitividad territorial*. Lima.

REVISTA AGRARIA

Revista Agraria. Números 105, 114, 129, 124 y 139.

RODRÍGUEZ, Sandra

2012 "¿De quién es el bosque? Reflexiones en torno a los bienes comunes y a autoridad en la comunidad campesina Lurinzayacc y Anansayacc". En Alejandro Diez (ed.). *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. Lima: Cisepa-PUCP. 185-206.

RURALTER

2005 *Estudio regional sobre factores de éxitos de Empresas Asociativas Rurales*. Ruralter.

SCHEJTMAN Alexander y Julio A. BERDEGUÉ

2004 *Desarrollo territorial rural*. RIMISP.

SURRALLÉS Alexandre

2009 “Entre derecho y realidad: antropología y territorios indígenas amazónicos en un futuro próximo”. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines* No. 38 (1).

TORRE VILLAFANE, Germán

1995 *Descomposición de las cooperativas agrarias hacia la pequeña agricultura (caso Lambayeque)*. Chiclayo: Solidaridad.

THURNER, Mark.

2006 *Republicanos andinos*. Lima-Cusco: IEP-CBC.

TRIVELLI Carolina, Javier ESCOBAL y Bruno REVESZ

2009 *Desarrollo rural en la sierra: aportes para el debate*. Lima: CIPCA, GRADE, IEP y CIES.

URRUTIA, Jaime

1992 “Comunidades campesinas y antropología. Historia de un amor (casi) eterno”. *Debate Agrario* No. 14. 1-16.

2002 “Espacio, poder y mercado: preguntas actuales para una vieja agenda”. En *Perú, el problema agrario en debate. SEPIA IX*. Puno: SEPIA.

2007 “Los estudios sobre comunidades y la perspectiva de género”. En Grupo Allpa. *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Lima: Grupo Allpa. 259-290.

VALCÁRCEL, Marcel e Ignacio CANCINO

2000 “Los sistemas de riego como instituciones de acción colectiva”. *Debate Agrario* No. 31. Lima: CEPES.

VARGAS LLOSA, MARIO

1971 *Historia secreta de una novela*. Barcelona: Tusquets.

WEBB, Richard, Giovanni BONFIGLIO, Miguel SANTILLANA y Nelson TORRES

2011 *Políticas de desarrollo rural*. CIES y USMP.

ZEGARRA, Eduardo

2002 “La investigación social sobre el manejo del agua de riego en el Perú: una mirada a conceptos y estudios empíricos”. En *Perú, el problema agrario en debate. SEPIA IX*. Lima: SEPIA.

Anexo 1

Productores (unidades agropecuarias) por tipos de organizaciones

Tabla de organizaciones	Total UA	%
Comisión de Regantes	216 665	43,0
Comité de Regantes	198 139	39,3
Asociación de Productores Agropecuarios	22 452	4,5
Cooperativa Agraria Cafetalera	11 266	2,2
Asociación de Agricultores	9881	2,0
Otras asociaciones	6510	1,3
Otras cooperativas	5918	1,2
Asociación de Productores Ganaderos	5543	1,1
Cooperativa Agraria	4904	1,0
Asociación de Cafetaleros	4112	0,8
Asociación de Criadores de Cuyes	3422	0,7
Asociación de Productores Pecuarios	3415	0,7
Asociación de Alpaqueros	2678	0,5
Asociación Productores de Cacao	2391	0,5
Asociación de Productores de Leche	1902	0,4
Otros comités	1209	0,2
Asociación de Productores de Palto	759	0,2
Asociación de Criadores de Alpacas y Llamas	722	0,1
Asociación Agropecuaria	720	0,1
Programa Agro Rural	384	0,1
Asociación de Artesanos	250	0,0
Asociación de Productores de Quinua	185	0,0
Asociación de Criadores de Vicuña	175	0,0
Asociación de Parceleros	168	0,0
Comité de Productores de Leche	163	0,0
Asociación de Productores de Granos Andinos	136	0,0
Cooperativa Alpaquera	109	0,0
Asociación de Rondas Campesinas	88	0,0
Sociedad Peruana de Criadores de Alpacas y Llamas	52	0,0
Asociación de Productores de Maca	48	0,0
Asociación de Productores de Trucha	45	0,0
Asociación de Parceleros Pecuarios	36	0,0
FONGAL	31	0,0
Proyecto Sierra Sur	25	0,0
INIA	12	0,0
Proyecto Pradera	9	0,0
Asociación Solaris	4	0,0
Federación Unitaria de Campesinos	1	0,0
TOTAL	504 515	100

Cenagro 2014.

EL ROL DE LA ASOCIATIVIDAD EN LA SOSTENIBILIDAD DEL CULTIVO DE PALMA ACEITERA A PEQUEÑA ESCALA EN EL BAJO HUALLAGA: EL CASO DE JARPAL

Roxana Barrantes y Miguel La Rosa

Manuel Glave, Elena Borasino, Andrea Ramos y Karla Vergara

INTRODUCCIÓN

Gran parte de la Amazonía peruana presenta condiciones agroecológicas adecuadas para el desarrollo del cultivo de palma aceitera (*Elaeis guineensis*)¹. Este, en los últimos años, se ha expandido enormemente en dicho espacio: la superficie cultivada pasó de 14 667 hectáreas en el 2000 a 35 379 en el 2008, y de 44 396 hectáreas en el 2010 a 57 752 en el 2012 (Dammert *et al.* 2012, MINAG 2012).

Este incremento se puede explicar, en primer lugar, por la promoción del cultivo a través de políticas públicas. En el año 2000 se declaró de interés nacional la instalación de plantaciones de palma aceitera mediante el Decreto Supremo N° 015-2000-AG. Luego, en el 2001, se aprobó el Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera Perú 2000 - 2010 a través de la Resolución Ministerial 0155-2001-AG. En segundo lugar, por el interés del sector privado en desarrollar este tipo de agroindustria, pues los rendimientos de aceite por hectárea son los más elevados entre los cultivos oleaginosos, y sus costos son relativamente bajos. Por ello, presenta una demanda mundial con tendencia creciente. Finalmente, por la experiencia exitosa del cultivo de palma aceitera en el marco de los programas de desarrollo alternativo a los cultivos ilícitos. Pequeños productores han sido capaces de reemplazar superficies en

1 La palma aceitera es una palmera originaria de África. Su desarrollo ocurre adecuadamente entre los 20° de latitud norte y sur (Migroirance 2011), preferentemente en zonas con temperaturas entre 25°C y 28°C y con lluvias entre 1200 y 1800 mm anuales, distribuidas regularmente (Sáenz 2006). Estas condiciones son propias de las zonas tropicales lluviosas.

las que previamente se cultivaba hoja de coca con beneficios económicos considerables.

El cultivo de palma se ha desarrollado en el Perú a pequeña y a gran escala. Las grandes plantaciones vienen siendo desarrolladas por importantes grupos económicos. Según un estudio realizado por Environmental Investigation Agency (EIA 2015), el Grupo Romero, de capitales nacionales, tiene dos grandes plantaciones —una que opera en el Alto Amazonas (Loreto) y la otra en Tocache (San Martín)— que suman una superficie sembrada de 23 000 hectáreas aproximadamente; ha hecho, además, solicitudes para cuatro nuevos proyectos (Manití, Santa Cecilia, Tierra Blanca y Santa Catalina) de hasta 34 300 hectáreas. El mismo estudio señala que el denominado Grupo Melka, de capitales extranjeros, tiene operaciones en 7000 hectáreas y ha hecho solicitudes por más de 96 000.

Esta rápida expansión viene generando un importante debate entre distintos actores, debido a que el cambio de uso de suelo implica en muchos casos deforestación de hectáreas de bosque primario o secundario y pérdida de su biodiversidad. Esta preocupación se debe principalmente a la degradación ambiental ocurrida en países como Indonesia y Malasia, en donde la expansión de este cultivo produjo esas consecuencias².

De acuerdo con The Rain Forest Foundation UK (2013), la tierra apta para la expansión de palma aceitera en Indonesia y Malasia se agotará en el año 2022, por lo que inversionistas nacionales e internacionales están reorientando sus inversiones hacia la Amazonía para la producción del cultivo. Estas empresas ya han generado deforestación en la Amazonía de Ucayali y Loreto (SPDE 2013). Incluso, investigaciones realizadas con imágenes satelitales por EIA (2015), calculan que 150 000 hectáreas de bosques primarios de la Amazonía peruana están en riesgo a causa de una ola de plantaciones agroindustriales.

2 GFW estima que en Indonesia se han deforestado alrededor de 15 MM hectáreas (bosques primarios y secundarios). Esta deforestación ha puesto en peligro de extinción a especies que habitan los bosques de Borneo. El orangután y el tigre de Sumatra son dos casos emblemáticos.

Por otro lado, a pequeña escala, el cultivo de palma se ha desarrollado en una superficie total aproximada de 23 000 hectáreas³, como resultado de la participación de sus productores en iniciativas promovidas por autoridades regionales y organismos de cooperación internacional, principalmente como parte de proyectos regionales y locales de desarrollo agropecuario y también bajo programas para la lucha contra cultivos ilícitos.

Aun cuando existe evidencia de que a pequeña escala el impacto del cultivo de palma sobre los bosques es menor que el generado por su desarrollo a gran escala (Gutiérrez-Vélez *et al.* 2011), esto no implica que su consideración no sea relevante. La dificultad para controlar la expansión de este cultivo a esta escala puede llevar a que su expansión ocurra en perjuicio de reservas de bosques dentro de las parcelas y genere movimientos migratorios en búsqueda de nuevas tierras con bosque, al mismo tiempo que, a nivel agroindustrial, en las plantas procesadoras administradas por pequeños productores, el manejo de residuos puede incumplir los estándares permisibles. En este sentido, es necesario estudiar las dinámicas de los productores de palma a pequeña escala, para que así su desarrollo pueda alinearse con el objetivo nacional de conservación de los bosques y de los bienes y servicios que estos proveen.

Los pequeños productores de palma aceitera pueden estar asociados o no. Dentro del grupo de asociados, existen hasta tres tipos de organizaciones, diferenciados básicamente por los incentivos dados durante su creación. Uno es el modelo asociativo impulsado por las Naciones Unidas como parte de su programa de desarrollo alternativo. Otro corresponde a las asociaciones creadas como socios estratégicos de las grandes plantaciones, como sucedió en Tocache, con el Grupo Romero y la Federación Regional de Palma Aceitera San Martín (FREDEPALMA). El tercero corresponde a las asociaciones recientemente creadas con el fin de participar en proyectos financiados por el Programa de Compensaciones para la Competitividad (AGROIDEAS) del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI).

La presente investigación, en este contexto, aborda las siguientes preguntas:
(1) ¿de qué manera los palmicultores han reconfigurado el espacio rural en la

Amazonía peruana?; (2) ¿cuáles son las principales ventajas y desventajas de las asociaciones de palmicultores para promover una alternativa de desarrollo sostenible e incluso a las familias y sus comunidades?; (3) ¿puede la asociatividad garantizar una mayor sostenibilidad ambiental de los cultivos como la palma aceitera en espacios con alto valor de conservación como la cuenca Amazónica?; (4) ¿es posible identificar las principales condiciones para alcanzar este tipo de desarrollo en el caso de la palma aceitera?

Esta investigación se centra en el caso de estudio de la Asociación de Palmicultores Jardines de Palma (JARPAL). La creación de esta asociación y su introducción en el cultivo de palma aceitera fueron promovidas por el Programa de Desarrollo Alternativo de las Naciones Unidas (PNUFID/UNOPS) y los gobiernos regionales, a través de las direcciones regionales agrarias (DRA) respectivas. Así, a través de este caso se busca evidenciar cómo la articulación entre la cooperación internacional, las autoridades regionales y la comunidad genera beneficios para la población y reconfigura el espacio agrario a nivel local.

A continuación, sobre la base de la experiencia de JARPAL, se investiga el espacio agrario en los distritos de Caynarachi, Barranquita y Yurimaguas a raíz de la expansión del cultivo de palma aceitera. Este caso permitirá ilustrar el rol de la asociatividad en el desarrollo sostenible de la palma aceitera en la Amazonía peruana, la percepción de mejoras en la calidad de vida de los palmicultores, así como también aportar al debate sobre la localización óptima de la palma.

I. METODOLOGÍA

El análisis combina información cualitativa recogida en campo en la provincia de Alto Amazonas, entre julio y setiembre de 2014, con información censal a partir del IV Censo Nacional Agropecuario –CENAGRO– (INEI 2012), con información secundaria acerca de la dinámica de la expansión del cultivo de palma aceitera en el Perú y con literatura sobre el rol de la asociatividad en el desarrollo sostenible de configuraciones espaciales rurales. El trabajo de campo se realizó en el marco del estudio “Fortalecimiento de la gobernanza ambiental para contribuir a la sostenibilidad del ecosistema amazónico loreto” que, de manera conjunta, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) y el Gobierno Regional de Loreto (GOREL) implementaron entre el año 2013 y el 2015 con el apoyo de la Fundación Moore y con la participación del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y del Grupo Análisis para el Desarrollo (GRADE).

El trabajo de campo permitió recoger información primaria a través de entrevistas a informantes clave, entrevistas *in situ* a palmicultores en las parcelas y talleres con palmicultores de los diversos comités de JARPAL en Loreto. Así, actores clave en la gestión territorial local fueron informantes en el estudio: el equipo técnico de Acondicionamiento Territorial de la Municipalidad Provincial de Alto Amazonas, la Gerencia de Planeamiento del mismo concejo provincial, la Dirección Regional Agraria (DRA) de Yurimaguas, así como con el personal de Palmas del Shanusi. Esta información se completó con entrevistas *in situ* a palmicultores (llevadas a cabo en julio de 2014) con el fin de identificar los cambios producidos en tales familias desde que adoptaron el cultivo, el funcionamiento de la cadena productiva, el papel de JARPAL y las expectativas de los palmicultores.

Finalmente, en setiembre de 2014 se realizaron dos talleres con palmicultores de los diversos comités de JARPAL. Estos se llevaron a cabo en los centros poblados de San Juan de Pamplona y Pampa Hermosa, en el distrito de Yurimaguas. La información recogida en los talleres se agrupó en tres dimensiones: perfil socioeconómico del productor, etapas y ciclos del cultivo de palma y expectativas de los productores.

II. ÁREA DE ESTUDIO

JARPAL tiene como ámbito de trabajo los distritos de Caynarachi y Barranquita de la provincia de Lamas, en el departamento de San Martín, y el distrito de Yurimaguas, en la provincia de Alto Amazonas, departamento de Loreto (ver Ilustración 1). La configuración espacial de estos distritos está compuesta por diferentes usos y ocupaciones. Existen grandes extensiones de bosques densos de tierra firme y bosques fragmentados por la presencia de tejido urbano discontinuo y continuo conectado por el eje carretero. Existe también un mosaico de parcelas agrícolas con presencia de cultivos permanentes arbóreos y herbáceos, cultivos transitorios, pastos enmalezados, palma aceitera, entre otros componentes biofísicos y usos del suelo⁴.

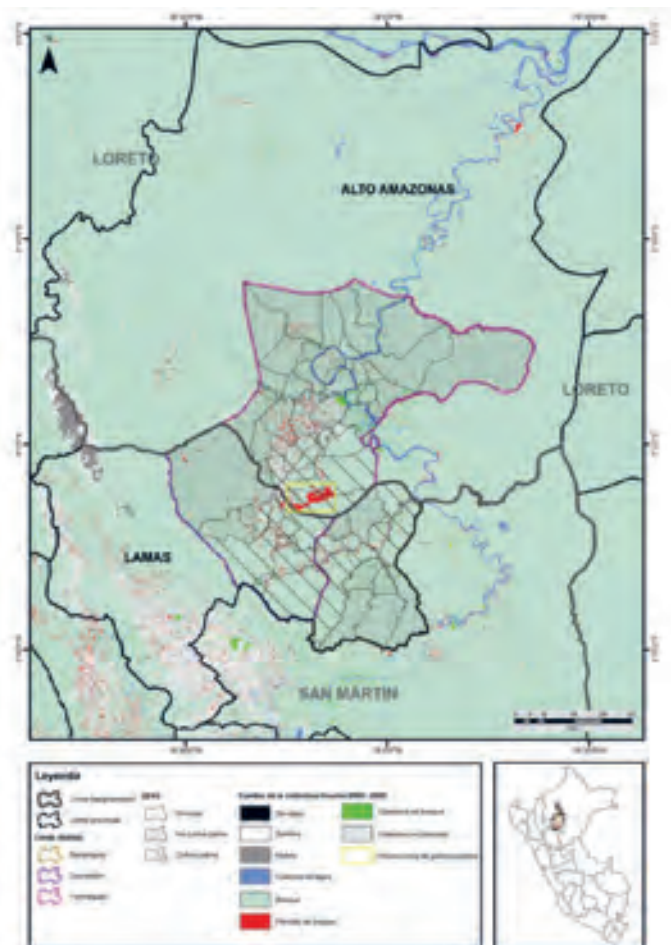
Esta configuración espacial agrícola ha sufrido cambios significativos desde que se instaló el cultivo de palma aceitera. De acuerdo con los palmicultores entrevistados y los especialistas de la DRA Yurimaguas, los cultivos han experimentado una reducción, tanto en su extensión como variedad, al ser reemplazados por el cultivo de palma. Las áreas donde se localizan las parcelas en estos distritos poseen condiciones agroecológicas favorables para el desarrollo de este cultivo (pendiente, altitud, precipitación, temperatura, profundidad y textura del suelo). Así, según INEI (2012), en cuanto a los sectores de empadronamiento agropecuario (SEAS), se tiene que en el distrito de Caynarachi, que comprende un total de 14 SEAS, 11 contienen cultivos de palma. En el distrito de Barranquita, de un total de 13 SEAS, 6 involucran cultivos de palma. En el distrito de Yurimaguas de un total de 42, 10 tienen cultivos de palma (ver Ilustración 1).

Por otro lado, la ampliación del cultivo, a partir de la instalación de pequeñas, medianas y grandes extensiones de palma aceitera también, ha generado la fragmentación del bosque y deforestación. En la Ilustración 1 se puede observar este proceso en el distrito de Yurimaguas en el período 2000-2005 (GLCF y GSFC 2014). Igualmente, un análisis realizado por Llactayo *et al.* (2013) señala que en Loreto, la mayor parte de la deforestación en la provincia de Alto Amazonas, distrito de Yurimaguas, en el periodo 2009-2011, se debe a la expansión del cultivo de palma. Así, se tiene que en el periodo

⁴ Basado en el documento “Zonificación ecológica y económica-Usos actuales de la tierra. Provincia de Alto Amazonas” (Álvarez 2014).

2009-2010 se incrementaron aproximadamente 1470 hectáreas de cultivos de palma, y en el periodo 2010- 2011 se sumaron otras 2500, lo que representa un incremento del 70% en el lapso de un año.

Ilustración 1
Área de estudio



INEI 2007 y 2012, GLCF y GSFC 2014. Elaboración propia.

III. EXPANSIÓN DE LA PALMA ACEITERA EN EL PERÚ Y EL CASO DEL BAJO HUALLAGA

En el Perú, el cultivo de palma aceitera se inició en 1973. En este año, la Empresa para el Desarrollo y Explotación de la Palma Aceitera S.A. (ENDEPALMA) la sembró por primera vez, lo que permitió iniciar la producción de aceite crudo de palma (ACP) en 1976. A esta experiencia le sucedieron las de Palmas del Espino S.A., del Grupo Romero, en 1981 en San Martín; de Manítí, en 1981 en Loreto, y de las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) de Pachacútec y Pampa, en 1988 en Ucayali (MINAG 2001).

Recientemente, el cultivo de palma ha cobrado relevancia como cultivo alternativo (MINAG 2012), a fin de que agricultores dedicados a cultivos ilícitos dejen estas actividades. El Programa de Desarrollo Alternativo de las Naciones Unidas (PNUFID/UNOPS) inició en los noventa la ejecución de un proyecto de promoción del cultivo de palma en Neshuya (Ucayali). Este consistió en la instalación de 1300 hectáreas en 1991 y, posteriormente, en 1997, llevó la construcción y acondicionamiento de una planta de transformación para la elaboración de ACP.

Este proyecto constituyó una asociación de productores para aliviar los costos de transacción de asistencia técnica en el campo. Así nacieron el Comité Central de Palmicultores de Ucayali (COCEPU) y la empresa Oleaginosas Amazónicas S.A. (OLAMSA), de propiedad de los productores asociados. COCEPU posee el 53% de las acciones de OLAMSA, mientras que, de forma individual, 511 asociados son propietarios del 47% restante.

Sobre la base de esta experiencia, el PNUFID/UNOPS inició en el año 2000 un proyecto de promoción del cultivo de palma aceitera en la zona del Bajo Huallaga, a lo largo del eje carretero Tarapoto-Yurimaguas, en los departamentos de San Martín y Loreto. Este proyecto comprendía la instalación de 2000 hectáreas de cultivos de palma y de una planta de transformación. Estas hectáreas se repartieron en partes iguales en cada departamento y la planta se ubicó en el distrito Caynarachi, San Martín. Como parte del proyecto, se promovió la asociatividad de los agricultores a través de la creación de la Asociación de Palmicultores Jardines de Palma (JARPAL). Esta es propietaria de la empresa Industrias de Palma S.A. (INDUPALSA), la cual se encarga del procesamiento y comercialización del ACP. El 80,19% de las

acciones de INDUPALSA pertenecen a JARPAL, el 17,87% a OLAMSA y el 1,94% restante a 244 palmicultores individuales⁵.

Para la ejecución del proyecto en Alto Amazonas, el GOREL firmó en 2002 un convenio de cooperación técnica con el PNUFID y JARPAL. Así, el GOREL asumió el financiamiento de la implementación de las 1000 hectáreas de palma correspondientes a su jurisdicción y la gestión quedó a cargo DRA Yurimaguas. Entre 2002 y 2006 se instalaron las hectáreas de palma mencionadas, distribuidas en los comités Pampa Hermosa, Grau y San Juan de Pamplona y, luego, en Santo Tomas y Mariano Melgar. En 2006 se instaló la planta de extracción de ACP que maneja INDUPALSA.

En el trabajo de campo, los informantes comentaron que cumplir con las dos etapas del proyecto fue un proceso difícil, debido principalmente a que tuvieron que esperar tres años para obtener los frutos de la producción. A esto se sumó que la instalación de la planta de procesamiento demoró más de lo establecido, en lugar de tomar tres años (es decir, para el 2005, cuando aquellos que iniciaron el cultivo en 2002 estuvieran produciendo frutos de palma), tomó más de cuatro. Tal retraso representó pérdidas para los primeros participantes del proyecto.

No obstante, luego de la instalación de la planta procesadora, las condiciones de producción mejoraron. Tal fue la mejora, que las expectativas de la población llevaron a realizar una etapa más del proyecto. Se instalaron 500 hectáreas adicionales hacia finales de 2008 en Yurimaguas. En la actualidad, si se consideran algunas otras iniciativas privadas de pequeña escala, en el distrito se llega a las 1800 hectáreas de palma aceitera, de las cuales casi todas son propiedad de miembros de la Asociación de Productores de Palma Aceitera de Alto Amazonas (APROPADALA), que reúne a alrededor de 180 asociados y forma parte de JARPAL. Asimismo, la DRA Yurimaguas viene desarrollando un proyecto para una cuarta etapa de la expansión del cultivo de palma. Se prevé que a esta expansión se sumará la de los actuales palmicultores, así como de la de nuevos interesados.

5 INDUPALSA (sin fecha).

En la actualidad, se estima que JARPAL reúne a cerca de 500 asociados, provenientes de nueve comités cuya base se encuentra en la región San Martín y de seis con base en la región Loreto. Estos, según la PNUFID/UNOPS⁶, lograron reunir, al año 2012, 4900 hectáreas instaladas de cultivos de palma, con 3950 hectáreas en producción.

Además de los pequeños palmicultores, desde 2008 opera en Alto Amazonas el Grupo Romero, con las instalaciones de la empresa Palmas del Shanusi S.A., que cuenta con un predio de aproximadamente 15 000 hectáreas, de las cuales 10 500 están disponibles para el desarrollo del cultivo de palma⁷. Actualmente, la empresa tiene 6000 hectáreas en producción y se espera que al finalizar 2015 añada otras 2000. Esta plantación cuenta con una planta de procesamiento de ACP y otros derivados de los frutos de palma. Sin embargo, la planta no realiza el refinamiento de sus productos, sino en las instalaciones de Palmas del Espino S.A., en Tocache, San Martín, también propiedad del Grupo Romero.

En la zona de estudio, no existe competencia entre Palmas del Shanusi S.A. y el modelo JARPAL/INDUPALSA. JARPAL financia todos los beneficios que otorga a sus asociados mediante las utilidades que recibe de INDUPALSA. En este sentido, los participantes de los talleres indicaron que vender su producción al Grupo Romero atentaría contra los beneficios de JARPAL y, por ende, de ellos mismos. No obstante, existen productores de palma que no están asociados a JARPAL, pero que pueden tener una relación comercial con INDUPALSA. En este caso, si los incentivos que ofrece la gran plantación fueran superiores a los ofrecidos por INDUPALSA, podría ocurrir que estos palmicultores vendieran sus frutos a Palmas de Shanusi S.A.

6 PNUFID/UNOPS reporta los avances en el cultivo de palma aceitera como solución para hacer frente al cultivo de coca.

7 La normatividad forestal relacionada (Ley Forestal y de Fauna Silvestre, N° 29763, y sus reglamentos) indica que debe conservarse la cobertura boscosa en el 30% del predio.

IV. EL ROL DE LAS ASOCIATIVIDAD EN EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

Las asociaciones u organizaciones de productores se constituyen a través de la acción colectiva, con el fin de mejorar los niveles de vida de sus miembros. Las principales funciones que se les atribuye incluyen mediar las relaciones entre los miembros y entre estos y otros actores externos, así como proveer servicios para los que participan en la asociación: acceso a insumos, manejo de recursos de propiedad común, comercialización de sus productos, procesamiento de la producción, acceso a información, servicios financieros, asistencia técnica, entre otros (Rondot y Collion 2001, Stockbridge *et al.* 2003). La asociatividad es una estrategia importante para reducir costos de transacción y mejorar el acceso a mercados tanto de insumos como de productos finales (Key *et al.* 2000, Markelova *et al.* 2009). Asimismo, permite a sus integrantes alcanzar economías de escala y fortalecer su poder de negociación (Bernard *et al.* 2008, Bernard y Spielman 2009). A través de las asociaciones, cada vez más productores se están integrando a cadenas de valor y acceden también a mercados especiales de productos certificados (Fair Trade, Organic, Sustainable, etc.). Esto sería más difícil si los productores trabajaran de manera individual.

La formación de las asociaciones no tendría sentido si los beneficios de organizarse no compensaran sus costos. En general, entre los principales factores que influyen en la decisión del productor de asociarse o no, se encuentran los siguientes: características socioeconómicas a nivel de hogares o unidad agropecuaria, características de la producción, características de la organización, así como la experiencia o aprendizaje de la participación. Las diferencias en la ubicación del hogar, el volumen de producción, las dotaciones de activos, el nivel de educación y las habilidades para el manejo comercial producen diferentes niveles de asociatividad entre hogares (Shiferaw *et al.* 2011).

Diversos autores han investigado los principales determinantes en el proceso de decidir participar, o no, en una asociación. Arcand y Fafchamps (2012), sobre Burkina Faso y Senegal, y La Ferrara (2002), sobre Tanzania, incluyen variables de control a nivel individual y, a nivel de la comunidad. Arcand y Fafchamps (2012) analiza variables tales como edad, sexo, educación del productor, tamaño del hogar, composición, tiempo de residencia en la comunidad, distancia respecto del centro de la comunidad, propiedad de

la tierra y conexiones con las autoridades locales. Los resultados muestran que los principales factores son la propiedad de la tierra, la edad y los lazos con autoridades locales. La Ferrara incluye, además, variables que miden la heterogeneidad a nivel de la comunidad en educación y en actividades económicas, entre otras. El estudio muestra que los productores que viven en comunidades más desiguales tienen menores probabilidades de participar en alguna organización.

Por otro lado, Bachke (2010) evalúa el impacto de la asociatividad sobre el valor de la producción agrícola y sobre la cantidad de producción comercializada a través de la regulación de precios, el acceso a insumos y el acceso a asistencia técnica. La regulación de precios asegura un precio mejor al que se hubiera obtenido individualmente, lo que evidencia que a través de la asociación se tiene un mayor poder de negociación. Los otros dos canales implican una intensificación en la agricultura, lo que incrementa la productividad de la misma.

Los resultados de Fort y Ruben (2009) van de la mano con el primer canal propuesto por Bachke, pues al evaluar el impacto de la certificación de Comercio Justo en organizaciones de productores de plátano en el Perú, muestran que los productores organizados reciben precios más altos y viven en hogares con un nivel de gasto significativamente mayor que productores con similares características, pero que no forman parte de una asociación. El efecto va más allá, en tanto la asociación regula también los precios locales. Los precios pagados por intermediarios a productores no asociados mostraron un incremento desde la aparición de la asociación.

Previamente, Glave y Fort (2003) encontraron que para comercializar exitosamente sus productos y mantener a sus asociados participando, las organizaciones deben ser capaces, fundamentalmente, de negociar mejores precios que los de los mercados locales. La gestión de negocios, a través de la contratación de especialistas en manejo comercial, es un aspecto clave para el éxito. Otro factor central es el acceso a información y a recursos financieros para capital de trabajo, pues les permite desarrollarse de manera autónoma, sin depender de fondos del Estado o de la cooperación internacional.

La investigación de Remy (2007) sobre la experiencia del sector asociativo cafetalero en el Perú es también muy importante. En este trabajo ella muestra las enormes posibilidades de desarrollo local que pueden surgir al consolidar y formalizar “empresas asociativas”. Sugiere que las normas internas deben ser establecidas por las organizaciones mismas, deben ser suficientemente claras y transparentes como para inspirar confianza a los miles de pequeños agricultores.

Un estudio sobre el sector de palma aceitera colombiano busca evaluar las diferentes “alianzas productivas estratégicas”, clasificándolas en dos tipos: (1) organizaciones de productores con vínculos directos de comercialización y de otros servicios con empresas extractoras y (2) organizaciones de productores sin vínculos directos con empresas extractoras (SNV-CECODES, 2010). El primer tipo correspondería al modelo de JARPAL. Los resultados muestran que los productores que pertenecen a una organización de este tipo tienen más altos niveles de productividad (cerca de los esperados según la edad del cultivo) y, en general, mejor desempeño, por lo que se busca fomentar alianzas de este tipo.

V. PERFIL DEL PALMICULTOR EN EL ÁREA DE ESTUDIO

Según el IV CENAGRO, en la zona de estudio –los distritos de Barranquita, Caynarachi y Yurimaguas–182 palmicultores son socios de JARPAL, 164 no están asociados y 6317 productores se dedican a otros cultivos. A partir de este universo, se puede obtener datos sobre el perfil de cada uno de estos tipos de productores. En la Tabla 1, se distribuye este universo entre los tipos de productor según el distrito. En Barranquita y Yurimaguas es mayor el número de palmicultores asociados, mientras que en Caynarachi, existe un mayor número de palmicultores no asociados. El total se palmicultores representa el 5% del total de productores en el área de estudio.

Tabla 1
Número de productores según tipo de productor y distrito

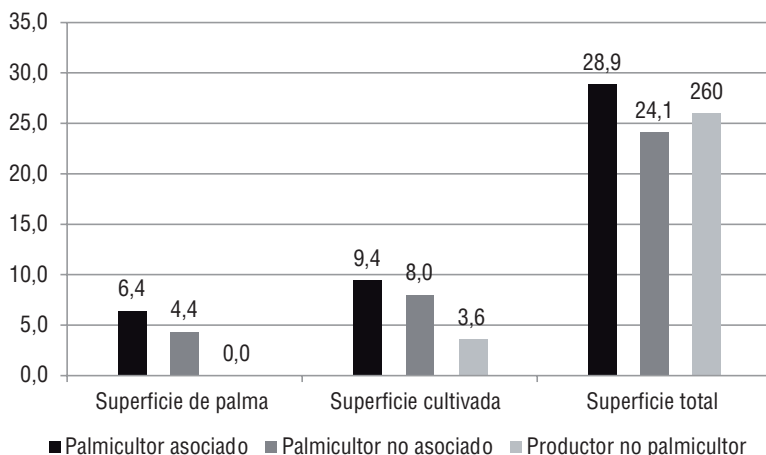
	Barranquita	Caynarachi	Yurimaguas	Total
Palmicultor asociado	25	78	79	182
Palmicultor no asociado	13	101	50	164
Total palmicultores	38	179	129	346
Productor no palmicultor	1192	1126	3999	6317

INEI 2012. Elaboración propia.

Un pequeño productor socio de JARPAL cuenta en promedio con 6,4 hectáreas de superficie cultivada con palma aceitera. Un palmicultor no asociado a JARPAL, con 4,4 hectáreas de este tipo de cultivo. Ellos cuentan, respectivamente, con una superficie total de 28,9 y de 24,1 hectáreas, de las cuales han cultivado en promedio, también respectivamente, 9,4 y 8 hectáreas. Los productores que no cultivan palma tienen una superficie cultivada menor que los palmicultores, en promedio de 3,6 hectáreas, y cuentan, también en promedio, con una superficie total de 26 hectáreas. Los palmicultores asociados tienen mayor cantidad de tierra, tanto la cultivada con palma o con algún otro producto, o como superficie total de la unidad agropecuaria. Los palmicultores tienen mayores extensiones de tierra que los no palmicultores.

Gráfico 1

Superficie cultivada con palma, superficie cultivada total y superficie total de la unidad agropecuaria según tipo de productor (hectáreas)



INEI 2012. Elaboración propia.

El nivel de educación es más elevado entre los palmicultores asociados: un 65,9% tiene primaria y secundaria completas, mientras que entre los no asociados, 62,2%. Los productores no palmicultores cuentan con un porcentaje bastante menor de educación: 55,4%. Entre los palmicultores asociados es menor la proporción de productores sin nivel educativo, y mayor la proporción de productores con estudios superiores completos (Ver Tabla 2).

Tabla 2
Nivel educativo por tipo de productor

Nivel educativo	Palmicultor asociado	Palmicultor no asociado	Productor no palmicultor
Sin nivel	1,6%	2,4%	4,6%
Inicial	0,0%	0,0%	0,2%
Primaria incompleta	23,1%	28,7%	37,2%
Primaria completa	35,7%	37,2%	36,3%
Secundaria incompleta	11,0%	11,6%	12,2%
Secundaria completa	19,2%	13,4%	6,9%
Superior no univ. incompleta	2,7%	1,2%	0,8%
Superior no univ. completa	4,4%	3,0%	1,0%
Superior univ. incompleta	0,0%	0,6%	0,3%
Superior univ. completa	2,2%	1,8%	0,5%

INEI 2012. Elaboración propia.

En cuanto al género, entre los palmicultores es mayor la proporción de hombres como productores de la unidad agropecuaria, tanto en los asociados (92,3%) como en los no asociados (97,6%), en comparación con los productores no palmicultores (88,6%).

Los palmicultores asociados también tienen una mayor proporción de sus tierras tituladas, en comparación con los no asociados. Los palmicultores no asociados tienen una mayor proporción de sus tierras sin título alguno.

Tabla 3
Régimen de tenencia por tipo de productor

Régimen de tenencia	Palmicultor asociado	Palmicultor no asociado	Productor no palmicultor
Propietario con título inscrito	26,5%	21,1%	17,5%
Propietario con título o en trámite	32,5%	33,2%	32,8%
Propietario con título	28,2%	24,2%	29,5%
Propietario sin título	10,7%	20,4%	11,3%
Comunero	0,0%	0,0%	1,8%
Arrendatario	0,2%	0,2%	1,2%
Posesionario	1,7%	0,8%	5,5%
Otro	0,3%	0,2%	0,4%

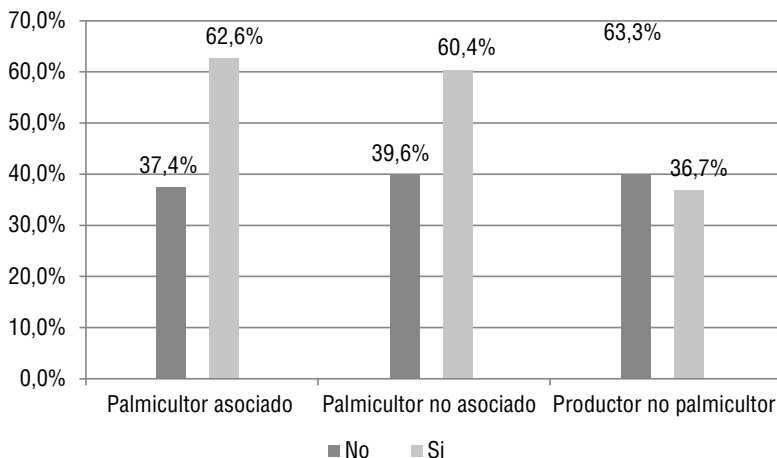
INEI 2012. Elaboración propia.

La palma es la principal fuente de ingresos de las familias que la cultivan, el resto de cultivos son principalmente para autoconsumo o venta en mercados locales. La mayoría de los palmicultores asociados de JARPAL cuenta con cultivos adicionales a la palma, como maíz, yuca, arroz, plátano, palmito, papaya, cacao, entre otros; también, en varios casos, realizan actividades complementarias como la crianza de animales menores y la piscicultura.

Los asociados de JARPAL, en general, dedican la mayor parte de su tiempo a la palma (alrededor del 70%) y muchos han dejado de lado algunas de sus otras actividades (comercio, carpintería, crianza de ganado, por ejemplo) para dedicarle más tiempo a aquella. Esta tendencia es alimentada por los beneficios que esto les genera: señalan que gracias a ello han aumentado sus ingresos y que ahora “se puede alimentar y vestir mejor”.

Es interesante ver que, según el IV CENAGRO, la mayoría de los palmicultores percibe que los ingresos provenientes de la actividad agropecuaria son suficientes, en comparación con los productores no palmicultores. La proporción de palmicultores asociados y no asociados que perciben esto es bastante similar: 62,6% y 60,4%, respectivamente. Por su parte, solo un 36,7% de los productores no palmicultores responde de esta manera.

Gráfico 2
Ingresos de la actividad agropecuaria son suficientes



INEI 2012. Elaboración propia.

Sobre los costos para la instalación de una plantación de palma a pequeña escala, debe señalarse que, durante el período en que el proyecto fue impulsado por PNUFID/UNPOS-GOREL, estos no fueron asumidos por los palmicultores que formaron parte de alguna de las tres etapas del proyecto, ahora asociados de JARPAL. La DRA Yurimaguas asumió íntegramente los costos asociados a la instalación de los cultivos de palma y en algunos casos se encargó también de la limpieza de los terrenos y de proporcionar los terrenos para el cultivo. Estas son facilidades con las que no cuentan aquellos que quieren dedicarse al cultivo de palma en la actualidad, debido a que no se ha continuado con la promoción.

V. EL MODELO JARPAL: ¿SOSTENIBLE E INCLUSIVO?

Según datos del IV CENAGRO, en el área de estudio, los principales servicios que brinda cualquier organización de productores son el abastecimiento de insumos agrícolas, la asistencia técnica y el acceso a mercados locales y nacionales (Ver Tabla 4). En el caso de JARPAL, específicamente, los asociados cuentan con diversos beneficios: apoyo para la instalación de nuevos cultivos, créditos productivos otorgados por JARPAL (con las ganancias generadas por INDUPALSA) para la compra de equipos y fertilizantes, y precio casi 30% más barato de los plántones de palma en relación con los vendidos a los no asociados (pagan S/ 11 por un plánton que se vende a S/ 15 al público en general)⁸.

Tabla 4
Beneficios de la organización de palmicultores

Servicios	Yurimaguas	Caynarachi	Barranquita
Acceso insumos agrícolas	43,5%	50,9%	36,0%
Acceso a mercados (local o nacional)	30,6%	47,5%	32,0%
Acceso a mercado externo	9,4%	11,9%	8,0%
Asistencia técnica	64,7%	47,5%	64,0%
Acceso a servicios financieros	27,1%	5,1%	8,0%
Otros beneficios	0,0%	0,9%	0,0%
Ningún beneficio	4,7%	2,5%	12,0%

INEI 2012. Elaboración propia.

Con relación al apoyo prestado por la asociación a los palmicultores —el punto más débil de acuerdo con los entrevistados—, corresponde al acopio y transporte de los frutos de palma, pues INDUPALSA compra los frutos de los palmicultores en la misma fábrica (es decir, el productor debe llevarlos a la planta de procesamiento) y, si bien la empresa cuenta con camiones de transporte, estos no son suficientes para prestar este servicio a todos los asociados.

⁸ JARPAL cuenta con 1300 hectáreas destinadas al crecimiento de plántones (Agriterra, julio de 2014).

Debido a esto, ellos deben comprar camionetas y furgonetas o contratar el servicio de terceros. En épocas de lluvia, además, dadas las condiciones precarias de las vías de acceso, es necesario sacar el fruto de las plantaciones con animales de carga, caballos o burros, propios o alquilados.

De acuerdo con la literatura revisada, los principales beneficios de pertenecer a una asociación son el acceso a insumos y la asistencia técnica. Esto tiene un impacto sobre la productividad del cultivo. Por lo tanto, al estar asociado a una organización, se puede esperar una menor presión por expandir áreas de cultivo, lo que, en algunos casos, podría llevar a reemplazar reservas de bosques.

Según lo referido por los asociados que participaron en el trabajo de campo, la principal ventaja de JARPAL es la entrega de fertilizantes a crédito (acceso a insumos). La fertilización se realiza (preferentemente) cada seis meses y en este proceso se emplean cinco insumos (roca fosfórica, magnical, cloruro de potasio, úrea y boro), cuyo costo, considerando las tierras con menores requerimientos de fertilización (para las que se emplea un kilogramo de cada insumo), es como mínimo de S/ 1300 por hectárea. Es decir, para el caso de un productor con cinco hectáreas, el monto a invertir cada seis meses es por lo menos S/ 6500, cantidad de la que difícilmente dispone sin ayuda crediticia. JARPAL también brinda a sus asociados asistencia técnica. Todo esto es sustentado con las utilidades de INDUPALSA.

Este apoyo motiva a continuar cultivando palma y, al mismo tiempo, incentiva a otros agricultores a emprender este cultivo y asociarse a JARPAL. Esto último, sin embargo, no ocurre con facilidad pues la JARPAL solo acepta palmicultores que ya cuentan con cultivos de palmas instalados y no financia el establecimiento de plantaciones nuevas. Este es un gasto de gran magnitud: los plantones tienen un costo de S/ 2145 por hectárea (143 plantones a S/ 15 cada uno); para una plantación de cinco hectáreas, este gasto asciende a S/ 10 725, a lo que debe agregarse el transporte de las plantas y su instalación. Estos costos, que son ciertamente restrictivos, en su mayoría no fueron asumidos por los asociados de JARPAL al momento de iniciar su plantación, pues contaron, para esto, con el apoyo de la cooperación internacional y los gobiernos regionales. JARPAL, no obstante, sí brinda ayuda para la expansión del cultivo de sus asociados, principalmente con la venta de plantones a un precio menor al del mercado (alrededor del 30% más barato). La asociación, como se desprende de esto, no solo se enfoca en aumentar productividad, sino también en la expansión del cultivo.

A pesar de que no se cuenta con información precisa que permita comparar los niveles de productividad entre los palmicultores asociados y los no asociados, es posible aproximarse a esto utilizando la información del IV CENAGRO y analizando cómo los socios buscan (1) expandir sus áreas cultivadas con palma, y (2) ser más productivos con las que poseen. Con relación al primer aspecto, se observa que en las unidades agropecuarias de los asociados, en comparación con las de los no asociados, la superficie de palma abarca una mayor proporción de la superficie cultivada total (Ver Gráfico 1). Respecto de lo segundo (buscar ser más productivos), se apunta a esto a través de capacitaciones, asistencia técnica y acceso a crédito (Ver Tabla 5). Las capacitaciones y la asistencia técnica son las principales ventajas que tienen los asociados frente a los que no lo son. Según la información del IV CENAGRO, el porcentaje de palmicultores asociados que han recibido capacitación y asistencia técnica es mayor que el de los no asociados en los tres distritos del área de estudio. Es esperable que ello tenga un impacto sobre la productividad.

En cuanto al acceso al crédito, a pesar de que el porcentaje de palmicultores no asociados que lo solicitaron es menor al de cualquier grupo de asociados, el porcentaje de los que lo recibieron es similar entre asociados y no asociados, 96,7% y 95,6%, respectivamente. Esto se debe a que los palmicultores que no forman parte de la asociación tienen la posibilidad de acceder a créditos ofrecidos por otras instituciones, principalmente las cajas municipales y rurales.

Tabla 5
Acceso a servicios entre palmicultores asociados y no asociados

	Palmicultor asociado	Palmicultor no asociado
Recibió capacitación	61,0%	25,6%
Recibió asistencia técnica	53,8%	15,9%
Solicitó crédito	50,0%	27,4%
Recibió crédito	96,7%	95,6%

INEI 2012. Elaboración propia.

Por otra parte, existe una desventaja compartida entre asociados y no asociados: la dificultad para transportar los frutos de su producción. Esta es una responsabilidad que asumen los palmicultores y supone costos significativos (compra o renta de vehículos y animales). El acceso a muchos de los predios agrícolas es dificultoso, sea por el mal estado de las vías de comunicación, por encontrarse a una distancia considerable de las vías de acceso principal o por ambos motivos.

Una ventaja a futuro de la asociatividad sería la obtención de certificados internacionales de producción sostenible, no solo financiera sino también social y ambiental, pues la certificación la reciben las instituciones, mas no los productores individuales. Sobre esto, para el caso de la palma aceitera, la organización líder a nivel mundial es la Mesa Redonda en Aceite de Palma Sostenible (por sus siglas en inglés, RSPO)⁹. La RSPO ha establecido una certificación que busca promover la producción sostenible de aceites derivados de la palma, con estándares globales creíbles y bajo compromisos serios con los actores involucrados (RSPO, sin fecha). Para esto, cuenta con ocho principios: (1) compromiso y transparencia; (2) conformidad con leyes y regulaciones aplicables; (3) compromiso con la viabilidad económica y financiera en el largo plazo; (4) uso de las prácticas más apropiadas por los cultivadores y productores de aceite; (5) responsabilidad ambiental y conservación de los recursos naturales y la biodiversidad; (6) consideración responsable de los empleados y de las personas y comunidades afectadas por plantaciones y plantas de procesamiento; (7) desarrollo responsable de nuevas plantaciones, y (8) compromiso para mejorar continuamente en áreas clave de la actividad.

El cumplimiento de estos principios (y la obtención del sello RSPO) permite participar en el mercado internacional de ACP con un valor agregado. Aunque el uso de aceite certificado aún no sea generalizado, existen avances concretos en la adopción de estos estándares, sobre todo por parte de los demandantes de aceites vegetales. Por ejemplo, distintas campañas ambientalistas dirigidas por organizaciones como Greenpeace, propiciaron que importantes transnacionales consumidoras de ACP, como Nestlé, L'Oréal, Unilever y Procter & Gamble, tomaran la decisión de comprar solo aceite de palma proveniente de fuentes “sostenibles” (Greenpeace 2013 y 2014).

La adopción de esta certificación impondría restricciones a una probable expansión de las plantaciones de palma. Considerando que el ámbito de análisis es la Amazonía peruana, los principales cuidados para la sostenibilidad recaerían sobre los bosques, evitando la deforestación. En este sentido, por ejemplo, una restricción es que a partir de noviembre de 2005 la instalación de plantaciones no puede reemplazar bosques primarios. Esta ventaja es quizás la más importante por cómo se ha comportado el mercado global de palma aceitera en términos de la deforestación que ha causado.

En la actualidad, la producción se destina al mercado nacional y las empresas compradoras de ACP aún no emplean esta certificación. No obstante, JARPAL e INDUPALSA están considerando adscribirse a ella. Un primer paso para esto es un acuerdo firmado a inicios de 2015 entre ambas instituciones con la finalidad de ejecutar la guía de certificación correspondiente¹⁰.

Por tanto, el cultivo mismo, por sus características, parece ser un factor preponderante en términos de inclusión social y de mejora en la calidad de vida de los palmicultores. A pesar de requerir una inversión costosa al inicio, cuando se llega a la etapa de producción, la cosecha se realiza cada dos semanas y el acceso casi asegurado al mercado permite a los productores, asociados o no, desarrollar una estrategia viable y rentable, con importantes ingresos y acceso a mercados crediticios. No obstante, para mantener y atraer socios, JARPAL tiene que brindar beneficios importantes que justifiquen el costo de asociarse: crédito para fertilizantes, subvención del precio de los plántones, capacitaciones y asistencia técnica.

En este escenario, la asociación puede liderar a los pequeños productores en el uso sostenible del terreno en el área de estudio. Con el acuerdo firmado entre JARPAL e INDUPALSA para la ejecución de la guía de certificación para la RSPO, las instituciones deben asegurarse, por ejemplo, de que la producción de palma se desarrolle en tierras que no hayan sido deforestadas desde noviembre de 2005. En este sentido, para la expansión del cultivo, es necesario identificar las áreas en las que la palma puede desarrollarse sin generar impactos ambientales significativos. Dado que las condiciones agroecológicas y el rendimiento del cultivo de palma genera beneficios similares

10 Fuente: VOCES. “Socios de INDUPALSA y JARPAL firman convenio” (14 de abril de 2015).

a palmicultores asociados y no asociados, los criterios para su sostenibilidad deben considerar otros aspectos. Para ello, el empleo de un modelo de localización para el cultivo de palma sostenible permitirá identificar las áreas donde podría darse su futura expansión.

En última instancia, la agroexportación en la Amazonía requiere la consideración de criterios de conservación y protección, así como del respeto de los derechos otorgados sobre la tierra. Así, la determinación de las áreas potencialmente aptas para el cultivo de palma debe considerar tanto las áreas con potencial agroecológico económico (características climáticas, físicas y de accesibilidad que aseguren la rentabilidad del cultivo), como los criterios ambientales, legales y sociales¹¹.

11 El mismo equipo de investigación del IEP y GRADE aplicó una metodología de localización basada en los estudios elaborados por Basiron 2007, Gingold *et al.* 2012, Mahmud *et al.* 2010 y Smit *et al.* 2013, que está relacionada estrechamente con los Altos Valores de Conservación y, de esta forma, con los estándares internacionales (RSPO, RSB y RES-D) para el desarrollo de cultivos sostenibles de palma (y otros cultivos agrícolas que comprendan fines energéticos). El método consiste en un análisis de gabinete a partir de datos espaciales disponibles, así como del contraste de esta con la información recolectada en campo. El análisis espacial para la determinación de las áreas potencialmente aptas para el cultivo de palma está dividido en cuatro niveles: (1) ecosistémico, (2) legal, (3) agroecológico y (4) social.

VI. CONCLUSIONES

La investigación se concentra en analizar el rol de las asociaciones en el desarrollo rural sostenible en la Amazonía peruana a través del caso de la Asociación de Palmicultores Jardines de Palma (JARPAL) y el cultivo de palma aceitera a pequeña escala en el Bajo Huallaga, entre los departamentos de Loreto y San Martín. Los distritos de Caynarachi, Barranquita y Yurimaguas, pertenecientes al área de estudio, han experimentado cambios en su configuración espacial a través de la instalación del cultivo de palma aceitera por parte de los socios de JARPAL, de pequeños productores no asociados y de la empresa privada.

Antes de la expansión de la palma aceitera, la mayor parte de la cobertura de los distritos comprendía bosques densos de tierra firme, bosques secundarios o purmas, tejido urbano discontinuo y parcelas con mosaicos de cultivos arbóreos, herbáceos, transitorios, entre otros. La promoción y adopción del cultivo ha provocado cambios en el espacio en dos niveles: (1) la fragmentación del bosque por la instalación de cultivos de palma aceitera pequeños, medianos y grandes, y (2) la reducción de la variedad de cultivos al interior de las parcelas de pequeños productores. La proporción de la superficie con palma aceitera ha ido en aumento en la medida que los productores agrícolas la han utilizado para reemplazar otros cultivos.

En el área de estudio, la expansión de la palma no se hubiera dado sin la formación de la asociación, JARPAL, incentivada por el apoyo de la cooperación internacional y de los gobiernos regionales. Esta importante alternativa para el desarrollo de los productores de la zona no se hubiera dado sin JARPAL; esta es una de las principales ventajas de la asociación. El tema clave para JARPAL en la actualidad es cómo generar estrategias para mantener a sus socios, en tanto, por las características del cultivo, los palmicultores no asociados que pudieron cubrir la inversión inicial, generan suficientes rentas para asumir por sí mismos los beneficios que ofrece la asociación y, desde esa perspectiva, no requerirían asociarse.

En el IV CENAGRO (INEI 2012) se reportó que los palmicultores asociados poseen una mayor proporción de la superficie de las unidades agropecuarias con cultivo de palma aceitera en relación con la presentada por los palmicultores no asociados. Esta diferencia entre asociados y no asociados

posiblemente se deba a las facilidades de inversión inicial que recibieron la mayoría de los primeros de JARPAL a través de la cooperación internacional y de los gobiernos regionales.

Según la información obtenida en campo, la principal ventaja de los asociados de JARPAL es la entrega de fertilizantes a crédito. Otros beneficios están relacionados con el acceso a capacitaciones y asesoría técnica. Estos también son reportados en los datos del IV CENAGRO (INEI 2012) como una ventaja comparativa que ofrece JARPAL a sus socios en comparación con los no asociados.

Sin embargo, al analizar el acceso al crédito, se observa que no hay diferencia en su obtención entre palmicultores asociados y no asociados. Al ser sujetos de crédito a través de otras instituciones, los productores que no forman parte de la asociación pueden asumir los costos producción y transporte, y obtener rentabilidades con el cultivo.

Es importante ampliar el debate sobre el rol de la asociatividad en el desarrollo sostenible rural en la Amazonía peruana. Por un lado, en el caso estudiado, los beneficios sobre la calidad de vida de los asociados son importantes. No obstante, no suponen una gran ventaja respecto de las condiciones de los palmicultores no asociados. Productores asociados y no asociados han mejorado su nivel de vida principalmente por las características del cultivo en sí, no tanto por los servicios que han recibido de JARPAL.

Para mantener a sus socios, la asociación puede jugar un rol importante en (1) la adopción de certificaciones, lo que requiere de ciertos instrumentos técnicos de planificación para el desarrollo y la expansión del cultivo (modelos para la localización de cultivos sostenibles e instrumentos de fiscalización), y (2) la promoción de una mayor productividad en las parcelas. Ambos aspectos pueden ayudar a un desarrollo sostenible del cultivo de palma aceitera en Alto Amazonas. Como se ha señalado a lo largo del documento, esto no depende únicamente de la sostenibilidad financiera, aspecto en el que la palma ha demostrado estar por encima de otros cultivos. También involucra la sostenibilidad en términos ambientales, una consideración sumamente importante tomando en cuenta que el ámbito de análisis es la Amazonía peruana. Aquí, la conservación de los bosques es fundamental.

La expansión del cultivo de palma aceitera en la Amazonía peruana, y en especial en el ámbito de estudio, se debe principalmente a las condiciones agroecológicas, a su rentabilidad, a la demanda y a los precios de tendencia creciente; también a las políticas públicas de promoción del cultivo y a su éxito como reemplazo de cultivos ilícitos. Aunque para los agricultores y empresarios que han optado por este cultivo la expansión signifique un mayor ingreso y mejor calidad de vida, para otros actores significa una amenaza para los bosques tropicales y su diversidad, dadas las experiencias de deforestación en Indonesia y Malasia, y más recientemente en el Perú.

Frente a esta problemática y en tanto las condiciones agroecológicas y el rendimiento del cultivo de palma son expresados como favorables tanto por los palmicultores asociados como por los no asociados, los criterios para su sostenibilidad deben además considerar aspectos ambientales, legales y sociales. Para ello, el empleo de un modelo de localización para el cultivo de palma sostenible permitirá identificar las áreas sostenibles donde podría darse su futura expansión y la agroexportación del cultivo bajo los estándares internacionales. En dichas áreas se debe promover prácticas y generar incentivos que aumenten la productividad y disminuyan la presión sobre los bosques.

BIBLIOGRAFÍA

ARCAND, Jean-Louis y Marcel FAFCHAMPS

- 2012 “Matching in Community-based Organizations”. *Journal of Development Economics* 98 (2). 203-219.

ÁLVAREZ, Luis Fernando

- 2014 “Zonificación ecológica y económica. Uso actual de la tierra: Provincia de Alto Amazonas”. Loreto: Gobierno Regional de Loreto, Municipalidad Provincial de Alto Amazonas e Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana.

BACHKE, Maren Elise

- 2010 “Do Farmers’ Organizations Enhance the Welfare of Small-Scale Farmers”. Norwegian University of Life Sciences.

BERNARD, Tanguy, Marie-Hélène COLLION, Alain JANVRY, Pierre RONDOT y Elisabeth SADOULET

- 2008 “Do Village Organizations Make a Difference in African Rural Development? A Study for Senegal and Burkina Faso”. *World Development* 36 (11). 2188-2204.

BERNARD, Tanguy y David SPIELMAN

- 2009 “Reaching the Rural Poor Through Rural Producer Organizations? A Study of Agricultural Marketing Cooperatives in Ethiopia”. *Food Policy* 34 (1). 60-69.

DAMMERT, Juan, Caterina CÁRDENAS y Elisa CANZIANI

- 2012 *Potenciales impactos ambientales y sociales del establecimiento de cultivos de palma aceitera en el departamento de Loreto*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

EIA (Enrironmental Investigation Agency)

- 2015 “Deforestation by Definition: the Peruvian Government Fails to Define Forests as Forests, while Palm Oil Expansion and the Malaysian Influence Threaten the Amazon”. Disponible en: http://eia-global.org/images/uploads/EIA_Peru_Palm_Report_APRIL_7.pdf.

FORT, Ricardo y Ruerd RUBEN

- 2009 “The Impact of Fair Trade on Banana Producers in Northern Peru”. Ponencia presentada en la International Association of Agricultural Economists Conference, Beijing, China.

GFW (Global Forest Watch)

- “GFW Interactive Map”. Disponible en: <http://www.globalforestwatch.org/>.

GLAVE, Manuel y Ricardo FORT

- 2003 “Small Farmers’ Economic Organizations: Producers Associations and Agricultural Development in Peru. Economic Liberalization and Evolution of Rural Agricultural Sector in Peru”. En Carolina Trivelli, Tatsuya Shimizu y Manuel Glave. *Economic Liberalization and Evolution of Rural Agricultural Sector in Peru*. Tokyo: Institute of Developing Economies. 48-60.

GLCF (Global Land Cover Facility) y GSFC (Goddard Space Flight Center)

- 2014 “GLCF Forest Cover Change 2000-2005”. Disponible en: <http://glcf.umd.edu>.

GREENPEACE

- 2013 “Greenpeace denuncia que el cultivo de aceite de palma es uno de los principales responsables de la deforestación en Indonesia”. Disponible en: <http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2013/Septiembre/Greenpeace-denuncia-que-el-cultivo-de-aceite-de-palma-es-uno-de-los-principales-responsables-de-la-deforestacion-en-Indonesia/>.
- 2014 “Greenpeace vincula a la multinacional Procter & Gamble con la destrucción de los bosques de Indonesia”. Disponible en: <http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2014/Febrero/Greenpeace-vincula-a-la-multinacional-Procter--Gamble-con-la-destruccion-de-los-bosques-de-Indonesia/>.

GUTIÉRREZ-VÉLEZ, Víctor, Ruth DEFRIES, Miguel PINEDO-VÁSQUEZ, María URIARTE, Christine PADOCH, Walter BAETHGEN, Katia FERNANDES y Yili LIM

- 2011 “High-Yield oil Palm Expansion Spares Land at the Expense of Forests in the Peruvian Amazon”. *Environmental Research Letters* 6 (4).1-5.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática)

- 2007 XI Censo Nacional de Población y VI de Vivienda – Archivos shapefile de límites administrativos departamentales, provinciales y distritales”.
- 2012 IV Censo Nacional Agropecuario.

INDUPALSA (Industria de Palma Aceitera de Loreto y San Martín S.A.)

“Quiénes somos”. Disponible en: <http://www.indupalsa.com.pe/about.php>.

KEY, Nigel, Elisabeth SADOULET y Alain JANVRY

- 2000 “Transactions Costs and Agricultural Household Supply Response”. *American Journal of Agricultural Economics* 82(2). 245-259.

LA FERRARA, Eliana

- 2002 “Inequality and Group Participation: Theory and Evidence from Rural Tanzania”. *Journal of Public Economics* 85(2). 235-273.

LLACTAYO, William, Kelly SALCEDO y Eloy VICTORIA

- 2013 “Memoria técnica de la cuantificación de cambios de la cobertura de bosque a no bosque por deforestación en el ámbito de la Amazonía peruana. Período 2009-2010-2011”. Lima: Ministerio del Ambiente, Dirección General de Ordenamiento Territorial.

MARKELOVA, Helen, Ruth MEINZEN-DICK, Jon HELLIN y Stephan DOHRM

- 2009 “Collective Action for Smallholder Market Access”. *Food Policy* 34 (1). 1-7.

MINAG (Ministerio de Agricultura)

- 2001 “Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera Perú, 2000-2010”. Lima: MINAG.
- 2012 “Palma aceitera. Principales aspectos de la cadena agroproductiva”. Lima: MINAG.

MINGORANCE, Fidel

- 2011 “Arranca ‘El flujo mundial del aceite de palma’”. Disponible en: <http://geoactivismo.org/2011/04/11/arranca-el-flujo-mundial-del-aceite-de-palma/>.

PALMAS (Grupo Palmas)

- 2012 “Palma aceitera cultivo y agroindustria, oportunidad para el desarrollo ordenado de la Amazonía”. Disponible en: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Proyeccion-Institucional/Encuentros-Regionales/2012/Ucayali/EER-Ucayali-Carlos-Ferraro.pdf>.

REMY, Marisa

2007 “Cafetaleros empresarios. Dinamismo asociativo para el desarrollo en el Perú”. Lima.

RONDOT, Pierre y Marie-Hélène COLLION

2001 “Agricultural Producer Organizations: their Contribution to Rural Capacity Building and Poverty Reduction”. Washington: World Bank.

RSPO (Round Table on Sustainable Palm Oil)

2013 “Adoption of Principles and Criteria for the Production of Sustainable Palm Oil”. Disponible en: <http://www.rspo.org/file/revisedPandaC2013.pdf>.

SÁENZ, Livio

2006 “Cultivo de palma africana, guía técnica. IICA”. Disponible en: <http://www.galeon.com/subproductospalma/guiapalma.pdf>.

SHIFERAW, Bekele, Jon HELLIN y Geoffrey MURICHO

2011 “Improving Market Access and Agricultural Productivity Growth in Africa: What Role for Producer Organizations and Collective Action Institutions?”. *Food Security* 3(4). 475-489.

SPDE (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental)

2013 “Empresas de palma aceitera deforestan 13,076 hectáreas de bosques primarios en los últimos meses”. Disponible en: <http://www.biofuelobservatory.org/Documentos/Deforestacion-por-Palma-Aceitera-2013.pdf>.

STOCKBRIDGE, Michael, Andrew DORWARD, Jonathan KYDD,
Jamie MORRISON y Nigel POOLE

2003 “Farmer Organisations for Market Access: an International Review”. Reino Unido.

SNV-CECODES (Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo -
Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible)

2010 “Las alianzas productivas estratégicas en palma de aceite. Un modelo vigente, con resultados importantes, que requiere ajustes para asegurar su sostenibilidad”. Bogotá.

THE RAINFOREST FOUNDATION UK

2013 “Seeds of Destruction: Expansion of Industrial Oil Palm in the Congo Basin: Potential Impacts on Forests and People”.

UNDOC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)

2013 “Pequeños productores de Caynarachi siembran palma aceitera en áreas degradadas por coca”. Disponible en: <https://www.unodc.org/peruandecuador/es/noticias/2013/marzo/pequenos-productores-de-caynarachi-siembran-palma-aceitera-en-areas-degradadas-por-coca.html>.

VOCES

2015 “Socios de INDUPALSA y JARPAL firman convenio” (14 de abril de 2015). Disponible en: <http://www.diariovoces.com.pe/34371/socios-indupalsa-jarpal-firman-convenio>.

PROCESO DE “COMUNALIZACIÓN” DEL TERRITORIO AWAJÚN: ESTUDIO DEL CASO DE LA COMUNIDAD NATIVA URAKUSA¹

Paola Rocío Barriga Flores

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, las comunidades nativas son las organizaciones sociales más representativas de la Amazonía peruana. La población indígena se agrupa en comunidades y por medio de ellas pueden adquirir títulos de propiedad para poder adquirir seguridad jurídica sobre sus territorios. Hasta el día de hoy, la búsqueda de la titulación es una de las principales reivindicaciones de los movimientos indígenas amazónicos. Sin embargo, el concepto de *comunidad nativa* como organización reconocida por ley es relativamente reciente, pues se remonta al año 1974, en que se promulgó la primera ley de comunidades nativas en el gobierno de Velasco. Desde entonces, hasta la actualidad, se ha logrado el reconocimiento y titulación de comunidades a lo largo de la Amazonía. El Instituto del Bien Común estima que hay 1270 comunidades nativas tituladas a nivel nacional (IBC 2012: 5)

El pueblo awajún es uno de los que ha logrado la titulación de mayor parte de su territorio: desde la promulgación de la ley, han logrado el reconocimiento de 214 comunidades (Ministerio de Cultura 2014) y la titulación de un total de 1 459 212 hectáreas (Chirif y García 2007: 175). Sin lugar a dudas, el principal efecto de la titulación de las comunidades ha sido obtener una mayor seguridad jurídica sobre los terrenos, lo que es de suma importancia

¹ Este artículo corresponde a la adaptación de la tesis realizada para optar por el grado de Máster en Estudios de Desarrollo, con especialidad en Estudios Agrarios y Ambientales en el International Institute of Social Studies (ISS) Holanda.

en un contexto de creciente presión sobre los recursos de la Amazonía. No obstante, cabe también preguntarse si es que el proceso de titulación de las comunidades ha tenido algún otro tipo de efecto en la gestión del territorio y en las dinámicas sociales locales.

En este artículo busco explorar algunos de estos efectos en el territorio awajún, analizando cómo el proceso de “comunalización” del territorio ha tenido impactos en el paisaje, en las formas de organización, los modos de supervivencia y la forma de gestionar el espacio. Así, desarrollo la idea de que este proceso ha supuesto una suerte de fraccionamiento de la gestión del espacio que genera procesos independientes en las diferentes comunidades. Este fenómeno debe ser estudiado y puede dar luces acerca de los procesos de cambio que van afrontando las poblaciones indígenas. Para explicar esto, me enfoco en el caso de la comunidad awajún de Urakusa, comunidad en que la manera de distribución de terrenos al interior de la comunidad revela una vocación cada vez más orientada a la producción agrícola para el mercado y un pequeño proceso de urbanización.

Para poder desarrollar estas ideas, el texto tiene la siguiente estructura: la presentación del contexto de la investigación, los conceptos empleado luego el desarrollo del proceso de formación de comunidades en el territorio awajún y la presentación del caso de la Comunidad de Urakusa; luego de ello, se presentarán algunas reflexiones finales.

I. CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

Algunos estudios que han tocado el tema de la distribución interna de tierras en las comunidades nativas son los realizados por Paola Galarreta en la Comunidad Yanasha de Tsachopen y por Margarita Huamán en la Comunidad Asháninka de Eshcormes.

En el estudio sobre Tsachopen, la autora describe las formas de propiedad al interior de la comunidad, en que diferentes grupos familiares se dividen los terrenos comunales, y explica cómo se produce el proceso de acumulación de tierras de cada familia por medio de relaciones de parentesco o políticas y por medio de compra-venta entre comuneros. Además describe diferentes medios de acceso a tierras, como por ejemplo el arriendo (Galarreta 2006). De manera similar, el estudio sobre la Comunidad de Eshcormes describe un contexto en que la principal actividad económica practicada por la comunidad es la producción de café y en que la mayor parte de tierras de la comunidad se encuentra repartida entre las familias. Con esta distribución se practican ciertas estrategias, como por ejemplo realizar prácticas agrícolas para evitar la erosión del suelo, o mantener la propiedad familiar y no dividir las tierras entre miembros individuales (Huamán 2004).

En ambos casos se describen casos de comunidades integradas a la economía de mercado, en los que se combinan las prácticas de subsistencia y las formas de producción para la venta en el mercado. En los dos casos, también, la distribución de la tierra sirve para los propósitos de la producción familiar y la venta al mercado a nivel familiar.

De esta manera, se puede apreciar que las divisiones internas de tierras en comunidades nativas responden a los procesos de integración a economías de mercado. Otros estudios sobre integración al mercado de poblaciones indígenas amazónicas muestran que uno de los principales motivos es la necesidad de adquirir bienes de mercado, que suelen costar mucho más de lo que ellos producen (Henrich 1997: 327), y que esta integración tiene entre sus consecuencias el cambio en las formas de asentamiento, en el tipo de trabajo, en el uso de recursos y el uso de la tierra, y que esto puede producir algunos efectos en la sostenibilidad ecológica del ambiente (Henrich 1997: 321).

Sin embargo, el tipo de integración depende de varios factores. En un estudio comparativo entre comunidades asháninkas, se determina que aspectos

como la distancia respecto de centros económicos y la toma local de decisiones, así como los objetivos y estrategias de la población, son los que determinan el grado de integración económica (Peralta y Kainer 2008: 169).

Si bien la integración al mercado es diferente en cada localidad dependiendo de múltiples factores, en general, la creación de nuevas necesidades económicas incentiva la práctica de actividades que puedan generar una ganancia monetaria, como por ejemplo la venta de productos agrícolas, lo que supone ordenar la propiedad de forma que se pueda facilitar la apertura de chacras destinadas a la producción de cultivos comercializables.

Así, al ser las comunidades nativas las instituciones que tienen los títulos de propiedad y las que regulan la propiedad en el espacio amazónico, es necesario entender su función actual como reguladoras de la propiedad, entendiendo cómo su proceso de formación puso límites entre comunidades y creó estos nuevos espacios autónomos de toma de decisión y de gestión de una propiedad que es parte de un espacio territorial-étnico mayor; igualmente es importante reconocer cómo la gestión de estos espacios limitados se está llevando a cabo actualmente en un contexto de mayor integración económica. De esta manera, el estudio sobre los efectos de la titulación comunal del territorio amazónico y sobre cómo las comunidades están gestionando actualmente sus terrenos está intrínsecamente ligado al contexto mayor de integración económica de la población amazónica. Así, el estudio de las relaciones de propiedad, de cómo se gestiona el espacio y que cambios se vienen presentando en esta gestión revela modificaciones del orden económico mucho más profundas.

II. ALGUNOS CONCEPTOS

Para empezar el análisis es necesario diferenciar algunos conceptos como *tierra*, *territorio*, *comunidad* y *propiedad*. El concepto de *tierra* se refiere al recurso natural del suelo (Burneo 2007), mientras que el término *territorio* es mucho más amplio y complejo, pues relaciona la tierra no solo como recurso, sino como espacio en donde se cumplen funciones reproductivas, de vivienda y religiosas, y en que se da un proceso de identificación entre un grupo humano específico con el entorno natural (Stavenhagen 2006: 208).

Por su parte, el concepto de *propiedad* es también un concepto complejo. En este estudio se utiliza la definición de Benda-Beckman de *relaciones de propiedad* como las maneras en que la sociedad se relaciona con los bienes y se da significado a esta relación. Así, este es un término amplio que implica una variedad de relaciones y arreglos, lo que puede entenderse como paquete de derechos (Von Benda-Beckmann *et al.* 2009: 14-15). Este marco conceptual comprende tres capas o dimensiones de la propiedad: la categórica, la concreta y la ideológica. La categórica se refiere al nivel político institucional del reconocimiento formal de la propiedad; la concreta, a las prácticas concretas de propiedad, y la ideológica (16-22). En esta investigación el enfoque incide en las dimensiones categóricas y concretas.

Por último, el concepto de *comunidad* se refiere específicamente al de comunidad nativa, como forma de institución creada por medio de la Ley de Comunidades Nativas de 1974, lo que se explicará con más detalle en el desarrollo del texto.

Teniendo en cuenta lo señalado, el análisis se va a centrar en el territorio awajún, entendiendo el concepto de territorio como una forma de identificar el espacio en que se desarrolla la cultura awajún, que este pueblo identifica como suyo, y diferenciando las modalidades de propiedad formal de las comunidades, en tanto tales, de las modalidades de propiedad concreta en que los miembros de cada comunidad organizan el acceso, uso y aprovechamiento de los terrenos.

III. PROCESO DE FORMACIÓN DE LAS COMUNIDADES AWAJÚN EN EL ALTO MARAÑÓN

Para poder entender los efectos de la titulación en las comunidades, es necesario entender el proceso de formación, comprendiendo cómo fue la creación de las comunidades y cómo llegaron a tener las características y funciones que tienen hoy en día. Así, esta sección describe de manera breve el proceso de formación de las comunidades en el territorio awajún.

El territorio que el pueblo awajún tradicionalmente ha ocupado se encuentra a lo largo del río Marañón, entre el pongo de Manseriche y Rentema, a lo largo de las cuencas de los ríos Santiago, Cenepa, Chiriaco, Nieva y parte del río Chinchipe, una zona también conocida como la “Tierra de los cinco ríos” (Guallart 1990: 70). Actualmente esta zona se encuentra en la jurisdicción de los distritos de Aramango e Imaza, en la provincia de Bagua, y la provincia de Condorcanqui en Amazonas. Hoy en día, también existen comunidades awajún en Cajamarca, San Martín y Loreto.

Tradicionalmente, el patrón de asentamiento awajún era semidisperso. Cada familia estaba compuesta por un hombre, una o más mujeres y los hijos (Fuller 2009: 16). Cuando alguna de las hijas contraía matrimonio, el yerno debía mudarse con la familia de la esposa y prestar servicios a su suegro. Al poco tiempo, la nueva pareja se mudaría a una nueva casa ubicada en las cercanías de la casa de la familia de la esposa (García Rendueles 1977: 35). Algunos señores, que tenían más de una mujer y varias hijas mujeres, se constituían como cabezas de largos grupos familiares, y si además demostraban poder militar en expediciones de guerra, se les reconocía como líderes. Así, el hombre fuerte, el *Muun*, se constituye como el actor central de la zona (Siverts 1972: 17).

De esta manera, la estabilidad de los asentamientos dependía del *Muun*, de cuánto tiempo era capaz de ejercer su influencia en el área. La estabilidad era entendida como la posibilidad de quedarse en una zona geográfica, pero con la libertad de moverse y mudarse dentro de ella (Siverts 1972: 17). En estos espacios, las familias se encontraban a horas o días de camino entre ellas y realizaban constantes visitas entre sí. Todos juntos constituían un clan familiar, que era la máxima institución política. No existían jerarquías mayores o uniones entre clanes familiares (García Rendueles 1977).

Las actividades principales eran la caza y la pesca para los hombres (además de la guerra) y la horticultura para las mujeres. Los hombres ayudaban a abrir el espacio para los huertos por medio de la técnica de roza y quema, pero el conocimiento y el trabajo constante en el huerto era específicamente femenino. Después de algunos años de uso y de declive en la producción, se abrían otros huertos, pero aún se seguían visitando huertos antiguos por algunos frutos específicos (Brown 1986: 101). Además, el huerto constituía un espacio personal de la mujer, y el estado del huerto se consideraba como indicador del trabajo y personalidad de la dueña. En casos de poliginia, cada mujer tenía huertos separados bajo su exclusiva responsabilidad.

Durante el siglo XX, esta forma tradicional de organización fue cambiando mucho hasta tomar la forma actual de organización en comunidades. En este proceso hubo dos grandes factores que influyeron considerablemente: la colonización y la instalación de las primeras escuelas en la zona.

3.1. COLONIZACIÓN

Durante la primera mitad del siglo XX, el Estado peruano promovió una serie de medidas en favor de la colonización de la Amazonía. Al considerarse la Amazonía un espacio vacío y poco productivo a los ojos de las autoridades, se promovió que la población pobre de la costa y la sierra vaya a “trabajar” estas tierras. Para esto, se dictaron leyes que daban facilidades a la colonización, así como medidas como la construcción de carreteras.

La primera ley que reguló la propiedad en el espacio amazónico fue la Ley de Tierras de Montaña de 1898, que promovía la colonización, otorgando tierras por medio de contratos de concesión, sin consideración de la población indígena presente en la zona (Espinosa 2012: 141-142). Unos años después, en 1909, se dictó la Ley 1220, que proclamaba al Estado como único propietario de tierras en la Amazonía, (a excepción de las tierras previamente entregadas) y con derechos de vender o dar concesiones (Espinosa 2012: 142). Durante los primeros años del siglo XX, el territorio awajún se mantuvo relativamente libre de este proceso. “El pongo del Rentema y el temible pongo de Maseriche son los dos bastiones que, hasta los años cuarenta, mantenían sellada la zona a toda penetración por río. La falta de carreteras contribuía a hacer toda esta región un territorio poblado exclusivamente por nativos” (Guallart 1997: 24).

Pero esta situación fue cambiando, sobre todo en los años cincuenta, en que se construyeron carreteras que terminaban cerca del territorio awajún; empezó así una oleada de colonizadores que llegaron buscando tierras al amparo de la Ley 1220. Aun más, en los años sesenta, el Instituto de Reforma y Promoción Agraria firmó un contrato con el Ejército, en que se le otorgó dos millones de hectáreas en la Amazonía (Guallart 1997: 77). Esto creó un contexto de desplazamiento de la población awajún, así como la búsqueda de alternativas para la protección de sus territorios.

3.2. FORMACIÓN DE LAS PRIMERAS ESCUELAS

Tradicionalmente, la educación awajún se basaba en la transmisión de conocimiento de padres a hijos, que incluía el uso de plantas sagradas como el ayahuasca y el toé y la toma de tabaco para recibir las enseñanzas de Bikut, que es el personaje mitológico awajún que dicta cómo vivir (Wipio 1981: 67). Durante el siglo XX se produjo el ingreso de la educación formal en la región, y tuvo un gran impacto. En 1924 el pastor norteamericano Roger Winans creó la primera escuela con algunos niños awajún. Se fue y regresó en 1938, cuando reabrió la escuela en lo que hoy es la Comunidad de Yamayakat (Greene 2009: 146-148).

Al inicio no hubo mucho interés en este tipo de educación. Pero en el contexto de la colonización, con relaciones desiguales de poder, adversidad del aparato legal y estafas sufridas constantes sufridas por los awajún al momento de negociar con los foráneos, se empezó a dar importancia a la educación en español, o llamada educación *apach*².

Ellos se dieron cuenta que si aprendían a leer y escribir en español, ellos podían exigir sus derechos y vender sus productos sin que nadie los estafara. (Wipio 1981: 73)

En ese contexto, se envió a una primera delegación awajún a estudiar en Lima, y en 1953, el primero en regresar, Daniel Danduchu, abrió la primera escuela bilingüe con ayuda del Instituto Lingüístico de Verano (Wipio 1981:

2 *Apach* es el término utilizado por los awajún para designar a los no-awajún

73). Para el año 1952, el ILV había firmado un acuerdo con el Estado Peruano para establecer un programa de educación bilingüe en la Amazonía.

No hay modo de ilustrar la influencia del programa del ILV en Perú que el caso aguaruna. La población indígena se vio sometida al experimento social más extenso del ILV, en 1953 comenzaron con un maestro aguaruna en una escuela bilingüe. Hacia 1975 había 133 maestros aguarunas enseñando en 67 diferentes comunidades nucleadas, la mayoría de las cuales se había formado de manera espontánea a la llegada de un maestro y la construcción de una escuela. (Greene 2009: 162)

De esta manera, las escuelas fueron una de las primeras causas de concentración de personas en un solo lugar.

El interés por la educación formal se incrementó por la necesidad de contar con las habilidades necesarias para lidiar con el proceso de expansión del Estado y del mercado. Como los colonizadores se adentraban más y más en el territorio awajún, usando leyes a su favor y desplazando a los nativos, se hizo más evidente la importancia de saber español y conocer las leyes bajo las cuales eran desposeídos. Igualmente, se requería saber hacer cálculos para lidiar con los comerciantes que los estafaban y quienes introdujeron algunos objetos que se volvieron necesarios en el área, como los machetes y cuchillos. Como resultado de esta agresiva expansión estatal y del mercado, la educación era vista como una forma de defensa.

Pero la educación no solo implicó aprender español, y a leer y escribir y hacer cálculos, sino que también significó una forma de asimilarse a las dinámicas del Estado. En 1957, el antropólogo Efraín Morote Best fue contratado como el primer coordinador de la educación bilingüe en la Amazonía. Junto al ILV, inició una campaña cívica para promover la participación de población indígena en el gobierno, llamando a asambleas en los nuevos asentamientos alrededor de las escuelas, y enseñó cómo elegir representantes políticos por medio del voto (Greene 2009: 164).

Así, el proceso de escolarización en la zona no solo brindó educación formal, sino que impactó las estructuras de la sociedad, influyendo en las formas de asentamiento, en la visión y función de los líderes, y en la forma de

organización. Este es un ejemplo de cómo la expansión del Estado sobre el área influyó haciendo la organización amazónica más “compatible” con el funcionamiento del Estado.

Además, la expansión estatal estuvo de la mano con la expansión del mercado. Al estar los indígenas en espacios nucleados, se facilitó el comercio y la llegada y la venta de bienes de mercado. La misma expansión de la educación incrementó la demanda de cuadernos, lapiceros, y útiles de escritorio, que necesariamente se deben adquirir en el mercado.

3.3 LEY DE COMUNIDADES NATIVAS Y CONFIGURACIÓN DE LA PROPIEDAD EN EL TERRITORIO AWAJÚN

El proceso de colonización y la entrada de la educación en la zona fue llevando a las personas a vivir de manera nucleada para que sus hijos pudieran acceder a la educación, lo que se vio como necesario en el nuevo contexto. Cuando se aprobó la primera Ley de Comunidades Nativas en 1974, el proceso de titulación tomó como base estas primeras aglomeraciones, así como los territorios ocupados por los clanes como forma de delimitar las comunidades nativas.

El primer instrumento legal que sirvió a la población indígena fue el Decreto 03 (D.S 03), aprobado en 1957, que permitía “reservar” diez hectáreas de tierra por cada nativo mayor de cinco años. Pero este tipo de figura legal no tenía la fuerza legal de mantener a foráneos fuera del territorio (Chirif 1974: 35-36). El primer instrumento legal capaz de asegurar propiedad para los indígenas amazónicos fue la Ley de Comunidades Nativas, Ley No 20653, promulgada en 1974 en la primera etapa del gobierno militar, al mando del presidente Juan Velasco Alvarado. Cuatro años después, la ley fue modificada y en 1978 se emitió la nueva ley, que es la que se mantiene vigente hasta el día de hoy, la Ley No 22175 Ley de Comunidades Nativas y Promoción Agrícola en la región Selva.

Estas leyes introdujeron por primera vez el concepto de *comunidad nativa*. El concepto de *comunidad* se utilizaba en el país desde los tiempos de la colonia, para denominar a las reducciones de indios en la costa y, principalmente, en la sierra. En un contexto en que la palabra *indígena* se consideraba

peyorativa, en la sierra se oficializa el concepto de *comunidad campesina*, mientras en la selva el nombre asignado es *comunidad nativa*.

Así, la ley establecía un régimen de propiedad comunal sobre la tierra, señalando los procedimientos de titulación y dando garantías sobre el terreno titulado (Artículo 9° DL 20653). Sin embargo, el concepto de *comunidad nativa* era problemático en el contexto amazónico, en que había muchos tipos de organización y de formas de asentamiento y en los que diferentes *sujetos* (individuos, familias, grupos de familia y otros grupos mayores) tenían diferentes derechos sobre los mismos espacios (Chirif y García 2007: 25).

El cambio de la ley de 1974 a la ley de 1978 fue similar; sin embargo, como gran diferencia, la última ley reconocía propiedad solo de la tierra agrícola, mientras que establecía sobre el bosque solo derechos de concesión. Después de la aprobación de la Ley 22175, se aprobó, el mismo año, su reglamento, que establecía los procedimientos de titulación y de delimitación, encargaba el proceso de titulación al Ministerio de Agricultura y reglamentaba cómo debía ser la elección de autoridades comunales (Reglamento de la Ley No 22175, Artículos 5°, 9°, 10° y 22°).

Como la Ley de Comunidades reconocía la propiedad de piezas exclusivas de tierras y en el territorio awajún muchas personas ya se encontraban ubicadas y nucleadas alrededor de las escuelas, la conformación y titulación de las primeras comunidades fue vista como un reconocimiento de derechos más que como una imposición de límites de propiedad. Sin embargo, estas delimitaciones fueron la semilla de procesos más amplios de cambio.

Durante la primera ola de titulación, entre 1974 y 1975, durante el gobierno de Velasco, se otorgaron ochenta títulos de propiedad en el territorio awajún (Greene 2009: 196). Los siguientes gobiernos no continuaron con el proceso, pero durante los siguientes años las comunidades se consolidaron como instituciones importantes en la zona. Como tenían el reconocimiento legal sobre la propiedad y concentraban diferentes servicios, se volvió necesario ser parte de una comunidad. La autoridad de la comunidad fue reconocida incluso por las nuevas organizaciones indígenas que fueron surgiendo. En el territorio awajún las federaciones tienen sus bases en las cuencas y sus delegados en cada comunidad; ellos reconocen la autoridad de los *apus* como principales autoridades de sus respectivas comunidades.

Cuando la titulación estuvo casi detenida, el Consejo Aguaruna Huambisa (CAH) recibió financiamiento de la cooperación internacional para realizar dicho proceso (Chirif y García 2007: 189). Después esta labor fue llevada a cabo por SAIPE, ONG local de los jesuitas. El procedimiento de titulación tuvo las siguientes características. Primero, las organizaciones, el CAH y luego el SAIPE, obtenían el financiamiento. Luego, establecían convenios con el ministerio de Agricultura y, posteriormente, con el PETT, que brindaba el equipo técnico. Los miembros de este iban a cada comunidad, se hacía un censo, se enviaba un topógrafo para medir el perímetro y luego se encargaban de los trámites de inscripción. A continuación, los títulos se enviaban a las comunidades. Así, en este tiempo se logró la titulación de las comunidades restantes y la expansión de los títulos de algunas comunidades que ya contaban con ellos con anterioridad.

De acuerdo con la experiencia adquirida por otros procesos de titulación en otras zonas de la Amazonía, la titulación en el territorio awajún se llevó a cabo sin dejar espacios vacíos para evitar la entrada de colonos. Así, se logró la continuidad en el territorio en el sentido de que toda la zona quedara bajo la propiedad casi exclusiva de comunidades awajún y se conservara el conjunto como territorio awajún. En total, los awajún poseen 1 459 212 hectáreas (Chirif y García 2007: 175).

Sin embargo, a pesar de este tipo de titulación que no dejaba espacios vacíos, en la práctica cada comunidad se constituyó como una unidad específica. La delimitación entre comunidades puso fronteras de desplazamiento para el asentamiento, y la creación de reglamentos comunales supuso que cada comunidad tuviera sus propias formas de regular la vida social, el uso de recursos y la propiedad dentro de sus respectivos límites. De esta manera, el territorio, que solía ser más flexible, se transformó en un espacio fraccionado en pequeñas unidades que requerían el registro de familias y el establecimiento de regulaciones internas:

[La creación de comunidades,] más que por la creación de escuelas, ha sido por el territorio. Las comunidades son un poco artificiales, la creación de las comunidades tiene su base en los clanes. Entonces, al formar la comunidad, se juntan 2 o 3 clanes y ahí han conseguido su titulación. Antiguamente vivíamos en clanes y nadie tenía su límite, había límites pero que

se conocían; cuando ibas a otro lado, lo dejabas y adquirías nuevamente y así.

[...]

Eso [la comunidad] se ve ahora como si así fuera la estructura social; así no fue la estructura social, sino que, por los cambios, se ve como una cuestión normal, como si fuera así. No era así, vivíamos en clanes. Y ahora viven fijos en una comunidad y tienen problemas porque aumenta la población y esta población ya no puede vivir en la comunidad, entonces muchos jóvenes salen para vivir en otro lado, buscando otras tierras nuevas; con el matrimonio se casan y se van, hay salida de jóvenes de diferentes cuencas.

[...]

Al principio les costó, pero se adaptan a esa nueva estructura de vida. En el 68 eligió a los *apus*, jefes de comunidades para la elección de una nueva comunidad, es una nueva estructura, antes no tenían cabeza y, al formar comunidades, el apu es una nueva figura de autoridad de agrupar, de gobernar a esa comunidad. (Extractos de entrevista con Santiago Manuin)

Así, el caso del territorio awajún ejemplifica muy bien lo que algunos estudiosos de la Amazonía señalan como algunas de las características del proceso de reconocimiento de la propiedad y derechos de los pueblos indígenas: 1) que los pueblos indígenas han tenido que ajustar sus propias nociones de territorio de acuerdo con las concepciones del Estado para obtener garantías sobre sus territorios (Chirif y García 2007: 13), y 2) que la organización en comunidades implica la fragmentación de un territorio continuo. “Estos polígonos (que son los espacios comunales) segmentan el territorio en base a una realidad que no tiene en cuenta ni la fluidez social ni la gran movilidad residencial de la mayoría de sociedades indígenas amazónicas, al interior de su espacio geográfico” (Surrallés 2009: 33).

En síntesis, aun cuando ahora las comunidades nativas sean la principal forma de organización en este momento, es necesario comprender que estas son

producto del proceso histórico de expansión del Estado sobre el territorio amazónico. En el caso awajún, la transición a la organización comunal se dio por múltiples factores, tanto por la educación, como por la necesidad de tener garantías sobre el territorio, pero en general corresponden al proceso de expansión del Estado sobre el espacio amazónico y a la necesidad de la población indígena de adaptarse y defenderse ante esta nueva situación.

De esta manera, la organización comunal se volvió un requisito para poder acceder a tierras, lo que implicó un proceso de adaptación a este tipo de organización y sobre todo la normalización de este tipo de organización como estructuradora de la propiedad y de la vida social. Ser parte de la comunidad no solo significó acceder a tierras, sino todo un proceso de formación de instituciones de gobierno y gestión de esa propiedad, así como la creación de mecanismos sociales que regulaban la pertenencia a la comunidad y los requisitos para mantener el estatus de comunero.

IV. ALGUNAS IMPLICANCIAS GENERALES DE LA “COMUNALIZACIÓN” EN LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

La organización del territorio en comunidades implica un manejo más fragmentado del espacio, lo que tiene consecuencias en muchos niveles, tanto en la vida de la población awajún, como en el medio ambiente. Entre las más resaltantes encontradas en el caso awajún están la creación de nuevos centros y la presión sobre los recursos.

4.1 CREACIÓN DE NUEVOS CENTROS

Al tener en muchos casos la base de las comunidades en las inmediaciones de las escuelas, estos espacios se constituyeron como “centros” de la comunidad, concentrando servicios como la escuela, la oficina del apu y de la directiva comunal, y en algunos casos la instalación de un puesto de salud y de pequeñas bodegas. Así, muchas familias optan por vivir en las inmediaciones de estos servicios y crean pequeños centros de vivienda y servicios; dejan entonces el resto del terreno de la comunidad para la práctica de otras actividades, como la caza, la recolección o la instalación de huertos (aunque algunos pueden también estar en las inmediaciones de las viviendas). De esta manera, se constituye un paisaje general en que hay pequeños poblados, que concentran servicios, muchas veces ubicados en las riberas de ríos o quebradas, así como una distancia considerable entre estos poblados.

Estos nuevos centros se vuelven una suerte de pequeños espacios “tipo urbano” que, de acuerdo con su ubicación, pueden atraer a más o menos gente. En la actualidad hay “comunidades” muy grandes, que concentran una gran población, como por ejemplo Kusu-Kubaim, Huampami y Tutino, en el Cenepa; Urakusa, Napuruka y Santa Rosa de Pagkinsa, en el Marañón, y Galilea y Yutupis en el Santiago. El crecimiento de estas comunidades hace que sus respectivos centros crezcan mucho, por lo que requieren en algunos casos de organización de la propiedad, de modos semejante al de un modelo tipo urbano (en una versión más pequeña), con calles, avenidas y plazas. De esta manera, el paisaje general del territorio awajún es el de pequeños poblados que concentran población, que se vuelven punto de llegada de autoridades e instituciones, así como de comerciantes, separados por espacios de bosque.

Si bien hay algunas prácticas sociales que muestran cierta resistencia a esta forma de nuclearse, como por ejemplo al fraccionamiento de comunidades en anexos (que en la práctica también funcionan como comunidades) o al hecho de que algunas familias prefieran vivir ligeramente apartadas de los centros, esto no resta importancia al crecimiento de ciertas comunidades.

4.2 PRESIÓN SOBRE LOS RECURSOS

La otra gran implicancia es la presión sobre los recursos. Como las personas prefieren tener sus huertos no muy lejos de sus viviendas, las zonas alrededor de los centros de las comunidades se empiezan a llenar de las huertas de los pobladores y queda, entonces, menos espacio para la apertura de nuevos huertos. Así, en la práctica, las zonas más cercanas al centro se usan como zonas agrícolas. De la misma manera, la práctica de la caza menor se vuelve más difícil, pues los animales no se acercan a las zonas más pobladas, con lo que se alejan cada vez más las zonas de caza.

Un claro ejemplo de la explotación de los recursos es el de la yarina, hoja de palmera utilizada para la elaboración de los techos de las casas. Esta planta, que tradicionalmente se encontraba en el bosque, se vuelve cada vez más escasa, lo que ocasiona que se empiece a sembrar en sus chacras. Hoy en día, en ciudades como Nieva, la yarina se comercializa, y llega a costar en algunos casos hasta 500 soles el millar, y una casa requiere, en promedio, entre 3 o 4 millares.

4.3 ENTRADA DE PROYECTOS DE DESARROLLO Y CAMBIOS PRODUCTIVOS

En adición a la ya existente presión sobre los recursos por la acción de vivir de forma más nucleada, a la creciente penetración del mercado y a la necesidad de obtener ciertos bienes de consumo, las comunidades se vuelven los centros que facilitan la entrada de comerciantes, o los lugares donde instalar pequeños comercios. Por ejemplo, en algunas comunidades se encuentran bazares en los que se vende comida como arroz, azúcar, atún, vasos, platos, cubiertos, útiles escolares, uniformes, zapatos, machetes y, en algunos casos, implementos para los motores de peque-peque, entre otros. Se ejemplifican, de este modo, algunas de las nuevas necesidades económicas de la población, así como la necesidad de ganar dinero para el acceso a bienes materiales requeridos por las familias.

Por otro lado, la misma organización comunal, al ser producto de la expansión del Estado, requiere de la realización de una serie de trámites que generan también una necesidad monetaria. Así, por ejemplo, cada vez que hay elecciones en la comunidad, la nueva directiva debe inscribirse en los Registros Públicos, lo que significa viajar hacia donde están las oficinas de SUNARP, en la ciudad de Bagua, lo que implica gastos para la directiva. De la misma forma, ante cualquier necesidad de la comunidad, los directivos deben viajar a centros como Bagua o Nieva a realizar gestiones ante los municipios y otros representantes del Estado, como por ejemplo la UGEL o el hospital. Así, en general, las funciones que cumple la comunidad requieren de dinero, que no tiene otra fuente sino los aportes de los comuneros o las gestiones de las autoridades.

Se observa, entonces, que el nuevo contexto de expansión del Estado y del mercado crea una situación de necesidad de dinero por parte de la población awajún. Si históricamente se vivió del bosque, ahora también es necesaria la producción de dinero para que las familias puedan mantenerse y para que la misma comunidad también pueda sostenerse y cumplir sus funciones. Esto, sumado a la presión sobre los recursos y las necesidades monetarias, crea un clima de necesidad económica en la zona. Esto da espacio a la entrada de ONG y de autoridades locales con proyectos de desarrollo que tienen a las comunidades como puntos de llegada y como ejes organizativos de su labor.

De esta manera, en el territorio awajún hay un largo historial de proyectos de desarrollo, en especial de desarrollo agropecuario. Por ejemplo, los proyectos de producción de cacao, de agroforestería, de crianza de animales menores o la instalación de piscigranjas son muy comunes en la zona. Como respuesta a las nuevas necesidades económicas, se ha desarrollado proyectos de intensificación agropecuaria. De esta manera, en la actualidad, muchos pobladores awajún, además de sus huertos tradicionales, tienen chacras de cacao que dedican exclusivamente al mercado. La producción de cacao se ha vuelto, así, una de las actividades más importantes de la zona. Tanto la municipalidad como el gobierno regional (gerencia) y ONG locales tienen proyectos de promoción del cultivo del cacao. Y aunque la comercialización aún presenta dificultades y los precios son bajos (en comparación a otras zonas de producción de cacao), e incluso en muchos casos los awajún son estafados por comerciantes locales que alteran las balanzas, aun así, se considera una de las actividades más rentables.

Para la mayoría de instituciones y la población local, la producción agrícola es la alternativa de desarrollo de la zona. Frente a opciones como la minería

informal o el trabajo asalariado fuera de la comunidad, la producción agropecuaria es considerada como una manera viable de mejorar los ingresos de la población. Entre las evidencias más tangibles de esta visión está la prevalencia, en la propaganda electoral en las últimas elecciones municipales, de referencias a proyectos productivos y comercialización. Otro ejemplo claro es que las únicas alternativas de educación superior que actualmente se encuentran en la zona correspondan a escuelas técnicas agropecuarias. Una en Santa María de Nieva, que ofrece las carreras de técnica agropecuaria e industrias alimentarias, y otra en Imaza, que ofrece la primera especialidad mencionada.

De esta manera, la población awajún está cada vez más involucrada en una economía mixta que, por un lado, mantiene actividades de supervivencia, como la manutención de los huertos familiares, la pesca y la caza y, por otro, contempla la producción para el mercado, en especial de cultivos como el cacao y el plátano. Esto no solo tiene implicancias económicas en las familias, sino también impactos en el uso de los terrenos y las regulaciones internas de las comunidades.

Mientras que las prácticas tradicionales como la horticultura implican la apertura del terreno por medio de la roza y la quema, manteniendo las huertas por períodos no muy largos y dejando períodos de descanso para recuperación del bosque, la instalación de chacras exclusivas de cacao requiere de un proceso de adquisición de conocimientos técnicos foráneos acerca del manejo del cultivo, de la apertura de chacras más grandes y de carácter más permanente, de mayores inversiones en función de una producción que dure más años. Así, la instalación de este tipo de chacras en una organización como la comunal supone una serie de regulaciones internas que indiquen a qué terrenos cada comunero puede acceder para evitar conflictos internos.

Esta situación en un contexto de tierra comunal delimitada, demanda que cada comunidad tome las medidas pertinentes de acuerdo con la cantidad de población y de terrenos disponibles. Por ejemplo, en el caso de las comunidades awajún y wampis en el río Santiago, no se han generado grandes conflictos, ya que el área de estas comunidades es muy amplia. Sin embargo, en comunidades aledañas al río Marañón, cuyas extensiones son más limitadas, se han desatado, en algunos casos, procesos de tugurización o de escasez de tierras; en otros casos, se han diseñado prácticas de ordenamiento interno para que cada comunidad tenga ciertas condiciones y reglas específicas de acceso a las tierras de acuerdo con sus propias características.

V. CASO URAKUSA

Para profundizar el análisis del proceso de “comunalización”, se ha tomado el caso de una comunidad, que permitirá entender las dinámicas internas de distribución de terrenos dentro de los límites de la comunidad. Se eligió específicamente el caso de la Comunidad Urakusa por las decisiones y formas de organización interna que ha adoptado la comunidad.

Urakusa es una comunidad Awajún ubicada a orillas del río Maraón y atravesada por uno de los ramales de la carretera Bagua-Nieva. Esto hace que haya mucho movimiento en la comunidad, porque es un lugar de descanso para el transporte fluvial, así como un punto de embarque y desembarque para el transporte terrestre.

Como otras comunidades, en Urakusa hay una junta directiva compuesta por el *apu*, el *viceapu*, el tesorero, el secretario y el vocal. Ellos constituyen la principal autoridad de la comunidad y sus tareas incluyen llevar los trámites de la misma, facilitar la comunicación con instituciones externas y dar servicios a los comuneros. Ellos tienen un horario semanal de atención en la oficina ubicada en el centro de la comunidad.

Para poder comprender el caso de esta comunidad, primero se presentará una breve descripción histórica, luego la explicación de la distribución interna y, finalmente, se presentarán algunas reflexiones acerca de esta división.

6.1 HISTORIA DE LA COMUNIDAD

Entre los archivos que guarda la directiva comunal, se encuentra uno que relata la historia de Urakusa. Este documento cuenta cómo fue la primera ocupación de los terrenos que hoy forman la comunidad, que esta ocupación fue temporal y que entre los años 1930 y 1956 la ocupación de esta zona fue intermitente. Así, para los años cincuenta había algunas familias viviendo en ese espacio, que recibieron la sugerencia, por parte de las autoridades regionales, de organizarse como comunidad. En 1957, recibieron la visita de Efraín Morote Best y en esa ocasión eligieron a sus primeras autoridades comunales. En los años siguientes, las familias de la comunidad siguieron trabajando, cambiando periódicamente sus autoridades y viviendo con una tensión constante con el Ejército peruano, a causa de la instalación de una base militar instalada en las cercanías. En 1960

lograron tener el reconocimiento de sus terrenos bajo la forma de la “Reserva Comunal”, de acuerdo con el Decreto Ley No 3.

Luego, cuando se aprobó la Ley de Comunidades Nativas, recibieron la visita del SINAMOS y junto con este organismo establecieron los límites comunales. Recibieron su primer título de propiedad el 12 de agosto de 1975. En los años noventa, hubo una oportunidad de expandir el área de la comunidad. En esa década la población de Urakusa consideró que el área no era suficiente y que sus padres no consideraron que la población iba a aumentar cuando decidieron sus límites comunales. Como en esos años el Consejo Aguaruna Huambisa y el SAIPE estaban ejecutando programas de titulación, ellos solicitaron la ampliación de sus terrenos y recibieron el nuevo título que incorporaba una mayor extensión de terrenos en 1995.

Es necesario resaltar la importancia de estos archivos comunales, y en especial de este documento acerca de la historia de la comunidad. La sola existencia de estos archivos demuestra la importancia de la comunidad y su función como organizadora de la vida social. Al mismo tiempo, muestra su origen reciente. De esta manera, se refuerza la idea de la comunidad no es una forma de organización tradicional, sino que ha sido creada en un pasado no muy lejano, y que la historia de la comunidad es la historia de su reconocimiento por parte del Estado y la defensa de este reconocimiento. La historia comunal muestra que el proceso de fortalecimiento de la comunidad no ha sido fácil, y que en el camino esta ha tenido que lidiar con problemas reales que el reconocimiento de la propiedad por parte del Estado no solucionaba por completo, por lo que han tenido que “defender” su comunidad con acciones concretas. Algunos de los más claros ejemplos de esto son las tensiones con los colonizadores, específicamente con el Ejército y con el pueblo vecino de Chiangos.

Diferentes informantes me contaron historias sobre cómo los militares que vivían en la base militar vecina solían abusar de las personas de Urakusa. Los humillaban y les robaban; en las noches salían y violaban a las mujeres, por ejemplo. Por la gravedad de la situación, las autoridades de la comunidad, con la ayuda y asesoría de AIDSEP, presentaron una queja al gobierno nacional por el comportamiento de los soldados. Finalmente, se acordó que en la base solo se quedaran soldados nativos, y que el resto fuera trasladado a otras. Desde ese momento, la relación entre el Ejército y comunidad mejoró: “awajún con awajún es más tolerante, hay más entendimiento” (Benjamin Ukuncha, *apu* de Urakusa).

De la misma manera, la comunidad tuvo muchos problemas con los vecinos colonos del poblado de Chiangos. Los nativos de Urakusa cuentan que estos se adentraban en sus terrenos para cortar árboles y abrir chacras. Por esta razón, los pobladores de Urakusa se organizaron para defender sus tierras, y estructuraron un sistema de asignar pequeños lotes a lo largo de la carretera entre Chiangos y Urakusa. Así, se formaba una barrera de población awajún contra el ingreso de colonos. Cada familia recibió una pequeña porción de terreno de 200 metros de largo destinados a abrir chacras, para que, así, por medio de las visitas constantes, se evitara el posible ingreso de colonos al territorio comunal.

De este modo, la historia de la formación de la comunidad muestra el carácter reciente de la comunidad, y que en estos años los miembros de la comunidad han tenido que defender su extensión de propiedad reconocida. En este proceso se fue creando una situación compleja en que cada poblador, además de tener una identidad étnica que lo vinculaba a un conjunto mayor, reconocía su identificación y pertenencia respecto de su propia comunidad. Así todos los pobladores de Urakusa son awajún y se identifican con su grupo étnico en general, pero, además, desarrollan un especial apego respecto de la propiedad comunal. Sienten que deben defender este espacio específico más que cualquier otra zona del territorio awajún. De este modo se defienden de los colonos en general y, sobre todo, defienden sus nuevos límites y lo que pasa dentro de los límites de su comunidad.

En síntesis, el caso de Urakusa ejemplifica de manera concreta cómo fue el proceso de “comunalización” del territorio awajún. Muestra que la comunidad no existía como tal, que la población antes vivía de una manera más flexible y móvil, y que poco a poco, por la presencia de instituciones y de representantes del Estado, fueron nucleándose, y que tuvieron que adecuarse a las legislaciones nacionales para poder contar con garantías sobre los terrenos específicos que ahora ocupan. Así, se desarrolla una nueva relación con los terrenos de los cuales son propietarios, defendiéndolos de amenazas externas, lo cual no implica solo tener los títulos, sino una serie de acciones adicionales.

5.2. PROPIEDAD EN URAKUSA: ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO DENTRO DE LA COMUNIDAD

El proceso de formación de las comunidades llevó al reconocimiento de derechos sobre la tierra delimitada a grupos específicos de personas registradas como parte de una comunidad. Así, en la dimensión formal de la propiedad,

cada comunidad ganó el reconocimiento legal de la propiedad sobre terrenos específicos; sin embargo, en la práctica, esto implicó toda una serie de acuerdos internos para el manejo de la propiedad formal.

En el caso de Urakusa, existen varias divisiones internas: primero, la de Urakusa con los anexos y, luego, la forma en que el sector específico de Urakusa ha distribuido internamente las tierras entre los comuneros. Esta forma de organización evidencia las maneras internas de reconocimiento de la propiedad, que reflejan las expectativas y nociones sobre qué es lo mejor que se puede hacer con la tierra y cuáles son las formas óptimas de manejar los terrenos de la comunidad. Muestra, además, las dimensiones del concepto de propiedad. Mientras que en el aspecto categórico formal existe un solo título para el mismo grupo social, en la dimensión concreta los grupos sociales son mucho más complejos y adecuan las relaciones de propiedad a sus propias prácticas cotidianas, reconocimientos de grupos internos y de diferentes tipos de derechos.

5.2.1 DIVISIÓN DE LOS ANEXOS

La primera forma de distribución interna es la de los anexos. Durante el proceso de formación de la comunidad, algunas familias se separaron del centro de la comunidad y formaron los anexos. En la actualidad hay tres: Kayans, Tunants y Yahuahua. En la práctica estos anexos funcionan como pequeñas comunidades. Cada uno tiene su junta directiva y su escuela. Si bien los límites entre ellos están claramente establecidos, al haber un solo título de propiedad, legalmente todos son parte de Urakusa y se reúnen periódicamente a coordinar asuntos relativos a los terrenos.

5.2.2 DIVISIÓN ENTRE TIPOS DE TERRENOS ENTRE LA ZONA URBANA Y EL RESTO DE LA COMUNIDAD

Entre el final de los años noventa y el inicio del nuevo milenio (las fechas varían según quién es el informante), la comunidad decidió establecer divisiones internas para asignar extensiones específicas de terreno a cada comunero. Al estar atravesada la comunidad por la carretera, se decidió utilizar esta como ayuda en la distribución. Así, el espacio entre la carretera y el río, al lado de la base militar, se destinó al centro de la comunidad. Este espacio se dividió en pequeños lotes para que cada comunero construyera su casa. Al

otro lado de la carretera quedó el terreno para los cultivos, también dividido para ser adjudicado a las diversas familias. De esta manera, cada comunero podría tener una casa en el centro de la comunidad y terrenos para hacer chacra u otras actividades.

Esta forma de distribución es muy diferente a la anterior. Antes, cada familia que había llegado a los terrenos de la comunidad en diferentes momentos de la historia había “tomado” un espacio amplio. Todos sabían qué espacio era de cada familia. La mayor parte de estos terrenos se mantenía como bosque, pero el jefe de la familia permitía a sus miembros abrir chacras, e incluso otorgar partes de sus tierras. En otros casos, las nuevas parejas podían tomar terrenos vacíos de la comunidad. En cambio, con la nueva distribución se marcó una clara diferencia entre el espacio “urbano” de la comunidad y el resto.

La zona urbana de la comunidad supuso una distribución de lotes cincuenta por cincuenta metros para cada familia, para lo cual contrataron un topógrafo que realizó el trazado de las calles y cuadras y la división de los lotes. Este tipo de trazo comprende el área a lo largo del río. Por el momento existen dos núcleos: el centro de la comunidad y la zona del puerto. Según los miembros de la directiva, el espacio en medio de estas dos áreas ya se encuentra distribuido, aunque por el momento se mantiene como espacio separado.

Para el resto de la comunidad, se decidió usar la carretera como referente para la división de los terrenos. Se entregaron lotes de 200 metros de ancho por 2000 de profundidad a cada familia (lo que suma una extensión de 40 hectáreas). A las familias más antiguas les adjudicaron los terrenos ubicados junto a la carretera. Sin embargo, los terrenos en esta zona no fueron suficientes, por lo que se decidió hacer lo mismo con la hilera detrás de los primeros terrenos, y asignar estos en una segunda etapa de distribución. Cálculos actuales de algunas autoridades señalan que estos terrenos tampoco serán suficientes, y que probablemente se entregará una tercera etapa en el futuro.

El dibujo presentado muestra una clara diferenciación entre el espacio “urbano” de la comunidad y el resto. La zona urbana se encuentra en dos núcleos: uno en el centro de la comunidad y otro alrededor del puerto. El área al otro lado de la carretera se encuentra toda distribuida. Además, a lo largo de la carretera a Chiangos existe otra distribución, que es la que se hizo anteriormente para fortalecer la defensa de la comunidad. En esa zona las familias tienen parcelas de 200 metros de extensión.

La distribución de terrenos se realizó de manera exclusiva a miembros de la comunidad. En el pasado, los estatutos les prohibían casarse con gente de fuera de la comunidad; luego se empezaron a aceptar los matrimonios, siempre y cuando fueran con otros awajún. En la actualidad ya se permite el matrimonio con cualquiera. Solo se permite que foráneos accedan a terrenos de la comunidad por medio del matrimonio.

Al preguntar a las autoridades de la comunidad por qué se decidió dividir así la comunidad, la principal respuesta aludía a la necesidad de ordenar los terrenos de la misma:

Cuarenta hectáreas, ¿por qué? Porque el pueblo está aumentando [...] y ellos, a dónde van a ir, en dónde van a tener terreno [...] porque cada día se va a aumentar ¿en Lima cómo fue? También fue así y después fue aumentando, ahorita cómo viven en Lima, por Comas viven, en los cerros. Entonces, para que no suceda así, acá en la selva todos toman posesión [...] y analizan y ven que con el tiempo se va a poblar. (Benjamin Ukuncha, APU Urakusa)

Esta justificación de la división interna revela una preocupación por el futuro y cómo la comunidad se prepara para el crecimiento de la población. En el pasado, ellos resolvieron este problema ampliando la extensión de la comunidad, pero esto ya no es posible porque todos los terrenos de la zona ya se encuentran titulados y son de propiedad de alguien. Este es un problema que enfrentan muchas comunidades: en la medida en que la población aumenta y se dedica más a actividades relacionadas con el uso más intensivo de la tierra, el espacio deja de ser suficiente y lleva a todas las comunidades a preocuparse por el futuro.

Así, la división interna de la comunidad surge como una opción frente al aún incipiente pero inminente problema de la falta de espacio. En un contexto en que la propiedad comunal es limitada y no presenta posibilidades de crecimiento en el futuro, la población ve necesario empezar a crear formas de organización interna capaces de enfrentar las nuevas circunstancias. Se evidencia de ese modo que la comunidad es un espacio de gestión local, en que ninguna otra comunidad interviene, como tampoco ninguna persona ajena a ella. Se observa, asimismo, que solo los comuneros de Urakusa tienen poder de decisión por medio de asamblea.

Si bien la preocupación ante el futuro es razonable y los comuneros tienen todo el derecho de gestionar su espacio de acuerdo con sus propios criterios, cabe preguntarse por qué decidieron hacerlo de ese modo y, sobre todo, a qué lógicas responde esta nueva forma de distribución. Como hipótesis, se podría proponer la influencia de modelos externos de organización, que tienen que ver con las migraciones dentro y fuera de la población awajún y colona. También parece haber intervenido la forma en que los procesos de creación y conformación de las comunidades se fueron desarrollando en función de la relación con el Estado, adquiriendo nuevas funciones sobre la base de modelos externos. Por ejemplo, en el caso de Urakusa, como en el de otras comunidades, el centro aglutina los servicios y las viviendas de la mayor parte de los miembros de la comunidad, lo que hace necesario un tipo de organización del territorio que pueda sostener muchas viviendas cercanas. El caso de Urakusa evidencia, así, de manera muy clara, la toma de un modelo de tipo urbano para el ordenamiento de las calles y cuadras, con una plaza en el centro y un espacio para el izamiento de bandera, con extensiones específicas destinadas para los lotes, como reproduciendo modelos de ciudad a una escala más pequeña.

Otra hipótesis podría ser que el tipo de organización que se asemeja a modelos de ciudad supone un imaginario en que dicho tipo es más “desarrollado”. Así, muchos de los comuneros de Urakusa, así como otros que visitan la comunidad, identifican la organización en calles como “buena”, y se considera a Urakusa como una comunidad “avanzada”.

Con respecto a la división de los lotes de cuarenta hectáreas por familia, la principal interpretación al respecto es que se realiza esta distribución porque los miembros de la comunidad se dedican o piensan dedicarse en el futuro a un tipo de actividad que requiere uso exclusivo del suelo como, por ejemplo, la agricultura o la ganadería, y lo privilegian sobre otros que podrían practicarse en espacios comunes. Entendiendo esto en el contexto de la comunidad, se puede suponer una mayor dedicación a un tipo de agricultura que produzca para el mercado. Sobre esto un ex apu comentó:

Ahorita estamos [...] de sembrar. Estamos organizando [...] cacao, plátano, maíz. Plátano se vende más. [...] También están haciendo su piscigranja. En Kayans están obligados a que cada comunero tiene que tener cacao. Todos [los varones] tienen que tener aunque sea media hectárea o un cuarto de

hectárea, todos tienen que tener cacao, es un reglamento que han puesto.

[...]

Ahora la mayor parte de los hombres [...] ya están sembrando. La mayoría se está dedicando al cacao. Ya no se pasan mitayando, paseando, visitando familias, esa era la costumbre. Yo cuando estaba de apu [...] preguntaba dónde está. “Se ha ido a pasear”, “¿dónde? ¿cuántos días?”. “Diez días, se iba a ver a su familia a Chorros” [...]. Algunas veces no dices nada; otras veces les decía “estás perdido tantos días de trabajo, cuántos días estás perdiendo, tienes que trabajar” (Federico Wipio, *exapu*)

El proceso de la organización de la propiedad podría considerarse como una expresión o como uno de los efectos de la intensificación agraria de la zona. Como la comunidad se vuelve la institución que regula la vida social, adquiere la capacidad de asignar ciertos estándares de vida a los comuneros por medio de las regulaciones internas. En este caso, al priorizar la distribución de tierras de cultivo en vez de dejar bosque común abierto, se revela que se da prioridad a actividades de tipo agrícola sobre formas tradicionales de aprovechamiento del bosque. Al ser la agricultura la actividad que se considera como una de las mejores para la zona, establecer los límites claros muestra que se quiere facilitar la práctica de esta actividad que requiere dejar sentada la exclusividad del uso del espacio. Se podría afirmar que la distribución interna en la comunidad está expresando el modelo de desarrollo que los comuneros quieren seguir, que, en este caso, es el de la práctica de la pequeña agricultura comercial

5.2.3 ALGUNAS PRÁCTICAS DE ACCESO

Aun cuando la comunidad dicta las normas de propiedad, en la vida diaria las relaciones sociales son mucho más dinámicas. Urakusa no es la excepción y las formas en que la gente accede a la propiedad no siguen necesariamente las regulaciones “oficiales” comunales. Un claro ejemplo es lo que sucede en la zona urbana cercana al puerto. Esta zona es un lugar con mucho movimiento debido a que es un punto de descanso para viajeros que van tanto por río como por tierra. En ella hay varias tiendas y restaurantes, algunos manejados por miembros de la comunidad y otros por gente *apach*. En principio, a las personas

ajenas a la comunidad les está prohibido tener propiedad al interior de esta; sin embargo, pueden acceder a estos terrenos por medio de contratos de alquiler con los propietarios de los lotes, ellos sí miembros de la comunidad. Otro ejemplo es que algunos usan sus terrenos urbanos para hacer pequeñas chacras, o buscan formas de acceder a tierras de familiares que estén cerca de la comunidad, o intentan acceder a terrenos que, por su ubicación, no fueron repartidos.

Estas formas de acceso no solo indican la flexibilidad en las reglas, sino también un problema en la distribución. En esta, que se basó en la prioridad de la antigüedad de las familias, se entregó a las más antiguas los terrenos más cercanos al centro de la comunidad. Estos se encuentran a una corta distancia del centro y tienen fácil acceso por la carretera. En cambio, para quienes recibieron tierras en la segunda etapa, la distancia entre estas y sus viviendas es mayor. Así se van creando diferencias entre comuneros de acuerdo no solo con la antigüedad, sino también con la ubicación de sus terrenos. De este modo se revela que las formas de división interna no están exentas de problemas y negociaciones.

5.3. ALGUNAS PREGUNTAS A FUTURO

La práctica de actividades tradicionales como la recolección y la horticultura ha ayudado por años a mantener el bosque, pero la cada vez más extendida agricultura con fines comerciales, que requiere de un uso más intensivo del suelo, así como la reorganización de la propiedad, podrían traer algunas implicancias a futuro. Por ejemplo, la división de la comunidad en parcelas podría afectar la integridad de los bosques de la comunidad. Cuando pregunté al respecto a los representantes de la comunidad, argumentaron que las chacras awajún son pequeñas, no mayores a una o dos hectáreas, y que no representan, por tanto, una amenaza para el bosque, porque el resto queda como una reserva interna. Cabe preguntarse, sin embargo, qué pasará a futuro: ¿habrá reparticiones de las parcelas para herencias?, ¿se permitirá el comercio de terrenos dentro de la comunidad?, ¿algunas familias podrán arrendar terrenos más cercanos?

La división interna de Urakusa es una experiencia en marcha, con muchos desafíos que los mismos miembros de la comunidad tendrán que afrontar. Varias de estas preguntas aún no tienen respuesta porque no se han presentado las situaciones, pero es necesario mantenerse atentos a estos procesos y ver cómo los soluciona la comunidad.

VI. REFLEXIONES FINALES

El proceso a través del cual las comunidades nativas se volvieron las principales organizaciones en el territorio amazónico debe entenderse como un proceso histórico producto de la expansión del Estado, en que se produjeron diferentes presiones externas al territorio, a la vez que se buscó defenderlo legalmente. Esta “comunalización” debe entenderse como parte del complejo proceso de integración del territorio amazónico a las dinámicas del Estado, lo que también supuso una integración cada vez mayor al mercado.

Este proceso supuso, en el territorio awajún, una fragmentación de la gestión del territorio. Creó límites, estableciendo nuevos espacios de organización, lo que implicó cambios en los patrones de asentamiento y en la manera de organizarse, así como en la creación de nuevas formas de convivencia, de regular la vida social y de gestionar los terrenos de la comunidad.

El proceso de creación de las comunidades nativas estableció que cada comunidad se vuelve un espacio único, diferente de otras comunidades. Así, aun perteneciendo a un territorio con una identificación étnica mayor, como por ejemplo el caso awajún, se abrió el espacio para que cada *comunidad nativa*, de manera independiente, pudiera tomar decisiones propias y específicas sobre cómo gestionar su espacio comunal, qué reglas de conducta establecer para sus comuneros y en qué casos expulsar a algún miembro o aceptar nuevos.

A la vez, se crearon nuevos referentes identitarios, al establecer la pertenencia no solo al grupo étnico, sino también a la comunidad, lo que se ve reforzado con las historias comunales de defensa de sus terrenos. La vinculación con las tierras de la comunidad supone que estas se vuelvan los escenarios más próximos en que se lleva a cabo la vida cotidiana, tanto como espacio físico, cuanto como espacio de vida social.

En el contexto de mayor integración al Estado y a la economía de mercado, las comunidades se convierten en los escenarios de esta integración, y la población va adaptando su vida y sus actividades a estos nuevos contextos. De este modo, los acuerdos locales, tomados a nivel comunal bajo los criterios de la población, muestran las formas más próximas en que la población está afrontando estos procesos. Las formas locales de gestión de los terrenos comunales son ejemplo de esto.

El caso de la Comunidad Nativa Urakusa ejemplifica bien la problemática del fraccionamiento del territorio. Muestra cómo una comunidad, independientemente de la opinión que haya en otras, de acuerdo a su historia y características propias, ha tomado ciertas decisiones acerca de la forma de organizar su espacio comunal. Si bien hasta ahora, la forma de distribución interna del territorio que existe en Urakusa es única, abre preguntas acerca de qué está pasando en las comunidades vecinas, de cómo cada una está gestionando sus terrenos comunales, de qué decisiones están tomando con respecto al uso de estos terrenos y de qué lógicas tienen estas decisiones.

En el caso de Urakusa, estas formas de distribución interna revelan procesos complejos de transformación del espacio amazónico, en que la población va adoptando cada vez más la producción agrícola para el mercado. Cabría preguntarse cómo otras comunidades que también se encuentran en proceso de inserción a la economía de mercado —en muchos casos igualmente mediante el cultivo para el mercado— están gestionando sus terrenos comunales. De ese modo, el estudio de las relaciones de propiedad al interior de las comunidades nativas puede ayudar a dar luces acerca de cómo la población indígena amazónica vive día a día estos procesos, de cómo se organizan y se gobiernan. Además, el estudio de las relaciones de propiedad puede generar procesos de reflexión acerca de qué quieren los indígenas en el futuro y cómo plantean su propio desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

BENDA-BECKMANN, Franz, Keevet BENDA-BECKMANN y
Melanie WIBER

2009 *Changing Properties of Property*. Berghahn Books.

BROWN, M.

1986 *Tsewa's Gift: Magic and Meaning in an Amazonian Society*. Tuscaloosa:
The University of Alabama Press.

BURNEO, Zulema

2007 *Los derechos sobre la tierra en la Comunidad Campesina de Marcopata:
una perspectiva dinámica*. Ginebra: L'Institut de Hautes Études Inter-
nationales et du Développement. Memoria de Maestría.

CHIRIF, Alberto y Pedro GARCÍA

2007 *Marcando territorio: procesos y limitaciones de la titulación de territorios
indígenas en la Amazonía*. Copenhague: IGWIA.

ESPINOSA, Óscar

2012 “¿Salvajes opuestos al progreso?: aproximaciones históricas y antro-
pológicas a las movilizaciones indígenas en la Amazonía peruana”.
Anthropologica 27 (27): 123-168.

FULLER, NORMA

2009 *Relaciones de género en la sociedad awajún*. Lima: CARE Perú.

GALARRETA, Paola

2006 Acceso a la tierra en una comunidad yanesha de la selva central. Lima:
PUCP. Tesis de Licenciatura.

GARCÍA RENDUELES, Manuel

1977 “Modos de producción primitivos: caso jíbaro-aguaruna” Lima: PUCP.
Tesis de Bachillerato en Ciencias Sociales con mención en Antropología.

GREENE, Shane

2009 *Caminos y carretera: acostumbrando la indigeneidad en la selva peruana*.
Lima: IEP.

GUALLART, José María

1997 *La tierra de los cinco ríos*. Lima: PUCP, Instituto Riva Agüero y Fondo Editorial Banco Central de Reserva del Perú.

HENRICH, Joseph

1997 “Market Incorporation, Agricultural Change, and Sustainability among the Machiguenga Indians of the Peruvian Amazon”. *Human Ecology* 25 (2). 319-351.

HUAMÁN, Margarita

2004 “Estrategias productivas y situación de los recursos naturales: estudio de caso de una comunidad indígena de la selva central”. Ponencia presentada en el Sepia X, Lima.

IBC (Instituto del Bien Común)

2012 *Directorio de Comunidades Nativas en el Perú 2012*. Lima: IBC.

Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva. Decreto Ley No 20653 (1974).

Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva. Decreto Ley No 22175 (1978).

MINISTERIO DE CULTURA

2015 “Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios”. Disponible en: <http://bdpi.cultura.gob.pe/lista-de-pueblos-indigenas>.

PERALTA, Percy y Karen KAINER

2008 “Market Integration and Livelihood Systems: A comparative study of Three Ashaninka Villages in the Peruvian Amazon”. *Journal of Sustainable Forestry* 27 (1-2). 145-171.

Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y De Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva'. Decreto Ley No 22175 (1978).

SIVERTS, Henning

1972 *Tribal Survival in the Alto Marañón: The Aguaruna Case*. Copenhagen: IWGIA.

STAVENHAGEN, Rodolfo

- 2006 "Indigenous Peoples: Land, Territory, Autonomy, and Self-Determination". En Roseet, Peter, Raj Patel y Michael Courville. *"Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform"*. New York: LRAN. 208-217.

SURRALLÉS, Alexandre

- 2009 "Entre derecho y realidad: antropología y territorios indígenas amazónicos en un futuro próximo". *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines* 38 (1). 29-45.

WIPIO, Gerardo

- 1981 "The History of Education among the Aguaruna". En Larson, M. y P. Davis (editores). *Bilingual Education: An Experience in Peruvian Amazonia*. Dallas: Summer Institute of Linguistics. 67-82.

TRANSFORMACIONES EN EL GOBIERNO DEL ESPACIO COMUNAL: DECISIONES Y DINÁMICAS POLÍTICAS EN TORNO A LOS USOS DE LA TIERRA Y LA EXTRACCIÓN DE RECURSOS EN EL CASO DE LA COMUNIDAD SAN LUCAS DE COLÁN - PIURA

María Luisa Burneo

Para Bruno Revesz, con cariño y gratitud

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones del espacio rural peruano, con sus características propias, se enmarcan en un proceso mayor de liberalización de la economía a escala mundial. Las dinámicas locales no pueden leerse de forma desarticulada de los efectos de este proceso de intercambios globales (Friedman 1994). En este contexto, los estudios sobre la ruralidad en el Perú tienen un conjunto grueso de preguntas pendientes por debatir: ¿cómo definir los espacios rurales hoy en día?, ¿qué nuevos sentidos –y qué tan pertinentes son– adquieren hoy categorías analíticas como las de economía campesina o propiedad comunal?, ¿qué cambios han ocurrido en el gobierno del espacio rural y qué nuevas formas de organización surgen?, ¿cómo actúan las comunidades campesinas frente al ingreso de diversos actores que se disputan el control del espacio y sus usos? Estas y otras preguntas son las que SEPIA busca abordar en el eje temático en el que se inscribe esta ponencia.

El presente texto busca discutir la manera en que la liberalización de las políticas sobre tierras y acceso a recursos naturales se expresa en un territorio con presencia de organizaciones de gestión colectiva del espacio y con distintos sistemas de tenencia y niveles de apropiación de la tierra, así como las respuestas de estas organizaciones y de los sujetos que las conforman.

En concreto, se analiza la manera en que se transforma la gestión del espacio rural en el caso de territorios de comunidades campesinas en los que se superponen y encuentran distintos usos del suelo y lógicas de ocupación, y en los que el gobierno comunal –como ámbito de gestión colectiva de este espacio– busca mantener su rol como regulador del territorio al mismo tiempo que conciliar un proceso de negociación tanto con actores externos a la comunidad como con los intereses particulares de distintos sectores de comuneros. Con ello, queremos relevar procesos de cambio que no son exclusivos de la costa norte peruana, sino que, aunque con sus particularidades regionales, ocurren en otros territorios rurales en el contexto de la mundialización y el avance de capitales transnacionales.

Para lograr este objetivo analizaremos el caso de una comunidad rural de la costa norte peruana: la Comunidad Campesina San Lucas de Colán, ubicada en la provincia de Paita en el departamento de Piura. Desde hace alrededor de una década, confluyen en este ámbito la industria de producción de etanol, agroexportadores en busca de tierras para nuevos cultivos de exportación y la industria de hidrocarburos, con los usos locales de la tierra que forman parte de una historia de larga data de apropiación del espacio que ha dado forma, a lo largo de décadas, al territorio comunal y a distintas formas de tenencia de la tierra.

Nuestra metodología se basa en una combinación de fuentes de análisis. Por un lado, una amplia revisión bibliográfica referida a la gestión colectiva del espacio, así como sobre la comunidad campesina en el Perú; por otro, estudios de caso al interior de la comunidad campesina basados en un vasto conjunto de entrevistas y observaciones realizadas a lo largo de los últimos cuatro años.

La presente ponencia se divide en tres partes: la primera consiste en una presentación de la problemática del estudio y el contexto histórico del territorio comunal; la segunda analiza los cambios en el gobierno comunal y sus tensiones a raíz de su interacción con diversos agentes privados y estatales; finalmente, se analizan los cambios producidos en el gobierno de espacio a partir del ingreso de la industria extractiva y la negociación con ella.

I. CONTEXTO HISTÓRICO Y POLÍTICO DEL GOBIERNO COMUNAL Y LA GESTIÓN DEL TERRITORIO

En el Perú, la liberalización del mercado de tierras toma su forma en la Constitución de 1993, a partir de la cual las tierras comunales dejan de ser inembargables e inalienables. Se mantienen como imprescriptibles, pero esta condición se anula si la tierra está en “abandono” –figura definida de manera ambigua en la normativa peruana–, en que pasa a manos del Estado. En 1995, con la Ley de Promoción de la Inversión de Actividades Económicas en Territorio Nacional y de Comunidades Campesinas y Nativas (Ley 26505), se establece que las comunidades tienen libre disponibilidad de sus tierras cuando la decisión es tomada en asamblea comunal (Del Castillo 2005, Castillo y Del Castillo 2011), con lo que se abre la posibilidad de un mercado de tierras comunales. La valla para que esta decisión sea válida en asamblea comunal –como dispone la Ley Marco de Comunidades Campesinas y Nativas de 1987– ha sido objeto de modificaciones en distintas normas, hasta el Decreto Legislativo 001-2015-EM, calificado por los expertos como inconstitucional, que busca desplazar a la asamblea de comuneros como instancia de decisión colectiva y limitar la decisión sobre disponibilidad de tierras a los miembros de la directiva comunal. De otro lado, la Constitución elimina el límite de la propiedad de la tierra, con lo que queda abierta la puerta para la concentración de tierras en el país. Estas y otras decenas de reformas preparan el marco jurídico para el acceso a tierras comunales y tierras eriazas de la costa en beneficio de privados. Este es el contexto de la política nacional donde se inscribe nuestro caso de estudio.

1.1. HISTORIA, GOBIERNO COMUNAL Y TENENCIA DE LA TIERRA: ANTECEDENTES PARA ENTENDER LA DISPUTA ACTUAL POR LOS USOS DEL ESPACIO

El territorio de la comunidad campesina San Lucas de Colán actualmente abarca alrededor de cuarenta mil hectáreas, entre las cuales existen áreas

comunales no parceladas¹, así como distintas zonas de posesión individual cultivadas por los comuneros, que en el uso local se autodenominan “pequeños propietarios”². Estas están conformadas por pequeñas parcelas de usufructo familiar y, en su gran mayoría, se trata de tierras irrigadas por los pequeños ramales de los canales que gestiona la comisión de regantes.

En el caso de esta comunidad, al igual que en otras en Piura, las cooperativas conformadas por el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado pasaron a ser conducidas por los trabajadores permanentes de las haciendas, pero fueron inscritas formalmente como propiedad de las grandes comunidades campesinas con derechos territoriales anteriores al avance de las haciendas y a la Reforma Agraria. Dos lógicas distintas de apropiación del espacio y tenencia de la tierra se superponían desde entonces en el ámbito comunal: las pequeñas explotaciones de los comuneros “históricos” en posesión individual y las empresas asociativas cuya producción se orientaba fundamentalmente a la agroexportación³. Se produjo así un nuevo orden en el que se integraron a la vida de la comunidad los trabajadores permanentes de las haciendas que resultaron beneficiarios de la adjudicación –convirtiéndose

1 Los eriazos comunales son áreas de propiedad de la comunidad campesina, en su mayoría, con aptitud agrícola, que están bajo potestad de la institución comunal representada en su junta directiva, y cuyo uso es decidido por esta con la aprobación de la asamblea de comuneros. Volveremos sobre el tema de los eriazos comunales en la siguiente sección.

2 En el Perú, como en otras partes en el mundo (Le Roy 2011), las comunidades rurales, con diversas variantes locales, tienen al interior de su territorio distintas formas y niveles de apropiación de la tierra. En nuestro caso de estudio existe la propiedad comunal no parcelada (como en el caso de algunas zonas de las llamadas tierras eriazas en Piura), las parcelas llamadas de “propiedad familiar” o “individual” (en posesión de comuneros), que han sido, en la mayoría de casos, transmitidas por herencia de generación en generación, y sobre las cuales los comuneros toman decisiones sin pasar por la institución comunal: traspaso a otros comuneros, herencia a los hijos, encargo de la parcela a parientes, etc. La excepción viene con la venta de la parcela, que no está permitida por encontrarse esta en territorio de propiedad de la comunidad. La tensión entre lo familiar y lo comunal, que es parte del universo comunal, adquiere nuevas formas cuando la presión sobre la tierra y las ofertas privadas de compra y arriendo a terceros crecen. Asimismo, cuando esta presión ocurre sobre parcelas que ya han sido tituladas como predios individuales por los programas de titulación de tierras del Estado, que otorgaron títulos individuales, en muchos casos, sin asambleas comunales previas, pasando sobre los derechos comunales.

3 En la comunidad existe la distinción entre comuneros “directos” (o históricos) y los “indirectos” (beneficiarios de la Reforma Agraria).

en comuneros— y se formó la empresa comunal cuya directiva estaba compuesta tanto por los socios cooperativistas como por dirigentes comunales, que en su mayoría eran miembros de las antiguas familias de la comunidad.

Hacia finales de la década de 1980, la empresa comunal se disolvió por problemas de manejo interno, pero también por la influencia de otros factores como la baja de precio del algodón en el mercado internacional. Ese fue un momento en que la comunidad se vio cuestionada frente al conjunto de comuneros. Pocos años después, durante el ajuste estructural del régimen fujimorista, se disolvió el Banco Agrario, principal fuente de financiamiento de los pequeños agricultores de la zona. Esto dejó un importante vacío que fue aprovechado por empresas privadas que, a cambio de semillas e insumos, comprometieron a los productores a venderles su producción a los precios que estas fijasen. Los comuneros señalan que esta conjunción de factores ocasionó lo que ellos llaman “el declive de la comunidad”:

[La comunidad] cae con la desintegración de la comunidad como empresa, en el 87, cuando se empieza a reclamar posesión (individual). Cuando el Banco Agrario se cayó, se terminó. Estábamos ahí todavía debajo del zapato, pero no nos pisoteaban. Se cayó el Banco Agrario, se pararon encima de nosotros. (Fausto Olaya, exdirigente comunal)

Asimismo, y ligado a lo anterior, el debilitamiento de la comunidad y su instancia de deliberación (la Asamblea) guarda relación con la desaparición del sistema de delegados comunales que representaban a los distintos “grupos de comuneros” en las asambleas. Es decir, que el proceso hacia la individualización de la tenencia de la tierra vino de la mano con la disolución del aparato de representación política de la comunidad. Lo que siguió fue el regreso a la participación directa en la Asamblea comunal, pero en un escenario en que las jerarquías al interior de la estructura sociopolítica de la comunidad habían cambiado:

En esa época se instituyó la Asamblea General de Delegados. Había delegados de todas las unidades de producción (de las exhaciendas, que en total eran cinco unidades de producción) y delegados de los comuneros directos (afuera de la hacienda, de los anexos comunales como Puerto Pizarro, La Bocana, San Lucas). Los delegados también estaban en forma proporcional, al igual que los directivos. Eran en total treinta y seis delegados de comuneros directos y treinta y seis delegados de los

asociativos. Después de la parcelación, se quiso mantener el mismo sistema, pero ya no funcionaba porque cada delegado hablaba por sí mismo y no en representación de sus compañeros; ya no se reunían en sus anexos o en sus unidades de producción, y se tuvo que regresar a la Asamblea General. Ya no representativa, sino participativa, con participación de todos. (Sr. Fausto Oyaña, exdirigente comunal)

Las citas anteriores nos ayudan a dibujar el escenario de finales de la década de 1980: la disolución de la empresa comunal y de los grupos campesinos, su parcelación y la progresiva tendencia a una gestión individualizada de los predios. Unos años después, con la aplicación de las reformas neoliberales que eliminaron la protección de la propiedad comunal, el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) encontraría un gobierno comunal con menor capacidad de articulación política y control del espacio, que en tal contexto no tuvo los recursos suficientes para tomar decisiones colectivas sobre las formas de titulación ni para defender la necesidad de un título del conjunto de su territorio⁴.

La comunidad, según el relato de comuneros y antiguos dirigentes, había perdido presencia en la vida productiva de sus miembros. Disueltos los grupos de comuneros excooperativistas, disuelta la empresa comunal, sin un sistema de delegados que represente al comunero de a pie en la Asamblea, fue más sencilla la proliferación de distintas ocupaciones sobre el territorio. Asimismo, resultaba más factible realizar transacciones de tierras vistas como poco legítimas entre los comuneros —como el traspaso de parcelas a “terceros no comuneros”—, dado el menor control tanto político como territorial del gobierno comunal.

4 El PETT tuvo como mandato el saneamiento y titulación de la propiedad rural, incluido el territorio de comunidades campesinas y nativas. En el caso de las comunidades campesinas de la costa, que con el nuevo marco normativo podían optar por la parcelación total de las tierras comunales o por la titulación individual de los predios en posesión de comuneros, el PETT actuó entregando directamente títulos de propiedad individual a los poseedores. Si bien no todos fueron titulados, el programa empadronó a una cantidad importante de comuneros en varias de las comunidades históricas de la zona. Un mayor desarrollo de los problemas de la titulación de tierras en la comunidad se puede encontrar en Burneo 2013.

Hacia el año 2005, capitales privados habían logrado acceder a zonas del territorio comunal utilizando distintos mecanismos de arriendo y compra – tanto en el valle como en las tierras erizas–, que desarrollaremos en la sección siguiente. Entre los inversionistas se encontraban empresarios piuranos, empresas transnacionales de producción de biocombustibles e industrias extractivas de hidrocarburos. Entre los empresarios es posible identificar a algunas de las familias de hacendados que ya se encontraban en la zona antes de la Reforma Agraria y que hoy han logrado acceder a nuevas áreas dentro de la comunidad. Por otro lado, las tierras comunales también son parte de otros procesos como, por ejemplo, la expansión urbana que requiere de áreas para nuevos asentamientos poblacionales⁵. Aunque no es materia de la presente ponencia, este último es un proceso sobre el que hay que llamar la atención, pues muestra una tendencia creciente y también genera presión sobre las tierras comunales.

5 Este es un proceso aún poco estudiado: el requerimiento de terrenos con fines de vivienda que se encuentran dentro de territorio comunal, pero cuya formalización recae en otras entidades, como los gobiernos locales.

II. UNA GESTIÓN COLECTIVA DEL ESPACIO RURAL DISPUTADA: LA COMUNIDAD COMO INSTANCIA DE REGULACIÓN DEL TERRITORIO Y EL INGRESO DE CAPITALES PRIVADOS PARA “PONER LA TIERRA EN VALOR”

Al igual que en otras zonas del país, en la costa de Piura capitales transnacionales han adquirido importantes cantidades de tierra a través de sucesivos gobiernos peruanos que las han vendido y subastado a proyectos privados de inversión como parte de una política estatal de promoción de la inversión privada en tierras eriazas, incluidas las comunales. El discurso oficial que ha acompañado esta política es el de la “puesta en valor de las tierras”, al cual subyace la idea de que existen “tierras vacías” o “tierras ociosas”. Este discurso se materializa en un conjunto de herramientas jurídicas y administrativas –como las normas que regulan el acceso a las llamadas “tierras en abandono”– que facilitan las subastas públicas y denuncios de tierras por parte de privados (Del Castillo 2011).

Pero además, en el caso peruano –y de la costa en particular–, la puesta en valor de las tierras tiene relación sobre todo con una forma de explotación: la agricultura de exportación y la producción de biocombustibles. Al igual que en otras regiones del mundo, en la agricultura de irrigación la “puesta en valor” requiere de enormes recursos técnicos y económicos; de esta forma, la tierra ya no es de “quien la trabaja”, sino “de quien pueda ponerla en valor” (Gruenais 1986: 293-295)⁶. Esta lógica nos desplaza entonces a una dimensión técnica y económica en la que solo algunos actores resultan capaces de ello: los grandes inversionistas. Este desplazamiento, que opera a través de dispositivos discursivos, normativos y de producción de saberes técnicos, coloca a la comunidad en una situación de inestabilidad que reduce su capacidad de gobierno sobre el espacio comunal: buen ejemplo de ello es el caso de la empresa Maple Etanol que desarrollaremos luego, la cual

⁶ Gruenais desarrolla la idea de la “puesta en valor de las tierras” para un conjunto de casos africanos; sin embargo, es relevante y pertinente para discutir el caso de las comunidades de la costa peruana.

compró mil hectáreas de territorio comunal al Estado peruano sin informar ni negociar previamente con la comunidad. A lo anterior se suma el hecho de que la presión generada por la demanda creciente, así como el nuevo valor que adquieren las tierras en el mercado, moviliza intereses y expectativas de distintos sectores de la población comunera. Como veremos más adelante, grupos de comuneros buscan acceder a porciones del bosque seco para luego separarse de la comunidad y arrendar o vender la tierra a los inversionistas.

Todo lo anterior entra en conflicto con el rol que ha jugado históricamente la comunidad. Como se señaló en la sección anterior, en el imaginario de las familias comuneras de la costa norte, el territorio de la comunidad abarca un conjunto de zonas, incluyendo las grandes extensiones de tierras eriazas del bosque seco no parceladas que localmente se nombran como “las tierras de la comunidad”. Sobre estas descansa parte de la legitimidad de la institución comunal con respecto a dos de sus funciones políticas más reconocidas: 1) la decisión sobre el uso de esas tierras y su eventual distribución entre comuneros sin tierras, y 2) la defensa del territorio. Ahora bien, hoy en día la decisión sobre esas tierras ya no se restringe a una posible redistribución entre comuneros para usos agropecuarios, sino que implica nuevos usos potenciales y nuevos actores. Además, ya no se trata de la sola defensa, sino de mantener cierto nivel de control sobre el territorio a la vez que de manejar una diversidad de formas de transacciones de tierras que se desprenden de figuras contractuales y procesos de negociación con capitales privados (Burneo 2013). El gobierno comunal sobre este espacio incorpora, entonces, nuevos elementos de regulación y lógicas de negociación, al mismo tiempo que enfrenta la pérdida progresiva del control de áreas importantes de su territorio.

Este desplazamiento de la comunidad como ente privilegiado de gobierno sobre las áreas comunales tiene efectos importantes sobre la existencia misma de la institución comunal y su legitimidad frente al conjunto de comuneros. Como muestran estudios en diversas partes del mundo, la tierra tiene una función sociopolítica en las comunidades rurales: ni el acceso a ella ni su valoración dependen exclusivamente de factores económicos (Testart 2003, Gruenais 1986, Bartz 1976). Partiendo de esta idea, sostenemos que la permanencia de esta y otras comunidades en tanto instancias de gestión colectiva del espacio está sujeta al reconocimiento de un vínculo privilegiado entre ellas y a la apropiación de un espacio social producido en una historia compartida, con sus reglas de acceso y uso, que da origen al territorio comunal (Burneo 2013: 40-42, Gruenais 1986: 290-291). En ese sentido, su vigencia como gobierno colectivo está ligada a la renovación constante

del reconocimiento de aquel vínculo, que se pone de manifiesto, entre otros casos, cuando agentes externos buscan el acceso a tierras en su territorio (Gruenais 1986: 291). La manera en que se da ese acceso y el rol que la comunidad juega en ese proceso son, por tanto, determinantes. En el caso peruano, en el contexto de las reformas neoliberales, justamente ese vínculo es constantemente cuestionado y debilitado ante el accionar del propio Estado, las empresas y las presiones crecientes sobre la tierra. Pongamos un ejemplo de nuestro estudio de caso para ilustrar esta afirmación.

Como mencionamos anteriormente, en la zona de San Lucas de Colán, las municipalidades distritales —es decir, el Estado peruano a escala territorial local— requieren de tierras para la expansión urbana. La demanda de tierras para este fin se realiza formalmente a la comunidad campesina, reconociendo así su legitimidad para decidir sobre el uso futuro de estas. Las municipalidades suelen pedir entre 100 y 1500 hectáreas para expansión urbana; la comunidad campesina, por lo general, acepta los requerimientos formales y cede estas zonas para viviendas, considerando, además, que buena parte de quienes se asentarán allí son comuneros jóvenes o hijos de comuneros que en el futuro podrían ser comuneros calificados, con voz y voto en la asamblea. Aunque muchas veces las municipalidades ocupan más tierra de la cedida por la comunidad, resulta al menos interesante que el mecanismo de acceso sea una solicitud formal ante la directiva comunal y la decisión sea consultada en asamblea. Opera así, un reconocimiento explícito de las funciones y derechos de la comunidad sobre esas tierras. Como veremos más adelante, no sucede así en el caso de la agroindustria ni de otras inversiones privadas; tampoco en el caso del propio Estado desde el Ejecutivo regional o nacional.

Por otro lado, el reconocimiento del vínculo entre comunidad, comuneros y apropiación del espacio se reproduce a través de las demandas de los propios comuneros: una forma que toman las dinámicas actuales de acceso a la tierra en la comunidad son los pedidos de nuevos procesos de distribución interna. Estos recurren a la institución comunal, a través de la junta directiva, para solicitar un “reparto de tierras” de las zonas eriazas de propiedad comunal en beneficio de los comuneros y comuneras sin tierras. Es decir, se reconoce la vigencia de esta función política de la comunidad, al mismo tiempo que se generan nuevos vínculos (al menos formales) entre la comunidad como institución y estos grupos de comuneros, que luego recibirán los certificados de posesión de las áreas cedidas. Para ello, se requiere de la

aprobación de la asamblea de comuneros, con lo cual este mecanismo de acceso es validado y reconocido en el espacio político de decisión sobre la disponibilidad de tierras comunales⁷. Se crea así una nueva forma de apropiación del espacio de los eriazos comunales que reconfigura el territorio —con nuevas reglas y usos— y renueva el reconocimiento del vínculo privilegiado entre la comunidad y el acceso a la tierra. Sin embargo, el escenario anterior no es blanco y negro: frente a las ofertas de inversionistas privados, algunos comuneros beneficiarios del nuevo reparto empiezan a especular sobre la posibilidad de arrendar o vender esas tierras en un futuro próximo. Todo ello genera mayores tensiones al interior de la comunidad, posiciones divididas y confusión respecto de lo que se puede y no se puede hacer, pero también, sobre lo que *se debe y no se debe* hacer con las tierras. Las citas siguientes expresan estas ambivalencias:

Hoy en día la comunidad ha tomado [vuelto a tomar] más importancia. Quizás porque hoy en día sí se defienden las tierras que han sido vendidas, están en proceso de pelea. [...]. Para eso se es comunero, para defender las tierra y no dejar que vengan empresarios y lo alquilen, y con el tiempo ya ellos se vuelven propietarios. La comunidad es herencia de los antepasados, es una de las más antiguas, como Catacaos, dentro de las demás comunidades. [...] Y así, nosotros seguimos luchando porque hoy en día viene el empresario, te paga, te compra las tierras y ya, después, ¿a dónde van a ir nuestros hijos? Para eso nosotros como comuneros lo defendemos [...] La comunidad es la propietaria de esto. (Gregorio Fiestas, comunero, anexo La Bocana)

Nosotros queremos tierras para trabajarlas, tal vez en un futuro podamos tener crédito del gobierno, y tener agua, si los empresarios tienen, ¿por qué nosotros que somos los dueños del territorio no podemos?

7 En el caso de la Comunidad San Lucas de Colán, cientos de comuneros solicitaron el reparto de tierras que fue aprobado por mayoría en Asamblea General en el año 2011. Se aprobó la cesión de diez hectáreas por cada comunero (con 600 comuneros demandantes), en condición de posesionarios de tierras. Estos fueron advertidos de que estaba prohibido arrendar o vender estas tierras a terceros, bajo pena de ser retirados del padrón de comuneros; asimismo, en caso de no utilizarlas, se estableció que estas deberían ser revertidas a la comunidad. Sobre este tema ver Burneo 2013.

Pero si no, también podemos alquilarlas o venderlas, porque ahora andan comprando tierras.

¿Y la comunidad?

Bueno, ahí viene el problema... ya tal vez habría que romper con la comunidad. (Comunero recién inscrito en el padrón de tierras para el reparto de las zonas altas).

Como vemos, si bien la comunidad continúa siendo la intermediaria reconocida para este tipo de procesos, estos no están libres de ambigüedades y contradicciones. Y es que luego de dos décadas de políticas orientadas a promover la inversión privada en tierras comunales bajo la lógica de la puesta en valor de sus tierras por terceros, el nexo comunidad/espacio/grupo —que está a la base del reconocimiento de su función política de regulación y control territorial— es menos claro entre no pocos grupos de comuneros, en particular los jóvenes. Del lado de los inversionistas privados y del mismo Estado, los mecanismos de acceso a tierras comunales o bien pasan por sobre la comunidad o bien operan de tal forma que reconfiguran (o cuestionan) aún más este nexo. El caso que analizamos brevemente a continuación muestra las tensiones que se exacerban con el ingreso de un actor privado al territorio comunal a través de la intermediación del Estado.

2.1. EL INGRESO DE UNA TRANSNACIONAL COMO PUNTO DE TENSIÓN PARA DEBATIR EL FUTURO DEL ESPACIO COMUNAL

En el año 2006, Maple Etanol presentó al Estado peruano una iniciativa de inversión: transformar el desierto, “poner las tierras en valor”, sembrando caña para etanol a gran escala. Poco tiempo después, a través del Proyecto Especial Chira-Piura (PECHP), el Estado le vendió a la empresa 10 674 hectáreas solicitadas para la siembra de caña de azúcar a un costo de sesenta dólares por hectárea. No es objetivo de esta ponencia entrar en mayor detalle sobre el proceso anterior; lo que nos interesa señalar es que una sección del área adquirida por Maple (mil hectáreas) se superponía con el espacio del territorio comunal. Ello originó un conflicto entre Maple y la comunidad. Esta, cumpliendo su rol de defensa del territorio comunal, reclamó sus derechos de propiedad sobre parte de los lotes vendidos por el Estado. Dado que una vez iniciado el proceso judicial ninguna de las partes puede utilizar las tierras en disputa, Maple

propuso una oferta a la comunidad: arrendarle 224 hectáreas de las mil que están en disputa por un monto global de cien mil soles anuales, mientras dure el proceso. Luego de una larga negociación que lideró el comité *ad hoc* para la negociación con Maple conformado por la comunidad, este logró subir el monto a 350 mil soles. En el documento del acuerdo se estableció lo siguiente: “De manera inmediata y hasta que se resuelva el proceso judicial, se permita a Maple poder continuar con el desarrollo de su proyecto”. Esto es, Maple tiene el acceso y control sobre esas tierras hasta el fallo judicial.

Este es un proceso novedoso para el gobierno comunal: el rol de defensa del territorio se complejiza en un contexto en el que la comunidad requiere negociar nuevas formas de usos del espacio a través de figuras inéditas de transacciones de tierras. La comunidad apela para ello tanto a especialistas externos, como a comuneros reputados que han alcanzado un mayor nivel educativo o que han vivido en la capital (Lima) y han vuelto a la comunidad. El argumento discutido en el comité de tierras conformado por la comunidad es igualmente nuevo: obtener un beneficio monetario por el uso de tierras que no estaban siendo utilizadas (no podrían serlo durante el proceso judicial), pero sin perderlas para siempre. Sin embargo, convencer a la asamblea de comuneros de lo anterior, no resultó tarea sencilla: a pesar de la aprobación con tan solo 32 votos registrados en el acta, se han generado muchas suspicacias entre algunos sectores de comuneros que no confían en que la empresa devolverá las tierras. Todo ello es parte del proceso complejo de reconfiguración del espacio y de una gestión colectiva del mismo que ya no ocurre solo dentro del ámbito de las transacciones comunales⁸.

Lo paradójico de este caso es que mientras el Estado pasó por sobre los derechos de propiedad comunal, vendiendo tierras a la transnacional y desplazando a la comunidad de esta transacción, la empresa optó por iniciar un proceso de negociación con esta última. A pesar de ello, la comunidad se encontró en una encrucijada: era consciente de que si no aceptaba la negociación con Maple, tenía altas probabilidades de perder las tierras en el

8 La asamblea, que presenciamos, se llevó a cabo en agosto de 2012. Se reunieron alrededor de ochenta comuneros hombres y mujeres. La votación a mano alzada dio como resultado treinta y dos votos por la firma del acuerdo y quince en contra (treinta y tres comuneros, más de un tercio de los asistentes, no emitieron su voto); algunos se pararon vociferando frases de desacuerdo y abandonaron la asamblea. Finalmente, se firmó el acta comunal que deja constancia de que el acuerdo fue aprobado por mayoría.

juicio iniciado, ya que esta porción de su territorio no contaba con títulos de propiedad comunal inscritos en registros públicos. Por otro lado, si bien el conflicto colocó a la comunidad en el rol de negociadora frente a Maple, las posturas estuvieron muy divididas y se generaron serios cuestionamientos.

Ante casos como este, así como frente a la presión por el avance de la compra de tierras por parte de empresarios privados a comuneros poseionarios, la comunidad ha intentado desplegar mecanismos de contención, como las advertencias realizadas en asambleas comunales en que señaló que los comuneros que vendieran tierras a terceros serían expulsados del padrón comunal. También ha instado a los comuneros a devolver sus títulos de propiedad individual otorgados por el Estado y a conservar los certificados de posesión otorgados por la comunidad⁹. Ello, sin embargo, ya no parece suficiente en un proceso en el que el nexo comunidad/espacio/grupo ha sufrido una recomposición.

Desde nuestra perspectiva, lo anterior expresa uno de los nudos críticos de los nuevos procesos comunales: ¿sigue siendo reconocida la comunidad como la intermediaria legítima y exclusiva entre la tierra y los comuneros? A manera de hipótesis, hemos planteado que se está operando un cambio profundo en esa relación (Burneo 2013). Al efectuarse ventas irregulares de tierras a empresarios privados, la comunidad deja de ser el nexo privilegiado entre el comunero y la apropiación del espacio comunal. Las decisiones individuales tienen un tono de autorreproche, pero empiezan a ser más numerosas. A ello se suman las transgresiones en que algunos empresarios y el propio Estado incurren al pasar por sobre los derechos de propiedad comunal y sobre la comunidad misma como instancia de decisión respecto de las tierras. Progresivamente, la lógica según la cual a) las transacciones de la tierra de posesión individual se dan solo entre comuneros, y b) las tierras eriazas comunales son ámbito de decisión del gobierno comunal, empieza a quebrarse. Así, se da paso a una lógica individual basada en una relación directa entre los comuneros y la apropiación del espacio a través de múltiples mecanismos que subvierten las lógicas comunales de gobierno y sus instancias de decisión colectiva.

9 Un hecho que complejiza más el asunto son los títulos individuales de propiedad a los que accedieron los comuneros que han construido sus viviendas en tierras eriazas de la comunidad. Ello se dio en una coyuntura sumamente particular: durante un período de dos años, el gobierno aprista transfirió las funciones de titulación de predios rurales a COFOPRI, entidad del Ministerio de Vivienda, que tituló tierras comunales bajo una lógica urbana, entregando títulos de propiedad individual a los comuneros que habitaban la zona.

III. ACCESIBILIDAD, APROPIACIÓN Y DOMINIO DEL ESPACIO: GOBIERNO COMUNAL, EMPRESA EXTRACTIVA Y SUPERPOSICIÓN DE LÓGICAS DE OCUPACIÓN ESPACIAL¹⁰

Desde hace ocho años, la empresa de extracción de petróleo y gas Olympic-Sucursal Perú opera en el lote XIII, que se superpone al espacio de las comunidades San Lucas de Colán y Miramar-Vichayal. Esta es una larga historia de conflicto y negociación –que no nos detendremos a describir aquí–, la cual da origen a la explotación petrolera en tierras comunales eriazas así como de parcelas familiares. La decisión para dar paso a la extracción del subsuelo se tomó en una asamblea irregular tanto por haber sido efectuada por una directiva sin vigencia, como por el hecho de que la decisión fue tomada por una cantidad muy pequeña y poco representativa de comuneros. Más que el proceso de negociación en sí, nos interesa analizar las consecuencias sobre la transformación del espacio rural y su gobierno, que involucra a alrededor de cuatro mil familias comuneras.

La decisión de la mencionada asamblea derivó en la firma de un contrato de servidumbre con la empresa Olympic en que se cedieron derechos de paso y uso de un importante porcentaje del territorio communal. Pero el contrato implicaba no solo una cesión parcial del control de áreas de este, sino también un cambio en el uso del suelo en las zonas elegidas para los pozos (no establecidas previamente), incluidas zonas agrícolas. Estas áreas, sin embargo, no estaban precisadas en el contrato, por lo que la comunidad no cuenta con información clara para disponer libremente del espacio communal no afectado por el contrato durante las siguientes tres o cuatro décadas de extracción.

10 En este acápite se utilizan partes de una subsección del informe de campo que realizamos sobre la negociación entre la empresa petrolera Olympic y la comunidad San Lucas de Colán, en el marco de una investigación financiada por el Instituto de Estudios Peruanos (2012). Para conocer el texto completo –que contiene toda la historia de la negociación y sus implicancias en la comunidad– ver Burneo, M. “Gobierno communal e industria extractiva: poder, estrategias y gestión de recursos: el caso de la Comunidad Campesina San Lucas de Colán” (IEP –Documento de trabajo–, 2016).

Utilizando los términos de David Harvey, podríamos analizar la manera en que este contrato se traduce en prácticas materiales y sociales a través de las cuales los sujetos se relacionan con el espacio, en la medida en que se alteran *la capacidad de accesibilidad y distanciamiento, la apropiación del espacio y su dominio* (1989). En este caso, la capacidad de acceder a un espacio –relacionada con las normas implícitas y prácticas sociales que definen y regulan el acceso a este–, y su apropiación –entendida esta como la manera en que el espacio es ocupado por objetos, actividades [por ejemplo agricultura, extracción, etc.] o grupos sociales–, se constituía al mismo tiempo por la cotidianidad de los comuneros, los acuerdos locales de acceso y tenencia de la tierra y el flujo de relaciones que esto implica. Asimismo, por la apropiación del espacio a través del uso del suelo que supone una de sus principales actividades económicas: la agricultura. Analizaremos estos cambios en la accesibilidad y apropiación del espacio a continuación.

3.1. EL CONTRATO DE SERVIDUMBRE: CONTROL TERRITORIAL Y CAMBIOS EN GOBIERNO DEL ESPACIO

Los términos del contrato, al crear incertidumbre respecto de las zonas donde la empresa puede ejercer los derechos de servidumbre, así como instalar sus locaciones –incluidos los pozos de extracción– debilita la capacidad de acceso, apropiación y reproducción del espacio comunal. Veamos dos ejemplos para ilustrar lo señalado: 1) la *apropiación* del espacio a través de infraestructura, como las líneas de conducción de hidrocarburos que atraviesan kilómetros del territorio de la comunidad, y 2) el control del espacio, como las casetas de vigilancia de la empresa que restringen la *accesibilidad*. Para ello, partiremos de un punto elaborado por la propia directiva de la comunidad en uno de los documentos oficiales que son parte de la memoria oficial de este proceso; luego, volveremos a las citas de los comuneros y comuneras para analizar los efectos no previstos que la nueva espacialidad de la empresa genera en la vida cotidiana.

Durante el proceso liderado por la directiva comunal 2011-2012 con la finalidad de declarar inválido el contrato con Olympic e iniciar un proceso de renegociación, se realizó un recojo de información “con el propósito de atender los reclamos comunales, visitando cada uno de los seis anexos

que conforman la CCSLC¹¹. Uno de los temas que se desprenden de este recojo de información es el siguiente:

Exigir la claridad, justicia y respeto de los acuerdos pactados. Suscribiendo un contrato con cláusulas claras [...] *predefiniendo las coordenadas de los espacios sometidos a la figura de servidumbre y los sometidos a la figura de locación, permitiendo la disponibilidad de los suelos comunales restantes, por la CCSLC*; teniendo como retribución la cancelación de un precio por servidumbre y locación justo y equivalente a la extensión de territorio utilizado, y su valor para la realización de la actividad extractiva, materia de negociación. (Documento oficial de la Comunidad. El subrayado es nuestro).

Este fragmento es fundamental, pues deja en evidencia que uno de los puntos centrales de preocupación de la comunidad y los comuneros es la pérdida de su capacidad de *accesibilidad* y *dominio* del espacio communal. Buscan con este punto la renegociación para “dibujar el espacio de la extracción” sobre el cual saben que existirán dos lógicas de apropiación en disputa a partir de la interacción de dos prácticas y usos del suelo distintos: la actividad agrícola y la extractiva. Se trata de reducir la incertidumbre sobre las reglas del acceso y distanciamiento, apropiación, dominio y, finalmente, producción de este nuevo espacio que se configura en esta interacción.

El primer ejemplo puede ilustrarse a partir de las líneas de conducción de hidrocarburos, o como las llaman los comuneros, los “tubos”, que transportan el crudo y el gas a lo largo del territorio hasta la planta de procesamiento de la empresa. Ello parece algo evidente y fundamental y, sin embargo, no ha sido contemplado en los términos del contrato elaborado por la empresa: esta no brindó a la comunidad el trazado de las zonas por donde estos pasarían, por lo que no hubo ninguna consulta ni participación de la comunidad sobre el tema. El efecto de ello es que los “tubos” atraviesan distintas zonas agrícolas, incluyendo las divisiones y caminos por donde ingresan los comuneros con sus carretas jaladas por caballos hacia sus chacras, lo cual impide su paso normal, alargando el tiempo que deben utilizar para llegar a sus parcelas.

11 Fuente: Informe para proceso de negociación presentado por la comunidad a la Defensoría del Pueblo de Piura, 2012.

Imagen 1

Ductos atravesando territorio de la comunidad campesina



Autora.

La exclusión de la comunidad de la decisión sobre la ruta de los “tubos”, por parte de la empresa, se convirtió en uno de los puntos que esta última observó en uno de los tantos documentos con denuncias y reclamos enviados a distintas instancias estatales, los cuales expresan la tensión generada por una ocupación espacial no regulada ni consensuada, que impone la espacialidad de la empresa sobre los usos locales, y que a la vez, le resta a la comunidad control sobre el espacio.

Otro efecto distinto es la contaminación de tierras agrícolas por las fisuras y rupturas de los ductos, que se han producido en más de una ocasión, así como por derrames ocurridos en las locaciones con pozos. En una resolución del año 2008 (1329-2008-1-OS/GFGN), OSINERGMIN sancionó a la empresa Olympic, puesto que “instalaciones destinadas a la puesta en producción no fueron construidas de conformidad con los compromisos obtenidos en el EIA y por no solicitar el otorgamiento técnico favorable para la instalación de Batería de Producción y para la instalación de patios de tanque”. Esta resolución del organismo fiscalizador dejó en evidencia una serie de irregularidades de Olympic que, si bien están expresadas como faltas ambientales, muestran también que la empresa se apropió del espacio comunal sin que ello

haya sido establecido en sus propios instrumentos de gestión; menos entonces en alguna negociación con la comunidad.

El segundo ejemplo es el de las casetas de control con guardias de seguridad en algunos puntos del territorio de los anexos comunales La Isla y La Bocana. Estas marcas en el espacio, así como los “tubos” o líneas de conducción, son expresión material de la apropiación de un espacio cuya lógica de uso se sobrepone a la de la comunidad. Además, se crean nuevas reglas de accesibilidad: en el caso de los puntos de control, se han establecido tranqueras y vigilantes armados a los cuales la empresa ha atribuido una función de control del tránsito de personas por el espacio de la comunidad sobre el que la empresa ha adquirido derechos a través de la servidumbre. La cita siguiente expresa el sentimiento de un comunero al respecto:

Ya uno no puede pasar por su chacra de noche, los de seguridad de Olympic no los dejan pasar y, a pesar de que los reconocen, los llenan de preguntas sobre qué está haciendo, quién es, etc. [...]. En mi gestión empezaron a poner las garitas, yo le dije al representante legal de Olympic “¿con qué autorización pone usted garitas en mi territorio? Ese acceso que tienen ustedes es una servidumbre de paso nada más.

Imagen 2

Puesto de control de la empresa petrolera



Autora.

[...] Estoy en mi casa. Estoy en mi casa y voy a mi casa. Hice sacar las garitas y no me dijeron nada [luego las volvieron a poner]. (Presidente de la Comunidad para el período 2007-2008).

Además del control en algunos puntos de los caminos que utiliza la empresa para trasladar su maquinaria, existen diversas formas en las que se da la progresiva apropiación del espacio. Entre ellas destaca el caso de lo que sucedió con un grupo de mujeres comuneras que se encontraba realizando un paseo con motivo de una celebración. Ellas intentaban llegar a un lugar conocido por ser el punto de encuentro del río y el mar, cerca de la playa. La cita siguiente resume parte de esta historia:

En marzo hicimos una actividad y quisimos pasar con las mujeres a visitar nuestra zona. Es nuestra zona, o sea nadie se puede venir a apropiar. Quisimos pasar a la ribera del mar para ir a la bocanoma y la desembocadura, pero a nosotras no nos dejaban pasar, siendo nosotras dueñas del territorio, no nos dejaba pasar la Olympic, porque nos puso un montón de obstáculos. (Comunera de CCSLC)

Frente al conjunto de reclamos de este tipo que recibe la directiva comunal, esta introdujo como parte de la agenda para la renegociación una sección titulada “De las medidas de mitigación, control y contingencia”. Uno de los puntos de esta sección plantea lo siguiente: “[la empresa debe] [i]dentificar y presentar a la CCSLC su plan de seguridad y la ubicación de las casetas de vigilancia, estableciendo claramente los criterios de seguridad, *no pudiendo restringirse el tránsito ni los derechos de los pobladores de los centros poblados ubicados en áreas intermedias de la zona de extracción*” (tomado de la propuesta oficial de la CCSLC, Junta Directiva 2011-2012. El subrayado es de la comunidad).

Tanto el planteamiento formal de la comunidad como los fragmentos anteriores de relatos de comuneras y comuneros, nos permiten acercarnos un poco más a las vivencias cotidianas de los sujetos que habitan y convierten en lugares los diferentes ámbitos del territorio comunal. Nos permiten, asimismo, visualizar la forma en que la empresa va trazando un nivel de accesibilidad y distanciamiento, y la manera progresiva en que va apropiándose (ocupando y controlando) ciertas zonas. Estas operaciones de la empresa son un área gris dentro de los términos del contrato de servidumbre; las categorías de derecho de tránsito y locación resultan una abstracción en

términos jurídicos de múltiples dispositivos que tendrán expresión material y social (no previstos) sobre los usos del espacio. Ello genera sensaciones que van desde el desconcierto hasta la indignación entre los comuneros¹².

Por otra parte, se genera la percepción de que la directiva que los representa “no está haciendo lo suficiente”, con lo cual se tensiona más el campo político comunal. Finalmente, el rechazo ante el accionar de Olympic tiene a la base, como uno de sus elementos, la fuerte percepción según la cual el territorio comunal les pertenece en tanto que comuneros y de que tienen, por tanto, el legítimo derecho de transitarlo. El espacio producido por la industria extractiva genera un recorte de su accesibilidad y de la manera de habitar un lugar que no se limita, pues, a los temas productivos. Esta idea de la pertenencia por el hecho de haber nacido en la comunidad y ser comuneros –al margen de si se está o no inscrito en el padrón– refuerza la percepción de que se trata de una forma de apropiación y organización del espacio ilegítima por parte de la empresa.

Ahora bien, la comunidad plantea el punto señalado arriba como central para la renegociación porque, entre otras razones, resulta indispensable para mantener su reconocimiento como la instancia legítima y exclusiva de regulación sobre su territorio y los usos del suelo. Nuevamente, llegamos a la conclusión de que esta figura es más compleja que la sola defensa del mismo: el reto es manejar un conjunto amplio de variables que permitan mantener el control y la regulación sobre su territorio, y al mismo tiempo de lograr un reconocimiento de su rol como nexo privilegiado entre el espacio y su apropiación por parte de determinados sujetos en un nuevo contexto, el de la expansión de los capitales privados como la industria extractiva.

La decisión que se tomó en la asamblea comunal en enero de 2007, cuestionada por el grueso de comuneros y sus dirigentes, implicó entonces una reconfiguración del espacio y de la relación con el mismo: en términos de accesibilidad

12 El caso de Colán, con sus variantes territoriales, nos recuerda otros casos de comunidades campesinas con presencia de empresas de extracción de hidrocarburos, en los que los acuerdos establecidos en convenios o contratos son incumplidos en la práctica. Un ejemplo emblemático es el caso de la Comunidad de Vinchos en Ayacucho y la empresa transportadora del gas de Camisea, cuyo origen se remonta a la década pasada, pero cuyas tensiones se prolongan hasta la actualidad.

por parte de los comuneros, y de apropiación y dominio por parte de estos y del gobierno comunal. Frente a ello la comunidad buscó recuperar parte del control sobre el futuro de su territorio y de las tierras, exigiendo una identificación precisa de los ámbitos sobre los que la empresa ejercerá la servidumbre, así como mayores detalles sobre los objetos y las prácticas a través de los cuales esta los ocupa.

3.2. TRANSFORMACIONES EN LA POLÍTICA Y EN EL ESPACIO COMUNAL: TRANSACCIONES, PETRÓLEO Y CAMBIOS DE USO DEL SUELO

Uno de los cambios centrales en el manejo del espacio comunal es el uso del suelo. La empresa buscaba el acceso a zonas para la perforación de pozos tanto en la zona eriaza como en las zonas bajas conformadas por las parcelas cultivadas de los comuneros. Para ello, se establecieron en el contrato los siguientes pagos a la comunidad campesina y a los posesionarios del terreno:

- U\$ 750 anuales por cada pozo productivo que Olympic mantenga en tierras eriazas comunales.
- U\$ 1000 anuales por cada pozo productivo que Olympic mantenga en tierras agrícolas de la comunidad.

De esta manera se diferenciaban dos ámbitos dentro del espacio comunal con características y usos distintos: las tierras eriazas y agrícolas. Asimismo, ello implicaba la separación de dos niveles distintos de negociación política.

A pesar de que los comuneros tienen un alto nivel de apropiación de sus parcelas, existen normas de uso compartidas localmente que restringen ciertas transacciones. Se reconoce que si bien son “sus tierras”, están dentro de un conjunto más amplio: el espacio constituido por el territorio de la comunidad. En tanto existe este reconocimiento, los comuneros, incluidos aquellos que cuentan con títulos individuales, aceptan que la comunidad tiene cierto nivel de injerencia y decisión cuando se trata de “las tierras”. Así, por ejemplo, en casos de litigios entre comuneros, es esta la que toma la decisión final.

Esta tensión, que ha sido largamente trabajada y estudiada respecto de las comunidades campesinas, toma su propia forma en el contexto extractivo:

si bien el contrato señala que Olympic le paga “a la comunidad campesina”, en realidad, en el caso de las tierras agrícolas, Olympic negocia directamente con los comuneros poseionarios y es a ellos a quienes se les paga el monto por esta contraprestación. Al mismo tiempo, la comunidad debe ser advertida tanto por la empresa como por los comuneros sobre la apertura de un nuevo pozo y esta debe estar de acuerdo con su instalación. Existe, entonces, un doble nivel de decisión: el comunero dueño de la tierra puede decidir si acepta o no ceder su tierra a la empresa por el monto anual pactado, y la comunidad, a nivel territorial, mantiene cierta regulación sobre la ubicación de los pozos. En la práctica, sin embargo, esto resulta más complicado, puesto que no se viene cumpliendo de manera estricta con la figura descrita en todos los casos, ya que la empresa ha optado por abrir más de un pozo en una misma parcela. Ante ello, el equipo técnico de la comunidad intenta hacer seguimiento a estas locaciones y califica como una transgresión e irrespeto de parte de la empresa esta práctica.

Lo que está en discusión, por tanto, tiene que ver al mismo tiempo con los ámbitos donde se ubican los pozos y su regulación, como con la decisión sobre el cambio de uso del suelo. La instalación de pozos petroleros en parcelas de comuneros implica que las tierras destinadas antes a un uso agrícola se convierta en cuadrículas destinadas a la extracción de hidrocarburos. Las parcelas, además, están en medio de zonas agrícolas conformadas por numerosas chacras de otras familias comuneras. Por las características de la zona (el minifundio), las parcelas están muy juntas unas a otras. Es decir, es posible ver una extensión de un cuarto de hectárea con un pozo en operación y junto a ella una chacra cultivada de camote o maíz que será destinada a la alimentación familiar, al intercambio o a la venta en el mercado local. Esto implica, tal como se señala en el mismo estudio de impacto ambiental de la empresa, que cualquier accidente que ocurra en el área donde se ubica el pozo afectará también a las parcelas vecinas. De hecho, esto ya ha sucedido en más de una ocasión y ha generado reclamos que constan en numerosos informes del equipo técnico de la comunidad y denuncias ante la entidad estatal fiscalizadora.

Ocurre, entonces, que la decisión sobre el uso de las tierras en las zonas agrícolas está siendo tomada por individuos (comuneros), pero afecta al conjunto de pequeños agricultores que conforman la comunidad. La concepción de lo que es una zona agrícola “de pequeños” es fundamental para comprender los efectos del cambio de uso del suelo. En la lógica de la empresa, estas se

dividen en cuadrículas, las parcelas son tratadas como puntos en el territorio; bajo esa lógica, estos se negocian individualmente. Pero en un ámbito con una estructura de propiedad de minifundio donde la mayoría de parcelas comprende desde una hectárea hasta 0,25, es necesario cierto nivel de coordinación, empezando por el riego. Así, es necesario coordinar las cantidades de agua, los horarios de riego, el de las compuertas, los productos que se van a sembrar e, inclusive, el uso de pesticidas, puesto que muchas veces las plagas migran de una parcela a otra por la cercanía entre estas. Las zonas, además, llevan nombres que son conocidos localmente por los comuneros, aunque no figuren inscritas como tales en ningún registro.

Las parcelas, entonces, no son necesariamente unidades aisladas, sino que entre todas conforman una zona con una forma de tenencia de la tierra y ciertos acuerdos básicos entre agricultores, aunque estos no estén formalizados. Las zonas de parcelas familiares dentro del territorio comunal, sobre las cuales los comuneros tienen un nivel de apropiación y dominio particular, se han conformado a lo largo de una historia compartida ligada a un uso agrícola del suelo. La negociación por parcelas irrumpe en ese espacio y transforma el uso del suelo formando una especie de islotes en medio de parcelas contiguas que eran parte de un conjunto mayor. Por todo lo anterior, resulta por demás complejo que este cambio en el uso del suelo haya sido decidido de manera individual. En esta línea, las lógicas de apropiación espacial de la empresa –por cuadrículas y números de pozos– lleva a un proceso de negociación que elimina cualquier posibilidad de coordinación y organización entre agricultores; se sostiene en y fomenta decisiones individualizadas y no coordinadas que afectan no solo el uso del suelo, sino un sistema de relaciones previo ligado a él.

Para algunos comuneros, que están en desacuerdo con la perforación de pozos en zonas agrícolas, el hecho de que algunos agricultores hayan aceptado ceder sus parcelas a Olympic es visto como una especie de traición a los demás agricultores y a la comunidad. Además de las fricciones que ello genera y del temor por los precedentes de derrames y accidentes ambientales ya ocurridos en la zona, a los comuneros les resulta sumamente extraño –hasta cierto punto amenazante– tener pozos petroleros como vecinos de sus chacras. Otro punto de tensión es el de aquellos comuneros que terminaron aceptando las locaciones de pozos en sus parcelas, aunque en principio no las desearan, como resultado de estrategias coercitivas de la empresa. Como nos revela la cita siguiente:

No se puede tratar con los verdaderos accionistas [...]. Uno, no conocemos ni quiénes son los dueños de los capitales. Ahí nomás viene un ingeniero, otro ingeniero [...]. Yo me puse reacto a permitir, pero ¿qué pasa? Que estoy en medio y estoy rodeado, dentro de la influencia del impacto ambiental de ese proyecto. Entonces, yo no permitía, porque ahí es el pozo piloto ¡pucha, qué no hacían por perforar ahí! Pero ¿qué pasaba? Yo luchaba, reclamaba. Entonces, este ingeniero me dice “Mogollón, tú estás reclamando, luchando, que no permites tú aquí llevar esta locación. Mira, de allá, hacen una plataforma, le pagan al vecino cualquier cosa, y lo direccionan a ti. Así de simple. Tienes que ceder”. ¡Me lo dijo el ingeniero X! [...]. Y tuve que ceder, pues ¿no? Me dice “Vas a perder tu fuente de trabajo. Y no vas a beneficiarte”. O sea que sí o sí tenía; no me quedaba otra alternativa. (Comunero, expresidente comunal período 1993-1994; miembro de la Asociación de Poceros, conformada en el año 2011. El subrayado es nuestro).

Lo que se observa actualmente en la comunidad es que luego, en el mediano plazo, este tipo de estrategias tiene efectos contraproducentes: existe un número importante de comuneros descontentos con su decisión y con el monto pagado por Olympic.

En suma, la transformación del espacio conformado por las zonas agrícolas, que implica el cambio de usos del suelo por más de tres décadas, afecta a un conjunto de comuneros que perciben que también son afectados sin ser por ello sujetos de compensación alguna y sin haber sido parte de ningún consentimiento ni negociación previos. Por otro lado, en el caso de los eriazos comunales ocupados por pozos en operación, estos se convierten en espacios que no podrán ser utilizados por décadas para ningún otro tipo de proyecto ni usos, posiblemente ligados a procesos de desarrollo o de movilidad de la propia población comunera.

IV. CONCLUSIÓN

A lo largo del texto hemos mostrado los cambios en la gestión colectiva del espacio en el contexto del avance de capitales agroindustriales y de la extracción, y lo que ello implica en la vida de los comuneros y comuneras. Estos cambios se dan tanto en el nivel de las lógicas de apropiación espacial como en el gobierno comunal sobre dicho espacio. Dentro de este, el uso de las tierras ya no es solo el agropecuario ni el que concierne a las viviendas de familias comuneras. Los diversos mecanismos desplegados por las empresas para acceder a tierras producen un espacio en el que las historias, las formas de acción política y los usos del suelo locales se ven desplazados frente a la necesidad de negociar nuevas reglas de acceso y control con agentes externos. En esta nueva historia, cuyo punto de partida podría ubicarse a inicios de los años noventa –pero que es, al mismo tiempo, una continuidad–, la comunidad pugna por redefinir su rol como gobierno y por no perder el control total de un territorio reconocido como suyo. Los usos de la tierra, cada vez más diversos, plantean una serie de retos de especialización e información para adaptarse a los requerimientos de las negociaciones privadas que implican transacciones de tierra que trascienden el ámbito de decisiones comunales y la relación entre comuneros y comunidad –como las transacciones entre empresa petrolera y comuneros poseionarios de parcelas cultivadas–.

La revaloración de los eriazos genera tanto cambios en el gobierno de la comunidad –que asume nuevos pedidos de reparto sabiendo el riesgo que ello conlleva– como sobre los criterios de decisión de los comuneros sobre el futuro sus tierras –que hoy son sujeto de venta–. Así, los repartos de tierra entre comuneros presentan una ambivalencia que es propia de este momento de cambios: entre el reconocimiento de la comunidad como instancia legítima para el acceso a la tierra –revalidando así su función de redistribución interna de recursos– y las expectativas por los futuros usos de ese espacio y sus beneficios económicos. La tensión entre instancia colectiva y familias comuneras adquiere una nueva dimensión en su relación con las grandes corporaciones. El espacio comunal, transformado y disputado, se convierte en uno donde se buscan imponer las lógicas de la gran propiedad (que controlan y privatizan

grandes extensiones antes “disponibles” para uso potencial de futuros comuneros y desplazamientos poblacionales internos) y de la extracción (cuadrículas de pozos en lugar de zonas agrícolas, por ejemplo) sobre la de los usos locales, lo que produce nuevos niveles y reglas de accesibilidad y apropiación (como en el caso de la vigilancia y control espacial de la petrolera).

Las ambivalencias y contradicciones son parte misma de una reconfiguración del espacio rural aún en marcha. Frente a ello, el gobierno de este espacio pasa de ser una gestión colectiva a una gestión mixta, superpuesta y conflictiva. En este espacio, el Estado ha dejado que las nuevas reglas de gobernanza sean negociadas —y, en ocasiones, impuestas— por agentes privados sin establecer ningún tipo de parámetros de regulación. Se trata, pues, de un espacio rural no solo con usos diversos sino, también, con lógicas de ocupación espacial y temporal contrapuestas. La comunidad mantiene parcialmente su rol de gestión sobre el ámbito comunal, pero ya no se trata de un espacio sobre el que se produce un territorio comunal como resultado de una historia de apropiación compartida, sino de una nueva historia en la que la comunidad es un agente controversial, entre otros agentes.

BIBLIOGRAFÍA

BARTHEZ, Alice

- 1976 “Remembrement et valeur de la terre”. En Barthez *et al.* (editores). *Propriété foncière et réorganisation paysanne*. Recueil d'articles). Dijon: Instituto Nacional de Investigación Agronómica.

BEBBINGTON, Anthony

- 2013 *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. Lima: IEP, CEPES y GPC.

BURGA, Manuel y Nelson MANRIQUE

- 1990 “Rasgos fundamentales de la historia agraria peruana, ss. XVI-XX”. En Chirif, Manrique y Quijandría (editores). *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA III*. Lima: SEPIA.

BURNEO, María Luisa

- 2013 “Elementos para volver a pensar lo comunal: nuevas formas de acceso a la tierra y presión sobre el recurso en las comunidades campesinas de Colán y Catacaos”. *Antropológica* No. 31. Lima: PUCP. 15-42.

BURNEO, María Luisa y Alejandra HUAMÁN

- 2013 “Lógicas privadas y lógicas locales, una mirada a la presencia de las industrias extractivas desde las historias comunales”. *Politai, Revista de Ciencia Política* No. 6. Lima: PUCP.

DEL CASTILLO, Laureano, Pedro CASTILLO y Jaime MÁRQUEZ

- 2011 Políticas públicas aplicadas a las comunidades campesinas. Informe de trabajo para Grupo Allpa. Lima: CEPES.

DIEZ, Alejandro

- 1998 *Comunes y haciendas. Procesos de comunalización en la sierra de Piura (siglos XVIII al XX)*. Cusco: CBC y CIPCA.
- 2012 “Gobierno comunal: entre la propiedad y el control territorial. El caso de la Comunidad de Catacaos”. En *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XIV*. Lima: SEPIA.

DURAND, Francisco

- 2013 *Familia Romero: fe, fama, fortuna*. Lima: DESCO.

EGUREN, Fernando

- 2004 “Las políticas agrarias en la última década: una evaluación”. En Fernando Eguren, María Isabel Remy y Patricia Oliart (editores). *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA X*. Lima: SEPIA.

FOUCAULT, Michel

- 2006 *Seguridad, territorio y población. Curso en el Collège de France (1977- 1978)*. Buenos Aires: FCE.

FRIEDMAN, Jonathan

- 1994 *Identidad, cultura y proceso global*. Buenos Aires: Amorrortu.

GRUENNAIS, Marc-Eric

- 1986 “Territoires autochtones et mise en valeur des terres”. En Crousse, E., E. Le Bris, E. Le Roy (compiladores). *Espaces disputés en Afrique Noire. Pratiques foncières locales*. ORSTOM - CNRS. 282-298.

HARVEY, David

- 1998 *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu.

LE ROY, Etienne

- 2011 *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*. Paris: Lextebso.

LEFEBVRE, Henri

- 1972 *La production de l'espace*. París: Anthropos.

MAYER, Enrique.

- 2009 *Cuentos feos de la reforma agraria peruana*. Lima: IEP y CEPES.

MOSSBRUCKER, Harald

- 1990 *La economía campesina y el concepto “comunidad” un enfoque crítico*. Lima: IEP.

PLAZA, Orlando y Marfil FRANCKE

- 1981 *Formas de dominio, economía y comunidades campesinas*. Lima: DESCO.

REMY, María Isabel

- 2013 *Historia de las comunidades indígenas y campesinas del Perú*. Documento de Trabajo No. 202, Serie Sociología y Política. Lima: IEP.

REVESZ, Bruno

2002 "Catacaos: Una comunidad en la modernidad". *Debate Agrario* N°14. 75-105.

TESTART, Alain

2003 "Propriété et non propriété de la terre: l'illusion de la propriété collective archaïque (1ère partie)". *Etudes Rurales* No. 164. 209-242.

URRUTIA, Jaime

2003 "Cambios y permanencias comunales en medio siglo: revisita a un texto olvidado". *Debate Agrario* No. 35. 183-194.

GOBERNANZA Y GESTIÓN COLECTIVA DE LOS RECURSOS MINEROS EN DOS COMUNIDADES NATIVAS DE MADRE DE DIOS

Juan Rodríguez-Castillón

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo trata acerca de la gobernanza de los recursos mineros en dos comunidades nativas de Madre de Dios en que se realizan actividades de extracción minera de oro desde el siglo pasado. Son dos las preguntas que guían el trabajo: ¿qué formas de gobernanza se practican en estas comunidades nativas? y ¿cuáles son las reglas creadas para gestionar colectivamente los recursos mineros?

En la primera parte se presentan las definiciones existentes sobre gobernanza. Planteamos que se la debe comprender como el proceso colectivo de toma de decisiones realizadas al interior de una sociedad, y que un aspecto central de este es la creación de reglas de acceso y uso de los recursos, mineros, en este caso. Luego de presentar a los grupos amazónicos involucrados y describir los frentes económicos en la región de Madre de Dios, explicamos los rasgos de la actividad minera en el grupo arakmbut y específicamente en las comunidades nativas San José de Karene y Puerto Luz, en donde en los años 2011 y 2012 se realizó el trabajo de campo que permitió recabar información a través de la aplicación de técnicas cualitativas. A continuación, la parte medular del trabajo se centra en la gobernanza y la elaboración de reglas sobre el uso de los recursos mineros en ambas comunidades, las mismas que han incorporado reglas del propio Estado, como los pagos de regalías mineras que todo minero no indígena debe realizar para tener el derecho de extraer oro del territorio de las comunidades. En la parte final se describe cómo, en algunos casos, los nativos mineros recurren a sus clanes familiares para influir en la toma de decisiones realizada en el nivel de una asamblea comunal. Por eso planteamos que para entender el proceso de la gobernanza de los recursos naturales en una comunidad nativa se debe comprender el funcionamiento interno de sus clanes.

I. GOBERNANZA Y GESTIÓN COLECTIVA DE RECURSOS EN LA AMAZONÍA

El territorio de la Amazonía peruana es visto como un espacio de extracción de recursos naturales por diferentes actores que van desde el propio Estado y las empresas extractivas, a los colonos, entre otros. La identificación de estos actores, que van desde la escala local a la transnacional, nos lleva a plantear, como primera aproximación, que el gobierno o gobernanza¹ de los territorios amazónicos se da en diferentes escalas territoriales, con la participación de actores tanto públicos como privados. Esta aproximación la tiene Anthony Bebbington cuando habla de la gobernanza ambiental como un “proceso a través de la cual se definen, se regulan y se implementan las reglas que determinan el control de acceso a y uso de los recursos naturales” (Leach, Mearns y Scoones citados por Bebbington s/f: 11). Este proceso de implementación de reglas se daría, según el autor, en espacios y por actores privados, puesto que la legislación nacional del Perú transfiere poder y liderazgo a las empresas privadas (esto en un contexto de neoliberalización).

Una aproximación similar a la de Bebbington es la presentada por Hufty, quien explica la gobernanza como “una clase de hechos sociales [...], se refiere a los procesos colectivos, formales tanto como informales, que determinan en una sociedad cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales en relación a asuntos públicos” (2009: 86). Para Hufty se trata de un concepto generalizable en diferentes escalas territoriales, sean locales o internacionales. En este sentido, se puede definir como un proceso social referido a la toma de decisiones (formales e informales), que se pueden normativizar o reglamentar formalmente, con relación al acceso, uso y gestión de los recursos del territorio.

Hufty presenta un marco analítico que consta de cinco categorías:

1 El término *gobernanza* se asocia comúnmente al de *gobierno*. Según Farinos Dasi (2008), su uso es común en el ámbito de la economía institucional y se la ha definido según las líneas de pensamiento existentes. Según Revesz (2009), su popularización en América Latina fue dada por el Banco Mundial como una norma etiquetada bajo el término de “buena gobernanza”, condición necesaria para la aplicación de los programas del consenso de Washington. Así también fue asociada con las modalidades de gestión política donde las interacciones entre la esfera gubernamental, la empresa y la sociedad civil serían necesarias para mantener una buena gobernanza en un contexto democrático.

[L]os problemas; los actores; los puntos nodales; las normas y/o reglas; y los procesos. Los problemas están en juego. Los actores son individuos o grupos. Su acción colectiva (acuerdos o decisiones) conduce a la formulación de normas (o reglas de juego, o decisiones) que orientan el comportamiento de los actores y son modificadas por la acción colectiva. La acción colectiva resulta de la interacción entre los actores, ya sea conflictiva o cooperativa, de las transacciones, los acuerdos y las decisiones que se toman y de su aplicación. Las interacciones se pueden observar en puntos nodales, espacios físicos o virtuales de interface en donde convergen los problemas, procesos, actores y normas. Los procesos son sucesiones de estados por las cuales pasan la interrelación entre actores, normas y puntos nodales. (Hufty 2009: 88)

Una norma, que representa las reglas del juego y que orienta los comportamientos de los actores, podría ser legal (inscrita en el derecho positivo), formal e informal, o basada en la tradición, y un punto nodal podría ser la asamblea comunal, en donde se toman decisiones. Y es que la asamblea es un espacio de deliberación y negociación que se debe considerar como un aspecto importante para comprender la elaboración de reglas de la gobernanza territorial, tanto en comunidades campesinas como nativas.

En el Perú hay varios trabajos que se refieren al manejo de recursos colectivos, en mayor medida referidos al caso de las comunidades campesinas, y en menor, para el de las nativas. Respecto de las comunidades amazónicas, hay trabajos que resaltan la importancia de los modelos colectivos en relación con el control y manejo de recursos naturales. Por ejemplo, en Pineda *et al.* 2002 se muestra cómo una comunidad nativa crea mecanismos de gestión colectiva de un lago, utilizado tradicionalmente para la pesca, creando reglas para conservarlo y estableciendo sanciones para los pescadores foráneos. Margarita Benavides (2002), por su parte, resalta las formas de gestión de la Cooperativa Forestal Yanesha, en la selva central peruana, en la que participaban como socias las comunidades nativas de este grupo étnico².

2 Si bien la cooperativa benefició a las comunidades yanesha brindando trabajos e ingresos económicos a sus miembros, a la larga se cerró por problemas internos.

Las formas de gestión colectiva de los recursos también se puede ver en las reservas comunales, como la Reserva Comunal Amarakaeri, creada en el año 2002 y ubicada en la región Madre de Dios. Destinada a preservar la biodiversidad de esta región y a frenar el avance de la colonización de territorios ancestrales del grupo harakmbut, su contribución a la mitigación del cambio climático en el Perú es destacada, en la actualidad, por las comunidades nativas beneficiarias de la reserva³.

3 Eso fue lo que destacó la Federación del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) en la COP 20, realizada en Lima en el 2015.

II. GRUPOS ÉTNICOS Y ACTORES DE LA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS MINEROS EN MADRE DE DIOS

Madre de Dios es una región situada al sureste de la Amazonía peruana, caracterizada por su alta diversidad biológica, étnica y económica. Por un lado, en la región existen varios grupos étnicos pertenecientes a cuatro familias lingüísticas distintas. Así, por ejemplo, tenemos a los sonenes, una etnia perteneciente a la familia lingüística takana, ubicados en la parte baja del Madre de Dios; a los matsiguengas y yines, que forman parte de la familia lingüística arawak, en el alto Madre de Dios, algunos dispersos en el Parque Nacional Manu (en el caso de los matsiguengas); a los shipibos, pertenecientes a la familia lingüística pano; a los inkas, cuyo idioma es el kichwa runa, de la familia lingüística quechua, y a los arakmbut, arasaeri y otros, todos hablantes del idioma harakmbut.

Estos grupos étnicos se agrupan en comunidades nativas y se dedican a diversas actividades en la región. Algunos a la recolección de castaña, y otros, como los shipibos, además de la agricultura, tienen a la minería artesanal como actividad generadora de ingresos económicos. Sobre todo se trata de grupos nativos del bajo Madre de Dios, ubicados cerca de la ciudad de Puerto Maldonado, que son menos tradicionales que otros y hasta casi están perdiendo su idioma nativo. La cercanía a la ciudad les permite tener una mayor relación con el mercado urbano regional. Otros grupos, como los matsiguengas del Parque Nacional Manu, han optado por la actividad turística promovida por proyectos financiados por la cooperación internacional (Shepard e Izquierdo 2003). Y otros, como, sobre todo, los pertenecientes a la familia lingüística harakmbut, se dedican a la actividad minera artesanal de modo informal. Según la lista de comunidades nativas del Gobierno Regional de Madre de Dios (2012), en esta región, hasta el año 2012, existían diez comunidades nativas en que se practicaba la actividad minera, entre las que destacaban varias shipibas, inkas y sobre todo comunidades pertenecientes a la familia lingüística harakmbut.

Por otro lado, en la región existen varios actores relacionados con los recursos mineros. Están, por ejemplo, la Federación Minera de Madre de Dios

(FEDEMIN), la Asociación de Pequeños Productores Auríferos de Madre de Dios (APPMAMD), la Federación Nativa de Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD), el Instituto Geológico Minero Metalúrgico (INGEMET), la Dirección Regional de Energía y Minas (DREMH) y algunas ONG y entidades religiosas, como CARITAS. En nuestro estudio, identificamos entre los actores internos a la misma comunidad nativa, cuyos integrantes desarrollan actividades mineras, así como a empresas y/o colonos concesionarios, y a invitados mineros. Mientras que la FENAMAD, la DREMH, el Gobierno Regional de Madre de Dios, entre otros, serían actores externos.

Estos actores ejercen cierta influencia en la gobernanza territorial de la región a través de discursos, lógicas, visiones del territorio, recursos y reglas de uso de los recursos naturales que, en muchos casos, se superponen y entran en conflicto con las lógicas y reglas de las propias comunidades nativas.

• **Actores estatales.** Para el Estado, el territorio amazónico es una fuente de materia prima y de generación de utilidades a través del canon. La Constitución Política del Perú de 1993 señala que los recursos del subsuelo pertenecen al Estado. Sin embargo, estos derechos se superponen a los derechos territoriales de los pueblos amazónicos (Urteaga 2001), puesto que, al tener un derecho supremo sobre los recursos del territorio nacional, el Estado peruano puede otorgar concesiones mineras, forestales y de hidrocarburos en el territorio amazónico.

En la región de Madre de Dios el Estado peruano, además de los forestales, ha concedido lotes petroleros desde el año 1967. En 1996 autorizó al consorcio conformado por Mobil Oil Corporation, Exxon y Elf Aquitaine para explorar y explotar petróleo en los lotes 77 y 78, que abarcaban territorios de varias comunidades nativas, de pueblos indígenas no contactados, de parques nacionales y de lo que es hoy la Reserva Comunal Amarakaeri (Iviche 2003). En el año 2006—como en los demás casos sin consultar a los pueblos indígenas—, concedió a la empresa Hunt Oil el lote 76, el cual se superponía a la Reserva Comunal Amarakaeri (RCA) y a territorios de dieciséis comunidades nativas tituladas de los pueblos yine, matsiguenga y harakmbut. Asimismo hasta antes del año 2010⁴, otorgó varias concesiones mineras, que hasta la fecha tienen

4 En este año, mediante D.U. N° 012-2010 se declaró como zona de exclusión minera a varios territorios de comunidades nativas y a la zona de amortiguamiento de la RCA.

vigencia, en tierras pertenecientes a varias comunidades nativas, como las de San José y Puerto Luz. Todo lo anterior demuestra que el Estado unilateralmente decide y crea reglas sobre el acceso y uso de los recursos naturales en los territorios de las comunidades nativas.

La DREMH, desde la promulgación del decreto N° 29815 en el año 2012, ha venido realizando una serie de capacitaciones a las comunidades nativas sobre el proceso de formalización de la minería en la región. Ese mismo año 2012, el Gobierno Regional de Madre de Dios emitió el Plan de Formalización de la Minería Artesanal en Comunidades Nativas. En este, se propuso que el titular de la concesión minera debía contar con la autorización del dueño del predio para poder operar. Asimismo, a inicios del año 2011 firmó un compromiso –catalogado como histórico– con los “pueblos indígenas”, representados por la FENAMAD⁵, en que se afianzaban las relaciones entre el Gobierno Regional y las comunidades nativas, principalmente a través de la ejecución de obras.

• **Colonos mineros con y sin concesión.** En la comunidad nativa, los actores que ejercen presión, desde hace varios años, respecto de los recursos del territorio de las comunidades nativas estudiadas, son los colonos con y sin concesión minera, en su mayoría inmigrantes del área andina. Muchos de ellos están asociados a Federación Minera de Madre de Dios (FEDEMIN), la cual los representa ante el Estado. Los colonos sin concesión minera son incorporados a la comunidad nativa bajo la condición de invitados, y pagan regalías a la comunidad para poder extraer oro.

• **Comunidades nativas.** Los pueblos indígenas, al estar amparados por la ley nacional y normas internacionales (como el convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas), tienen derechos sobre el territorio y sus recursos superficiales, que tradicionalmente usaban. Muchas veces este reconocimiento es confundido con el derecho al uso de los recursos del subsuelo, de propiedad del Estado.

5 El contenido de este compromiso, entre otras cosas, respondía a pedidos de la Federación al Gobierno Regional de Madre de Dios, como la creación de una Gerencia Regional de los Pueblos Indígenas dentro de este gobierno.

En el año 2012, Puerto Luz firmó un convenio de cooperación con la empresa Hunt Oil, que venía realizando la perforación de ocho pozos exploratorios dentro del lote 76. En el año 2011, San José fue categorizada como centro poblado por el Gobierno Regional de Madre de Dios, con la cual perdía la categoría de comunidad nativa y pasaba a ser administrada por la Municipalidad Distrital de Boca Colorado. La categorización fue anulada, luego, por el mismo Gobierno Regional de Madre de Dios, a solicitud de la CN de San José. La anulación se realizó con el fin de ejecutar obras públicas (Plaza de Armas y servicios de alcantarillado). No obstante, se podría afirmar que más bien se hizo para dar facilidades a los trabajos de las empresas petroleras; en específico a las labores de exploración sísmica de la empresa Hunt Oil, que en el año 2006 adquirió del Estado Peruano el lote 76, el cual abarca gran parte del territorio de la Reserva Comunal Amarakaeri y de los territorios de varias comunidades nativas tituladas, como las de San José y Puerto Luz.

• **Federación Nativa.** Las comunidades nativas son representadas por la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD). En diciembre del año 2012, la FENAMAD, exigió al gobierno, por un lado, la realización de una microzonificación ecológica económica (ZEE) en los territorios de las comunidades nativas que permitiera que se destine el 15% de estos al desarrollo de la actividad minera. Por otro, solicitó un régimen especial de formalización para la regulación de la actividad minera en sus territorios, pidiendo que se los considere como pueblos originarios. Asimismo en el año 2011, firmó un compromiso histórico con el Gobierno Regional de Madre de Dios.

2.1 LAS COMUNIDADES NATIVAS HARAKMBUT Y LA EXTRACCIÓN MINERA

Según Gray (2002a), los harakmbut, conocidos también como amarakeris⁶ (guerreros), están divididos en siete subgrupos étnicos, uno de los cuales es el arakmbut. Además están los wachipaeri, arasaeri, sapiteri, pukirieri, kisanbaeri y toyeri. En la presente investigación nos ocuparemos del grupo arakmbut.

6 *Amarakeri* es una denominación externa, al parecer impuesta por los caucheros que existieron en Madre de Dios. Hace alusión a la condición de guerrero.

Desde tiempos ancestrales, los harakmbut ocupaban el territorio de la parte alta de Madre de Dios. Esto comprendía las tierras y bosques hacia el oeste del río Inambari (actual provincia del Manu), en el río Madre de Dios y sus afluentes izquierdos como Isiriwe (Chilive), Mberohue (Blanco), Karene (Colorado), Pukiri, Caichihue y Huepetuhe. Según la Zonificación Ecológica Económica realizada por el Gobierno Regional de Madre de Dios (2010), por la zona alta de Madre de Dios se han encontrado hachas de piedra junto con hachas de hierro de los incas. Y es que desde tiempos prehispánicos los harakmbut estaban vinculados con otros pueblos. Según Gray (2002a), los incas se contactaron con los harakmbut mediante el intercambio de bienes y utensilios.

Según el mismo autor, en la época colonial, si bien la cabecera del Madre de Dios era importante por su producción de hoja de coca, hubo pocos intentos de penetrarla hasta el siglo XIX, cuando se produjo un ataque devastador por la actividad del caucho, liderada por Carlos Fermín Fitzcarrald y Nicolás Suárez, quienes peleaban por la ruta comercial hacia Iquitos. De este modo, ya en un contexto marcado por la actividad del caucho del siglo XX, varios subgrupos harakmbut, como los toyeri, fueron exterminados por los caucheros, los mismos que realizaban correrías para reunir y esclavizar mano de obra indígena. Este hecho, unido al impacto de enfermedades como la gripe y la viruela, acarrió la severa disminución demográfica de los grupos indígenas de Madre de Dios (Gobierno Regional de Madre de Dios 2010).

A mediados del siglo XX, los harakmbut fueron reducidos a núcleos sociales a través de misiones de la orden religiosa dominica. Según Gray (2002a), los primeros harakmbut contactados por los dominicos fueron los wachipaeri, quienes vivían en la cabecera del Madre de Dios. Debido a este contacto sufrieron muchas enfermedades y, en consecuencia, bajas demográficas. En 1940 los dominicos hicieron contacto con los sapiteri y pukirieri. El grupo arakmbut, al que pertenecen San José de Karene y Puerto Luz, fue contactado en 1950 por el padre dominico José Álvarez, una de las figuras sobresalientes en la evangelización del grupo. Este religioso decidió llevar al grupo arakmbut a la cabecera del Madre de Dios, agrupándolo en la misión de Shintuya, que congregaba a nativos de distintos orígenes étnicos entre los cuales muchas veces se producían conflictos y venganzas a través de brujerías (Gray 2002a). Estos hechos, además de las epidemias y la mortalidad consecuente, hicieron que el grupo harakmbut abandonara la misión de

Shintuya entre 1969 y 1974 (Gray 2002a). Durante este período, formaron cinco comunidades (Shintuya, Puerto Luz, San José de Karene, Barranco Chico y Boca Inambari), reconocidas posteriormente por la Ley de Comunidades Nativas.

Según Moore (2003: 281), desde tiempos incaicos se extraía oro de Madre de Dios, y había una frontera “elástica” entre las poblaciones “no selvícolas” dedicadas a la minería aurífera y las poblaciones harakmbut y ese eja, así como otros grupos de esta parte de la Amazonía peruana. Cuando llegaron los misioneros a Madre de Dios, estos empezaron sus contactos con los nativos amazónicos de la región. En la década del cincuenta, los misioneros dominicos entraron a la cuenca del río Karene y se ganaron la confianza entre los nativos a través del regalo de medicinas occidentales y productos industriales (escopetas, machetes, frazadas de lanas), por los cuales los misioneros les pedían oro y pieles. Fue así, según Moore (*ibid.*), que estos productos industriales se expandieron por toda la zona, y los harakmbut empezaron a lavar oro y extraer pieles de animales para poder obtenerlos.

Según Moore (*ibid.*), a partir de los años setenta y ochenta los indígenas de Madre de Dios, y especialmente los de comunidades nativas arakmbut como San José de Kerene y Boca Inambari, entre otras, empezaron a realizar actividades de minería aurífera. Estas comunidades manejaron, incluso, sus propias áreas de explotación minera. Según Urteaga (2003), esto constituyó una estrategia de los nativos para no perder sus tierras, que el Estado muchas veces concedía a terceras personas. Para esta investigadora, indígenas arakmbut de las comunidades de San José de Karene, Puerto Luz, Boca Inambari, El Pilar, Tres Islas y San Jacinto se habían inscrito, en 1978, en los padrones del entonces llamado Banco Minero. También según Moore (*ibid.*), estos indígenas, en esos años (décadas del setenta y ochenta) emplearon peones procedentes de la zona andina. Andrew Gray (2002), por su parte, menciona que en los ochenta los arakmbut de San José empleaban trabajadores procedentes de la sierra y que en 1991 había veinticinco hombres serranos trabajando para los nativos.

III. LAS COMUNIDADES NATIVAS SAN JOSÉ DE KARENE Y PUERTO LUZ

La comunidades nativas San José de Karene y Puerto Luz, tituladas en el año 1986 con 23 750 y 56 873 hectáreas de territorios, respectivamente, se ubican en áreas contiguas, en el borde derecho del río Karené, distrito de Madre de Dios, provincia de Manu, departamento de Madre de Dios. Ambas están afiliadas a la FENAMAD y al Consejo Harakmbut-Yine-Machiguenka (COHARYIMA). Sus habitantes hablan la lengua harakmbut (“gente”), que pertenece a la familia harakmbut⁷, la cual es una fuente de identidad. La Comunidad Nativa de San José está compuesta por cinco clanes (indsikambo, yaromba, wandigpana, singperi y masenawa), en tanto que Puerto Luz por cuatro (los mismos que en el caso de San José, excepto el masenawa).

En el año 2012, Puerto Luz tenía un aproximado de 365 habitantes, mientras que San José muestra un crecimiento poblacional inestable. En 1993 contaba con 152 habitantes (90 varones y 62 mujeres), con 380 en el año 2005 y con 284 en el 2011 (128 mujeres y 156 hombres)⁸. Ninguna de las dos comunidades contaba con servicios de agua y desagüe, y solo disponían de electricidad gracias a un generador eléctrico comunal.

3.1. ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD MINERA: NATIVOS MINEROS, COLONOS CON Y SIN DERECHO MINERO

Ambas comunidades desarrollan como actividad económica tradicional la pesca; además, de forma temporal la agricultura (yuca, maíz, camote y algunas plantas frutícolas como papaya, plátano y naranjos). La caza se práctica más en Puerto Luz, porque posee bosques más conservados en donde es posi-

7 Base de Datos de Pueblos Indígenas y Originarios del Ministerio de Cultura del Perú (2015).

8 INEI –Censo Estadístico de Centros Poblados 1993–, y conteo propio en colaboración con miembros de la juntas directivas comunales de San José y Puerto Luz, realizado, respectivamente, en mayo de 2011 y agosto de 2012. El dato demográfico de San José del año 2005 se obtiene de Pedro Rey Fernández (2005) “Las comunidades nativas en el Alto Madre de Dios” (Estudios Amazónicos, Año II, N° 3. 13-38).

ble encontrar animales silvestres de caza. En San José, por su parte, la caza es poco practicada porque los bosques están más depredados por la intensidad de la actividad minera.

En ambas comunidades, la extracción minera de oro se desarrolla a pequeña escala y todavía de manera informal (al menos hasta el año 2013) en las riberas de los ríos y en el interior del bosque. Se emplean métodos de extracción semi-mecanizada, que implican el uso de máquinas carancheras y chupaderas⁹ (esto es más visible en San José que en Puerto Luz), aunque también métodos que generan menos impactos ambientales como es el artesanal¹⁰ (a base de carretilla), visible sobre todo en Puerto Luz. Actualmente en San José se desarrolla la actividad minería de forma intensiva, lo que ocasiona daños ambientales como la depredación de los bosques o la contaminación de los ríos y suelos¹¹.

En Puerto Luz son los colonos quienes tienen derechos mineros (petitorios y concesiones mineras) otorgados por el Estado peruano. En San José, algunos nativos y colonos los tienen en el territorio comunal. Pero la practica casi generalizada es que los nativos accedan y usen de manera casi automática los recursos mineros y forestales del territorio, a pesar de que hay un artículo en el Estatuto Comunal en el que se dispone que los nativos deben pedir permiso a la autoridad comunal, en una asamblea, para el uso y extracción de estos recursos. Este artículo no se cumple, pues los nativos acceden a los recursos mineros de acuerdo con su costumbre; esto es, asentándose en una parte disponible del territorio comunal para empezar los trabajos de extracción. Esto mismo hacen cuando van abrir una chacra de cultivo.

9 Estas son máquinas de motor diésel. El primero se utiliza en los ríos y el segundo en el interior del bosque por su capacidad de extracción de material arenoso donde se encuentran las pepitas de oro.

10 El método artesanal no implica la depredación del bosque, puesto que se desarrolla empleando carretillas y palas de forma manual en las orillas de los ríos donde se deposita el material aurífero. El empleo de las carancheras también es para extraer el oro de las orillas de los ríos, y no implica la depredación del bosque. En cambio, por su mayor capacidad de fuerza de succión del material arenoso que cobija el oro, la chupadera se usa solo en el interior del bosque, el cual tiene que ser deforestado para extraer el oro.

11 Sobre la contaminación de los ríos a causa de la minería informal en las cuencas del Tambopata y Malinowski de la región Madre de Dios, véase el trabajo de Arriarán y Gómez (2008).

Desde varios años atrás ambas comunidades han impuesto a los colonos mineros, provenientes en general del área andina, el pago de una regalía minera para que, bajo la modalidad de *invitados*, puedan tener el derecho de extraer oro de sus territorios. Algunos de los colonos desarrollan la actividad minera de forma informal y sin concesión minera; es decir, son *colonos mineros sin concesión*. Hay otros, los *colonos con concesión minera*, que, en teoría, son formales al cumplir legalmente con la obtención de una concesión del Estado; pero que en el fondo son informales, como los propios nativos y los colonos sin concesión, pues hasta hace pocos años atrás no cumplían con las normas ambientales al desarrollar sus actividades en el territorio de San José¹².

En ambas comunidades, la actividad minera es desarrollada por los mismos nativos sin o con derecho minero. En el caso de San José, si bien esta práctica es, en general, de subsistencia para algunas familias nativas, se ha originado una diferenciación social y económica entre los nativos de la comunidad: gracias a la extracción y la venta del oro, algunos nativos disponen de bienes y servicios urbanos (vehículos motorizados, televisión por cable en sus viviendas, artefactos domésticos modernos), o de tiendas y bares, de peones mineros andinos, de derechos mineros, etc. Del mismo modo, se está produciendo una transformación sociocultural en la comunidad al insertarse al mercado, del que depende para abastecerse de productos alimenticios y de bienes industriales.

12 El nuevo plan de formalización minera en comunidades nativas emitido en el año 2012 por el Gobierno Regional de Madre de Dios exige al titular de la concesión elaborar un Instrumento de gestión ambiental correctivo, así como contar con la autorización del dueño del predio para realizar sus actividades, en este caso la autorización de la comunidad nativa.

IV. GOBERNANZA Y USO DE LOS RECURSOS MINEROS

Como hemos señalado, la gobernanza implica la definición colectiva de las reglas respecto de quiénes y bajo qué condiciones pueden acceder al uso de los recursos mineros del territorio. Los nativos de los ámbitos de estudio consideran que solo ellos, en tanto arakmbuts de su respectiva comunidad, tienen el derecho legítimo y autónomo de hacer uso de dichos recursos¹³. Esta posición, respaldada por su Estatuto Comunal y por la Ley de Comunidades Nativas, se puede asociar a las formas de autogobierno de los pueblos indígenas reconocidas por algunos tratados internacionales como la Declaración de Las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que en su artículo N° 4 establece que:

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Las formas de autogobierno van desde las propias instituciones políticas, económicas y culturales hasta los mecanismos de decisión interna respecto de temas que podrían afectarles. El reconocimiento del derecho de autogobierno y de las demás instituciones políticas de los pueblos indígenas es el resultado de sus exigencias. Ellos han argumentado que tienen sus propias formas de gobernarse, aun cuando esto pueda significar un desafío a los gobiernos de un Estado, pues para ellos, sostienen, los gobiernos son prerrogativa del Estado. Según Gray (2002a), esto tiene una historia que se remonta a los tiempos de Aristóteles, que concibió los tipos de gobierno como constitutivos de las ciudades-Estado. Durante la Ilustración, también Locke consideró que el gobierno estaba ligado a la sociedad civil fuera del estado de la naturaleza. Rousseau también ligó el gobierno al Estado. Luego, con el advenimiento

13 De esta manera, en ambos casos el criterio que regula el acceso a y uso de los recursos mineros se basa en un discurso de pertenencia al grupo arakmbut de la comunidad nativa de origen, lo cual implica el uso de un “nosotros” (arakmbut) y paralelamente el de un “otro” no nativo (colono minero).

del evolucionismo en el siglo XIX, se incluye el gobierno en el sistema evolucionista. Morgan titula “Surgimiento de la idea de gobierno” la parte II de su *Sociedad Antigua*; en ella presenta el desarrollo del gobierno en una línea de evolución social de la *gens*. Más adelante, Mair (2001), al hablar sobre el gobierno primitivo, distingue entre “gobierno mínimo” y “gobierno difuso”. Para ella, la función del gobierno es proteger a los miembros de la comunidad política contra la falta de legalidad interna y frente a los enemigos externos, y tomar decisiones a nombre de la comunidad en materias que les conciernen a todos y en las cuales tienen que actuar unidos. El “gobierno mínimo” se basa en las prácticas consuetudinarias y está presente, para Mair, en sociedades con poca o ninguna manifestación de gobierno. El “gobierno difuso” estaría más bien en aquellas comunidades donde los consejos toman decisiones, con incorporación de elementos del mundo no indígena.

Esta comprensión amplia de gobierno en sociedades indígenas se acerca, para Gray (2002a), a la noción de *gobernanza*. Es por eso que cuando habla de *gobernanza arakmbut*, considera los aportes de Mair, e indistintamente utiliza los términos *gobernanza* y *gobierno*. Según Gray (*ibid.*), “dos sistemas políticos” coexistían entre los arakmbut. Uno estaba ligado al “gobierno mínimo” y era informal, pues se basaba en decisiones tomadas en ámbitos informales como encuentros realizados en las chacras, viviendas o bosques. El otro se puede asociar al “gobierno difuso”: era formal, operaba bajo la Ley de Comunidades Nativas y estaba conformado por una junta directiva comunal.

El primer nivel de gobierno, mediante un proceso de toma de decisiones, resolvía asuntos internos de la comunidad, como dónde sembrar o extraer oro y conflictos entre familias. Tales decisiones se iniciaban en conversaciones y a través de acuerdos informales entre los nativos. Estos se daban en las chacras y en zonas de extracción minera. Luego, lo acordado o planteado se familiarizaba en el resto de nativos de la comunidad. Así, se iban formando y transmitiendo ideas y opiniones. Luego, una persona influyente de la comunidad iba sondeando las opiniones de los nativos y, después, daba forma a una opinión que reflejaba los deseos de todos ellos.

Por su parte, el segundo nivel de gobierno, el “difuso” según Gray (*ibid.*), resolvía asuntos externos de la comunidad, como los vinculados con la colonización e invasión del territorio, así como todo lo referido a las relaciones de la comunidad con el Estado. Si bien era formal en cuanto a las decisiones, pues

lo acordado se transcribía en un libro de actas de la comunidad, necesitaba de los espacios informales para llegar a formar una opinión. Esto hacía que “la reunión formal constituya la ratificación o formalización de opiniones que han ido surgiendo en las semanas o en los meses anteriores” (Gray 2002a: 280).

Otra diferencia entre ambas formas de gobierno radicaba en que mientras en el “mínimo” la influencia de los ancianos y chamanes era relevante para llegar a una decisión colectiva, en el “gobierno difuso”, basado en la Ley de Comunidades Nativas y en el órgano comunal, el líder o el jefe comunal era quien representaba a la comunidad ante el Estado o ante el mundo *no indígena*. Aquí, según Gray (2002a), estos líderes, que eran jóvenes con educación secundaria, no tenían mucha influencia, prestigio y autoridad frente a los mayores de la comunidad, quienes no cooperaban con ellos.

Las dos formas de gobierno o gobernanza son complementarias en la actualidad, pues una precede a la otra. Sin embargo, parece haber ciertos cambios en lo que respecta al “gobierno mínimo”, como, entre lo más importante, la ausencia de los chamanes o visionarios, ya desaparecidos. En el pasado, estos tenían una influencia en el resto de los nativos por sus visiones producto del ayahuasca, gracias a las cuales los podían aconsejar. Los encuentros informales en espacios específicos del territorio siguen siendo un prerrequisito para debatir y madurar una idea o decisión que luego se formaliza en un encuentro formal (asamblea), por lo que detrás de toda decisión formal y colectiva hay que reconocer todo un proceso: primero, una decisión o regla que llega a ser colectiva y tiene su autoría en un individuo, familia o clan. Así, pues, una familia o un clan tienen mucho que ver con el surgimiento de una propuesta que luego llegará a ser colectiva y será, finalmente, aprobada a nivel formal (asamblea comunal). Esto lo explicaremos más adelante.

4.1 DEFINIENDO LAS REGLAS DE LA GOBERNANZA Y LA INCORPORACIÓN DEL COLONO INVITADO

Hemos mencionado que tanto en San José y Puerto Luz, como en otras comunidades nativas, los colonos mineros están presentes. Por su misma condición de foráneos sin concesión minera, no tienen ningún derecho de usar los recursos mineros de las comunidades. No obstante, han sido incorporados bajo la modalidad de *invitados*, por lo cual primero deben pagar determinada cantidad de regalías mineras al *nativo* y después a la junta directiva de la

comunidad. De esta manera, los colonos mineros dejan de ser invasores y adquieren el estatus de *invitados mineros* de la comunidad nativa.

Los invitados, como se señaló, no solo están presentes en las comunidades nativas de San José y Puerto Luz, sino también en otras como Barranco Chico, Arazaeri (ambas harkmbut), El Pilar y Tres Islas (ambas shipibas), todas vinculadas a la actividad minera. Además están presentes en la cuenca del Malinowski y en algunas asociaciones de agricultores del distrito de Inambari. Aquí son los mismos socios posesionarios de los predios agrícolas los que los invitan, para que trabajen en sus predios, a cambio de regalías mineras (Pachas 2013).

En el caso de San José, la incorporación de los *invitados* se remonta al año 1996, cuando un primer nativo (y después otro) decidió *negociar* con un colono ya asentado en una parte del área comunal, para que desarrolle actividades mineras en calidad de *invitado* en los límites de la comunidad. En el caso de Puerto Luz, los invitados son incorporados desde el año 2002 por sugerencia de los nativos de San José. Antes de este año, trabajaban en calidad de invasores en la zona denominada La Cumbre, cerca al límite de Puerto Luz, donde extraían entre 100 y 300 gramos de oro en un trabajo de veinticuatro horas. Esto demostraba que era una zona abundante en recursos mineros.

Desde 1996 en San José y desde el 2002 en Puerto Luz, el procedimiento consistía en que los colonos sin concesión minera trabajaran, como *invitados* de algún nativo, en alguna parte del territorio comunal, debiendo pagar un “alce” de oro semanal; es decir, de una semana de extracción, un día de producción le correspondía al nativo¹⁴. La negociación desarrollada a nivel individual entre nativo e *invitado* todavía se realiza en ambas comunidades; sin embargo, desde aproximadamente fines del año 2005 se habla de *regalía minera*, que el *invitado* paga primero al nativo y después a la comunidad.

La incorporación a la comunidad se estableció para que se negocie con los colonos mineros. El objetivo era frenar los engaños sufridos por los nativos por

14 Para el año 2012 el “alce” era de 5 a 7 gramos de oro en el caso de Puerto Luz y de 10 a 15 gramos de oro en San José. Esta última cifra era inferior a la de los años noventa, cuando los nativos de San José percibían semanalmente entre 60 y 150 gramos de oro por este concepto.

parte de los *invitados* y, a la vez, generar fondos económicos comunales a partir de las regalías mineras que la comunidad percibiría. De este modo, las comunidades representadas por sus juntas directivas, negocian con los colonos para, con la evaluación y la aprobación de todos los nativos, ingresar a trabajar en sus territorios como *invitados*. Los nativos de San José acuerdan, por ejemplo, que el *invitado* pague una regalía minera mensual de 30 gramos de oro a la comunidad, brinde un *alce* de extracción minera a un nativo y 10 gramos de oro semanal a un nativo anciano; además debe cumplir ciertos deberes comunales (faenas) y, en ciertas ocasiones —como en fechas festivas o en momentos en que la comunidad ejecute una obra comunal—, brindar apoyo económico a la comunidad. En el año 2012, por ejemplo, para construir la carretera desde el puerto fluvial al núcleo comunal, los mineros *invitados* aportaron varios bidones de combustible por pedido de la junta directiva de la comunidad. Esto implica que los invitados participan de la dinámica social del lugar.

En un primer momento, la incorporación de los colonos mineros en calidad de *invitados* se hizo para frenar el avance de las invasiones de colonos cada vez más cercanas al poblado central de la comunidad de San José, y para regular las tensiones y los conflictos entre colonos y nativos, que venían dándose desde el año 1980. Es decir, frente al hecho de que muchos colonos mineros ya ocupaban el territorio comunal, sin que, en muchos casos, los nativos pudieran sacarlos, estos decidieron negociar con ellos, incorporándolos como *invitados*.

En la década de 1980, muchos territorios de las comunidades nativas arakmbut de Madre de Dios estaban siendo invadidos. Muchos colonos andinos llegaron a Madre de Dios¹⁵ para ocupar los territorios de estas comunidades (los de San José, por ejemplo), con lo que se producían conflictos entre los colonos y la comunidad que aún perduran. Uno de los episodios que más recuerdan los nativos de San José es el enfrentamiento entre la comunidad y el colono Jaime Sumalave, que ingresó en 1985, sin consentimiento de esta, al lugar conocido como Boca Pukiri, para desarrollar actividades mineras. El resultado fue que muchos nativos resultaron, además de agredidos, denunciados

15 Provenientes de zonas de la sierra sur peruana, como Cusco, Apurímac, Ayacucho y Puno. Ante la escasez de tierras en sus lugares de origen, emigraron a Madre de Dios, desde el año 1980, e incluso desde antes. Ver más en Glave y Pinedo 1997 y Chicchón 1997.

por defender su territorio. En 1986, un colono conocido como Pinto amenazó ocasionalmente a los arakmbut de San José por —según él— invadir su área de explotación minera ubicada en el río Pukiri, área que tradicionalmente pertenecía a aquellos. Cuando los nativos se quejaron por esto, los hijos de Pinto los amenazaron de muerte. A fines de ese año, un nativo fue baleado por uno de ellos después de una pelea en la orilla del río.

Sucesos e invasiones como los descritos anteriormente continuaron hasta las décadas de 1990 y el 2000. En este año, por ejemplo, se desató un conflicto entre la comunidad de San José y un concesionario minero que realizaba actividades de extracción en el territorio comunal sin la autorización respectiva, pero que contaba con una concesión otorgada por el Estado. Este caso demuestra que el conflicto entre los nativos y los colonos no había desaparecido a pesar de la existencia del mecanismo de negociación mencionado, que no funcionaba cuando el colono tenía la concesión minera y el permiso del Estado. Al contar con la licencia estatal, los colonos mineros no pedían permiso a la comunidad (ni mucho menos contribuían con la respectiva regalía minera), lo que le quitaba (a la comunidad) poder de decisión y autoridad. Esto obligaba a llegar a otro tipo de arreglos.

La Comunidad Nativa San José de Karene les exigió que contribuyeran con su desarrollo (esto bien podría enmarcarse en la responsabilidad social que tienen las empresas mineras con las poblaciones campesinas andinas). Amparándose en el “Plan regional de formalización en derechos mineros otorgados en territorios de Comunidades Nativas antes de la entrada en vigencia del D.U.N° 012-2010” (dado por el Gobierno Regional de Madre de Dios en el 2012), en el que se exige al titular de una concesión minera tener la autorización del dueño del predio (en este caso, la comunidad nativa) para realizar sus actividades, los nativos de San José de Karene acordaron que los concesionarios mineros cumplieran ciertos pedidos de la comunidad como requisito para poder trabajar y extraer oro de sus territorio. Los pedidos incluyeron el aporte en donaciones y la contribución al desarrollo de la comunidad a través del apoyo a la ejecución de obras de infraestructura. En el año 2012, por ejemplo, la Junta Directiva de San José venía estableciendo algunos acuerdos con los concesionarios mineros para que estos apoyen económicamente a la apertura de la carretera que va de San José al Centro Poblado Delta 1, principal centro de abastos de bienes y servicios. También se solicitó un apoyo anual en la remodelación de la escuela y en la realización de la fiesta de aniversario de la comunidad.

4.2. INCORPORANDO REGLAS DEL ESTADO: LA REGALÍA MINERA.

“La regalía minera es la contraprestación económica que el Estado exige a los titulares de la actividad minera como recurso derivado de la explotación de los recursos minerales” (Ley de Regalías Mineras, 2004) en territorios de comunidades campesinas o nativas o en donde se desarrolle dicha actividad. Esta ley, creada respecto de las empresas mineras, ha sido incorporada y adaptada a su propia realidad por algunas comunidades nativas de Madre de Dios en donde se desarrollan actividades de este tipo. Se habla de “regalía minera” en las comunidades de Arasaire, El Pilar y Tres Islas, en donde se ha establecido que el 10% de la producción semanal de oro que los *invitados* alcancen debe ser entregado a la comunidad respectiva. En San José, los *invitados* deben aportar mensualmente 30 gramos de oro, y en Puerto Luz, un *alce* de oro mensual.

Como se ha mencionado, la incorporación de *invitados mineros* se inicia en los años 1996 y 2002, respectivamente, en San José y en Puerto Luz. Después de que estas comunidades decidieron incorporarlos, los *invitados* pagan primero un *alce* o una *lavada de oro* a la comunidad. Estos términos se pueden encontrar en los libros de actas de la Comunidad Nativa San José y los mismos nativos, sobre todo de Puerto Luz, todavía siguen hablando del *alce de oro* que los *invitados* tienen que darles. El uso del concepto de *regalía minera* es reciente en ambas comunidades. Según algunos de sus exdirectivos, San José lo incorpora entre fines del año 2005 y principios del 2006; y en Puerto Luz, la Junta Directiva de la comunidad hace uso del término aproximadamente entre el 2009 y el 2010. Se trata, entonces, de un término nuevo, cuyos usos y aplicaciones han sido parcialmente exitosos dentro de las comunidades. Sobre todo en San José se ha logrado recaudar fondos comunales a partir de las regalías mineras, aunque siempre los nativos han cuestionado la malversación de estos fondos, cometida supuestamente por algunos exdirectivos y presidentes comunales.

El uso de los *alces de oro* y, después, de las regalías mineras percibidas por los nativos es diferente en ambas comunidades. En el caso de Puerto Luz, algunos nativos los malgastaron en la compra de cervezas y en los *nigh clubs* de los centros poblados cercanos a la comunidad, tal como se recoge en este testimonio:

Los nativos de aquí se sentían ricos con sus regalías, algunos compraban bastante cerveza, paraban en cantina nomás..., paraban en Sagitario¹⁶. (Nativo de Puerto Luz)

Otros, si bien compraron con los ingresos por la venta del oro sus primeras máquinas minichupaderas, fracasaron por no saber administrar los recursos y malgastar el dinero generado por estas máquinas en la compra de cervezas. Un tercer grupo de nativos fueron, más bien, víctimas de engaños por parte de los *invitados* y no pudieron acumular medios económicos para la compra de máquinas de extracción minera. Por ejemplo, si los invitados mineros sacaban 100 gramos de oro durante 24 horas de trabajo, restando el 25% como pago a sus trabajadores, tenían que conceder al nativo, por concepto de *alce*, 75 gramos. No obstante, solo les daban entre 10 y 15 gramos de oro.

Es por estas razones que actualmente en Puerto Luz son solo cinco nativos los que adquirieron, hace dos años, sus primeras máquinas minichupaderas de 20 caballos de fuerza, que no tienen la misma capacidad de extracción que las máquinas chupaderas de 180 caballos empleadas en San José. Es una práctica mayoritaria que los nativos empleen y dispongan de carretillas para la extracción del oro fluvial, lo que no ha permitido que un sector importante de ellos acumule medios económicos. En el caso de San José, también algunos nativos han malgastado sus primeros *alces de oro* en la compra de cervezas, pero muchos los invirtieron en la compra de sus máquinas carancheras y chupaderas para la extracción del oro.

4.3. SANCIONES PARA LOS TRANSGRESORES DE LAS REGLAS

Las comunidades estudiadas han impuesto sanciones para los *invitados* que incumplen la regla de pagar las *regalías mineras* a la comunidad y a un nativo. Las sanciones incluyen fundamentalmente el decomiso de sus máquinas de extracción y, en algunos casos, la expulsión definitiva de la comunidad. Si los

16 Sagitario es un night club del centro poblado Delta 1, ubicado cerca a la comunidad de Puerto Luz. Muchos nativos recuerdan arrepentidos que malgastaban su plata no solo en los night club de los centros poblados del distrito, sino en los de ciudades como Arequipa. En muchos de estos locales y bares los nativos se encuentran con mujeres colonas, de las que llegan muchas veces a enamorarse.

invitados cumplen con pagar la regalía minera, les serán devuelta sus máquinas; si no, la comunidad dispone qué hacer con ellas.

Sin embargo, no hay una sanción efectiva para aquellos nativos que transgreden las normas y acuerdos tomados en una asamblea comunal. Si bien el estatuto de la comunidad de San José expresa que hay castigos leves y otros drásticos, como la expulsión definitiva de la comunidad —no solo de la de San José sino de todas las de Arakmbut— para todo aquel nativo que transgrede un acuerdo comunal o incorpore a invitados colonos a la comunidad, en la práctica estas sanciones no cumplen. De ahí que haya una contradicción entre la decisión colectiva tomada y lo que se hace en la práctica. La junta directiva comunal, además, no puede hacer mucho para regular estas transgresiones ni mucho menos emplear la coacción contra los nativos involucrados en ellas, pues esto implicaría un conflicto entre pares, con lo que se generaría un clima de tensión social al interior de la comunidad que podría llevarla a su desintegración.

Entonces, para mantener la unidad y evitar los conflictos¹⁷, la junta directiva redistribuye las *regalías mineras* entre todos los nativos, ejecutando obras públicas (como la construcción de una carretera, por ejemplo) o en celebraciones comunales. De esta manera, los que no tienen máquinas de extracción minera se benefician indirectamente del aporte de los invitados.

4.4. PARADOJAS EN LA TOMA DE DECISIONES DE LA CN SAN JOSÉ DE KARENE

En San José se pueden notar ciertas contradicciones e inconsistencias entre lo que se acuerda en los espacios de la gobernanza y lo que se hace en la vida cotidiana. Ciertos acuerdos comunales terminan siendo incumplidos dentro de la comunidad. En varias reuniones internas se ha acordado no aceptar el ingreso y el trabajo de los *invitados mineros* dentro del territorio de la comunidad. Incluso a veces se ha concertado tomar medidas coactivas, como la de expulsar y decomisar las máquinas y herramientas de los *invitados*.

17 En los casos de conflictos leves, por ejemplo entre familias, la junta directiva interviene para resolverlos. Cuando los conflictos se agravan, interviene la FENAMAD.

En una reunión del año 2007, por ejemplo, los nativos, aprobaron el “retiro” definitivo de los “mineros” o *invitados* colonos que estaban extrayendo oro dentro de la comunidad; a la vez, acordaron no aceptarlos “definitivamente” en la comunidad. Estas decisiones y acuerdos aparentemente unánimes no se llevaron a la práctica, pues al siguiente año seguía habiendo invitados en la comunidad. Entonces, en una reunión comunal se acordó que los *invitados* aporten determinadas cantidades de oro como pago de *regalía minera* a la comunidad. Reingresando los invitados a extraer oro en el territorio de San José, muchas veces incumplían con el pago de sus regalías mineras. Es por ello que en el año 2008, en una asamblea comunal, la junta directiva les exige el cumplimiento de este pago. Al final, parece que los invitados hicieron caso omiso de esta solicitud y a su propio compromiso de pagar las regalías, pues a fines del año 2008, en el libro de actas de la comunidad se menciona que en una asamblea se tomó la decisión de desalojarlos. En otra asamblea, esta del 2009, los nativos de San José acordaron, por un lado, no aceptar “definitivamente” la presencia ni el trabajo de los *invitados mineros* dentro del territorio y, por otro, que la extracción del mineral sea realizado por los mismos nativos y/o comuneros:

Ya no se aceptarán invitados para el trabajo minero, ya que este se realizará solo por los comuneros. (Libro de Actas de la Comunidad Nativa de San José, 2009: 66)

En esta misma reunión se estableció que todos los nativos extraigan oro de manera igualitaria:

Se llega al acuerdo que todos los comuneros solo trabajen con una tolva y una sola máquina. (*Ibid.*: 66)

Luego, en el 2010, se permitió nuevamente el ingreso de los invitados mineros. Según el libro de actas de este año, la comunidad aprueba que haya tres invitados en su territorio. Como se puede observar, los acuerdos tomados en la comunidad no se acatan y además hay una cierta inestabilidad con relación a la toma de decisiones: se define no permitir el ingreso de los *invitados*, y al año siguiente se hace caso omiso de este acuerdo.

Es importante preguntarse por qué hay tantas contradicciones en la toma de decisiones dentro de la comunidad de San José. Se pueden dar respuestas desde diversos ángulos. Una es que lo paradójico del comportamiento referido obedece a racionalidades y estrategias de la propia comunidad nativa.

De acuerdo con esto, el objetivo sería adaptarse al contexto socioeconómico temporal de acuerdo con los requerimientos y necesidades sociales y económicas. Por un lado, decidir expulsar definitivamente a los invitados mineros puede ser una estrategia para presionarlos a que cumplan con sus obligaciones de pago. Por otro, reincorporarlos puede obedecer a una necesidad económica de la misma comunidad, pues las regalías mineras aportadas por los invitados se destinan al fondo económico de la comunidad y son empleadas para cubrir ciertos gastos realizados por la junta directiva.

Una segunda explicación puede estar ligada a la débil institucionalidad de la comunidad nativa. Como es conocido, la idea de “comunidad” en la Amazonía peruana es un concepto importado de las comunidades campesinas andinas; lo que primaba como organización social en la Amazonía, al menos hasta antes de los primeros contactos con los misioneros, eran los clanes y unidades familiares extensas. Hasta ahora muchos grupos amazónicos todavía se organizan socialmente, trabajan y toman decisiones a partir de los clanes. Entonces, es de esperarse que en varias comunidades nativas las decisiones aparentemente comunales correspondan en realidad a la decisión de un clan y sean, por lo tanto, incumplidas por otros clanes, o que algunos de estos promuevan la anulación de una decisión comunal y su reemplazo por otra.

Nuestra explicación a la pregunta planteada se enmarca, en cierto modo, en esta segunda interpretación. Para ser más específicos, podemos añadir que lo paradójico en la toma de decisiones dentro de la comunidad de San José obedece a la propia diferenciación socioeconómica interna, entre los clanes o familias que tienen máquinas de extracción minera y los que no las tienen, o entre pequeños y grandes mineros. Las familias y clanes que no poseen medios de producción minera, e incluso los pequeños mineros artesanales, van a desear y permitir el ingreso de invitados a la comunidad, pues así recibirían de ellos determinado porcentaje de gramos de oro de su trabajo de extracción minera. De ahí que ellos promuevan que la asamblea comunal acuerde la incorporación de los *invitados*. En este grupo se podría incluir al clan Masenawa y al Singperi, que en la actualidad están compuestos por pocos integrantes, en su mayoría de tercera edad.

Por su parte, las familias o clanes cuyos integrantes tienen más medios de extracción minera y que, por ello, se pueden calificar como “grandes mineros”, suelen oponerse a la incorporación de los invitados, pues serían sus competidores directos en la extracción del oro dentro de la comunidad.

En varios acuerdos internos, según los libros de actas de la comunidad (años 2008 y 2012, por ejemplo), determinado clan y los grandes mineros se oponían al ingreso de los invitados. Incluso, en el año 2008, el mismo presidente comunal, que también era un gran minero en ese entonces, se oponía al ingreso. En el libro de actas de ese año se lee:

El presidente manifiesta al respecto de los invitados que están trabajando dentro del área comunal, que se retiren pronto. (Libro de Actas de la Comunidad Nativa San José de Karene, 2008: 33)

Es preciso señalar, al respecto, que en los años mencionados (2007, 2008 y 2009) los que estaban en contra de los invitados mineros eran los del clan Wandinpana y otros cuyos miembros eran grandes nativos mineros en San José. Algunos de los miembros del clan Wandinpana, específicamente la familia de iniciales IES (compuesta por nueve hermanos), han ocupado el cargo de presidente comunal de San José desde el año 2005 hasta principios del 2011.

V. LOS CLANES EN LA COMUNIDAD NATIVA SAN JOSÉ Y PUERTO LUZ

En lengua arakmbut, a los clanes se les denomina onyu. Gray (2002a), en los años ochenta lo describe un *onyu* como un grupo patrilineal. Así, una persona pertenecía al mismo clan de su padre y a los *siblings* de este, mientras que una mujer o esposa y sus *siblings* a otro clan. Todos los miembros de un clan se consideraban a sí mismos descendientes de ancestros comunes. Es por ello que no podían casarse entre sí, pues los descendientes podrían enfermarse, morir o tener deformidades. De allí que todos los clanes fueran exógamos y que una mujer y su esposo pertenecieran a clanes diferentes. El clan, además, daba cohesión social (Gray, *ibid.*), un sentido de identidad a sus miembros, tanto por los rasgos físicos, por la relación con un animal o planta y por los ancestros que compartían. Hasta 1980, existían siete clanes arakmbuts, más uno (Sikopo) que había desaparecido hacía poco tiempo.

Cuadro 1
Clanes arakmbut en 1980

Nombre general	Nombres asociados a plantas y animales
Yaromba	Yaro (cetico), paron (pavo hembra), wambign (agutí), toto
Masenawa	Mbedntoktok (oriol grande)
Singperi	Singpa (pijuayo silvestre), keme (tapir)
Wandigpana	Wawa (avispa), S"io (oriol pequeño), akidnet (capibara)
Embieri	Embi (reptil)
Idnsikambo	Owing (gallinazo)
Saweron	Mokas (pecarí sajino)

Elaboración propia, con datos proporcionados por Gray (2002a: 123)

Hacia el año 2012, en San José se identificaron cinco clanes arakmbut, y en Puerto Luz, cuatro.

Cuadro 2

Clanes en San José y Puerto Luz. Año 2012

San José	Puerto Luz
-Wandigpana	-Wandigpana
-Idnsikambo	-Idnsikambo
-Yaromba	-Yaromba
-Masenawa	-Singperi
-Singperi	

Elaboración propia. Año 2014.

Como se puede observar, dos clanes (Saweron y Embieri), que Gray menciona en 1980, no se han identificado en el año 2012. Se trata, obviamente, de una desaparición demográfica. El mismo Gray (2002b) menciona que al realizar su estudio de 1992 observó que algunos de los clanes que había visto en 1980 estaban desintegrándose y cambiando sus características. Según el autor, estos cambios tenían que ver con factores entre los que están la elección de la residencia posmarital y el deseo de hombres y mujeres de establecer parentelas independientes de los miembros del clan.

En 1980 –menciona Gray (*ibid.*)–, San José estaba dividido en dos mitades (Wakutangeri y Kotsimberi), compuestas por varios conjuntos de clanes basados en una serie de parentelas conformadas por números de *sibling*. Según él, “[e]n ese tiempo los arakmbut explicaban las políticas comunales exclusivamente en términos de clanes que peleaban por recursos y competían por sus respectivas interpretaciones acerca de una enfermedad [...]. San José daba la impresión general de una comunidad que tenía un sistema político basado en principios de clan” (Gray 2002b: 236).

Como afirma Gray (*ibid.*), el clan estaba basado en los *sibling*; es por esto que el clan Idnsikambo era preeminente e influyente en la mitad Wakutangeri de la comunidad y el clan Yaromba en la mitad Kotsimberi. Aunque el clan Wandigpana era el clan más numeroso en la mitad Wakutangeri, “las familias no constituían un núcleo de *sibling* y, en consecuencia, eran menos influyentes” (Gray, 2002:236).

Según Gray (2002b), para 1992 los dos bloques de clanes se rompieron y los clanes de 1980 se habían dispersado. Para afirmar esto, Gray analiza el caso del clan Idnsikambo de la antigua mitad Wakutangeri. En 1980 estaba compuesto por cinco *sibling*. Tres hermanos y dos hermanas casadas con hombres de otros clanes. A medida que los hermanos tenían descendientes, cada uno se distanciaba de los otros, obedeciendo al trabajo de la extracción minera. Por ejemplo, un hermano se iba a vivir con los parientes de su esposa, al otro lado del río de la comunidad. Esta situación de alejamiento entre los miembros del clan, que siguen a sus descendientes y parentelas en crecimiento, también se da en los otros clanes, como el Yaromba y el Masenawa, lo que debilita a los clanes y a los bloques, que desaparecen en 1992. La dispersión de los clanes debilitó aún más los lazos del clan, y reforzó, más bien, los vínculos intraparentales y entre los afines. Al respecto, Gray (*ibid.*) nota que las alianzas se dan a nivel del *wambet*, que no es más que una unidad familiar que comparte un techo o área dentro de una maloca:

[T]oda la comunidad ha realizado un giro en el énfasis del clan hacia el *wambet* en términos de definir los lazos entre las parentelas y las principales relaciones cotidianas. (Gray 2002b: 241)

Aunque para los arakmbut el clan todavía servía como un principio importante de identidad social (de ahí que cuando una persona iba a otra comunidad, la gente primero enviaba mensajes a los parientes de su propio clan, y los hombres de San José se aliaban con sus parientes patrilineales), para 1992 la organización social había girado hacia el *wambet* (Gray 2002b). Al respecto hay que resaltar las relaciones que llevan consigo el clan y el *wambet*. Según Gray, en 1980, cuando el clan era dominante en San José, la relación y la solidaridad entre los hermanos era extremadamente importante en actividades de caza y en el trabajo del oro, así como su “fuerza colectiva” en las decisiones comunales (Gray 2002b). Sin embargo, cuando el *wambet* se vuelve importante, “las relaciones de afinidad ganan en significado, no solo en términos de alianza con los parientes de la madre, sino también con la familia del cónyuge...” (Gray 2002b: 245).

De este modo, como afirma el autor, el cambio principal, hasta 1992, se habría producido “desde los lazos del clan basados en consanguinidad hacia los del *wambet* basados en afinidad, ambos siempre presentes y en tensión entre sí” (*ibid.*: 245). Además, los miembros de los clanes se dispersan entre sí

dentro del territorio de San José por el mismo trabajo de extraer el oro, y ya no van a vivir en dos bloques.

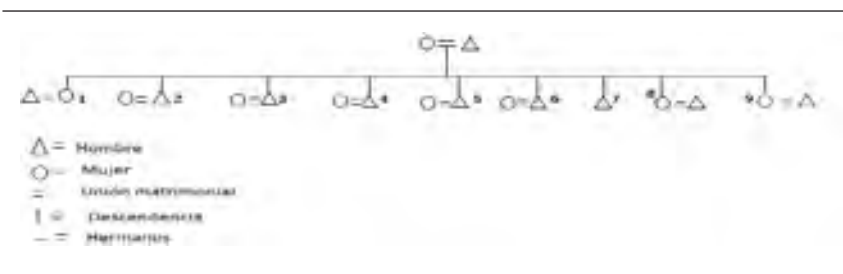
A pesar de que el *wambet* había ganado terreno hasta 1992, el clan no ha desaparecido en el siglo XXI. Muchos nativos de San José y Puerto Luz saben definir bien a qué clan pertenecen y consideran familiares a los miembros de su propio clan asentados en otra comunidad. Es posible advertir, antes que una tensión, más bien una cierta complementariedad entre el clan y el *wambet*, aunque creemos que en ciertas situaciones las relaciones consanguíneas del clan se hacen más visibles y se utilizan para conseguir ciertos fines.

5.1. CLAN Y GOBERNANZA DE LOS RECURSOS MINEROS

Como lo anota Gray (2002b), en 1992 muchos de los integrantes de los clanes de San José, si bien tenían sus viviendas principales en el núcleo comunal, vivían dispersos espacialmente en el territorio de la comunidad. Esta dispersión, determinada por el trabajo de la extracción del oro, hace que las familias de los clanes se asienten en sus campamentos mineros, ubicados a una hora del núcleo comunal. Si bien están dispersos los clanes y sus miembros en el territorio, esto no implica que estén imposibilitados de integrarse y coordinar ciertas estrategias y propuestas a plantearse colectivamente en una asamblea comunal. Así, pues, recurrir a un clan, sobre todo a la relación de los *sibling*, es una estrategia que algunos nativos de San José emplean para hacer fuerza en las decisiones comunales e influir en la elaboración de reglas de la gobernanza.

Los nativos que detentan más medios de extracción minera recurren a esta estrategia basada en el clan para influir en las decisiones que se toman en las asambleas comunales, en las que a veces determinadas propuestas (luego de su análisis y aprobación) se convierten en reglas dentro de la comunidad. Aquí, el clan que tiene más miembros y, muchas veces, al autor de la propuesta, terminará imponiendo su planteamiento en la asamblea. A continuación describiremos un clan familiar que, haciendo uso de su grupo familiar, termina influyendo en las asambleas comunales. Se trata de la familia de iniciales IES, compuesta por nueve hermanos que disponen de máquinas de extracción y cuadrículas mineras.

Diagrama 1
Relación de parentesco de los IES - Clan Wandigpana



Elaboración propia.

Los IES pertenecen al clan Wandigpana, actualmente el más numeroso en San José. Cada hermano tiene su propio campamento minero dentro de la comunidad. De los nueve hermanos (tres mujeres y seis varones), cuatro han asumido la presidencia de la Comunidad Nativa de San José, y hay uno que tiene gran influencia en los demás hermanos. Es el hermano 4, quien asumió cargos políticos indígenas a nivel regional. Él, que actualmente vive río abajo de San José, es el inspirador de la creación de una nueva comunidad nativa y organiza a sus hermanos para planear determinadas acciones y propuestas frente a los invitados o sobre asuntos de la comunidad.

Si bien los hermanos viven dispersos, esto no es un obstáculo para que coordinen vía telefónica ciertas propuestas e ideas referidas a la minería que luego se plantearán en la asamblea comunal. La idea propuesta por el hermano 4 u otro(a) es debatida, comentada o perfeccionada por los demás. Esto se hace antes de que sea propuesta en la asamblea. La propuesta debatida, repensada o perfeccionada por los hermanos es comentada en reuniones informales celebradas en la vivienda de alguno de los hermanos o en encuentros informales en medio del bosque. Ya en el día de la asamblea, los hermanos se encuentran en la casa del padre, que vive río abajo de la comunidad, y que es un lugar referencial para los hermanos.

El día de la asamblea comunal, los hermanos se desplazan en peque-peque por el río Karene hacia el núcleo de la comunidad, donde se realizará la asamblea. Antes de que comience, los hermanos –o uno de ellos– socializan entre

el resto de nativos sus propuestas sobre determinado tema (frecuentemente sobre los invitados u otros asuntos mineros) con la finalidad de conseguir su apoyo. Cuando en la asamblea se toca el tema que interesa a los hermanos, uno de ellos (frecuentemente el hermano 4) lanza la propuesta. A medida que la asamblea avanza, los demás hermanos van reforzando y apoyando la propuesta. Poco a poco la propuesta va cobrando fuerza entre los demás nativos de otros clanes, hasta que finalmente puede ser aprobada. O en todo caso, ante la aceptación tácita de los demás nativos, en la próxima asamblea comunal podrá ser aprobada.

En muchas ocasiones la familia IES, en alianza con otras del mismo clan de la comunidad de San José, ha logrado que sus propuestas de expulsar o de no permitir el ingreso de los invitados al territorio de la comunidad tengan éxito en la asamblea. Así, por presión de esta familia y el clan, los invitados son expulsados. Luego, en otra asamblea, se llega a acordar que todos los comuneros aporten una cuota económica mensual para el fondo económico de la comunidad. No obstante, como el acuerdo no se cumple, los mismos nativos proceden luego a aceptar el ingreso de los invitados para la generación de fondos económicos en la comunidad.

La expulsión se da por el incumplimiento, por parte de los colonos invitados, de sus obligaciones de pago de regalías mineras a la comunidad, o porque ciertos colonos mineros no invitados invaden el territorio comunal. Según se observa en los libros de actas de la comunidad, en estas situaciones ciertos mineros y su clan, aparte de proponer que se expulse a los invitados del territorio, producen un discurso de pertenencia al grupo arakmbut de la comunidad nativa de origen, con lo cual buscan excluir a los colonos del acceso a los recursos mineros. Este discurso de pertenencia a un “nosotros” se puede reconocer en expresiones que ligan la actividad minera con la comunidad nativa (“solo debemos trabajar nosotros mismos”, “la minería solo debemos trabajar nosotros los nativos de la comunidad”) o que rechazan a los colonos mineros, en su mayoría andinos, tildados de wakaypi¹⁸. De esta manera, con la generación de este discurso, los nativos mineros influyen en el resto de la comunidad para, algunas veces, expulsar o poner condiciones a los colonos.

18 Término nativo que significa “serrano quechua hablante” o, en otros casos, “serrano come quinua”.

En el fondo, con este discurso, algunos mineros y su clan —como los IES— tratan de defender sus intereses como mineros, pues el recurso oro está escaseando dentro del territorio de San José y los invitados mineros resultan sus competidores directos. Esto se puede deducir de lo que dice un gran minero. Refiriéndose a los nativos que no tienen máquinas de extracción minera dice:

Algunos comuneros comenzaron a tener invitados, que oscilaba entre cinco a ocho invitados por cada comunero, e inclusive niños tuvieron invitados. [...] Sacamos a estos invitados porque a veces no cumplen sus compromisos [...]; trabajan seguido y no dejan nada para nosotros¹⁹.

Es decir, frente a la necesidad de sus pares nativos (los que no tienen máquinas de extracción minera) de tener invitados, existe paralelamente la necesidad e interés de los nativos mineros por extraer el oro.

La exclusión del acceso a los recursos mineros del territorio no solo está dirigida a los colonos invitados, sino también a los propios yernos colonos, casados con mujeres nativas; aunque algunos grandes mineros nativos les plantean condiciones para poder acceder a dichos recursos. En el libro de actas del año 2012, se observa que algunos nativos mineros del clan Yaromba planteaban que, además de pedir permiso a la comunidad, los yernos colonos deberían pagar una cantidad de regalías mineras antes de iniciar trabajos de extracción. La propuesta fue aceptada por el resto de nativos y se esperaba que la junta directiva comunal la hiciera cumplir. Como se puede notar, se trata de una propuesta particular que, al tener la aprobación general, se vuelve comunal.

Otro nativo minero del clan Wandigpana planteó, en esa misma fecha, la expulsión definitiva de los yernos colonos, y propuso que vivieran fuera de la comunidad con sus esposas nativas e hijos, pues ellos se casaron con mujeres nativas “solo para obtener ventaja personal sin garantizar estabilidad a su familia, viviendo inclusive solo en campamentos”²⁰. Dicha “ventaja personal”

19 Gran nativo minero de San José, entrevistado en setiembre del 2012.

20 Libro de Actas de la Comunidad Nativa San José de Karene: 66. Asamblea realizada el 1 de noviembre del 2009.

también es mencionada por otro arakmbut entrevistado, quien sostiene que su yerno pretende despojar de sus bienes a su esposa: “mi hija también vive con un serrano de Abancay y le había dicho: usted te vas a ir, la casa es mío, el motor es mío; tú no tienes nada”²¹.

La razón de estos rechazos –no solo de los yernos, sino también de las nueras colonas– parece radicar en el interés económico que tienen los nativos sobre las propiedades y los recursos mineros. Desconfianza y rechazos como estos también se dan en otras comunidades amazónicas, como las de la selva central, donde los nativos consideran que los colonos se casan con nativas para obtener tierras, es decir por interés (Belaúnde 2011).

Como se ha visto, sobre todo los nativos que son grandes mineros, apoyándose en sus respectivos clanes, ejercen influencia en las decisiones respecto al acceso y al uso de los recursos mineros. Esto no hace más que evidenciar la defensa de sus intereses como mineros, intereses que muchas veces se ven amenazados con la presencia de actores externos como los invitados e, incluso, por la de los yernos colonos.

VI. CONCLUSIÓN

Ambas comunidades se caracterizan por tener reglas propias y otras importadas de la institucionalidad estatal. Estas reglas son formales, pero también hay otras de carácter informal, como el uso de los recursos basados en costumbres que aún priman en las comunidades. Las reglas informales en muchos casos tienen más influencia que las formales, ya que forman parte de los marcos culturales de una sociedad (Douglas 1990).

Como señalamos, hace pocos años en ambas comunidades se formalizó la regla que prohíbe que los nativos hagan ingresar a los colonos en calidad de invitados y que establece que solo la comunidad, mediante una asamblea, pueda autorizar dichos ingresos. No obstante, esta regla se incumple a pesar de las sanciones que existen al respecto. Esto refleja que las normas formales no siempre son compartidas por los miembros de la comunidad. La explicación está en la heterogeneidad interna de la comunidad. Como se ha explicado, las comunidades están conformadas por clanes familiares, muchos de los cuales han estado en conflicto desde la antigüedad y se dirigen, con frecuencia, acusaciones de hechicería, lo que agudiza el clima de desconfianza.

Estos clanes son heterogéneos entre sí y tienen valores y objetivos distintos que pueden influir a la hora de aceptar o crear una regla. Hemos visto que los nativos de ciertos clanes transgreden las reglas formales de la comunidad²², posiblemente porque no están enraizadas dentro de su marco cultural de referencia. Frente a esto, resulta oportuno preguntarse hasta qué punto las reglas informales son referentes para los nativos al momento de utilizar los recursos naturales, e incluso si son más importantes que las formales. Como dice Douglas (1990), las reglas informales son más difíciles de identificar, pero son importantes a la hora de entender ciertos procesos y prácticas de la gobernanza.

Del mismo modo, para comprender la gobernanza de los recursos mineros en las comunidades nativas es necesario saber el funcionamiento de los clanes

22 Que aparecen en los estatutos comunales.

y familias, pues, como hemos visto, la gobernanza, si bien es colectiva, está basada en lo que decide o propone un clan familiar. Desde estos, se proponen reglas que en las asambleas comunales pueden ser aprobadas. Recurrir a los lazos del clan es una estrategia que algunos nativos emplean para influir en las asambleas comunales.

Algunos clanes son más extractivistas que otros. Esto puede constituir una amenaza para la gestión y conservación del bien común (como el territorio y sus recursos). Del mismo modo, las reglas y las normas formales del Estado (como el derecho de poder dar concesiones mineras y petroleras en territorios de pueblos indígenas) son limitantes para el desarrollo de la comunidad en su afán de crear nuevas reglas de acuerdo con su realidad sociocultural. Estos y otros factores externos pueden provocar que las reglas internas se extingan o se redefinan, adaptándose a las circunstancias y coyunturas.

La incorporación de reglas del Estado por parte de las comunidades, es una manera de aprovechar los recursos normativos externos para regular la dinámica social comunal en cuanto al uso de los recursos por actores extra-comunales. Es decir, se incorporan normas externas destinadas a actores externos, en este caso los colonos mineros invitados, incorporados por ambas comunidades. La incorporación de los colonos primero formaba parte de una estrategia para frenar el avance de la colonización y de la invasión a los territorios de las comunidades; después pasó a formar parte de una práctica institucionalizada (incluso por la misma comunidad) en la que se aprovechan los recursos naturales de forma compartida.

BIBLIOGRAFÍA

ALCA, Jamil

- 2009 “Gobernanza de la biodiversidad en la Reserva Comunal Amarakaeri - Perú”. En Mazurek, Hubert (editor). *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América*. Lima: IFEA, IRD, Republique Française y UMSS. 381-405.

ARRIARÁN, Gabriel y Cynthia GÓMEZ

- 2008 “Entre el oro y el azogue. La nueva fiebre del oro y sus impactos en las cuencas de los ríos Tambopata y Malinowski”. En Damonte, Gerardo *et al.* *El problema agrario en debate. SEPIA XII*. Lima: SEPIA.

BENAVIDES, Margarita y Mario PARIONA

- 2002 “La cooperativa forestal yanesha y el sistema de manejo forestal comunitario en la selva central peruana”. En Smith y Pinedo (editores). *El cuidado de los bienes comunes*. Lima: IEP e IBC. 33-48.

BELAÚNDE, Luisa

- 2011 “La mujer indígena en la colonización amazónica: ruptura de la masculinidad, tránsitos y nuevos espacios políticos”. En *Mujer rural. Cambios y persistencias en América Latina*. Lima: CEPES. 181-206.

BEBBINGTON, Anthony

- s/f *La glocalización de la gobernanza ambiental: relaciones de escala en los movimientos socioambientales y sus implicaciones para la gobernanza ambiental en zonas de influencia minera en el Perú y el Ecuador*. Universidad de Manchester, Escuela de Medio Ambiente y Desarrollo.

DOUGLASS, North

- 1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: University of Cambridge.

CHICCHÓN Avecita, Manuel GLAVE y Mariana VARESE

- 1997 “La lenta colonización del Inambari y el Tambopata: uso del espacio en la selva sur del Perú”. En Gonzales de Olarte, Efraín *et al.* *El problema agrario en debate. SEPIA VI*. Lima: SEPIA.

GLAVE, Manuel y Dany PINEDO

- 1997 “De la puna a la montaña: migración y uso del espacio en el valle del Inambari”. *Debate Agrario* No. 26. 19-40.

GRAY, Andrew

- 2002a *Los arakmbut. Mitología, espiritualidad e historia*. Lima: Programa de los Pueblos de los Bosques / IWGIA.
- 2002b *Derechos indígenas y desarrollo. Autodeterminación en una comunidad amazónica*. Lima: Programa de los Pueblos de los Bosques / IWGIA.
- 2002c *El último chamán. Cambio en una comunidad amazónica*. Lima: Programa de los Pueblos de los Bosques / IWGIA.

HUFTY, M.

- 2009 “Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza”. En Mazurek, Hubert (editor). *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América*. Lima: IFEA, IRD, Republique Française y UMSS. 77-100.

IVICHE, Antonio

- 2003 “La defensa de la vida y el territorio indígena frente a las actividades petroleras en Madre de Dios”. En Huertas, Beatriz y García, Alfredo (editores). *Los pueblos indígenas de Madre de Dios. Historia, etnografía y coyuntura*. Lima: IWGIA. 339-352.

MOORE Thomas

- 2003 “La etnografía tradicional arakmbut y la minería aurífera”. En Huertas Beatriz y García Alfredo (editores). *Los pueblos indígenas de Madre de Dios. Historia, etnografía y coyuntura*. Lima: FENAMAD e IWGIA. 58-90.

PACHAS, Víctor

- 2013 *Conflictos sociales en Madre de Dios. El caso de la minería en pequeña escala de oro y la ilegalidad*. Lima: Catholic Relief Service.

PINEDA, Dany, Percy SUMMERS, Richard SMITH y Angélica ALMEYDA

- 2002 “Manejo comunitario de recursos naturales como un proceso no lineal: un estudio de caso de la llanura de inundación de la Amazonía peruana”. En Smith y Pinedo (editores). *El cuidado de los bienes comunes*. Lima: IEP e IBC. 33-48.

REVESZ, Bruno

- 2009 “Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local”. En Mazurek, Hubert (editor). *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América*. Lima: IFEA, IRD, Republique Française y UMSS. 33-56.

URTEAGA, Patricia

- 2003 “La minería y los pueblos indígenas de Madre de Dios”. En Huertas, Beatriz y Alfredo García (editores). *Los pueblos indígenas de Madre de Dios. Historia, etnografía y coyuntura*. Lima: FENAMAD e IWGIA. 314-338.
- 2001 “Cartografías legales antagónicas: pueblos indígenas, Estado y compañías petroleras re-definiendo los recursos naturales en Madre de Dios - Perú (1993-2000)”. En *Antropología y derecho. Rutas de encuentro y reflexión*. Iquitos: Oficina Regional de la Defensoría del Pueblo.

REFORMAS MUNICIPALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO RURAL: LAS NUEVAS FUNCIONES DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS

Diana Rosas

INTRODUCCIÓN

En el ámbito local, las municipalidades son el principal espacio de ejercicio del poder a nivel distrital. El lento y discontinuo proceso de descentralización que se inició en la década de 1980 incluyó el establecimiento de una serie de leyes que han afectado tanto la composición como las funciones de estas instituciones y de otras entidades que participan en la política local. Este trabajo analiza las respuestas de las organizaciones comunales frente a las reformas municipales y la institucionalización de la participación ciudadana. El objetivo es examinar a las comunidades campesinas en el marco de las nuevas formas del ejercicio del poder local.

Las reformas municipales han significado tres cambios principales en la política local. Primero, han dotado de mayores funciones y recursos a los gobiernos municipales. Estos son los principales referentes del Estado en el espacio distrital y provincial, por lo que se los concibe como los indicados para gestionar el desarrollo local. Segundo, la función municipal ha adquirido cada vez más un énfasis económico. Así, las municipalidades se encargan de definir –de forma “concertada”– la política económica local, mediante la elaboración de planes de desarrollo y la coordinación con la sociedad civil organizada. Por último, las leyes municipales han abierto nuevas formas de participación en el gobierno local, diferentes a los puestos de autoridad municipal. La institucionalización de los canales de participación ciudadana establece que las organizaciones de vecinos, las asociaciones de productores y empresarios, y las comunidades campesinas y nativas son los colectivos por los cuales pueden participar los ciudadanos.

El presente artículo se centra en los nuevos roles y funciones que han adquirido las organizaciones comunales frente a las reformas que han variado las facultades de los municipios distritales y que han abierto nuevos espacios para la toma de decisiones. El artículo plantea que la configuración actual del espacio político distrital contribuye a la expansión y redefinición de las funciones de las organizaciones locales. La directiva comunal se encarga de la representación de los intereses de la comunidad en los nuevos espacios de concertación gestionados por la municipalidad distrital. Asimismo, las comunidades campesinas tienen ahora la posibilidad de plantear propuestas y demandar servicios a la municipalidad, buscando ser las destinatarias de la inversión en desarrollo y participar en la definición de las políticas locales.

El estudio se centra en Ocongate, un distrito altoandino ubicado en la provincia de Quispicanchi, en el departamento de Cusco¹. Hasta la década de 1970, gran parte del territorio del distrito era parte de las haciendas que se dedicaban a la ganadería de ovinos y alpacas. Luego de la Reforma Agraria se estableció una cooperativa agraria, la que se eliminó a fines de los ochenta. Los recursos fueron distribuidos entre los pobladores, organizados en comunidades campesinas. La configuración actual del distrito se caracteriza por la articulación de un conjunto de organizaciones comunales alrededor de la municipalidad distrital. La información presentada es producto de varios períodos de trabajo de campo en Ocongate, entre 2009 y 2014. Los datos provienen de entrevistas a dirigentes comunales, autoridades, funcionarios municipales y otros informantes claves, así como de la revisión de la documentación municipal y comunal.

El texto se organiza de la siguiente forma. En la primera sección se presenta el espacio político local y se describen las dos principales organizaciones: la municipalidad distrital y las comunidades campesinas. En la segunda sección se analiza la comunidad campesina como gestora de obras y servicios comunales. En la tercera se aborda la actuación de las organizaciones comunales en los espacios de concertación implementados por las reformas descentralistas. Finalmente, se presentan algunas reflexiones sobre la interacción entre el quehacer municipal centrado en el desarrollo y las funciones y organización comunal.

1 El distrito de Ocongate cuenta con una población estimada de 15 485 habitantes (INEI 2014).

I. EL ESPACIO POLÍTICO LOCAL

La configuración actual del distrito de Ocongate es bastante reciente. El distrito está dividido en comunidades campesinas que fueron creadas luego de que la Reforma Agraria de 1969 expropiara las haciendas que ocupaban la mayor parte del territorio. Las tierras de la hacienda Lauramarca –la más grande de la zona, con una extensión de más de sesenta mil hectáreas– pasaron a ser administradas por la cooperativa agraria creada por el gobierno. El resto de tierras fueron adjudicadas a los pobladores organizados en comunidades campesinas. Luego de varios años de conflictos, la cooperativa terminó de desarticularse a mediados de los ochenta. Sus recursos fueron distribuidos entre cinco agrupaciones de socios, las que en 1987 fueron reconocidas por el Estado como comunidades campesinas. Así, la integración política y administrativa de las comunidades campesinas al centro poblado de Ocongate, capital del distrito, es producto de la Reforma Agraria y de la desaparición de la cooperativa creada por esta.

Desde fines de los ochenta, la municipalidad de Ocongate se empieza a configurar como el espacio de articulación de las comunidades campesinas. Este momento coincide con el vacío institucional que trae consigo el ajuste estructural que aplica el gobierno de Fujimori a inicios de los noventa, ante el cual la municipalidad aparece como el posible eje reorganizador (Del Pozo 2004: 207). Desde entonces se ha ido posicionando como el espacio privilegiado para “promover el desarrollo local”, en el que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos políticos.

Si bien un amplio conjunto de actores interactúan en el espacio político de Ocongate –rondas campesinas, ONG, asociaciones de productores, empresarios y vecinales–, este trabajo se enfoca en dos organizaciones: la municipalidad distrital y las comunidades campesinas.

1.1. LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE OCONGATE

La municipalidad es el principal órgano de gobierno en el ámbito distrital. Durante la mayor parte del siglo XX, sus funciones se circunscribían al centro poblado capital del distrito, y se dedicaba al control de arbitrios, la administración de los registros públicos y la regulación de los servicios urbanos. No obstante, las reformas municipales y descentralistas de las dos últimas décadas han ido centrando sus funciones en el desarrollo económico local.

Las reformas en cuestión se iniciaron en 1979, con el establecimiento de la elección democrática de las autoridades municipales y la universalización del sufragio. Estas medidas cambiaron la legitimidad y representatividad de las autoridades locales. Hasta entonces, el Ejecutivo decidía la composición del concejo a través de las prefecturas. Si bien en 1963, el gobierno de Belaúnde decretó la elección democrática de las autoridades municipales, esta se cumplió solo en 1963 y 1966. Durante el gobierno militar (1968-1979), las autoridades volvieron a ser designadas por el gobierno central.

Las elecciones municipales de 1980 constituyeron no solo el inicio de la elección democrática –ininterrumpida hasta el momento– de las autoridades subnacionales, sino también la primera vez en que los iletrados pudieron participar en estas. La Constitución de 1979 eliminó la restricción del voto a los analfabetos. Las anteriores constituciones políticas establecían a la propiedad y el alfabetismo como requisitos para ejercer el derecho a sufragio y a ser elegido autoridad². Se dio así el cambio en la legitimidad de las instancias de autoridad local, que pasó de ser unidireccional (de arriba hacia abajo) a ser doble (por elección democrática). No obstante, la legislación vigente –la Ley de Municipalidades de 1892– definía como requisitos para ejercer cargos municipales saber leer y escribir. Estos requisitos fueron suprimidos definitivamente con la promulgación de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1984.

La restricción del voto a grandes sectores de la población concentraba el poder político en grupos reducidos de élites. La ampliación de la ciudadanía permitió la elección de las autoridades locales por un electorado más amplio y heterogéneo, además de la participación de candidatos con perfiles distintos a los tradicionales hacendados y vecinos de los pueblos³. La incorporación gradual de los analfabetos y de los indocumentados cambió el mapa ciudadano del país, de modo que entre 1978 y 1990, los ciudadanos se incrementaron en más del 133% (Del Águila 2009: 49). En Ocongate, un distrito que en

2 Leer y escribir se establecen como requisitos para la participación en la vida pública desde la Constitución de 1823, ya sea de forma explícita o indirectamente. Además, cada constitución consideraba otros requisitos como la propiedad, el ejercicio de un arte, industria u oficio, o ser contribuyente (Paniagua 2003).

3 Varios estudios han mostrado la diversidad de actores que se disputan los puestos de poder local: Degregori, Coronel y Del Pino 1998, Díez 1999b, Guerrero 2002, Wiener 2004, Landa 2004, Huber 2008, entre otros.

la década de 1980 se componía en su mayoría por población analfabeta⁴, la extensión de la ciudadanía incrementó la cantidad de electores. Entre las elecciones municipales de 1963 y 1980, la participación electoral creció en 441%⁵. Este periodo, además, coincidió con la expansión del aparato estatal que acompañó a la Reforma Agraria y a la adjudicación de las tierras expropiadas. Estar documentado podría haber significado un estímulo de inscribirse en los registros electorales.

Los cambios en la representatividad de las autoridades de Ocongate se hicieron efectivos en las elecciones de 1993, cuando fue elegido por primera vez un alcalde que era miembro de una comunidad campesina. Desde entonces, seis personas han ocupado el cargo de alcalde en siete gestiones municipales. Este grupo de autoridades procedía de las parcialidades y comunidades campesinas, a diferencia de las anteriores autoridades que se caracterizaban por ser urbanas y masculinas. Además, los nuevos alcaldes tenían en común el haber alcanzado el nivel de educación superior. El cambio en la representatividad de las autoridades locales es importante en tanto estas son las que se encargan de conducir los asuntos públicos y definir el destino de los recursos municipales.

Conjuntamente con los cambios en la legitimidad de las autoridades locales, las funciones de las municipalidades se han transformado, adquiriendo un énfasis más económico. La actual Ley de Municipalidades, Ley N.º 27972, fue promulgada en 2003 en el marco del actual proceso de descentralización⁶. En esta, el rol de la municipalidad se concibe como la promoción de políticas orientadas a generar productividad y competitividad, y la organización y ejecución de los programas locales de lucha contra la pobreza y de desarrollo social. La ampliación de funciones está acompañada del traspaso de recursos económicos necesarios para el cumplimiento de las mismas. Las municipalidades cuentan con dos tipos de ingresos: las transferencias de los gobiernos central y regional y la generación de recursos propios.

4 Según el censo nacional de 1981, el 68,75% de la población mayor de dieciocho años del distrito no sabía leer ni escribir.

5 En 1963, solo el 3,2% del total de la población del distrito participó en las elecciones municipales (Portal Infogob-JNE).

6 Iniciado por la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N.º 27783, promulgada en el año 2002.

A pesar de su connotación urbana, la Ley Orgánica de Municipalidades de 2003 reserva un pequeño espacio para referirse a las “municipalidades rurales”. Estas son aquellas municipalidades ubicadas en el ámbito rural y que funcionan en las capitales de provincia o distrito cuya población urbana no es mayor que el 50% del total de la población⁷. En realidad, la categoría de una municipalidad rural sirve para definir la distribución del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)⁸ y de otras transferencias de recursos, así como para eximir a estas instituciones de adoptar la estructura básica compuesta por un número determinado de oficinas. Además, la ley les asigna el impulso a la gestión sostenible de los recursos naturales y la promoción de las organizaciones (vecinales y comunales), así como el asesoramiento a estas en asuntos de interés público. Por lo demás, sus competencias y atribuciones son las mismas que se disponen para el resto de municipalidades.

En el año 2011 se publicó la lista de las municipalidades rurales, que identifica a 1303 municipalidades provinciales y distritales⁹. Esta cifra representa el 72% del total de municipalidades del país. En la lista figuran 79 municipalidades del departamento de Cusco, entre las que se encuentra la de Ocongate. En función de esta denominación, la municipalidad de Ocongate ha recibido transferencias del gobierno central por concepto de FONCOMUN y también de otras fuentes como el canon, el sobrecanon y los programas sociales, entre otros. Así, para 1995, las transferencias del Estado a Ocongate eran de 147 675 soles, montó que se multiplicó para el año 2000, cuando recibió 1 460 901 soles, y que llegó a su pico más alto en 2012 con 22 537 389 soles¹⁰.

Además, los gobiernos subnacionales disponen desde 2006 de crecientes recursos provenientes de las industrias extractivas. Entre 2007 y 2012, estos recursos –que incluyen a los diferentes tipos de canon– representaron,

7 Artículo 39° de la Ley Orgánica de Municipalidades de 2003.

8 La Constitución de 1993 creó el FONCOMUN con el objetivo de compensar las asimetrías entre los municipios mediante la asignación de un porcentaje del impuesto a las ventas. El FONCOMUN asigna recursos a las municipalidades provinciales y distritales, prioritariamente en aquellas de zonas rurales y urbano-marginales. Los recursos deben ser utilizados en su mayoría en obras de inversión.

9 Decreto Supremo N° 090-2011-PCM, del 3 de diciembre de 2011.

10 Consulta Amigable-MEF (fecha: 09-05-2015).

en promedio, el 70% del presupuesto de los gobiernos locales. El mayor incremento se dio en el canon minero, que entre 2004 y 2012 sumó más de 28 millones de soles; de este monto, el 75% fue transferido a las municipalidades (Contraloría 2010: 253-264, en base al MEF). La legislación establece que estos recursos deben disponerse para gastos de inversión y deben distribuirse a los departamentos y municipios donde operan las industrias extractivas. En consecuencia, se han generado grandes disparidades por las transferencias de canon entre los departamentos y al interior de los mismos. La distribución del canon se concentra principalmente en cinco departamentos: Cusco, Ancash, Tacna, Cajamarca y Arequipa. De estos, Cusco es el que ha recibido el mayor porcentaje en 2012 (17,3% del total). Aun al interior de este, la Municipalidad Distrital de Echarate (dentro de cuyo territorio se extrae el gas de Camisea) recibió el 22,3% de las transferencias de canon en ese año. Al estar situado en el departamento de Cusco, el 15,9% de las transferencias de Ocongate en 2004 correspondieron al canon gasífero, mientras el 55% al FONCOMUN. En cambio, en 2012, el 68% de las transferencias provinieron del canon gasífero (15 millones de soles), mientras solo el 12,5% del FONCOMUN.

1.2. LAS COMUNIDADES CAMPESINAS

Las comunidades campesinas son una de las formas más difundidas de organización en el espacio rural (Diez 2010: 169). Son organizaciones de carácter territorial, reconocidas por el Estado, que les otorga existencia legal y personería jurídica (Castillo 2007: 18-19). Según el IV Censo Nacional Agropecuario realizado en 2012, existen 6115 comunidades campesinas en el país, que conducen el 42% del total de la superficie agropecuaria (19 888 192 ha)¹¹. Cuatro características resaltan en la organización comunal: la propiedad comunal y el uso compartido de un territorio, la existencia de lazos de reciprocidad y parentesco, así como de una dirigencia y estructura comunal (Diez 1999: 11).

La mayoría de comunidades del distrito tienen su origen en las haciendas que ocupaban este espacio. Entre estas destacaba Lauramarca, una hacienda

11 Según la información recogida mediante las Hojas de Información Complementaria (HIC) aplicadas durante el IV CENAGRO 2012 (INEI 2014).

ganadera de origen colonial que fue la primera en el departamento de Cusco en ser expropiada por la Reforma Agraria de 1969. Es posible clasificar a las comunidades campesinas de Ocongate según su origen y la zona geográfica en que se ubican: las “comunidades altas” son aquellas que se encuentran en la zona este del distrito (en la puna alta, por encima de los 3800 m.s.n.m.); las del centro, que ocupan el espacio donde se ubicaba la casa hacienda de Lauramarca y se concentraban los mejores pastizales, y las de la zona oeste o “margen derecha”, que cuentan con una menor disponibilidad de agua y tierras para uso agrícola. Tanto las comunidades altas como las del centro tienen su origen en la hacienda Lauramarca y fueron reconocidas en 1987. Las comunidades de la margen derecha tienen su origen en las otras haciendas de la zona. Además, existe un cuarto grupo de comunidades: las cuatro parcialidades del pueblo. Estas tienen su origen en los ayllus coloniales y, a diferencia del resto de comunidades, se organizaban al margen de las haciendas; estaban más bien ligadas al centro poblado de Ocongate.

Como puede observarse en el Cuadro 1, la mayoría de comunidades campesinas de Ocongate se crearon entre 1970 y 1990, siguiendo lo establecido en la legislación de comunidades sobre la administración comunal¹². Desde su creación, las comunidades se han ido fraccionando, de modo que cada anexo ha buscado el reconocimiento formal del Estado como comunidad campesina y/o centro poblado menor. En su primera etapa, la organización comunal se centró en la búsqueda del reconocimiento formal del Estado. En las comunidades creadas a partir de los sectores de las haciendas, la organización comunal tenía la función de la distribución de las tierras entre los comuneros¹³, mientras que en las cuatro parcialidades del pueblo, distribuía las tierras en uso comunal y se constituía como una instancia de reconocimiento de las tierras usufrutuadas familiarmente (Quintín 1994: 26). Ahora bien, con el crecimiento demográfico y de la presión sobre los recursos, la comunidad ha pasado a ser, en ambos casos, una instancia de reconocimiento de la tenencia de tierras.

12 La Ley General de Comunidades N° 24656 establece que el órgano administrativo de las comunidades es la Directiva Comunal (elegida cada dos años), que responde a la Asamblea Comunal.

13 Entrevista a Luis Casallo, funcionario de la ONG Ccaijo (agosto de 2014). Ccaijo presenció y participó en el proceso de formación de las comunidades campesinas de la provincia de Quispicanchi.

Cuadro 1
Comunidades campesinas del distrito de Ocongate

Clasificación	Origen	Nombre	Anexos	Fecha de reconocimiento
Parcialidades del pueblo	Ayllus coloniales	Ccoñamuro	--	--
		Yanama	Huaccarpña	--
		Chacachimpa	--	--
		Jullicunca*	--	28/12/1976
Comunidades de la margen derecha	Margen derecha (exsectores de Palcca y otras haciendas)	Lawa lawa	Kuch'uwasí	30/12/1977
		Accocunca	--	13/07/1978
		Llullucha	--	13/07/1978
		Palcca	--	23/03/1982
		Huacatinko	--	16/02/1987
		Patapallpa	Patapallpa Alto Patapallpa Bajo	16/06/1987
Comunidades altas	Exsectores de Lauramarca	Pucaorcco	Mallma Mahuayani Chaupimayo Pampacancha	27/11/1987
		Ausangate	Rodeana Pacchanta Pucarumi Upis	27/11/1987
		T'inki	T'inki Puycabamba Chaccaspampa Alta Chaccaspampa Baja Marampaqui	27/11/1987
		Huayna Ausangate		13/08/2002
		Lauramarca	Sallicancha	27/11/1987
		Ccolca	--	30/09/1991
		Andamayo	--	17/05/2001
Comunidades del centro	Hacienda Pinchimuro	Pinchimuro	--	31/08/1981

*Si bien Jullicunca es una parcialidad del pueblo, en los últimos años es considerada más bien como una de las comunidades de la margen derecha.

Ministerio de Agricultura 2009, Municipalidad distrital de Ocongate 2007 y 2012, trabajo de campo (2009-2015). Elaboración propia.

Los datos del IV CENAGRO señalan que la principal forma de acceso a la tierra en Ocongate es la herencia y, luego, la compra-venta entre comuneros. Según dicho censo, el 60% de las parcelas en propiedad fueron adquiridas por herencia, mientras el 36,6% por compra-venta¹⁴. Asimismo, el 27,6% de las unidades agropecuarias de distrito mantienen un régimen de tenencia en propiedad individual, mientras el 66% es comunal.

Ahora bien, en cuanto a la organización, se distinguen tres tipos de organizaciones comunales en Ocongate. En primer lugar, se encuentran las quince comunidades reconocidas oficialmente por el Estado. Las más grandes son Ausangate, Pucaorcco y Tink'i –exsectores de la hacienda Lauramarca–, ubicadas en la zona más alta del distrito, por encima de los 4000 m.s.n.m. El segundo tipo de organización comunal son los anexos, que son subdivisiones territoriales dentro de la comunidad. Cada uno de los anexos tiene su propia directiva comunal, además de un teniente gobernador. Si bien, varios de ellos buscan su autonomía, el último anexo en ser reconocido como comunidad campesina por el Estado fue Huayna Ausangate en 2002, que se desprendió de la comunidad Ausangate. Por último, se encuentran las cuatro parcialidades del pueblo, de las cuales solo una –Jullicunca– está reconocida por el Estado. Las otras tres no han logrado su reconocimiento oficial. A diferencia de las comunidades formadas a partir de las haciendas, las parcialidades tienen asentamientos más nucleados y una mayor proporción de tierras agrícolas en tenencia individual.

Los objetivos de las organizaciones comunales de Ocongate son la administración y defensa de los recursos comunales, que además de la tierra incluyen a las transferencias del gobierno local y de las ONG; la representación ante las instituciones estatales y privadas de desarrollo, principalmente en las instancias de participación ciudadana, y la resolución de conflictos por recursos al interior de la comunidad.

¹⁴ Según la información recogida mediante las HIC aplicadas durante el IV CENAGRO (INEI 2012).

II. LAS FUNCIONES COMUNALES FRENTE A LOS PROYECTOS MUNICIPALES

Desde hace décadas, las comunidades campesinas son partícipes de experiencias de desarrollo rural impulsadas y financiadas por la cooperación internacional (Del Pozo 2004: 20). Así, las comunidades han venido desempeñándose como intermediarias de programas y proyectos de desarrollo (Diez 2012: 30). Los gobiernos locales se han sumado a los organismos que promueven el desarrollo rural, de modo que las comunidades canalizan también los programas municipales. No obstante, el proceso de descentralización plantea la participación activa de las organizaciones locales en la priorización y definición de la inversión y servicios públicos. Las comunidades demandan los servicios de la municipalidad y plantean sus propias agendas y programas.

A inicios de los noventa, las obras de las municipalidades de la provincia de Quispicanchi se focalizaban en las capitales de distrito, que por su centralidad producían un mayor impacto electoral (Sulmont 1995). El panorama actual es bastante diferente. Aunque los centros poblados continúan siendo la sede de la institución, la gestión municipal se ha descentralizado. Por ejemplo, de los 54 proyectos que estaban en ejecución por la municipalidad de Ocongate en 2012, solo 3 se aplicaban a la capital del distrito, 9 apoyaban la actividad agropecuaria en las comunidades, 11 implementaban saneamiento básico y 23 se destinaban a la educación¹⁵.

En el período 2011-2014, la municipalidad distrital de Ocongate formuló e inició la ejecución de 71 proyectos de inversión pública, 18 de los cuales se destinaban a mejorar los servicios de educación básica, principalmente mediante la infraestructura, y 14 a la instalación, ampliación y mejoramiento de los sistemas de saneamiento básico (ver Cuadro 2). En efecto, la inversión en infraestructura educativa ha sido una de las prioridades de las últimas gestiones municipales. El número de instituciones educativas se ha incrementado en los últimos años, pasando de ser 68 en 2008 a 82 en 2014¹⁶. De estas, 75 se ubican en las comunidades del distrito y 7 en los centros poblados. La

15 Municipalidad de Ocongate, rendición de cuentas del año 2012.

16 Estadística de la Calidad Educativa del MINEDU. Disponible en: <http://escale.minedu.gob.pe/padron-de-iiiee> (consulta: 28-04-2015).

construcción de escuelas y colegios es una de las principales demandas de los representantes de las comunidades campesinas en los presupuestos participativos y en otros espacios de diálogo con las autoridades municipales.

Cuadro 2

Proyectos de inversión pública formulados y ejecutados por la Municipalidad Distrital de Ocongate (2011-2014)

Programa	Cantidad
Educación básica	18
Saneamiento	14
Transporte terrestre	10
Riego	8
Energía eléctrica	7
Pecuario	4
Comercio	2
Desarrollo estratégico, conservación y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural	1
Salud individual	1
Asistencia social	1
Transporte urbano	1
Deportes	1
Turismo	1
Medio ambiente	1
Orden interno	1
Total	71

Portal SnipNet - MEF (Consulta: 14-10-2015). Elaboración propia.

Según Von Hesse, desde el año 2007 la inversión pública en el país ha mostrado una tendencia de crecimiento gracias a la transferencia a los gobiernos subnacionales de la facultad de dar viabilidad a los proyectos de inversión, al énfasis en la inversión pública en el Plan de Estímulo Económico (2008) y al incremento de las transferencias por canon hacia los gobiernos locales (2010: 2-3). En 2014, el 32% del total de los proyectos de

inversión fue ejecutado por los gobiernos locales, mientras solo el 9% por los regionales y el 59% por el Ejecutivo (Contraloría 2014).

En espacios como Ocongate, la municipalidad distrital es la principal proveedora de infraestructura y servicios básicos. La amplia lista de proyectos y actividades es posible gracias a los cuantiosos presupuestos de la municipalidad, que han pasado de 147 mil nuevos soles en 1995 a 4 millones en 2005 y 29 millones en 2012¹⁷. Además de los factores mencionados por Von Hesse, dos características de Ocongate intervienen en el incremento de los recursos municipales en los últimos años. En su calidad de distrito rural, Ocongate recibe transferencias del FONCOMUN, donaciones y otros incentivos. Además, al formar parte del departamento de Cusco, recibe dinero del canon gasífero. Así, de los 22 millones de nuevos soles que recibió por transferencias en 2012, el 68% provenían del canon gasífero y solo el 22% del FONCOMUN.

Por otro lado, la priorización de proyectos orientados al desarrollo de las comunidades tiene que ver además con el recambio de las autoridades locales. El nuevo perfil de estas es un fenómeno común también a otras municipalidades de la provincia de Quispicanchi y al departamento de Cusco. Para Asensio, el programa de los alcaldes de origen rural en la provincia de Quispicanchi puede caracterizarse por un “keynesianismo de nivel micro”, en tanto procura que las municipalidades contribuyan a la generación de ingresos de los pobladores rurales (2014: 252).

2.1. CAMINOS Y FERIAS: LA COMUNIDAD COMO PROMOTORA DE OBRAS

La parcialidad de Chacachimpa está ubicada en la parte más baja del distrito, a menos de un kilómetro de distancia del pueblo de Ocongate. Compuesta por 122 familias y 92 comuneros empadronados, es una de las pocas comunidades de la zona que cuenta con tierras agrícolas que permiten el cultivo de maíz. Debido a su cercanía a la capital del distrito, la comunidad “funciona más como un barrio de Ocongate”, aunque la relación entre ambas se ha

17

Fuente: Portal de Transparencia Económica de MEF (consulta: 15-02-2015).

caracterizado por una división étnica y de clase (Harvey 1987: 107). En la lista de actividades municipales, el nombre de Chacachimpa aparece pocas veces, casi siempre como parte de proyectos de desarrollo urbano orientados a la capital del distrito. Los comuneros perciben esto como la exclusión de un programa de desarrollo dirigido a las comunidades situadas a mayor altura:

Todo lo que el municipio hace es para las comunidades de arriba, a Chacachimpa no le llega nada. No tenemos ni escuela, apenas para los niños de inicial. Y eso que el alcalde es comunero, pero parece que se ha olvidado. ¿Ya para qué vamos a las asambleas? Igual, lo que decimos, nuestras opiniones y necesidades no cuentan. Entre los dirigentes de arriba y los del municipio deciden las cosas. (Percy Torres, comunero de Chacachimpa).

En los últimos años, la comunidad ha estado gestionando dos propuestas principales: el mejoramiento de la red vial en el territorio comunal y la promoción de la actividad agropecuaria. Para gestionar la primera, formaron en 2008 el Comité Vial Rural Chacachimpa. Los miembros del comité presentaron la solicitud a la municipalidad distrital y al programa Provías del Ministerio de Transportes. En 2009, el comité y Provías firmaron un convenio para el mejoramiento de caminos herradura. Provías se comprometía con aportar con la asistencia técnica y asesoría necesaria para el proyecto, mientras el comité contribuiría con la mano de obra y los materiales.

Mientras tanto, la comunidad continuó presentando su propuesta de rehabilitación de caminos en varios espacios de diálogo con la municipalidad: talleres de presupuesto participativo, reuniones de los directivos con el alcalde y asambleas generales. Finalmente, en 2013, la municipalidad inició los estudios técnicos para la habilitación uno de los tramos de vías de la comunidad. No obstante, el proyecto aún no ha sido declarado como viable por el SNIP.

En 2014, un grupo de productores de Chacachimpa propuso al alcalde que una de las ferias ganaderas más importantes del calendario agropecuario del distrito se realice en el territorio de la comunidad. La Feria Agropecuaria y Artesanal Señor de Qoylluriti se realiza desde hace ocho años en el estadio municipal del pueblo. En esta, los productores del distrito exponen sus mejores ejemplares, lo que les permite establecer contactos con productores de otras zonas para la compra-venta de ganado y para el mejoramiento genético.

Vamos a brindar todas las facilidades para que la feria se realice de la mejor manera en la parte baja de la comunidad. Después de que han remodelado el estadio, ya no se puede ingresar al ganado, los toros, las vacas necesitan espacio, no pueden entrar una por una, y eso crea problemas. La zona que tenemos es abierta, ahí pueden estacionar sus camiones, bajar a los animales. Estamos en conversaciones, ojala el alcalde y los ingenieros vean qué es lo mejor. (Mariano Pucutuni, Presidente de la Comunidad de Chacachimpa, enero de 2014).

El alquiler del espacio para la realización de la feria suponía un ingreso monetario para la comunidad, además de las facilidades para la exposición del ganado de los comuneros. Luego de la propuesta, se originó un debate sobre si el cambio de local de la feria era un intento del alcalde de beneficiar a uno de sus parientes que formaba parte de la directiva comunal. Finalmente, los funcionarios municipales adujeron que el espacio ofrecido por la comunidad carecía de las facilidades de acceso necesarias para el evento. Los comuneros de Chacachimpa interpretaron que la negativa reflejaba el olvido del alcalde de su adscripción a Chacachimpa o, lo que era peor, de su condición de comunero.

El caso de Chacachimpa permite diferenciar dos tipos de demandas que surgen en los debates realizados en las asambleas comunales. El primero corresponde a las demandas que se hacen para el beneficio de todos los pobladores de la comunidad –tanto los comuneros empadronados como los que no lo están– a través principalmente de servicios básicos como la construcción y habilitación de vías de comunicación, colegios, postas sanitarias, electrificación, entre otros. El segundo grupo lo constituyen los proyectos de orientación productiva especializada dirigidos a un grupo más reducido de beneficiarios, por lo general comuneros empadronados. En este sentido, una de las diferencias entre los proyectos municipales de desarrollo económico y los de otras instituciones (estatales y privadas) es que los primeros tienen un grupo más amplio de beneficiarios.

Ahora bien, ¿qué sucede luego de que la propuesta es aprobada por la asamblea comunal? ¿Cuál es la capacidad de la comunidad de gestar y hacer realidad sus propuestas? Fort identifica tres tipos de condiciones que median en la posibilidad de ejecución de los proyectos priorizados en los presupuestos participativos: las condiciones institucionales, las técnicas y las políticas (2014: 479). Si bien el presupuesto participativo no es el único destino de

las aspiraciones que emanan de la asamblea, la posibilidad de que la propuesta de los comuneros de Chacachimpa reciba el apoyo de alguna institución estatal depende de varios factores: la capacidad de gestión de los dirigentes comunales, las prioridades de las instituciones y el mecanismo mediante el cual se hace la propuesta. Otros factores, como las dinámicas locales de poder y el imaginario de la comunidad –condiciones políticas–, también entran en juego. En algún momento del debate sobre la realización de la feria agropecuaria, uno de los argumentos de los comuneros de Chacachimpa hizo referencia a la identidad comunal y a la obligación de que el alcalde, como miembro de la comunidad, disponga el alquiler del terreno para la feria.

Por otro lado, ante la posibilidad de acceder a los fondos de la municipalidad, otras agrupaciones del distrito han decidido adoptar la denominación de “comunidad campesina”. A inicios de los noventa, Quintín indicaba que la comunidad era el modelo organizativo de los asentamientos del distrito (1994: 352). Si bien el interés por ser comunidad se ha reducido luego de las reformas neoliberales de las últimas dos décadas, los nuevos mecanismos de participación y distribución de recursos pueden estar motivando a otros colectivos a seguir el modelo de organización comunal. Se trata de un fenómeno parecido al de la constitución de las comunidades de parceleros en la costa norte en los ochenta (Pérez 1992). En aquel momento, grupos de agricultores parcelarios adoptaban el modelo de organización comunal para recibir los beneficios propios de este tipo de entidad. En este caso, la comunidad no cumplía un rol redistributivo de los recursos (tierra), pero permitía el desarrollo de los parceleros (Pérez 1992).

Desde hace diez años, los pobladores de uno de los sectores del pueblo se han organizado como Comunidad Campesina de Hueccouno. El momento coincide con el aumento de los fondos municipales y las primeras experiencias de presupuesto participativo en el distrito. Durante la mayor parte del siglo XX, el espacio que corresponde a Hueccouno comprendía bosques y terrenos de cultivo que eran propiedad de las familias del pueblo de Ocongate. En la década de 1980, los descendientes de estas familias que migraron a las ciudades comenzaron a lotizar sus propiedades, al igual que otros sectores del pueblo. En la década siguiente, la mayor parte de las tierras eriazas y de los bosques que rodeaban al pueblo eran considerados propiedades particulares (Quintín 1994: 26). La construcción de la Carretera Interoceánica, entre 2006 y 2009, impulsó la expansión del casco urbano en dirección a la zona de Hueccouno.

Al analizar el caso de Hueccouno en función de las características de las comunidades campesinas que plantea Diez (1999), se observa que se trata más bien de una asociación de propietarios privados –varios de ellos productores de ganado lechero– que han asumido la denominación de “comunidad campesina” para solicitar servicios a las entidades estatales y privadas. Para ello, han constituido una Junta Directiva Comunal y llevan a cabo asambleas mensuales en las que los principales temas abordados son la gestión para la construcción de infraestructura por parte de la municipalidad distrital y la administración del agua para riego¹⁸. En realidad, los miembros de la Comunidad Campesina de Hueccouno no poseen ni administran comunally la tierra ni los recursos. El gobierno local reconoce a la asociación como una comunidad campesina, la que a veces es denominada ‘parcialidad’, ‘comunidad’ o ‘sector’. Desde su creación, han logrado la construcción de un centro educativo y de la infraestructura para la canalización del agua por parte del municipio distrital.

2.2. LA ADMINISTRACIÓN DE LAS OBRAS Y LA ESPECIALIZACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES COMUNALES

Entre las obras más importantes realizadas en el distrito de Ocongate se encuentran los proyectos de irrigación implementados por el Plan Meriss Inka, un órgano del Gobierno Regional de Cusco que se encarga de formular y ejecutar proyectos de riego. Los proyectos involucran una inversión de cerca de sesenta millones de soles para la construcción de sistemas de captación, canales y riego por aspersión en las comunidades de la región sureste del distrito. En 2007, se iniciaron las obras del proyecto de irrigación Pacchanta para implementar sistemas de riego en las comunidades de Andamayo, Ccoñamuro, Pinchimuro y Pucarumi (1890 hectáreas) con una inversión de nueve millones de soles¹⁹. En 2010, la municipalidad y el gobierno regional suscribieron un convenio de cooperación para la realización de proyectos de irrigación a cargo del Plan Meriss Inka. El convenio consiste en la transferencia de recursos de la municipalidad hacia el órgano regional. En este marco,

18 Libro de Actas de la Comunidad Campesina de Hueccouno correspondiente al año 2012.

19 Plan Meriss Inka (2014). Avances de impactos de intervención en la irrigación Pacchanta (distrito Ocongate). Rolando Huisa Chanco. Cusco.

se iniciaron dos proyectos de irrigación en los anexos de Upis (2081 hectáreas) y Marampaqui (1358 hectáreas) de la comunidad de Ausangate con una inversión total de cuarenta y seis millones de soles²⁰.

Una vez concluidos, los proyectos de irrigación del Plan Meriss –así como otras obras que realiza la municipalidad– son transferidos a las comunidades. Para la administración de los nuevos recursos, se organizan comisiones que tienen la misma estructura de la directiva comunal. En el caso de los proyectos de irrigación, el mantenimiento y control de la infraestructura está a cargo de las organizaciones de regantes²¹. En el año 2012, el 56% de los productores agropecuarios del distrito que estaban asociados pertenecían a comités de regantes (IV CENAGRO, INEI 2012). Vemos así que la ampliación de recursos comunales va acompañada de la extensión del aparato de gobierno comunal.

En la comunidad de Chacán, en la provincia de Anta (Cusco), la especialización económica y territorial de organizaciones comunales terminó desmontando los roles de la directiva comunal, cuyas funciones se acotaron a la defensa del territorio (Barrio de Mendoza 2012). A diferencia de Chacán, la organización comunal en la zona este de Ocongate es bastante reciente, y más aún los comités especializados. Si se tiene en cuenta que, además, en las comunidades se llevan a cabo proyectos que trabajan sobre la base de grupos de familias que desarrollan sus propias juntas de representación, la interacción entre la directiva comunal y las nuevas organizaciones podría resultar en estructuras superpuestas que compitan por la administración y el control de los recursos.

20 <http://www.meriss.gob.pe/Proyectos/archivo/maranpaki.pdf> (consulta: 08-05-2015).

21 Un comité de usuarios en cada anexo y una comisión de usuarios por proyecto.

III. LA DIRECTIVA COMUNAL Y LA REPRESENTACIÓN DE LA COMUNIDAD EN ESPACIOS DE CONCERTACIÓN

Una de las novedades que establece la actual Ley de Municipalidades es la institucionalización de los mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales. Se trata de una forma de descentralizar la toma de decisiones y de involucrar a la población en la gestión municipal mediante tres tipos de mecanismos:

- 1) De planeamiento: planes de desarrollo concertado y presupuesto participativo.
- 2) De coordinación de la concertación: Consejo de Coordinación Local (CCL).
- 3) Para asegurar la transparencia económica: audiencias de rendición de cuentas y reglas de acceso a la información pública.

En la década de los noventa, la ONG Ccaijo promovió la realización de planes de desarrollo concertado en la provincia de Quispicanchi. Las experiencias más exitosas fueron las de los distritos de Andahuaylillas y Ccatcca. En este último, las necesidades priorizadas en el plan concertado llevaron al desarrollo de proyectos de mediano plazo para la gestión del agua. En Ocongate, la oposición de los poderes locales a las iniciativas de Ccaijo y las diferencias con las autoridades municipales dificultó el seguimiento de los planes concertados. Es a partir de la Ley Orgánica de Municipalidades de 2003 –que establece la planificación como herramienta para la gestión municipal– que se dan las primeras experiencias de planificación concertada en el marco municipal: el primer presupuesto participativo, que se realiza en el año 2004, y la creación del Consejo de Coordinación Local para la elaboración del Plan de Desarrollo Concertado en 2006.

En efecto, para el ejercicio de la participación, la ley ha decretado la creación del Consejo de Coordinación Local Distrital (CCL) como el órgano de concertación a nivel local encargado de coordinar los planes de desarrollo distrital y los presupuestos participativos. En Ocongate, la creación del CCL ha sido más bien un formalismo, sin mayor relación con los presupuestos

participativos ni con el seguimiento del plan de desarrollo. En 2006 se creó el Comité de Concertación Distrital Apu Ausangate, cuyo consejo directivo se formó básicamente con representantes de las instituciones de desarrollo que actuaban en ese momento en el distrito²²:

- Presidente: Municipalidad Distrital de Ocongate (es decir, el alcalde)
- Secretario de Organización: CCAIJO
- Secretario de Actas: Corredor Puno-Cusco
- Secretario de Economía: PRONAMACHCS
- Secretario de Planificación y Presupuesto: Municipalidad, Corredor Puno-Cusco
- Secretario de Seguridad y Vigilancia: rondas campesinas Central y Margen Derecha, y Policía.
- Secretario de Gestión de Proyectos: UNICEF, CCAIJO
- Secretario de Salud y Programas Sociales: centro de salud, CIPA, wawa wasi, UNICEF, FAO, Comité Central de Vaso de Leche.
- Secretario de Desarrollo Económico: Heifer, Ministerio de Agricultura, Municipalidad, Asociación de Productores
- Secretario de Educación, Cultura y Deporte: Red Educativa, Defensoría del Niño

El Comité Apu Ausangate elaboró el Plan de Desarrollo Concertado 2007-2018 (PDC) cuyo objetivo fue fijar las prioridades a seguir para modernizar el distrito a partir de cuatro ejes: económico-productivo, social, institucional y físico-ambiental. La propuesta del PDC se caracteriza por el énfasis en el desarrollo económico individual (sin alusión a las comunidades campesinas), lo que se demuestra en la “visión de Ocongate al 2018”, que considera

22 Ese año se formó también el Comité de Desarrollo del Distrito de Ocongate, que elaboró el Plan de Desarrollo Institucional 2007-2010, y que se diferenciaba del Comité Apu Ausangate en que se enfocaba en la institución municipal y otras organizaciones.

una población “con mentalidad empresarial” y articulada al mercado²³. En el documento, las comunidades campesinas son concebidas como unidades territoriales y no como colectivos de personas. Los únicos colectivos considerados son las familias y las organizaciones y asociaciones de productores o empresarios.

La legislación sobre los derechos de participación reconoce tres tipos de actores principales en los espacios de concertación: las autoridades municipales, las organizaciones vecinales y comunales y las asociaciones de productores y empresarios. La conformación del Comité Apu Ausangate muestra las diferencias respecto de la participación efectiva de estos actores entre los distintos mecanismos de participación que se han desarrollado en Ocongate. Así, los presupuestos participativos privilegian la organización comunal, de modo que aun otras organizaciones han considerado útil adoptar –o simular– el modelo comunal para participar en la distribución de recursos (tal es el caso de la Asociación de Propietarios de Hueccouno). En contraste, la conformación del CCL para la realización del Plan de Desarrollo Concertado se definió sobre la base de representantes de instituciones estatales y ONG que proveyeran el carácter “técnico” al documento.

En el año 2012, el nuevo alcalde actualizó el PDC bajo el auspicio de dos instituciones nuevas en el distrito: la Asociación Especializada para el Desarrollo Sostenible (AEDES) y la Iniciativa Interoceánica Sur-Odebretch (iSur), y sin la participación de las instituciones que conformaron el Comité Apu Ausangate. Los objetivos del PDC actualizado enfatizan la especialización de la economía en tres actividades: producción de lácteos, crianza de alpacas

23 “El Distrito de Ocongate al año 2018 tiene una población integrada ejerciendo liderazgo con mentalidad empresarial articuladas a mercados regionales e internacionales, posicionando producto ganadero, artesanal y turístico competitivos y de calidad con la marca ‘Ausangate’, sin analfabetismo, accediendo con igualdad de oportunidades a los servicios de educación, salud y saneamiento básico de calidad, electricidad; con vivienda y empleo digno; con organizaciones e instituciones consolidadas y concertadoras, gestionándose con principios de justicia, solidaridad, equidad, transparencia, participación e identidad cultural; aportando al desarrollo humano integral y sostenible del distrito, en un ambiente de paz y armonía” (Municipalidad Distrital de Ocongate 2007: 59).

y turismo²⁴. El giro en la orientación ganadera de Ocongate hacia la producción de ganado vacuno podría sugerir una relación entre el PDC y la gestión municipal. Se debe tener en cuenta, además, que el impulso a la ganadería lechera se ha debido más al impulso de instituciones privadas como Ccaijo y el Corredor Cusco-Puno (Rosas 2015).

Por otro lado, los espacios de concertación pueden agruparse en dos categorías. La primera corresponde a los que se encuentran abiertos a todos los pobladores –como las asambleas y los cabildos–, que en realidad no constituyen una novedad en la política local ni comunal. En segundo lugar, están los espacios que exigen la delegación de representantes –talleres de presupuesto participativo, comités, mesas temáticas–, donde se tratan temas más específicos. Si bien la convocatoria a las asambleas, rendición de cuentas y presupuestos participativos se dirige a toda la población del distrito, los directivos comunales son los principales asistentes a las reuniones que se realizan en el pueblo de Ocongate²⁵. El alcalde envía una convocatoria por escrito a los presidentes comunales, aunque asisten también otros miembros de las directivas y los residentes del pueblo que no necesariamente pertenecen a una organización y que suelen mandar a sus representantes. Se mezclan así los dos modelos de participación identificados por Diez (2009): el de “todos pueden entrar” funcionaría para los pobladores en general y el de la “participación por representación pactada” para los representantes de comunidades e instituciones.

24 En la nueva visión del distrito se lee: “Distrito de Ocongate, pueblo con identidad cultural, tierra del majestuoso Ausangate y del Señor de Qoyllurí. Al 2021, los niños, niñas, adolescentes y sus familias tienen adecuados niveles de salud, nutrición y educación, cuentan con servicios básicos cubiertos en su totalidad; sus comunidades están interconectadas con adecuada infraestructura vial. Es líder regional en la producción de lácteos y es importante productor de camélidos sudamericanos, desarrolla sosteniblemente el turismo de aventura y naturaleza articulado a corredores turísticos nacionales. Sus actividades económicas estratégicas son rentables. Gestiona adecuadamente los riesgos climáticos y preserva de manera conjunta los recursos naturales en especial el hídrico. Las comunidades, organizaciones, instituciones y empresas realizan encabezados por el gobierno local una gestión conjunta y participación del territorio” (Municipalidad de Ocongate 2012: 6).

25 Actas de los talleres de presupuestos participativos de los años 2005, 2006, 2011 y 2012. Actas de la Asamblea de Rendición de Cuentas del año 2012 (archivo de la Municipalidad de Ocongate).

Entre las instancias de participación que se han abierto en Ocongate destaca la del Presupuesto Participativo, que es en la que registra mayor convocatoria y asistencia de las organizaciones locales. En efecto, los presupuestos participativos constituyen el mecanismo más exitoso y consolidado en las gestiones local y regional, especialmente en ámbitos distritales, ya que introducen instrumentos más abiertos para participar, al no exigir la formalización de las organizaciones, y cuentan con procesos fluidos de información, capacitación y diagnóstico (Ballón 2010: 246-247).

La realización de los presupuestos no difiere de las experiencias recogidas en otros ámbitos (Diez 2009, Poole 2012) en los que, por un lado, se busca la priorización de infraestructura y, por el otro, a pesar de su aparente racionalidad técnica, se imbrican en las relaciones locales de poder. Así por ejemplo, en el Taller del Presupuesto Participativo de 2012, se decidió la construcción de locales multiuso para talleres de corte y confección a fin de disminuir el desempleo de la población, así como la construcción de una posta médica para disminuir la incidencia de enfermedades respiratorias.

En las reuniones del Presupuesto Participativo de Ocongate, cada anexo funciona como una comunidad. De este modo, se cuenta con representantes de más de treinta organizaciones que defienden los intereses de sus representados e intentan dirigir alguna parte de los recursos municipales hacia sus comunidades. Esta fragmentación de organizaciones participantes puede contribuir a reforzar los “imaginarios de comunidad” y la identidad de grupo de los anexos. En todo caso, el diálogo consiste en un reclamo al alcalde –en quien recae la decisión final sobre las obras a realizarse²⁶– más que de una búsqueda conjunta de soluciones.

Por su parte, los funcionarios municipales “traducen” e intentan hacer encajar las propuestas de los participantes con las directivas del MEF. De hecho, los talleres se caracterizan por la dificultad comunicacional entre el especialista y los participantes locales: los primeros suelen usar un lenguaje técnico, mientras los representantes se esfuerzan en enfatizar la urgencia de sus demandas. Así, en el Taller del PP 2011, uno de los participantes recalcaba la

26 En la etapa final de los presupuestos participativos, los proyectos debatidos y priorizados por los participantes deben ser aprobados por el CCL, cuya presidencia recae en el alcalde.

necesidad de priorizar la compra de un terreno para la construcción de un instituto tecnológico, mientras el facilitador del taller intentaba explicar el procedimiento establecido por el MEF, que se inicia con la autorización del Ministerio de Educación para la creación de este tipo de instituciones y que sigue con la realización de un perfil técnico para ver la viabilidad del proyecto. Sin embargo, otros participantes continuaron recalcando la urgencia de la compra (discusión que se repitió en los talleres siguientes), cuyo incumplimiento atribuían a la falta de voluntad política del alcalde. Finalmente, la creación del instituto tecnológico se priorizó en el Presupuesto Participativo, aunque hasta la fecha el gobierno local no haya formulado el proyecto para su construcción²⁷.

La comunidad puede exponer sus planteamientos en los espacios de concertación, pero desde el momento en que la propuesta se acuerda en asamblea comunal hasta su debate en los espacios de concertación, esta se transforma, adquiriendo diferentes valoraciones y connotaciones. Se debe recordar, además, que la elaboración de los presupuestos participativos se sostiene en la normativa establecida por el MEF, y por tanto las características de los proyectos a priorizar ya están fijadas de antemano. Al respecto, Jaramillo y Alcázar resaltan cuatro características del PP: es respaldado por una norma constitucional (es normado “desde arriba”), es implementado en los ámbitos regional, provincial y distrital, es discrecional en cuanto al monto sobre el cual se dispone, y es solo para inversión (2013: 9). En este sentido, y desde otro punto de vista, se le puede identificar como un mecanismo de expansión del poder estatal sobre la política local, en tanto institucionaliza procedimientos, decide quiénes y cómo participan, y los temas que se deben priorizar.

Algunos autores han señalado los riesgos de los espacios de participación, entre los cuales se encuentra la formación de élites participativas (Bebbington *et al.* 2004, Canto 2004). Los asistentes a los presupuestos participativos de Ocongate son los dirigentes comunales, municipales y de las rondas campesinas. Si bien en Ocongate no existe necesariamente una continuidad entre el ejercicio de un cargo comunal y municipal, sí existen ciertos atributos de las dirigencias como el género, la escolaridad y la trayectoria política.

Al respecto, Ávila se pregunta en qué medida la participación reproduce los mecanismos locales de inclusión y exclusión (2004: 18). En Ocongate, los cargos dirigenciales –la presidencia y vicepresidencia de la comunidad, así como la alcaldía y la gerencia municipal– son ejercidos por varones. En este sentido, la mayoría de asistentes a las reuniones del PP son varones. Harvey (1989) remarcó la utilidad de diferenciar entre tres tipos de asambleas en Ocongate: 1) aquellas a las que asisten fundamentalmente mujeres, 2) a las que asisten fundamentalmente hombres y 3) a las que asisten tanto hombres como mujeres (1989: 10). Los espacios de concertación corresponderían al tipo 2 de asambleas en tanto las pocas mujeres presentes son las funcionarias de la municipalidad; en ellas se privilegia el uso de castellano y las intervenciones se caracterizan por su “formalidad”.

Por último, los mecanismos de planificación implican la creación de un consejo de vigilancia que asegure el cumplimiento de las decisiones concertadas. En Ocongate, el Consejo de Vigilancia está conformado por un integrante de cada macrozona: margen derecha, comunidades del centro, de la zona alta y del casco urbano. Esto supone una (re)agrupación de los anexos en comunidades –aquellas reconocidas formalmente– y el establecimiento de alianzas para elegir a sus representantes. En la práctica, el Consejo de Vigilancia tiene poca injerencia en el seguimiento del presupuesto y plan anual. La principal queja de sus integrantes es la falta de apoyo de las autoridades municipales y la no disposición de recursos para cumplir con su trabajo.

IV. REFLEXIONES FINALES

Las reformas municipales buscan establecer con precisión las funciones de las autoridades locales, hacer menos personal su relación con la población y descentralizar el poder y los recursos. En este proceso, son centrales los conceptos de planificación, participación y productividad en la gestión municipal. La legislación municipal establece que la principal forma de “participar ciudadanamente” es a través de las organizaciones locales. De hecho, las leyes reconocen a las organizaciones de vecinos, a las asociaciones de productores y empresarios y a las comunidades campesinas como los entes por los cuales pueden intervenir los ciudadanos en los asuntos públicos. En Ocongate, las comunidades campesinas son estructuras de organización recientes y están en constante reestructuración. El nuevo escenario político distrital contribuye a la expansión de las funciones de las organizaciones comunales y a la redefinición del papel de representación de los dirigentes ante los nuevos espacios de concertación. Las comunidades se constituyen como gestoras de obras y proyectos de desarrollo, los que una vez concluidos se convierten en nuevos recursos comunales para cuya administración se hace necesaria la formación de organizaciones especializadas al interior de las comunidades.

Si bien las comunidades desde hace décadas han coordinado con las agencias de desarrollo estatales y privadas para la implementación de proyectos de desarrollo, los mayores recursos de los municipios como Ocongate les permiten ahora plantear sus propias demandas. Las transferencias de recursos de que dispone la Municipalidad de Ocongate, en conjunción con las funciones que se le han transferido en el marco del proceso de descentralización, han hecho de esta la proveedora más importante de servicios a nivel local.

Si bien es cierto que el actual proceso de descentralización no toma en cuenta a las comunidades campesinas (Castillo y Urrutia 2007)²⁸, la institucionalización de los mecanismos de participación amplía la función de representación de la organización comunal, al mismo tiempo que introduce nuevos temas de debate en las asambleas comunales y evidencia la necesidad de entablar acuerdos con otras comunidades. Los nuevos espacios de toma de

28 En efecto, la legislación referida a los gobiernos locales y a los derechos de participación, e incluso los artículos alusivos a las municipales rurales, no indican nada específico sobre las comunidades campesinas.

decisiones que pretenden involucrar a la población en la identificación y priorización de los asuntos municipales privilegian la organización comunal. En este contexto, las autoridades comunales se constituyen como los voceros de la ciudadanía, encargados de la negociación con las autoridades municipales y con el resto de representantes comunales en los espacios de concertación. Es clave la figura del presidente de la comunidad, que es el encargado de defender las propuestas en los espacios de concertación.

En todo caso, la posibilidad de la comunidad de lograr la atención de sus demandas depende de la interacción de varios factores, entre los que juegan un papel importante las relaciones personales y la figura del alcalde. El alcalde distrital afirma –tal vez con demasiado optimismo– que todas las obras realizadas por la municipalidad han sido decididas por la población en los presupuestos participativos que se realizan cada año²⁹. Los presupuestos participativos son principalmente instrumentos de gestión y de legitimación de las decisiones municipales.

Finalmente, las obras municipales se transfieren a la comunidad: reservorios, canales de irrigación, e incluso los locales de las instituciones educativas pasan a ser administrados por la organización comunal. Los recursos de la comunidad se extienden, pero es también necesaria la disposición de los comités especializados que regulan su uso.

29 Entrevista a Armando Quispe, Alcalde de la Municipalidad de Ocongate entre 2011 y 2014 (enero de 2014).

BIBLIOGRAFÍA

ÁVILA, Javier

- 2004 “Gobiernos locales, participación y exclusión social en cuatro distritos rurales de Apurímac y Cusco”. *Debate Agrario* No. 36. 1-22.

BALLÓN, Eduardo

- 2010 “Las dificultades y los desafíos del proceso de descentralización peruano”. En *El Estado en debate: múltiples miradas*. Lima: PNUD. 229-254.

BARRIO DE MENDOZA, Rafael

- 2012 “La construcción de gobierno municipal en el espacio comunal: la transición territorial e institucionalidad en la comunidad de Chacán”. Díez, Alejandro (editor) *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. 119-145. Lima: CISEPA.

BEBBINGTON, Anthony, Gonzalo DELAMAZA y Rodrigo VILLAR

- 2006 “El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina”. *Debate Agrario* No. 40-41. 299-324.

CASTILLO, Marlene y Jaime URRUTIA

- 2007 *Participación de las comunidades campesinas en el gobierno local: un desafío político. Aportes de los casos Anta (Cusco) y Zona Centro (Huancavelica)*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

CASTILLO, Pedro

- 2007 “Las comunidades campesinas en el siglo XXI: balance jurídico”. En: *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Lima: Grupo Allpa. 15-102.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- 2014 *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Contraloría General de La República.

DEL ÁGUILA, Alicia

- 2009 “El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la ‘crisis’ del sistema de partidos peruano”. *Elecciones* (8) 9. 39-61.

DEL POZO-VERGNES, Ethel

- 2004 *De la hacienda a la mundialización. Sociedad, pastores y cambios en el altiplano peruano*. Lima: IFEA e IEP.

DIEZ, Alejandro

- 1999 *Comunidades mestizas. Tierras, elecciones y rituales en la sierra de Pacaipampa (Piura)*. Lima: PUCP y CIPCA.
- 2009 “Presupuestos municipales, participación y reordenamiento de los espacios públicos”. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* (13) 24. 27-38.
- 2010 “Estado y sociedad civil”. En *El Estado en debate: múltiples miradas*. Lima: PNUD. 165-82.
- 2012 “Nuevos retos y nuevos recursos para las comunidades campesinas”. Diez, Alejandro (editor). *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. Lima: CISEPA. 14-38.

EGUREN, Fernando y Ricardo MARAPI

- 2014 “Mesa redonda. Gremios agrarios: problemas y posibilidades”. *La Revista Agraria* No. 161. 66-69.

FORT, Ricardo

- 2014 “Las políticas de inversión pública y su impacto sobre el desarrollo rural: estrategias y mecanismos de implementación en la última década”. En *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XV*. 423-449.

HARVEY, Penélope

- 1987 “Lenguaje y relaciones de poder: consecuencias para una política lingüística”. *Allpanchis Phuturinga* No. 29-30. 105-132.
- 1989 *Género, autoridad y competencia lingüística. Participación política de la mujer en los pueblos andinos*. Documento de trabajo No. 33, Serie Antropológica. Lima: IEP.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

- 2014 *Características socioeconómicas del productor agropecuario en el Perú. IV Censo Nacional Agropecuario*. Lima: INEI.

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE OCONGATE

- 2007 Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de Ocongate 2007-2018. Ocongate: Municipalidad de Ocongate.
- 2012 Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de Ocongate 2012-2021 (actualizado). Ocongate: Municipalidad de Ocongate.
- 2013 Rendición de Cuentas año 2012. Ocongate: Municipalidad de Ocongate.

PANIAGUA, Valentín

- 2003 “El derecho de sufragio en el Perú”. *Elecciones* No. 2. 61-89.

PERÉZ, Jorge

1992 “Comunidades de parceleros en la Costa”. *Debate Agrario* No. 15. 37-51.

QUINTÍN, Pedro

1994 “Hacendados, comuneros y comerciantes en el Ocongate del siglo XX: transformaciones en las estructuras de mediación política y de articulación económica en la sierra sur del Perú”. Tesis de doctorado en Antropología. Barcelona: Universidad de Barcelona.

ROSAS, Diana

2015 “Productores ganaderos, proyectos de desarrollo y poder: cambios en la orientación ganadera de Ocongate entre 1990-2014”. En *IV Censo Nacional Agropecuario: resúmenes de investigaciones, experiencias y lecciones aprendidas*. Lima: SEPIA.

SULMONT, David

1995 “Estado, ciudadanía y grupos sociales en la sociedad rural andina. Estudio de caso en la provincia de Quispicanchi-Cusco”. Tesis de Licenciatura en Sociología. Lima: PUCP.

SISTEMAS AUTOGESTIONADOS DE AGUA: ACCIÓN COLECTIVA Y CONFLICTOS EN TORNO A LOS RECURSOS HÍDRICOS EN LA COMUNIDAD CAMPESINA SEGUNDA Y CAJAS

Rossi Taboada

INTRODUCCIÓN¹

Desde la antropología, el manejo de los recursos naturales en espacios rurales ha sido abordado en relación con las comunidades campesinas con énfasis en la racionalidad y en los sistemas de propiedad. Posteriormente, las aceleradas transformaciones por las que aún hoy atraviesan las comunidades campesinas perfilaron otra entrada en relación con su vigencia y el cumplimiento de sus funciones, entre ellas el manejo de recursos colectivos. Es en este escenario donde se observa una proliferación de organizaciones creadas, entre otros fines, para la gestión de soluciones a necesidades básicas, así como para agilizar el desarrollo de actividades productivas y canalizar la protesta y el descontento, ligados o no a la administración y las directivas comunales, con necesidades e intereses diversos (Diez 2001).

1 Esta ponencia fue realizada en el marco del Proyecto PEER “Strengthening Resilience of Andean River Basin Facing Global Change”, fondo USAID. Agradezco a Fabiola Yeckting y Bram Willems, profesores de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, por las observaciones y el apoyo que me brindaron para la realización de este trabajo, así también a Martín Scurrah y Raúl Hernández por sus valiosos comentarios. También agradezco al equipo del Instituto de Montaña en Piura, entre ellos Fidel Torres, David Gálvez y Johana Cruz, quienes respaldaron mi ingreso a la comunidad, así como a la familia Martínez Peña, que me acogió una vez en ella.

Dichas organizaciones van convirtiéndose en instancias de defensa y de negociación con el Estado, y generando nuevos (o redefiniendo antiguos) espacios y formas de ejercicio y organización del poder. Sin embargo, aun con crisis de representación, la comunidad se mantiene como la institución que combina funciones de regulación económica y social con relación al medio, a sus recursos y a sus miembros; aún es la instancia de articulación con la sociedad mayor, garante de posesión de recursos y reguladora social (Diez 2001 y 2003). Hoy, frente a una serie de presiones internas y externas sobre los recursos naturales en general, la defensa del territorio y la propiedad colectiva, las comunidades se revitalizan y emplean nuevos mecanismos para mantenerse vigentes.

A partir del caso de la Comunidad Campesina Segunda y Cajas, y con énfasis en los sistemas de autogestión de agua, trataré de observar cómo algunas comunidades responden a estos procesos. En este artículo, pretendo desarrollar algunos aspectos sobre la gobernanza de un recurso natural tan disputable como el agua, desde este estudio de caso, en relación con la acción colectiva y los conflictos que surgen ante inequidades en el acceso e incertidumbre. A partir de ello, planteo las siguientes interrogantes: ¿cómo se articulan las diversas organizaciones en espacios rurales en torno a la gestión local de los recursos hídricos y los conflictos que derivan? y ¿qué mecanismos se emplean para el desarrollo y sostenibilidad del sistema?

Para el desarrollo de este artículo, la información de primera fuente se obtuvo a través de encuestas y entrevistas semiestructuradas. Las primeras, dirigidas a familias usuarias, permitieron dar una visión a rasgos generales sobre la situación socioeconómica, el acceso a recursos hídricos y principales fuentes para tres usos (doméstico, agrario y pecuario), las referencias generales sobre institucionalidad y los conflictos por el agua. Las entrevistas estuvieron dirigidas a autoridades de gestión del agua a nivel local, autoridades comunales, líderes locales, miembros de organizaciones de base y usuarios y usuarias. Los ejes temáticos abordaron aspectos de caracterización de acceso y uso, disponibilidad y variabilidad, normativas y conflictos. Ambas herramientas fueron aplicadas en las dos zonas que comprenden la comunidad: el Alto Huancabamba, o zona Sierra, y la zona de Montaña. La información se complementó con las notas de campo y revisión bibliográfica sobre manejo de recursos naturales, sistemas autogestionados, conflictos hídricos y acción colectiva.

En la siguiente sección, desarrollo las principales categorías empleadas en este artículo. La descripción de la comunidad, en la que se da cuenta de características físicas, hidrográficas y socioeconómicas, es expuesta en la sección tres. En la sección cuatro desarrollo las organizaciones involucradas en estos sistemas y cómo están articuladas. En la siguiente se clasifican los conflictos en torno al agua. En la sección seis se exponen los mecanismos que estas organizaciones integran para el desarrollo y sostenibilidad del sistema. Finalmente se exponen las conclusiones de esta investigación.

I. MARCO TEÓRICO

1.1. SISTEMAS AUTOGESTIONADOS DE AGUA

Según Beccar *et al.* (2007: 21), la autogestión significa que en un sistema todas las actividades y la generación de recursos necesarios para su funcionamiento cotidiano y su manutención en el tiempo son asumidas por los propios usuarios. En un sistema autogestionado, los usuarios se hacen cargo de las diversas tareas, como la distribución y el mantenimiento de la infraestructura, la solución de conflictos, el establecimiento de normas de regulación y el control de actividades relacionadas a su funcionamiento a nivel local. A diferencia de sistemas gestionados por otras instancias operativas, poseen un fuerte carácter comunitario. Por ello, el establecimiento de las normas de acceso, uso, regulación y solución de controversias se gestan por los propios usuarios bajo la premisa del diálogo y la negociación.

Estos sistemas no son autárquicos, pues se articulan con otras organizaciones e instituciones para la gestión de fondos, por lo general en pro de la ampliación y mejora de la infraestructura que poseen. Dichas organizaciones e instituciones suelen involucrar desde organizaciones locales, como las rondas campesinas, municipios y organizaciones no gubernamentales, hasta programas operados por órganos gubernamentales.

Sarker *et al.* (2014: 247) destacan que estos sistemas, lejos de ser observados con romanticismo o calificados como inviables, son posibles y tienen el potencial de reducir sustancialmente la sobreexplotación de los recursos, contrariamente a como se había pensado. Es decir, el carácter autónomo de estos sistemas los fortalece y juega un rol crucial en la resolución de conflictos en

muchos casos. Sin embargo, autores como Cancino y Valcárcel (2000) sostienen que estos sistemas no siempre son eficientes, lo que no quita que posean una racionalidad compleja. Asimismo, Zegarra observa que si bien estos sistemas están caracterizados por el cumplimiento de sus normas, dichas habilidades se reducen a medida que aumenta su tamaño y complejidad (2002: 14).

En el campo “institucional”, la gestión del agua está influenciada por los discursos y las recetas de las políticas dominantes, que no incluían sistemas locales de agua para riego o uso doméstico (Verzijl 2007: 35). Por muchos años primó el discurso que calificó estos sistemas como atrasados o ineficientes. Sin embargo, con su creciente aparición en la escena política a raíz de conflictos socioambientales y la reflexión político-académica del carácter integral y plurilegal que implica la gestión de los recursos hídricos, se han reconocido como instancias de gobernanza, aunque habían operado y gozado de legitimidad desde mucho antes en sus ámbitos de gestión.

1.2. LAS ORGANIZACIONES Y SISTEMAS DE RIEGO

La organización social del riego en la costa y sierra peruanas es diversa y heterogénea. Varía según sus condiciones geográficas y por las tecnologías que se desarrollan en el manejo del agua (Alfaro *et al.* 1993: 130). A diferencia de la costa, en la sierra el manejo del riego se inserta en un conjunto de instituciones comunales o grupales de diversa índole. En estos sistemas, el grado de incertidumbre sobre la dotación de agua es mayor, y ello está relacionado con su ubicación dentro del sistema y con las capacidades con las que se cuenta para reducirla (Zegarra 2002: 21).

En cuanto a las normativas, son las organizaciones de riego las que acoplan con mayor claridad (y frecuencia) dos cuerpos de normas e instituciones, las que son generadas por la comunidad (“costumbres”) y las leyes, ordenanzas e instituciones del Estado, recreando compromisos mutuos (Diez 2003: 80).

Según Cancino y Valcárcel, las organizaciones de riego son la forma institucional en la que los usuarios intentan coordinar para lograr el consumo óptimo del agua, constituyendo instituciones de acción colectiva para el autogobierno del sistema (Cancino y Valcárcel 2000: 79). Así también, Jeroen Vos (2010) sostiene que el sistema de riego campesino es considerado como

una construcción social que lleva a grupos humanos a definir colectivamente las modalidades de acceso al agua y de creación o conservación de sus derechos, así como las obligaciones y reglas que todos deben cumplir para mantener y conservar el acceso a este recurso.

Por tratarse de un sistema, las tareas que velan por su estado y funcionamiento, para los diversos usos, no son exclusivos de las autoridades. Las actividades de mayor importancia son los trabajos comunales de mantenimiento, fundamentales para asegurar la distribución a los usuarios y en los que deben participar todos ellos. De allí que la participación recree los derechos y consolide la organización (Boelens y Hoogendam 2007: 313).

1.3. LA ACCIÓN COLECTIVA COMO CARACTERÍSTICA DE LOS SISTEMAS AUTOGESTIONADOS

Como señala Ostrom (2000: 21), la acción colectiva es el esfuerzo de un grupo humano para lograr un beneficio común, por lo que deberá resolver dilemas sociales que puedan poner en peligro la misma y alcanzar cierto nivel de equilibrio. Es mediante la acción colectiva que se logra el funcionamiento de un sistema, en el que inevitablemente se evidencian intereses particulares o algunos conflictos a nivel interno, sobre todo tratándose de un recurso tan disputable como el agua. Por ello, tanto la comunidad como las organizaciones de usuarios tienen la necesidad de actuar colectivamente para gestionar recursos comunes que materializan su derecho colectivo. Sin embargo, en muchas comunidades se observa, a la par, un mayor nivel de apropiación de los recursos que inicialmente se consideraron colectivos, entre ellos las fuentes de agua.

En el caso de las instituciones de riego, estas persiguen el establecimiento de coordinaciones para una gestión eficiente del recurso, aunque no siempre sostenible y equitativa. Para ello, generan un sistema de derechos, obligaciones, reglas de operación y sanciones que estructuran las expectativas y comportamientos de los sujetos sociales involucrados alrededor del agua (Cancino y Valcárcel 2000: 77). Así, la organización social para el manejo del agua compromete, en cierta medida, a todo el tejido social de la sociedad y viceversa (Alfaro *et al.* 1993: 132).

1.4. LOS CONFLICTOS EN TORNO AL AGUA

En un sistema de manejo colectivo, al surgir un conflicto surge también un gran interés por resolverlo para reconstruir la cooperación efectiva. En el marco de los sistemas autogestionados de agua, los conflictos surgen por la competencia entre familias usuarias; pero se trata de una tensión constante entre los intereses domésticos y las restricciones y controles impuestos por las organizaciones, o entes colectivos, para perdurar como comunidad (Mayer, citado en Boelens 2006: 21). Por ello, lejos de romantizar la gestión colectiva, no siempre los usuarios buscan la gestión más democrática y eficiente ni tampoco formas más equitativas de distribución.

En otras escalas, en la sierra, los conflictos intercomunales (e intracomunales) que se desatan por el acceso al agua y la tierra han sido agudizados por la presencia de proyectos de riego desarrollados por ONG o por el Estado (Zegarra 2002: 17). Hoy, las presiones por las que atraviesan los recursos naturales en espacios rurales, y con ello las comunidades campesinas como instituciones, también derivan en conflictos.

II. LA COMUNIDAD CAMPESINA SEGUNDA Y CAJAS

2.1. CARACTERÍSTICAS FÍSICAS Y ALGUNOS ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

Esta comunidad, ubicada en la provincia de Huancabamba, en la sierra de Piura, es una de las más extensas, pues cuenta con 29 933 hectáreas y alberga, aproximadamente, a 2500 comuneros inscritos (De Echave 2009). Presenta dos zonas geográficas: Alto Huancabamba y Ceja de Selva, a las que de manera general se nombra localmente como Sierra y Montaña, respectivamente, términos que tomaremos en este artículo para la organización de la información.

Cabe mencionar que la comunidad no se circunscribe a un solo distrito: mientras que físicamente abarca más del 50% del territorio del distrito de El Carmen de la Frontera, la mayor parte de su población se ubica en caseríos cercanos al distrito de Huancabamba, que ostenta una dinámica comercial

mayor. Aunque la densidad poblacional difiere mucho entre Sierra y Montaña, la comunidad presenta en conjunto una fuerte movilidad dentro y fuera de ella.

2.2. CARACTERÍSTICAS HIDROGRÁFICAS

Gran parte de los ríos y cuerpos de agua en la comunidad corresponden a microcuencas de la vertiente del Atlántico. Según los datos recopilados en el trabajo de campo, para el sector del Alto Huancabamba, la principal fuente de agua proviene de la Quebrada Nancho, cauce de la microcuenca Alto Huancabamba; además de otras pequeñas fuentes. En el área de ceja de selva, las fuentes son las microcuencas Río Blanco, Rosarios, Canchis y Samaniego.

2.3. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

Los servicios básicos en la comunidad son el agua entubada (tratada con cloro), las letrinas, la luz eléctrica, la telefonía celular² y el internet en algunos caseríos³. Si bien se han ejecutado proyectos que cubren algunas necesidades básicas, aún la comunidad evidencia no solo limitaciones en el servicio, sino también una cobertura marcadamente diferenciada respecto del acceso, lo que afecta la calidad de vida de la población.

Hace aproximadamente diez años se ejecutaron trabajos para instalar las tuberías que ahora llevan el agua desde fuentes lejanas a las familias ubicadas en la zona Sierra. En el caso de la zona de Montaña, el acceso al agua para este uso que emplea alguna infraestructura (como mangueras) es mucho menor y se debe a iniciativas dispersas, como que grupos de familias cercanas, o en algunos casos solo una familia, se organicen para instalar mangueras en una fuente de agua. Algunos caseríos de esta zona son también afectados por la variación temporal de la cantidad de agua en las fuentes y se ven en la necesidad de cambiar con mayor frecuencia sus instalaciones.

2 En la zona de Montaña, los caseríos más cercanos a la frontera no cuentan con señal de telefonía celular.

3 En algunos caseríos, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha provisto de una computadora con internet y un teléfono de uso público como parte del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones.

[En El Hormiguero] [n]osotros hemos solicitado al municipio mangueras para hacer una nueva captación, porque lo que se entubó en aquel tiempo ya no tiene agua, se secó en un verano fuerte. Y ahora estamos consumiendo un agua que sacamos de Loma de La Esperanza, la traemos con mangueras. [...] Es una captación sencilla que la hemos hecho nosotros con nuestro propio sacrificio, porque no teníamos agua. (Presidente de ronda del caserío El Hormiguero, zona de Montaña)

De acuerdo con las condiciones naturales favorables para la producción agropecuaria, predominan las actividades ganaderas y la agricultura de secano y mixta, que emplea pequeños sistemas de riego en tierras próximas a los tributarios de la cuenca del río Huancabamba. Como señalaron diversos comuneros y comuneras, es la agricultura de esta y otras comunidades cercanas la que abastece en parte el mercado local de Huancabamba y Piura:

Aquí, el arroz y el fideo compramos; después, el frijol, la arveja, el trigo lo sembramos nosotros; lo que nos sobra lo mandamos al mercado. Si nosotros no diéramos, ¿de dónde se abastecería el mercado de queso, leche, papa? Nosotros damos a Huancabamba, hasta a Piura se va la papa. (Comunera “1” del caserío Cajas Canchaque)

Por eso, a los huancabambinos que decían que querían mina les decimos, “a ver que nosotros no sembremos y se mueran de hambre”. (Comunera “2” del caserío Cajas Canchaque)

En el caso del uso pecuario del agua, las fuentes de abastecimiento son naturales, directas e infraestructuras que corresponden a otros fines o son edificadas de manera particular. Esta actividad aún no demanda un tipo de organización para el manejo del agua, como sí para el de pastos.

En relación con el mayor desarrollo de proyectos extractivos, existe una notoria expansión de las concesiones mineras en El Carmen de la Frontera⁴, cuya

4 Hasta el año 2013, Piura incrementó sus concesiones mineras en un 32%. Solo el distrito El Carmen de la Frontera está concesionado en un 49,37 % del área total, que corresponde a las 45 concesiones mineras en la zona; de ellas 42 son tituladas y 3 se hallan en trámite (Passuni 2011).

ubicación coincide con las zonas de bosques primarios y páramos⁵, espacio que además posee gran diversidad de flora y es hábitat de especies en peligro. Por otro lado, en 1996 ya se habían advertido la falta de recursos forestales y la erosión como problemas graves que los campesinos enfrentaban, sumados a la escasez de agua como factor limitante para la producción agrícola y pecuaria (Apel 1996: 24). Además, el incremento demográfico ha generado la sobre-explotación de la tierra y la deforestación de bosques naturales para obtener combustible y, últimamente, expandir áreas de cultivo (Aldana y Diez Hurtado 1994, Valladolid y Portilla 2014). Hoy, como sucede en otras muchas, la comunidad presenta mayores presiones internas y externas sobre los recursos naturales, que en algunos casos la ponen en riesgo como colectividad.

III. LOS SISTEMAS AUTOGESTIONADOS DE AGUA: LAS ORGANIZACIONES Y SUS ARTICULACIONES

Los regímenes de gobernanza del agua por lo general involucran el acceso público, privado, colectivo y libre. En la práctica, a múltiples escalas, estos regímenes suelen combinarse y superponerse tomando recursos sociolegales, oficiales o no (Boelens y Vos 2014).

3.1. LAS ORGANIZACIONES

Los sistemas organizativos en espacios rurales han sido muy influenciados por el medio ambiente donde se encuentran, así como por los procesos que atraviesan (Alfaro *et al.* 1993: 137).

3.1.1. LOS COMITÉS DE USUARIOS

Comités de agua doméstica

Los comités de agua para uso doméstico vigilan el mantenimiento de la infraestructura menor, como las tuberías, mangueras y pozos, el tratamiento

5 La subcuenca del Huancabamaba, donde se ubica la comunidad, suministra importantes servicios ecosistémicos hídricos que tienen su origen en los bosques de neblina, páramos y matorrales húmedos, los cuales cumplen roles de regulación y almacenamiento de la precipitación horizontal y vertical (Valladolid y Portilla 2014).

del agua con cloro y, en algunos casos, son encargados de realizar cobros de montos mínimos para generar reservas en caso de deterioro de los materiales.

[Cuando hay un desperfecto] [t]iene que ir el que está a cargo de ver el agua, el delegado. Se le paga y él es el que vigila. Si es mucho, les pide que le acompañen. [...] Cada tres meses vamos a lavar los tanques, a clorar el agua. Como autoridades, notificamos que vamos a ir por partes, vamos seis en un tanque, seis en otro tanque, y así. Con los usuarios también. (Autoridad de agua doméstica en el caserío Cajas Canchaque)

Por tratarse de recursos de usufructo común, la convocatoria para realizar estas actividades se extiende a todos los usuarios, su convocatoria es mayoritaria. Estos comités se crearon con la construcción de los primeros reservorios para agua de uso doméstico (clorada). En teoría, presentan la estructura de una Junta Administrativa de Servicios y Saneamiento⁶ (JASS); sin embargo, no están inscritas ni reconocidas por la Municipalidad Provincial.

Comités de riego

Según Cancino y Valcárcel, los atributos y características físicas del sistema de riego, los de la comunidad de beneficiarios y el conjunto de arreglos institucionales existentes, conformados por reglas explícitas o tácitas, configurarán la acción colectiva (Cancino y Valcárcel 2000: 80). Aunque la agricultura en los Andes es predominantemente de secano, se logró desarrollar una creciente agricultura de riego en los valles interandinos, en las laderas cercanas a los valles y en la zona altoandina donde la lluvia es muy escasa o extremadamente variable. A diferencia de las grandes obras de irrigación en la costa, la infraestructura hidráulica en la sierra la constituyen pequeñas acequias o canales cuyas tomas y bocatomas han sido construidas con materiales rústicos y tierra (Alfaro *et al.* 1993: 137); solo en los últimos

6 En los noventa, durante el intento de privatización de los servicios de agua y saneamiento, se crearon estas organizaciones para la gestión de los servicios de agua y saneamiento en zonas de menor densidad poblacional.

treinta años parte de las iniciativas e inversión en sistemas de regadío se han aplicado en la sierra.

En estos sistemas de riego, los comités de agua de riego vigilan el mantenimiento de los canales, actividad a cargo del vigilante de agua. En dichos comités, los cobros son menores en comparación a los de uso doméstico y corresponden a conceptos de mantenimiento y el pago para el vigilante. Los delegados de agua son los encargados de dirigir la repartición de turnos, convocar asambleas (dos veces por año) y representar a los usuarios de este sector en reuniones que corresponden a instancias mayores de gestión del agua, como la Comisión Nancho, perteneciente a la Junta de Usuarios del Valle Andino de Huancabamba⁷.

Hacemos reuniones con todos los usuarios, dos veces al año. / ¿Y va mucha gente? / ¡Uff! Sí, para el agua es por ley. Vienen toditos, los que no van pagan su multa, el mismo trabajo. [Cada usuario paga] dos soles, al año, para pagar al tomero porque somos once sectores. Después, cuando hay fallas en las acequias sí tenemos que colaborar de S/ 20 para arriba [cuando] se derrumba el canal. [El trabajo] es comunal, de mano a mano. (Delegado de agua de riego en el sector Membrillo, caserío Cajas Canchaque)

Así como los comités de agua doméstica, los de riego presentan una significativa convocatoria, aun en zonas de agricultura donde predomina la de secano. Sin embargo, esta convocatoria varía con la estacionalidad: en periodos de escasez, la participación es mayor.

Además de labores de regulación en la distribución y mantenimiento, ambos tipos de comité también median en los conflictos entre los usuarios. Cabe resaltar que si los conflictos involucran directamente a dos usuarios, se prefiere optar por el diálogo en espacios cotidianos. Esta opción en definitiva no se debe a percibir la ineffectividad de la capacidad mediadora de las organizaciones, sino a que, al verse involucrados actores que comparten también lazos de parentesco o afinidad, existe mayor confianza para abordar los motivos del malestar y solucionarlos con mayor celeridad.

7 La creación de esta organización es reciente. Además de la modernización de la gestión de los recursos hídricos, promovida por la Autoridad Nacional del Agua, su creación está relacionada con el proceso de formalización de derechos de agua.

En cuanto a las tareas de representación, las autoridades de los comités de riego son los encargados de comunicar las solicitudes y quejas de los usuarios ante una organización mayor, como la Comisión de Riego. Si bien cumplen esta tarea en un marco institucional, los usuarios de la comunidad no perciben un vínculo dinámico o que vaya más allá de la pertenencia bajo criterios de demarcación físico-administrativa.

3.1.2. LA RONDA CAMPESINA

Zegarra (2002) observa que en estos sistemas el establecimiento de reglas es supervisado de manera colectiva dentro de un juego dinámico que mejora las condiciones para cumplirlas bajo pena de aislamiento y sanción social. En el norte, las rondas surgieron como mecanismo de defensa frente al abigeato y la ausencia del Estado. Inicialmente, se caracterizaron por no apuntar al poder político, sino al desarrollo de su potencial de cambio social (Huber 1995: 126). Hoy, como señala Diez, se han convertido en elementos promotores de la organización gremial, con lo que han situado a la sierra en el movimiento campesino regional de Piura (Diez 1999).

Como en muchas otras, en esta comunidad las rondas campesinas son organizaciones de base con gran respaldo y autonomía. Para la gestión del agua en específico, la intervención de la ronda es solicitada cuando se agotan los mecanismos de diálogo por conflictos, sobre todo cuando quien faltó a la norma se resiste a modificar sus prácticas o a resarcir a los perjudicados con ellas. Si bien al principio su intervención está basada en el diálogo y en iniciales advertencias sobre las acciones que podrían tomar sobre la base de su reglamento, respaldadas por la comunidad, el mecanismo es la disciplina o castigo físico a quien haya infringido la norma.

Por lo general, la ronda interviene cuando se trata de conflictos a nivel de usuarios dentro de un mismo sistema, de manera que cada comité de ronda lo hace de acuerdo con su ámbito de acción. También están presentes en las reuniones de los comités a manera de salvaguarda de la seguridad y respaldo, el cual brinda legitimidad a las decisiones tomadas.

3.1.3. LA DIRECTIVA COMUNAL

Involucrada en las diversas decisiones que se toman en espacios de gobernanza dentro de la comunidad, la Directiva también es una organización que interviene en la regulación del manejo del agua y en la resolución de conflictos. Por

lo general, se acude a ella cuando el conflicto se agudiza o cuando involucra grupos mayores, como caseríos. En un escenario más amplio, la Directiva representa legalmente a la comunidad en las solicitudes por servicios, proyectos y tomas de decisiones en lo referente a recursos colectivos. En teoría, es la organización que porta la postura del colectivo.

3.1.4. LA MUNICIPALIDAD

A pesar de que la Municipalidad Distrital de El Carmen de la Frontera es la instancia más cercana entre este tipo de instituciones y la comunidad, la relación es más dinámica con la Municipalidad Provincial⁸. Esta aparece como la organización encargada de vigilar y acompañar algunas actividades relacionadas con la calidad del agua para el uso doméstico, el financiamiento de obras de agua para consumo humano y de irrigación, así como proyectos productivos.

3.1.5. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Estas organizaciones han sido reconocidas como factores que reconfiguran los recursos y actividades que las comunidades solían manejar. Además de promover proyectos productivos, la progresiva presencia de ONG favorece también iniciativas de conservación de recursos naturales, como sucede en el caso de Segunda y Cajas.

De la explicación sobre las organizaciones abordadas en este artículo, se desprende que a partir de los sistemas autogestionados de agua se extienden lazos de cooperación dentro y fuera de la comunidad. En este proceso, las organizaciones comunales experimentan mayor fortalecimiento a través de procesos de consulta para la toma de decisiones y, a su vez, de mecanismos coercitivos. Estas organizaciones acoplan esquemas normativos locales (sometidos a consulta popular) e institucionales (impartidas desde instituciones del Estado, como en el caso de las organizaciones de riego), aunque estos últimos de manera parcial o eventual.

8 Además de gestionar proyectos productivos y de servicios, las directivas de las comunidades de Huancabamba mantienen y renuevan compromisos políticos con los gobernadores provinciales, sobre todo con relación al Proyecto Minero Río Blanco.

3.2. ARTICULACIÓN DENTRO Y FUERA DE LA COMUNIDAD

La gestión de los recursos o bienes comunes implica –si se apunta a la sostenibilidad de los mismos– el diálogo constante y la articulación entre las diversas organizaciones. En este caso, podemos observar que las organizaciones que operan a nivel comunal se hallan articuladas y, a su vez, las normas y sanciones se comparten. Por ello, pasar por alto alguna sanción impuesta por la comunidad o la ronda campesina repercute en el acceso al agua, y viceversa.

Acá se trabaja con las autoridades, sobre todo. Presidente de rondas, agente municipal, presidente de la comunidad. Con la ronda, a veces, cuando la gente no está al día con los pagos: la ronda pone fuerza y la gente ya se pone al día. Y el que no va [a las asambleas], también, a veces se le corta el turno de agua. Por ley tiene que estar al día. [Las autoridades comunales] nos apoyan, a veces, con lo que se requiera para el canal. (Delegado de agua de riego en el sector Membrillo del caserío Cajas Canchaque)

Conocer de cerca las dinámicas del manejo de los recursos hídricos y las implicancias que toda decisión tiene sobre ellos contribuye a una gestión más integrada a niveles locales y, con ello, a un manejo consensuado de los avatares que el agua implica por su doble naturaleza, o “paradoja” como señalan Boelens y Hoogendam (2007: 309), es decir, la propiedad de generar conflictos y a su vez acción colectiva.

Fuera de la comunidad, estas organizaciones encuentran respaldo –aunque también, muchas veces, negativas– en instituciones públicas y privadas. Dentro y fuera, se extienden lazos de cooperación; pero, en el proceso, las que se fortalecen en mayor medida son las organizaciones que operan dentro de la comunidad.

IV. LOS CONFLICTOS EN TORNO AL AGUA EN SEGUNDA Y CAJAS

Además de ser garante de posesión de recursos y regulador social, la comunidad se ocupa también de la defensa del territorio frente a terceros, y resguarda así la propiedad colectiva (Diez 2003: 79). Con relación al agua, como rescata Armando Guevara (2013: 283), su gestión implica el manejo de conflictos también. A continuación, daremos cuenta de los conflictos por el agua en la comunidad Segunda y Cajas.

4.1. CONFLICTOS POR EL ACCESO ENTRE USUARIOS DE UN MISMO SISTEMA DE RIEGO O ABASTECIMIENTO DOMÉSTICO

Aquí no es como en Cajas Alumbre, el que la seca el agua, la persigue y paga cincuenta soles y cinco vetazos [correazos]. Así debe ser aquí. (Regantes en el reparto de agua del Caserío Cajas Canchaque)

Tanto para el uso de agua de riego, como para fines domésticos, se producen conflictos entre los usuarios de un mismo sistema. En el caso del agua de riego, tomar más tiempo en los turnos, abrir las llaves del canal sin autorización o no cerrarlas, seguir recibiendo agua sin cumplir las sanciones y no estar al día en los pagos son situaciones que generan molestias entre los usuarios y usuarias que, al no ser reportadas ni resueltas, derivan en diferencias y discusiones. Por tratarse de una falta grave, sobre todo en caseríos donde la escasez de agua es mayor, el castigo puede llegar a ser físico y será ejercido por la ronda campesina.

El uso doméstico del agua es uno de los fines más importantes en toda la comunidad, sobre todo en zonas que no cuentan con este servicio de manera constante o que dependen de un manejo colectivo que garantice una cantidad de este recurso que satisfaga su demanda. En este caso de estudio, la zona de Montaña es la que presenta mayores diferencias por agua para este uso, dado que sus sistemas de almacenamiento son pequeños y debe tenerse mayor control sobre la cantidad que cada familia consume. Por otro lado, al tratarse de sistemas gestionados por familias y en un territorio con fuertes lluvias, el mantenimiento comunal de los sistemas es más frecuente, de manera que si no se participa en él, se generan conflictos entre los propios usuarios.

4.2. CONFLICTOS POR LA OPORTUNIDAD DE USO: LA “PROPIEDAD” DE LAS FUENTES DE AGUA

Como señalan Panfichi y Coronel (2011: 405), estos conflictos ocurren por la disputa de la propiedad o usufructo del agua. En la Comunidad Segunda y Cajas se observan dos situaciones derivadas de la noción de “propiedad” de las fuentes de agua: entre un caserío y el propietario del terreno donde se ubica la fuente de agua, y entre caseríos.

Cuando quisimos instalar agua, los dueños del terreno quisieron que les pague como cinco mil [soles] para darnos la salida del agua; pero no aceptamos y nos fuimos más arriba de un potrero, le hablamos al señor y él no nos lo ha vendido, nos lo ha dado nomás. (Autoridad de agua doméstica en el caserío Cajas Canchaque)

Cuando una fuente de agua se halla en un terreno que pertenece a alguien, este asume el poder de venta de la fuente. En la mayoría de casos, resulta ser alguien que ha migrado y ya no vive en la comunidad, pero que aún asume un rol de propietario. Al facultarse la posibilidad de vender alguna parte del terreno, surge el conflicto y los usuarios sostienen que se trata de tierras y fuentes que les pertenecen a todos al estar dentro de la comunidad.

Nosotros, para tener agua, tenemos que ir a otro caserío para poder tener agua suficiente, de Loma de la Esperanza. [...] El problema que hemos tenido es algo que nos afecta mucho y a nuestros hogares; pero yo, como persona encargada, le dije [al entonces Presidente de la Comunidad] que al menos me dé solución, porque [nosotros] teníamos problemas, como autoridades, con las autoridades de Loma de La Esperanza, ellos nos negaron por completo lo que es el agua. (Presidente de ronda en el caserío El Hormiguero, zona de Montaña)

Por otro lado, los conflictos se desatan entre caseríos cuando uno de ellos cuenta con fuentes de abastecimiento de agua fuera de su delimitación territorial. En el proceso, las autoridades solicitan permiso para poder tomar agua de dichas fuentes a toda la población, lo que por lo general tiene lugar primero en conversaciones entre autoridades, que luego son comunicadas en reuniones a nivel del caserío. Es en esta instancia donde se desatan las diferencias. Las opiniones se dividen entre no considerar apropiado brindar el acceso a fuentes por tratarse de otro caserío y sostener que los recursos

naturales, al ser de carácter comunal, pueden ser aprovechados por todos. Esta situación es similar a la relatada en el punto anterior; pero sus efectos son mayores si consideramos que se trata de dos grupos dentro de una misma comunidad y que puede llegar a haber una grave polarización si el diálogo no se establece a tiempo.

4.3. CONFLICTOS POR INCERTIDUMBRE EN TORNO A LA CANTIDAD DE AGUA: EL PROYECTO ALTO PIURA

Un año quisieron llevar el agua, hacer un reservorio para el Alto Piura, pero no lo dejamos. Hacen todo para la gente extranjera, ni siquiera para el Perú. (Autoridad de agua doméstica en el caserío Cajas Canchaque)

Dada la dinámica agroproductiva en los valles costeros, son cada vez más los proyectos de derivación de aguas que, en muchos casos, generan conflictos y ponen en discusión el manejo sustentable de los recursos hídricos y la territorialidad.

En el año 1988 se creó el Proyecto Especial Hidroenergético Alto Piura (PEL-HAP), ubicado en el Valle del Alto Piura, desde la naciente del río Huancabamba hasta Tambogrande. En líneas generales, este consiste en el trasvase de aguas del río Huancabamba al río Piura para incorporar nuevas áreas al riego regulado y en el mejoramiento de riego del Valle Tradicional del Alto Piura, así como en la generación de energía. Por compartir aguas con el Proyecto Olmos, se generaron una serie de divergencias ante la preocupación por la disminución de agua para el río Piura, hasta que en el 2011 se aprobaron mecanismos que distribuían las aguas entre estos dos proyectos. Actualmente se halla en ejecución el primer componente del proyecto, la construcción del trasvase Huancabamba-Piura.

En Pingula se habían opuesto porque dicen que a cambio del agua deben hacer obras por acá, pero no hacen nada. (Delegado de agua de riego en Cajas Canchaque)

En este marco, algunos usuarios más cercanos a la zona del Alto Huancabamba, manifestaron preocupación por la posibilidad de ver disminuida la cantidad de agua del canal como consecuencia de la derivación de aguas hacia el alto Piura. Por ello, manifestaron que se oponían a un proyecto que

pusiera en riesgo la disponibilidad de este recurso. La situación se agravó al no percibir con claridad una compensación con obras para la comunidad.

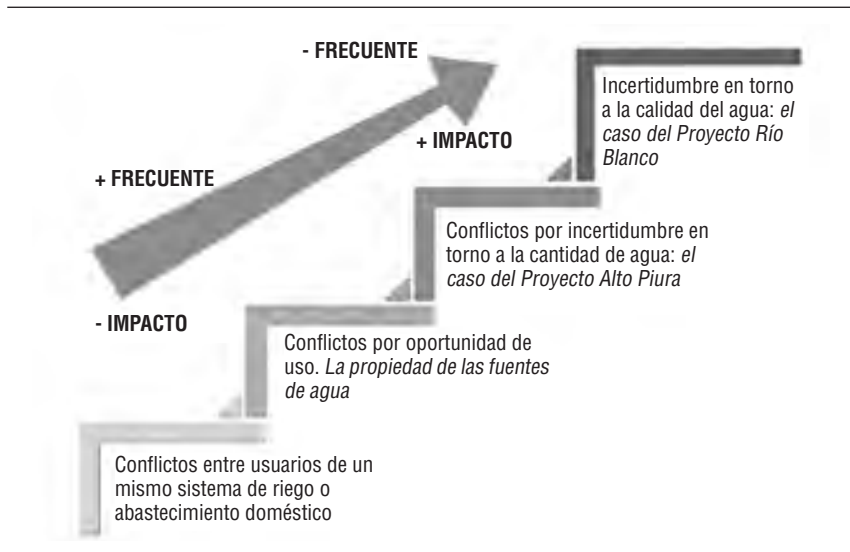
4.4. CONFLICTOS POR INCERTIDUMBRE EN TORNO A LA CALIDAD DEL AGUA: EL PROYECTO RÍO BLANCO

Hasta este momento, no se ha hecho referencia a uno de los conflictos más grandes en los que se vio involucrada la Comunidad Campesina Segunda y Cajas: el conflicto Río Blanco o Majaz. Diversos autores (De Echave *et al.* 2009, Bebbington *et al.* 2007) han explicado de manera cautelosa este conflicto, en el que las comunidades de la sierra de Piura demostraron, por consulta popular, su rechazo a un modelo basado en la extracción de recursos naturales. La percepción de riesgo para ellos, sobre todo respecto del agua, en contextos donde la agricultura representa el principal sustento de vida, deriva en una situación de alerta constante que se va incrementando a medida que el diálogo se ausenta y el Estado se perfila acorde a la tendencia de extracción y explotación de minerales. En Segunda y Cajas, la postura y el discurso unificado de defensa de los recursos naturales se evidenciaron en las manifestaciones y procesos de consulta popular a raíz de la acción colectiva a diversas escalas, las que trascendieron la comunidad.

Situando estos tipos de conflictos en un mismo plano, observamos que existe una relación inversa entre la frecuencia y las implicancias en escenarios macros (Ver Figura 1). Mientras que los conflictos más frecuentes suceden a una escala más local, sus impactos no se perciben como de gran significancia en escenarios mayores, lo que sí sucede en conflictos menos frecuentes, cuyos posibles impactos se perciben como amenazas a los colectivos local y regional.

FIGURA 1

Conflictos en torno al agua en la comunidad campesina Segunda y Cajas



Elaboración propia.

V. MECANISMOS EMPLEADOS PARA EL DESARROLLO Y LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA

Según Zegarra, el manejo del agua en sistemas complejos requiere de habilidades no solo técnicas, sino sociales, de manejo de información y de persuasión (Zegarra 2002: 13). A continuación, se presentan algunos mecanismos que estas organizaciones integran para el desarrollo y vigencia del sistema.

5.1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

Las diversas asambleas en las que los usuarios pueden presentar solicitudes, expresar inquietudes y llegar a consensos, sean reuniones para la repartición de los turnos o de balance de actividades, se presentan como mecanismos de participación. Tanto si las asambleas son convocadas por las organizaciones especializadas o por la directiva comunal, hacen que este mecanismo sea uno de los más importantes para su sostenibilidad, ya que con la participación de los usuarios y el respaldo de las decisiones se reafirma la legitimidad del sistema.

5.2. MECANISMOS DE COERCIÓN

Además de las reglas y sanciones que rigen cada organización, la interrelación con las rondas campesinas es un factor clave en el cumplimiento de las normas en relación con el manejo y aprovechamiento del agua. Respecto de la administración de justicia, rondas y comunidades tienen a la asamblea comunal como espacio colectivo máximo para la resolución y la apelación (Diez 1999: 292).

5.3. MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO

Tanto en los sistemas mayores de gestión del agua, como en los menores, los mecanismos de financiamiento se presentan como los menos desarrollados. En el caso de los sistemas de autogestión, los pagos que se realizan por el uso del recurso son mínimos y son destinados a un fondo en caso de deterioro de la infraestructura o gastos por gestión. En estos sistemas, los gastos operativos por lo general se compensan con el trabajo comunal.

Por otro lado, la articulación con instituciones y programas mayores, como las municipalidades y proyectos de irrigación, son también mecanismos para acceder a fuentes de financiamiento para el mantenimiento o ampliación de los sistemas.

5.4. MECANISMOS DE DEFENSA

Frente a la amenaza de la propiedad colectiva, parece ser que buena parte de las organizaciones se diluyen en la comunidad campesina. Entre los mecanismos empleados por esta, además de la protesta y los mecanismos de consulta popular, las comunidades hacen uso de redes multiescalares que las vinculan con organizaciones ligadas a la protección del medio ambiente. En la construcción de sus discursos, la defensa del medio ambiente y de las fuentes naturales de agua es un aspecto sobre el que se hace énfasis. En esta línea, las comunidades participan en la creación de áreas comunales o privadas protegidas como estrategia frente a la posible reactivación de proyectos mineros, como ha sucedido en el caso de Segunda y Cajas.

VI. CONCLUSIONES

El carácter colectivo del uso del agua promueve la creación de organizaciones y una acción colectiva dentro y fuera de las comunidades campesinas, a su vez que puede generar disputas.

En torno al manejo de este recurso, se involucran una serie de organizaciones comunales e instituciones, como los comités de agua doméstica y de riego, las directivas comunales, las rondas campesinas, los municipios y las organizaciones no gubernamentales. Las normativas de cada una de ellas, elaboradas de manera consensuada o simplemente integradas, se entrelazan en la práctica.

En los sistemas autogestionados de agua, como los que operan en la comunidad campesina Segunda y Cajas, el acceso a los recursos hídricos se materializa a través de la acción colectiva. Se ha señalado que existe una significativa participación de los usuarios y autoridades a diversas escalas, así como la interrelación de sus organizaciones.

A nivel interno, los conflictos en torno a los recursos hídricos guardan relación con la desigualdad en el acceso dentro de un mismo sistema, el incumplimiento de normas y sanciones, las disputas por oportunidad de uso de fuentes de agua ante las atribuciones de propiedad individual y la incertidumbre respecto de la cantidad y la calidad del agua. En estos dos últimos casos, el conjunto de la comunidad se ve involucrada frente al Gobierno Regional, a raíz de proyectos de derivación de aguas, y al Estado, a partir de la

tendencia de explotación de recursos minerales. En cuanto a esto último, a raíz de la estrecha relación entre las fuentes de agua directas y sus actividades, la incertidumbre en torno a la propiedad colectiva opera como uno de los factores que desencadenan conflictos a escalas mayores. A partir de este caso, se observa que existe una relación inversa entre la frecuencia y los impactos de los conflictos en relación con sus escalas (local, regional, nacional).

Finalmente, las organizaciones emplean mecanismos de participación, coerción, financiamiento y defensa para el desarrollo y sostenibilidad de los sistemas de autogestión. De este conjunto, entre los mecanismos principales a nivel interno se hallan los de participación y coerción, mientras que fuera de las comunidades los mecanismos de defensa se emplean para posicionarse en escenarios mayores.

Mapa 1
Comunidad campesina segunda y cajas



Yonatan Tarazona Coronel.

BIBLIOGRAFÍA

ALDANA, Susana y Alejandro DIEZ HURTADO

1994 *Balsillas, piajenos y algodón*. Piura: CIPCA; TAREA.

ALFARO, Julio, Fernando GUARDIA, Jürgen GOLTE, Luis MASSON y
María Teresa ORÉ

1993 “Riego y organización social”. En Grupo Permanente de Estudio sobre Riego (editor). *Gestión del agua y crisis institucional: un análisis multidisciplinario del riego en Perú*. Lima: Tecnología Intermedia y Servicio Holandés de Capacitación Técnica. 129-151.

APEL, Karin

1996 *De la hacienda a la comunidad: La sierra de Piura 1934-1990*. Lima: IEP, IFEA y CNRS.

BECCAR, Lily, Rutgerd BOELEN y Paul HOOGEN DAM

2007 «Los derechos de agua y acción colectiva en el riego comunitario.» En Rutgerd Boelens y Paul Hoogendam (editores). *Derechos de agua y acción colectiva*. Lima: IEP y WALIR. 21-46.

BOELEN, Rutgerd

2006 «Amenaza, defensa y afirmación de los derechos colectivos en la gestión del agua.» En Patricia Urteaga y Rutgerd Boelens (editores). *Derechos colectivos y políticas hídricas en la Región Andina*. Lima: IEP. 11-46.

BOELEN, Rutgerd y Jeroen VOS

2014 «Legal Pluralism, Hydraulic Property Creation and Sustainability: the Materialized Nature of Water Rights in User-managed Systems». *Current Opinion in Environmental Sustainability* No. 11. 55-62.

BOELEN, Rutgerd y Paul HOOGEN DAM

2007 «La Yapa. Derechos de agua, poder y fortalecimiento organizativo». En Rutgerd Boelens y Paul Hoogendam (editores). *Derechos de agua y acción colectiva*. Lima: IEP. 307-316.

CANCINO, Ignacio, y Marcel VALCÁRCEL

2000 «Institucionalidad y riego: el valle del Chillón». *Debate Agrario* No. 31. 77-97.

DIEZ, Alejandro

- 1999 «Diversidades, alternativas y ambigüedades: instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural». En Víctor Agreda, Alejandro Diez y Manuel Glave (editores). *Perú: el problema agrario en debate - SEPIA VII*. 247-326. Lima: SEPIA.
- 2001 «Organizaciones e integración en el campo peruano después de las políticas neoliberales». En *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*. Buenos Aires: CLACSO. 191-219.
- 2003 «Interculturalidad y comunidades: propiedad colectiva y propiedad individual». *Debate Agrario* No. 36. 71-88.

GUEVARA GIL, Jorge Armando

- 2013 *El derecho y la gestión local del agua en Santa Rosa de Ocopa, Junín, Perú*. Segunda edición. Lima: Universidad de Amsterdam e IPROGA.

HUBER, Ludwing

- 1995 «Después de Dios y la Virgen está la ronda». *Las rondas campesinas de Piura*. Lima: IEP e IFEA.

OSTROM, Elinor

- 2000 *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México D.F.: UNAM, CRIM y Fondo de Cultura Económica.

PANFICHI, Aldo y Omar CORONEL

- 2011 «Los conflictos hídricos en el Perú 2006-2010: una lectura panorámica». En Rutgerd Boelens, Leontien Cremers y Margreet Zwarteveen (editores). *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*. Lima: IEP, PUCP y Justicia Hídrica. 393-422.

PASSUNI, Silvia

- 2011 *Analizando un proceso de zonificación económica ecológica. El caso de El Carmen de la Frontera en Huancabamba, Piura-Perú*. Lima: CooperAcción.

SARKER, Ashutosh, Tadao ITOH, Ryohei KADA, Takaki ABE, Masahari NAKASHIMA y Gamini HERATH

- 2014 «User Self-governance in a Complex Policy Design for Managing Water Commons in Japan». *Journal of Hydrology* No. 510. 246-258.

VALLADOLID, Luis y Alfredo PORTILLA

- 2014 «Consecuencias de las actividades agropecuarias sobre los servicios ecosistémicos hídricos y sus implicancias en el desarrollo sostenible de la Subcuenca Huancabamba-Perú». En *Perú: el problema agrario en debate - Sepia XV*. Lima: SEPIA. 326-355.

VERZIJJL, Andrés

- 2007 *Derechos de agua y autonomía local: análisis comparativo de los Andes peruanos y los Alpes suizos*. Lima: IEP y WALIR.

VOS, Jeroen

- 2010 «Los campesinos y el riesgo campesino: definiciones y exploraciones conceptuales». En Jeroen Vos (editor). *Riego campesino en los Andes. Seguridad hídrica y seguridad alimentaria en Ecuador, Perú y Bolivia*. Lima: IEP y Concertación. 13-30.

ZEGARRA, Eduardo

- 2002 «La investigación social sobre el manejo del agua de riego en el Perú: una mirada a conceptos y estudios empíricos». En Manuel Pulgar Vidal, Eduardo Zegarra y Jaime Urrutia (editores). *Perú: el problema agrario en debate-SEPIA IX*. Lima: SEPIA. 319-348.

TEMA III:
SALUD, NUTRICIÓN, AMBIENTE
Y DESARROLLO RURAL

SALUD, NUTRICIÓN, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO RURAL: CAMBIOS, CONTINUIDADES Y DESAFÍOS¹

Carmen Yon Leau

INTRODUCCIÓN

En los últimos veinticinco años ha habido cambios significativos en los indicadores de salud de las zonas rurales del Perú, pero estos siguen siendo preocupantemente elevados en comparación con los promedios nacionales y de la región latinoamericana. La salud continúa siendo una de las expresiones de la desigualdad territorial entre ámbitos urbanos y rurales del Perú, como se evidencia, por ejemplo, en los indicadores de desnutrición crónica infantil (DCI) y mortalidad materna. Según la ENDES 2013, mientras la tasa de DCI en las zonas urbanas es de 10,3%, en los ámbitos rurales esta es tres veces mayor y alcanza el 32,3%. La razón de mortalidad materna calculada para el periodo 2007-2011 (MINSA 2013a) en ámbitos urbanos es de 70 por 100 mil nacidos vivos, lo que contrasta con la cifra para zonas rurales, que es más del doble, de 161,5 por 100 mil nacidos vivos. Ello ocurre a pesar del notable incremento de la cobertura de los servicios públicos de salud en zonas rurales. Así, por ejemplo, el control prenatal en zonas rurales pasó de 38,4% en 1991/92 a 88,9% en 2013, y el parto institucional se incrementó de 15,2% a 69,8% en el mismo período.

La expansión de la cobertura de los servicios de salud públicos en las zonas rurales no ha resuelto problemas de aceptación y calidad de atención, ni ha

¹ La cuarta sección de esta ponencia (“Seguridad alimentaria y ecosalud”) ha sido elaborada con la valiosa asistencia y colaboración de Doris León. También agradezco a Jeannine Anderson, Úrsula Aldana, Alejandro Diez, Fernando Eguren, Héctor Maletta, Fabiola Parra, María Scurrah y Rocío Vargas Machuca por sus importantes comentarios y sugerencias a las versiones previas de este texto.

abonado al reconocimiento de la salud como un derecho. Las numerosas carencias de los establecimientos de salud visitados por la Defensoría del Pueblo evidencian que la actual política de aseguramiento universal (AUS) no puede garantizar el derecho a la salud de los más pobres, en tanto el sistema sanitario del país se encuentra seriamente limitado por la falta de financiamiento, la débil rectoría, la falta de recursos para la infraestructura, equipamiento e insumos, la carencia del personal asistencial, así como por la falta de la calidad de los servicios de salud (Defensoría del Pueblo 2013: 204). Además, si bien la población rural reconoce el acceso a los servicios de salud estatales como una necesidad en determinadas circunstancias, a diferencia de la educación, su uso no siempre se asocia el bienestar o el progreso. Por el contrario, algunos procedimientos y técnicas, como por ejemplo, las vacunas, las cesáreas o el uso de ciertos métodos anticonceptivos, generan dudas, desconfianza y desencuentros culturales. Aún más, la ruralidad en el país sigue asociada a probadas causas sociales de los problemas de salud que persisten en las zonas rurales, como la pobreza, el menor nivel educativo, el menor acceso a saneamiento y otras desigualdades sociales reconocidas como determinantes de la salud.

En esta ponencia me propongo realizar un balance de los estudios sobre la salud y sus condicionantes sociales y ambientales en ámbitos rurales del Perú, considerando los temas propuestos por el SEPIA y la disponibilidad de estudios de salud pública y ciencias sociales desarrollados en los últimos veinticinco años. Tomo como punto de partida los años noventa, ya que es entonces cuando se empieza a expandir de manera importante el sistema de salud en ámbitos rurales. Además, desde mediados de los noventa también se financiaron diversos estudios destinados a retroalimentar las intervenciones en salud materno-infantil, que impulsaron un desarrollo de las investigaciones sociales en el campo de la salud rural.

En el análisis de la literatura tomo en cuenta diferentes formas de entender la salud, contemplando dos criterios principales. Uno de ellos es el ámbito en que se identifican las causalidades o explicaciones (denominadas *causas*, *factores asociados*, *condicionantes* o *determinantes*) y las soluciones de los problemas de salud, preocupación central de la salud pública para establecer sus marcos de acción. El otro eje de interés es el modo en que se aborda el carácter cultural de la salud y el sistema sanitario, tema principalmente estudiado por la antropología médica.

En el primer caso, el marco de referencia son los grandes enfoques presentes en la historia de la salud pública. El espectro es más variado, pero me referiré aquí a dos de estos enfoques, particularmente relevantes por su vigencia en el terreno de las políticas o la investigación en salud en el Perú. De un lado, está el enfoque que explica la salud principalmente a partir del acceso de las personas a la información, la tecnología y los servicios de salud biomédicos, y hace énfasis en los comportamientos individuales. Este enfoque está muy emparentado con la visión del desarrollo como modernización.

De otra parte, está el enfoque que analiza la salud como resultado de procesos y fenómenos sociales, los llamados determinantes o condicionantes sociales de la salud (OMS 2009). Sin negar el papel de la biología y la genética, contempla sus múltiples interacciones con los patrones culturales y los contextos sociales, económicos y políticos. Esta perspectiva es consistente con los enfoques de desarrollo social sostenible y de desarrollo humano. El concepto de los determinantes sociales de la salud, utilizado en varios de los estudios revisados, tiene una de sus bases en la perspectiva socioecológica, que postula que las personas están insertas en entornos o sistemas interdependientes e interactivos, en los cuales se puede identificar determinantes más próximos o distantes (Bronfenbrenner 1993). Esta aproximación conceptual tiene muchos puntos en común con la antropología médica crítica (Farmer 1999 y 2003, Baer *et al.* 2003) y la medicina social latinoamericana (Iriarte *et al.* 2002), en tanto permite comprender las conductas de salud tomando en cuenta los diferentes niveles en que operan distintas influencias (estructura macrosocial, factores intermediarios y posición social del individuo). Aquí también podemos ubicar la definición de salud como “ecosalud” (Charrón 2004, Lebel 2005), que propone que la salud humana se produce en interacciones con la salud de los ecosistemas, los que a su vez son afectados por actividades humanas que se dan en ciertos contextos económicos y políticos.

Respecto del carácter cultural de la salud y el sistema sanitario, retomo los aportes de la antropología médica (v.g. Good 1994, Kleinman 1980 y 1995), que no solo buscan comprender los sistemas culturales y medicinas indígenas (o no-biomédicas), sino que develan que la biomedicina es un sistema cultural con determinados supuestos sobre el cuerpo y la salud, y cuestionan una visión medicocéntrica y etnocéntrica en las investigaciones. Así, entendiendo que la salud es un producto cultural y no únicamente un estado biológico

medible y verificable a través de la biomedicina (como conocimiento autorizado y sistema cultural), pongo atención al modo en que se toman en cuenta las medicinas indígenas y sus interacciones con la biomedicina. Esta aproximación se engarza con las teorías críticas que cuestionan modelos únicos de desarrollo y proponen una visión más bien intercultural de este. Esta última no niega los beneficios de la biomedicina y su acceso como derecho universal pero es crítica respecto de su imposición como sistema único para enfrentar problemas de salud.

En buena cuenta, se trata de analizar cómo se ha abordado la salud rural en el Perú atendiendo a la relación de la población rural con los servicios biomédicos, pero, también, a los contextos sociales y culturales más amplios en que se produce la salud fuera de los sistemas sanitarios. Como veremos en el desarrollo de la ponencia, la mayor parte de los estudios y análisis que se revisaron ubican su objeto de estudio entre los dos enfoques de la salud pública antes mencionados. Buscándolo o no, los trabajos que centran su análisis en el acceso a los servicios de salud y las tecnologías que proveen (lo que no significa que ubican allí las únicas causas de los problemas de salud) muestran que para mejorar la salud rural se necesita actuar dentro del sistema sanitario y fuera de este, en tanto aparecen temas como limitaciones en la formación del personal de salud para abordar desencuentros culturales, entre otros. De otro lado, los diversos trabajos que usan el marco de los determinantes sociales de la salud, usualmente se enfocan en alguno de los niveles o dimensiones de análisis, iluminando una parte del espectro interconectado y multisectorial que propone este enfoque, sea por razones metodológicas o por la información con que se cuenta, ya que varios de los análisis parten de ENDES y ENAHO. Así mismo, se quiere explorar cómo las investigaciones contemplan la diversidad social y cultural de los sujetos que interactúan con los servicios de salud y sus concepciones y prácticas de bienestar. Por un asunto de espacio, y siendo ya amplia la agenda planteada por el SEPIA, aquí no incluiré las investigaciones sobre medicinas indígenas, así como algunos estudios existentes respecto de la participación social en salud, aunque haré algunas referencias a estos temas.

El texto se ha dividido en cinco secciones. En la primera, presentaré brevemente cómo se han trazado históricamente los nexos entre la salud y el desarrollo, y especialmente el desarrollo rural. En la segunda sección, pondré atención a los cambios y continuidades en las brechas de salud urbano-rural y las especificidades de la ruralidad que mantienen estas desigualdades en los indicadores sanitarios, revisando particularmente los estudios sobre la mortalidad materna y la desnutrición. Por razones de espacio solo se ahondará en estos dos graves problemas de salud. En la tercera, me referiré a las investigaciones que dan cuenta de la relación que ha venido estableciendo el Estado con las poblaciones rurales y los sistemas de salud indígenas. Para ello, se examinarán diferentes aspectos relacionados con el acceso a los servicios de salud, la calidad de atención de los mismos y la ciudadanía en salud. En la cuarta, exploraré los estudios que, de un modo u otro, han indagado por las relaciones entre seguridad alimentaria y la desnutrición, así como entre la salud de los ecosistemas y la salud humana, incluyendo la salud ocupacional. Estos últimos permiten recuperar los aportes de estudios que analizan la salud desde fuera del sistema sanitario, en sus interacciones con dinámicas socioeconómicas y medioambientales. Finalmente, la quinta sección contiene algunas reflexiones sobre agendas y desafíos pendientes para la investigación en salud en ámbitos rurales.

I. SALUD Y DESARROLLO

Lo que antes parecía mostrar una lesión anatómica que explicaba la miseria de un individuo y el atraso de un país, justificaba una intervención técnica específica o denunciaba una característica de la educación médica que parecía disonante con la modernización. Hoy puede tener otras interpretaciones y supone una consideración más detallada por el contexto, la flexibilidad de los cambios institucionales y la consideración del papel del medio ambiente. Por ejemplo, las fotos que presentan a los enfermos de anquilostomiasis fueron seguramente vistas en su época como la demostración de que la pobreza se explicaba por la enfermedad. Hoy creeríamos que es lo contrario: es decir que la enfermedad es una expresión de su miseria. ¿Cómo se verán en el futuro? Quién sabe. (Cueto 1999: 1)

Los debates sobre la salud y el desarrollo han seguido trayectorias históricas y conceptuales propias en campos disciplinares y políticos relativamente independientes². En esta ponencia atenderé específicamente a sus puntos de encuentro y haré un breve recuento de las formas en que la salud se ha relacionado con el desarrollo. Como lo ilustra la cita con que iniciamos este apartado, una forma de articulación entre estos dos campos tiene que ver con identificar la salud como resultado o como causa de la pobreza, el crecimiento económico o desarrollo productivo. Las implicancias de ello para los estudios y las políticas en temas de salud son cruciales, como veremos más adelante. Otra distinción importante es si la salud debe ser tratada como un medio o fin del desarrollo, lo que se plantea sobre todo a partir de la relevancia que van ganando los enfoques de capacidades y de derechos en el debate sobre el desarrollo en los años noventa. En estos debates y tendencias contribuyen diferentes actores nacionales, incluidos funcionarios públicos, salubristas, organizaciones feministas, activistas diversos y otros representantes de la sociedad civil; así como actores transnacionales, como

2 Sobre el concepto y los enfoques de salud en la salud pública peruana y la región latinoamericana se pueden ver las acuciosas investigaciones del historiador Marcos Cueto (1997, 1999, 2005 y 2015). Respecto de los enfoques de desarrollo y desarrollo rural en el Perú, se cuenta, entre otros trabajos, con los interesantes balances realizados en el marco de diversos SEPIA, como los de Degregori y Huber (2006), Ames (2010) y Asensio (2012a).

las agencias de cooperación para el desarrollo y de Naciones Unidas (véase Cueto y Palmer 2015).

Los proyectos de desarrollo modernizadores, presentes en el Perú desde fines del siglo XIX, incluyeron como uno de sus componentes la expansión de la tecnología biomédica y de las medidas sanitarias aplicadas en un sistema de salud pública. Como Cueto (1999) asevera, desde el enfoque de desarrollo dominado por la teoría de la modernización se asumió que la enfermedad explica la miseria y el atraso, y que el cambio (equivalente a modernización) en las sociedades menos desarrolladas vendría de la difusión de la ciencia y la medicina moderna desde sociedades “más adelantadas”. Entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX surgieron en la región latinoamericana direcciones o departamentos de sanidad que se insertaron en ministerios de Instrucción o del Interior, y en algunos casos de Agricultura o Comercio, lo que ya denotaba la vinculación que se empezaba a establecer entre la salud pública y la educación, el control y la productividad económica (Cueto 2005: 52). A decir de Ewig (2012), la creación del sistema de salud pública en el Perú y el resto de América Latina estuvo impulsada por el colonialismo interno, en tanto que la salud pública se concibió como una herramienta para que el Estado adquiriera mayor control sobre áreas geográficas aisladas y “mejore” a los seres humanos de la nación, como parte de metas amplias para la construcción de la nación y el desarrollo (Ewig 2012:55). Estos objetivos involucraban directamente a la población rural, donde antes no habían llegado los servicios de salud oficiales. Así, a comienzos del siglo XX, una de las metas de las políticas de salud era el incremento de la población para cubrir las necesidades de mano de obra de dos sectores económicos en crecimiento, la agricultura y la minería (Mannarelli 1999, Contreras 2004). Se trataba de lograr que el Estado tuviera mayor control sobre territorios del interior del país para aprovechar su potencial económico y “civilizar” a la población (Ewig 2012: 60). Con este fin se buscó promover una maternidad saludable y se diseñaron campañas para promover la higiene. Las mujeres, como los indígenas y los pobres, tenían que ser parte de un proceso civilizatorio para colaborar con el desarrollo económico y social del país (Mannarelli 1999, Ewig 2012).

De este modo, entrado el siglo XX, el sistema de salud biomédico empieza a ser parte del paisaje rural, aunque no sentando las bases de un Estado de Bienestar, sino principalmente, de manera focalizada a través de las campañas y brigadas sanitarias dedicadas a la prevención y control de epidemias, modelo impulsado en América Latina por la Fundación Rockefeller. Como afirma Cueto (2005),

la salud empezaba a ser, junto con la educación pública, un campo donde se buscaba una modernización homogenizadora de grupos étnicos y sociales diferentes. En este contexto, surge en el Perú lo que podría ser un antecedente de la adecuación cultural funcional en salud, es decir de aquella que incorpora elementos de otra cultura para lograr fines de las políticas de salud (respaldadas por una visión biomédica), sin cuestionar las relaciones de poder que subordinan a las culturas indígenas. El médico puneño Manuel Núñez Butrón funda en 1933 las brigadas sanitarias indígenas (los *rijcharis* o “despertadores”), movimiento inspirado en el convencimiento de que la salvación de la raza indígena dependía “no solo en la promulgación de leyes favorables, la posesión de la tierra o la reivindicación de su cultura, sino también en su dominio de la higiene y de la educación” (Cueto 1997: 119). Núñez Butrón puso sus esfuerzos en la educación sanitaria (que incluían el corte de pelo, el baño y la vacuna) y apeló a la cultura y especialistas de salud indígenas para ponerla en práctica (Cueto 1997: 124). Sin embargo, más que lograr un diálogo intercultural entre la medicina occidental y la cultura indígena, habría alcanzado una colaboración entre ambas, algunas veces incluyendo métodos paternalistas y autoritarios (como hacer uso de la policía), para implementar nuevas costumbres y prácticas de cuidado de la salud entre los campesinos puneños.

En las décadas de 1950 y 1960, diversos proyectos de desarrollo auspiciados por la cooperación internacional incluyeron también el acceso a los servicios de salud biomédicos y la propagación de medidas sanitarias como parte de este ideal de modernización (De Paul 1958). Uno de los ejemplos más conocidos es el proyecto de antropología aplicada “Perú-Cornell” (1951-1966), un experimento de modernización del campo peruano realizado en la hacienda Vicos (Áncash). Dentro de sus objetivos de desarrollo, el proyecto Vicos se propuso mejorar las condiciones de salud y prácticas alimenticias de la población campesina, para lo que, entre otras medidas, facilitó la instalación de servicios del sistema oficial de salud y buscó atraer y familiarizar a la población con estos. Como indica Stein (2000) en su evaluación de Vicos, el discurso biomédico no suprimió los discursos locales, sino que se mantuvo una coexistencia paralela con la medicina indígena. Ello, a decir del mismo autor, no se debió a los desencuentros de diferentes medicinas, sino a que “la pobreza habría suprimido el discurso médico científico” (337), con lo que aludía a la desigual distribución de las facilidades y recursos médicos que se expresaba concretamente en la ausencia de médicos especialistas y capacidad resolutive de los servicios de salud en zonas rurales.

En la década de 1970 se empieza a cuestionar el modelo desarrollista modernizador desde la teoría de la dependencia y otras que pusieron el centro de atención en las estructuras económicas y políticas entre el centro y la periferia, pero como bien observan Degregori y Huber (2006), los aspectos culturales quedaron fuera de la discusión. La biomedicina como propuesta tecnológica y monocultural para mejorar el bienestar de la población tampoco entró en discusión. Lo que sí se replanteó fue el papel de la participación comunitaria en salud para lograr el bienestar y desarrollo de la población. Esto ocurre en el contexto de la crisis económica y la poca efectividad de los sistemas de salud, y acorde con las corrientes a favor del desarrollo participativo. Ello se vio claramente expresado a fines de los setenta en la Declaración de Alma Ata (URSS 1978) y la estrategia de “Salud para todos” de la OMS, que proponían vincular estrechamente la participación comunitaria, la atención primaria de la salud y el desarrollo económico y comunitario. La declaración de Alma Ata enfatizaba además la responsabilidad de los gobiernos de velar por la salud de la población con medidas que incluyeran el aseguramiento de la prevención y la mejora del saneamiento y la educación, además de los sistemas sanitarios. Todo ello, debido al papel de la salud en el bienestar social y en la posibilidad de asegurar la capacidad productiva de la población; es decir, por ser la salud a la vez parte y condición del desarrollo socioeconómico: “Los gobiernos tienen la obligación de cuidar la salud de sus pueblos, obligación que solo puede cumplirse mediante la adopción de medidas sanitarias y sociales adecuadas. Uno de los principales objetivos sociales de los gobiernos [...] debe ser el de que todos los pueblos del mundo alcancen en el año 2000 un nivel de salud que les permita llevar una vida social y económicamente productiva. La atención primaria de salud es la clave para alcanzar esa meta como parte del desarrollo conforme al espíritu de la justicia social” (Alma Ata 1978, punto V).

Alma Ata recuperaba además una idea presente en documentos de la OMS desde los años setenta, que señalaba la necesidad de combinar adecuadamente programas de salud y de desarrollo socioeconómico para mejorar las condiciones de vida de la población (Cueto 2004). En el Perú, un documento oficial del Ministerio de Salud advertía el modo en que el gobierno peruano asumía los compromisos de Alma Ata: “El Ministerio de Salud no propone distribuir la riqueza según los varios modelos capitalistas o marxistas. El propósito del Gobierno en el Sector Salud es proporcionar servicios a la gran mayoría de la población marginada y pobre. Se considera como prioritaria una inversión en salud, orientada a los sectores de menores ingresos, para promover una verdadera política de inversión

en el capital humano que aumente la productividad de la población”³. Lo que se hizo fue aplicar la propuesta de la Atención Primaria de la Salud (APS) de manera parcial, la llamada APS selectiva (no integral o comprensiva), focalizada en cuatro intervenciones principales: la vigilancia del crecimiento del niño, el uso de técnicas de rehidratación oral, la promoción de la lactancia materna y las inmunizaciones. Además, con el apoyo de UNICEF, se impulsó la participación comunitaria en salud y hubo un acercamiento a los actores locales y sus agentes terapéuticos; de este modo, se capacitó a las madres de familia y parteras, se buscó la colaboración de especialistas de la medicina indígena y se formaron promotoras/es comunitarios (Cueto y Palmer 2015). Sin embargo, se sectorializaba nuevamente el ámbito de la salud y se desconectaba del enfoque más integral de desarrollo social que inspiró a Alma Ata.

La necesidad de incluir la salud como un componente del desarrollo rural también se planteó en la región en la década del setenta desde la propuesta sistémica de Desarrollo Rural Integral (DRI) del Banco Mundial. En el Perú habría tenido sus exponentes en los proyectos integrales de asentamiento rural (PIR) y los planes integrales de desarrollo (PID). El DRI buscaba articular las actividades implementadas por distintos sectores del Estado, incluyendo la salud, además de la agricultura, la educación y otros, con el fin de potenciar recursos. Sin embargo, a decir de Plaza, no se logró articulación con las organizaciones de base y las autoridades locales ni hubo un adecuado manejo teórico y empírico sobre las características y el funcionamiento de las sociedades rurales (2002: 38).

En los años setenta el Banco Mundial (BM) empezó a invertir en políticas de planificación familiar, salud y educación con el interés de evitar la sobrepoblación que podría limitar el avance económico de los países en vías de desarrollo (Prah Ruger 2005 y Sharpless 1995, citados por Brown *et al.* 2006: 88). En los años ochenta y noventa, en un contexto de hegemonía neoliberal, el BM ya tenía una creciente influencia en temas de salud, la que le era importante en tanto podría entorpecer o facilitar el crecimiento económico, como se aprecia en su informe mundial sobre desarrollo de 1980 y en un documento acerca de las razones para invertir en salud, de 1993. Paralelamente, en este periodo

3 En *La atención primaria de salud en el contexto del sistema nacional de servicios de salud y de la política del sector*. Lima: 1980. Texto firmado por el entonces Ministro de Salud, Uriel García Cáceres.

disminuye la importancia de la OMS, y el BM juega un papel protagónico en las reformas de salud a la vez que en las medidas de ajuste estructural y reducción del déficit fiscal, que disminuyeron la inversión en salud (Brown *et al.* 2006). Podríamos decir que la injerencia del BM contribuyó a consolidar la subordinación de la salud pública a la mejora del crecimiento económico desde una óptica neoliberal. Como lo constatan Cueto y Palmer (2015), este enfoque se sostuvo en el Perú y en otros países de la región pese a una preocupante situación de salud en que emergieron viejas epidemias como el cólera y se diseminaron nuevas como la del VIH, las que además coexistían con el incremento de enfermedades crónicas como la diabetes o la hipertensión.

Al mismo tiempo, en los años noventa confluyeron diferentes discursos y actores que planteaban que la salud era un fin per se del desarrollo. A ello contribuyó la legitimidad que fue obteniendo el enfoque de Amartya Sen, según el cual el desarrollo no solo se evalúa en términos de acceso a bienes y servicios, sino también en relación con las posibilidades de las personas de expandir sus capacidades. En 1992, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) definió el desarrollo humano como “el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo e incluso tiene que ver con el total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades políticas y económicas” (PNUD 1992: 18). Este es un concepto amplio de desarrollo, sustentado en la noción de bienestar de la población con que la OMS define la salud desde sus inicios, pero esta vez se diferencian dos aspectos del desarrollo humano: la formación de capacidades humanas como un mejor estado de salud o mayores conocimientos, y la forma en que los individuos emplean las capacidades adquiridas (*op. cit.*). Otra voz importante fue la de los salubristas agrupados en la Asociación Latinoamericana de Medicina Social (ALAMES), quienes desde los años ochenta vienen desarrollando el enfoque de los determinantes sociales de la salud en América Latina y proponiendo que la salud sea vista como un derecho social y económico y no siga más subordinada al crecimiento económico o la seguridad nacional o global (Iriarte *et al.* 2002).

En el terreno de la salud sexual y reproductiva, en particular, fue muy relevante el papel de las organizaciones feministas y de mujeres, que lograron que en la Conferencia de las Naciones Unidas de Población (1994) se deje de enfocar la salud reproductiva de las mujeres en términos de metas demográficas, y se vincule con el empoderamiento y los derechos humanos. Así mismo, en los noventa se puede reconocer un contexto favorable a los

discursos interculturales, mientras que son extendidas las críticas a proyectos de desarrollo monoculturales, como los inspirados por la modernización o la teoría de la dependencia (Degregori y Huber 2006: 467). En este marco se impulsó la salud intercultural y se gestó la Iniciativa de Salud de los Pueblos Indígenas (PPII) de las Américas por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que propuso cambios en los sistemas de salud a fin de que pudieran responder mejor a las necesidades y derechos de los PPII y apoyar el desarrollo de los modelos alternativos de atención con un enfoque intercultural que incluyera, a su vez, las medicinas indígenas⁴.

En este contexto internacional y debido a los alarmantes indicadores de mortalidad materna y perinatal en el Perú rural, a mediados de la década de 1990 se incrementó la demanda y el financiamiento de la cooperación internacional y de los organismos de Naciones Unidas por investigaciones participativas y de corte cualitativo y antropológico en temas de salud reproductiva. Del mismo modo, aunque en menor medida, ocurrió en el tema de prevención de los embarazos en adolescentes y del VIH. Estas investigaciones permitieron ampliar y problematizar, e incluso reformular, los estudios de corte demográfico, psicológico y los CAP (encuestas de conocimientos, actitudes y prácticas), que eran los que predominaban. Igualmente, estos estudios cualitativos fueron planteados por el MINSA, USAID y otras instituciones de cooperación internacional como insumos para rediseñar los servicios y estrategias de salud desde una perspectiva intercultural. Lamentablemente, este objetivo solo se cumplió a medias y en la atención del parto, como veremos en la Sección 3 de este trabajo.

⁴ Esta iniciativa se evaluó al finalizar del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1994-2004) y se mostró que la mayoría de los países de la región habían aprobado directivas legales como marcos de política sobre los pueblos indígenas, pero cuyo impacto era significativamente limitado por la ausencia de medidas para enfrentar las grandes desigualdades sociales y económicas que afectaban a estas poblaciones (OPS 2006). Se informó también que casi todos los países tienen unidades técnicas especializadas en asuntos sanitarios de los pueblos indígenas en sus ministerios de salud, pero, como es el caso del Perú, la mayoría de esas instancias no contaban con el apoyo político, el personal o el presupuesto requerido para poner en práctica los compromisos asumidos. A esto se sumaba la falta de capacitación intercultural de los trabajadores de salud y de los decisores políticos, la limitada participación de los pueblos indígenas en las decisiones políticas y económicas de alto nivel, la pobreza y otros condicionantes estructurales que afectan a los pueblos indígenas (OPS 2006, Nureña 2009).

Otro ámbito de discusión y articulaciones es el de la salud y el medioambiente. En los años setenta surgió el concepto de *desarrollo sostenible* como parte de las respuestas a la crisis del modelo de crecimiento económico, redefiniendo el desarrollo en términos de la estabilidad económica y ecológica. Sin embargo, este concepto adquiere mayor importancia y se vincula de manera explícita con la salud en la Conferencia de Río 92, La Cumbre de la Tierra, donde el desarrollo sostenible fue el principal tema en discusión. La definición sobre desarrollo sostenible que estuvo presente fue “mejorar la calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan” (UICN, PNUMA y WWF 1991). La salud fue identificada como una condición previa del desarrollo sostenible, y también como un indicador y un resultado del desarrollo. En este marco, surgió la noción de *ecosalud*, que conceptualiza la salud humana como interdependiente de la salud de los ecosistemas. La *ecosalud* fue especialmente promovida por el IDRC desde 1996 y se definió como “antropocéntrica”, en tanto que su fin último no es solo la preservación y protección del medio ambiente, sino la búsqueda de la salud y el bienestar de los seres humanos. Es más, el enfoque de la *ecosalud*, que también es una propuesta de investigación-acción, insistió en recuperar la subjetividad (v.g. las aspiraciones sociales y económicas) y la agencia de las personas para usar y controlar su medio ambiente de modo sostenible (Lebel 2005). En el documento Río+20, las estrechas vinculaciones entre salud humana y nutrición con la salud de los ecosistemas quedan reflejadas en la resolución titulada “El futuro que queremos”. Aquí destaca la propuesta de la OMS de que el desarrollo sostenible sea medido en términos de indicadores de salud (OMS 2012).

El nuevo milenio se inicia con grandes desigualdades en salud entre países y al interior de los mismos, las que se evidencian dramáticamente en indicadores como la esperanza de vida al nacer, la mortalidad materna e infantil, la desnutrición crónica, entre otros que se aprecian entre zonas rurales y urbanas o entre población indígena y no indígena. Varios de estos indicadores son parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que los Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a tratar de alcanzar para el año 2015. La evaluación de los ODM como instrumentos de desarrollo es positiva para la OMS (2012) en tanto habrían permitido incidir en la manera en que el mundo percibe el desarrollo e influir así en la configuración de las agendas políticas y en las transferencias de recursos. De allí que la propuesta actual de la OMS sea que la salud se siga considerando un indicador del desarrollo en los próximos compromisos internacionales de Naciones

Unidas y que este no se limite a objetivos económicos, sino también de equidad social y desarrollo sostenible (*op. cit.*).

La labor de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud (CDSS) en el periodo 2005-2008, ha sido uno de los esfuerzos recientes más importantes impulsados por la OMS para recuperar el carácter intersectorial de la salud y vincularla al desarrollo con un enfoque que coloca en el centro la equidad sanitaria y las condiciones de vida de la población. Desde un abordaje estructural, la Comisión busca identificar y atacar las raíces profundas de los problemas e inequidades de salud para superar las desigualdades en salud en el lapso de una generación: “La Comisión considera que las inequidades sanitarias son consecuencia de un complejo sistema que actúa a escala mundial, nacional y local. [...] La Comisión se interesa por las ‘causas de las causas’, los factores sociales que determinan el crecimiento, la vida, el trabajo y el envejecimiento de la población. Los determinantes que subyacen a las inequidades sanitarias están interconectados y, por consiguiente, es necesario abordarlos mediante políticas integrales e integradas, que respondan a los contextos específicos de cada país y cada región” (OMS 2009). El documento final de la CDSS es reconocido como parte de varios informes del MINSA y la cooperación internacional, pero no ha tenido un correlato concreto en las políticas sociales peruanas. Aunque hay un esfuerzo importante en la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)⁵, el mayor énfasis en salud sigue estando en las medidas sanitarias y cambios de comportamiento individual de la población rural y de menores ingresos, sin la implementación amplia y efectiva de intervenciones para impactar directamente en las determinantes sociales.

Otro espacio internacional en que se ha insistido en el carácter intersectorial de la salud es la Conferencia Mundial de Promoción de la Salud en Helsinki, Finlandia (junio de 2013). En el marco de este encuentro, se firmó la declaración sobre Salud en Todas las Políticas, que propone que las políticas públicas consideren de manera sistemática las implicancias en la salud y en la equidad en salud que tienen las decisiones tomadas en diferentes sectores y niveles de gobernanza.

5 El MIDIS fue creado en el año 2011 y propone disminuir las inequidades sociales con propuestas a corto, mediano y largo plazo que incluyen metas en salud y nutrición, desde un enfoque de desarrollo humano que busca ampliar las capacidades y oportunidades (Trivelli y Vargas 2015).

Esta visión más amplia de la salud concuerda con las propuestas críticas del desarrollo que tienen una visión intercultural y de revaloración de la cultura indígena, como ocurre en el caso de los estados plurinacionales de Bolivia y Ecuador, donde la salud está integrada en enfoques holísticos del bienestar y el desarrollo reconocidos en sus respectivas constituciones políticas de 2008 y 2009. Estas propuestas, inspiradas en el principio filosófico kichua del *sumak kawsay* (“buen vivir”), aluden a una concepción del bienestar que implica un estado de armonía de los seres humanos con su mundo social espiritual y con la naturaleza.

Para concluir, podría decirse que la salud de la población rural estuvo más claramente vinculada al discurso del desarrollo cuando esta se subordinó a grandes proyectos de modernización, o se le consideró un resultado o indicador del desarrollo o la justicia social, como en las propuestas de la OMS que sustentan Alma Ata (1978), los ODM (2000-2015) y la Comisión de Determinantes Sociales de la Salud (2005-2008). En otros enfoques y contextos, la salud ha sido sectorializada (reducida al control médico de enfermedades) y no se ha llegado a conectar con los enfoques y propuestas de desarrollo rural, aun cuando esto se propuso explícitamente, como en el caso del Desarrollo Rural Integrado (DRI). Esta difícil y limitada articulación de la salud con el desarrollo se debe a que aún no se ha logrado consolidar un enfoque intersectorial o integral de la salud ni desde el ámbito de la salud ni desde el del desarrollo rural. En la práctica, la salud se ha abordado mayormente de manera reduccionista, poniendo el único o mayor énfasis en sus dimensiones biológicas y en el acceso al sistema oficial de salud (CDSS 2008). De otro lado, aunque enfoques como el desarrollo humano y los IDH incluyen la salud como una de sus dimensiones, un abordaje más integral y estructural de la misma se enfrenta con las políticas económicas que no se han reformulado para eliminar la pobreza y subsanar las desigualdades sociales que afectan la salud. Sin embargo, en los últimos años, especialmente en la década del 2000, se ha logrado un consenso político global para incorporar la salud como componente del desarrollo, como un objetivo e indicador de este, lo que ha facilitado que las políticas públicas y de la cooperación destinen recursos para cumplir con los ODM. Esto ha generado compromisos por parte de los gobiernos para que se realicen esfuerzos que busquen ser intersectoriales (como los de los programas articulados nutricionales) y se amplíen los debates acerca de, por ejemplo, por qué se ha logrado o no disminuir la desnutrición crónica infantil en el Perú, como veremos en las siguientes secciones. Esto, dicho sea de paso, aún no ha permitido superar un abordaje sectorializado de la salud.

II. INDICADORES DE SALUD Y SUS DETERMINANTES SOCIALES EN ZONAS RURALES: CAMBIOS Y CONTINUIDADES

La situación general de la salud del país y la de la salud rural, en particular, han sido motivo de sucesivos documentos del MINSA, especialmente de su Dirección General de Epidemiología (DGE), así como de varios informes del INEI a partir de encuestas nacionales como las ENDES y otras fuentes. Si bien no siempre hay un análisis de la salud rural en particular, se ofrece información que nos brinda algunas pistas. Destacan los Análisis de Situación de Salud (ASIS) de la DGE, que buscan caracterizar, medir y explicar el perfil de salud-enfermedad de poblaciones específicas, así como sus determinantes. Incluso, los ASIS dedicados a pueblos indígenas proponen una metodología para indagar sobre la propia perspectiva de la población acerca de su salud.

También hay diversas investigaciones sobre algunos de los problemas de salud más graves o frecuentes en las zonas rurales en que los temas relativos a la desnutrición crónica y a la mortalidad materna están entre los más estudiados. Empezaré con una breve referencia a cómo se han abordado los determinantes de la salud rural, que son parte del marco conceptual usado por la DGE en sus informes, para luego aproximarme a la situación general de salud en las zonas rurales y, finalmente, detenerme en los estudios sobre desnutrición y mortalidad materna. El eje de análisis que unifica estos temas es el de los cambios y continuidades en la salud rural en los últimos veinticinco años.

2.1. ¿POR QUÉ LA RURALIDAD SIGUE SIENDO UNA CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD EN SALUD?

Los determinantes de la salud o aquellas causas que subyacen a ellos, ocupan parte importante de los informes de la DGE. En el último balance disponible del MINSA sobre la situación de salud en el Perú se distinguen determinantes demográficos, ambientales, económicos y aquellos vinculados a la oferta del sistema de salud (MINSA 2013a). A continuación, me referiré a estos determinantes tomando en cuenta diversas fuentes y poniendo especial atención a las brechas que siguen separando las zonas rurales de las urbanas las que hacen que la ruralidad sea una condición de vulnerabilidad en salud.

En lo que respecta a los determinantes demográficos, se aprecia que continúa la tendencia del descenso de la población rural (24,1% de la población nacional según el Censo 2007) y el envejecimiento de la población debido al incremento de la esperanza de vida, lo que trae nuevas demandas de salud y cuidados para las familias y, en particular, para las mujeres. Destaca la disminución de la tasa de fecundidad en zonas rurales, que pasó de 6,2 en 1991-92 a 3,5 en 2012 (ENDES), lo que se asocia a la disminución de la mortalidad materna e infantil, aunque sobre todo la primera sigue siendo mayor a la de las zonas urbanas. Un aspecto que requiere mayor análisis es el impacto de la migración (estacional y permanente) en la salud rural. Por lo apreciado en el estudio sobre mortalidad materna de Anderson *et al.* (1999), la migración de hombres y jóvenes de ambos sexos genera una sobrecarga de trabajo en las mujeres adultas que no permitiría que se den los cuidados esperados durante el embarazo, parto y puerperio. El incremento de VIH en zonas rurales de Amazonas también se ha asociado a la migración estacional, entre otras causas.

Entre los determinantes ambientales, si bien han disminuido las brechas urbano-rural en acceso a servicios de saneamiento básico, hay aún un 31% de la población rural que no accede a agua de red pública, mientras que en la zona urbana se trata de 13,5%. El 17,2% de los hogares rurales usan agua de manantial, río o acequia para beber (ENDES 2014). Sin embargo, la calidad del agua que se recibe por red pública no está siempre asegurada. Según estimaciones de Hildegardi Venero⁶, el 94% de los hogares rurales recibe agua sin cloro, mientras en el sector urbano se trata del 30% y la OMS recomienda que el estándar mundial para desinfectar el agua es de 0,5 mg de cloro por litro de agua. Así mismo, el 22,3% de la población rural no cuenta con ningún tipo de servicio de eliminación de excretas, mientras que en el área urbana se trata del 3,5% (ENDES 2014). También es preocupante la exposición intradomiciliaria al humo debido al uso de leña, carbón y bosta que suelen emplear como combustible en zonas rurales de varias regiones del país (y en mayor proporción en Huancavelica, Apurímac, Cajamarca, Amazonas y Ayacucho). La exposición a este humo tóxico fue la causa del 39% de las atenciones por las infecciones respiratorias agudas altas y del 25% de los casos de enfermedad pulmonar obstructiva crónica (MINSA 2010).

⁶ Estimaciones de la economista Hildegardi Venero a partir de los datos de la última Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES 2014, INEI).

Otras condicionantes de la salud rural son la ocurrencia de desastres naturales y el cambio climático; se prevé la expansión de enfermedades y de plagas agrícolas, así como un incremento del dengue y la malaria u otras enfermedades transmitidas por vectores, así como el cólera debido al uso de aguas contaminadas y colapso de servicios de saneamiento básico, además de las enfermedades respiratorias y dermatológicas (MINSA 2013b).

En cuanto a los determinantes socioeconómicos, un indicador clave tomado en cuenta por la DGE es el porcentaje de población en situación de pobreza, en tanto esta se encuentra asociada a la desnutrición, la mortalidad materna y otros problemas de salud que son evitables. En el año 2014, el 46% de la población rural estaba en situación de pobreza y el 14,6% en pobreza extrema, mientras que en ámbitos urbanos se trataba del 15,3% y 1%, respectivamente. En la sierra rural estas cifras son aun superiores: la pobreza alcanzó el 50,4% y la pobreza extrema el 17% (INEI 2015). Otros indicadores relacionados con la posición social de los pobladores rurales en las estructuras de desigualdad han sido menos abordados, con excepciones como los estudios que analizan las intersecciones entre las inequidades de género y otras formas de desigualdad (p. ej. Anderson 2001, Asensio 2012b, Ames 2014), así como las inequidades por pertenencia étnica (p. ej. Huayhua 2006, Valdivia 2011, OPS 2012), en el ámbito de la salud.

El nivel de educación formal alcanzado está asociado a mejores indicadores de salud, sin embargo es necesario conocer cómo esta variable se interseca con otras para comprender mejor su impacto en la salud. En las últimas décadas, un cambio importante es el mayor acceso de las mujeres jóvenes rurales a la educación secundaria y el surgimiento de nuevas identidades y expectativas (Ames 2014), pero esto contrasta con las dificultades que enfrentan para culminar la secundaria y continuar sus estudios superiores y acceder a mejores oportunidades laborales, así como con la continuidad de normas de género inequitativas y la violencia contra las mujeres. Las mujeres rurales peruanas (como sus pares en otros países de la región) se comprometen a edades más tempranas que los hombres rurales y sus pares urbanas, así como empiezan a tener hijos a una edad menor que estas. Uno de los factores que influyen en esta situación es la persistencia de modelos de familia y relaciones sociales con fuertes sesgos de género, que limitan la autonomía de las mujeres rurales respecto de su cuerpo, su sexualidad y capacidad reproductiva (Asensio 2012b: 30-32).

Para dar cuenta de cómo operan los determinantes de la oferta de servicios de salud, el MINSA retoma el concepto de *exclusión en salud*, que se define

como resultado de la “interacción entre las necesidades de salud y la capacidad de respuesta del sistema de salud frente a dichas necesidades” (MINSA 2013a: 34). En el 2003, se evaluó que los factores externos al sistema de salud explican el 54% del riesgo de exclusión a la salud⁷ en el Perú (MINSA - OPS 2003). Entre estos se mencionan vivir en área rural y otros factores que afectan en mayor proporción a la población rural, como la pobreza y la falta de servicios públicos de saneamiento y electricidad. Entre los indicadores de exclusión en salud internos o correspondientes al sistema de salud se identifican aquellos que afectan particularmente o en mayor medida a población rural e indígena (Defensoría del Pueblo 2008a y 2015), tales como “la insuficiencia o inexistencia de personal, medicamentos, insumos o equipamiento médico” y el hecho de que “la atención de salud se entrega en un idioma o en una modalidad que no es comprendida por el usuario o que está en conflicto con su sistema de creencias” (MINSA 2013a: 35).

Los análisis sobre la demanda de los servicios de salud del MINSA (2012) a partir de datos de la ENAHO, muestran que esta es menor en las zonas rurales que en las urbanas y, aunque no se explora, sugieren que una razón importante para ello es la vigencia del pluralismo médico, como se ha demostrado largamente en estudios cualitativos que revisaremos más adelante. En el 2011, solo el 46% de las personas que reportaron estar enfermas en áreas rurales buscaron atención en los servicios de salud, cifra que sube a 60,3% en áreas urbanas. La principal razón que se refirió para no buscar atención en las zonas rurales fue el uso de remedios caseros o automedicación (36,6%), lo que también se manifestó en el ámbito urbano, pero en menor proporción (26,0%). Así mismo, la lejanía del lugar de atención es una razón para no consultar más frecuente en el ámbito rural que en el urbano (10,8% frente a 1,4%). La falta de dinero como una razón para no buscar atención disminuyó respecto del 2004, lo que parece indicar algún efecto del SIS, pero se expresó con mayor frecuencia en las personas que residen en zonas rurales (14,5%) que en las que habitan en áreas urbanas (12,4%) (MINSA 2011: 48).

7 Las principales causas de exclusión en salud identificadas por la Organización Panamericana de la Salud (2003) son el déficit de infraestructura adecuada, las fallas en la asignación y/o gestión de los recursos, las barreras que impiden el acceso a las atenciones de salud y los problemas relacionados con la calidad de los servicios otorgados.

2.2. ¿HACIA UNA TRANSICIÓN O ACUMULACIÓN EPIDEMIOLÓGICA? (O CÓMO ESQUIVAR EL ESPEJISMO DE LOS PROMEDIOS NACIONALES Y REGIONALES)

La transición epidemiológica es un tema recurrente en varios de los documentos sobre la situación de salud del país publicados por el MINSA en la última década (p.ej. MINSA 2006a y 2010a) y artículos de sus especialistas de la DGE (Valdez *et al.* 2011, Uchuya 2014). Este concepto tiene relevancia por sus implicancias para el diseño de las políticas públicas y la distribución de recursos, pues supone prioridades y asignaciones presupuestales según los patrones de salud y enfermedad que se consideran vigentes.

La transición epidemiológica propuesta originalmente por Omran (1971) alude a “los cambios a largo plazo en los patrones de muerte, enfermedad e invalidez que caracterizan a una población específica y que, por lo general, se presentan junto con transformaciones demográficas, sociales y económicas más amplias” (Frenk *et al.* 1991: 487). La transición a la que aluden los documentos del MINSA implica, de un lado, una disminución de la incidencia de enfermedades transmisibles y de las causas de muerte vinculadas a estas y a las afecciones perinatales, las que se asocian a la pobreza y la falta de saneamiento y de sistemas de salud adecuados. De otra parte, es una situación en que son más recurrentes las causas de muerte y enfermedad relacionadas con el envejecimiento de la población, así como con estilos de vida no saludables y amenazas a la seguridad personal o ambiental que surgen como parte del crecimiento de las ciudades y el desarrollo capitalista.

La evaluación del MINSA para el país y sus diversas regiones es que se encuentran en una etapa de postransición epidemiológica (Uchuya 2014). Es decir, que estamos en un nuevo estadio epidemiológico en el que predominan las muertes por enfermedades no transmisibles o crónicas, las que al 2006 representaban más de la mitad de las muertes en todas las regiones (Valdez *et al.* 2011). No se ofrecen cifras de ámbitos rurales en ninguno de los documentos dedicados al tema ni se ha elaborado un análisis de situación de salud (ASIS) rural, pero sí se alerta sobre que, a pesar de la nueva situación de salud, hay permanente amenaza de enfermedades infecciosas, y se da cuenta de una multiplicidad de enfermedades transmisibles que surgen en determinados lugares del país (MINSA 2010a). En lo que sigue de este acápite busco

mostrar que el concepto de *transición epidemiológica* no ayuda a comprender y visibilizar claramente la actual situación de la salud en los ámbitos rurales del Perú⁸, especialmente en aquellos que habitan pueblos indígenas y están en situación de mayor pobreza, donde coexisten las enfermedades infecciosas y las crónicas. En tanto la población rural va siendo crecientemente minoritaria, sus problemas y heterogeneidades en salud no se reflejan necesariamente en las cifras nacionales y regionales con las que se ha evaluado la transición epidemiológica. Sin embargo, hay evidentes cambios en el perfil demográfico, la mortalidad y el patrón de enfermedades que más bien alertan a pensar en un sistema de salud capaz de atender y prevenir tanto las enfermedades crónicas como las infecciosas (Uchuya 2014). En este sentido, es más pertinente hablar de una *acumulación epidemiológica*, como se ha hecho en los informes defensoriales sobre la salud de los PPII amazónicos (Defensoría del Pueblo 2008b y 2015) y en estudios de la OMS, en los que se da cuenta de la coexistencia de varios patrones de morbilidad y mortalidad asociados tanto a las enfermedades infecciosas como crónicas, a nuevas enfermedades transmisibles y no transmisibles producto de la migración, la contaminación del medio ambiente, entre otros factores de cambio.

En cuanto a las tasas de mortalidad, en los últimos veinte años se ha producido un descenso notable de la mortalidad infantil (menores de un año) en las zonas rurales, que disminuyó de 78 por mil nacidos vivos en 1991 a 24 por mil nacidos vivos en 2012 (ENDES 2014). Lo mismo sucedió con la tasa de mortalidad en la niñez (menores de cinco años), que pasó de 112 a 32 por cada mil nacidos vivos (ENDES 2014). En el caso de la mortalidad materna también hubo un descenso, aunque de menores proporciones, pasando de 292 por cien mil nacidos vivos en 1996 a 161,5 en el periodo 2007-2011. La disminución, en los tres casos, está asociada a la caída de la tasa de fecundidad que, en las zonas rurales, bajó a casi la mitad (de 6,2 a 3,5 hijos por mujer) en el periodo

8 En jerga epidemiológica, las zonas rurales continuarían dentro del “modelo polarizado prolongado”, es decir con una alta incidencia tanto de enfermedades transmisibles como de enfermedades no transmisibles (morbilidad mixta). La coexistencia de ambos tipos de enfermedades ha caracterizado a la transición epidemiológica de los departamentos de la sierra y selva peruanas (Uchuya 2014) y en general, ha estado presente en las transiciones de los países de América Latina y del Caribe (Frenk *et al.* 1991; Di Cesare 2011) como una consecuencia de las desigualdades al interior de los países tanto entre grupos sociales como entre áreas geográficas.

estudiado. Así mismo, habrían intervenido factores como el mayor acceso a los servicios de salud materno-infantil y la disminución relativa de la pobreza, aunque no contamos con estudios que evalúen su peso específico en la disminución de la mortalidad en zonas rurales.

Respecto del patrón de causas de muerte, si bien a nivel de país un mayor porcentaje de muertes se debe a diversas enfermedades no transmisibles (ocupando los primeros lugares las enfermedades neoplásicas, responsables del 19,2% de las muertes, y las del aparato circulatorio, causantes del 18,2%), las enfermedades infecciosas y parasitarias siguen estando entre las principales causas de muerte de la población peruana (19,5%) (MINSA 2012). Hace falta contar con esta información por área de residencia, aunque podemos presumir que el porcentaje de fallecimientos por enfermedades transmisibles en zonas rurales es mayor. De otro lado, la ENDES 2013 reporta 35,5% de mujeres en edad fértil con sobrepeso y 15,6% con obesidad en ámbitos rurales, lo que no es muy distante de lo que sucede con las mujeres de áreas urbanas, donde se trata de 36,4% y 21,6%, respectivamente. Como se conoce, el sobrepeso y la obesidad están asociados a un mayor riesgo de sufrir enfermedades crónicas como diabetes e hipertensión. La prevalencia de la hipertensión en la población rural es de 8,2 %, cifra menor a la de la población urbana (13,5%). Sin embargo, se observa un mayor déficit en la atención requerida, ya que solo el 46,5% de los diagnosticados con esta enfermedad recibió tratamiento en zonas rurales, mientras en las zonas urbanas se trató del 65,4% de los casos (INEI 2013).

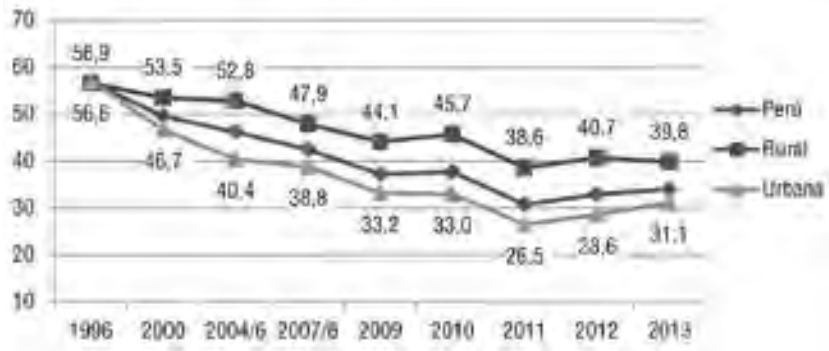
Si bien se aprecian cambios importantes en los indicadores de salud rurales, también se mantienen grandes brechas entre las zonas rurales y las urbanas del país. Así, la tasa de desnutrición crónica infantil (DCI) de 32,3% en ámbitos rurales, reportada por la ENDES 2013, es similar a la que tenía el país hace trece años (ENDES 2000), e incluso es mayor que la tasa de DCI que había en las zonas urbanas en 1991 (25,9%). De modo similar sucede con la mortalidad materna, como se detallará más adelante. De otra parte, las brechas se han reducido en el uso de métodos anticonceptivos de las mujeres en unión conyugal. En este grupo, el porcentaje de mujeres rurales que usa “métodos modernos” se incrementó más de tres veces entre 1991 y 2013 (de 15,5% a 46,2%), con lo que se alcanzó una cifra que no está muy distante

de la correspondiente a las mujeres urbanas (53,3%). Esto expresa una diferencia notable respecto de 1991, en que el porcentaje de mujeres urbanas que usaban anticoncepción moderna era más del doble que el de sus pares rurales (39,7% frente a 15,5%). A la vez, se ha mantenido similar porcentaje de mujeres rurales que usan “métodos tradicionales” (25,6% en 1991 y 27,9%) (ENDES 2013), lo que quiere decir que mientras descendió significativamente el porcentaje de mujeres rurales que no usaban ningún método anticonceptivo, se incrementó el de mujeres rurales que usan métodos modernos.

En cuanto a la anemia, esta se mantiene en niveles alarmantemente altos entre los niños tanto en zonas rurales como urbanas, aunque son mayores en zonas rurales (39,8%) que en urbanas (31,1%) (ENDES 2013). La pobreza, la falta del control prenatal de la madre y la maternidad adolescente son factores asociados a la anemia en los niños de 6 a 36 meses en el Perú (CENAN 2012).

Gráfico 1

Prevalencia de anemia en niños y niñas de 6-59 meses de edad por área de residencia



ENDES.

Las enfermedades metaxénicas o transmitidas por vectores siguen presentes en diversas regiones del país, afectando particularmente las zonas rurales. Es el caso de la malaria y el dengue en el norte del país; la enfermedad de Carrion en Cajamarca, Amazonas, Ancash y Cusco; la Leishmaniasis en Cusco, Loreto, Madre de Dios, Junín y Piura; la fiebre amarilla en San Martín, Cusco y Loreto; y la peste en la Libertad, entre otras (MINSA 2010a).

Así mismo, la epidemia del VIH/SIDA, que estaba principalmente concentrada en ámbitos urbanos de ciudades grandes, principalmente en Lima y Callao, y ciudades de la Selva, también se está expandiendo vertiginosamente en pueblos indígenas rurales y urbanos de la Amazonía. El estudio de Zavaleta *et al.* (2007) reportó que la prevalencia de VIH en una comunidad indígena shawi era del 7,5%, bastante más alta que la de la población general, que se mantiene por debajo del 1%. Solo en el año 2013, la DIRESA de Amazonas notificó ochenta casos de VIH de awajún y wampis en cuatro distritos de Amazonas (Defensoría del Pueblo 2015). La Dirección General de Epidemiología (MINSA 2013c) advierte que el impacto del VIH en las poblaciones indígenas podría ser mayor debido a su pequeño número poblacional y una serie de factores estructurales de orden económico, social y cultural. Por ello, se recomienda la realización urgente de estudios médicos y antropológicos que permitan controlar la epidemia trabajando paralelamente frente a los diferentes factores que permiten su expansión. La hepatitis B también ha afectado desproporcionadamente a los pueblos kandozi y chapra en Loreto, donde se encontró una prevalencia general de 36,84% y de 6,7%, respectivamente, entre los menores de seis años (INS 2010a). No se cuenta con cifras de población con tuberculosis desagregada por área de residencia, pero se han identificado casos de esta enfermedad en poblaciones awajún y wampis (Defensoría 2015), asháninka, quechua y aymara (MINSA 2011), que residen tanto en zonas urbanas como rurales. Otra enfermedad que empieza a cobrar víctimas entre la población awajún y wampis es la diabetes, que causó el 3% de las muertes en la población indígena amazónica (MINSA 2013d).

2.3. LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA INFANTIL: OTRA CARA DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD TERRITORIAL

La desnutrición crónica infantil (DCI) es probablemente el problema de salud más estudiado en los últimos años en el país, con especial énfasis en su magnitud, causas y evolución (Segura *et al.* 2002, Cortez 2002, Arocena 2009 y 2010, Beltrán y Seinfeld 2009, CENAN 2012, Ponce 2012, Del Pino *et al.*

2012, Sobrino *et al.* 2014, Penny y Meléndez 2015). Esto se debería a su elevada prevalencia y a la importancia que se le ha reconocido a la DCI en la agenda nacional e internacional (su disminución es parte de los ODM) por sus graves consecuencias para el desarrollo de niños y niñas. Su medición se realiza a partir del peso y talla de los niños y en esta ponencia tomamos como referencia el Patrón Internacional de Crecimiento Infantil referido a los lactantes y niños pequeños elaborado por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Este último se elaboró a partir de un estudio multicéntrico sobre el Patrón de Crecimiento realizado por la OMS y la Universidad de las Naciones Unidas entre 1997 y 2003, en el que participaron 8500 niños del Brasil, Estados Unidos de América, Ghana, India, Noruega y Omán. Los niños fueron seleccionados siempre que tuvieran un entorno óptimo para el crecimiento apropiado: prácticas de alimentación recomendadas para lactantes y niños pequeños, buena atención de salud, madres no fumadoras y otros factores relacionados con los buenos resultados de salud. El estudio mostró que las diferencias en el crecimiento infantil hasta los cinco años dependen más de la nutrición, las prácticas de alimentación, el medio ambiente y la atención sanitaria que de los factores genéticos o étnicos (De Onís *et al.* 2004).

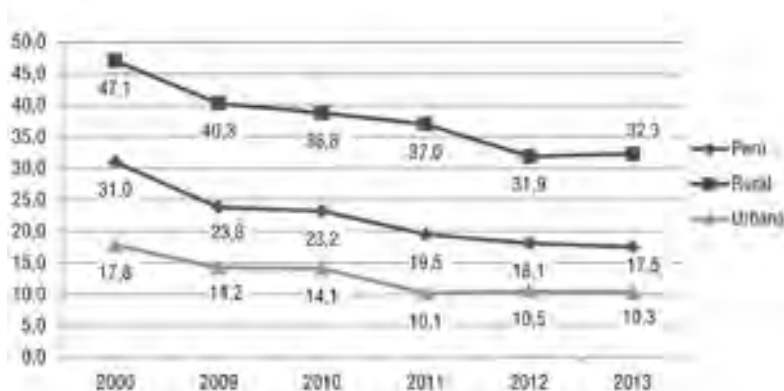
Así, la DCI es una desigualdad en salud, en tanto es injusta y evitable. En su análisis sobre la magnitud de la inequidad en salud en la segunda mitad de los años noventa, Valdivia encuentra que en el Perú la mayor inequidad en salud se da en la DCI y en la utilización de los servicios de salud. A partir de la ENNIV 1997 y ENDES 1996, encuentra que el 30% de los niños rurales del decil más pobre sufren de DCI, mientras que entre los del decil más rico se trata de 4% (Valdivia 2002: 7). Estima que las diferencias en ingresos explican más del 60% de las diferencias en el nivel nutricional de los niños en zonas rurales, por lo que las redes de protección social son menos efectivas en estos ámbitos (8).

Si bien la DCI ha disminuido considerablemente en las últimas décadas en el Perú, sigue siendo elevada y continúa expresando las desigualdades territoriales, económicas y étnicas existentes. Como se destaca en el balance del Consorcio Inversión en la Infancia (2012), pese al mayor descenso de la desnutrición crónica infantil en zonas rurales a partir de 2008, las disparidades respecto a las áreas urbanas se han mantenido o incluso se han incrementado. En los ámbitos rurales, el porcentaje de niños menores de cinco años con desnutrición pasó de 53,4% en 1991 a 32,3% en el año 2013 (ENDES). Pese a que la disminución de la desnutrición ha sido mayor en las zonas rurales que en las urbanas, la brecha urbano-rural se ha ampliado. En 1992 la desnutrición en las

zonas rurales era dos veces mayor que en las zonas urbanas; en el año 2013 esta brecha aumentó a 3,1 veces. Similar distancia se observa entre la sierra urbana (17,6%) y la sierra rural (51,9%), región que tiene un mayor porcentaje de niños desnutridos (42%).

Gráfico 2

Prevalencia de desnutrición crónica infantil en menores de cinco años por área de residencia (patrón OMS)

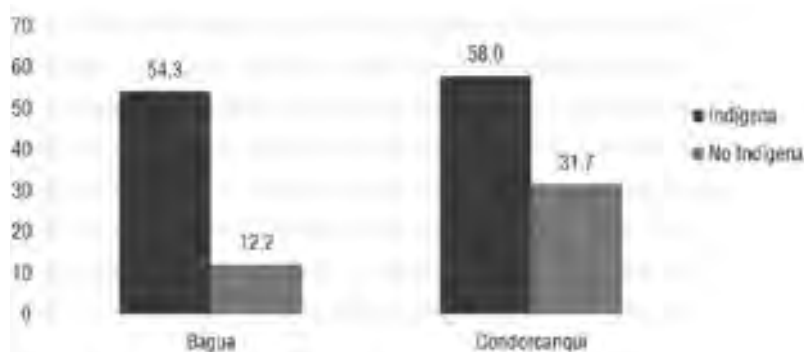


ENDES.

Las cifras de DCI son aún mayores entre la población indígena amazónica. En el estudio realizado por la OPS en las provincias de Bagua y Condorcanqui (OPS 2012), el porcentaje de niños desnutridos fue superior al 50% en ambos casos, mientras que entre la población no indígena las cifras fueron de 12,2% en Bagua y de 31,7% en Condorcanqui (ver Gráfico 3). Cabe indicar que la mayor parte de la población indígena que participó del estudio residía en áreas rurales en ambas zonas. Así mismo, la región de Huancavelica, con un mayor porcentaje de población rural que las otras regiones del país, registró 42,4% de desnutrición infantil y entre los niños residentes en el quintil inferior de pobreza se trató de 38,8% (ENDES 2013).

Gráfico 3

Desnutrición crónica infantil en Bagua y Condorcanqui según pertenencia a PPII

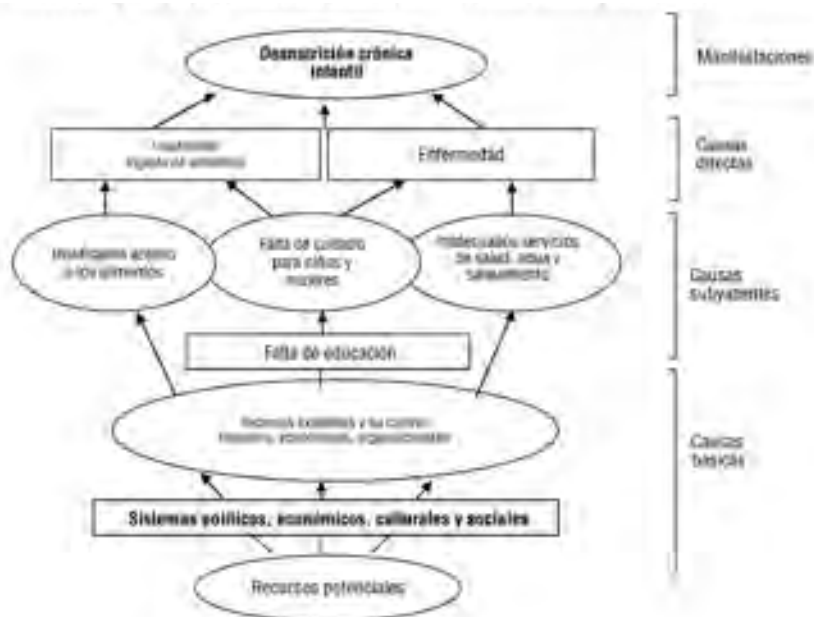


Encuesta OPS en Amazonas - 2012.

La mayoría de los estudios sobre la desnutrición crónica en el Perú son de carácter cuantitativo y hacen uso de la información disponible de la ENDES y la ENAHO. Algunos de ellos toman como referencia el marco conceptual de los determinantes de la desnutrición infantil formulado por Urban Jonsson y adoptado por UNICEF (ver gráfico 4). Esta aproximación a la DCI distingue una multiplicidad de factores en distintos niveles, diferenciando las causas directas o inmediatas de la DCI, que se relacionan con la alimentación y situación de salud del niño/a, de las causas subyacentes (o determinantes intermedios) que condicionan las primeras; y finalmente, las causas básicas (o determinantes estructurales), que aluden a contextos más amplios (sistemas políticos, económicos, culturales y sociales) de los que dependen el acceso a alimentos, los cuidados del niño y la madre y su acceso a servicios de salud y saneamiento adecuados, entre otras causas subyacentes.

Gráfico 4

Marco conceptual de la desnutrición crónica infantil



UNICEF.

Entre los factores más importantes asociados a la DCI se han identificado determinantes estructurales como la pobreza (CENAN 2012) y la desigualdad territorial, como vivir en la sierra, en mayor altitud o en áreas rurales (Cortez 2002, Sabrino *et al.* 2014, Arocena 2009), o factores que se vinculan a estos, como que la vivienda no tenga piso de material acabado (Arocena 2009, Beltrán y Seinfeld 2009) y la alta tasa de desnutrición crónica de niños entre seis y nueve años en el distrito (Beltrán y Seinfeld 2009). Así mismo, son importantes factores relacionados a los determinantes intermedios que favorecen el estado de salud y nutrición de la madre y el niño/a, tales como el acceso a un sistema de desagüe y agua segura (Cortez 2002, Arocena 2009, Beltrán y Seinfeld 2009) o el uso de combustible adecuado para cocinar, y las raciones de alimentos per cápita provistas en el distrito por el Programa

Integrado Nutricional - PIN (Beltrán y Seinfeld 2009). También se identifican factores que atañen a determinantes intermedios vinculados a la salud materno-infantil por su relación con el estado nutricional de la madre y la atención de salud recibida en el embarazo, como la edad de la madre (Beltrán y Seinfeld 2009), su nivel educativo (Cortez 2002, Beltrán y Seinfeld 2011, Sabrino *et al.* 2014) y el bajo peso al nacer del niño (Beltrán y Seinfeld 2009, CENAN 2012). Se mencionan además otras variables vinculadas con el niño/a y su familia, como el sexo masculino (Beltrán y Seinfeld 2009, CENAN 2012), haber presentado diarrea en los quince días previos a la encuesta, tener dos o más hijos en el hogar y la posición en el orden de nacimientos a partir del tercer hijo (Arocena 2009, Sabrino *et al.* 2014), factores estos últimos que tendrían que ver con la disponibilidad de recursos en el hogar y el tiempo para el cuidado de los niños/as. Debido al diseño metodológico, el modo en que operan estos factores no siempre es conocido y no puede ser explicado con certeza, como es el caso de que los niños varones tengan más probabilidad de tener DCI que sus pares mujeres.

Queda claro para los autores que entender y enfrentar la desnutrición crónica infantil requiere un enfoque multisectorial, y se resalta que no se trata solo de un problema alimentario o de acceso a servicios de salud. Los estudios confirman que la desnutrición está íntimamente ligada a la pobreza y la desigualdad territorial. Debido a su impacto en los quintiles de mayor pobreza y a su prevalencia en ámbitos rurales, Beltrán y Seinfeld (2009 y 2011) concluyen que se requiere dar prioridad al equipamiento básico de estos hogares, es decir que puedan contar con material del piso y acceso a agua potable, alcantarillado y combustible adecuado para cocinar (la probabilidad de desnutrición disminuye en 22 puntos porcentuales). También indican que el distrito donde vive el niño debe contar con establecimientos de salud y especialistas en nutrición, así como con el entonces vigente Programa Integral de Nutrición. Pero estas autoras van más allá, al indicar que el análisis de sus indicadores sugiere la transmisión intergeneracional del problema nutricional y el círculo vicioso pobreza-desnutrición (2009: 37). Ello se expresa en la importancia del peso de los niños al nacer entre las causas asociadas a la desnutrición crónica, lo que significa que sus madres no tenían un buen estado nutricional y no recibieron cuidados adecuados. Igualmente, se muestra la relevancia de la tasa de desnutrición crónica de los niños entre seis y nueve años del distrito para predecir la mayor probabilidad de DCI (menores de cinco años), lo que está asociado a la continuidad de la pobreza y otras carencias en el distrito.

El estudio Niños del Milenio (Penny y Meléndez 2015), una investigación longitudinal que hace seguimiento a dos cohortes de niños en el tiempo, también ha dado cuenta de una disminución de la desnutrición crónica infantil en áreas rurales, aunque esta sigue siendo alta: 35,25% en el año 2013. Se muestra que este descenso se ha dado en paralelo a mejoras en determinantes subyacentes como la calidad de la dieta (medida a través de la variedad) y el estado de salud, y determinantes básicos como la seguridad alimentaria. Una novedad de este estudio es que revela una reversión de la desnutrición crónica en un 25% de niños y niñas rurales que logran recuperarse entre los cinco y los ocho años de edad. Esta situación también se dio en el 12% de los niños con desnutrición crónica de áreas urbanas. Es decir, casi la mitad de niños y niñas que a los cinco años tenían una talla baja para su edad y sexo (según estándares de la OMS) logró recuperarse en tres años, tanto en área urbana como en rural.

El estudio de Del Pino *et al.* (2012) es uno de los escasos trabajos cualitativos sobre el tema de la desnutrición crónica infantil. Contribuye a entender la DCI en el marco de las dinámicas familiares y los contextos sociales, culturales y ambientales en que esta se produce en comunidades rurales de Ayacucho. Desde una aproximación etnográfica, se plantea una visión crítica de estudios y políticas existentes que pierden de vista las lógicas culturales de cuidado de los niños pequeños y tienden a individualizar las responsabilidades de problemas sociales como la desnutrición. En este estudio se analiza cómo se aborda la desnutrición en el contexto de las dinámicas de las familias rurales, mostrando cómo la alimentación y la salud de los niños se ven afectadas a lo largo de las historias familiares por una serie de procesos de cambios sociales y ambientales. Así, se llama la atención sobre los contextos sociopolíticos que dificultan que la pequeña agricultura sobreviva, lo que contribuye a la pobreza de las familias campesinas, y se propone una mirada procesual del problema.

2.4. LA MORTALIDAD MATERNA: MUERTES INJUSTAS Y EVITABLES

La mayoría de los estudios relacionados con la mortalidad materna en el Perú reconocen su multicausalidad, aunque hay un fuerte énfasis en el tema de la atención del parto y el acceso a los servicios de salud con capacidad resolutoria en el momento desencadenante y decisivo de las complicaciones obstétricas. Se concuerda en señalar causas tanto dentro como fuera del sector salud, incidiéndose en la estrecha relación de la mortalidad materna con la pobreza, la ruralidad (Cervantes *et al.* 1988, Watanabe 2002, INEI

2009), las inequidades de género (Anderson *et al.* 1999, Amnistía Internacional 2007, Physicians for Human Rights 2007, Watanabe 2012, Del Carpio 2013) e intergeneracionales (Chávez y Juárez 2015).

Cervantes, Watanabe y Denegri (1988) son autores del primer estudio prospectivo sobre mortalidad materna y perinatal a nivel nacional en hospitales del Perú. El estudio mostró que las principales causas de muerte materna eran la hemorragia, el aborto (en su mayoría, provocado), la infección y la hipertensión. Una de las conclusiones fue que la muerte materna debe ser considerada como una manifestación de la situación socioeconómica, cultural y sanitaria del país, debido a que detrás de las causas médicas de las muertes se encuentra la escasa capacidad resolutive de los servicios de salud, así como variables sociales como la pobreza, entre otras que escapan al sistema sanitario.

El estudio antropológico de Anderson *et al.* (1999) cubre un vacío importante en la comprensión de los condicionantes y antecedentes socioeconómicos y culturales de la mortalidad materna, especialmente en ámbitos rurales y de mayores niveles de pobreza en el Perú. Haciendo uso de la técnica de las autopsias verbales y otras técnicas cualitativas, se reconstruyeron casos de muerte materna en diversas regiones del país y se estudiaron los entornos comunitarios en los que suceden. Se profundizó sobre el punto de vista de diferentes personas que estuvieron cerca de las muertes maternas, abordándose temas como la valoración de las mujeres y las rupturas en los patrones de cuidados a las mujeres parturientas debido a los cambios en el mundo rural (por ejemplo la mayor migración laboral); la amplitud o ausencia de las redes sociales; el sistema oficial de salud como ajeno y las desconfianzas mutuas entre el personal de salud y las poblaciones rurales; las razones de las demoras para enfrentar las emergencias obstétricas, incluyendo el papel de los medios de comunicación, la pobreza rural y las lógicas económicas de las familias al tomar decisiones relativas a la salud de las mujeres; el significado del honor y la vergüenza en el medio campesino rural y la preocupación porque la muerte tome una forma culturalmente apropiada. Estos factores sociales y culturales, sumados a los factores de riesgo biomédicos (relacionados con la edad, la salud y la historia reproductiva de la mujer), complejizan el modelo de los determinantes de las muertes maternas en los ámbitos rurales. Esta investigación se complementa con otros estudios cualitativos sobre el embarazo, el parto y el puerperio (Dierna *et al.* 1999, Loayza 2003, Estrada 2003) y los cuidados del recién nacido (UNICEF 2010a y 2010b) en comunidades de los Andes y la Amazonía, que permiten entender los significados y las lógicas de los comportamientos relacionados con estos eventos en diversos ámbitos culturales del Perú rural.

Otra referencia importante es el estudio de Watanabe (2002) sobre tendencias, niveles y factores asociados a las causas de mortalidad materna, realizado a partir de las ENDES (1991/92-2000) y Fichas de Investigación Epidemiológica de Muerte Materna. Se resalta que uno de los principales factores en las muertes maternas ha sido el parto domiciliario, situación en la que se produjo más del 50% de estas, que sucedieron principalmente a causa de hemorragias ocasionadas por la retención de placenta la mayoría de los casos. La autora advierte que los partos en casa no deberían implicar necesariamente riesgo de muerte, pero que este radica en que los familiares, la partera u otras personas de su entorno no identifican los signos de peligro y se convierten en factores que retardan la búsqueda de ayuda en establecimientos de salud con capacidad para resolver emergencias obstétricas. De allí que una de sus recomendaciones es desarrollar programas efectivos de información y educación en las comunidades (103). Así mismo, insta a mejorar el sistema de traslado de las mujeres a establecimientos de salud con mayor capacidad resolutive, a partir de la consideración de las difíciles condiciones de acceso geográfico en que se encuentran muchas comunidades rurales. Una de las limitaciones de la exploración de los factores asociados a la muerte materna de este estudio es que estos se encuentran circunscritos a lo que el personal de salud (quienes llenan las fichas de investigación epidemiológica, fuentes del estudio) es capaz de percibir e interpretar, de modo que, por ejemplo, no se identifican factores asociados a desencuentros o conflictos culturales que atañen directamente a la falta de pertinencia cultural de los servicios de salud.

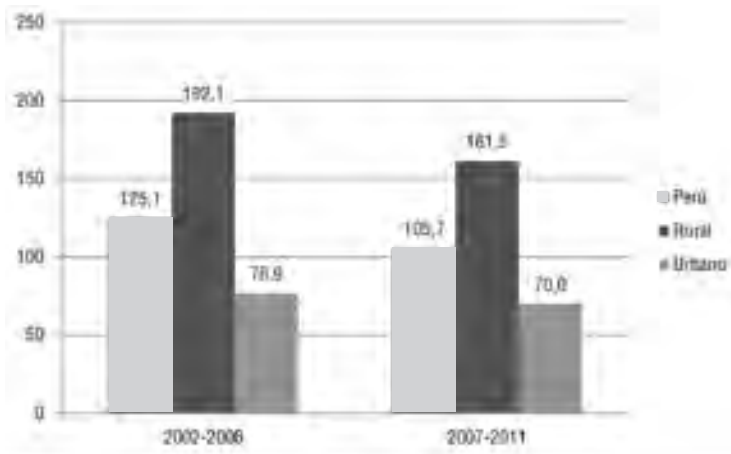
Watanabe plantea como un tema pendiente para la investigación y las políticas de salud la poca predictibilidad que tiene acceder a controles prenatales (CPN) respecto a tener un parto institucional y a la probabilidad de evitar una muerte materna. Entre las mujeres del estudio que tuvieron por lo menos un control prenatal, los casos de muerte fueron casi 2,5 veces mayores que entre las que no lo tuvieron, en cuanto a muertes directas, y 4 veces mayores en las muertes indirectas. Entre las mujeres que murieron por causas directas y tuvieron control prenatal, el mayor porcentaje murió en su domicilio (65,5%) (2002: 100). Al respecto, la misma autora sugiere que intervienen muchos factores para que el CPN ayude a prevenir las muertes maternas, sin mencionar que varias de las complicaciones obstétricas que ocasionan una muerte materna se dan durante el mismo parto o después de él, como la retención de placenta o de restos placentarios. De allí que Távara (2004), entre otros gineco-obstetras, enfatice la dificultad de prever complicaciones obstétricas (por lo que el enfoque de riesgo no es adecuado) e indique que el CPN no es importante para prevenir la muerte materna, si no se asegura una

atención profesional del parto que implique la capacidad para atender emergencias obstétricas: “De lo dicho hasta ahora, no queda duda que la intervención más eficaz para reducir las muertes maternas es la atención calificada del parto, que en buena cuenta significa la seguridad de prestar cuidados obstétricos de emergencia” (119). Coincidiendo en parte con esta postura, Yamin (2003) cuestiona el enfoque exclusivo en el cuidado prenatal y la asistencia profesional del parto en las políticas del MINSA para prevenir la mortalidad materna mientras no se haya invertido lo necesario para asegurar la capacidad del sistema de salud para responder a las emergencias obstétricas.

El estudio más reciente sobre la evolución de la mortalidad materna (MINSA 2013a) muestra grandes disparidades asociadas al lugar de residencia y al nivel de riqueza. La razón de muerte materna (RMM) es un indicador que mide el riesgo de morir de una mujer durante el embarazo, parto o puerperio. Para el periodo 2007-2011 se estima que la RMM fue 105,7 por cien mil nacidos vivos a nivel nacional y de 161,5 en la zona rural, siendo más elevada en los quintiles de mayor pobreza (169,3 y 188,1) y en el grupo de edad de 15 a 19 años (241,3).

Gráfico 5

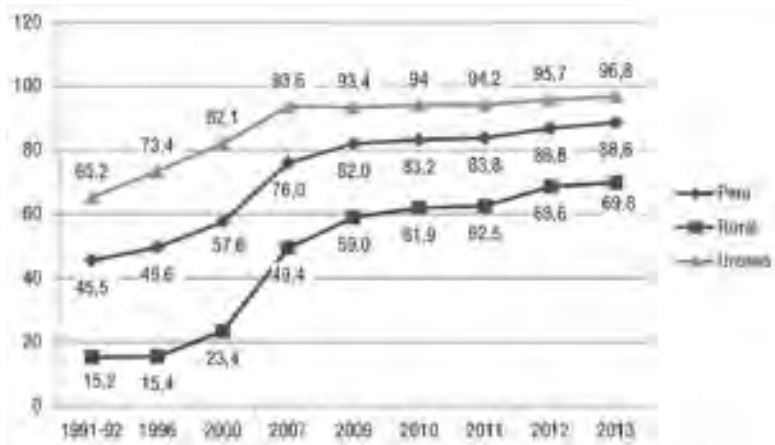
Razón de muerte materna según ámbitos y periodos (por 100 mil nacidos vivos)



MINSA 2013a.

La primera causa directa de muerte en la zona urbana y rural sigue siendo la hemorragia obstétrica, pero esto ocurre con más frecuencia en zonas rurales (56%) que en urbanas (26%), y con menores posibilidades de hacerles frente con la prontitud debida (MINSA 2013a). A diferencia de lo encontrado por Watanabe hace trece años, ahora el lugar más frecuente de ocurrencia de la muerte materna son los establecimientos de salud, principalmente hospitales o clínicas, que acumulan 45,8% del total de muertes maternas; le sigue el domicilio como segundo lugar de fallecimiento, con 28,3%. En tercer lugar están las muertes maternas en el trayecto al establecimiento de salud, las que pasaron de 3,3% en 2002-2006 a 18,2% en 2007-2011 (MINSA 2013a). Esto tendría que ver, en parte, con que ha habido un incremento notable en el porcentaje de los partos que ocurren en establecimientos de salud (parto institucional), los que en las zonas rurales representaron casi el 70% de los partos (ENDES 2013). Pero, sobre todo, esta aparente paradoja interpela la capacidad resolutive del sistema de salud para atender emergencias obstétricas y cuestiona la idea de que el incremento notable de los partos institucionales en las zonas rurales y los distritos más pobres sea realmente un *proxy* de la disminución de la mortalidad materna, como se ha venido sosteniendo (Seinfeld 2011) y justificando en las políticas de salud (Yamin 2003). De acuerdo con la OMS, la hemorragia puede acabar con la vida de una mujer sana en dos horas, tiempo que no podría exceder el traslado de una mujer a un establecimiento de salud de mayor capacidad resolutive, pero que no siempre se cumple por la organización del sistema de salud y las condiciones geográficas y de transporte en las zonas rurales más alejadas.

Gráfico 6
Porcentaje de partos institucionales según ámbito geográfico



ENDES.

Tabla 1
Porcentaje de muerte materna por lugar de fallecimiento Perú 2002-2011

Lugar de fallecimiento	2002-2006	2007-2011	2002-2011
Hospital o clínica	47,2	44,2	45,8
Centro de salud	4,3	4,4	4,4
Puesto de salud	2,1	3,7	2,9
Domicilio	42,5	11,8	28,3
Trayecto al establecimiento de salud	3,3	18,2	10,2
Durante transferencia a otro nivel	0,0	12,7	5,9
Otro	0,5	5,0	2,6

MINSA 2013a. *La mortalidad materna en el Perú 2002-2011*.

La información recabada por la Defensoría del Pueblo (2013) sobre los centros obstétricos complementa el panorama sugerido por el estudio del MINSA (2013a). Cerca del 25% de hospitales supervisados en el año 2012 a nivel nacional tiene alguna dificultad con la disponibilidad de equipos en los centros obstétricos, entre los que destaca el desfibrilador, el coche de paro equipado y la bomba de infusión. El 21,9% de los centros obstétricos visitados tiene problemas de disponibilidad de insumos, tales como la aguja epidural, el catéter venoso central y el tubo endotraqueal. Además, solo el 60,4% de los hospitales supervisados contaba con personal obstetra y el 37,4% lo consideraba insuficiente para atender la demanda del servicio (216).

El estudio del MINSA (2013a) muestra que el grupo de edad con mayor razón de mortalidad materna (RMM) es el de 15 a 19 años de edad y estima para el periodo 2002-2011 una RMM de 259,4 muertes maternas por cada cien mil nacidos vivos. Chávez y Juárez (2015) han realizado uno de los escasos estudios que ahondan en casos de mortalidad materna de adolescentes. Las autoras siguen una metodología similar a la de las autopsias verbales de Anderson y colegas (1999) y reconstruyen diez casos de muertes maternas de mujeres adolescentes de zonas rurales y urbanas reportados en Piura y Ucayali. El estudio analiza las demoras para atender las complicaciones que desencadenaron la muerte de las adolescentes y concluye que nueve de las diez muertes pudieron evitarse. Las historias de vida de las adolescentes tienen en común el impacto de la pobreza, la presencia de situaciones de violencia familiar y la falta de poder de decisión en sus asuntos privados. En este contexto, el embarazo se convierte en una condición que incrementa o genera una mayor vulnerabilidad y abandono por parte de las instituciones y redes sociales. El estigma, la vergüenza y la sanción asociados a las adolescentes embarazadas generan que las adolescentes traten de ocultar el embarazo, lo que explica el acceso tardío a los EESS. Además, se encontró poca empatía de los prestadores de salud con su situación, escaso apoyo de la familia y la escuela. Se sabe muy poco de las parejas o cómo se produjeron los embarazos, pero el contar con una pareja tampoco disminuyó la vulnerabilidad de las adolescentes embarazadas por depender el adolescente de los recursos y decisiones de su familia.

2.5. OTROS TEMAS PENDIENTES

Uno de los temas urgentes que requiere mayor investigación es el embarazo en adolescentes, particularmente en zonas amazónicas, donde se da en mayor proporción (24%). El porcentaje de madres adolescentes tanto en zonas rurales como urbanas se mantiene casi sin variación en los últimos veintitrés años; además, solo un tercio de ellas dice querer el embarazo en ese momento (ENDES 2013).

Tabla 2
Porcentaje de madres adolescentes (15-19 años) o embarazadas por primera vez por área de residencia

Ámbito	1991-1992	1996	2000	2004-2006	2007-2008	2009	2010	2011	2012	2013
Perú	11,4	13,4	13,0	12,2	13,6	13,7	13,5	12,5	13,2	13,9
Rural	24,7	25,5	21,7	21,1	20,2	22,2	19,3	19,7	21,5	20,3
Urbano	8,0	9,3	9,2	8,4	11,1	10,6	11,3	10,0	10,2	11,9

ENDES.

El estudio de Oliart (2008) en comunidades quechuas de Cusco indica pistas que requieren seguir siendo exploradas respecto de los cambios en las zonas rurales que estarían generando una mayor vulnerabilidad de las adolescentes debido al debilitamiento de acuerdos y normas comunales y a las diferencias de género en las oportunidades entre los y las adolescentes rurales. Por otra parte, los estudios del programa Nuevas Trenzas (Asensio y Trivelli 2014) refieren brechas significativas entre las expectativas de las jóvenes rurales (similares a las de sus pares urbanas) y las oportunidades de desarrollo que realmente tienen, y sería importante indagar por las implicancias de ello respecto de los patrones de maternidad y la salud reproductiva de estas. La ausencia o debilidad del Estado tanto en la implementación de iniciativas de educación sexual, como de las que tienen un enfoque integral o articulado, parece ser uno de los factores que contribuyen a esta situación (Yon 2013).

Otros temas menos abordados, que requieren profundización pero sobre los que ya existen algunas pistas importantes, son la salud mental (Theidon 2004, Velásquez 2007, Instituto Nacional de Salud Mental 2012), el suicidio de jóvenes indígenas en la selva rural (UNICEF 2012) y la violencia de género y familiar (Güezmes *et al.* 2002, Ames 2013 y 2015). Los estudios citados tienen en común un abordaje del entorno social y cultural que cuestiona enfoques que tienden fácilmente a patologizar o medicalizar el sufrimiento y la violencia. Así mismo, se necesita estudiar el impacto en la salud y en el bienestar de las migraciones laborales en diferentes grupos de la población rural, que incluye el tema de la explotación laboral de adolescentes, sobre el que hay escasos estudios (Mujica *et al.* 2014).

III. RELACIÓN ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD RURAL EN EL ÁMBITO DE LA SALUD

“Estos últimos años es obligatorio dar a luz en el hospital y el control también ya es obligatorio, es muy obligatorio y más aún ahora si estás en Juntos, es peor ya, si te faltas, tres meses no te da, entonces, con todo eso, obligadas vamos, obligadas vamos”.
(Testimonio de Erasma, Ayacucho. En Velarde 2007: 79)

Durante los últimos veinticinco años, los servicios de salud estatales se han expandido significativamente en los ámbitos rurales, lo que se ve reflejado en los incrementos en las coberturas de servicios de salud infantil y materna que ya hemos revisado en la sección anterior.

Esta sección se propone abordar dos aspectos críticos que surgen de diversos estudios sobre salud rural: la cobertura y calidad de los servicios de salud y las relaciones sociales entre proveedores y usuarios en un contexto de pluralismo médico y jerarquización cultural de lo indígena y rural. Con estos alcances, buscamos aproximarnos a responder a la pregunta sobre si las políticas de salud han permitido una redistribución de recursos y un mayor reconocimiento ciudadano de las poblaciones rurales en el terreno de la salud.

3.1. ¿COBERTURA CON CALIDAD?

Si bien la preocupación por la ampliación de la cobertura de los servicios de salud estatales en las zonas rurales ha existido desde inicios del siglo XX, los esfuerzos fueron bastante parciales y limitados por lo incipiente del proceso de formación del sistema de salud pública y, más recientemente, por las crisis económicas que favorecieron el deterioro del sistema de salud pública, incluido lo sucedido durante los gobiernos de Belaúnde y el primero de Alan García.

El estudio de Ewig (2012) ha reconstruido los cambios que se dieron en el sistema de salud oficial como parte de las reformas de salud implementadas en las décadas de 1990 y 2000, que tuvieron una orientación neoliberal e incluyeron el cobro de tarifas, la comprobación de medios económicos, la focalización y la descentralización administrativa. A partir de estas reformas y con personal contratado en regímenes laborales no estables o de administración compartida

con la comunidad (CLAS), se implementaron programas como “Salud Básica para Todos”, que expandieron la atención primaria de la salud en zonas rurales. Al analizar su impacto desde un enfoque interseccional (que cruza las desigualdades de género, raza y clase social), la autora encuentra que las reformas neoliberales permitieron que continuaran viejas formas de discriminación de las mujeres pobres y poblaciones indígenas bajo la nueva consigna de que todos deben pagar sus propios gastos. Estas políticas de salud dejaron como legado a las siguientes un enfoque orientado al mercado en las políticas del sector, en que se mantiene la preeminencia de la eficiencia por encima del bienestar de la población (202).

La investigación de Anderson (2001) sobre calidad de atención contribuyó a cuestionar el modo en que se venía entendiendo la calidad por parte de los prestadores de salud en las zonas rurales, los que participaron de las iniciativas del MINSA y la cooperación internacional para expandir y mejorar los servicios del salud materno-infantil en zonas rurales durante los años 90. La autora reconstruye los modelos de calidad de atención tanto de proveedores como de usuarias en ámbitos rurales de Áncash, Puno y La Libertad, y destaca la centralidad del componente eficacia para las usuarias, mientras que para los proveedores se da por sentada la eficacia siempre que las usuarias “cumplan” con lo que se espera que realicen. Entre esto último está la adherencia de las usuarias a los tratamientos e indicaciones, pero también la expectativa de que sigan el sistema de referencias y contrarreferencias de los establecimientos de salud, lo que no concuerda con la práctica y expectativas de la población. De modo semejante a lo que relata Pérez (1999) respecto de los pobladores de Cajamarca, las usuarias esperan una mayor capacidad resolutoria del primer nivel de atención (puestos de salud), que es usualmente el más accesible geográfica y económicamente en ámbitos rurales. El buen trato, que en el caso de los proveedores fue el componente central en su modelo de calidad, acorde con la reforma de salud de fines de los noventa que enfatizaba “calidad con calidez”, también se definió con lógicas distintas. Mientras para las usuarias “buen trato” implicaba aspectos más profundos, como relaciones de mayor equidad, para los proveedores se trataba de aspectos como llamarlas por su nombre y ser amables con ellas. Otro aporte del estudio de Anderson es mostrar la diversidad de fuentes de información, experiencias y referencias que tienen las mujeres rurales respecto de la calidad de los servicios públicos, lo que da cuenta del dinamismo de las comunidades rurales y de cómo sus interacciones con instituciones y espacios urbanos influyen en sus expectativas con relación a la calidad de los servicios de salud.

En la expansión del sistema estatal de salud, las políticas para enfrentar la mortalidad materna fueron una prioridad en el periodo 1990-2000 debido a sus alarmantes índices, que estaban dentro de los más altos de la región. Se buscaba ampliar la oferta de servicios y disminuir los desencuentros con las mujeres rurales para que ellas hicieran uso de los mismos, ya que los mayores indicadores de mortalidad materna se encontraban (y aún se encuentran) en esta población y entre las mujeres urbanas con menores ingresos. Según Yamin (2003), el Banco Mundial, USAID y el BID financiaron más del 50% de presupuesto del MINSA para mejorar y ampliar los servicios de salud materna. Lanata *et al.* (2002) sistematizaron uno de los componentes del “Proyecto 2000 - Mejorando la Calidad de la Atención de Salud en el Perú” (1995-2002), que realizó el MINSA con el apoyo de USAID. Se trata del Programa de Capacitación Materno Infantil (PCMI) que apoyó al MINSA en la capacitación de su personal a fin de mejorar la calidad y eficiencia de la organización y prestación de servicios de salud materna y perinatal. El programa, conducido por la Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ESAN), puso el foco en generar cambios en la cultura organizacional del sector, además de estimular el análisis de la realidad del servicio mediante la problematización y el trabajo en equipo. En el estudio se observan las resistencias de los diversos actores y estamentos que conforman el personal de salud, lo que hizo que este proceso fuera liderado por el personal que ocupaba posiciones de menor poder y prestigio. El elemento unificador que permitió logros al programa fue la acreditación del establecimiento de salud y el sentido de competencia frente a otros establecimientos. Cabe preguntarse por la sostenibilidad de estos procesos y las limitaciones de buscar cambios en el personal de salud apelando principalmente a un enfoque gerencial y a la cultura organizacional. Las resistencias observadas en el referido estudio aluden a otros problemas de fondo que dividen al sector e influyen en sus motivaciones de mejorar los servicios, tales como las jerarquías profesionales y las distintas formas de contratación y condiciones laborales, como las que separan a estables y contratados.

Estudios posteriores también dan cuenta de los efectos de los diferentes regímenes laborales de los trabajadores de salud estatales en la calidad de atención y la organización del trabajo en los establecimientos de salud (Reyes 2008). El estudio de Pardo *et al.* (2011), auspiciado por el MINSA, muestra desigualdades marcadas en las remuneraciones percibidas tanto entre profesionales de salud del MINSA y de EsSalud (seguridad social), como entre los propios trabajadores del MINSA que desempeñan las mismas

funciones. Así, en el 2009, un personal nombrado del MINSA (estable y con plenos derechos laborales) del primer nivel remunerativo percibía en promedio dos veces más que un personal contratado (contrato por administración de servicios-CAS). Los autores notan con preocupación que el personal contratado por medio de CLAS percibe los montos salariales más bajos, incluso se registraron salarios por debajo del sueldo mínimo vital en el caso de profesionales de la salud. Ello contribuye a desalentar una modalidad de administración de la salud con una mayor participación comunitaria, la que requiere, incluso, una mayor capacitación por parte del personal de salud para hacerse cargo de un CLAS. El estudio realizado por Chávez, Yon y Cárdenas (2015) evidencia que la continua rotación de los enfermeros técnicos egresados del Programa de Formación de la organización indígena AIDESEP afecta negativamente los logros alcanzados por estos en la implementación de la salud intercultural en puestos de salud de comunidades indígenas en zonas rurales de Amazonas.

3.2. ASEGURAMIENTO EN SALUD

Las políticas de aseguramiento público que se iniciaron a fines de los noventa con el Seguro Escolar Gratuito (1997) y el Seguro Materno-Infantil (1998) ofrecen, además de un acceso equitativo a los servicios de salud, constituirse en una reforma del sistema sanitario que le permita una mayor eficiencia y cumplir con estándares de calidad. A su vez, el Seguro Integral de Salud (SIS) es parte de una oferta históricamente segmentada en salud; se trata de un seguro diseñado para la población pobre y el único al que puede acceder la mayoría de la población rural. Por todo ello, el aseguramiento público ha merecido diversos esfuerzos de investigación, análisis y formulación de propuestas, especialmente impulsados por Foro Salud. Francke, Arroyo y Guzmán (2006), que son parte de esta organización de la sociedad civil, ofrecen un acercamiento general a la situación del aseguramiento en salud en el país y proponen un modelo único, universal e integral que termine con la segmentación, asegure una mayor calidad de atención y cubra todo el ciclo de vida, con un fuerte componente preventivo y promocional y no solo curativo y recuperativo. Lamentablemente, estas propuestas no han sido tomadas en cuenta.

El SIS, desde sus inicios en el 2001 y luego como parte de la política de Aseguramiento Universal en Salud (2009), ha ampliado progresivamente la afiliación en zonas rurales, a tal punto que la población rural tiene actualmente la tasa más alta de aseguramiento, que alcanza el 70,7% (ENAH0 2014).

Tabla 3
Población por área de residencia y condición de aseguramiento

Seguro	Perú	Área Urbana	Área Rural
Únicamente Seguro Integral de Salud (SIS)	36,6	24,6	70,7
Únicamente EsSalud	25,7	32,4	6,3
Otros seguros	7,4	9,8	0,5
Sin seguro	30,6	33,3	22,5

ENAH0 - Marzo 2014.

Varios estudios han mostrado, en diversos momentos, problemas de financiamiento del SIS (Lenz y Alvarado 2006, Petrerá y Seinfeld 2007), lo que tiene consecuencias para las coberturas y otros beneficios que pueda proporcionar este seguro. Según el estudio del MINSA y el CIES (2008) sobre cuentas nacionales de salud, se evidenció que los hogares fueron la principal fuente de financiamiento de los servicios de salud en el país en el periodo estudiado de 1995-2005: cubrieron el 34% del gasto en salud en 2005, mientras el Tesoro Público financió el 31%.

El Observatorio del CIES (2012) reportó que durante el período 2007-2011 disminuyó el porcentaje de afiliados pobres al SIS que recibían la totalidad de medicamentos prescritos de manera gratuita (como les correspondía), sobre todo en la atención hospitalaria. En el primer nivel de atención, en el ámbito rural, este porcentaje disminuyó de 91,3% a 87,2% y en los hospitales de 70,8 a 49,5%. Esto se debería principalmente a la disminución del monto presupuestal por afiliado al SIS de 64 a 47 nuevos soles, pese que los beneficios del SIS se han venido ampliando. El panorama para el año 2016 es desalentador, pues la Ley de Presupuesto 2016 reduce los recursos asignados al SIS para gastos operativos y no se han previsto las contingencias que puede generar el fenómeno del Niño al impactar en el perfil epidemiológico del país en las zonas más afectadas⁹.

9 Informe de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza sobre financiamiento SIS 2016 en Proyecto de Presupuesto. Fecha de consulta: 5/08/2015: <http://www.forosalud.org.pe/documentos.html>.

Otros autores han evaluado los efectos del SIS en atenciones específicas. Jaramillo y Parodi (2005), por ejemplo, encuentran un efecto de mayor cobertura en las atenciones de partos, pero que no llega a los quintiles de más bajos ingresos. Así mismo, se ha analizado el efecto del SIS en una menor desigualdad en el acceso a los establecimientos de salud (EESS). Beteta y Del Pozo (2013), haciendo uso de la ENAHO, muestran que el acceso a EESS se incrementó entre el 2005 y 2012 (en zonas urbanas y rurales, pero en mayor medida en estas últimas), pasando de 26% a 31% a nivel nacional. Se afirma que el SIS tiene un potencial igualador, en tanto para los años 2005 y 2012 la tenencia de este seguro tuvo un mayor efecto en el acceso a los EESS que el nivel de ingresos, lo que aumentó la probabilidad de acceder a estos en 27% para el 2005 y 12% para el 2012 (50).

Si bien el SIS puede haber incrementado el acceso a los establecimientos de salud, esto no ha garantizado que los afiliados reciban una atención de calidad. Los informes de la Defensoría del Pueblo sobre el funcionamiento del SIS (2007) y el AUS (2011 y 2013), que involucran a la población rural, evidencian problemas estructurales y de gestión en el sistema sanitario peruano que afectan seriamente la calidad de atención de los EESS donde se implementan estos mecanismos de aseguramiento en salud. El informe defensorial publicado en el 2007 presenta los resultados de la supervisión realizada en 2004 y 2006 en puestos, centros y hospitales de Cajamarca, Huancavelica, Huánuco y Puno. En la visita se constató que personas categorizadas por el SIS como pobres fueron requeridas para el pago de medicamentos, insumos y costos de viaje para ser referidas, entre otros, lo que merma el impacto del SIS para disminuir las barreras económicas. Un 10% no pudo acceder a los establecimientos de salud, pese a ser beneficiario del SIS, por tener dificultades para transportarse (Defensoría del Pueblo 2007: 278). En los establecimientos de salud y servicios en el primer nivel de atención, el 80% manifestó que tuvo que ir más de una vez al establecimiento de salud por encontrarse este cerrado en días laborables. En el segundo y tercer nivel de atención, el 67% indicó que tuvo que regresar por falta de disponibilidad de los servicios de salud requeridos (admisión, tópico, farmacia, laboratorio, consultorio de medicina, obstetricia, la oficina del SIS) (*op. cit.*: 275). También hubo serios problemas de gestión en los recursos por los que no fueron ejecutados más de dieciocho millones de soles de los recursos asignados en los años 2005 y 2006 a diferentes establecimientos de salud (*op. cit.*: 271).

En el 2012 se visitaron los hospitales de diversos lugares del país, pues es allí a donde se derivan los casos de mayor complejidad de los afiliados al AUS, incluidos los asegurados de los ámbitos rurales del SIS y EsSalud. Es alarmante la carencia de equipos, medicamentos y otros insumos, así como de personal para atender situaciones de gravedad y emergencias, especialmente en los hospitales que dependen de los gobiernos regionales, donde las carencias fueron mayores. En el 52,3% de los servicios de emergencia visitados se consideró que no se contaba con el equipamiento suficiente para atender las emergencias. El 22% de los hospitales supervisados, en su mayoría los dependientes de los gobiernos regionales, carece de algún medicamento del coche paro-cardiorespiratorio. El 47,7% de los servicios de emergencia no contaba con médicos especialistas en medicina interna; el 30,2% con ginecólogos; y el 38,3% con anestesiólogos (Defensoría del Pueblo 2012: 215).

3.3. ¿REDISTRIBUCIÓN PRECARIA SIN RECONOCIMIENTO?

Pese a las sostenidas tasas de crecimiento económico que ha tenido el Perú en la última década, el porcentaje del PBI que se invierte en salud (5,5% en el año 2014) está dentro de los más bajos en América Latina¹⁰. Así mismo, el incremento de las coberturas de las políticas de salud no ha sido suficiente para disminuir las inequidades en salud entre zonas urbanas y rurales (ver sección 2 de esta ponencia). Ello llama la atención sobre lo insuficiente que ha sido el crecimiento económico y las formas de redistribución que se estarían implementando hasta el momento para mejorar la salud de las poblaciones rurales.

Valdivia y Díaz (2007) analizan la insuficiente contribución de los programas públicos a la reducción o eliminación de las desigualdades en el campo de la salud materno-infantil, donde, como hemos visto en la segunda sección de esta ponencia, se aumentó la cobertura, pero se mantienen grandes brechas entre ámbitos urbanos y rurales, niveles socioeconómicos y grupos étnicos. Además, los autores resaltan la dificultad de evaluar los impactos de estos programas por no haber contemplado formas de evaluación adecuadas. Proponen mejorar el sistema de monitoreo y la evaluación de políticas y programas relacionados con la salud (dentro y fuera del sector), para lo cual

10

Base de datos de cuentas nacionales de salud de la OMS.

sustentan la importancia de invertir en estudios experimentales. En tanto la salud materno-infantil no depende solo de lo que pueda hacer el sector salud, sino de lo que ocurre fuera de este, recomiendan que se indague más sobre el papel de las relaciones familiares y las redes sociales en la inversión que realizan los hogares a favor de la salud de sus miembros. Para ello recomiendan incorporar en las encuestas (ENDES y ENAHO) factores como la distribución del poder de negociación entre los miembros de la familia, las redes de apoyo familiar y los mecanismos de transmisión de concepciones y patrones culturales sobre el estado de salud de la madre y el niño que se relacionan con los sistemas de salud (593). Se requiere identificar qué aspectos de estos factores pueden estudiarse cuantitativamente y entablar un diálogo con los hallazgos de la investigación cualitativa local que ya ha abordado el papel del entorno familiar y social en las muertes maternas (Anderson *et al.* 1999, Chávez y Juárez 2015), entre otros aspectos que se sugieren.

El estudio de Alcázar (2015) respecto de la disminución de la desnutrición crónica infantil (DCI) en el Perú sugiere que la mejora en la situación económica de las familias habría tenido un rol más importante en este descenso que el Programa articulado nutricional (PAN) en las zonas rurales. A la vez, evidencia que ello ha sido insuficiente para disminuir las desigualdades que siguen dividiendo zonas urbanas y rurales respecto de la DCI. Alcázar presentó un interesante estudio en el curso internacional “Nutrición temprana, salud y desarrollo integral. Evidencias para la implementación de políticas y programas” (21-22 de abril de 2015), que vale la pena citar, aunque a la fecha de cierre de esta ponencia no estaba disponible su publicación¹¹. La economista analiza los factores asociados a la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Perú en el periodo 2007-2013 en que se produjo un descenso más acelerado que en años anteriores. Alcázar, adaptando el modelo de los determinantes de la DCI, ofrece un análisis econométrico de los diferentes actores y sus intervenciones. Producto de ello, indica que los factores asociados al PAN tienen un impacto mayor en zonas urbanas, mientras que en áreas rurales se trata del nivel de ingresos de los hogares. Es decir, el descenso de la DCI en los ámbitos rurales dependería más de la economía de las propias familias que de las acciones del PAN (CRED, suplementos de hierro,

11 Alcázar, Lorena (2015). “Factores asociados a la disminución de la desnutrición crónica infantil en el Perú”. Fecha de consulta: 5/06/2015: ftp://ftp2.minsa.gob.pe/descargas/alimentos/curso_nutricion/ALCAZAR.

vacunación, agua segura y disposición sanitaria adecuada). Además de las limitaciones del PAN para operar como un programa intersectorial eficaz en zonas rurales, hay una insuficiente inversión en salud, que dificulta cubrir las deficiencias en equipamiento y recursos humanos ilustrada ampliamente en los ya citados informes defensoriales sobre el SIS y el AUS.

La redistribución precaria lograda mediante la expansión de la cobertura del sistema de salud público y su sistema de aseguramiento en ámbitos rurales ha ocurrido en un contexto de pluralismo médico y jerarquización cultural. La población rural hace uso selectivo de diversas medicinas según el tipo de mal que les aqueja, tanto en zonas andinas (Pérez 1999, Anderson *et al.* 1999, Dierna *et al.* 1999, Anderson 2001, Yon 2000, Velarde 2007, MINSA 2010b) como amazónicas (Cárdenas 1989, Dierna *et al.* 1999, Bant y Motta 2001, MINSA 2003, 2006b y 2006c). Así, por ejemplo, en comunidades quechuas de Vilcashuamán se distinguen enfermedades de los niños por las cuales las familias van al establecimiento de salud, como la bronconeumonía, y otras, como el susto, por las que no acuden a un proveedor de salud porque saben que este no conoce y no puede curar estos males (Del Pino *et al.* 2012: 93). Además, los estudios arriba citados, todos ellos de corte cualitativo, evidencian una extendida vigencia de la medicina indígena andina y amazónica (en sus diferentes vertientes y expresiones) como parte del conocimiento disseminado entre las familias, así como de un saber más especializado por parte de chamanes, parteras u otros sabios o terapeutas indígenas. AIDESEP registró 153 especialistas indígenas en 71 comunidades awajún de Bagua y Condorcanqui, de los cuales más del 60% eran mujeres que en su mayoría se identificaron como parteras (Cárdenas y Pesantes 2011).

La interculturalidad en salud no se da usualmente en los servicios de salud, aunque existen normativas favorables al respecto¹². En el marco de una relación desigual, la biomedicina es hegemónicamente reconocida y respaldada institucionalmente como la única forma de conocimiento autorizado sobre la salud que se imparte en las universidades. Mientras tanto, las medicinas

12 Es el caso de la Norma Técnica de Transversalización de los Enfoques de Derechos Humanos, Equidad de Género e Interculturalidad en Salud” (NTS N° 047-MINSA/DGPS-V-01), el Documento Técnico Diálogo Intercultural en Salud (R. M. N° 611-2014-MINSA), y la Norma Técnica para la Atención del Parto Vertical con Adecuación Intercultural (NTS N° 033-MINSA).

indígenas han sido reducidas a “creencias” o “barreras culturales”, es decir, ideas erradas sobre lo que es verdad desde el paradigma del conocimiento científico. Salvo excepciones (Chávez *et al.* 2015), se evidencia que estas otras medicinas y sus especialistas no son comprendidos y reconocidos en los establecimientos de salud. En un estudio cualitativo sobre el parto, realizado por Dierna *et al.* (1999), pese a que algunos proveedores dijeron entender la importancia de las parteras para las mujeres rurales, y a que incluso conocen algunas plantas o rituales locales, indicaron que estos son fruto de la ignorancia y que esperaban que cambien luego de las charlas y otras actividades extramurales. En otras situaciones, el personal de salud asume lo que Anderson (2001), en su estudio sobre calidad de atención en comunidades rurales, llama un “pacto de no agresión”: no se hace el esfuerzo por dialogar o entender, sino se evita tratar temas donde pueda haber desencuentros o confrontaciones con las usuarias, para asegurar que sigan acudiendo a los servicios y cumplan con el tratamiento que les indican. De otra parte, Velarde (2007) muestra como la partería en el sur de Ayacucho se tiene que ejercer de manera oculta en un contexto de conflicto e incluso de persecución y amenaza por parte del sistema de salud oficial.

En este contexto de relaciones de poder desiguales y de falta de reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres rurales y pobres, se implementaron con impunidad las campañas de esterilización forzosa que violaron los derechos de miles de mujeres y fueron parte de la política de planificación familiar (1996-2000) del gobierno de Fujimori. Estas campañas han sido objeto de diversos estudios y análisis desde los enfoques de derechos humanos y de género, que han cumplido la doble misión de investigar y denunciar lo sucedido (CLADEM 1999, Tamayo 1999 y 2014, Defensoría del Pueblo 1998 y 1999, Reyes 2002, Ballón 2014). Por su parte, Ewig (2012) incluye el análisis de la política de planificación familiar de Fujimori (1996-2000) y el papel de las organizaciones feministas en el marco de un estudio más amplio sobre los efectos de las reformas neoliberales de los noventa en la salud y derechos de las mujeres. La autora muestra como género, raza y clase se intersecan para continuar excluyendo a las mujeres pobres, rurales e indígenas de la participación del diseño de las reformas, para solo incluirlas como objeto de estas y sin respetar sus más elementales derechos.

Pero no solo las investigaciones que tuvieron por objeto investigar formas de violación de derechos de las mujeres en los servicios de salud dan cuenta de imposiciones o condicionamientos. Diversos estudios sobre problemáticas es-

pecíficas de la salud rural dan múltiples ejemplos de ello, además de maltrato verbal y expresiones de racismo y discriminación étnica. Así, el estudio de Pérez (1999) en Cajamarca para indagar por la baja cobertura de los establecimientos de salud evidencia la imposición de servicios de salud no solicitados por la población rural como una práctica común para asegurar que accedan a la vacunación, el CPN u otros servicios que les permitan cubrir sus metas. Yon (2000), en su estudio sobre preferencias reproductivas y de anticoncepción en zonas rurales andinas, encuentra diversos casos de imposición de la ligadura de trompas y otros métodos anticonceptivos, como la T de cobre o la inyección. La relación impositiva y de maltrato del proveedor/a hace que las mujeres desconfíen de sus intenciones (“parece que nos obligan porque el gobierno nos quiere matar”) e incluso, de su competencia técnica. En este caso, es muy pertinente citar a Ginsberg y Rapp (1995) respecto de que si bien las mujeres rurales pueden estar de acuerdo con las opciones que les presentan nuevos recursos (en este caso, ciertos métodos anticonceptivos), no están dispuestas a aceptar los sistemas de control en que están insertos, y menos aún a que violenten su voluntad, así como al maltrato verbal que se testimonia: “¡Qué cosa! Tú como una chancha vas a traer hijos, entonces cuando te pongas fea, tu esposo te va a dejar’. Así ya pues que me dijo, así como chanchito vivirá pues”. (Mujer de Acosvinchos, Ayacucho, relatando su diálogo con una proveedora de la posta de salud. En Yon 2000: 190).

Del Pino *et al.* (2012) también refieren una desconfianza por razones similares a las Chispitas o suplementos con multimicronutrientes que son parte de las políticas públicas peruanas para enfrentar la desnutrición infantil y la anemia desde 2009. En su etnografía sobre desnutrición en comunidades de Vilcashuamán, muestran que el bajo consumo de Chispitas se relaciona con una desconfianza de la población hacia las instituciones del Estado, que cobra sentido en su memoria histórica y experiencia. Hombres y mujeres dijeron que se recogían los multimicronutrientes para no perder el bono del programa JUNTOS, pero que no se los daban sus hijos por desconfiar de su contenido y de las intenciones con la que se les daba este producto a sus hijos (159). En otro estudio también realizado en comunidades rurales de Ayacucho, las madres indicaron que desconfiaban de estos suplementos por no ser un alimento natural, lo que podía traer consecuencias en el desarrollo cognitivo de sus hijos. Muchas de ellas dijeron que les dan las Chispitas a sus niños debido a que los servicios de salud les exigen que traigan los sobres vacíos y les gritan si no cumplen. Este tipo de trato hace que varias de las mujeres no quieran ir a recoger los suplementos por temor a ser maltratadas por el personal del EESS (Portugal *et al.* 2016: 73).

Del Pino *et al.* (2012) encuentran una “pedagogía del miedo” para atribuir a las madres la responsabilidad de la desnutrición de sus hijos y de la baja calidad en el acceso a los servicios de salud. Asimismo, los autores señalan encontrar como práctica institucionalizada una ideología de racialización que organiza las relaciones fuertemente jerarquizadas entre proveedores y la población rural. Ello se vería expresado, por ejemplo, en la poca disposición a informar a los pacientes sobre procedimientos y exámenes bajo la idea de que “les entra por un oído y les sale por el otro”. Al respecto los autores dicen: “No se trata solo de la subestimación del tipo de conocimiento y de las capacidades aprehensivas, sino de un menosprecio que tiene fundamento en una ideología racializada y de discriminación frente a lo que representan las poblaciones del campo” (114-115).

De otra parte, Valdivia (2012) indica haber obtenido resultados ambiguos respecto de la existencia de discriminación racial en servicios de salud de una microrred del Valle del Mantaro donde realiza su estudio. Se encuentran problemas en la calidad de los servicios que afectan por igual a todas las personas que acuden a los establecimientos de la microrred de salud, es decir tanto a las que tenían una apariencia más indígena (de origen rural, con bajo nivel educativo, campesinas y quechuahablantes) y a los que no. La lectura de Valdivia, que usó la técnica del paciente simulado, contrasta con la que hizo la población de origen rural, para la que serían mucho más frecuentes la discriminación y el maltrato, especialmente cuando se trata de los hospitales. Las formas de maltrato identificadas por la población son trabas y demoras en la atención, falta de comunicación adecuada a los pacientes usuarios del servicio, impaciencia del personal, sobre todo con personas del campo, con quienes tienen dificultades para comunicarse (por lo que les acaban gritando) y el hecho de que los profesionales los traten de mala gana (97). De allí que el autor considere que sería pertinente analizar además de formas de “discriminación directa”, como la estudiada, la discriminación institucional y exclusión social (discriminación estructural), en tanto sus evidencias indican que las situaciones interpretadas como maltrato o discriminación afectan no solo a la población de origen rural o indígena, sino a todos los que acuden a estos EESS públicos.

Con el programa de transferencias condicionadas JUNTOS, se inaugura una nueva forma de relación de las mujeres rurales con el Estado. Esta vez, no son obligadas con engaños o maltratos, o discursos atemorizantes, sino son compensadas por acudir a los servicios de CPN y CRED y enviar puntualmente a sus hijos a la escuela. Así, se inaugura un contrato entre Estado y mujeres

rurales y “nuevas economías morales” de obligaciones con los servicios de salud (Correa 2014). Varios estudios han abordado la forma de implementación y los efectos de este programa. Dado el fuerte interés en que JUNTOS contribuya a mejorar el “capital social” de las familias pobres, se han realizado varios estudios que han buscado medir sus efectos positivos en alimentación balanceada y nutrición, pero no se han obtenido resultados concluyentes al respecto, pues si bien ha habido mejoras en los indicadores de interés, estas también se aprecian en las poblaciones control que no son beneficiarias de este programa (Díaz *et al.* 2009, Sánchez y Jaramillo 2012, Escobal y Benites 2012). Respecto de sus efectos en el acceso a los servicios de salud, se ha observado que si bien hay incrementos en coberturas, no se ha avanzado en un enfoque de derechos ni en mejorar la calidad de los servicios (Yon y Zárate 2010). Por el contrario, se evidencia que se ha instalado una serie de obligaciones incluso respecto de actividades que no son parte formal del programa (por ejemplo, acudir a charlas). Asimismo, se registran experiencias de discriminación y desempoderamiento que ocurren en los EESS, como quejas por exigencia de uso de métodos anti-conceptivos entre las mujeres indígenas y rurales que son beneficiarias (Correa 2014). Esta forma de relación con las usuarias y la ausencia de mejoras en los servicios de salud, generan dudas sobre la sostenibilidad de los posibles impactos de JUNTOS respecto del uso de los servicios de salud (*op. cit.*).

De otra parte, se han hecho algunos esfuerzos para la incorporación del enfoque intercultural en los servicios de atención del parto e incluso se logró aprobar una norma técnica al respecto (MINSA 2005), lo que habría sido alentado por sus potenciales efectos en incrementar el parto institucional o en los establecimientos de salud. Algunas de estas experiencias, juzgadas como exitosas, han sido sistematizadas (MINSA 2007, Calandria *et al.* 2009). A la vez, los informes de la Defensoría del Pueblo (2008a y 2015) sobre la implementación de la interculturalidad en salud en EESS de los PPII amazónicos, muchos de ellos ubicados en ámbitos rurales, ofrecen resultados nada alentadores. Así, en la última supervisión, 16 de los 47 EESS visitados contaban con el servicio de parto vertical y de ellos solo siete habían realizado un parto vertical en el último año (Defensoría 2015: 128). El estudio de Niño de Guzmán (2007) en Cajamarca también muestra el poco uso de servicios de atención del parto con adecuación intercultural, lo que parece deberse a que las mujeres mantienen temores y desconfianzas frente al personal de salud, mientras que uno de los pocos aspectos valorados es que se permite la presencia del esposo y familiares.

El tema fondo, como sugiere Niño de Guzmán, es que el modo en que los servicios han incorporado el parto vertical parece responder más a una necesidad institucional del sector salud que a un diálogo con las necesidades y perspectivas de las mujeres rurales e indígenas. En tanto que los acuerdos internacionales se aproximan a una visión de la interculturalidad que revaloriza la medicina indígena (OPS 2006), su implementación en el Perú se ubicaría más bien –con excepciones– en lo que se ha denominado una interculturalidad funcional al sistema. Esta, incluso, no ha logrado apoyo en sus aspectos más básicos, como capacitar al personal de salud en la atención del parto vertical. En el informe de supervisión defensorial de 2008, el 38% de los EESS rurales visitados no contaban con personal capacitado para ello. Más difícil aún es que se cuestionen las relaciones de poder que limitan un diálogo más equitativo entre el sistema de salud oficial y los sistemas indígenas de salud. Si bien en algunos EESS ha habido una adecuación de la infraestructura y algunas prácticas para la atención del parto según preferencias de las mujeres rurales o indígenas, la relación social con ellas y las parteras u otros especialistas indígenas no ha variado significativamente, como se evidencia también en informes de la Defensoría (2008 y 2015). Por ejemplo, se ha incorporado el conocimiento de las parteras en la atención del parto de los EESS, pero sin su presencia. Incluso algunas parteras han sido atemorizadas hasta el punto de tener que ocultarse y negar su condición de tales para no ser acusadas de una posible muerte materna (Velarde 2007).

No podemos dejar de considerar los mecanismos institucionales que permiten que se sigan reproduciendo las desigualdades sociales de género, clase y etnia en los EESS rurales, a los que Ewig (2012) y Del Pino *et al.* (2012) refieren. Los estudios que involucran a los proveedores de salud, sus rutinas y experiencias en zonas rurales, dan algunas pistas sobre ello. Reyes (2007) hace uso del concepto de cultura como praxis y da cuenta de las pequeñas rutinas del personal de salud de una microrred de la Costa Norte. Estas rutinas son fuente de poder sobre los/as usuarios/as y revelan el pensamiento institucional del sector, sus normas, expectativas y valores morales sobre el comportamiento, el riesgo y la responsabilidad de los usuarios/as respecto a sus problemas de salud. En este marco, la población es considerada menor de edad y las concepciones locales de salud no son tomadas en cuenta por considerar que el conocimiento biomédico es el único legítimo y autorizado. El estudio también muestra que si bien varios de los proveedores de salud son conscientes de las causas sociales y económicas de los problemas de salud

en su ámbito de trabajo, el marco institucional del sector salud impone un discurso y pautas de actuación que terminan distanciándolos de este contexto que favorece la desnutrición y otros problemas de salud. A la vez, Reyes muestra valiosas experiencias que podrían alimentar las políticas integradas o intersectoriales en salud, en las que los prestadores de salud actúan como agentes de desarrollo cuando se logran distanciar de una visión sectorializada de las acciones sanitarias que alimentan un fatalismo frente a lo que pueden realmente hacer (259). La autora también nos adentra en la heterogeneidad y líneas de división internas en el personal de salud que afectan directamente su labor y su relación con la comunidad, y señala que los diferentes regímenes laborales (estable o contratado) son un aspecto crucial de conflictos internos.

En esta misma línea, pero en el frente de la formación universitaria de los médicos, contribuyen los estudios sobre *serumistas*¹³ (Motta y Frisancho 1992, Reyes y Valdivia 2010, Reyes 2011), que evidencian las grandes brechas entre la formación universitaria y las capacidades que se requieren en el trabajo en salud en zonas rurales del país. Se muestra que los médicos no están preparados para realizar las funciones que se les demanda en las postas de salud rurales (por ejemplo, atención primaria o gerencia de los puestos de salud) ni para comprender la medicina indígena que practican sus pacientes, en tanto “no están entrenados para ser intérpretes reflexivos de sistemas de significados de los cuales desconfían” (Reyes 2011: 69). A esto se suma la falta de condiciones mínimas para realizar su trabajo (implementos, medicinas, medios de comunicación, etc.). Todo ello termina convirtiendo las zonas rurales en zonas de expulsión y desmotivación de los profesionales de la salud, por lo que algunas plazas laborales no pueden ser cubiertas aunque estén presupuestadas en comunidades rurales indígenas de la Amazonía (Defensoría 2015). La reforma de salud contempla mejoras en infraestructura e incentivos no monetarios al personal de salud que labore en zonas alejadas, aunque no desarrolla ninguna línea sobre salud intercultural, salud rural o de los PPII. En todo caso, se encuentra pendiente la implementación de la política sectorial de salud intercultural, que fue sometida a la consulta previa con organizaciones indígenas, pero mientras

13 El Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (SERUMS) es un programa de dirigido a desarrollar actividades preventivo-promocionales en centros y puestos de salud en las zonas rurales y urbano-marginales del país. El SERUMS es requisito indispensable para ingresar a laborar en establecimientos del sector público y a los programas de segunda especialización a nivel nacional.

no tenga presupuesto, los cambios continuarán esperando, como ha sucedido con la Estrategia Sanitaria de los PPII vigente desde el año 2004.

De este modo, los estudios muestran que ha habido una expansión de la cobertura de los servicios de salud públicos en las zonas rurales, pero no se habrían modificado sustancialmente los términos de la relación entre el Estado y los pobladores rurales. En teoría, el aseguramiento universal en salud (AUS) es uno de los instrumentos para la redistribución, como la política sectorial en salud intercultural (que fue sometida a consulta previa) lo es para el reconocimiento de la diversidad cultural del país. Sin embargo, el AUS ofrece una inclusión muy precaria que no ha logrado cerrar las brechas en indicadores de salud como los de desnutrición crónica infantil y la mortalidad materna, y que aún no garantiza calidad de atención, tal como habían advertido los miembros de Foro Salud. Al cierre de esta ponencia, la política de salud intercultural aún no se había implementado. Esta fue aprobada por el Consejo de Ministros luego de una acción de amparo presentada por las organizaciones indígenas y la Defensoría del Pueblo luego de dieciocho meses de haber culminado la consulta previa de la misma. La expansión de la biomedicina y sus instituciones no es suficiente para traer salud (y desarrollo), sino que depende de cómo se establezca un nuevo contrato social con los ciudadanos de ámbitos rurales de diversas culturas en términos de redistribución y reconocimiento en las políticas sociales¹⁴.

14 La investigación antropológica de Ramírez (2011) en Bolivia evidencia las dificultades de abordar la interculturalidad separada de las condiciones sociales y económicas en que esta se construye, incluidas las condiciones en que funciona el sistema sanitario boliviano (por ejemplo, la falta de equipos y personal, especialmente en las zonas rurales) y las que afectan las interacciones entre proveedores y usuarios (por ejemplo, las dificultades económicas que enfrentan tanto la población como los proveedores de salud). Según la autora, las acciones del Estado plurinacional de Bolivia no han incidido en estas dimensiones socioeconómicas de la salud, sino que se han centrado principalmente en la revalorización de la medicina indígena y la incorporación de sus especialistas en los servicios de salud. Asimismo, se llama la atención sobre los riesgos de entender la interculturalidad como equivalente a relaciones interétnicas, lo que ha invisibilizado las relaciones intraétnicas con sus respectivas jerarquías y formas de diferenciación y discriminación.

IV. SEGURIDAD ALIMENTARIA Y ECOSALUD (SALUD HUMANA Y DE ECOSISTEMAS)

Esta sección explora cómo se ha abordado la salud rural desde fuera del sistema sanitario, a partir de algunos determinantes sociales de la salud y de la nutrición. Si bien en la sección anterior también se analizaron determinantes sociales de la salud, el principal foco estuvo en los servicios de salud. En este caso se analiza en particular cómo se produce la salud en relación con la seguridad alimentaria y la salud de los ecosistemas.

4.1. SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

De acuerdo con la FAO, “la seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (FAO 1996). El actual concepto de *seguridad alimentaria* expresa la multidimensionalidad que propone el enfoque de los determinantes de la salud, abarca y articula determinantes que intervienen para alcanzar tanto seguridad alimentaria como nutricional. La seguridad alimentaria supone la disponibilidad y acceso a alimentos, lo que depende, entre otros factores, de la capacidad de la agricultura local para producir suficientes alimentos, como de las posibilidades de las familias de adquirirlos en el mercado. Asimismo, el concepto de seguridad alimentaria incluye la seguridad nutricional, en tanto se entiende que el uso de los alimentos comprende el aprovechamiento biológico de los nutrientes requeridos por el organismo humano para desarrollarse y estar sano, las condiciones de salud y el saneamiento (Salcedo 2005). Se trata, pues, de un concepto complejo por las múltiples problemáticas que involucra y las interacciones entre ellas. En este balance me enfocaré en aquellos trabajos que aportan más directamente a las conexiones de la seguridad alimentaria con la nutrición y la salud.

Se ha planteado que la agrobiodiversidad es una alternativa viable para alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional. La hipótesis es que la agrobiodiversidad genera condiciones favorables para una mayor estabilidad en la disponibilidad de alimentos, en tanto incrementa la resiliencia de los sistemas de seguridad alimentaria (Torres y Sandoval 2015: 49) frente a eventos generados por las plagas, el cambio climático u otros que pudieran tener impactos

negativos en la disponibilidad de alimentos. Se han escrito diversos artículos que muestran las potencialidades de esta propuesta (por ejemplo Ruiz 2009, Torres y Sandoval 2015), pero pocos estudios han explorado la relación entre la agrobiodiversidad y la seguridad alimentaria y nutricional de las poblaciones rurales. Una excepción es el estudio de Scurrah *et al.* (2012), realizado en comunidades Chopccas de Huancavelica. Los autores demuestran que la agrobiodiversidad, si bien es favorable para disminuir riesgos y dar más estabilidad a las cosechas, es insuficiente para disminuir la desnutrición. Para que pueda contribuir de mejor manera a ello, se requiere mejorar la capacidad del sistema agrícola para proveer nutrientes de calidad, en la cantidad y con la estabilidad necesaria. Ello implica tener suficiente cantidad de tierras, suficiente agua para el riego y practicar técnicas de almacenamiento efectivas. Además, dado que hace falta cubrir nutrientes que provienen principalmente de fuentes animales, se necesita una economía diversificada que provea los ingresos necesarios. Finalmente, como bien se indica, la desnutrición no depende solamente de la disponibilidad de los alimentos, sino también de la cultura alimentaria, patrones de crianza y la salud de la población, entre otros aspectos.

Otra dimensión de la seguridad alimentaria es el uso de los alimentos. Zegarra (2015) analiza las variaciones en los patrones de consumo en el periodo 2001-2012 con base en los datos de la ENAHO. El autor refiere la importancia que tiene el consumo de la papa en la sierra y la yuca en la selva, especialmente para la alimentación de las familias de las zonas rurales y en los quintiles más pobres. En zonas rurales de la sierra y la selva, el principal problema sería la escasez de alimentos como frutas, hortalizas, carnes y lácteos, lo que se debería a la falta de disponibilidad y acceso por falta de ingresos de la población. Estudios llevados a cabo en ámbitos rurales específicos de la sierra (Valencia 1995, Ayala y Vélchez 1996, Burga 2011) y selva (Huamán y Valladares 2006, Gushiken *et al.* 2012) corroboran la observación de Zegarra. El menor consumo de verduras, frutas y carnes en las zonas rurales se expresa en las mediciones nutricionales que realiza el Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CENAN). De acuerdo con esta fuente, los niños de 6 a 35 meses tienen deficiencias nutricionales tanto en las áreas urbanas como en las rurales, pero son aún mayores en estas últimas. Así, en zonas rurales hay una menor ingesta de vitamina A (44 frente a 60 %) presente en frutas, hortalizas y carnes; de hierro (21 frente a 29 %), y de zinc (54 frente a 66%), que tienen como una fuente importante y de más fácil absorción (hierro) los productos cárnicos, y una menor ingesta de kilocalorías (30 frente a 45%) (CENAN 2012).

Respecto de las zonas andinas estudiadas, se muestra que la alimentación de las familias rurales es más abundante en los tubérculos y cereales que producen, que en otros grupos de alimentos. Ello ocurre a pesar de que se observan variaciones en la dieta entre distintos períodos productivos, regiones y pisos ecológicos, o si se trata de comunidades principalmente agrícolas o ganaderas. Aun en comunidades ganaderas como las de Puno, el acceso a carne se da principalmente mediante la compra en ferias. Los animales propios solo se consumen en ocasiones especiales porque, en una economía de escasez, se prefiere reservarlos para posibles épocas de crisis (Burga 2011). En tanto depende más del autoconsumo, la dieta se ve afectada por la estacionalidad, como lo muestran los estudios de Valencia (1995) y Ayala y Vélchez (1996) sobre comunidades del Cusco, y de Burga (2011) sobre Puno. Si bien se manejan diversas técnicas para la conservación de alimentos que permiten mantener la diversidad, la cantidad varía según la estacionalidad (Burga 2011). En el caso de las comunidades indígenas asháninkas y awajún estudiadas, a la estacionalidad y la lejanía de los mercados se suma que las empresas extractivas y la migración han alterado el entorno natural amazónico del cual depende la subsistencia de los pueblos indígenas, lo que disminuye las posibilidades de adquisición de alimentos mediante la pesca y la caza (Gushiken *et al.* 2012), así como la variedad de los mismos (Huamán y Valladares 2006).

Un tema donde hacen falta mayores investigaciones es el impacto de las nuevas dinámicas sociales y económicas rurales en la seguridad alimentaria y nutricional. Un antecedente a tomar en cuenta es el estudio longitudinal de Thomas Leatherman (1998), sobre los impactos de la economía política en la desigual distribución de la enfermedad y la desnutrición en Nuñoa, Puno. Leatherman encuentra que la situación de salud de la población de este distrito está asociada a los impactos diferenciados de la Reforma Agraria en el acceso y control de recursos (tierra, trabajo, dinero) entre quienes formaron parte de las cooperativas alpaqueras, los que no lo hicieron pero se quedaron en la comunidad y los que tuvieron que migrar a las ciudades. El estudio de Gascón (1998) en la isla Amantaní del altiplano puneño también analiza las transformaciones de diverso orden que se dan en el mediano y largo plazo para comprender los cambios en los patrones alimenticios en esta comunidad, los que tienden a reemplazar los alimentos de producción local (como la cebada y la quinua) por los ofrecidos en el mercado (como arroz y fideos), de menor valor nutricional. El autor muestra que estos cambios no han ocurrido de la noche a la mañana ni se pueden explicar de manera unicausal, sino que se han ido configurando por una serie de factores socioambientales, económicos y políticos, como la

degradación de suelos y pastos (que disminuye la productividad agrícola de la isla), el crecimiento poblacional, las migraciones, la mayor dependencia del mercado laboral y la diversificación del trabajo, la donación de alimentos, entre otros. Estos factores terminan generando una mayor dependencia alimentaria hacia el exterior. La inserción del arroz en la dieta campesina no es casual, pues su producción ha sido apoyada por gobiernos mediante subsidios u obras de irrigación. Algo semejante sucede con el pan y los fideos, porque el trigo subsidiado abarata su costo, a lo que se añade la ventaja de ser de fácil conservación. Estos productos han ido sustituyendo harinas y panes de cereales autóctonos, cuya preparación les toma más tiempo a los campesinos.

A esto se suman los cambios en la división de trabajo por sexo y edades debido a la necesidad de las familias campesinas de diversificar sus fuentes de ingresos. Ello ha ocasionado una disminución de la producción del trigo y la quinua, que requieren una fuerte inversión de tiempo y trabajo que la mujer ya no puede asumir. Igualmente, se han dejado de preparar platos nutritivos pero de trabajosa elaboración, como la mazamorra de quinua y el *quispiño* (pasta salada de quinua, trigo o cebada) (69). En términos nutricionales, se trata de un empobrecimiento de la dieta, pues los fideos, el arroz y el pan que los han pasado a reemplazar son carbohidratos de bajo valor nutricional.

Esta misma tendencia en el reemplazo de granos nutritivos por productos de menor valor nutricional ha continuado en los últimos años, en el contexto de un paradójico proceso de revalorización de la quinua como producto que garantizaría la seguridad alimentaria. Así lo ilustra Laqui (2013), al mostrar que mientras que en el 2008 el consumo entre pequeños agricultores puneños de Ácora, zona productora de quinua, variaba entre 2,5 y 5 kg/año por persona, en el 2013 este descendió a de 0 a 3 kg. Debido al incremento del precio de la quinua en el mercado internacional y nacional, los productores prefieren venderla y reemplazarla por arroz, fideos y otros productos de menor valor nutricional, por lo que se propone una mayor participación del Estado a través de programas de apoyo alimentario en zonas rurales (Mercado y Gamboa 2014).

Los estudios realizados en pueblos indígenas amazónicos también sugieren una disminución del valor nutritivo de la dieta local debido a procesos históricos de deterioro de sus territorios y recursos como los de la caza, la pesca y la recolección, los que estarían vinculados a actividades extractivas que ahuyentan a los animales o generan contaminación (Gushikén *et al.* 2012),

migración e incremento de la densidad poblacional. Así, Huamán y Valladares (2006) refieren que esta sería la razón por la que la dieta se ha reducido en variedad en la población awajún que estudiaron en distritos de Amazonas. Si bien los autores listaron más de cien alimentos locales y foráneos que forman parte de la dieta de las familias awajún, solo se consume diariamente yuca y plátano, y con frecuencia semanal arroz, *carachama*, gusano de la chonta, huevo de gallina y verduras como la chonta y *sachaculantro*. Esta dieta limitada estaría contribuyendo a los altos niveles de desnutrición crónica y anemia infantil encontrados en la población estudiada. Pero esta no es la única razón. Los mayores porcentajes se dieron entre los awajún de distritos menos integrados al medio urbano, lo que se debería a su menor acceso a servicios de salud, saneamiento, educación y a la alta prevalencia del enteroparasitismo (95% en escolares según Ibañez *et al.* 2004), así como a un menor acceso al mercado e ingresos (Huamán y Valladares 2006). Los autores constatan que esta situación representa un deterioro de la salud de los awajún, pues los estudios clínicos y antropométricos realizados entre los años 1972 y 1975 concluyeron que ellos eran un pueblo bien nutrido (Berlin 1977 y 1982).

La alimentación, desde un enfoque antropológico, también ha sido explorada como una forma de conocer las culturas y estructuras sociales (Weinsmantel 1987). No abundan los estudios disponibles de este tipo y hace falta indagar sobre los cambios ocurridos en años más recientes. Uno de los pocos que existen es la investigación de Vokral (1991) sobre la alimentación y la culinaria en la comunidad campesina de Jarán (Puno). La autora muestra que la dieta de las familias no está influenciada solo por las condiciones ambientales y las bases económicas para la producción de alimentos y su consumo, sino también por una cosmovisión andina de complementariedad de oposiciones binarias, que a su vez interactúa con el comportamiento económico de los comuneros y se encuentra presente en la organización social de la vida campesina.

El sistema de clasificación cultural de los alimentos según complementariedad de oposiciones binarias por temperatura y cualidad (frío/caliente o fresco/cálido) trasciende el tema de la nutrición y es una base de la medicina andina, así como de las prescripciones respecto de los alimentos que se consideran apropiados para niños o adultos, por lo que se requiere continuar investigando en esta línea en el contexto de la nueva ruralidad y la mayor presencia de otros discursos sobre la buena alimentación y la prevención de la desnutrición y anemia. De modo similar, el estudio de Graham (2003) en la comunidad quechua de Cuyo Cuyo, en Puno, indagó acerca de los significados y valoraciones de la

población asociados al consumo de alimentos locales y comerciales. Se revelan criterios diversos que evidencian la importancia de la identidad y el prestigio que se construyen localmente con relación a los alimentos. Así, la comida en Cuyo Cuyo es valorada por su sabor y por ser saludable, así como por el gran esfuerzo físico que se realiza en la producción de los insumos. Contar con alimentos producidos por la familia se considera una señal del bienestar del hogar, mientras que depender solo de los alimentos comerciales expresa la vulnerabilidad económica de la familia, porque es un indicador de no contar con tierras para producir los alimentos locales que son parte de lo que se considera una buena alimentación. Sin embargo, los alimentos comerciales se aprecian por darle variedad a la dieta familiar y son señal de prestigio cuando las personas tienen la posibilidad de elegir entre los alimentos locales y comerciales (no cuando dependen de los comerciales).

4.2. PROGRAMAS INTERSECTORIALES A MEDIO CAMINO: DESNUTRICIÓN Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Se han realizado algunos análisis y estudios acerca de las políticas para enfrentar la desnutrición crónica infantil (DCI) en el Perú que muestran sus fortalezas y debilidades. Alcázar (2007) realiza un balance de las características comunes que obstaculizan el éxito de los programas alimentarios y nutricionales implementados en el país hasta el año 2006. Entre las posibles causas identificadas están las deficiencias en el diseño e implementación de los programas (que se expresan en la limitada transferencia de recursos a los beneficiarios), la superposición de objetivos y poblaciones beneficiarias, los problemas en los criterios de focalización, las limitaciones en el monitoreo y evaluación de los programas, las ineficiencias en el manejo de los programas asociadas a las compras de alimentos y otros factores, como la falta de información y supervisión.

La mayor disminución de la DCI de 2008 en adelante ha traído algunos análisis optimistas, que han resaltado el carácter intersectorial de iniciativas como las Estrategia Nacional CRECER (implementada desde 2007) o el Programa Articulado Nutricional (Mejía 2011, UNICEF 2013). Mejía (2011) argumenta que el éxito de las políticas en nutrición de los últimos años responde a la capacidad del gobierno para crear estructuras y mecanismos de coordinación a nivel nacional, regional y local, a un mayor gasto público y focalización

mediante el presupuesto por resultados (implementado desde el 2008) en estos programas, así como a la integración del trabajo con la cooperación internacional y organismos de la sociedad civil. Los avances en términos de política estatal estarían más en el ámbito de la organización y la focalización de los programas dirigidos por diferentes ministerios, que impactarían en una mejor cobertura de servicios para los beneficiarios. De otro lado, el consorcio Inversión en la Infancia (2012) llama la atención sobre las heterogeneidades regionales en los avances y recomienda la territorialización de los resultados para reflejar inequidades de ámbitos más pequeños, así como la necesidad de gestión descentralizada del actual Programa Articulado Nutricional (PAN). El estudio de Alcázar (2015) sobre desnutrición también llama la atención sobre un menor impacto del PAN en las zonas rurales que en las urbanas, mientras que el nivel de ingresos de las familias es lo más importante para explicar cambios en la DCI en esta zona. Los hallazgos de Alcázar concuerdan con el análisis de Valdivia (2002) de años anteriores, que muestra que en las zonas rurales los ingresos son fundamentales para explicar las diferencias en el nivel nutricional de los niños. Ello muestra las limitaciones de los programas de salud y alimentarios en las zonas rurales, pero también sugiere el mayor impacto que estos tendrían con un trabajo paralelo en políticas efectivas para superar la pobreza y apoyar la agricultura familiar, principal actividad económica en las zonas rurales con mayores índices de DCI.

Además, es necesario mencionar que las estrategias para disminuir la DCI que contempla el PAN, tales como el CRED y la ingesta de suplemento de hierro, finalmente recaen principalmente en los hombros de las mujeres rurales y pobres, en las que los EEES han personalizado la responsabilidad y el éxito de sacar a sus hijos de la DCI (Del Pino *et al.* 2012). Así, habría efectos no deseados de género que no se visibilizan desde una sola lectura de las cifras sobre los resultados del PAN. Un acercamiento a la experiencia de las mujeres y familias rurales da cuenta de la sobrecarga de trabajo para las mujeres y de nuevas formas de diferenciación/valoración entre ellas que les dan o quitan valor o prestigio de acuerdo con el estado nutricional de sus hijos (Del Pino *et al.*; Portugal *et al.*). A esto se suma que algunos programas de desarrollo incluyen actividades productivas (biohuertos, crianza de animales menores, entre otras) que terminan recayendo principalmente en las mujeres, situación que también se ha visto en un programa similar en Bolivia (Vecinos - Bolivia 2014). Estas actividades buscan facilitar una dieta más balanceada, lo que favorece un abordaje intersectorial de la DCI y es algo deseado también por las mujeres involucradas y sus familias. Sin embargo, se

aprecian dificultades para su realización debido a la división del trabajo por género, las nuevas dinámicas rurales y la migración laboral, así como la falta de agua, entre otras razones (Portugal *et al.*).

Otros análisis conectan las políticas de seguridad alimentaria y la desnutrición y parten de talleres o memorias de intervenciones focalizadas en diversas regiones o países latinoamericanos ejecutados por organismos multilaterales. Estos proponen la integración de enfoques que promuevan la biodiversidad agrícola (cultivos y ganado) y de agricultura familiar ecológica para fortalecer la seguridad alimentaria y la nutrición desde la conservación y uso sostenible del medioambiente, al mismo tiempo que el empoderamiento de las poblaciones por el fortalecimiento de capacidades en la producción familiar (FIDA 2003, Proyecto FNPP 2007, CAN 2011, OPS y OMS). Estas propuestas más integrales, que vinculan la seguridad alimentaria y nutricional, tendrían que incluir también políticas de comercio justo que faciliten una mejor inserción al mercado y ser contempladas por la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

4.3. CONTAMINACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS Y SALUD

Las investigaciones y análisis que se han ocupado de la relación entre la salud humana y la salud medioambiental en nuestro país son más bien incipientes, pero han ayudado a sustentar graves denuncias sobre los riesgos y efectos tóxicos de las actividades extractivas y de los plaguicidas. En todas ellas, una evidencia innegable es el incumplimiento de políticas ambientales y la escasa regulación estatal en el uso, desecho y manejo de sustancias que afectan la salud humana y de los ecosistemas. Así mismo, se revela desconocimiento y falta de condiciones necesarias para la prevención y el enfrentamiento a estos daños sanitarios tanto por parte de los trabajadores que están expuestos a sustancias tóxicas por razones ocupacionales, como por la población en general. A su vez, los estudios sobre contaminación ambiental que indagan por el punto de vista de la población más perjudicada muestran que hay conciencia de que vienen siendo afectados por la minería y, en menor medida, por los plaguicidas.

Cabe mencionar que muchos de los efectos en la salud asociados a los metales pesados y plaguicidas se encuentran ya documentados en la literatura internacional, pero sus manifestaciones ocurren en el mediano y largo plazo, por lo que el foco de los estudios debería estar en la presencia o concentración

de estos tóxicos así como en las medidas de prevención y control de riesgos, antes que en la medición de sus efectos en la salud, que pueden ser difíciles de demostrar en el corto plazo. En otros casos, ambientalistas y salubristas de la medicina social (o salud colectiva) han advertido sobre la fragilidad de estudios presentados por las empresas interesadas, como es el caso de los agrotóxicos y sus efectos en la carcinogenicidad, los sistemas reproductivo y endocrino, entre otros. Estos rara vez son estudios de cohorte y suelen sustentarse en experimentos con animales, cuyos resultados luego son extrapolados a los humanos. Como indica Augusto (2012), además de las limitaciones metodológicas, “estos modelos no consideran, entre otros condicionantes, las diferencias y especificidades de las especies e interacciones entre las diversas sustancias y otras situaciones existentes en el modo de vida, de producción y consumo humano” (7).

4.3.1. ACTIVIDADES EXTRACTIVAS Y SALUD RURAL

Para evaluar los impactos de las actividades extractivas en la salud rural, se han realizado algunas mediciones clínicas sobre niveles de intoxicación por minerales como el plomo, arsénico, mercurio y otros provenientes de la actividad minera (Astete *et al.* 2009 y 2010). Se han efectuado análisis químicos del agua, suelos y aire para medir el impacto ambiental de los contaminantes (Carhuarica y Velásquez 2005, Arana 2009, Chaquilla 2015), y se han estudiado de manera específica sus efectos en la degradación y alteración de los ecosistemas y modos de vida de los pueblos indígenas.

Los estudios citados evidencian casos de intoxicación y enfatizan la gravedad de sus efectos, especialmente en la salud de los niños, por encontrarse estos en una etapa de desarrollo en que la exposición a este tipo de contaminantes puede mermar sus capacidades psicomotoras, neuronales y su estado de salud en general. Así, el estudio de Astete *et al.* (2009), realizado con niños de poblaciones aledañas a relaves mineros en Cerro de Pasco (comunidades de Quilacocha y Champamarca), encontró una alta incidencia de intoxicación por plomo que alcanza al 85% de ellos. Otra investigación de Astete *et al.* (2010), en comunidades campesinas aledañas a la zona minera de Espinar, Cusco, muestra que las personas tienen en su organismo mercurio, plomo, cadmio y arsénico por encima del límite de referencia. El caso emblemático del derrame de mercurio en Choropampa por parte de la empresa Yanacocha es una muestra de cómo la falta de medidas regulatorias de la actividad minera provocan daños en el corto y largo plazo en la salud de la población, lo que se agrava por la ausencia

de una de respuesta para aminorar o tratar de reparar los efectos de esta grave negligencia (Arana 2009).

Los estudios sobre contaminación del medio ambiente y especialmente de los recursos hídricos dan cuenta de una situación alarmante que es ocasionada tanto por la minería formal como informal, y que afecta tanto a la población rural como urbana. El estudio de Chaquilla (2015) es bastante elocuente respecto de la magnitud del impacto de la contaminación minera en los alimentos que consumen la población rural y la urbana. Tomando en cuenta la información del Censo Agropecuario 2012 del Perú, se estiman las superficies de papa, maíz amiláceo y alfalfa (principal alimento del ganado vacuno) que han sido regadas con aguas contaminadas con relaves mineros, así como el volumen de producción de estos cultivos. De acuerdo con los cálculos realizados por el autor, el 84,7% de la superficie cultivada de papa en el país es regada con aguas contaminadas y lo mismo sucede con el 89% de la superficie cultivada con maíz y alfalfa, respectivamente.

Las principales fuentes de contaminación de las aguas de riego de los cultivos son los pasivos ambientales mineros generados tanto por la minería ilegal como por las empresas mineras formales que no cumplen con los sistemas de gestión ambiental. Como se evidencia en los estudios reseñados por Chaquilla, la contaminación del agua por la minería no solo afecta los cultivos, sino también los peces y las fuentes de agua de consumo de las poblaciones. Así, se han documentado impactos de la minería informal o ilegal en la contaminación del agua en Puno (Guerrero y Zavala 2005, Sánchez 2014), Arequipa (Zúñiga 2013) y Madre de Dios (Osoreo *et al.* 2010). Según cifras oficiales, en la última década, la producción de oro en Madre de Dios ha liberado aproximadamente 400 toneladas de mercurio en el medio ambiente, que se han depositado en los lechos de los cauces de los ríos, lo que ha provocado procesos de contaminación en la cadena trófica alimenticia de todos los seres vivos —especialmente peces— que dependen de las fuentes de agua y que finalmente llegan a ser parte de la dieta humana (ibíd.). Igualmente, se ha demostrado la contaminación del agua por parte de compañías mineras formales, como en el caso de la Compañía Minera Caudalosa que, debido al colapso del dique de una poza de relaves, contaminó el 80% de las aguas de ríos en Huancavelica, lo que afectó a más de diez comunidades de la región y mató a miles de truchas. A ello se suma el hecho de que, al no contar con agua potable, al menos un 40% de la población del lugar se abastece de agua de los ríos contaminados (Salaverry *et al.* 2010a y 2010b). Asimismo, se demostró

que los relaves de arsénico de la Compañía Minera Alianza en Áncash han contaminado suelos, agua, flora y fauna, y han afectado entonces la ecología y la salud poblacional. La prevalencia global por intoxicación crónica por arsénico fue 39,6% y el contenido de arsénico en el agua de consumo fue 326 veces superior al estándar de calidad ambiental (Barreto *et al.* 2010).

Los análisis de Osoreo *et al.* en Madre de Dios (2012) muestran que la minería ilegal en dicho departamento no solo ha dañado la salud de los ecosistemas, sino que además ha hecho más precarios los contextos sanitarios por el incremento de las migraciones y nuevos asentamientos en las zonas de explotación por la búsqueda de trabajo. Esto, por el desorden y la falta de servicios básicos, configura espacios vulnerables que favorecen la transmisión de enfermedades metaxénicas como el dengue y la malaria, y contribuye a la expansión de la tuberculosis.

El impacto de los cambios de los ecosistemas en la salud de los pueblos indígenas amazónicos también ha sido explorado por algunas investigaciones, como la realizada sobre el caso de la zona de Camisea por Spelucín y Giraldo (2007). Las nuevas tecnologías de extracción, los medios de comunicación y transporte, las poblaciones foráneas y el comercio han provocado desequilibrios en los ecosistemas y han afectado el entorno del que dependen las poblaciones indígenas para su subsistencia, pues todos estos factores generan contaminación de ríos y del bosque, así como la dificultad de conseguir alimentos mediante la pesca y la caza de la que aquellas dependen en gran medida. Otro dato preocupante reportado por los autores es la aparición de nuevas enfermedades como las infecciones de transmisión sexual y las infecciones a la piel (por bañarse en el río), o la agudización de otras, como las diarreas.

Spelucín y Giraldo exploraron también el punto de vista de las personas afectadas por las situaciones de contaminación. Esto marca una diferencia importante respecto de otros estudios que atienden principalmente a diagnósticos clínicos o a datos puntuales de una encuesta y dejan de lado las opiniones y percepciones de los sujetos o los contextos sociales y políticos más amplios en que ocurren dichas situaciones. Esta perspectiva se encuentra también en la tesis de Del Sante (2011) sobre la percepción del grado de contaminación en las aguas de un lago de la región Junín. En ella se destaca que la perspectiva de la población dista mucho de los resultados obtenidos a partir de los análisis realizados y también se pone sobre el tapete el modo en que la población local contribuye a la contaminación de sus recursos naturales. De otra parte, el

estudio de M. Francke (2007) sobre salud en comunidades urbanas y rurales que sufren pobreza extrema muestra que las personas que participaron en los grupos de debate tienen una clara percepción de que las precarias y deficientes condiciones del hábitat son una amenaza para su salud, del mismo modo que también lo son el trabajo extenuante, los bajos e inestables ingresos y las malas relaciones de pareja. Entre las condiciones del hábitat negativas para su salud en las zonas rurales, mencionaron la falta de agua segura y de letrinas adecuadas. En cuatro de las ocho comunidades estudiadas, donde se relacionan riesgos a la salud con las condiciones de su hábitat, se vinculó esta situación con la responsabilidad del gobierno local, lo que tendría implicancias para su exigibilidad al Estado (16).

4.3.2. PLAGUICIDAS Y SALUD RURAL

Las investigaciones sobre los efectos de los plaguicidas en la contaminación del medio ambiente y en la salud humana son escasas y tienen a Luis Gome-ro como uno de sus principales representantes. Este autor también ha sido muy activo (2014) en señalar las peligrosas consecuencias de Ley de Sanidad Agraria, que permitiría el incremento de uso de agrotóxicos, la que finalmente ha sido derogada.

Un conjunto de textos hacen una revisión de la literatura internacional y se centran en mostrar los efectos de los plaguicidas en la salud humana y el daño a los ecosistemas que provocan estos por un uso inadecuado, masivo y falto de reglamentación y de control por parte del Estado (Gomero y Von Hildebrand 1990). Se menciona la importancia de la intoxicación acumulativa y los daños en la salud a largo plazo, no solo respecto de las poblaciones directamente expuestas por su trabajo, sino también de la población en general, pues existen evidencias de la contaminación del agua y alimentos por residuos químicos provenientes de la actividad agrícola que usa indiscriminadamente estos productos. La resistencia a las plagas, el deterioro de la fertilidad de la tierra, los daños colaterales a otras especies y el fracaso en el incremento de la productividad prometida por estos insumos son también temas que se destacan (Gomero 1991). También se visibiliza la necesidad de investigación, medición y regulación de la contaminación por sustancias orgánicas a causa de la contaminación industrial, agrícola y doméstica, que son muy variadas y provienen de distintas fuentes. Este tema parece haber sido opacado por una mayor preocupación por la contaminación debida a sustancias químicas e inorgánicas, como los residuos de la minería (Chung 2008).

También se han realizado investigaciones que buscan conocer las prácticas y conocimientos sobre el uso de agroquímicos (como medidas de protección y contextos de exposición) y sus efectos en la salud de los trabajadores. Se muestra que hay desconocimiento de los efectos tóxicos de agroquímicos, así como un uso inadecuado de estas sustancias, falta de protección y precariedad de las condiciones sociales para su uso (Gomero 1991, Rubín de Celis *et al.* 1992, Muñoz del Carpio *et al.* 2000, Mamani y Merjildo 2003, Yengle *et al.* 2005). Esto no solo pone en riesgo la salud de las personas durante sus actividades agrícolas, sino también de su entorno natural y familiar, debido a un incorrecto desecho de los residuos de estos químicos y por una higiene inadecuada que facilita el traslado de los remanentes químicos a fuentes de agua natural y a sus viviendas (Ramírez y Bazán 1991). Además de las pruebas clínicas y el análisis de la sintomatología, algunos estudios han realizado encuestas y entrevistas que revelan los diagnósticos de las personas sobre su salud. Los resultados indican que las prácticas de cuidado y uso de plaguicidas son deficientes y que producen constantemente intoxicaciones. Si bien estas últimas se expresan en diversos síntomas, los trabajadores no los reconocen como indicios de afecciones serias, sino que lo suelen hacer solo cuando la situación de salud se torna grave y les impide trabajar; es recién entonces que buscan atención médica (Rubín de Celis *et al.* 1992, Muñoz del Carpio *et al.* 2000, Tito 2003). De ahí que los autores referidos destaquen la ausencia de acciones de capacitación y prevención por parte de los empleadores y del Estado. De las conclusiones de estos estudios se desprenden recomendaciones para políticas públicas de mayor control y regulación de los agroquímicos y para campañas sanitarias dirigidas a la población afectada.

Finalmente, se incluye en este balance una referencia a dos estudios realizados desde la perspectiva de la ecosalud en Ecuador con el fin de ilustrar cómo se ha usado este enfoque, estrechamente vinculado a la investigación-acción, para proponer alternativas dirigidas a la regulación y mejora de las condiciones de trabajo y producción agrícola en el país vecino.

Orozco y Cole (2014) realizaron un proceso de investigación-acción que articuló actores del sector salud y agricultura para promover la sustentabilidad de agroecosistemas como el de la papa en regiones del Ecuador. A partir de la investigación, establecieron un modelo complejo de factores que afectan los medios de vida y la salud de las familias agrícolas, que comprendía los plaguicidas de alto riesgo, baratos y de fácil acceso; la falta de conocimiento de los agricultores acerca del manejo de plaguicidas y de cómo reducir la exposición en el campo y en el hogar; la poca concientización general acerca de los efectos de los plaguicidas en la salud entre actores de las ONG y del gobierno, y las débiles respuestas políticas para promover tecnologías y prácticas de gestión de cultivos alternativos favorables a la sostenibilidad del agroecosistema y a la salud de los agricultores. La estrategia del equipo de investigación fue abordar estas cuestiones mediante la producción de conocimientos, el desarrollo de capacidades y la colaboración de múltiples actores. Se realizaron talleres y capacitaciones a nivel comunitario para que los agricultores compartan sus experiencias y conocimientos sobre sus labores para aportar a intervenciones en los temas desarrollados. También se brindó capacitación a los proveedores de servicios de salud sobre los efectos adversos de los plaguicidas en la salud. El Ministerio de Salud Pública adaptó la información, la capacitación y las herramientas de información desarrolladas por el proyecto para la instalación de un programa regional de vigilancia para intoxicaciones graves por plaguicidas en el que trabajaron pasantes del proyecto. Este trabajo conjunto para mejorar el diagnóstico y la vigilancia de las intoxicaciones contribuyó en forma decisiva a atraer la atención del sector salud y promovió un análisis renovado de los vínculos entre la agricultura y la salud.

De similar modo, Breihl (2014), además de presentar los hallazgos de su investigación sobre impactos sanitarios y ambientales del uso de plaguicidas en la floricultura en Ecuador, realizó capacitaciones para la mejora del uso de agroquímicos y estableció redes y alianzas con sectores clave en la gestión de salud y medio ambiente, e introdujo el enfoque de ecosalud en el ámbito académico universitario para seguir desarrollando estudios e intervenciones sobre la problemática.

V. REFLEXIONES FINALES Y AGENDA PENDIENTE: SALUD RURAL EN UN PAÍS DESIGUAL Y DIVERSO

Aunque hay notables mejoras en los indicadores de salud rural, esta sigue siendo expresión de desigualdades territoriales, socioeconómicas y étnicas. Incluso los indicadores que se manejan para los ámbitos rurales también encubren grandes disparidades entre regiones y entre grupos de la población, como sucede en las zonas rurales amazónicas entre indígenas y no indígenas (OPS 2012). Se requiere mayor investigación de la situación de salud de poblaciones específicas en los ámbitos rurales, especialmente considerando algunos problemas de salud identificados en los estudios y frente a los cuales serían particularmente vulnerables, como es el caso de las adolescentes (embarazos no deseados), indígenas amazónicos (presencia de nuevas epidemias infecciosas y enfermedades crónicas, incremento de suicidios entre mujeres jóvenes), trabajadores de la agricultura y minería (serios problemas de salud ocupacional), trabajadores estacionales (tuberculosis, VIH y otras enfermedades transmisibles), mujeres víctimas de violencia doméstica, entre otros.

La desigualdad en salud, que separa ámbitos urbanos y rurales, no depende solamente del acceso a los servicios de salud y a cierta tecnología biomédica. La persistencia de estas desigualdades ocurre a pesar de que se ha incrementado notablemente el porcentaje de población asegurada al Seguro Integral de Salud (SIS) y el acceso a servicios de salud (por ejemplo, vacunación, distribución de métodos anticonceptivos modernos, control prenatal y parto institucional) entre la población rural. Por ello, es necesario evaluar el impacto específico de políticas y programas de salud en las zonas rurales sin asumir que son la única o principal influencia en los indicadores de salud. Esto implica también una visión crítica del desarrollo entendido como proyecto modernizador monocultural, que se relaciona con la salud principalmente mediante la expansión de los servicios biomédicos o dispositivos tecnológicos (como pueden ser las vacunas o los suplementos nutricionales). Los estudios revisados apoyan la necesidad de enfocar el desarrollo como un proyecto que involucra la equidad social (para acceder tanto a la tecnología biomédica como a otros recursos), la justicia cultural y la salud de los ecosistemas, los que han demostrado ser condicionantes importantes de la salud rural.

Atendiendo a los cambios en la salud rural, los estudios que se realicen requieren ahondar tanto en aquellos procesos que han contribuido en mejoras de la salud rural (por ejemplo, en la disminución de la mortalidad infantil), como en los que mantienen la brecha urbano-rurales y las brechas al interior del ámbito rural. Dentro de estos, habría que incluir tanto los cambios y permanencias en el ámbito sanitario (falta de medicinas, equipamiento, personal especializado, formación intercultural, etc.) como fuera de este (multiempleo y migración, impacto de actividades extractivas, mercado y otros factores en la agricultura familiar, seguridad alimentaria, violencia política, etc.). Con algunas excepciones (Gascón 1998, Anderson *et al.* 1999, Oliart 2008), se ha explorado muy poco la nueva ruralidad con relación a su impacto en significados y prácticas sobre el bienestar y la salud, así como sus consecuencias diferenciadas por género y sus efectos específicos para generar nuevas realidades epidemiológicas en las que conviven enfermedades infecciosas y crónicas.

En lo que se refiere a la relación entre el Estado y la población rural, podría decirse que, en el mejor de los casos, se ha logrado una precaria “inclusión”, pero sin reconocimiento pleno de la ciudadanía en salud de la población rural e indígena. El incremento de la afiliación al SIS y a JUNTOS no se ha dado paralelamente a una mejora significativa de la capacidad resolutive del sistema de salud estatal en ámbitos rurales (ver secciones 2 y 3) ni a una real implementación de políticas para que los servicios de salud dialoguen de manera más equitativa con la cultura y la medicina indígenas y, en general, respeten los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos y ciudadanas rurales y de los pueblos indígenas. En este contexto, es muy relevante la labor investigativa de la Defensoría del Pueblo, que ha supervisado, desde una perspectiva de derechos, los servicios de planificación familiar (especialmente, las campañas de anticoncepción quirúrgica), los de ginecoobstetricia, los de prevención y tratamiento del VIH/SIDA, la política de aseguramiento universal en salud, la implementación de la salud intercultural en los servicios de salud de PPII amazónicos y los servicios de atención de víctimas de violencia familiar y sexual, entre otros. Al respecto, algunos temas pendientes en la agenda de investigación son la salud como derecho entre los proveedores de los EESS y los diferentes sectores de la población rural, la situación actual y las transformaciones en los sistemas indígenas de salud, así como las formas de salud intercultural en las zonas rurales que se dan dentro o al margen de los mandatos oficiales de los EESS, pero que permanecen vigentes.

Buena parte de la literatura revisada hace uso del enfoque de determinantes sociales de la salud, que identifica las causas de los problemas de salud en diferentes niveles y abarca dimensiones diversas de estas. Un ejemplo de los casos en que estos se exploran son los Análisis de la Situación de Salud (ASIS) de pueblos indígenas que elabora el MINSA, los que incluyen información detallada sobre condicionantes socioeconómicos y ambientales de la salud, los contextos culturales y la respuesta social dada a los problemas de salud, tanto por parte del Estado como de los sistemas de salud indígenas. En otros análisis realizados a partir de la ENDES y ENAHO, se exploran principalmente variables individuales que permiten conocer la posición social de los individuos y dar cuenta de algunas determinantes intermedias, como el acceso a servicios básicos, o estructurales, como el nivel de pobreza, entre otras. Parte de la agenda pendiente es contar con investigaciones que profundicen propiamente en los condicionantes intermedios y estructurales que hacen tan precaria la inclusión en salud en ámbitos rurales.

Así, se requieren estudios que focalicen menos “la falta de cumplimiento” de las usuarias y usuarios rurales, y que den luces sobre los problemas interinstitucionales, institucionales y de relaciones sociales dentro del sistema de salud oficial en sus diferentes niveles e instancias. Los pocos estudios cualitativos sobre proveedores de salud muestran que las limitaciones y difíciles condiciones en que opera el sistema de salud en las zonas rurales desalienta no solo a los usuarios, sino al propio personal calificado que labora en los puestos y centros de salud de las zonas rurales, especialmente en las más alejadas y de difícil acceso, como son las comunidades indígenas amazónicas (Chávez *et al.* 2015). Es urgente identificar y ahondar en los condicionantes que limitan la gestión de EEES y la implementación del SIS por los gobiernos regionales y sus redes de salud (problemas de rectoría del MINSA, limitada capacidad resolutoria del sistema de salud estatal, problemas de asignación y ejecución de presupuesto, insuficiencia de personal de salud, entre otros temas); las limitaciones y consecuencias de la formación y los sistemas laborales del personal de salud en el ámbito rural (inequidades salariales, efectos de presiones e incentivos laborales); las condicionantes que limitan el acceso a agua segura (y no solo entubada) y los sistemas de eliminación de excretas en ámbitos rurales.

Un tema multidimensional como la salud demanda un abordaje interdisciplinario tanto de los aspectos vinculados con los servicios de salud como de aquellos que se ubican fuera de estos. Los estudios que exploran la relación entre agricultura, medio ambiente, nutrición y salud, ofrecen pistas para explorar cómo se produce la salud desde fuera del sistema oficial y sus preceptos. Sin embargo, es aún un campo muy incipientemente desarrollado en el que se requiere continuar realizando investigaciones interdisciplinarias con presencia de enfoques provenientes de la agronomía, la biología y la ecología, pero también de la antropología, la historia y la economía política, entre otros, que permitan estudiar con mayor profundidad las dimensiones sociales, políticas y culturales de la ecosalud.

Igualmente, hace falta mayor investigación cualitativa y mixta que permita complementar y mejorar los diseños cuantitativos y la interpretación de sus resultados. Esto es necesario para tener una mayor comprensión de los contextos culturales y los cambios sociales en el espacio rural en que se insertan los problemas de salud. Se trata de entender sus distintas aristas y complejidades, tanto por el lado de los sujetos, sus familias y comunidades, como de las instituciones de las que dependen los condicionantes subyacentes y estructurales de la salud. Algunos de los temas que requieren ser profundizados desde esta perspectiva son la sobrecarga de trabajo y otros condicionantes sociales y culturales de la salud y la nutrición de las mujeres; los cambios en las prácticas alimentarias relacionados con la disponibilidad, el acceso y las preferencias de alimentos en zonas rurales (coexistencia de DCI, anemia, sobrepeso y obesidad en este contexto); los contextos sociales y culturales de la expansión del VIH, y las políticas de prevención en comunidades indígenas amazónicas.

En suma, se requieren investigaciones para ayudar a mejorar las políticas existentes, pero también para generar nuevos abordajes sobre la salud y las inequidades (étnicas, de género y otras) que se reproducen tanto dentro como fuera del sistema sanitario. Estos tienen el reto de contribuir a enfrentar las serias limitaciones en la calidad de atención de los servicios biomédicos, así como a lograr una mayor comprensión de los condicionantes sociales de la salud y de otros saberes y recursos terapéuticos de salud vigentes en ámbitos rurales del país.

BIBLIOGRAFÍA

AMAT y LEÓN, Carlos

- 2015 “Perú: seguridad alimentaria en el siglo XXI”. *Debate Agrario. Análisis y Alternativas* No. 47. 17-28.

AMES, Patricia

- 2010 “La educación y el desarrollo rural: balance de cinco décadas de estudio. En Patricia Ames y Víctor Caballero (editores). *Perú: el problema agrario en debate SEPIA XIII*. Lima: SEPIA.19-106.
- 2013 *Entre el rigor y el cariño: infancia y violencia en comunidades andinas*. Lima: IEP.
- 2014 “¿Construyendo nuevas identidades? (Perú)”. En Raúl H. Asensio y Carolina Trivelli (editores). *La revolución silenciosa. Mujeres rurales jóvenes y sistemas de género en América latina*. Lima: IEP.

AMES, Patricia, Úrsula ALDANA, Mercedes CRISÓSTOMO y Sarita ORÉ

- 2015 *La violencia infantil y el entorno doméstico: Puntos de partida para una propuesta de prevención en Huancavelica*. Documento de Trabajo. Lima: IEP.

AMNISTÍA INTERNACIONAL

- 2007 *Perú: la negación del derecho a la salud materno-infantil: «Esto es por ley y con quien sea puedes venir a explicarles»*. Lima: Amnistía Internacional.

ANDERSON, Jeanine

- 2001 *Tendiendo puentes. Calidad de atención desde la perspectiva de las mujeres rurales y de los proveedores de los servicios de salud*. Lima: Movimiento Manuela Ramos.

ANDERSON, Jeanine, Alejandro DIEZ, Diego DOUROJEANNI *et al.*

- 1999 *Mujeres de negro. Estudio de casos de la muerte materna en zonas rurales del Perú*. Lima: MINSA.

ARANA, Marco

- 2009 “El caso de derrame de mercurio en Choropampa y los daños a la salud en la población rural expuesta”. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 26 (1). 113-116.

AROCENA, Víctor

2009 *Factores asociados a la desnutrición crónica infantil en el Perú 1996 - 2007*. Lima: INEI.

2010 "Factores asociados a la desnutrición crónica infantil en Perú". *Revista Latinoamericana de Población* 3 (6). 41-55.

ASENSIO, Raúl H.

2012a "El giro territorial en las ciencias sociales peruanas. Balance de estudios sobre desarrollo, mundo rural y territorio". En Raúl Asensio, Fernando Eguren y Manuel Ruiz (editores). *Perú: el problema agrario en debate SEPIA XIV*. Lima: SEPIA. 19-90.

2012b *Nuevas (y viejas) historias sobre las mujeres rurales jóvenes en América Latina*. Documentos de Trabajo del Programa Nuevas Trenzas. Lima: IEP.

ASENSIO, Raúl y Carolina TRIVELLI

2014 *La revolución silenciosa. Mujeres rurales jóvenes y sistemas de género en América Latina*. Lima: IEP.

ASTETE, John, Walter CÁCERES, María del Carmen GASTAÑAGA, Martha LUCERO, Iselle SABASTIZAGAL, Tania OBLITAS, Jessie PARI y Félix RODRÍGUEZ

2009 "Intoxicación por plomo y otros problemas de salud en niños de poblaciones aledañas a relaves mineros". *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 6 (1). 15-19.

ASTETE John, María del Carmen GASTAÑAGA, Iselle SABASTIZAGAL, Tania OBLITAS, Martha LUCERO, Karina CHÁVEZ, Félix RODRÍGUEZ, Lorfio LUPU, Milagros ABADIE, Jaime ROSALES y Pilar LIZÁRRAGA

2010 *Riesgos a la salud por exposición a metales pesados en la provincia de Espinar - Cusco -2010*. Lima: Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección del Ambiente para la Salud.

AUGUSTO, Lía Giraldo de Silva

2012 "Agrotóxicos: nuevos y viejos desafíos para la salud colectiva". *Salud colectiva* 8 (1). 5-8.

AYALA Guido y Walter Vélchez

1996 *Las repercusiones de los períodos agrícolas y los pisos agroecológicos del Ande peruano sobre el consumo de alimentos y estado nutricional de la población*. Lima: Científica Mundi.

BAER, Hans, Merryll SINGER e Ida SUSSE

2003 *Medical Anthropology and the World System*. Westport, CT: Praeger.

BALLÓN, Alejandra (compiladora)

2014 *Memorias del caso peruano de esterilización forzada*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú.

BANT, Astrid y Angélica MOTTA

2001 *Género y salud reproductiva. Escuchando a las mujeres de San Martín y Ucayali*. Lima: Movimiento Manuela Ramos.

BARRETO, Marcela, Darío CONCHA y Silvia MENDOCIELLA

2010 *Efectos del arsénico en la salud de la población que habita circundante a los relaves mineros de Ticapampa, Áncash 2009*. Libro de Resúmenes IV Congreso Científico Internacional del Instituto Nacional de Salud.

BELTRÁN, Arlette y Janice SEINFELD

2009 *Desnutrición crónica infantil en el Perú. Un problema persistente*. Lima: Universidad del Pacífico.

2011 "Identificando estrategias efectivas para combatir la desnutrición infantil en el Perú". *Apuntes* 38 (69). 7-54.

BERLIN, Elois Ann y Edward MARKELL

1977 "An Assessment of the Nutricional and Health Status of Aguaruna Jivaro Community, Amazonas, Peru". *Ecology, Food and Nutrition* No. 6. 69-81.

1982 "Parásitos y nutrición, dinámica de la salud entre los Aguaruna-Jívaro". *Amazonía Peruana* 6. 51-57.

BETETA, Edmundo y Juan Manuel DEL POZO

2013. "Inclusión social y acceso a servicios de salud". En Carlos Aramburú (editor). *Políticas sociales*. Lima: PUCP. 101-124.

BRONFENBRENNER, Urie

1993 "Ecological Systems Theory". En: WOZNIAK, Robert y Kurt FISHER (editores). *Specific Environments: Thinking in Contexts*. Hillsdale, NJ: Erlbaum. 3-44.

BREILH, Jaime

2014 "Región floricultora de Ecuador enfrenta impactos ambientales y sanitarios". En: Dominique F. Charron (editora). *La investigación de Ecosalud en la práctica. Aplicaciones innovadoras de un enfoque ecosistémico para la salud*. España: Plaza Valdés Editores e IDRC. 107-119.

BROWN, Theodore, Marcos CUETO y Elizabeth FEE

2006 "La Organización Mundial de la Salud y la transición de la 'Salud Internacional' a la 'Salud Global'". En Marcos Cueto y Víctor Zamora (editores). *Historia, salud y Globalización*. Lima: IEP.

BURGA, María Dulce

- 2011 “Prácticas alimentarias durante un contexto de cambio estacional: el caso de la comunidad altiplánica de Tantomaco, Puno”. Tesis de licenciatura en Antropología. Lima: PUCP.

CALANDRIA

- 2009 *Cerrando brechas, aproximando culturas. Un modelo de atención materno-perinatal*. Lima.

COMUNIDAD ANDINA

- 2011 *Agricultura familiar agroecológica campesina en la comunidad andina. Una opción para mejorar la seguridad alimentaria y conservar la biodiversidad*. Lima: Comunidad Andina.

CÁRDENAS, Cinthya, y M. Amalia PESANTES

- 2011 “Fortalecimiento de competencias interculturales del Proyecto de Salud Intercultural Amazónica en ORPIAN - Informe final”. Perú.

CARHUARICRA, Eduardo y Jaime VELÁSQUEZ

- 2005 *Flor de tajo abierto: impacto ambiental de la minería en la salud pública de los Andes centrales del Perú*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.

CENAN (Centro Nacional de Alimentación y Nutrición)

- 2012 “Evolución de los indicadores del Programa Articulado Nutricional y los factores asociados a la desnutrición crónica y anemia”. Lima: MINSA.

CERVANTES, R., T. WATANABE, y J. DENEGRÍ

- 1988 *Muerte materna y muerte perinatal en los hospitales del Perú*. Lima: MINSA.

CHAQUILLA, Óscar

- 2015 “Consumo de alimentos contaminados con aguas de efluentes mineros”. Ponencia presentada al I Congreso Internacional de Salud Ambiental Global (CISAG), Lima.

CHÁVEZ, Claudia, Carmen YON y Cynthia CÁRDENAS

- 2015 *El aporte de los egresados del Programa de Formación de Enfermeros Técnicos en Salud Intercultural Amazónica de AIDESEP a la salud intercultural. Estudio de caso en dos comunidades de Amazonas. Documento de trabajo*. Lima: IEP.

CHÁVEZ, Susana y Elisa JUÁREZ

- 2015 *Historias de vida para no olvidar. La violencia como factor asociado a la muerte materna de adolescentes. Un estudio cualitativo. Perú 2012-2014*. Lima: PROMSEX.

CHUNG, Betty

- 2008 "Control de los contaminantes químicos en el Perú". *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 25 (4). 413-418.

CLADEM (Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer)

- 1999 *Nada personal. Reporte de derechos humanos sobre la aplicación de la anticoncepción quirúrgica en el Perú 1996-1998*. Lima.

CORREA ASTE, Norma y Terry ROOPNARAINÉ

- 2014 *Pueblos indígenas y programas de transferencias condicionadas*. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

CORTEZ, Rafael

- 2002 *La nutrición de los niños en edad escolar*. Lima: CIUP.

CONTRERAS, Carlos

- 2004 *El aprendizaje del capitalismo: estudios de historia económica y social del Perú republicano*. Lima: IEP.

CUETO, Marcos

- 1997 *El regreso de las epidemias: salud y enfermedad en el Perú del siglo XX*. Lima: IEP.
- 1999 "Imágenes de la salud, la enfermedad y el desarrollo: fotografías de la Fundación Rockefeller en Latinoamérica". *História, Ciências, Saúde-Manguinhos* 5 (3). 679-704.
- 2004 *El valor de la salud: una historia de la Organización Panamericana de la Salud*. Washington DC: OPS.
- 2005 "Instituciones sanitarias y poder en América Latina". Número especial de *DYNAMIS*: 49-57.

CUETO, Marcos y Steven PALMER

- 2015 *Medicine and Public Health in Latin America: A History*. New York: Cambridge University Press.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 1998 *Informe Defensorial N° 07. Anticoncepción quirúrgica voluntaria I. Casos investigados por la Defensoría del Pueblo*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- 1999 *Informe Defensorial N° 27. La aplicación de la anticoncepción quirúrgica y los derechos reproductivos II*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- 2007 *Informe Defensorial N° 120. Atención de salud para los más pobres: el Seguro Integral de Salud*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- 2008a *Informe Defensorial N° 134. La salud de las comunidades nativas. Un reto para el Estado*. Lima: Defensoría del Pueblo.

- 2008 b *Informe Defensorial N° 138. Derecho a una maternidad segura: supervisión nacional a los servicios de ginecología y obstetricia del MINSA*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- 2011 *Problemas advertidos con la implementación del Aseguramiento Universal en Salud (AUS)*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- 2013 *Informe Defensorial N° 161. Camino al aseguramiento universal en salud: resultados de la supervisión nacional a hospitales*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- 2015 *Informe Defensorial N° 169. La defensa del derecho de los pueblos indígenas amazónicos a una salud intercultural*. Lima: Defensoría del Pueblo.

DEGREGORI, Carlos Iván y Ludwig HUBER

- 2006 “Cultura, poder y desarrollo rural”. En Javier Iguíñiz, Javier Escobal y Carlos Iván Degregori (editores). *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XI*. Lima: SEPIA. 451-500.

DE ONÍS, Mercedes, Cutberto GARZA, César G. VICTORIA, Adelheid W.

ONYANGO, Edgard A. FRONGILLO y José MARTINES

- 2004 “El Estudio Multicentro de la OMS de las referencias del crecimiento: planificación, diseño y metodología”. *Food and Nutrition Bulletin* 25 (1). S15-S26.

DEL CARPIO, Lucy

- 2013 “Situación de la mortalidad materna en el Perú, 2000-2012”. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 30 (3). 461-464.

DEL CASTILLO, Laureano

- 2015 “Los recursos hídricos y la seguridad alimentaria en el Perú”. *Debate Agrario. Análisis y Alternativas* No. 47. 77-107.

DEL PINO, Ponciano, Magrith MENA, Sandra TORREJÓN *et al.*

- 2012 *Repensar la desnutrición. Infancia, alimentación y cultura en Ayacucho, Perú*. Lima: IEP.

DEL SANTE, Sebastián

- 2011 *Estudio de la percepción ambiental de los pobladores de la comunidad de San Juan de Óndores acerca de los contaminantes vertidos en el Lago Junín*. Lima. Universidad La Molina. Tesis.

DI CESARE, Mariachiara

- 2011 “El perfil epidemiológico de América Latina y el Caribe: desafíos, límites y acciones”. Documento de proyecto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas.

DIERNA, Rosa, Ximena SALAZAR, Rosana VARGAS *et al.*

1999 *Salvarse con bien: el parto de la vida en los Andes y Amazonía del Perú*. Lima: Ministerio de Salud.

EGUREN, Fernando

2012 “La seguridad alimentaria. Ponencia de balance”. En Raúl Asensio, Fernando Eguren y Manuel Ruiz (editores). *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XIV*. Lima: SEPIA.

2015 “Seguridad alimentaria: desafíos desde el futuro.” *Debate Agrario. Análisis y Alternativas* No. 47. 1-15.

ESTRADA, Luz

2003 *Voces de mujeres quechuas y aymaras de Puno. Género y salud reproductiva*. Lima: Movimiento Manuela Ramos.

EWIG, Christina

2012 *Neoliberalismo de la segunda ola: género, raza y reforma del sector salud en el Perú*. Lima: IEP.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación)

2006 “Seguridad alimentaria”. Informe de Políticas N°2 de la FAO.

2007 “La importancia de la biodiversidad agrícola para la seguridad alimentaria, la nutrición y la calidad de vida en América Central”. Memoria de taller. Proyecto FNPP Centroamérica.

FARMER, Paul

1999 *Infections and Inequalities. The Modern Plagues*. Berkeley: University of California Press.

2003 *Pathologies of Power. Health, Human Rights, and the New War on the Poor*. Berkeley: University of California Press.

FIDA

2003 *Agricultura orgánica: una herramienta para el desarrollo rural sostenible y la reducción de la pobreza*. Memoria del Taller. Costa Rica: FIDA.

FRANCKE, Marfil

2007 «“No me entiende ni yo tampoco lo entiendo...”: hallazgos de una investigación participativa sobre salud en comunidades que sufren pobreza y exclusión en el Perú y reflexiones sobre los alcances y límites de las metodologías participativas». Tesis de Magíster en Sociología. Lima: PUCP.

FRANCKE, Pedro, Juan ARROYO y Alfredo GUZMÁN

2006 *Políticas de salud 2006-2011*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

FRENK, Julio, Tomás FREJKA, José BOBADILLA, Claudio STERN, Rafael LOZANO, Jaime SEPÚLVEDA y José MARCO

1991 "La transición epidemiológica en América Latina". *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*. 111 (6).

FUNES MONZOTE, Fernando

2007 "Alimentación, medio ambiente y salud: integrando conceptos". *LEISA, Revista de Agroecología* 23 (3). 12-15.

GASCÓN, Jorge

1998 "De la quinua al arroz: cambios en los patrones alimenticios de la sociedad andina". *Debate Agrario* No. 27. 59-78.

GOMERO, Luis (compilador)

1991 *Agroquímicos, problema nacional; políticas y alternativas*. Lima: Instituto de Desarrollo y Medio Ambiente.

GOMERO, Luis y Alexander von HILDEBRAND

1990 *Los plaguicidas remedios que matan; consumo de plaguicidas en el Perú y sus consecuencias ambientales*. Lima: Instituto de Desarrollo y Medio Ambiente.

GOOD, Byron

1994 *Medicine, Rationality and Experience: An Anthropological Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

GRAHAM, Margaret

2003 "Food, Health, and Identity in a Rural Andean Community". En Joan D. Koss-Chioino, Thomas Leatherman y Christine Greenway (editores). *Medical Pluralism in the Andes*. London: Routledge. 148-165.

GUEZMES, Ana, Nancy PALOMINO y Miguel RAMOS

2002 *Violencia sexual y física contra las mujeres en el Perú. Estudio multicéntrico de la OMS sobre la violencia de pareja y la salud de las mujeres*. Lima: C.M.P. Flora Tristán.

GUSHIKEN, María Elena, Lourdes LARES y Melissa URETA

2012 Seguridad alimentaria en la comunidad asháninka Tres Unidos de Matereni, Junín. En Raúl Asensio, Fernando Eguren y Manuel Ruiz (editores). *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XIV*. Lima: SEPIA.

HUAMAN Y VALLADARES

2006 "Estado nutricional y características del consumo alimentario de la población Aguaruna. Amazonas, Perú 2004. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 23 (1). Lima.

HUAYHUA, Margarita

- 2006 “Discriminación y exclusión: políticas públicas de salud y poblaciones indígenas”. Documento de Trabajo N° 147. Sociología y Política 42. Lima: IEP.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática)

- 2009 *Cobertura y calidad de los servicios de salud reproductiva y otras variables, y su relación con el nivel de la mortalidad materna: 2007*. Lima: INEI.
- 2013 *Enfermedades transmisibles y no transmisibles*. Lima: INEI.
- 2015 *Evolución de la pobreza monetaria 2009-2014. Informe técnico*. Lima: INEI.

INSTITUTO NACIONAL DE SALUD

- 2010 *Estudio sobre identificación de la prevalencia de la hepatitis B y Delta: evaluación del impacto de la vacuna en la población menor de 6 años y factores determinantes de riesgo en los pueblos Kandozi y Chapra*. Lima: Ministerio de Salud y Centro Nacional Salud Intercultural.

INSTITUTO NACIONAL DE SALUD MENTAL

- 2012 *Estudio epidemiológico de salud mental en la selva rural 2009*. Informe General. Anales de Salud Mental Vol. XXVIII, Suplemento 2.

IRIARTE, C., H. WAITZKIN, J. BREILH, A. ESTRADA y E.E. MERHY

- 2002 “Medicina social latinoamericana: contribuciones y desafíos”. *Revista Panamericana de Salud Pública* 12 (2). 128-136.

JARAMILLO, Miguel y Sandro PARODI

- 2004 *El Seguro Escolar Gratuito y el Seguro Materno Infantil: análisis de su incidencia e impacto sobre el acceso a los servicios de salud y sobre la equidad en el acceso*. Documento de Trabajo 46. Lima: GRADE.

KLEINMAN, Arthur

- 1980 *Patients and Healers in the Context of Culture*. Berkeley: University of California Press.
- 1995 “What is Specific to Biomedicine? En “Writing at the Margin”, *Discourse Between Anthropology and Medicine*. Berkeley: University of California Press.

KUHNLEIN H., B. ERASMUS, H.M. CREED-KANASHIRO, L.

ENGLBERGER *et al.*

- 2006 “Indigenous Peoples’ Food Systems for Health: Finding Interventions that Work”. *Public Health Nutrition* 9 (8). 1013-1019.

LANATA, Claudio, Susana ESPINO y Betzabé BUTRÓN

2002 *Mejorando la calidad de la atención de salud en el Perú. El Programa de Capacitación Materno-Infantil (PCMI)*. Lima: Instituto de Investigación Nutricional.

LAQUI, César

2013 “Las comunidades consumen menos quinua debido a precios altos”. *La Revista Agraria* No. 149.

LEATHERMAN, Thomas

1998 “Illness, Social Relations, and Household Production and Reproduction in the Andes of Southern Peru”. En Alan H. Goodman y Thomas L. Leatherman (editors). *Building a New Biocultural Synthesis. Political-Economic Perspectives on Human Biology*. Ann Arbor: University of Michigan Press. 3-41.

LEBEL, Jean

2005 *Salud: un enfoque ecosistémico*. Bogotá: Alfaomega / Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.

LENZ, Rony y Betty ALVARADO

2006 “Políticas pro pobre en el sector público de salud del Perú”. En Cotlear, Daniel (editor). *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Washington, D.C.: Banco Mundial. 189-253.

LOAYZA, Fernanda

2003 *Voces de mujeres de Huancavelica y salud reproductiva*. Lima: Movimiento Manuela Ramos.

MAMANI, F. y D. MERJILDO

2003 “Diagnóstico situacional: medidas preventivas aplicadas por los agricultores y actividades de prevención primaria que realizan los profesionales de salud frente al uso de plaguicidas en el Valle de Chillón durante el año 2002”. *Boletín RAAA* No. 45. 20-21.

MANNARELLI, María Emma

1999 *Limpías y modernas. Género, higiene y cultura en la Lima del novecientos*. Lima: Centro Flora Tristán.

MEJIA, Andrés

2011 *Análisis del éxito en la lucha contra la desnutrición en el Perú. Estudio de caso preparado para CARE*. Lima: CARE.

MERCADO, Waldemar y Cindybell GAMBOA

2004 “Comercialización de la quinua en las provincias de Chupaca y Jauja, región Junín”. *Debate Agrario. Análisis y Alternativas* No. 46. 93-117.

MINSA (Ministerio de Salud)

2003 *Análisis de la situación de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana*. Lima: MINSA.

2006a *Perú: situación y perspectivas de la mortalidad por sexo y grupos de edad, nacional y por departamentos, 1990-2025*. Lima: MINSA.

2006b *Análisis de la situación de salud del pueblo achuar*. Lima: MINSA.

2006c *Análisis de la situación de salud del pueblo matsigenka*. Lima: MINSA.

2008 *La carga de enfermedad y lesiones en el Perú*. Lima: MINSA.

2010b *Análisis de la situación de salud*. Lima: MINSA.

2010a *Análisis de la situación de salud del pueblo aymara - Puno*. Lima: MINSA.

2012 *Análisis de la demanda y el acceso a los servicios de salud en el Perú*. Lima: MINSA.

2013a *La mortalidad materna en el Perú 2002-2011*. Lima: MINSA.

2013b *Análisis de la situación de salud del Perú 2013*. Lima: MINSA.

2013c *Análisis de la situación epidemiológica del VIH/SIDA en el Perú 2013*. Lima: MINSA.

2013d *Comunidades indígenas: caracterización de su población, situación de salud y factores determinantes de la salud*. Lima: MINSA.

MINSA (Ministerio de Salud) y CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONOMICA y SOCIAL

2008 *Cuentas nacionales de salud Perú, 1995-2005*.

MINSA (Ministerio de Salud) y OPS (Organización Panamericana de la Salud)

2003 *Análisis y tendencias en la utilización de servicios de salud: Perú 1985-2002*. Lima: MINSA.

MINSA (Ministerio de Salud) y UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas)

2009 *Una aproximación cualitativa a la prevención del VIH-SIDA en dos comunidades nativas del Ucayali*. Lima: UNFPA.

MOTTA, F. y A. FRISANCHO

1992 “La experiencia SERUMS y la formación profesional”. *Revista Peruana de Epidemiología* 5 (2). 24-48.

MUJICA, Jaris

2014 *Elementos comparados del impacto de la trata de personas en la salud de víctimas adolescentes en el contexto de la minería ilegal de oro en Madre de Dios*. Lima: Promsex.

MUÑOZ DEL CARPIO, Águeda, Delta OCOLA y Teresa CHOCANO

2000 “Plaguicidas en Arequipa”. *RAAA Boletín* No. 36. 5-6.

NIÑO DE GUZMÁN, Jessica

2007 “Expectativas y percepciones de mujeres y hombres frente a la atención del parto en zonas rurales de Cajamarca”. En Nancy Palomino y Mariela Sala (editoras). *Claroscuros. Debates pendientes en sexualidad y reproducción*. Lima: FASPA/UPCH.

NUREÑA, César

2009 “Incorporación del enfoque intercultural en el sistema de salud peruano: la atención del parto vertical”. *Revista Panamericana de Salud Pública* 26 (4). 368-376.

OLIART, Patricia

2008 “Temas para la investigación y la reflexión en torno a la sexualidad adolescente en el Perú rural”. En María Emma Mannarelli, Nina Laurie, Patricia Oliart y Diane Richardson. *Desarrollo rural y sexualidad. Reflexiones comparativas*. Lima: Fondo Editorial UNMSM. 41-71.

OMS (Organización Mundial de la Salud).

1978 *Declaración de Alma-Ata*. OMS: Ginebra.

2009 *Subsanar las desigualdades en una generación. Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud*. Informe final de la Comisión sobre Determinantes de la Salud.

2012 El lugar de la salud en la agenda para el desarrollo después de 2015. Documento de debate de la OMS. Disponible en: www.who.int/topics/.../WHOdiscussionpaper_October2012_es.pdf.

OPS (Organización Panamericana de la Salud)

2012 “Estado de salud y nutrición de los niños menores de 5 años pertenecientes a las poblaciones indígenas y no indígenas de Bagua y Condorcanqui en la región Amazonas 2012”. Informe Técnico.

2013 *Lecciones aprendidas en programas articulados de salud, alimentación y nutrición. Informe de sistematización de experiencias exitosas en los programas conjuntos de infancia, seguridad alimentaria y nutrición de América Latina y el Caribe*. Lima: APND/F-ODM.

OROZCO, Fadyay y Donald COLE

2014 “La salud de los agricultores y la sustentabilidad del agro ecosistema en las regiones altas de Ecuador: retos abordados”. En Dominique F. Charron (editora). *La investigación de Ecosalud en la práctica. Aplicaciones innovadoras de un enfoque ecosistémico para la salud*. España: Plaza Valdés Editores.

ORTIZ, Rodomiro

2012 “El cambio climático y la producción agrícola”. *Banco Interamericano de Desarrollo*: 1-36.

OSORES, Fernando, Jesús Eduardo Rojas y Carlos Manrique Lara

2012 Minería informal e ilegal y contaminación con mercurio en Madre de Dios. Un problema de salud pública. *Acta Médica Peruana* 29 (1). 38-42.

PARDO, Karim, Marcelino ANDÍA, Amado RODRÍGUEZ, Walter PÉREZ y Betsy MOSCOSO

2011 “Remuneraciones, beneficios e incentivos laborales percibidos por trabajadores del sector salud en el Perú: análisis comparativo entre el ministerio de salud y la seguridad social, 2009”. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 28 (2). 342-51, Lima.

PARODI, Sandro

2005 *Evaluando los efectos del Seguro Integral de Salud (SIS) sobre la equidad en la salud materna en el contexto de barreras no económicas al acceso a los servicios*. Lima: GRADE.

PENNY, Mary y Guido MELÉNDEZ

2015 Resultados iniciales del estudio Niños del Milenio-Nutrición y Desarrollo. Disponible en: <http://www.ninosdelmilenio.org/wp-content/uploads/2015/03/Nutrición-y-Desarrollo.pdf>.

PÉREZ MUNDACA, José

1999 “Razones que explican la brecha entre la oferta y la demanda de los servicios de salud en el área rural”. En Víctor Agreda, Alejandro Diez, Manuel Glave (editores). *Perú: el problema agrario en debate –SEPIA VII*. Lima: SEPIA.

PETRERA, Margarita y Janice SEINFELD

2007 *Repensando la salud en el Perú*. Lima: Centro de Investigación Universidad del Pacífico-AMARES.

PLAZA, Orlando

2002 “Perspectivas y enfoques de desarrollo rural: visión desde América Latina”. En Edelmira Pérez Correa y José María Sumpi (editoras). *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.

PORTUGAL, Tamia, Carmen YON y Rocío VARGAS MACHUCA

- 2016 *Los retos para enfrentar la desnutrición infantil: “saber y no poder”. Un estudio de caso en Vilcas Huamán*. Documento de Trabajo. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

PROYECTO FNPP

- 2007 *Memorias del taller: La importancia de la biodiversidad agrícola para la seguridad alimentaria, la nutrición y la calidad de vida en América Central*. Centro América.

RAMÍREZ, Susana

- 2011 *Salud intercultural. Crítica y problematización a partir del contexto boliviano*. La Paz: ISEAT.

REYES, Esperanza

- 2002 “No somos bultos para ser tratados así”. El programa de planificación familiar 1996-98”. *Allpanchis XXXI* (56). 107-128.
- 2007 *En nombre del Estado. Servidores públicos en una microrred de salud en la costa rural del Perú*. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia.
- 2011 “‘Allá es clínicamente así: saber llegar’. De la formación a la práctica profesional médica. El servicio rural urbano marginal en salud (SERUMS)”. *Apuntes 38* (69).55-80.

REYES, Esperanza y Néstor VALDIVIA

- 2010 “Avanzando en la comprensión de las inequidades étnico/raciales en salud. ¿Existen prácticas de discriminación hacia la población indígena en los servicios del Estado?”. Informe. Lima: Grade. Disponible en: <http://www.aes.org.pe/etnicidad/pdf/Avanzando1.pdf>.

RUBIN DE CELIS, T., J. BAYONA GARCÍA y H. CRUZ ROLDÁN

- 1992 *Salud ocupacional y educación rural en el Perú*. Instituto de Promoción y Desarrollo-Perú.

SALAVERRY, Oswaldo, Miguel Ángel SALCEDO y Aura RIVAS

- 2010a *Relave minero contamina las aguas de los ríos en Huancavelica*. Lima: Observatorio de interculturalidad y derechos en salud de pueblos indígenas-CENSI.
- 2010b *Contaminación con plomo en pobladores de Lauricocha*. Lima: Observatorio de interculturalidad y derechos en salud de pueblos indígenas-CENSI.

SALCEDO, Salomón

- 2005 “El marco teórico de la seguridad alimentaria”. En Salomón Salcedo (editor). *Políticas de seguridad alimentaria en los países de la Comunidad Andina*. Santiago: FAO. 1-8.

SÁNCHEZ, Luz

- 2014 “Efectos de la contaminación producida por los relaves de la minería informal - Puno, Perú”. Juliaca: Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez. Monografía para Curso Protección del Medio Ambiente del Doctorado en Salud Pública.

SCURRAH, María, Stef DE HAAN, Edgar OLIVERA, Raúl CCANTO, Hilary CREED, Miluska CARRASCO, Ernesto VERES y Carlos BARAHONA

- 2012 “Ricos en agrobiodiversidad, pero pobres en nutrición: desafíos de la mejora de la seguridad alimentaria en comunidades de Chopcca, Huancavelica”. En Raúl Asensio, Fernando Eguren y Manuel Ruiz (editores). *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XIV*. Lima: SEPIA.

SEGURA, J. Luis, Cecilia MONTES, María Elena HILARIO, Patricia ASENJO y Giovanna BALTAZAR

- 2002 *Pobreza y desnutrición infantil*. PRISMA ONGD. Lima.

SEINFELD, Janice

- 2007 *Avanzando hacia el aseguramiento universal: ¿cómo lograr proteger la salud de personas de ingresos medio bajo y bajo?* Lima: Universidad del Pacífico y CIES.
- 2011 *Mejorando el acceso al parto institucional en las poblaciones marginalizadas del Perú*. Canadá: Focal, Fundación Canadiense para las Américas.

SEINFELD, Janice y Vilma MONTAÑEZ

- 2012 “Capítulo de Salud”. En Nerina Ángeles, José Bacigalupo *et al.* *La investigación económica y social en el Perú. Balance 2007-2011 y Agenda 2012-2016*. Lima: CIES.

SOBRINO, Manuel, César GUTIÉRREZ, Antonio CUNHA, Miguel DÁVILA y Jorge ALARCÓN

- 2014 “Desnutrición infantil en menores de cinco años en Perú: tendencias y factores determinantes”. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 35 (2). 104-112.

SPELUCÍN, Juan y Víctor GIRALDO

2007 *Minería y salud ambiental en Camisea*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

TAMAYO, Giulia

1999 *Nada personal. Reporte de derechos humanos sobre la aplicación de anti-concepción quirúrgica en el Perú: 1996 – 1998*. Lima: CLADEM.

THEIDON, Kimberly

2004 *Entre prójimos. El conflicto armado interno y la política de reconciliación en el Perú*. Lima: IEP.

TITO, Magdieli

2003 “Sistemas de vigilancia en intoxicación por plaguicidas en el Valle de Chillón, durante el año 2002”. *Boletín RAAA* No.45. 18-19.

TORRES, Juan y Tatiana SANDOVAL

2015 “Seguridad alimentaria y aspectos ambientales: El papel de la diversidad”. *Debate Agrario. Análisis y Alternativas* No. 47. 49-56.

UCHUYA, Jorge

2014 “La transición demográfico - epidemiológica hacia las enfermedades crónicas en el Perú”. *Boletín Epidemiológico* (Lima) 23 (22). Dirección General de Epidemiología (DGE) - MINSA. 437-438.

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y MINSA (Ministerio de Salud)

2007 *Tan cerca, tan lejos: una mirada a las experiencias exitosas que incrementan el parto institucional en el Perú*. Lima: UNICEF y MINSA.

2010a *Estudio cualitativo de las representaciones sociales de las familias de comunidades de la provincia de Quispicanchi, Cusco, sobre el cuidado y valoración de los recién nacidos*. Lima: UNICEF.

2010b *Estudio sobre dimensión cualitativa y concepciones y cuidados comunitarios de la salud del recién nacido, en un área rural andina y amazónica del Perú. Capítulo II: Componente antropológico*. Lima: UNICEF.

VALDEZ, William, Jorge MIRANDA y Willy RAMOS

2011 “Situación de la transición epidemiológica a nivel nacional y regional. Perú, 1990-2006”. *Revista Peruana de Epidemiología* 15 (3). 1-3.

VALDIVIA, Martín

2002 *Acerca de la magnitud de la inequidad en salud en el Perú*. Lima: GRADE.

2011 “Sobre los determinantes étnico-culturales de la inequidad en salud materno-infantil en el Perú”. En *Salud, interculturalidad y comportamientos de riesgo*. Lima: GRADE. 85-118.

VALDIVIA, Martín y Juan José DÍAZ

2007 “La salud materno-infantil en el Perú: mirando dentro y fuera del sector salud”. En *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE. 539-602.

VALDIVIA, Néstor

2012 “La discriminación en el Perú y el caso de los servicios de salud: resultados de un estudio cualitativo en el Valle del Mantaro”. En Cynthia Sanborn (editora). *La discriminación en el Perú: balance y desafíos*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. 85-111.

VALENCIA, Carmen

1995 “Situación nutricional de los niños pre-escolares de Calca y Urubamba”. *SITUA* 5.

VELARDE, Luz

2007 “‘Las parteras sí saben, son importantes, solo que están olvidadas’. Situación actual de las parteras en los Andes del sur del Perú (Ayacucho)”. Lima: PUCP. Tesis de magister en Sociología.

VELÁZQUEZ, Tesania

2007 *Salud mental en el Perú: dolor y propuesta. La experiencia en Huancavelica*. Lima: CIES.

VOKRAL, Edita

1991 *Qoñi chiri: la organización de la cocina y estructuras simbólicas en el altiplano del Perú*. Quito: ABYA-YALA.

WATANABE, Teresa

2002 *Tendencias, niveles y estructura de la mortalidad materna en el Perú. 1992 - 2000*. Lima: INEI y DHS.

2012 “La reducción de la mortalidad materna y su relación con factores sociosanitarios asociados Perú 2001-2010”. Tesis UNMSM.

WEISMANTEL, Mary

- 1987 *Zumbagua Cooking: Structure, Discourse and Practice in the Ecuadorian Andes*. Ph.D. diss., University of Illinois (Urbana-Champaign) - Ann Arbor (Michigan): University Microfilms International.
- 1988 *Food, Gender, and Poverty in the Ecuadorian Andes*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

YAMIN, Alicia

- 2003 *Castillos de arena en el camino hacia la modernidad. Una perspectiva desde los derechos humanos sobre el proceso de reforma del sector salud en el Perú (1990-2000) y sus implicancias en la muerte materna*. Lima: C.M.P. Flora Tristán.

YENGLE, María, Rosa PALHUA, Patricia LESCANO, Edilberto

VILLANUEVA, Emerson CJACHI *et al.*

- 2005 "Prácticas de utilización de plaguicidas en agricultores en el distrito de Huaral-Perú". *Revista Peruana de Epidemiología* 12 (1).

YON, Carmen

- 2000 *Preferencias reproductivas y anticoncepción: hablan las mujeres andinas*. Lima: Movimiento Manuela Ramos.
- 2003 "Sistemas explicativos sobre el cuerpo y la salud e intervenciones en salud reproductiva". En Carlos Cáceres, Marcos Cueto, Miguel Ramos y Sandra Vallenás (coordinadores). *La salud como derecho ciudadano - Perspectivas y propuestas desde América Latina*. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia. 321-334.
- 2013 *Salud y derechos sexuales y reproductivos de mujeres rurales jóvenes: Políticas públicas y programas de desarrollo en América Latina*. Documento de Trabajo del Programa Nuevas Trenzas. Lima: IEP.

YON, Carmen y Patricia ZÁRATE

- 2010 *La única oportunidad: seguridad humana para el desarrollo de las mujeres y los niños del Perú. Resultados y lecciones aprendidas del Proyecto*. Lima. OPS.

ZÁRATE, Patricia, Mariana BARRRETO, Anahí DURAND, Ludwig HUBER y Jorge MOREL

- 2012 *Insumos para una estrategia de egreso del Programa Juntos*. Lima: IEP.

ZAVALETA, Carol, Jaris MUJICA, Pedro IPANAQUÉ y Neptalí CUEVA

- 2007 "Infecciones de transmisión sexual y VIH/SIDA en comunidades nativas de la Amazonía peruana: consideraciones culturales". *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 24 (3). 315-316.

ZAVALETA, Carol, Connie FERNÁNDEZ, Kelika KONDA, Yadira VALDE-
RRAMA, Sten VERMUND y Eduardo GOTUZO

2007 “Short Report High Prevalence of HIV and Syphilis in a Remote Na-
tive Community of the Peruvian Amazon”. En *The American Journal of
Tropical Medicine and Hygiene* 76 (4). 703-705.

ZEGARRA, Eduardo

2015 “Estructura y dinámica del consumo alimentario de las familias perua-
nas: análisis desde una perspectiva de seguridad alimentaria”. *Debate
Agrario. Análisis y Alternativas* No. 47. 29-47.

SOBREPESO, EDUCACIÓN Y SALUD PREVENTIVA EN EL SECTOR RURAL

Jorge Agüero

INTRODUCCIÓN

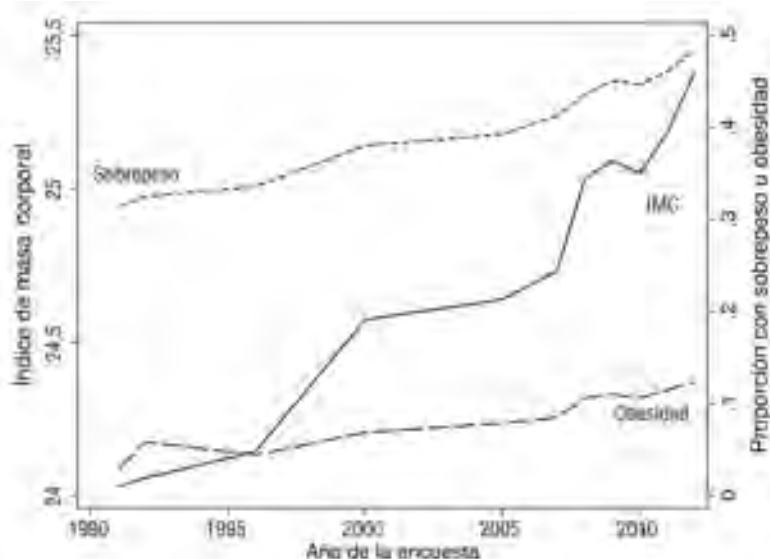
En los últimos veinticinco años, se aprecia una enorme mejoría en los niveles de salud del sector rural, especialmente en salud materno-infantil. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil, que en 1991 era de 90 por mil nacidos vivos, bajó a 25 en el 2012. Esta reducción es aún mayor si se compara con 1985, cuando la tasa era de 106 por mil. Una parte importante de esta mejora se ha logrado a través de una mayor inversión en prevención. Se ha incrementado tanto el conocimiento (ahora casi universal), así como el uso de métodos anticonceptivos (74% en el 2012), lo que ha llevado a una reducción en la tasa de fertilidad de 6,2 en 1991 a 3,5 en el 2012. Si en 1991 más de la mitad de los embarazos no tenía ni una sola visita prenatal, hoy solo 3% carece de ello. Además, mientras que en sus primeros cinco años, menos del 50% de niños, en 1991, había sido vacunado, este porcentaje subió a más del 70% en el 2012. Finalmente, en tanto que un recién nacido era amamantado exclusivamente por dos meses a comienzos de los noventa, hoy lo es por más de cinco meses¹.

Este trabajo muestra que estas mejoras de salud en el sector rural coexisten con un empeoramiento en otros indicadores de salud: sobrepeso y obesidad. Como se muestra en la Figura 1, la tasa de sobrepeso y de obesidad de las mujeres rurales ha aumentado fuertemente desde 1991. En el 2012, casi la mitad de las mujeres rurales (entre los 15 y 49 años de edad) tenían sobrepeso y ya más del 10% de ellas eran consideradas obesas utilizando una

¹ Todos estos datos provienen de las Encuestas Demográfica y de Salud Familiar. Debe notarse que existen todavía brechas importantes en mortalidad infantil y materna, así como en niveles de desnutrición, entre zonas rurales y urbanas.

medida de peso-para-la-talla como es el Índice de Masa Corporal². El riesgo de contraer enfermedades de las arterias coronarias, diabetes tipo 2, coágulos en la sangre, así como cáncer de pecho o colon, entre otros, se incrementa con la masa corporal (WHO 2009). Por esto es importante entender las razones detrás de este incremento, lo que constituye el objetivo central del presente artículo.

Figura 1
Evolución de los indicadores de peso para la talla: mujeres rurales



Nota: Cada línea representa el valor promedio del indicador. Un IMC igual o mayor a 25 es definido como sobrepeso y por encima de 30 es considerado como obesidad. Elaboración propia en base a las ENDES. Ver texto para más detalles.

² A modo de comparación, para el 2012, la mujer urbana tiene un IMC promedio cercano al 26,5 comparado con un IMC de 25,3 para la mujer rural. Las tasas urbanas de sobrepeso y obesidad son de 57% y 20% respectivamente.

Utilizando los datos de las Encuestas Demográficas y de Salud Familiar (ENDES) desde 1991 hasta el 2012, este trabajo propone una metodología para descomponer la evolución de los indicadores de peso para la talla aprovechando que las ENDES permiten seguir a cohortes (pero no individuos) en el tiempo. Esta es la contribución central de nuestro trabajo. Por ejemplo, algunos estudios usan datos de corte transversal (por ejemplo, Álvarez-Dongo *et al.* 2012, Tarqui-Mamani *et al.* 2013 y Núñez Robles *et al.* 2014) y concluyen que el sobrepeso aumenta con la edad. Sin embargo, por la naturaleza de los datos, estos estudios no pueden separar el efecto de cohorte por año de nacimiento de uno realmente asociado al cambio en el tiempo del peso de una persona. Nuestro trabajo permite diferenciar estos dos efectos. Así, primero se muestra que en todas las cohortes se observa un aumento de las tasas de sobrepeso y obesidad con el tiempo. En segundo lugar, hay diferencias importantes por cohorte. Los incrementos en las tasas de masa corporal son mucho más acelerados en las cohortes jóvenes. Por ejemplo, mientras que las mujeres rurales nacidas entre 1960 y 1964 cruzaban el umbral del sobrepeso a los treinta y cinco años, en promedio, sus pares nacidas entre 1980 y 1984 lo hacen entre los veintidós y veintitrés. Además, menos del 5% de las mujeres nacidas entre 1960 y 1964 eran obesas a los veinticinco años. Para la generación nacida entre 1980 y 1984, a los veinticinco años las mujeres rurales ya tienen una tasa de obesidad cercana al 15%. Esta alta aceleración en las tasas de sobrepeso y obesidad de las nuevas generaciones explica buena parte de la tendencia observada en la Figura 1.

Este incremento desproporcionado en las nuevas generaciones de mujeres rurales llama la atención por dos razones. Primero, porque la “tecnología” para prevenir el sobrepeso es relativamente de bajo costo, sobre todo comparada con la necesaria para reducir la tasa de mortalidad infantil descrita arriba. Una dieta balanceada y que incluya frutas y vegetales, acompañada de ejercicio físico, es una manera recomendada de mantener el peso adecuado. Segundo, porque las nuevas generaciones tienen los mayores niveles de educación de los últimos sesenta años en el sector rural (ver Figura 8) y, por lo tanto, se debería esperar que esta mejora en capital humano se traduzca en una mejora en su salud, como se observa en otras áreas³.

3 En países en desarrollo hay una creciente literatura que muestra el efecto de la educación sobre la salud. Ver por ejemplo Agüero y Bharawaj (2014) en el tema de VIH y Glewwe (1999) para salud materno-infantil.

El presente trabajo explora el papel de la educación formal en la inversión sobre prevención a través de su efecto sobre el consumo de alimentos. Basados en un modelo simple de demanda de alimentos, pero consistente con los modelos de inversión en salud y capital humano, se muestra que la educación juega un doble papel sobre el consumo de alimentos poco saludables (como frituras, caramelos y chocolates). Un primer efecto es el esperado: una mayor educación disminuye el consumo de estos alimentos a través de un cambio en las preferencias a favor de alimentos más saludables. Sin embargo, el modelo muestra que puede existir un segundo efecto: el aumento del consumo de alimentos menos saludables al generar un incremento en el ingreso (a través de los retornos a la educación). Si el efecto ingreso es superior al de sustitución, entonces es posible que más educación revierta en el crecimiento del consumo de frituras y golosinas. Utilizando un cuestionario adicional introducido en la ENDES del 2012, nuestro trabajo confirma empíricamente la asociación *positiva* entre educación y el consumo de alimentos poco saludables.

El trabajo está dividido en cuatro secciones, incluida esta introducción. En la sección dos se presenta el modelo econométrico para descomponer la evolución de los indicadores de peso para la talla y los detalles de los resultados arriba descritos. La sección tres introduce el modelo teórico de demanda por alimentos que genera las predicciones que son luego validadas empíricamente. Las conclusiones, en la sección cuatro, cierran el documento y discuten las opciones de políticas públicas además de los temas pendientes.

I. SOBREPESO Y OBESIDAD: UN ANÁLISIS LONGITUDINAL POR COHORTES

1.1. ENCUESTA DEMOGRÁFICA Y DE SALUD FAMILIAR

La principal fuente de datos de este trabajo son las Encuestas Demográficas y de Salud Familiar (ENDES), las cuales han sido realizadas por el INEI desde 1985. La ENDES es una encuesta de representatividad nacional (y por regiones) de hogares en la que las mujeres en edad fértil (de 15 a 49 años) responden a un cuestionario detallado sobre fecundidad, salud reproductiva e infantil, además de otros temas. En el Perú, la ENDES ha seguido un patrón similar al internacional: aproximadamente cada cinco años se lleva a cabo una nueva encuesta. Así, en el Perú la ENDES se ha aplicado en 1985-86, 1992, 1996 y 2000 pero desde finales del 2003 se realiza una ENDES continua cada año.

Es solo a partir de los últimos tres años que la ENDES ha ampliado su conjunto de preguntas para incluir temas de enfermedades no contagiosas (Agüero 2013). Por ejemplo, ahora hay un cuestionario para los miembros del hogar (de 40 años o más), no solo para las mujeres en edad fértil, en el que se pregunta sobre posibles diagnósticos de hipertensión y diabetes, entre otras enfermedades. Si bien esto es un progreso, este tipo de preguntas solo nos permite saber el estado de aquellas personas que han ido al médico y han sido diagnosticadas con esas enfermedades. No es difícil sospechar que exista un número importante de personas en el sector rural que no han sido diagnosticadas todavía, por lo que basar el análisis en esas preguntas nos daría una visión parcial del problema. Es por esta razón, y para poder abarcar un mayor periodo de tiempo, que en este trabajo nos concentramos en una medición objetiva que es identificada como un factor de riesgo central para enfermedades no contagiosas como la hipertensión y la diabetes tipo 2: el Índice de Masa Corporal (IMC). El IMC es un indicador de peso para la talla definido por la siguiente fórmula:

$$IMC = \frac{Peso (Kg.)}{Talla (m.)^2} \quad (1)$$

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, este índice provee información sobre bajo peso ($IMC < 18,5$), sobrepeso ($IMC > 25$) y obesidad ($IMC > 30$). Un peso normal (para la talla) es aquel que tiene un IMC por encima de 18,5 y menor a 25. Nótese que si bien estos cortes pueden variar para las poblaciones altoandinas, es ya estándar utilizarlos para medir sobrepeso y obesidad, a través del IMC, inclusive por el Ministerio de Salud del Perú (MINSA 2012)⁴.

El uso del IMC como indicador central de nuestro análisis nos permite utilizar trece de las dieciséis ENDES disponibles en el Perú, pues en las encuestas de 1985-86, 2004 y 2006 no se incluyó información de talla ni de peso de la mujer. Por lo tanto, la muestra final contiene 59 585 observaciones e incluye

⁴ O'Neill 2015 es un ejemplo reciente de los posibles sesgos de utilizar el IMC para medir obesidad. Según este estudio, el corte de $IMC \geq 30$ para obesidad puede estar subestimando la tasa en mujeres en los EE.UU. y se propone el uso de un corte de 27,5. Un mejor estimador, según O'Neill, sería la medición de la cintura, pero esta no se encuentra disponible en las ENDES.

a todas las mujeres en edad fértil que vivían en el ámbito rural al momento de la encuesta⁵ y que fueron encuestadas en los años mencionados hasta el 2012. Debido a que la ENDES no es una encuesta longitudinal, utilizamos un análisis de cohortes a partir del año de nacimiento de la mujer (Deaton, 1997), lo que permite estimar la evolución en el tiempo de los IMC para cada grupo. Esta metodología se describe en la siguiente sección.

1.2. MODELO ECONOMETRICO

La siguiente ecuación representa la base para la descomposición de la trayectoria de las medidas de peso para la talla por cohortes:

$$H_{ijt} = \alpha + \sum \theta_t \text{EDAD}_t + \sum \pi_j \text{AN}_j + \sum \gamma_t (\text{EDAD}_t * \text{AN}_j) + \beta X_{ijt} + e_{ijt} \quad (2)$$

donde H_{ijt} es el indicador de salud de la mujer i nacida en el año j y medido cuando ella tenía t años. Este trabajo utiliza tres indicadores de salud: el IMC propiamente, la probabilidad de tener sobrepeso ($\text{IMC} \geq 25$) y la probabilidad de ser obesa ($\text{IMC} \geq 30$). La ecuación (2) descompone la evolución de H en tres efectos. El primero viene dado por la edad de la mujer (variable EDAD). Así, θ_t mide el efecto sobre H asociado a tener la edad t . El segundo efecto, π_j , captura la relación de la cohorte, que en este reporte se mide por el año de nacimiento (AN).

Como las cohortes son observadas a lo largo de varios años es posible estimar la evolución específica de H , para cada cohorte, en el tiempo. Este es el tercer factor y viene dado por γ_t . La ecuación (2) incluye una serie de variables de control identificadas por el vector X_{ijt} (por ejemplo educación, estado civil y número de hijos nacidos vivos). Finalmente, los errores estándar son estimados de forma robusta para cualquier forma de heterocedasticidad y por conglomerados según el año de nacimiento (36 conglomerados).

5 Las conclusiones no varían si se usa la muestra de las que nacieron en una zona rural en lugar de las que residen allí al momento de la encuesta.

1.3. RESULTADOS

Antes de mostrar los resultados de la estimación de los parámetros de la ecuación (2), conviene describir la intuición detrás de esta descomposición de la evolución de los indicadores de peso para la talla. Para ellos simplificamos el análisis de cohortes de la regresión y definimos una cohorte por el quinquenio de nacimiento. Así, la primera cohorte que podemos identificar (observada en más de tres encuestas según la Tabla 1) es la nacida entre los años 1950 y 1954 y la última corresponde a aquellas mujeres nacidas entre 1990 y 1995. Para cada una de estas cohortes se puede calcular el IMC promedio y cómo este varía en las diferentes ENDES. Esta evolución se presenta en la Figura 2, donde las líneas representan la evolución de sendas cohortes.

Se pueden identificar por lo menos tres patrones claros en esta gráfica. Primero, en todas las cohortes, el IMC promedio aumenta con la edad. Por ejemplo, cuando las integrantes de la cohorte nacida entre 1950 y 1954 tenían treinta y seis años su IMC era poco menor a 24 pero sube a 25,5 trece años después y cruza así el umbral de sobrepeso. Segundo, este aumento con la edad parece ser más acelerado en las cohorte más jóvenes: las líneas de la Figura 2 sugieren una pendiente que aumenta con el año de nacimiento de las cohortes. Tercero, para la misma edad las nuevas cohortes tienen un mayor IMC que las anteriores. Si a los treinta años, las nacidas entre 1960 y 1964 tenían un IMC promedio poco mayor a 24, sus pares nacidas entre 1970 y 1974 muestran, a esa misma edad, un IMC por encima de 25, lo cual las clasifica como con sobrepeso. Más aún, aquellas nacidas entre 1980 y 1984, también a los treinta años, mostraban un IMC de 26. Es decir, si usamos la línea de corte de sobrepeso ($IMC \geq 25$) se aprecia que cada nueva cohorte cruza ese umbral a una edad más temprana. Es importante notar que los resultados de la Figura 2 implican que la ubicación de la línea de corte para obesidad y sobrepeso no afecta las conclusiones, pues el incremento del IMC en el tiempo para todas las cohortes es monótonico.

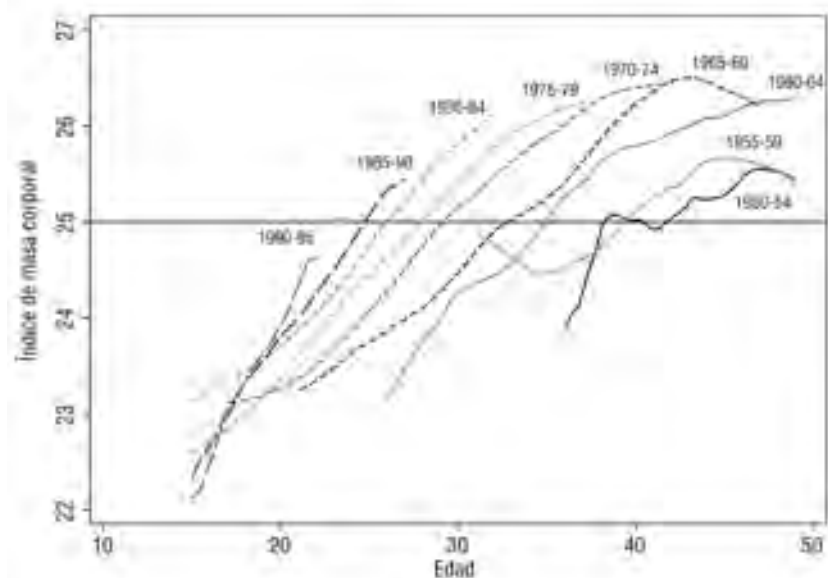
Tabla 1
Distribución de la muestra por cohorte y encuesta

Año de nacimiento	Año de la encuesta										
	1991-92	1996	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
1950	39	56	45								140
1951	57	64	152								273
1952	44	82	187								313
1953	72	75	197								344
1954	64	105	188								357
1955	72	93	220	20							405
1956	77	127	195	51							450
1957	66	137	232	42	19						496
1958	79	153	219	36	55	50					592
1959	83	138	196	54	47	99	70				687
1960	76	167	310	51	68	117	172	61			1022
1961	93	168	236	46	58	128	166	151	57		1103
1962	85	173	302	69	56	116	168	191	179	55	1394
1963	108	202	264	51	58	121	192	184	166	139	1485
1964	104	171	277	60	67	129	191	193	154	183	1529
1965	118	204	281	64	43	122	187	178	190	170	1557
1966	130	263	328	82	68	134	240	205	213	197	1860
1967	126	210	290	61	70	105	200	200	185	198	1645
1968	113	260	309	61	67	127	212	191	183	192	1715
1969	115	225	267	71	66	114	195	210	201	205	1669
1970	93	281	348	69	69	162	233	203	209	219	1886
1971	82	265	308	72	92	143	214	202	218	210	1806

1972	77	262	342	61	71	138	249	232	225	180	1837
1973	51	261	316	65	72	142	234	234	229	203	1807
1974	22	227	330	67	86	142	225	200	248	222	1769
1975	20	208	366	83	66	145	240	242	246	226	1842
1976	7	196	333	75	69	136	225	221	256	225	1743
1977		152	331	65	83	120	246	251	220	232	1700
1978		103	318	55	72	128	208	255	209	239	1587
1979		66	331	73	83	152	243	211	233	234	1626
1980		39	367	66	74	140	242	260	245	235	1668
1981		7	323	63	64	143	216	229	244	219	1508
1982			401	72	95	169	242	231	240	247	1697
1983			443	76	75	135	247	235	206	194	1611
1984			471	58	67	134	236	240	275	197	1678
1985			366	67	61	140	236	254	250	238	1612
1986				78	63	125	214	247	224	212	1163
1987				82	79	131	269	222	214	244	1241
1988				105	84	164	228	248	201	227	1257
1989				114	97	137	242	221	181	210	1202
1990				50	96	161	219	218	232	200	1176
1991					108	196	287	235	213	201	1240
1992					56	234	331	289	224	244	1378
1993						84	380	348	263	281	1356
1994							236	379	319	247	1181
1995								222	378	317	917
Total	2073	5140	10389	2335	2524	4863	8135	8093	7730	7242	58 524

Elaboración propia en base a las ENDES seleccionadas.

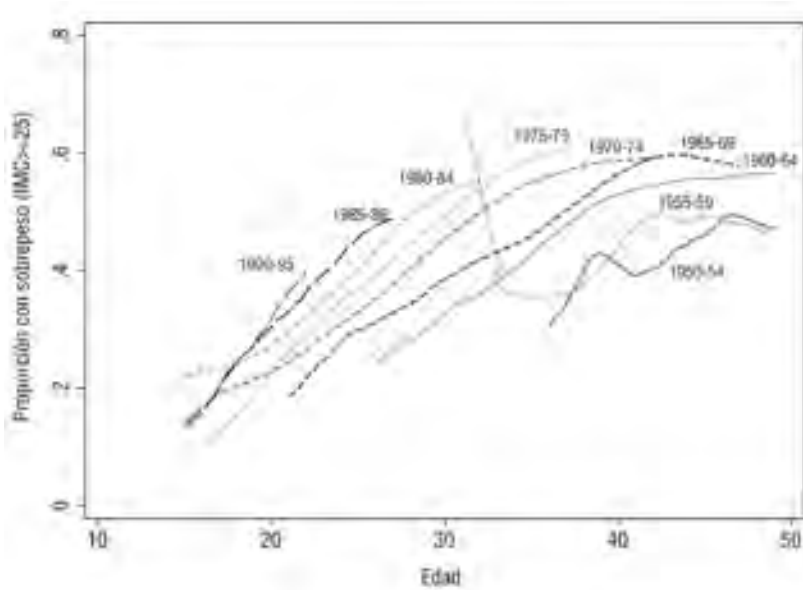
Figura 2
Tendencia en el Índice de masa corporal de mujeres por cohorte y edad



Nota: Cada línea es estimada a partir de un polinomio local con respecto a la edad de la mujer en la cada encuesta. Un IMC igual o mayor a 25 es definido como sobrepeso. Elaboración propia en base a las ENDES. Ver texto para más detalles.

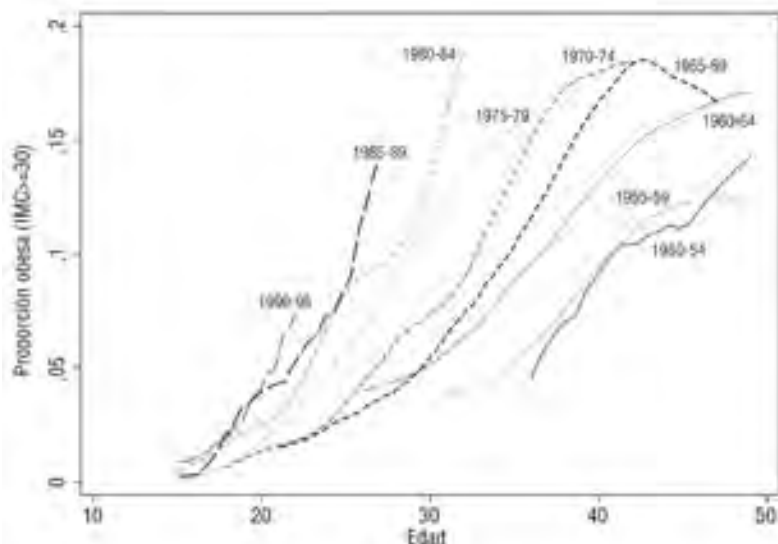
Estos tres patrones se observan también en las Figuras 3 y 4 para la evolución del sobrepeso y la obesidad, respectivamente. El objetivo de la ecuación (2) es, entonces, validar (o no) estos tres patrones a través de un modelo estadístico. Debido a la poca cantidad de observaciones para las cohortes de mayor edad (nacidas antes de 1960) las figuras 2-4 muestran ciertos procesos erráticos. Por esta razón, en el modelo econométrico nos centramos en las cohortes nacidas entre 1960 y 1995, lo que genera una muestra final de 54 467 observaciones de mujeres rurales. Además, a diferencia de las figuras ya discutidas, los resultados de la estimación de (2) nos permiten controlar por otras características de las mujeres, como su nivel educativo o su estado civil, entre otros.

Figura 3
Tendencia en la proporción de mujeres con sobrepeso por cohorte y edad



Nota: Cada línea es estimada a partir de un polinomio local con respecto a la edad de la mujer en la cada encuesta. Elaboración propia en base a las ENDES. Ver texto para más detalles.

Figura 4
Tendencia en la proporción de mujeres con obesidad por cohorte y edad



Nota: Cada línea es estimada a partir de un polinomio local con respecto a la edad de la mujer en la cada encuesta. Elaboración propia en base a las ENDES. Ver texto para más detalles.

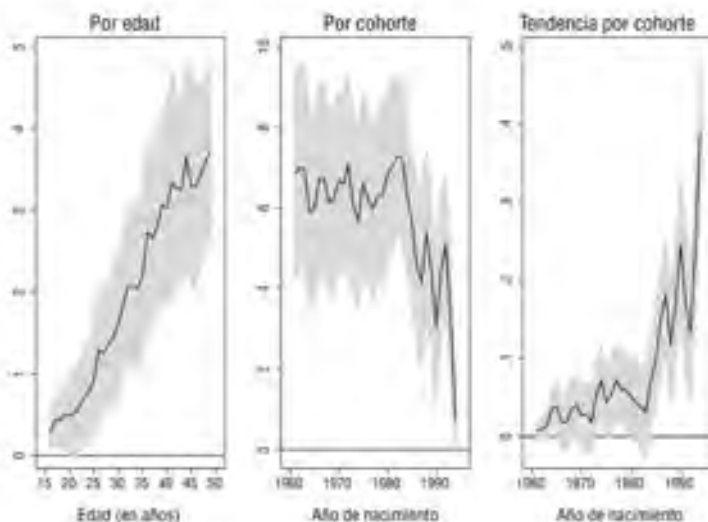
Los resultados de estimar la ecuación (2) para cada uno de los tres indicadores de peso para la talla se presentan en las Figuras 5-7. Nótese que por la enorme cantidad de parámetros a estimar –34 para los efectos de edad y 32 para cada conjunto de estimadores por cohorte– preferimos realizar una presentación gráfica en lugar de tablas. La Figura 5 muestra el efecto de cada componente para el caso del IMC. El primer panel (izquierda) indica que hay efectivamente un efecto por edad en todas las cohortes: cada año adicional está asociado con un aumento en el IMC. Así, una mujer de cuarenta años tiene en promedio 3 puntos de IMC más que una mujer con similares características pero de 20 años. Este efecto es grande: es el doble del incremento en el IMC entre 1991 y 2012 en el todo el sector rural.

El segundo panel (centro) de la Figura 5 muestra que, en promedio, las cohortes más jóvenes tienen un menor IMC que su pares nacidas en años anteriores. Sin embargo, estos efectos no son necesariamente diferentes estadísticamente hablando y además, son explicados en parte por el efecto de edad: las cohortes mayores son incluidas en la muestra cuando tienen más edad. Por lo tanto, es difícil establecer si efectivamente hay un efecto por cohorte.

Por el contrario, el tercer panel (derecha) de la Figura 5 sí presenta resultados convincentes y consistentes con las gráficas descriptivas mencionadas anteriormente. En este panel se aprecia que la aceleración en el aumento del IMC se incrementa con el año de nacimiento de la cohorte. Las mujeres jóvenes están incrementando su peso con mayor rapidez que las generaciones anteriores: mientras que para aquellas nacidas en 1975 cada año representaba un aumento de 0,05 en su IMC, para las nacidas en 1995 el aumento es de 0,40 por año. Esto implica, por ejemplo, que si dos mujeres nacidas, respectivamente, en los años mencionados, tenían un IMC de 24 a los veinte años, a los treinta la nacida en 1975 tendría un IMC de 24,5, mientras que la nacida en 1995 tendría un claro sobrepeso⁶ con un IMC de 28. A los cuarenta, la primera recién alcanzaría el umbral del sobrepeso, mientras que la nacida en 1995 sería declarada como obesa con un IMC de 32.

⁶ Este cálculo no toma en cuenta el efecto natural de la edad, por lo que los números serían aun mayores para ambas.

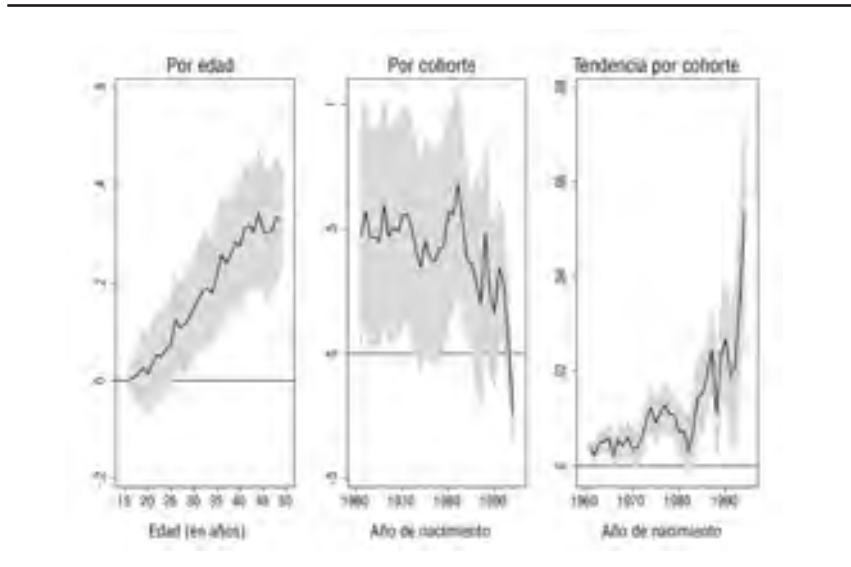
Figura 5
Efectos sobre IMC por cohorte, edad y tendencia por cohorte: mujeres



Nota: En cada panel, las líneas muestran los coeficientes de la ecuación 2. El intervalo de confianza robusto y por conglomerados por año de nacimiento (36 conglomerados) al 95% se muestra en el área gris. La regresión incluye efectos fijos por estado civil, número de hijos nacidos vivos y años de educación. Elaboración propia en base a las ENDES descritas en el texto.

Figura 6

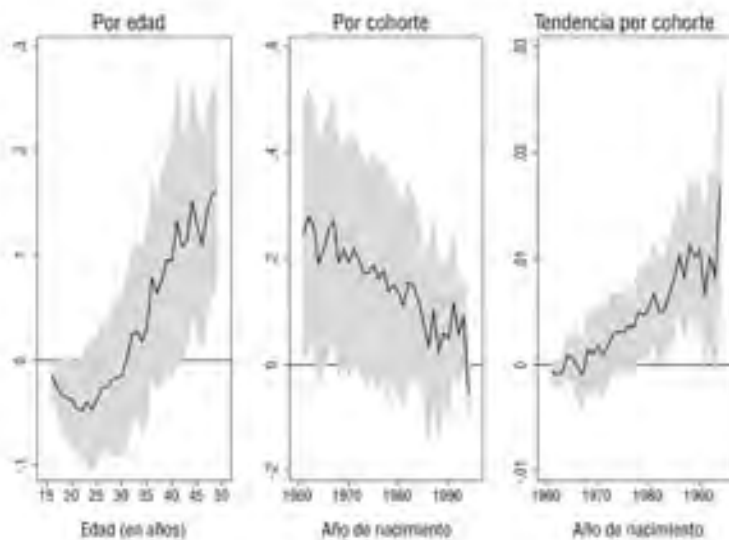
Efecto sobre probabilidad de sobrepeso por cohorte, edad y tendencia por cohorte: mujeres



Nota: En cada panel, las líneas muestran los coeficientes de la ecuación 2. El intervalo de confianza robusto y por conglomerados por año de nacimiento (36 conglomerados) al 95% se muestra en el área gris. La regresión incluye efectos fijos por estado civil, número de hijos nacidos vivos y años de educación. Elaboración propia en base a las ENDES descritas en el texto.

Las Figuras 6 y 7 confirman estos resultados para los casos de sobrepeso y obesidad, respectivamente. En ambas figuras, la edad contribuye a aumentar estas tasas; sin embargo, el efecto por cohorte es menos pronunciado. La aceleración en las cohortes más jóvenes sigue presente y es mucho mayor para el caso del sobrepeso (Figura 6, panel de la derecha). A la luz de estos resultados, es necesario explorar algunas de las razones que expliquen esta aceleración en las cohortes más jóvenes. Esto se discute en la siguiente sección.

Figura 7
Efecto sobre probabilidad de obesidad por cohorte, edad y tendencia por cohorte:
mujeres



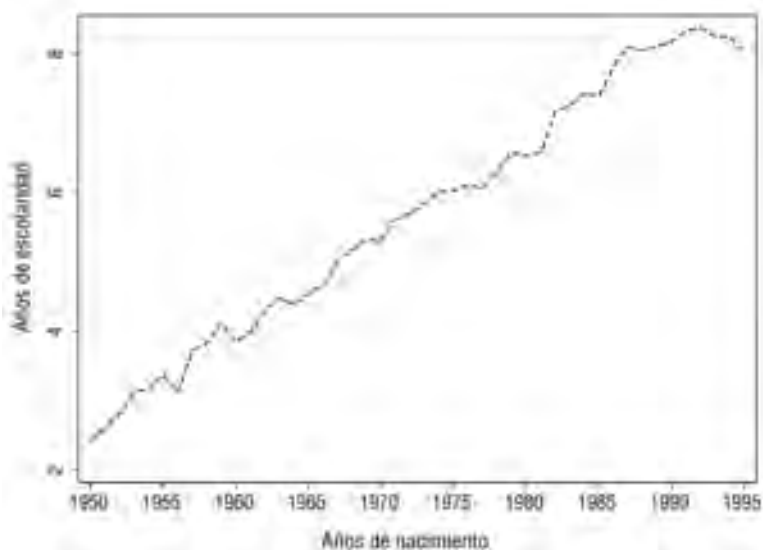
Nota: En cada panel, las líneas muestran los coeficientes de la ecuación 2. El intervalo de confianza robusto y por conglomerados por año de nacimiento (36 conglomerados) al 95% se muestra en el área gris. La regresión incluye efectos fijos por estado civil, número de hijos nacidos vivos y años de educación. Elaboración propia en base a las ENDES descritas en el texto.

II. PREVENCIÓN: EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN

Puede resultar sorprendente que un país que hasta hace poco tenía serios problemas de desnutrición ahora enfrente una creciente amenaza en el otro extremo de la distribución. Además, prevenir la obesidad y el sobrepeso requiere del uso de una tecnología de bajo costo: tener una dieta balanceada y mantener una actividad física con frecuencia. Por ejemplo, uno de los principales factores asociados al sobrepeso y obesidad es el consumo de alimentos con alto contenido de calorías en detrimento de otros más saludables como frutas y vegetales. Por lo tanto, una forma de prevenir el sobrepeso es a través de una dieta balanceada que evite el consumo excesivo de alimentos como frituras, chocolates o golosinas en general. El acceso a estas tecnologías podría ser inclusive más fácil que a aquellas necesarias para reducir la mortalidad infantil, lo que requiere visitas prenatales, partos con personal calificado y acceso a vacunas luego del parto.

Figura 8

Escolaridad de las mujeres por año de nacimiento



Nota: La línea representa el promedio de los años de educación. Elaboración propia en base a las ENDES. Ver texto para los detalles.

En esta sección exploramos un aspecto específico de la prevención: el nivel de educación⁷. Como se muestra en la Figura 8, hay un aumento constante en los niveles de educación formal de las cohortes más jóvenes en el sector rural. Una mujer rural que nació al final de nuestro periodo de análisis (1995) tiene el doble de años de educación que sus pares nacidas en 1960. En la siguiente sección se introduce un modelo teórico de demanda de alimentos para mostrar la relación entre prevención (dada por el consumo de alimentos) y los niveles de educación. La idea principal es mostrar que una mejora en la educación genera dos efectos sobre prevención que se contraponen. Por un lado, a mayor nivel de educación se puede incrementar el nivel de prevención de sobrepeso y obesidad al alterar las preferencias de los agentes hacia el consumo de productos saludables. Por otro, más educación genera mayores ingresos y este incremento de ingreso puede elevar el consumo de todos los alimentos, incluidos aquellos menos saludables.

2.1. UN MODELO DE DEMANDA DE ALIMENTOS

Consideremos un caso estilizado donde un agente tiene que decidir cuánto consumir entre dos tipos de alimentos sobre los cuales obtiene utilidad $U=U(V,C)$. El primer alimento (V) puede ser visto como uno que favorece la salud y reduce el sobrepeso. Por ejemplo, V puede incluir vegetales y frutas. Por el contrario, el segundo alimento (C) es menos saludable, pero su consumo genera un bienestar en el agente. Ejemplos de este segundo tipo pueden ser los chocolates, caramelos, frituras y productos similares. Este agente tiene asignado un nivel de ingreso Y (exógeno), el cual se gasta íntegramente en estos dos bienes que se compran en el mercado a precios P_v y P_c , respectivamente.

A pesar de su simpleza, este modelo es compatible con uno donde el agente deriva utilidad no del consumo directo de estos alimentos, sino de su nivel de buena salud, S , pero donde C y V son insumos de esa función de producción. Este último modelo se deriva del trabajo sobre capital humano y salud propuesto por Grossman (1972). Formalmente, el nivel de salud vendría dado por $S=S(V,C)$ y por la función de utilidad $U=U(S)$, de tal manera que

⁷ Claramente, existen otros mecanismos que favorecen la prevención que no pasan necesariamente por un incremento del nivel educativo. Ejemplos de estos son mayores ingresos a través de los programas de transferencias condicionadas como Juntos, campañas de información, precios de los alimentos, entre otros. Para una revisión de la literatura internacional sobre estos otros mecanismos, ver Cawley y Rhum 2012 y WHO 2009.

$U=U(S(V,C))$. En este caso, nuestro modelo original puede ser visto como una transformación monotónica del modelo más complejo siempre que asumamos que el efecto de los insumos sobre la producción de salud sea del mismo signo que sobre la utilidad en el modelo más simple y que una mejor salud no disminuya la utilidad del consumidor.

Establecida la generalidad del modelo más simple, asumimos una función de utilidad de tipo Cobb-Douglass con parámetro α para facilitar la presentación. Así, la función de utilidad viene dada por $U=V^\alpha C^{1-\alpha}$, donde $1>\alpha>0$. La solución del problema del consumidor genera dos ecuaciones para las demandas de cada alimento: $V=\alpha Y/P_v$ y $C=(1-\alpha)Y/P_c$. Para analizar la relación entre la educación y la demanda por estos bienes introducimos dos supuestos. Primero, asumimos que los más educados tienen una mayor preferencia por bienes saludables. Ya sea por los efectos de eficiencia productiva, en que la educación aumenta la efectividad de los insumos ya utilizados (*productive efficiency* de Grosman, 1972), o por eficiencia en la asignación, en que la educación hace que se escojan mejores o diferentes insumos (*allocative efficiency* de Rosenzweig y Schultz 1982), los más educados están más dispuestos a sacrificar el consumo de chocolates y caramelos en favor de frutas y vegetales en comparación con los menos educados. En nuestro modelo, este impacto de la educación se expresa a través de $\alpha=\alpha(e)$, que es una función creciente en el nivel educativo. Este cambio generado por la educación lo llamamos el efecto sustitución.

Sin embargo, existe también una literatura que muestra que la educación tiene un impacto positivo sobre los ingresos (Card 1999)⁸. Esto implica que $Y=Y(e)$, que también es una función creciente con el nivel educativo (*efecto ingreso*). Entonces, el efecto de tener mayor educación sobre el consumo de V y C está dado por las siguientes dos ecuaciones:

$$\frac{\partial V}{\partial e} = \frac{1}{P_v} [\alpha'(e)Y(e) + Y'(e)\alpha(e)] > 0 \quad (3)$$

$$\frac{\partial C}{\partial e} = \frac{1}{P_c} [-\alpha'(e)Y(e) + Y'(e)[1 - \alpha(e)]] \lesseqgtr 0 \quad (4)$$

8 Es posible que la educación afecte el consumo de alimentos a través de otros mecanismos no considerados en este modelo. Por ejemplo, una mayor educación puede generar que se adopten patrones más urbanos o que se obtengan empleos con una menor demanda física. Estos aspectos pueden ser incorporados en modelos de consumo más complejos que el presentado en este trabajo.

En el primer caso, ecuación (3), tanto el efecto sustitución como el efecto ingreso apuntan en la misma dirección. Los más educados van a preferir un mayor consumo de V porque su reconocimiento de los beneficios de dicho producto es mayor ($\alpha'(e) > 0$), pero también porque su ingreso es mayor y pueden consumir más del mismo producto ($Y'(e) > 0$). En este caso, el modelo predice un mayor aumento de los productos saludables por parte de los más educados. Sin embargo, para el caso de los productos menos saludables, la ecuación (4) indica que el efecto de la educación es ambiguo. Por un lado, el efecto sustitución sugiere una reducción en el consumo de C (dado por el componente $-\alpha'(e)Y(e)$) mientras que el efecto ingreso es siempre positivo ($Y'(e)[1-\alpha(e)]$) en la medida que $\alpha < 1$. Si el efecto ingreso es mayor al efecto sustitución, entonces las personas con mayor educación consumirán más C que sus pares con menores niveles educativos. Por el contrario, si el efecto sustitución predomina, el consumo de C será menor para los más educados.

¿Puede este modelo explicar el aumento en la tasa de sobrepeso y obesidad del sector rural? De acuerdo con las predicciones del modelo, se debe observar que las personas con mayor educación tienden a consumir más productos saludables (V), pero también de los menos saludables (C). En la siguiente sección se presenta evidencia empírica a favor de las predicciones del modelo.

2.2. EDUCACIÓN Y CONSUMO DE ALIMENTOS

Para estimar la relación que existe entre los niveles de educación y el consumo de alimentos, aprovechamos la reciente inclusión de preguntas sobre patrones de consumo en la ENDES del 2012. Este cuestionario adicional (para personas de cuarenta años y más) constituye una ventaja sobre otras encuestas de gastos en la medida en que se pregunta específicamente sobre consumo relacionado al aumento de peso. Por ejemplo, las encuestas de gastos tipo ENAHO buscan información sobre consumo de pollo o carne, mientras que la ENDES pregunta sobre el consumo de pollo con o sin pellejo. De esta manera, utilizamos seis preguntas específicas a partir de la ENDES: (1) consumo de ensalada de verduras, (2) comer frutas todos los días, (3) comer pollo o carne sin pellejo o sin grasa, (4) agregar sal a su plato, (5) comer golosinas entre comidas y (6) el número de días que come frituras.

Para evaluar la asociación entre el nivel de educación y el consumo de estos alimentos se estima la siguiente ecuación:

$$A_{ij} = \sum_c \lambda_c ED_{ij} + \beta X_{ij} + \psi_j + e_{ij} \quad (5)$$

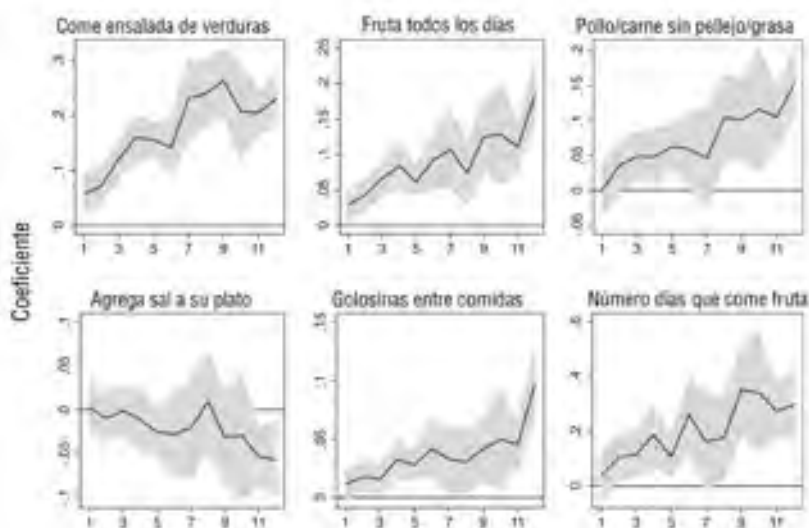
donde A_{ij} es un indicador del consumo de alimentos (una regresión para cada uno de los seis consumos descritos arriba) de la persona i que vive en el área rural de la región j . La asociación entre educación y consumo se estima a partir de variables binarias para cada uno de los años de educación, donde el valor de control es no tener educación, es decir, cero años de escolaridad. Así, se espera que los valores de λ se incrementen con el nivel educativo. La regresión incluye también el sexo del miembro del hogar y efectos fijos por edad (incluidos en X_{ij}) y por región (ψ_j). Los errores estándar son robustos a cualquier tipo de heterocedasticidad.

La Figura 9 muestra los resultados de la estimación para cada una de las seis variables de consumo de alimentos. En la primera fila se aprecia que hay una relación positiva y estadísticamente significativa entre el consumo de alimentos saludables y el nivel educativo. Por ejemplo, una mayor educación está asociada con un aumento en el consumo de verduras, frutas y un mayor consumo de pollo excluyendo el pellejo. Estos resultados son consistentes con el modelo descrito en la sección anterior: a mayor educación, mayor consumo de alimentos saludables. Lo mismo se observa con el consumo de sal. Las personas con más educación tienen menos probabilidades de añadir sal a sus comidas.

Sin embargo, para que el modelo tenga validez en la explicación del aumento en las tasas de sobrepeso y obesidad en el sector rural, debemos encontrar que las personas con mayor educación tiendan también a consumir más productos poco saludables como chocolates y frituras. Eso es exactamente lo que se encuentra en los dos últimos paneles de la Figura 9. Existe una asociación positiva y estadísticamente significativa entre el consumo de golosinas y frituras y el nivel educativo. Los más educados (con catorce o más años de educación) son diez veces más proclives a consumir golosinas que sus pares con solo un año de educación (estos tienen solo una probabilidad de 1% de hacerlo). Para el caso de frituras, los más educados las consumen 0,35 días

por semana mientras que los menos educados sólo 0,02 días. Estos resultados son claramente consistentes con las predicciones del modelo de consumo de alimentos descrito en la sección anterior y nos permiten entender, en parte, el incremento de los niveles de sobrepeso y obesidad observados en el sector rural en los últimos veinticinco años.

Figura 9
Nivel educativo y consumo de alimentos de los miembros del hogar



Nota: Cada línea representa el estimado para cada año completo de escolaridad. El intervalo de confianza al 95% robustos se muestra en el área gris. La regresión incluye también sexo del miembro del hogar y efectos fijos por región y edad. Elaboración propia en base a la ENDES del 2012.

2.3. DISCUSIÓN

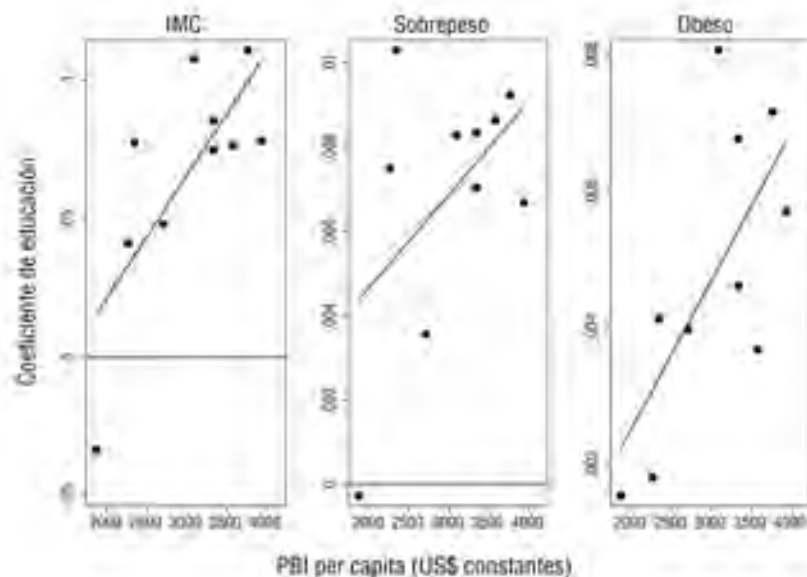
Los resultados arriba expuestos muestran que hay evidencia a favor de la hipótesis de que parte del aumento en sobrepeso se debe a un efecto ingreso (por encima de un efecto sustitución) generado por un mayor acceso a la educación en el sector rural. No obstante, una limitación de dicho análisis es la posibilidad de que tal asociación sea espuria en la medida en que existan

variables que a la vez afecten el consumo de estos alimentos menos saludables y el nivel educativo. Además, en el modelo se asume que la educación solo tiene dos posibles efectos. Sin embargo, hay por lo menos dos argumentos a favor de nuestros hallazgos.

En primer lugar, el trabajo reciente de Cutler y Lleras-Muney (2012) sugiere que lo observado en la ENDES es consistente con lo que ocurre en otros países en desarrollo. Por ejemplo, estos autores encuentran que, para los países de mayores ingresos (EE.UU. y los de la Unión Europea), la relación entre IMC y educación es negativa: a mayor educación menores niveles de IMC y también menor sobrepeso y obesidad. Sin embargo, la relación se revierte para países de bajos ingresos (por ejemplo, aquellos del África subsahariana), donde mayores niveles de educación están asociados con mayores niveles de IMC. Curiosamente, Cutler y Lleras-Muney muestran que el Perú (junto con Bolivia) es el país donde ocurre la transición y encuentran que, en promedio, en el Perú la relación entre educación e IMC es básicamente cero.

En la Figura 10, mostramos que los resultados de estos autores, al realizarse a nivel nacional, esconden importantes diferencias al interior del país. Así, para el caso del Perú rural la relación entre educación e IMC es positiva (panel de la izquierda). Cada punto representa el parámetro de estimar una ecuación como (5), donde la variable de la izquierda es el IMC en lugar del consumo de alimentos, pero para la muestra de mujeres en edad fértil de cada ENDES. Como se nota en dicha figura, la relación no es solo positiva, sino que además crece con el nivel de PBI per cápita del país. Esta relación positiva entre el efecto de la educación y el nivel de ingreso se aprecia también en los otros paneles cuando se evalúa la asociación entre educación y tasa de sobrepeso y obesidad. Sin embargo, cuando se estima para el caso urbano (no incluido en el trabajo) la relación con el PBI es negativa.

Figura 10
Efecto de la educación en el peso para la talla y el ingreso per cápita



Nota: Cada punto representa el parámetro de los años de educación sobre las variables de peso para la talla descrita en cada panel y para cada ENDES. El PBI *per cápita* corresponde al ingreso en dólares constantes del 2011. Elaboración propia en base a las ENDES y el *World Development Indicators* del Banco Mundial.

En segundo lugar, hay evidencia reciente que sugiere que el efecto positivo, a través de un efecto ingreso, es efectivamente causal. Dasso y Fernández (2014) utilizan un experimento natural generado por el momento cuando se realizan los pagos del programa de transferencias condicionadas Juntos. En particular, Dasso y Fernández explotan variación en la fecha de pago de Juntos y la fecha de la entrevista en la ENHAO. Así, dentro del mismo grupo de beneficiarios del programa algunos habrán recibido la transferencia recientemente (menos de una semana) y otros varias semanas atrás. Los autores encuentran que aquellos que recibieron el dinero recientemente tienen un mayor nivel de gasto. Los resultados más interesantes aparecen cuando se estudia el tipo de gasto. Los autores encuentran diferencias en el gasto en caramelos, chocolates y gaseosas (y también en el consumo en restaurantes) en aquellos que tienen “el dinero en la mano” o *cash-on-hand* como se define en el estudio. Estos resultados sugieren que un gasto inmediato de los beneficiarios del programa se destina al consumo de alimentos altos en calorías y azúcares como los caramelos y las gaseosas. Esta evidencia favorece la validez de nuestra hipótesis de que el efecto ingreso de la educación es lo suficientemente mayor que el efecto sustitución, lo que contribuye al incremento del consumo de alimentos que favorecen el sobrepeso y la obesidad.

III. CONCLUSIONES

El presente estudio muestra que la fuerte reducción en las tasas de mortalidad y desnutrición infantil (aunque con una persistencia en las brechas urbano-rurales de estos indicadores) producidas por enfermedades contagiosas coexisten con un incremento en los factores de riesgo importante para las enfermedades no contagiosas: el sobrepeso y la obesidad. A través de una metodología aplicada a las ENDES entre 1991 y 2012, se muestra que el incremento en la masa corporal se debe al aumento por la edad, pero también a que la tasa de incremento es mucho mayor para las nuevas generaciones. Las mujeres rurales jóvenes están llegando a las tasas de sobrepeso de sus pares mayores cada vez más temprano. En algunos casos, las tasas de obesidad son tan elevadas que superan las observadas en las generaciones mayores.

Esto ocurre a la vez que las jóvenes rurales tienen los niveles de educación más altos en la historia. A través de un modelo teórico de demanda de alimentos, mostramos que parte de este aumento en sobrepeso se puede explicar justamente por el incremento en la educación. Un mayor nivel educativo tiene, por lo menos, dos efectos sobre la demanda de alimentos poco saludables. Por un lado, disminuye su demanda, como es de esperarse, mediante una sustitución hacia alimentos más saludables. Pero por otro lado, una mayor educación genera un aumento en el ingreso y por lo tanto incrementa la demanda de todos los alimentos incluidos los no saludables, como frituras, caramelos y chocolates. Las predicciones del modelo son validadas empíricamente en este trabajo.

En ese sentido, el comportamiento de la población rural se asemeja al observado en países de ingreso bajo, donde una mayor educación está asociada a un mayor peso y a mayores tasas de sobrepeso y obesidad. Sin embargo, en los países de ingreso alto, la relación es la opuesta. El desafío académico y de las políticas públicas es, entonces, encontrar la manera en que el aumento en educación formal se traduzca en una mejor salud y sobre todo en una mayor inversión en prevención de las enfermedades crónicas que se generan con el sobrepeso. De acuerdo con el modelo presentado en este trabajo, una posible agenda de investigación está en hacer que el efecto sustitución sea mayor al actual para que por lo menos equipare el efecto positivo generado por el mayor ingreso. En este sentido, intervenciones efectivas que fomenten la sustitución hacia alimentos saludables en las escuelas y colegios rurales podrían ayudar a lograr este objetivo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGÜERO, Jorge M.
2013 “Usos académicos internacionales de la ENDES y recomendaciones para su mejoramiento”. En *Reflexiones sobre la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar – ENDES*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. 57-82.
- AGÜERO, Jorge M. y Prashant BHARAWAJ
2014 “Do the More Educated Know More about Health? Evidence from Schooling and HIV Knowledge in Zimbabwe”. *Economic Development and Cultural Change* 62 (3): 489-517.
- ÁLVAREZ-DONGO, Doris, José SÁNCHEZ-ABANTO, Guillermo GÓMEZ-GUIZADO y Carolina TARQUI-MAMANI
2012 “Sobrepeso y obesidad: prevalencia y determinantes sociales del exceso de peso en la población peruana (2009-2010)”. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 29 (3). 303-13.
- CARD, David
1999 “The Causal Effect of Education on Earnings”. *Handbook of labor economics* Vol. 3. 1801-1863.
- CUTLER, David M. y Adriana LLERAS-MUNEY
2012 “Education and Health: Insights from International Comparisons”. Documento de Trabajo No. W17738. National Bureau of Economic Research.
- CAWLEY, John y Christopher J. RUHM
2012 “The Economics of Risky Health Behaviors”. *Handbook of health Economics* Vol. 2. 97-189.
- DASSO, Rosamaría y Fernando FERNÁNDEZ
2014 “Temptation Goods and Conditional Cash Transfers in Peru”. Manuscrito. Universitat Pompeu Fabra.
- DEATON, Angus
1997 *The Analysis of Household Surveys: a Microeconometric Approach to Development policy*. World Bank Publications.

GLEWWE, Paul

- 1999 "Why does Mother's Schooling Raise Child Health in Developing Countries? Evidence from Morocco". *Journal of Human Resources* 34 (1). 124-159.

GROSSMAN, Michael

- 1972 "On the Concept of Health Capital and the Demand for Health". *The Journal of Political Economy* 80 (2). 223-255.

MINISTERIO DE SALUD

- 2012 *Un gordo problema: sobrepeso y obesidad en el Perú*. Lima: Ministerio de Salud.

NÚÑEZ, Eloísa, Cleopatra HUAPAYA, Rogger TORRES,
Silvia ESQUIVEL-LEÓN, Víctor SUÁREZ, Myriam YASUDA y
Giovanna SANJINÉS-LÓPEZ

- 2014 "Prevalencia de enfermedades de riesgo cardiovascular y riesgo metabólico en escolares, universitarios y mujeres de organizaciones sociales de base en distritos de Lima, Callao, La Libertad y Arequipa, Perú, 2011". *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública* 31 (4). 652-659

O'NEILL, Donald

- 2015 "Measuring Obesity in the Absence of a Gold Standard". *Economics & Human Biology* No.17. 116-128.

ROSENZWEIG, Mark R. y T. Paul SCHULTZ

- 1982 "The Behavior of Mothers as Inputs to Child Health: the Determinants of Birth Weight, Gestation, and Rate of Fetal Growth". En V. R. Fuchs (editor). *Economic Aspects of Health*. Chicago: University of Chicago Press for the National Bureau of Economic Research. 53-92.

TARQUI-MAMANI, Carolina, José SÁNCHEZ-ABANTO,
Doris ÁLVAREZ-DONGO, Guillermo GÓMEZ-GUIZADO y
Sarai VALDIVIA-ZAPANA

- 2013 "Tendencia del sobrepeso, obesidad y exceso de peso en el Perú". *Revista Peruana de Epidemiología* 17 (3), 1-7.

WORLD HEALTH ORGANIZATION

- 2009 Global Health Risks: Mortality and Burden of Disease Attributable to Selected Major Risks. Geneva. Disponible en: http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/GlobalHealthRisks_report_full.pdf.

SALUD, VIOLENCIA Y BIENESTAR EN LA FAMILIA RURAL: UN ESTUDIO EN HUANCAMELICA

Patricia Ames y Mercedes Crisóstomo

RESUMEN

La violencia doméstica constituye un problema social y a la vez una preocupación relevante de la salud pública. La ENDES 2012 reporta una alta prevalencia de castigo físico hacia los niños a nivel nacional (32,7%), que es más alta en las zonas rurales (42,7%) que en las urbanas (28,7%). Esta ponencia estudia esta problemática en la provincia de Angaraes, Huancavelica, donde los reportes de castigo físico recogidos en 2013 superan el promedio nacional rural (60% en el distrito de Seclla y 69% en distritos vecinos). En este escenario, estudiamos una intervención que propone un conjunto de medidas de reorganización del hogar (para lograr “familias saludables”) en una diversidad de aspectos (cocinas mejoradas, biohuertos, camas separadas, etc.), así como diversos espacios de formación y capacitación para las familias, autoridades y docentes. El objetivo de este capítulo es presentar la situación de la violencia doméstica en la zona rural de Angaraes, la percepción de los principales actores involucrados en su tratamiento y el impacto inicial que la intervención que estudiamos ha logrado. Para ello, nos basamos en la información cuantitativa y cualitativa del estudio de línea de base (recolectada en 2013) y en el trabajo de campo a dieciocho meses del inicio de su intervención, realizado entre noviembre y diciembre de 2014.

I. INTRODUCCIÓN

La violencia doméstica, es decir aquella violencia que se produce entre los miembros de la familia, constituye un problema social y una preocupación relevante de la salud pública. En particular, preocupa la alta prevalencia de la violencia dirigida a los niños y niñas al interior de la familia, enraizada en culturas y pautas de crianza que la legitiman como método correctivo. En el Perú, los datos de la ENDES 2012 reportan el uso de castigo físico a nivel nacional en el 32,7% de los hogares encuestados, porcentaje aún más alto en zonas rurales (42,7%) que en urbanas (28,7%). La violencia de pareja también es alta en nuestro país: la ENDES 2012 reporta que el 37,2% de las mujeres alguna vez unidas fueron víctimas de violencia física o sexual por parte de su esposo o compañero. La violencia de pareja afecta, asimismo, a los niños pequeños, que no pueden evitar ser parte de ella y se ven violentados al ser testigos de ella (Goddard y Bedi 2010).

Los efectos de la violencia hacia los niños y niñas en diversos aspectos de su vida han sido bien documentados (Feigelson 2011) e incluyen impactos negativos en su salud y nutrición, en su capacidad de aprendizaje y en el desarrollo de sus emociones y de su sistema de respuesta al estrés. El maltrato en la infancia es, además, uno de los principales predictores para ejercer o ser víctima de violencia en el futuro. La importancia del tema en la actualidad se refleja también en la atención que este ha generado en agencias internacionales, particularmente Naciones Unidas, que en el año 2006 publicó el Informe Mundial sobre la violencia contra los niños (Pinheiro 2006).

Pese a su importancia, la investigación sobre el tema es aún escasa en nuestro medio. Se concentra fundamentalmente en la violencia de pareja y se tiene poca información acerca de la violencia dirigida a los niños (Díaz y Miranda 2010, Paredes 2007). Es por ello que este capítulo se aboca a la indagación sobre la violencia infantil en la zona rural de una de las regiones más pobres del país, Huancavelica, donde en la actualidad se viene realizando una intervención para prevenir y disminuir su presencia. Así, el objetivo del capítulo es presentar la situación de la violencia doméstica en Angaraes, Huancavelica, la percepción de los principales actores involucrados en su tratamiento y el impacto inicial que la intervención ha logrado.

El campo de los estudios sobre violencia doméstica se ha basado con frecuencia en aproximaciones teóricas tanto desde la psicología clínica como desde la salud pública. En este estudio optamos por el modelo ecológico (Bronfenbrenner 1987), originalmente propuesto para investigar el desarrollo humano, pues nos permite incluir la dimensión social y comprender la presencia de la violencia en la vida de las familias más allá de las patologías individuales y tomando en consideración los varios niveles que la configuran. Diversos autores interesados en analizar la violencia han tomado como referente este modelo y han elaborado reformulaciones del mismo, particularmente para conceptualizar el caso de la violencia familiar (Díaz *et al.* 2012, Corsi 1995, Corsi s/f, Peyrú y Corsi 2003, Gelles y Cavanaugh 2004, Kahn y Husain 2008, Heise 1998). El modelo ecológico también ha sido empleado como base para formular modelos con respecto a la socialización de los niños pequeños en el mundo rural peruano (Anderson 2006) y para comprender los factores de riesgo y protección contra la violencia (Pinheiro 2006). Desde este modelo, la violencia doméstica es conceptualizada como producto de la interacción de diversos factores (individuales, relacionales, comunitarios y sociales) en diferentes niveles de la sociedad (micro, meso, macro). Por ello, nuestra indagación incluye información sobre estos diversos niveles.

Optamos por una metodología mixta y longitudinal que combina información cuantitativa y cualitativa: la aplicación de una encuesta de línea de base, el recojo de información de contexto a través de la aplicación de entrevistas y fichas, entrevistas a profundidad con padres, madres y autoridades locales y distritales, así como entrevistas colectivas y dinámicas participativas con niños y niñas, a la vez que realizamos observación participante y observación detallada a algunas familias seleccionadas en dos comunidades de Seclla (Atuna-Quihuay y Antamachay). Para realizar todas estas actividades, aplicamos un protocolo de consentimiento informado. El recojo de información se realizó en dos momentos: entre agosto y noviembre del 2013, cuando se realizaron tanto las encuestas como las entrevistas con cerca de cien participantes entre madres, padres, autoridades y niños y niñas. Posteriormente, se volvieron a aplicar los instrumentos cualitativos entre octubre y diciembre del 2014¹. El

1 Adicionalmente, se aplicó una encuesta de salida en setiembre del 2015, posterior a la redacción de esta ponencia.

tamaño de la muestra originalmente pretendía cubrir todo el universo de familias de niños menores de cinco años (250 familias en Seclla), pero al cambiarse el criterio de inclusión (familias con niños menores de ocho años), se mantuvo el número programado y se replicó similar cantidad en la zona de control. Todos los nombres reales han sido reemplazados por seudónimos para proteger el anonimato de los participantes.

A continuación, presentamos brevemente las características del lugar de estudio para luego enfocarnos en la prevalencia de la violencia doméstica en esta zona, medida a partir de los resultados de la línea de base. Inmediatamente después, se presenta una breve descripción de la intervención, que permite comprender la misma. Luego de ello se abordan los cambios y continuidades que podemos observar a nivel micro (hogar) desde la perspectiva tanto de los adultos, como de los niños y cómo estas se han modificado un año después de las primeras entrevistas y tras el desarrollo de la intervención. En la quinta parte plantemos un diálogo con lo ocurrido a nivel macro y meso e identificamos algunos factores que hacen posible la persistencia de la violencia. Finalmente, se ofrecen las conclusiones que se desprenden de los hallazgos presentados.

II. EL LUGAR DE ESTUDIO

Huancavelica tiene una población de poco menos de medio millón de personas según estimaciones del INEI para el 2015. La mayoría de ellos habita en la zona rural y cerca del 64% de su población económicamente activa se dedica a las actividades agropecuarias. Se trata de la región más pobre del país. Esto afecta particularmente a las niñas y niños pequeños: la tasa de mortalidad infantil en Huancavelica (27 por cada mil nacidos vivos) supera largamente el promedio nacional, que es de 18 por cada mil nacidos vivos (INEI 2012). La región muestra asimismo el mayor índice de desnutrición crónica infantil: el promedio nacional para menores de cinco años es de 17,5% a diciembre del 2013, mientras que en Huancavelica es de 42,6%.

La provincia de Angaraes es una de las más pobres de la región Huancavelica, con un 80% de su población que vive en situación de pobreza. Uno de sus distritos, Seclla, fue elegido para la intervención TADEPA, pues muestra una tasa de pobreza aún mayor: 90,5%. En la provincia de Angaraes y en el distrito de Seclla la desnutrición infantil llegaba en el año 2012 al nivel más alto en la región: 58,4% y 53,4% respectivamente.

2.1. EL DISTRITO DE SECLLA

El distrito de Seclla, donde se realizó la intervención, tiene doce comunidades. El último Censo Nacional (2007) registró 3733 habitantes, de los cuales el 87% habita en el área rural. La capital del distrito de Seclla, que tiene el mismo nombre, se ubica a una altura de 3340 m.s.n.m. Aunque existe una vía que lo comunica con Huancavelica (ciudad capital), la vía de acceso que los pobladores del distrito usan con más frecuencia es la ruta de Ayacucho, ya que Seclla se ubica más cercana a dicha ciudad. Con el asfaltado de esta última ruta en los últimos dos años, el tiempo para desplazarse a Ayacucho se ha acortado de tres a dos horas, o menos, lo que incentiva un mayor intercambio con esta ciudad.

Las principales actividades económicas de la población son la agricultura (producen maíz, papa, cebada y trigo) y la pequeña ganadería de ganado vacuno y ovino. Ambas producciones se orientan al autoconsumo y al comercio

al por menor en la feria sabatina del distrito. Los servicios disponibles en el distrito incluyen agua entubada, electricidad, telefonía móvil (irregular en algunas comunidades) y señal de televisión. Las comunidades no cuentan con servicio de desagüe, telefonía fija ni internet, solo disponibles en la capital distrital.

La mayor parte de los habitantes de Seclla se comunican a través del castellano y del quechua; no obstante, en las comunidades más alejadas de la capital del distrito, predomina el uso del quechua sobre todo en niños, niñas, mujeres y en personas mayores.

2.2. LA INTERVENCIÓN: COMPONENTES Y CARACTERÍSTICAS

El proyecto “Construyendo entornos saludables y protectores para reducir la violencia infantil en el distrito de Seclla: ‘Con cariño y sin rigor’” es desarrollado por la ONG TADEPA (Taller de Promoción Andina) sobre la base de una experiencia previa en la región Ayacucho (ver Alegría 2011 y Ames 2013). El proyecto se aboca a la prevención de la violencia y la protección de los derechos de los niños y niñas desde una intervención integral que tiene como centro el hogar. Para lograr sus objetivos, TADEPA ha organizado su intervención en tres componentes que se describen a continuación:

- 1º Organización de entornos familiares protectores y saludables: este componente involucra el trabajo con las familias para que estas identifiquen una visión de familia, la elaboración de un plan de mejora familiar y la implementación de indicadores de familias saludables libres de violencia. TADEPA promueve y da asistencia técnica para la instalación de cocinas mejoradas, alacenas, refrigeradoras ecológicas y biohuertos; promueve también el uso de habitaciones diferenciadas para padres e hijos, con separadores si no hay más de una habitación y con camas separadas. Se realizan visitas permanentes a cada familia para acompañarlos en todo el proceso de cambio y brindar recomendaciones individualizadas en temas de salud, educación, nutrición, estimulación temprana y recreación. También se desarrollan talleres

de capacitación para las familias, pasantías hacia localidades con experiencias exitosas, concursos familiares y eventos recreativos como campeonatos, y teatro sobre trato adecuado hacia los niños y entre esposos.

- 2º Organización de comunidades protectoras y saludables para la promoción de derechos de la infancia: para sensibilizar a las comunidades, se trabaja desde los medios de comunicación, con un programa radial (y radionovela) que tiene una amplia cobertura en el distrito; se involucra además a las autoridades locales en las actividades del proyecto.
- 3º Desarrollo de capacidades de los decisores políticos para la protección y promoción de derechos de los niños y niñas: ante la falta de servicios de atención y prevención de la violencia contra los niños, TADEPA apoyó la creación de la Defensoría Municipal del Niño y Adolescente (DEMUNA) del distrito, así como la creación y funcionamiento de las Defensorías Comunitarias del Niño y del Adolescente (DECONAS) en las doce comunidades y la creación de las Defensorías Escolares del Niño y del Adolescente (DESNAS). Asimismo, coordina sus acciones de capacitación con el CEM y participa de una red provincial recientemente creada (2012), Musuq Ayllu Ancara, para articular esfuerzos contra la violencia doméstica.

La investigación, que se realiza como parte de la evaluación de impacto, se centra fundamentalmente en indicadores relacionados con el primer componente, pues se toma al hogar como centro de la intervención y, a la vez, como unidad de observación que permita verificar los cambios producidos. En este sentido, el hogar corresponde al microsistema del modelo ecológico. Sin embargo, se entiende que los otros componentes, dirigidos al mesosistema (instituciones, organizaciones y estructuras formales e informales a un nivel local) interactúan con el microsistema, promoviendo o fortaleciendo los cambios iniciados en este, por lo cual serán también atendidos en tanto permitan explicar los cambios o continuidades detectadas. Los cambios en el macrosistema (el ambiente económico y social, y las normas culturales y legales) serán asimismo considerados en el análisis en tanto interactúan con los anteriores.

III. LA VIOLENCIA EN ANGARAES

La gente ha quedado con traumas; esos jóvenes que han participado en las incursiones subversivas, porque siendo sinceros aquí la mayoría ha participado obligado, por supuesto, y han estado involucrados en enfrentamientos, y aquellos muchachos que en esa época tenían quince o dieciséis años ahora son padres. Hace poco comentábamos con uno de ellos y decían: “Nosotros deberíamos recibir tratamiento psicológico”, y no lo hay. (Autoridad de Seclla)

3.1. LA VIOLENCIA VIVIDA DURANTE EL CONFLICTO ARMADO INTERNO

Angaraes es una sociedad posconflicto, donde las secuelas del reciente conflicto armado interno (1980-2000) permanecen y afectan particularmente a los otrora niños y jóvenes, hoy padres y madres de familia que se enfrentan a la responsabilidad de la maternidad y paternidad. Huancavelica es la cuarta región más afectada por el conflicto armado interno en el país (CVR 2003). En esta región, las provincias de Angaraes y Acobamba fueron las zonas más afectadas. Sendero Luminoso logró tener algunos seguidores en las comunidades de Seclla, pero estas también respondieron con la formación de rondas campesinas. Una de las autoridades de la comunidad de Antamachay explicó que las rondas campesinas “han puesto orden. Le han latigado a esas personas que eran terroristas, siempre actúan de esa forma con la gente que toma, con la gente que echa cube al río; ellos lo sancionan”. Debido a la temprana creación de las rondas campesinas (en 1985) y a la toma de una posición defensiva, Seclla y varias de sus comunidades se consideran como “resistentes” a las acciones de Sendero Luminoso.

En Seclla y sus comunidades, diversas personas con las que hemos conversado han narrado que presenciaron hechos de torturas y asesinatos, además de saqueos y destrucción de las propiedades privadas y comunales. Narraron el miedo, el temor y el sentimiento de abandono que sintieron durante los años del conflicto. Los pobladores de las comunidades dormían escondidos en las chacras, cuevas y cerros cercanos a sus comunidades, debido al temor de las incursiones que Sendero Luminoso y el Ejército realizaban. Muchas personas y familias se vieron obligadas a migrar fuera de la comunidad, desplazándose

forzadamente hacia Lima, Ica y Huancayo. Estas experiencias son un trasfondo insoslayable de la dinámica familiar actual.

3.2. LA VIOLENCIA DOMÉSTICA ACTUAL

Veo que de personas de treinta [años] para arriba han vivido la violencia y donde se refugian es en el alcohol y llegan al maltrato hacia su pareja. Las visitas nos evidencian lo básico: cuando ves en el lugar *in situ* y conversas con las personas que viven allí, llegas a estas conclusiones. (Entrevista a trabajador del CEM Angaraes)

El impacto que tienen las secuelas del conflicto armado interno en la actual vida cotidiana de las personas de Angaraes aún no se ha estudiado con profundidad. Sin embargo, durante la realización del trabajo de campo, los propios entrevistados nos plantearon la relación que identifican entre la violencia que vivieron durante los años de conflicto armado interno y la actual violencia doméstica que algunas personas ejercen o viven dentro de sus familias. Por ejemplo, una profesora del PRONOEI de una comunidad de Seclla identifica que uno de los motivos por el que los padres maltratan a los niños y niñas es que han sido afectados por el conflicto armado.

A veces son impulsivos porque han vivido violencia en los años que quizás hubo, aquí vino los terroristas; ellos han sufrido violencia, han matado tal vez en su presencia, ellos han visto. Entonces, qué hacen, les dices una cosa y hasta con nosotros, se esté rapidito... ellos reaccionan, rapidito ellos reaccionan, se sulfuran.

Desde esta perspectiva, la violencia doméstica, entendida como la que se ejerce dentro del espacio familiar, estaría de alguna forma vinculada con la violencia que los padres y madres vivieron y presenciaron durante el conflicto armado interno. Esta relación se presenta como “una violencia contenida” que aflora en situaciones en las que no se tiene el control de la situación. Como plantea esta cita, la vivencia del conflicto armado interno ha dejado una marca en las emociones de las personas y las huellas del conflicto armado funcionan como generadores de respuestas violentas. Aunque también otros testimonios dejan ver lo opuesto: la búsqueda de relaciones menos violentas para evitar repetir lo que se vivió en el pasado. En todo caso, la ausencia

de propuestas y servicios de salud mental en la zona resulta, en ese sentido, preocupante, pues no permite que las personas procesen y elaboren estas experiencias.

El pasado de conflicto armado no es un dato menor ni puede ser ignorado. Sin embargo, no es en absoluto la única explicación de la violencia doméstica actual. La violencia es un fenómeno multicausal en el que diversos factores intervienen. El estudio de línea de base, por ello, buscó caracterizar la situación actual en relación a la violencia contra los niños, niñas y mujeres, como presentamos a continuación.

3.3. LA VIOLENCIA CONTRA LOS NIÑOS Y NIÑAS

La encuesta aplicada en el año 2013 en todas las comunidades de Seclla (grupo de tratamiento) y en comunidades similares del resto de la provincia de Angaraes (grupo de control), abarcó 518 hogares y recogió información sobre diversos temas, incluyendo la existencia de violencia contra niños, niñas y mujeres, los tipos de violencia existente y los perpetradores de la misma en la provincia y el distrito. Los resultados permiten identificar una alta prevalencia de violencia contra los niños y niñas: el castigo psicológico se reportó en un 69,3% de los hogares en la zona de tratamiento y en un 76,6% en la zona de control (Aldana *et al.* 2015: 37). A su vez, el porcentaje de hogares en los que se ha usado castigo físico también es bastante alto: 60,2% en la zona de tratamiento y 67,5% en la zona de control (*ibíd.*). Estos son porcentajes mucho más altos que el promedio nacional, pues la ENDES 2013 registró un porcentaje de 17,5% de hogares que reportaban el uso del castigo físico. A nivel de región, la ENDES reporta un mayor porcentaje, casi el doble para Huancavelica, de 31,4% (INEI 2014: 375-376). Por razones de espacio, reportaremos los resultados a nivel del distrito intervenido (Seclla) no sin señalar antes que el grupo control muestra una mayor prevalencia de violencia infantil que los encontrados en Seclla.

Como se señala en la línea de base: “la alta incidencia de violencia infantil se origina en la alta aprobación de este tipo de métodos como forma de disciplinar y corregir al niño o niña [...] El 45% de las cuidadoras está de

acuerdo con corregir a sus hijos e hijas usando alguno de los métodos que hemos considerado como violencia física. A su vez, el 73% está de acuerdo con corregir al niño o niña usando alguno de los métodos que hemos listado como violencia psicológica. Tan solo el 19% está de acuerdo con corregir a los hijos solo hablando” (Aldana *et al.* 2015: 39).

Sin embargo, esta última actitud hacia la violencia no es determinante, ya que, como señala el mismo documento, un alto porcentaje de quienes expresaron que solo se debería corregir hablando terminó ejerciendo violencia psicológica y violencia física hacia los niños y niñas (íbid.). El Cuadro 1 muestra los tipos de violencia ejercidos por la cuidadora según la actitud hacia la violencia que reporta. En dicho cuadro se puede ver que el 48% de las cuidadoras que reportaron que las faltas se debían corregir hablando ejercieron el castigo psicológico. A su vez, el 32% de las cuidadoras que reportaron que las faltas se debían corregir hablando usaron el castigo físico.

Cuadro 1

Tipos de violencia ejercidos por la cuidadora, según la actitud hacia la violencia reportada por ella

		Tipos de correcciones/castigos ejercidos por la cuidadora			
		Castigo psicológico	Castigo físico	Castigo físico de tipo leve	Castigo físico de tipo moderado
Actitudes hacia la violencia de parte de la cuidadora	Cree que debe corregir solo hablando.	48%	32%	24%	10%
	Cree que debe castigar Psicológicamente.	72%	62%	46%	34%
	Cree que debe castigar físicamente.	81%	68%	49%	42%

Línea de base. Elaboración: IEP. Tomado de Aldana *et al.* 2015: 40.

Menos del 1% de hogares reportó el uso exclusivo de castigos no agresivos. Esto mostraría que se trata de estrategias complementarias y no necesariamente excluyentes, como lo muestra la siguiente cita de una madre de familia de Atuna:

Yo le hablo; cuando no entiende le tiro lapo en la mano, le tiro chicote, así le hago.

Un punto importante a considerar aquí es que las estrategias de corrección que incluyen el castigo físico son parte de la experiencia y la historia de las propias cuidadoras: la mayor parte de ellas vivió cuando niña este tipo de castigos. El Cuadro 2 nos muestra de forma comparativa los tipos de violencia que vivieron las actuales cuidadoras cuando eran niñas y los tipos de violencia que viven los niños y las niñas de hoy en Seclla.

Cuadro 2
Tipos de violencia en el tiempo

	Antes: violencia hacia la cuidadora		Ahora: violencia hacia los niños	
	Tipo de corrección/castigo	(%)	(%)	Tipo de corrección/castigo
Zona de tratamiento	Ningún castigo o solo de tipo no agresivo	11,3	23,4	Ningún castigo o solo de tipo no agresivo
	Castigo sicológico	74,3	69,3	Castigo sicológico
	Castigo físico	72,5	60,2	Castigo físico
	Castigo físico leve	36,7	38,7	Castigo físico leve
	Castigo físico moderado	62,6	43,9	Castigo físico moderado
	Castigo físico grave	5,7	0,0	Castigo físico grave

Elaboración: IEP. Tomado de Aldana *et al.* 2015: 41.

Las actuales madres de Seclla han sido socializadas más sobre la base del castigo físico y psicológico en comparación con los niños y niñas de hoy, ya sea castigo físico en general, o castigo físico leve y castigo físico moderado. En el Cuadro 1, antes presentado, hemos observado que en Seclla en la actualidad no se reportan casos de castigo físico grave hacia las y los niños, mientras que

para el caso de sus madres, 5,7% de ellas vivieron situaciones de castigo físico grave cuando fueron niñas. Esta socialización y violencia, además, se dio en un contexto de conflicto armado interno. Estas cifras nos muestran que las actuales cuidadoras, en su gran mayoría, vivieron situaciones de violencia dentro de sus familias y en su entorno social inmediato cuando fueron niñas. Nótese que solo el 11% de las encuestadas no sufrió algún tipo de castigo agresivo cuando niña.

Este cuadro también nos permite afirmar que la violencia hacia niños y niñas ha disminuido de una generación a otra, lo que fue reiterado en las entrevistas de corte más cualitativo, que mencionaban constantemente que antes los castigos físicos eran más frecuentes y más graves. Sin embargo, el cuadro también muestra algo que la investigación ha señalado reiteradamente: que las madres que sufrieron violencia de niñas son más propensas a ejercer, a su vez, violencia contra sus hijos e hijas. Adicionalmente, la investigación señala que las mujeres que sufrieron violencia de niñas tienen mayor probabilidad de ser víctimas de violencia en sus relaciones adultas, por lo cual pasamos a revisar la información de la violencia hacia las mujeres adultas.

3.4. LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

En los hogares encuestados, el 13,4% de las mujeres reportó haber sufrido violencia física de parte de su pareja, mientras que 22,3% indicó la presencia de violencia psicológica (Aldana *et al.* 2015: 48). Ambos porcentajes se encuentran por debajo de lo que reportan las encuestas nacionales como la ENDES 2013, que indica el 35,7% y 67,5% para la violencia física y psicológica respectivamente. Es posible que se haya subreportado este tipo de violencia por encontrarse más extendida la legislación que la castiga. El Cuadro 3 muestra los porcentajes reportados por tipo de violencia (psicológica, física y sexual) en el caso del distrito de Seclla. Aquí debe precisarse que los distintos tipos de actores con los que hemos interactuado señalan que hay más casos reportados o conocidos de violencia contra las mujeres que casos de violencia contra niños y niñas. Esto se debería a la concepción de que la violencia que se ejerce contra estos últimos no es violencia en sí misma, sino parte de las correcciones que los padres y madres tienen derecho de ejercer para educar a sus hijos. La violencia contra las mujeres, por el contrario, empieza a verse como una acción punible y en ese sentido se llega denunciar y sancionar, aunque a la vez puede intentar ocultarse.

Cuadro 3
Violencia de pareja

	Zona de tratamiento	Nº obs.
Porcentaje (%) de cuidadoras principales que afirman que sus parejas las maltrataron psicológicamente (incluye la humillación como violencia psicológica).	16,3	239
Porcentaje (%) de cuidadoras principales que afirman que sus parejas las maltrataron psicológicamente (no incluye la humillación como violencia psicológica).	7,5	239
Porcentaje (%) de cuidadoras principales que afirman que sus parejas las maltrataron físicamente.	10,9	239
Porcentaje (%) de cuidadoras principales que afirman que sus parejas abusaron sexualmente de ella.	6,3	239

Línea de base. Elaboración: IEP. Adaptado de Aldana *et al.* 2015: 48.

La violencia psicológica que se ejerce contra la cuidadora (madre) se encuentra correlacionada con la violencia infantil que esta ejerce hacia los niños y las niñas. El hecho de que exista violencia psicológica de pareja aumenta la probabilidad de que exista violencia infantil de tipo psicológico y violencia física moderada. La correlación entre la violencia psicológica de pareja y la violencia infantil abonan a la idea de que los mayores niveles de estrés y violencia vivida por parte de la cuidadora conllevan a la presencia de violencia infantil en el hogar. El siguiente cuadro nos grafica estas circunstancias:

Cuadro 4
Violencia de pareja y violencia hacia los niños (en porcentajes)

		Violencia hacia los niños		
		Ningún castigo	Castigo sicológico	Castigo físico
Violencia de pareja	No existe violencia	24,7	68,2	56,8
	Violencia psicológica	7,6	87,6	81,0
	Violencia física	7,9	81,0	76,2
	Abuso sexual	10,5	65,8	63,2

Elaboración: IEP. Tomado de Aldana *et al.* 2015: 45.

Más allá de las magnitudes, esenciales para medir el impacto de la intervención, nos interesaba también indagar por las diversas percepciones y entendimientos sobre la violencia doméstica en Seclla desde diversos actores que son parte de esta experiencia (como víctimas o perpetradores, o como operadores de justicia) a fin de abordar mejor la complejidad de esta problemática en las zonas rurales de nuestro país. La siguiente sección presenta estas percepciones y sus cambios o continuidades a raíz de la intervención de TADEPA.

IV. CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN EL TIEMPO: LA VISIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADULTOS

La violencia hacia los niños y niñas es justificada por los adultos con discursos que relacionan la violencia con la corrección, disciplina y crianza; en el caso de la violencia hacia las mujeres, esta es explicada como parte de un proceso de sanción. A continuación presentamos las percepciones que los propios actores que hemos entrevistado plantean sobre la violencia doméstica y los cambios experimentados a raíz de la intervención. Hemos dividido esta sección según el tipo de actor: por un lado, los adultos, madres y padres de familia y, por otro, sus hijos, los niños y las niñas, a fin de contrastar ambas perspectivas en el espacio principal de la intervención, el hogar. Nos preguntamos en qué medida los cambios en el hogar y las diversas acciones de sensibilización están impactando en la prevención o disminución de la violencia infantil. Presentamos por tanto la forma en que se percibe la violencia, así como los cambios detectados a dieciocho meses de la intervención de TADE-PA en Seclla. Por cuestiones de espacio, aquí nos centraremos en analizar la violencia contra los niños y niñas.

4.1. LAS MADRES Y LOS PADRES

Padres y madres, en un primer momento, señalan que no existen castigos; precisan que en vez de castigar advierten, previenen y hablan con sus hijos. En un segundo momento, sin embargo, reconocen que con frecuencia amenazan con palabras o mostrándoles la correa o el látigo (tres puntas), “solo lo asustamos, no le pegamos, solo amenazamos”, dice una madre entrevistada de la comunidad de Atuna. Finalmente, después de lograr cierta confianza, los padres y madres reconocen que en algunas ocasiones insultan y golpean a sus hijos. En ese sentido, la aproximación mixta nos ha permitido complementar los resultados de la encuesta con una aproximación más cercana a algunas familias estudio de caso, lo que nos permite abordar las razones y las explicaciones tras la aplicación de castigos.

Así, padres y madres coinciden al señalar que golpean a los niños cuando estos nos les hacen caso, cuando desobedecen, cuando no cuidan a los animales, cuando se portan mal y cuando no tienen buenos resultados en la escuela. Un padre de la comunidad de Antamachay precisó que cuando se “sobrepasan con la desobediencia, se les puede castigar con chicote”. En efecto, los

principales motivos para ejercer violencia contra los niños son la desobediencia, el incumplimiento de tareas y responsabilidades, y la mala conducta en general. Por ello podemos notar que la aplicación de la violencia psicológica y física está entrelazada con las nociones de corrección y disciplina. En este sentido, algunas personas plantearon la idea de que los padres tienen el deber de castigar a sus hijos e hijas para de esa forma corregirlos y educarlos, lo que evidencia cierta legitimidad en la aplicación de castigos violentos.

Un cambio importante, en ese sentido, ha sido que en la segunda visita, si bien lo anterior se mantiene, no se reportó la falta de ayuda en las labores domésticas (ayudar en la casa, lavar platos o ropa, ayudar en la cocina o cuidar a los animales) como motivo para el castigo. Una posibilidad es que ello se encuentre subsumido en el motivo más general de no obedecer (cuando se pide que cuide los animales, por ejemplo). Pero otra posibilidad es que los cambios en el entorno doméstico están facilitando las tareas de las cuidadoras o que los niños y niñas estén más involucrados en las labores domésticas gracias a ello o a la acción directa del proyecto. Al menos en un caso, una niña de Atuna indicó que en la capacitación de TADEPA, a la que fue acompañando a su mamá, le dijeron que debía ayudarla con las cosas de la casa: “a su mamá van a ayudar, va a ayudar a lavar la ropa”, en el intento por distribuir las tareas domésticas entre los diversos miembros de la familia². Asimismo, es posible pensar que, al observar un ambiente más ordenado y agradable –sensación que se trasluce al hablar de sus dibujos–, los niños tengan mayor motivación para contribuir a mantener el ambiente de esta forma. Existe entonces continuidad en los motivos por los que se produce la violencia, pero algunos elementos parecen menos presentes.

Al mismo tiempo, hay casos que escapan al fin correctivo del uso de la violencia. Una de las personas entrevistadas en Seclla, por ejemplo, reportaba un caso en que la violencia psicológica por parte del padre hacia los hijos era bastante intensa y frecuente, y a la vez se ejercía violencia física contra sus hijos:

Mi esposo, más que nada, su trato es bien feo... no me gusta su trato, “mierda, carajo, concha tu madre...”; eso es su trato, yo no puedo mentirme, si una pareja trata mal a su hijo y decirle

2 Aunque sería necesario revisar si esto se extiende a hijos varones y esposo pues, si se trata solo de las niñas, se refuerza la carga doméstica sobre las mujeres en el hogar.

que mi esposo es bueno ¿no? Si es la verdad, tengo que decir la verdad, ¿no? Porque su trato así, feazos son sus palabras como: “mierda, gramputa... donde esa chucha”, ese trato tiene mi esposo, hacia mis hijos, a mis hijos totalcito les trata. Entonces de ahí sale la discusión porque le tratas así. De ahí ya fuerte ya discutimos, por su culpa de él, fuerte llegamos a discutir. (Carmela)

Al visitarla un año después, Carmela indicaba para su propio caso que percibía cambios importantes:

Hemos mejorado en cocina, limpieza, más orden y comportamientos. En los niños, llevarnos bien, tratarles bien, dar buen trato a los niños, apoyar en su tarea y darle buen alimentación. (Carmela)

Su hijo corrobora estos cambios:

Ha cambiado en que ya no me pegan mucho mis hermanos; antes sí me pegaban. Cuando no obedecía, mi papá también me pegaba antes; ahora ya me habla mi papá. (Julián, 8 años)

Sin embargo, la familia reconoce que aún emplea la corrección física en algunas ocasiones. Del mismo modo, Alina, otra madre que forma parte de los estudios de caso, reconoce que ha cambiado su comportamiento, pero delega los castigos físicos a su hija:

A mis hijos ya no les miro con cólera, ya muy poco, ni trato mal a mis hijos, poco ya. Antes les pegaba, ahora ya no [...] yo le digo a mi hija Elena. Y Elena es la que pone orden y le da latigazos a Simón. (Alina, Atuna)

En Antamachay, la otra comunidad de Seclla que formó parte del estudio cualitativo de modo similar, el padre de una familia estudio de caso indica cambios, pero a la vez señala la persistencia de algunos castigos:

Más antes cogían con tres puntas, pero ahora, como nos han capacitado, ya hemos cambiado, ya no hacemos con tres puntas. A veces con palo o a patadas les agarraban a sus niños.

Primero nosotros les hablamos, luego, cuando ya no nos hacen caso, ya les damos con tres puntas, pero a veces entiende y se corrigen y ya no les damos. (Fermín, Antamachay)

En general las familias que forman parte de los estudios de caso en el 2014 siguen aplicando castigos físicos similares a los que utilizaban en 2013 y que son comunes en sus comunidades: las madres reportan el uso del chicote o “tres puntas”, la ortiga y el palo; los padres emplean también la correa y los golpes con la mano.

Cuatro familias de las siete que visitamos como estudio de caso señalan que primero les hablan, pero si continúan con su mal comportamiento, siguen recurriendo al castigo físico (o a la amenaza del mismo). En un caso, se señala también otro tipo de castigos (prohibición de ver televisión). Este tipo de estrategias también estaban presentes en la línea de base y no implicaban dejar de lado el castigo físico, sino que ambos eran complementarios, mostrando la aprobación de que aún gozan estas prácticas.

Encontramos así que si bien se observa una mayor conciencia de la necesidad de emplear otros medios de corrección (“les hablamos”), todavía se recurre al castigo físico como último recurso (“ya les damos con tres puntas”). De un lado, la fuerte legitimidad del castigo como práctica disciplinaria es difícil de romper, ya que es prácticamente la experiencia común de toda una generación, como vimos en el acápite anterior; del otro, el tiempo todavía limitado de la intervención puede indicarnos un camino aún en construcción, que es necesario seguir reforzando.

4.2. LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS

Para recoger la perspectiva de los niños y las niñas, utilizamos dibujos y conversaciones grupales sobre temas vinculados con sus familias, la escuela y la comunidad. Encontramos que en estos dibujos el maltrato se identificaba principalmente con la violencia física, a través de golpes con la correa, el látigo (“tres puntas”), los palos, los jalones de oreja y cabello. Este “maltrato” se reporta tanto en el hogar como en la escuela. Además de los castigos aplicados por los adultos, se indican peleas entre los hermanos y en una comunidad se mencionan las peleas entre compañeros, precedidas o acompañadas con frecuencia por insultos (violencia psicológica).

Los motivos más frecuentes de castigo físico, según reportaron los propios niños, son el mal comportamiento, tanto en el hogar como en la escuela. En el hogar, el mal comportamiento consiste en no obedecer, no hacer caso, hacer algo sin pedir permiso, hacer travesuras o no ayudar con las labores de la casa, como lavar los platos o la ropa, ayudar en la cocina (hervir el mote) o cuidar a los animales (amarrar el toro, las cabras), lo que muestra una coincidencia con lo señalado por las madres y los padres.

En varios de los dibujos realizados por los niños, ellos representan imágenes de niños o niñas llorando, mostrando dolor y tristeza. A pesar de que al principio de las conversaciones parecían considerar naturales y legítimos los castigos, no calificándolos necesariamente de violencia, resaltaba también una indicación de la severidad con la que estos se ejercían. Así, en algunos dibujos se mostraba por ejemplo que la protagonista, golpeada por su padre, “está sangrando por el golpe.” En otro, se indicaba que el padre golpea al niño “hasta que se caiga al suelo”. Más allá de la legitimidad que puedan tener los castigos (“no es por gusto” decían algunos, como justificando que lo merecían por haber desobedecido o por portarse mal), era claro que los niños sufrían con ellos y que la severidad de los mismos les parecía excesiva. Así, por ejemplo, al indagar por alternativas para que los niños de los dibujos se sintieran mejor, Jerson (7 años) visualizaba como única alternativa “ser grandes para nunca volver”.

En nuestra segunda visita optamos por indagar, con los niños y niñas, sobre los cambios que estaban experimentando en el hogar y sobre las relaciones familiares. Al hacerlo, fue evidente el gran entusiasmo que generaban en los niños y niñas los cambios en su vivienda (por ejemplo, la introducción de cocina mejorada, alacenas, huertos, separación de ambientes para dormir, etc.). Tanto en las entrevistas como en la sesión colectiva, donde dibujaron y comentaron sus dibujos, los niños narraron los cambios introducidos a raíz de la intervención en su vivienda³:

Mi casa ha cambiado, antes no había ni flores ni huerta, ahora ha cambiado, más flores; ahora la cocina es más nueva, bonito

³ No en todos los hogares estudio de caso se avanzó al mismo ritmo; algunos habían implementado más cambios, otros menos. En algunos casos aún no se implementaban cambios. Nos referimos entonces a los hogares donde sí se produjeron.

ya. Sí, ha cambiado bastante; ahora es más mejor, ya no humea tanto ya. Mis hermanos dicen que está bonito, ha cambiado bastante. (Julián, 8 años)

Como Julián, la mayoría de las referencias que los niños y niñas hicieron fue a los cambios en la cocina. La introducción de la cocina mejorada disminuye el humo en el ambiente de la cocina y esto tiene un impacto directo en el bienestar y la salud de las mujeres y los niños que pasan un tiempo considerable en este ambiente, que es también el lugar de reunión de la familia. Diego también lo menciona en su dibujo y nos recuerda que no se trata solo de la introducción de la cocina mejorada:

Mi cocina me gusta como está; ahora está ordenado, mis platos están ordenados, mis ollas están en fila; es otra cocina.

Con ello se da cuenta de cómo las alacenas introducidas han contribuido al orden en este ambiente y lo aprecia también en otros ambientes de la casa:

[Mi casa] ha cambiado porque antes era desordenado, ahora es ordenado, mis ropas era colgado, todas las ropas en un costal, camas apartitos (aparte), [...] ahora es limpio y me gusta cómo es ahora. (Diego, Atuna)

Los dormitorios son también espacios que se intervienen y en los que los niños aprecian un nuevo orden. En algunos casos, como el de Joel (11), quien dibuja su cuarto y su cama, los niños tienen ahora un nuevo dormitorio, separado del de sus padres:

Me gusta mi casa nueva; mi cuarto ha cambiado, antes no había tabloncitos en mi cuarto, ahora ya la han tablado y ahí ya pone mi ropa. Lo que más me gusta es mi cama. (Joel, Atuna)

En Antamachay, los niños fueron más parcos para explicarnos los cambios experimentados, pero en sus dibujos se podía notar un sentimiento positivo hacia el nuevo ambiente del hogar. Waldo, por ejemplo, dibujó su cocina mejorada, su refrigeradora ecológica y su alacena, pintado todo del mismo color que está pintado en su cocina real, y a sus padres en ella. También nos habló de los columpios que su padre hizo en el patio, con material de la zona y pintados de vivos colores, que se encuentran también en varios otros de los hogares de Antamachay.

Niños y niñas perciben, asimismo, que hay cambios en las relaciones dentro de su familia. “Me gusta que mi mamá me hace cosquillas”, nos dice un niño entrevistado en Atuna. Otro niño nos cuenta que ahora, cuando su papá regresa de su trabajo, lo abraza, almuerzan juntos y van a pescar. Es interesante que ante este cambio de los padres, los hijos e hijas respondan con propósitos de contribuir, también, con las responsabilidades del hogar: “Ahora a mi mamá le ayudo a cocinar, le ayudo a traer leña, le ayudo a barrer, lavar ropa”.

De la misma manera, la construcción de espacios diferenciados (camas) para niños y adultos y la de juegos recreativos dentro de las viviendas familiares han sido identificadas como causa de un mejor comportamiento de los niños y las niñas en los hogares. TADEPA ha promovido la construcción de estos espacios para fomentar el cuidado de su integridad en el primer caso y un tipo de recreación que contribuya con su estimulación físico-motora, en el segundo. Además de esto, estas iniciativas parecen también estar influyendo en un mejor comportamiento de niños y niñas, lo que indirectamente contribuye a reducir posibles hechos de violencia contra ellos, como vimos al examinar la visión de padres y madres sobre los motivos por los que se aplican castigos físicos.

Las conversaciones y dibujos de los niños mostraron sentimientos positivos hacia la familia y el hogar, lo cual nos podría estar hablando de mejoras en las relaciones familiares que pueden contribuir a prevenir situaciones de violencia. El castigo físico sabemos no ha desaparecido, los propios niños lo señalan, como en la cita que se presenta a continuación, pero un mejor ambiente familiar puede prevenir la emergencia de situaciones que lleven a ello:

Me corrigen llamando la atención cuando hago más travesura, cuando hago más fuerte travesura mi mamá, papá. Hay veces mi mamá nomás grita. Primero me deben corregir con cariño y segundo cuando totalcito, a la tercera, ya con látigo. Igual a mis hermanos les trata. (Julián, 8 años)

Los demás niños también reportan esta mezcla de advertencias verbales y castigos físicos, que al parecer mantiene su legitimidad entre ellos, aunque en la segunda visita se muestran más conscientes de que se les debe hablar primero, cosa que no mencionaron en el estudio de línea de base.

V. LAS AUTORIDADES Y LAS INSTITUCIONES: LA COMPLEJIDAD DE LO MACRO Y MESO

Como antes hemos precisado, analíticamente diferenciamos tres niveles de interrelación e influencia: el microsistema es el ámbito en el que se dan las relaciones más cercanas, en este caso la familia, que hemos abordado en el acápite anterior. El mesosistema está formado por las instituciones mediadoras como la escuela, centro de salud, comunidad, operadores de justicia, medios de comunicación, etc. El macrosistema se refiere al contexto cultural, económico y político, y al marco legal, así como a las representaciones sociales, actitudes y valores que circulan en la sociedad más amplia. A partir de este modelo, en esta sección abordamos los ámbitos meso y macro, donde aún existen factores que consideramos interactúan, retroalimentan y fortalecen la persistencia del uso de la violencia que aún podemos observar en el nivel micro. Para desarrollarlos distinguimos dos problemáticas principales: la negación, minimización y justificación de la violencia y la debilidad de las instituciones. Desarrollamos esto a continuación.

5.1. LA NEGACIÓN, MINIMIZACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LA VIOLENCIA

Al igual que los padres y las madres, las autoridades comunales, religiosas y distritales con las que hemos interactuado tienden a negar, minimizar o justificar la existencia de la violencia que se ejerce contra niños y niñas y contra las mujeres. Algunas autoridades distritales señalan que la violencia infantil se da para corregir y educar a los hijos, lo que evidencia una comprensión de la misma como un comportamiento legítimo. Justamente, señalan que padre y madre tienen el “deber” de corregir a sus hijos y muchas veces esta corrección debe hacerse “drásticamente”. Se basan en sus propias experiencias, cuando ellos eran niños, y mencionan que sus padres y sus abuelos siempre los corrigieron usando las “tres puntas”. Apelan a las costumbres y prácticas con las y en las que ellos fueron criados.

Siempre ha existido el castigo; mi madre me agarraba a garrotazos [...] A nosotros nos castigaban con chicote de tres puntas.
(Autoridad distrital)

Vemos que estamos frente a una generación socializada mayormente con prácticas de castigo físico y violencia psicológica y, además, en un contexto de conflicto armado interno. No es de extrañar entonces que en la segunda visita dichas autoridades sigan considerando que no existe mucha violencia contra los niños. Las autoridades comunales indicaron que algunos padres o madres recurren a la violencia solo después de hablarles a sus hijos; cuando estos no entienden es que optan por corregirlos usando la violencia física.

Más antes cogían con tres puntas, pero ahora como nos han capacitado, ya hemos cambiado, ya no hacemos con tres puntas. A veces con palo o a patadas les agarraban a sus niños. Primero nosotros les hablamos, luego, cuando ya no nos hacen caso, ya les damos con tres puntas, pero a veces entiende y se corrigen y ya no les damos. (Félix, autoridad comunal, Antamachay)

Esta cita hace referencia a las capacitaciones como medios de cambio de actitudes hacia la violencia. La pregunta es qué impacto real tendrán estas en el cambio de patrones de socialización por tanto tiempo aprehendidos y replicados. Sabemos que todo cambio implica un proceso y, justamente, por eso quizás es necesario un mayor tiempo para observar el impacto de dichas capacitaciones en la disminución de la violencia. Lo que sí podemos destacar es la forma sistemática de la emisión de discursos orientados a prevenir la violencia en las familias. Destacamos aquí los programas radiales que han contribuido a “fijar” discursos en contra de la violencia. Los medios de comunicación pueden ser un poderoso vehículo de transmisión de estos discursos y resultan de fácil acceso para las familias. Observamos que no solo las familias beneficiarias de TADEPA han escuchado los programas radiales que esta ONG producía, sino que sus mensajes han tenido una resonancia mayor.

De otro lado, la percepción sobre la presencia o frecuencia de la violencia doméstica de un número importante de autoridades entrevistadas está mediada por su pertenencia a la feligresía evangélica, mayoritaria en las comunidades de Seclla. Desde esta perspectiva, la violencia es una práctica que no se puede permitir dentro de la familia. Sin embargo, lo que ha mostrado el trabajo de campo es que esto no siempre se ajusta al deber ser. Ante esto surge la dinámica de negar la violencia, lo que es peligroso porque no permite su real tratamiento y atención. Paradójicamente, a pesar de negar la violencia doméstica en ocasiones, se reconoce que, hasta no hace mucho, las rondas campesinas eventualmente sancionaban a los hombres que golpeaban a sus

esposas, también con golpes. La dinámica consistía en citar al hombre que golpeaba a la esposa o a sus hijos, se le hablaba sobre la importancia de vivir en armonía y luego se le sancionaba con “las tres puntas”. A esta reunión asistían las autoridades comunales, los integrantes de las rondas y los familiares de la esposa y esposo. Luego de esto, el esposo se comprometía a no volver a golpear a su esposa o a sus hijos. El uso de la violencia se constituía, así, en un elemento al que la comunidad podría recurrir para criar, sancionar o corregir, tanto a nivel privado como público. De la misma manera, hemos encontrado que la escuela sigue siendo un espacio donde se ejerce la violencia contra los niños y entre niños, lo que contribuye a reforzar su legitimidad como medio de corrección.

5.2. LA DEBILIDAD DE LAS INSTITUCIONES

La implementación de políticas públicas orientadas a prevenir, atender y sancionar la violencia doméstica llega a Seclla a través de instituciones estatales como el Centro de Emergencia Mujer (ubicado en Lircay, capital de la provincia), la DEMUNA, los puestos de salud, la gobernación y el juez de paz (todos estos ubicados en Seclla, la capital distrital). Por cuestiones de espacio, no podemos centrarnos en el análisis de cada una de estas instancias. Pero podemos mencionar que su presencia en las zonas rurales estudiadas es débil, esporádica y aún incipiente. Esto se debe a la ya conocida falta de recursos económicos y humanos, infraestructura insuficiente y a la falta de conocimiento institucionalizado para prevenir y atender la violencia doméstica. En Seclla, reconocemos que la creación de la DEMUNA (en el año 2014) ha sido un logro importante. Más aún sabiendo que su implementación ha tenido opositores y cuestionamientos. Sin embargo, el personal asignado para trabajar en este espacio tiene poco conocimiento del tema que trabaja y de sus funciones. Se suma a ello el hecho de que en las zonas rurales los responsables de la DEMUNA se dedican, además, a la gestión de dos o más programas sociales del gobierno central o del local.

La falta de preparación sobre el tema entre los operadores de justicia se revela en diversos casos: uno de los jueces de paz entrevistados nos dijo, por ejemplo, que en los procesos de conciliación que realiza, algunas mujeres reconocen sus “errores” (refiriéndose a los casos de infidelidad y descuidos en la casa), para luego agregar, “pero hay señoras que son tercas y a uno le sacan de juicio. Hay muchas señoras, por desconocimiento o por terquedad, muchas veces buscan que se les pegue”. Estamos entonces frente a autoridades

que comparten, en gran medida, el sentido común que legitima la violencia doméstica. Esto debilita las instituciones que representan y a su vez las alejan de las víctimas de violencia.

No obstante lo señalado, es interesante destacar que la existencia de la DEMUNA se está instalando en el imaginario de los pobladores de Seclla y se le está asociando y entendiendo como un espacio que controla y sanciona a las personas que comenten actos de violencia contra niños, niñas y adolescentes. Se está reforzando la noción del derecho de las personas a vivir sin violencia. A su vez, la DEMUNA —ante la ausencia de un puesto policial— es vista por algunas autoridades como una “ayuda” que les permite hacer justicia y sancionar hechos de violencia. Pese a sus debilidades, estas instituciones tienen un impacto en el sentido común alrededor de la violencia. Las capacitaciones directas a autoridades y operadores de justicia realizadas por TADEPA también contribuyen a mejorar en esta dirección. Constatamos también el interés de TADEPA de articular, participar y formar redes locales orientadas a prevenir la violencia y a atender la primera infancia: se han realizado alianzas y reuniones que hacen dialogar lo regional, provincial y distrital. Sin embargo, vemos que las autoridades comunales no han sido incorporadas aún en esta dinámica.

Finalmente, y de modo muy breve, a nivel del macrosistema hay que resaltar en este período la inclusión, por primera vez, en el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2012-2021, de una meta estratégica que señala que “[e]l Perú no maltrata a su infancia, disminuye la violencia familiar contra niñas, niños y adolescentes”, lo que evidencia una mayor visibilización de la problemática en el nivel de las políticas públicas. Al mismo tiempo, sin embargo, sigue pendiente un proyecto de ley en el Congreso que prohíba el castigo físico y humillante⁴ y continúa detenida la discusión por un nuevo código del niño y del adolescente —el actual tiene una puerta abierta para el castigo físico y la corrección “moderada”—.

4 E 10 de Diciembre del 2015, mientras este artículo se encontraba en corrección, la ley que prohíbe el castigo físico y humillante fue aprobada por el Congreso. <http://peru21.pe/actualidad/ley-contra-castigo-fisico-y-humillante-sumate-campana-contra-castigo-ninos-2234088>

VI. CONCLUSIONES

La situación inicial encontrada en la provincia de Angaraes planteaba retos mayores al proyecto: la prevalencia de la violencia infantil en la zona era alta, incluso para el promedio nacional rural, y la población a cargo de los niños pequeños había sido socializada, casi en su totalidad, en una cultura de crianza que legitimaba y promovía el castigo físico como medida correctiva. Del mismo modo, la violencia de pareja aparecía naturalizada y justificada frente al incumplimiento de los roles tradicionalmente asignados a los miembros de la pareja. Incluso las autoridades encargadas de atender situaciones de violencia doméstica tenían una percepción de la misma que parece legitimarla como parte de las relaciones familiares.

El foco y la apuesta de la institución ha sido la modificación del ambiente familiar para reducir el estrés en las familias, de modo que niños y niñas tengan un espacio más saludable, tanto en lo físico como en lo emocional, y libre de violencia. A dieciocho meses de la intervención, es posible observar algunos cambios en el espacio físico de algunos hogares, aunque no todos han avanzado al mismo ritmo. En efecto, se verifica la adopción y apropiación de los cambios propuestos por el proyecto, en relación con la mejora del hogar, en diversos grados, entre las familias beneficiarias. Asociado a ello, encontramos evidencia de una valoración positiva del aspecto del hogar, lograda gracias a estos cambios, por parte de los miembros de la familia, tanto niños como adultos, que contribuyen a su mantenimiento. Niños y adultos perciben la mejora en las relaciones familiares a raíz de los cambios implementados en el hogar. Asimismo, podemos señalar como un avance el reforzamiento de estrategias correctivas iniciales que no recurran a la violencia, sino al diálogo (“primero les hablamos”).

Es necesario enfatizar que la mejora de las relaciones familiares que se produce como resultado de lo anterior, y que se percibe entre los beneficiarios, debe entenderse como parte de la acción de prevención de la violencia contra los niños y las niñas. Es decir, el proyecto no solamente debe juzgarse en relación con la disminución de la violencia en aquellas familias en donde se producía, sino también en el mejoramiento del clima familiar en el caso de las familias que podrían, sin este acompañamiento, caer en ese tipo de comportamientos.

Sin embargo, es necesario reconocer que si bien en las familias se notan avances en tanto utilizan medios alternativos en un primer momento, se observa

también que se sigue recurriendo al castigo físico en segunda o tercera instancia, lo que muestra que no se ha zanjado definitivamente con esta práctica. Es necesario recordar que el reto no es menor, ya que nos enfrentamos a una generación criada bajo esa pauta casi en su totalidad, de acuerdo con los resultados de la línea de base.

Asimismo, si bien se verifican cambios en el mesosistema (es decir en las organizaciones e instituciones más allá de la familia), como la creación de la DEMUNA, su creación no garantiza un buen funcionamiento, y de hecho algunas autoridades a su cargo siguen manteniendo la posición de que la violencia contra los niños es minoritaria. Más aún, algunas instituciones que atienden a la población infantil, como la escuela, siguen manteniendo prácticas violentas en el funcionamiento cotidiano de la institución. En el macrosistema tampoco se verifican cambios sustanciales, si bien hay avances en la visibilización de la problemática.

En conclusión, si bien se encuentran evidencias de cambios en el microsistema (familia), y algunas iniciativas necesarias en el mesosistema (municipio), el tiempo de intervención parece todavía limitado para asegurar cambios en las perspectivas de los diversos actores, que muestran una comprensión aún muy similar a la de la línea de base. Sin embargo, se va estableciendo una mayor conciencia de que el uso del castigo físico no debería ser una primera opción, aunque se requiere un largo camino todavía para dejar de verlo como una vía de corrección.

BIBLIOGRAFÍA

- ALDANA, Úrsula, Patricia AMES, Mercedes CRISÓSTOMO y Sarita ORÉ
2015 *La violencia infantil y el entorno doméstico: puntos de partida para una propuesta de prevención en Huancavelica*. Documento de trabajo 213. Lima: IEP.
- ALEGRÍA LEÓN, César Manuel *et al.*
2012 *Proyecto Allin Wiñanapaq. Sistematización de las transiciones educativas hogar-PRONOEI-escuela en las comunidades de los distritos de Cangallo y los Morochucos*. Ayacucho: TADEPA (mimeo).
- AMES, Patricia
2013 *Entre el rigor y el cariño: infancia y violencia en comunidades andinas*. Lima: IEP.
- ANDERSON, Jeanine
2006 *Entre cero y cien: socialización y desarrollo en la niñez temprana en el Perú*. Lima: MINEDU.
- BRONFENBRENER, Urie
1987 *La ecología del desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN
2003 *Informe Final*. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación.
- CORSI, Jorge
1995 “Una mirada abarcadora sobre el problema de la violencia familiar”. En *Violencia familiar. Una mirada interdisciplinaria sobre un grave problema social*. Buenos Aires: Paidós.
- s/f *Un modelo integrativo para la comprensión de la Violencia Familiar*. Mimeo. Material de estudio de la Carrera de Especialización en Violencia Familiar. Buenos Aires: UBA
- DÍAZ, Marelén *et al.*
2012 “Violencia intrafamiliar en Cuba: breves apuntes para su estudio”. En Especial No a la Violencia del informativo mensual del Servicio de Noticias de la Mujer de Latinoamérica y el Caribe. 7-12. Recuperado en: http://www.nodo50.org/xarxafeministapv/IMG/pdf/1212-Servicio_Mensual_No_a_la_Violencia-final.pdf
- DÍAZ, Ramón y Juan José MIRANDA
2010 “Aproximación del costo económico y determinantes de la violencia doméstica en el Perú”. *Economía y sociedad* 75: 56-62. Lima, CIES.

FEIGELSON, Michael J.

- 2011 “Prevenir la violencia en la vida de los niños pequeños: una prioridad de nuestra fundación”. En *Espacio para la infancia* 35. 1-6. Violencia Oculta: protegiendo a los niños pequeños en el hogar. La Haya: Fundación Bernard van Leer.

GELLES, Richard y Mary CAVANAUGH

- 2004 “Factores Sociales”. En *El laberinto de la violencia. Causas, tipos y efectos*, Barcelona: Editorial Ariel. 47-55.

GODDARD, Chris y Gillinder, BEDI

- 2010 “Intimate Partner Violence and Child Abuse: a Child-centred Perspective”. *Child Abuse Review* No. 19. 5-20.

HEISE, Lori

- 1998 “Violence against Women: An Integrated Ecological Framework”. *Violence Against Women*. 262-290.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática)

- 2011 *Encuesta Nacional de Hogares 2010*. Lima: INEI.
2013 *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar – ENDES 2012*. Lima: INEI.
2014 *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar – ENDES 2013*. Lima: INEI.
2015 Principales indicadores por provincia y distrito. Disponible en: <http://www.inei.gob.pe/>

KAHN, Adeel y Rafat HUSSAIN

- 2008 “Violence against Women in Pakistan: Perceptions and Experiences of Domestic Violence”. *Asian Studies Review*: 239-253.

PAREDES PIQUÉ, Susel

- 2007 “Violencia contra la mujer y el niño en el sector rural: el caso de la defensoría comunal indígena de la FEMAAN”. En Instituto de Defensa Legal (editor). *Acceso a la justicia en el mundo rural*. Lima: IDL. 95-108.

PEYRÚ, Graciela y Jorge CORSI

- 2003 *Violencias sociales*. Serie Estudios sobre violencia. Barcelona: Editorial Ariel.

PINHEIRO, Paulo

- 2006 *Informe mundial sobre la violencia contra los niños y las niñas*. New York: Naciones Unidas.

SEPÚLVEDA, Ángeles

- 2006 “La violencia de género como causa de maltrato infantil”. *Cuadernos de Medicina Forense* No. 12. 43-44.

SUR DEL PERÚ, 2013: FACTORES QUE INFLUYEN EN EL ESTADO DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA DE LOS HOGARES RURALES

Roberto Arpi Mayta

INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas álgidos de los hogares rurales en el Sur del Perú, junto con la pobreza extrema, es la inseguridad alimentaria. La mayor parte de estos hogares se dedican a la agricultura familiar y, a pesar de realizar esfuerzos en la producción a pequeña escala, no logran cubrir su seguridad alimentaria.

La seguridad alimentaria es entendida como el acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos de los miembros del hogar para satisfacer sus necesidades y preferencias y, así, llevar una vida activa y sana (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO- 1996). Por su parte, el estado de inseguridad alimentaria implica la no disponibilidad de alimentos, el insuficiente poder adquisitivo, la distribución inapropiada o el uso inadecuado de los alimentos (FAO 2000: 26).

Los hogares rurales en los departamentos del Sur del Perú presentan entre sí importantes diferencias. Considerando la línea de pobreza extrema (S/ 133,11) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), los hogares que se encuentran en el área rural de Apurímac, Cusco y Puno son más pobres que los localizados en Arequipa, Moquegua, Tacna y Madre de Dios (Paredes 2004). El problema de la línea de pobreza extrema del INEI es calculado con datos estadísticos y sin un fundamento teórico que permita incorporar la racionalidad económica de los jefes de hogar en hogares rurales. Por ello, en el estudio, la inseguridad alimentaria de los hogares rurales es representada por el consumo básico o de subsistencia planteado desde el enfoque de la teoría económica. Además, se determinan los factores que influyen en esta situación.

Las preguntas que guían el estudio son: ¿cuál es el consumo de subsistencia que divide los hogares con seguridad de aquellos con inseguridad alimentaria? y ¿cuáles son los factores que influyen en el estado de inseguridad alimentaria? Las hipótesis planteadas son que el consumo mínimo o de subsistencia es mayor que la línea de pobreza extrema oficial y que los factores que influyen en la inseguridad están constituidos por el limitado acceso a los alimentos, el escaso acceso a los servicios de salud, los bajos niveles instrucción de los jefes de hogar y los bajos niveles de ingreso familiar, entre otros.

El objetivo del estudio fue identificar el límite del consumo de subsistencia que separa los hogares rurales en estado de inseguridad alimentaria de los que cuentan con seguridad alimentaria en el sur del Perú durante el año 2013 y, además, determinar los factores que influyen en la inseguridad alimentaria. Los datos fueron obtenidos de la Encuesta Nacional de Hogares del INEI durante el año 2013. La línea de gasto en alimentos se estimó con el método de Sistema de Ecuaciones Estructurales (SEM), siguiendo el concepto del Sistema de Demanda Cuadrática derivada de la Ley de Engel, mientras que los factores que influyen en el estado de inseguridad alimentaria se calcularon con el modelo Probit.

Después de la introducción, se presenta la revisión de literatura y el marco teórico respecto del estado de la inseguridad alimentaria; a continuación, se describe la metodología utilizada en el estudio, lo que incluye el área de estudio, la fuente de los datos, la descripción de los instrumentos utilizados, la especificación del modelo y la metodología de estimación; luego se detallan los resultados según los objetivos de investigación y, finalmente, se ofrecen algunas conclusiones.

I. REVISIÓN DE LA LITERATURA

En esta sección, se presentan los conceptos de seguridad e inseguridad alimentaria y antecedentes respecto de los factores determinantes que influyen en este estado, tanto en el país como a nivel internacional.

1.1. CONCEPTOS Y COMPONENTES DE LA SEGURIDAD E INSEGURIDAD ALIMENTARIA

La seguridad alimentaria se define como la tenencia en todo momento de acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer las necesidades y preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana (FAO 1996, 2000: 26).

Existen cuatro dimensiones en la seguridad alimentaria: la disponibilidad, el acceso, la estabilidad y la utilización (FAO 2014: 13-14). La *disponibilidad* se refiere no solo a la cantidad, sino también a la calidad y la diversidad de alimentos a nivel local, regional o nacional. Tiene en cuenta la producción, las importaciones, el almacenamiento y la ayuda alimentaria. Los indicadores para evaluar la disponibilidad son la suficiencia del suministro de energía alimentaria, la proporción de calorías derivadas de cereales, raíces y tubérculos, el suministro de proteínas promedio, el suministro de proteínas de origen animal promedio y el valor de la producción de alimentos promedio. El *acceso*, por su parte, consta de indicadores del acceso físico y de infraestructura, como la densidad de carreteras y líneas ferroviarias, y de acceso económico, representado por el índice nacional de precios de los alimentos y la prevalencia de la subalimentación (FAO 2014). La *estabilidad* se refiere a la solvencia de la seguridad alimentaria transitoria de carácter estacional o cíclico, y está formada por dos grupos. El primero abarca los factores que miden la exposición a los riesgos para la seguridad alimentaria con un conjunto de indicadores como la proporción de dependencia de los cereales, la superficie regada y el valor de las importaciones de alimentos como porcentaje de las exportaciones totales de mercancías. El segundo se centra en la incidencia de perturbaciones como la volatilidad de los precios

de los alimentos, la variabilidad del suministro interno de estos y la inestabilidad política (FAO 2014). La última dimensión, la *utilización*, también se divide en dos grupos. El primero consta de variables que determinan la capacidad de utilizar los alimentos, en particular los indicadores del acceso al agua y al saneamiento. El segundo se centra en los efectos de la mala utilización de los alimentos; es decir, en las complicaciones nutricionales de los niños menores de cinco años, como la emaciación, el retraso del crecimiento y la insuficiencia ponderal (FAO 2014).

Finalmente, la inseguridad alimentaria (IA) es la situación que se produce cuando las personas carecen de un acceso seguro a una cantidad suficiente de alimentos inocuos y nutritivos para un crecimiento y desarrollo normal y una vida activa y sana. Esta puede deberse a la no disponibilidad de alimentos, al insuficiente poder adquisitivo, a la distribución inapropiada o al uso inadecuado de los alimentos en el hogar. Además, la inseguridad alimentaria, incluye las malas condiciones de la salud y el saneamiento. Las prácticas de atención y alimentación inapropiadas son las principales causas de un estado nutricional deficiente (FAO 2000: 26).

1.2. MÉTODOS PARA MEDIR LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Existen al menos cinco maneras de medir la inseguridad alimentaria (MIDIS 2012: 14-17): (i) el método de la FAO para estimar la disponibilidad per cápita de calorías de un país; (ii) las encuestas de ingresos y gastos del hogar; (iii) la evaluación del estado nutricional por antropometría; (iv) la encuesta de ingesta de alimentos, y (v) la experiencia de inseguridad alimentaria en el hogar.

El **método de la FAO** utiliza una hoja de balance de alimentos, las encuestas de ingresos y gastos y los parámetros promedio de ingesta de calorías, coeficiente de variación de esta ingesta, población del país y punto de corte, para establecer el requerimiento calórico mínimo *per cápita*. Esta metodología permite comparar la tendencia de la disponibilidad *per cápita* de calorías entre países, debido a que existen datos sobre dicha disponibilidad y el costo es razonable. Sin embargo, no permite identificar hogares o individuos con inseguridad alimentaria ni desagregar la información a nivel regional, por grupo de edades y por sexo de las personas, por lo que no se consideró en el presente estudio.

El **método de las encuestas de ingesta alimentaria** consiste en preguntar directamente a los individuos sobre el consumo de alimentos de los miembros del hogar. La ventaja de este método es que permite medir directamente la ingesta de alimentos y no solo la disponibilidad en el hogar. Además, puede detectar problemas nutricionales generados por la cantidad, calidad y variedad de los alimentos ingeridos. La desventaja es que utiliza un recordatorio de veinticuatro horas, la cantidad de alimentos varía de día a día y se incurre en altos costos en el estudio.

El **método de evaluación nutricional por antropometría** mide el estado nutricional de los individuos, que es afectado negativamente tanto por la inseguridad alimentaria como por la inseguridad en la salud. Los datos provienen de las encuestas nacionales que se derivan de las mediciones de peso, talla (longitud) y edad en niños, adolescentes y adultos. La ventaja de este método es que permite monitorear a nivel nacional, regional, local, de hogar y de grupos vulnerables objetivo (niños menores de cinco años, mujeres en edad reproductiva, etc.). La desventaja es que no son necesariamente indicadores directos de la inseguridad alimentaria, por lo que no se utilizó en el presente estudio.

La **experiencia de inseguridad alimentaria en el hogar** es una aplicación de métodos cualitativos que permite identificar las condiciones, experiencias y comportamientos de los hogares en los últimos doce meses. Sobre la base de esta información, se identifica si los hogares han tenido dificultades para satisfacer sus necesidades mínimas de alimentación. La ventaja de este método es que mide directamente la inseguridad alimentaria, capturando información de las dimensiones físicas y psicológicas; además, con los datos obtenidos, permite clasificar a los hogares de acuerdo con la vulnerabilidad o el nivel de riesgo de inseguridad alimentaria. La desventaja es que puede ser susceptible a sesgos, pues al responder las preguntas, los encuestados podrían pensar que pueden recibir ayuda de alimentos; además, no capta la calidad de los alimentos y solo observa parcialmente la dimensión de acceso a estos. El presente estudio no utilizó este método debido a que no se dispone de ese tipo de información.

Finalmente, **el método de las encuestas de ingresos y gastos del hogar** se basa en entrevistas sobre sus ingresos y gastos en alimentos y otras necesidades básicas en las dos últimas semanas. Utiliza la información sobre la cantidad de alimentos incorporados o el gasto y los precios de alimentos consumidos,

dentro y fuera del hogar; los alimentos recibidos por algún miembro del hogar en programas sociales, por donación, como pago por trabajo; el autoconsumo, y las kilocalorías promedio ingeridas por los miembros del hogar por día y por persona usando tablas de composición de alimentos disponibles de cada país. Las desventajas de este método radican en que no permite estimar la cantidad de alimentos consumidos fuera del hogar, que es difícil la conversión del gasto en alimentos a calorías per cápita en el hogar, y que su costo es elevado, entre otras. Sin embargo, las encuestas permiten generar datos para la Canasta Básica de Alimentos para la medición de pobreza extrema, identificar hogares con insuficiencia alimentaria y se cuenta con base de datos producidos por el INEI. Por estas consideraciones, en el presente estudio se optó por uso del método de encuestas de ingresos y gastos del hogar.

1.3. FACTORES QUE INFLUYEN EN EL ESTADO DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA

A nivel internacional, los factores que influyen en el estado de inseguridad alimentaria han sido estudiados en diversos países y por distintos autores. Entre las principales, están Daneshi *et al.* 2013, Adepoju y Adejare 2013, Salvia *et al.* 2012, entre otros. Daneshi *et al.* (2013: 484-485) definen la inseguridad alimentaria como la disponibilidad limitada de alimentos para la vida activa; utilizando los datos de 120 pacientes con cáncer gastrointestinal en Irán, en el año 2012, estimaron un modelo logístico y concluyeron que la inseguridad alimentaria se asocia con bajos niveles económicos, hogares que tienen niños menores de dieciocho años y una historia familiar de miembros que tuvieron cáncer.

Adepoju y Adejare (2013: 29-31) encontraron que casi la mitad (49,4%) de los hogares rurales en Nigeria tenían inseguridad alimentaria después de la siembra. Utilizando el método de Foster, Greer y Thorbecke (1984) y el modelo logístico, estimaron la línea de inseguridad alimentaria e identificaron que los factores determinantes de la inseguridad alimentaria se relacionan con el sexo del jefe del hogar, el estado civil, el nivel de educación del jefe de hogar, el acceso al crédito, el tamaño del hogar y la relación de dependencia en el hogar.

Álvarez y Aguirre (2008: 103), estimando por medio de regresión logística multivariada para una muestra de 307 niños de Antioquia, en Colombia, determinaron la asociación de factores socioeconómicos, alimentarios y nutricionales con la inseguridad alimentaria en el hogar y concluyeron que

los siguientes factores explican con mayor fuerza la inseguridad alimentaria en el hogar: gasto alimentario mensual menor al mínimo, madres sin ningún nivel de escolaridad, hogares encabezados por mujeres, ingreso del hogar menor a un salario mínimo, empleo no estable de la madre, hacinamiento crítico en la vivienda, baja ingesta de energía del niño, falta de conexión intradomiciliaria de agua, empleo no estable del padre, y edad de la madre mayor a veintiocho años.

Finalmente, Salvia *et al.* (2012: 8 y 32-35) definen la inseguridad alimentaria como el porcentaje de hogares en donde, en los últimos doce meses, al menos alguno de sus miembros experimentó hambre por problemas económicos de manera moderada o severa. Utilizando los datos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina-Bicentenario, con una muestra de 5712 hogares, y analizando las relaciones existentes, concluyeron que la posibilidad de experimentar la inseguridad alimentaria se incrementa en hogares con niños(as) frente a hogares sin ellos, hogares con problemas de empleo y hogares con jefatura femenina y jefes jóvenes.

En el Perú, los factores que influyen en el estado de inseguridad alimentaria han sido estudiados por Gushiken *et al.* (2011) y Zegarra (2010). Gushiken, Lares y Ureta (2011), explorando el estado de la seguridad alimentaria de las familias de la comunidad Tres Unidos de Matereni, ubicada en la zona amazónica del distrito de Pangoa, provincia de Satipo en la región Junín, y tomando el enfoque de FAO¹, concluyen que existe un grado importante de inseguridad alimentaria en la población y que esta se manifiesta en la insuficiente disponibilidad de alimentos, en las dificultades para acceder a los medios necesarios para obtenerlos y en el grado de desnutrición y enfermedades presentes relacionadas con la utilización de los alimentos.

Por su parte, Zegarra (2010: 72-76), a partir de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2008, del INEI, y de la Encuesta de Monitoreo Nacional de Indicadores Nutricionales (MONIN), a cargo del CENAM

1 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (1996). Propone abordar el tema en tres dimensiones: a) la *disponibilidad* de cantidades suficientes de alimentos de calidad apropiada, provistas mediante producción o adquisición; b) el *acceso* de las poblaciones a los recursos adecuados para adquirir alimentos que les permitan una dieta con nutrientes suficientes, y c) la *utilización* de los alimentos a través de una adecuada dieta, agua, sanidad y cuidado de la salud.

del Ministerio de Salud, caracteriza la inseguridad alimentaria en el Perú y concluye que la incidencia de la desnutrición crónica disminuye durante su período de estudio (1998-2008). Asimismo, señala que el déficit calórico es más alto en las zonas rurales (43%) que en zonas urbanas (25%) y que los departamentos de Pasco, Huancavelica, Huánuco, Ayacucho y Puno presentan mayores índices de déficit calórico, frente a Tumbes, Lima, Tacna e Ica, en que son menores. Recomienda, además, que la intervención a nivel de individuos y hogares debe abarcar dos posibles dimensiones: (i) programas de asistencia alimentaria dirigidos a la población con inseguridad alimentaria y (ii) programas de incremento de las capacidades de los beneficiarios para generar mayor ingreso o para producir más alimentos.

1.4. INTERVENCIONES EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DEL PERÚ

Zegarra (2010: 87-97) identifica a la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (ENSA) y los programas vinculados a ella como las intervenciones del Estado relacionadas a la seguridad alimentaria en el Perú. La ENSA, aprobada mediante el D.S. 066-2004-PCM, tiene dos funciones: (i) diseñar lineamientos orientadores fundamentales para el programa y (ii) evaluar las intervenciones propuestas entre los años 2004-2010. El programa ENSA no ha sido implementado en la práctica al carecer de una contraparte institucional y presupuestal específica que lo respalde.

Por su parte, los programas relacionados con la seguridad alimentaria en el Perú han permitido orientar a programas alimentarios, a la educación nutricional y la prevención, a la productividad alimentaria y a la calidad e inocuidad alimentaria, todo financiado con recursos públicos. Los principales programas implementados son los de asistencia alimentaria y de alimentación escolar, los nutricionales infantiles, el Programa Integrado de Nutrición y los comedores populares. Los resultados de su evaluación muestran deficiencias en focalización y bajos impactos en los indicadores nutricionales en la población beneficiaria.

El problema de la inseguridad alimentaria en el Perú se ubica principalmente en el área rural del Sur, donde las tasas de desnutrición crónica infantil son altas (MIDIS 2012:38); por esta razón, el trabajo de investigación se delimitó en hogares de dicho ámbito.

II. MARCO TEÓRICO

En esta sección, se presenta el marco teórico de la utilidad y la conducta de los miembros de hogares rurales como consumidores. Luego, utilizando la dualidad de la función de utilidad directa, se obtiene la función de utilidad indirecta y la función gasto de estas familias. En seguida, se deriva la curva cuadrática de Engel a partir de las funciones de demanda y se determina el consumo básico o de subsistencia que permite separar de los hogares rurales con inseguridad de los que están con seguridad alimentaria.

2.1. LA FUNCIÓN DE UTILIDAD Y CONDUCTA DE LAS FAMILIAS COMO CONSUMIDORES

Esta se establece tomando como base la teoría del consumidor (Martínez 2008: 22-36 y Mas-Colell *et al.* 1995), que cumple los supuestos de las preferencias del consumidor: completitud, reflexividad, transitividad, continuidad, convexidad, monotonicidad, entre otros. Es decir, el problema de una persona, sea varón o mujer, niño o adulto, del sector rural del sur del Perú, es tomar una decisión racional acerca del consumo de bienes y servicios con el objetivo de maximizar su satisfacción, felicidad o utilidad (u_i) sujetándose a un conjunto factible o a un presupuesto disponible. Formalmente el problema de la persona es:

$$\text{máx}, u_i(q_i) \text{ sujeto a } \sum_{i=1}^n p_i q_i \leq X_i \quad (1)$$

donde X_i es el ingreso de la persona que proviene de diversas fuentes, q_i es la cantidad de bienes y servicios que adquiere del mercado y p_i es el precio de los bienes y servicios en el mercado. Sin embargo, el problema es que las personas no viven solas, sino organizadas en familias.

Siguiendo la teoría de la familia de Bergstrom (1995) y Becker (1981), y suponiendo también que se cumplen los supuestos de la preferencia del consumidor, el problema de las familias del sector rural en el sur del país es tomar una decisión racional del consumo de bienes y servicios con el objetivo de maximizar la utilidad familiar (u_i), sujetándose a un conjunto factible o presupuesto disponible. Formalmente el problema de la familia constituye:

$$\text{máx}, u_i(q_i) \text{ sujeto a } \sum_{i=1}^n p_i q_i \leq X_i \quad (2)$$

donde X_i es el ingreso o gasto familiar, q_i es la cantidad de bienes y servicios que compra del mercado para el hogar y p_i es el precio de los bienes y servicios en el mercado.

2.2. LA FUNCIÓN DE UTILIDAD INDIRECTA Y LA FUNCIÓN DE GASTO

En la sección precedente, se formuló el problema de la familia en el sector rural como un problema de maximización de la utilidad sujeto a una restricción presupuestaria para obtener una combinación de bienes que maximice la utilidad familiar. Sin embargo, las familias en el sector rural no siempre maximizan la utilidad, sino buscan seleccionar una canasta de bienes y servicios que minimice el gasto necesario para alcanzar cierto nivel de satisfacción o utilidad u . El vector o el conjunto de bienes y servicios obtenidos como solución será, en ambos casos, el mismo. Siguiendo a Mendieta (2005), los dos problemas mencionados son conocidos, como el problema de dualidad del consumidor (Figura A1).

2.3. PROPIEDADES DE LA FUNCIÓN DE DEMANDA

Las funciones de demanda, tanto marshallianas como hicksianas, poseen ciertas propiedades, que necesariamente deben tomarse en cuenta para análisis posteriores, ya que permiten comparar la validez de los modelos estimados empíricamente.

Las funciones de demanda de bienes y servicios para los hogares o familias en el sector rural del sur del Perú cumplen las propiedades de aditividad, homogeneidad, simetría y negatividad. La propiedad de aditividad sostiene que el valor de las demandas es igual al ingreso total; la de homogeneidad permite considerar que las demandas hicksianas son homogéneas de grado cero en precios, mientras que las demandas marshallianas lo son en precios e ingreso total; la propiedad de simetría, por su parte, afirma que las derivadas precio-cruzadas de las demandas hicksianas son simétricas.

2.4. EL SISTEMA DE DEMANDA, LA CURVA CUADRÁTICA DE ENGEL Y EL LÍMITE ENTRE SEGURIDAD E INSEGURIDAD ALIMENTARIA

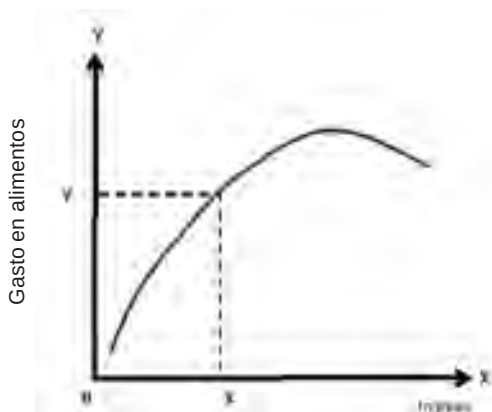
Los jefes de hogar en el sector rural del sur del Perú minimizan el gasto para alcanzar cierto nivel de satisfacción o utilidad y adquieren un conjunto

de bienes y servicios. Este conjunto, adquirido en el mercado, constituye el *sistema de demanda*, y existe una ecuación para cada bien o servicio, y la demanda por cada bien se expresa como una función de los precios de todos los bienes y el ingreso del hogar.

Siguiendo a Celis (2013: 8-9), en la literatura se encuentran, al menos, siete sistemas de demanda (Modelo de Stone, Sistema de Rotterdam, Sistema Translogarítmico, Working Lesser, Sistema Lineal de Gasto, Sistema Lineal Extendido, AIDS y QUAIDS) que fueron surgiendo en orden cronológico a medida que los trabajos empíricos aumentaban y se fortalecían los fundamentos teóricos de los mismos. A continuación se desarrolla el marco del Sistema Casi Ideal de Demanda Cuadrática (QUAIDS) y el Sistema Cuadrático de Gasto, que parte de una función de utilidad. A partir de ello, se relaciona la curva de Engel en alimentos y la inseguridad alimentaria.

La ley de Engel en alimentos describe el cambio que se produce en el gasto en la adquisición de bienes alimenticios en función al ingreso (gasto total) de los hogares rurales. Sin embargo, esta relación entre el gasto en alimentos y el ingreso es no lineal; es, más bien, una relación cuadrática (Gráfico 1).

Gráfico 1
Curva cuadrática de Engel



Howe, Pollak y Wales (1979).

En el primer tramo (de 0 hasta el punto Y, X) de la curva cuadrática de Engel, se localizan los hogares rurales de bajos ingresos, los que destinan una alta proporción de sus ingresos al gasto en alimentos; inclusive en algunos casos no logran cubrir el consumo mínimo o de subsistencia con el ingreso que perciben; pero a partir del punto (Y, X) a más, se localizan los hogares rurales de altos ingresos, en los que, una vez cubierto el consumo básico, otra parte de sus ingresos les permite adquirir bienes y servicios no alimenticios. Por ello, el punto (X, Y) constituye el cambio de la pendiente en la curva cuadrática de Engel o es el límite que separa a los hogares rurales que no alcanzan el consumo de subsistencia de los que lo logran cubrir y además compran bienes y servicios no alimenticios.

Por otro lado, relacionando la ley de Engel y la seguridad alimentaria, el primer tramo (de 0 hasta el punto Y, X) de la curva cuadrática estaría relacionado con hogares rurales que no logran cubrir el consumo mínimo o de subsistencia con el ingreso que perciben o representa la situación de los hogares rurales que carecen de un acceso seguro a una cantidad suficiente de alimentos inocuos y nutritivos para un crecimiento y desarrollo normal y una vida activa y sana, esto ya sea por la no disponibilidad de alimentos, el insuficiente poder adquisitivo, la distribución inapropiada o el uso inadecuado de los alimentos en el hogar. En cambio, a partir del punto (Y, X) hacia arriba se encuentran los hogares rurales con seguridad alimentaria, debido a que logran cubrir el consumo básico y tienen la posibilidad de adquirir bienes y servicios no alimenticios o corresponden a hogares rurales con tenencia en todo momento de acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana.

Finalmente, se reitera que el método de **encuestas de ingresos y gastos del hogar** utilizado en el estudio, basado en entrevistas sobre sus ingresos y gastos en alimentos y otras necesidades básicas en las dos últimas semanas, incluye no solamente el gasto en la adquisición de alimentos del mercado, sino también el gasto en alimentos recibidos por algún miembro del hogar rural de los programas sociales (transferencias del Programa Juntos, Pensión 65, etc.), donaciones y autoconsumo.

2.5. EL SISTEMA CUADRÁTICO DE GASTOS

Formalmente, el sistema cuadrático de gastos ha sido desarrollado por Howe (1974), quien demostró que las funciones de ingreso o gasto total (x)- consumo (y) cuadráticas podrían ser derivadas de un proceso de maximización, y que estas, en su forma reducida, eran idénticas a un sistema de gasto. La verificación de las condiciones que impone el sistema de demanda se encuentra en el Anexo 2.

Una vez verificadas las condiciones que impone la teoría del consumidor en el sistema, se intenta a continuación reducirlo en una ecuación que sea posible estimar y, obtenida la ecuación en forma reducida, es:

$$y_i = \theta_{i1} + \theta_{i2}x + \delta_i x^2 \quad (3)$$

donde:

$$\theta_{i1} = b - \beta_i \sum b_k + \delta_i \left(\sum b_k \right)^2 \quad (4)$$

$$\theta_{i2} = \left(\beta_i - 2\delta_i \sum b_k \right) \quad (5)$$

El término al cuadrado, que distingue al sistema cuadrático de gastos del sistema lineal de gastos, permite captar la no linealidad de la función ingreso-consumo lo que hace que el sistema tome en cuenta las variaciones en la participación del gasto de cada bien a medida que el nivel de ingreso cambia. Es decir, el sistema cuadrático de gastos tiene una ventaja respecto del sistema lineal de gastos, ya que en este las funciones de ingreso consumo necesitan ser lineales, lo que significa que el porcentaje da un peso adicional del ingreso, el cual es distribuido de manera igual para todos los hogares de cada grupo sin importar el nivel de ingreso de cada uno de ellos. El problema de especificación se desarrolla en la parte de la metodología, dado que corresponde ver la viabilidad de la estimación.

III. METODOLOGÍA

3.1. ÁREA DE ESTUDIO

El ámbito de estudio comprende los departamentos Apurímac, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna, que se encuentran en el sur del Perú (Mapa 1).

Mapa 1

Ubicación de los departamentos del ámbito del estudio



Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Siguiendo a Paredes (2010: 4-8), la superficie total de los siete departamentos representa el 28% del territorio nacional (344 724 Km²); más de la mitad (55%) corresponde al área de la sierra, le sigue la zona amazónica (35%) y el resto (10,5%) es área costeña. La importancia, según la superficie territorial de cada departamento, coloca en primer lugar a Madre de Dios, el de mayor tamaño, con algo más de 85 000 km², y Tacna se ubica en el extremo inferior, con solo 16 000 km². El resto se encuentra dentro del rango establecido. La superficie de estos siete departamentos está distribuida en las tres regiones naturales del país: Costa, Sierra y Selva. En la costa se ubican las capitales de los departamentos de Arequipa, Moquegua y Tacna, además de ciudades intermedias como Ilo, Camaná y Mollendo. En la sierra, se encuentran las capitales de los departamentos de Apurímac, Cusco y Puno, y está también la ciudad de Juliaca. Finalmente, en la región amazónica (Madre de Dios), se ubica Puerto Maldonado.

3.2. FUENTE DE DATOS

La base de datos para llevar a cabo el proceso de verificación de las hipótesis presentadas proviene de la Encuesta Nacional de Hogares, realizada por el Instituto Nacional Estadística e Informática. Esta base de datos está disponible en internet, en la siguiente dirección <http://inei.gob.pe/microdatos>. La muestra de la encuesta es representativa por departamentos. En el trabajo se investiga a los hogares en el área rural. La unidad de muestreo es el hogar y la vivienda. Además de los datos referidos al hogar, las encuestas recogieron datos individuales sobre la población, el ingreso y gastos, así como datos sobre lugar de nacimiento y lugar de residencia, que son todos importantes para las pruebas empíricas del modelo.

Dado que el sistema de demanda a estimar en su versión estocástica describe los patrones de consumo de las familias en el sector rural, se representa de forma conjunta la demanda de todos los bienes y servicios, existiendo una ecuación para cada bien o servicio ($i=1,\dots,8$), y la demanda por cada bien se expresa como una función del ingreso (gasto monetario) familiar. Se han identificado ocho ecuaciones: 1) gasto en alimentos; 2) gasto en el vestido y calzado; 3) gastos en alquiler de vivienda, combustible, electricidad, agua; 4) gasto en muebles, enseres y mantenimiento vivienda; 5) gasto en cuidado, conservación de salud y servicios sanitarios; 6) gasto en transporte y comunicación; 7) gastos en la educación; 8) gastos en la compra de bienes durables,

la misma que es considerada como ahorro de la familia. Por lo tanto, el sistema de ecuación a estimarse es como sigue:

$$y_{if} = \theta_{i1} + \theta_{i2}x_f - \delta_i x_f^2 + e_{if} \quad (6)$$

La estimación del sistema de ecuaciones algunas veces se realiza por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) o por mínimos cuadrados generalizados (MCG), los cuales son equivalentes para estimar los casos de regresiones aparentemente no relacionadas (SUR) en el sistema de ecuaciones (Wooldridge 2002: 179). En el estudio, no se estimó con MCO ni con MCG, SUR, sino con el método de máxima verosimilitud a través del modelo de sistema de ecuaciones (SEM). Una vez estimado el sistema de ecuaciones de demanda de bienes y servicios, se estimó el monto del límite que separa entre familias (hogares) con inseguridad alimentaria y seguridad alimentaria. Cumplida la separación, entre las familias (hogares) en situación de seguridad e inseguridad alimentaria, utilizando el modelo Probit, se estimaron los factores que influyen en la inseguridad alimentaria.

IV. RESULTADOS

En esta sección, se presentan los resultados de la investigación, según los objetivos y la hipótesis planteados. Se inicia con la presentación de la tendencia del ingreso y su distribución, junto a la pobreza, lo que caracteriza el contexto en que desenvuelven los hogares rurales de los departamentos de Apurímac, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna.

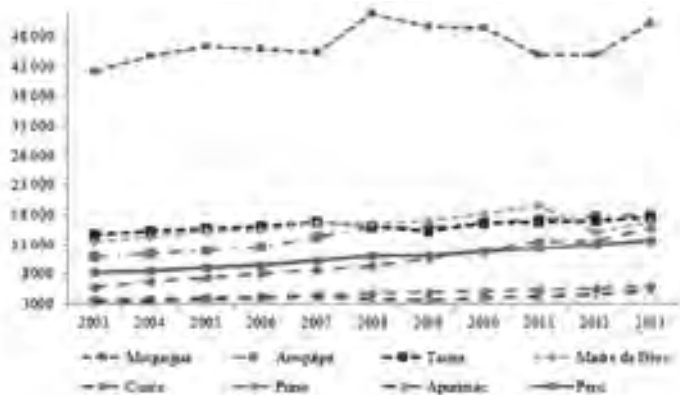
4.1. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES MACROECONÓMICOS EN EL SUR DEL PERÚ

La economía peruana ha crecido sostenidamente en los últimos diez años (2004 - 2013), alcanzando más de 6% de crecimiento anual con una desviación estándar de 2,6%; el año más alto (2008) el aumento fue de 9,1%, y el crecimiento mínimo fue de 1,0% en 2009.

El ingreso *per cápita* en los departamentos del sur del Perú muestra una tendencia diferenciada (Gráfico 2). En Apurímac y Puno se mantuvo estancado y se encuentra por debajo del promedio del ingreso *per cápita* del país. En Tacna, Madre de Dios y Arequipa crece positivamente y ha estado por encima del promedio del país. En Cusco creció, y este indicador pasó de estar por debajo del promedio nacional entre los años 2003-2009, a superar dicho promedio en los últimos años. Finalmente, el ingreso *per cápita* de Moquegua es cinco veces mayor que el ingreso *per cápita* del promedio nacional.

Gráfico 2

Tendencia del ingreso *per cápita* en los departamentos del sur del Perú, 2013.
(Miles de nuevos soles de 2007)



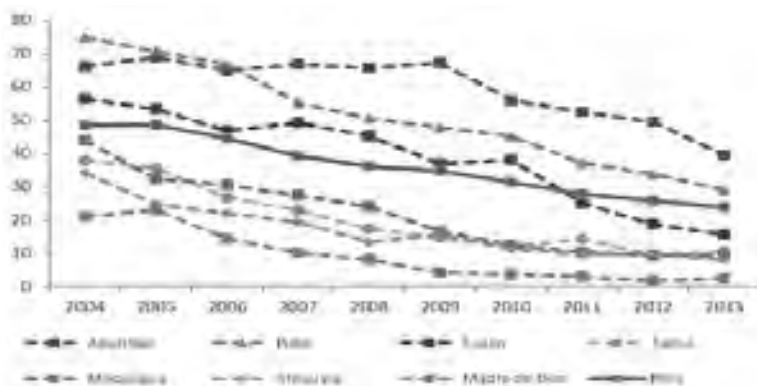
Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Elaborado sobre la base del Anexo 5.

La tendencia diferenciada del ingreso por persona en los departamentos constituye el contexto económico que condiciona el bienestar de las personas en el ámbito de los hogares rurales en el sur del Perú. Sin embargo, la diferencia del ingreso *per cápita* entre los hogares rurales de los departamentos es menor en relación con la diferencia entre el ingreso per cápita entre departamentos del sur del Perú.

Los niveles de pobreza han disminuido en los departamentos del sur (Gráfico 3). La mayor parte de personas pobres se concentran en Apurímac y Puno; en menor medida en Tacna, Arequipa, Madre de Dios y Moquegua, y en Cusco la pobreza se ha reducido a mayor velocidad en relación con otros departamentos, ya que después de presentar mayor porcentaje de pobres en relación con la pobreza en el país, pasaron a tener menos personas pobres en los últimos años. Sin embargo, la pobreza rural está correlacionada con la presencia de hogares del área rural de los departamentos del sur, por lo que es probable que los hogares presenten limitaciones de acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades; es decir, se encuentren en estado de inseguridad alimentaria.

Gráfico 3

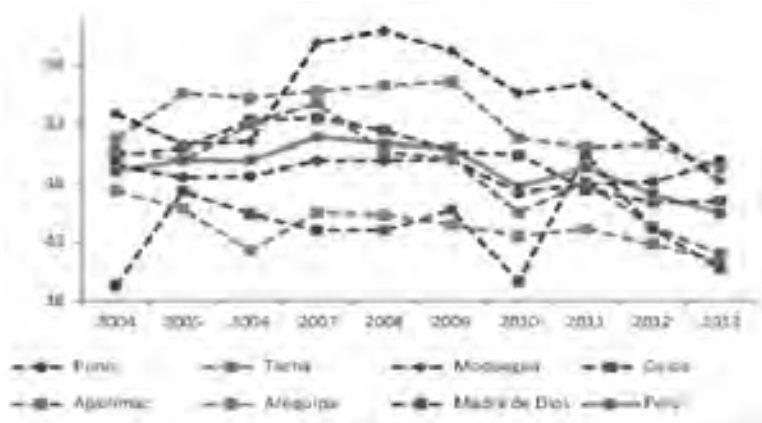
Tendencia de los niveles de la pobreza entre los departamentos del sur del Perú, 2013. (Miles de nuevos soles de 2007)



Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Elaborado sobre la base del Anexo 6.

Gráfico 4

Desigualdad de ingreso en los departamentos del sur del Perú, 2013. (Índice de Gini en porcentajes)



Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Elaborado sobre la base del Anexo 7.

La tendencia de la desigualdad de ingresos² en estos departamentos también es diferenciada (Gráfico 4). En Moquegua, decrece entre los años 2004-2006, crece entre los años 2006-2008, para finalmente disminuir en los últimos años. En Tacna, Cusco y Apurímac, la desigualdad ha disminuido, mientras que en Puno aumentó en los últimos cuatro años. Finalmente, Arequipa y Madre de Dios muestran una menor desigualdad de ingreso y se han mantenido por debajo del promedio nacional.

Los hogares rurales en el sur del país se caracterizan por poseer bajos ingresos, con presencia de pobreza extrema y en estado de inseguridad alimentaria dentro del contexto económico caracterizado en los párrafos anteriores.

4.2. ESTRUCTURA DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS HOGARES RURALES DEL SUR DEL PERÚ

Gráfico 5

Distribución de gastos en los hogares rurales del sur del Perú, 2013
(Porcentajes)



Elaborado sobre la base de la ENAHO 2013 y del Anexo 8.

2 La desigualdad de ingreso se aproximó por el Índice de Gini, que es una medida que varía entre 0 y 1, donde 0 implica que los hogares tienen el mismo ingreso y 1 significa que un hogar concentra todos los ingresos y los demás hogares ninguno.

La principal fuente de ingreso del hogar proviene de la actividad principal, la agropecuaria, y de las actividades complementarias (74,27%), en segundo lugar están las transferencias monetarias (20,66%) y el resto de los ingresos representan no más del 10%. Mientras, la estructura de gastos está integrada por la compra de bienes y servicios del mercado, el autoconsumo y otros gastos realizados por el hogar.

Dentro de la estructura de gastos, de cada S/ 100 de gasto total de hogares rurales, S/ 48,05 se destina a la compra de alimentos y el resto se distribuye en pago en transportes y comunicaciones, pago de servicios de electricidad, agua y mantenimiento de vivienda, entre otros; en cada uno de ellos el gasto es menor a S/ 10,00 por mes (Gráfico 5). Esto que hace que el gasto destinado a la compra de alimentos sea vital para los hogares rurales en el sur del Perú.

Los alimentos que compran los hogares rurales del mercado cereales (maíz, trigo, arroz, etc.), tuberosas (papa, camote, etc.), frutas y verduras, bebidas (alcohólicas y no alcohólicas), leche (incluye queso), huevo y aceite, carne (de res y ternera, cerdo, pollo y ave) y pescado (fresco y procesado), además de otros alimentos que se consumen fuera del hogar.

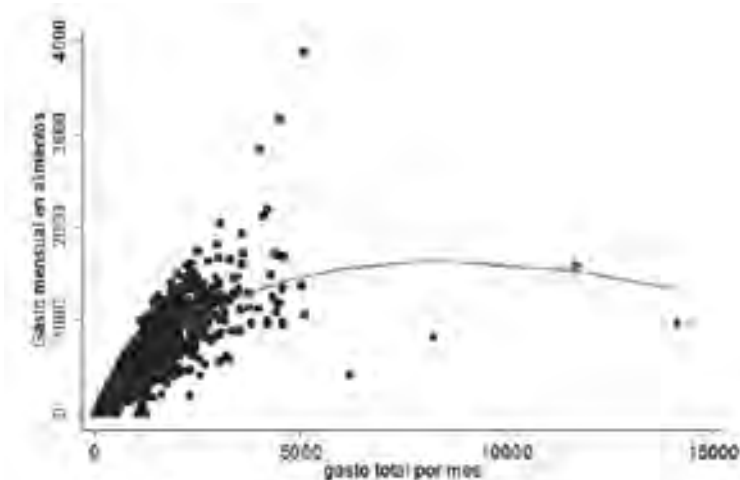
Sin embargo, el gasto en alimentos en relación al gasto (ingreso) total entre los hogares rurales es diferenciado. Los hogares rurales con bajos ingresos destinan una mayor proporción a la compra de alimentos (consumo de subsistencia); aun así, no logran cubrir el consumo necesario para subsistir, lo que es conocido como el “consumo de subsistencia” desde la visión de teoría económica; es decir, los hogares se encuentran en situación de inseguridad alimentaria. Por su parte, en otros hogares rurales, cuando el ingreso aumenta, su consumo solo destina una menor proporción a la compra de alimentos y el resto lo destinan a otros rubros, lo cual implica que estos hogares han cubierto la seguridad alimentaria y una parte se destina a la adquisición de bienes y servicios no alimentarios. Teniendo esto en consideración, existe la necesidad de identificar el límite de inseguridad alimentaria a partir de la obtención del consumo de subsistencia.

4.3. LÍNEA DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA DE HOGARES RURALES Y EL CONSUMO DE SUBSISTENCIA

Existen al menos cinco maneras de medir la inseguridad alimentaria (MIDIS 2012: 14-17): (i) el método de la FAO, que permite estimar la disponibilidad per cápita de calorías de un país; (ii) las encuestas de ingresos y gastos del hogar; (iii) la evaluación del estado nutricional por antropometría; (iv) la encuesta de ingesta de alimentos, y (v) la experiencia de inseguridad alimentaria en el hogar. Las ventajas y desventajas se analizaron en la parte de la revisión de la literatura.

En el estudio, se optó por el método de la encuesta de ingreso y gasto para medir la inseguridad alimentaria; utilizando la base de datos del ENAHO (2013) y la relación entre el gasto en alimentos y el gasto (ingreso) total de los hogares rurales, se muestra que es diferenciada y existe una relación cuadrática (Gráfico 6).

Gráfico 6
Curva de Engel cuadrática



Elaborado sobre la base de la ENAHO 2013.

El consumo de subsistencia que separa hogares rurales en estado de inseguridad alimentaria de los que están cuentan con seguridad alimentaria es S/ 226,20 por mes; además, por cada unidad adicional en sus ingresos, el consumo de alimentos se incrementó en 0,41 unidades monetarias, y la elasticidad ingreso de la demanda de bienes alimenticios es menor a la unidad (0,8953), es decir, los alimentos son bienes y servicios básicos (Cuadro 1).

Cuadro 1

El límite de pobreza, la propensión marginal a consumir y la elasticidad ingreso de la demanda

Rubros	Límite de pobreza	Propensión marginal a consumir	Elasticidad ingreso de la demanda
Límite inseguridad alimentaria	226,20	0,41	0,8953
Vestidos y calzados	19,97	0,09	1,8526
Alquiler de vivienda, servicios de electricidad, etc.	65,12	0,04	0,6586
Muebles, enseres y mantenimiento de vivienda	11,41	0,07	0,9167
Salud	14,88	0,09	8,3689
Transportes y telecomunicaciones	2,96	0,13	1,2232
Educación y cultura	1,99	0,10	0,9340
Bienes durables	0,00	0,08	0,9597
Límite de pobreza	342,54		

Elaborado sobre la base de los anexos 11 y 12.

Además, se muestra que los bienes o servicios no alimenticios para los hogares rurales incluyen como bienes o servicios básicos el uso de los servicios de electricidad, el mantenimiento de la vivienda, la educación y la cultura y la compra de bienes durables; los bienes de lujo son, por su parte, la compra de vestidos y calzados, transportes y telecomunicaciones (Cuadro 1).

Las estimaciones sobre la base de los datos de la ENAHO del INEI 2013, en promedio, de la línea de pobreza extrema, son S/. 133,11 y S/. 218,95 respectivamente (Cuadro 2).

Cuadro 2

Línea de pobreza extrema y línea de pobreza total en el sur del Perú, 2013

Línea de pobreza	Número de hogares rurales	Promedio	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Línea de pobreza extrema	3212	133,11	3,59	126,24	135,06
Línea de pobreza total	3212	218,95	4,86	209,98	233,70

Elaborado sobre la base de la ENAHO 2013.

El límite de consumo de subsistencia obtenido bajo la ley de Engel y el enfoque de sistema de demanda asciende a S/ 226,20 y es mayor a la línea de pobreza extrema (S/. 133,11) oficial, es decir, hay una diferencia de S/. 93,09. Esto implica que hay hogares rurales que deberían estar considerados en situación de pobreza extrema; no lo están debido a que la línea de pobreza indicada por la entidad oficial es muy baja. Por ello, siguiendo a Zegarra (2010: 87-97), es necesario replantear la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (ENSA) y los programas relacionados con ella, tomando en cuenta que el límite de inseguridad alimentaria es S/ 226,20 y no S/ 133,11 como considera la entidad oficial.

4.4. FACTORES DETERMINANTES DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL SUR DEL PERÚ

Los factores que limitan la salida de la situación de inseguridad alimentaria o posibilitan salir de ella son múltiples. Los estudios a nivel internacional, como Daneshi *et al.* 2013, Adepoju y Adejare 2013, Salvia *et al.* 2012, entre otros, consideran que los factores que influyen en la inseguridad alimentaria son los bajos niveles económicos con que cuentan los hogares que tienen niños menores de dieciocho años, el estado civil del jefe de hogar, el nivel de educación de este, el acceso al crédito, el tamaño del hogar, la relación de dependencia en el hogar, el gasto alimentario mensual menor al mínimo, la madres sin ningún nivel de escolaridad, los hogares encabezados por mujeres, el ingreso del hogar menor a un salario mínimo, el empleo no estable de la madre, el hacinamiento crítico en la vivienda, la baja ingesta de energía del niño, la falta de conexión intradomiciliaria de agua, el empleo no estable del padre y la edad de la madre mayor a veintiocho años, los hogares con problemas de empleo, los hogares con jefatura femenina, jefes jóvenes, entre otros.

En el estudio, después de examinar más de veinticinco variables explicativas, se puede señalar que los factores que aumentan la probabilidad de caer en estado de inseguridad alimentaria son: si el jefe de hogar es mujer y de mayor de edad, y si vive en Apurímac, Arequipa, Moquegua o Puno. Y se reduce la probabilidad de la inseguridad alimentaria cuando los jefes de hogar son casados y convivientes, tienen educación primaria, hay mayor número de miembros de hogar y se realizan gastos en productos no alimenticios (Cuadro 3).

Si el jefe de hogar es mujer, la probabilidad de caer en estado de inseguridad alimentaria aumenta en 15%, debido a que tiene que asignar su tiempo entre las labores del hogar (crianza de hijos, preparación de alimentos, lavado de ropa de los miembros de hogar, entre otras) y la producción agrícola, lo que dificulta a acceder a oportunidades laborales en el mercado que permitan mejorar el nivel de ingreso del hogar.

Cuadro 3

Factores que influyen en el estado de situación de inseguridad alimentaria en los hogares rurales del sur del Perú, 2013

Variables determinantes	Efecto marginal	Error estándar	Valor de Z	P>z	x-bar	Intervalo de confianza al 95%	
Sexo del jefe de hogar	0,1574	0,0083	1,920	0,055	0,493	0,000	0,032
Estado civil del jefe de hogar	-0,0711	0,0109	-7,850	0,000	0,545	-0,092	-0,050
Edad del jefe de hogar	0,0009	0,0003	3,340	0,001	46,718	0,000	0,001
Educación primaria	-0,0047	0,0023	-2,100	0,036	2,976	-0,009	0,000
Tamaño del hogar	-0,0308	0,0035	-9,950	0,000	3,821	-0,038	-0,024
Gastos en no alimentos	-0,0002	0,0000	-9,330	0,000	554,512	0,000	0,000
Apurímac	0,0768	0,0174	5,500	0,000	0,220	0,043	0,111
Arequipa	0,1531	0,0320	6,520	0,000	0,087	0,090	0,216
Moquegua	0,0258	0,0212	1,360	0,174	0,061	-0,016	0,067
Puno	0,0709	0,0159	5,420	0,000	0,243	0,040	0,102

Estimado sobre la base de los datos de la ENAHO 2013.

Si el jefe de hogar tiene edad avanzada, la probabilidad de permanecer o caer en estado de inseguridad alimentaria crece en 0,09%, debido a que, sea hombre o mujer, aumenta la experiencia, pero disminuye la productividad en la actividad agropecuaria; asimismo, disminuyen las oportunidades de acceder actividades económicas alternativas que permitirían mejorar el ingreso y, por ende, las de destinar gasto a la compra de alimentos.

Si los hogares se encuentran en el área rural de Apurímac, Arequipa, Moquegua y Puno, aumenta en 7,68%, 15,31%, 2,58% y 7,09%, respectivamente, la probabilidad de caer o permanecer en el estado de inseguridad alimentaria, debido a que las actividades agrícolas y pecuarias son altamente riesgosas y, por ende, disminuyen sus ingresos económicos y el gasto en alimentos.

Cuando los jefes de hogar son casados o convivientes, se reduce en 7,11% la probabilidad de continuar o caer en inseguridad alimentaria, debido a que los responsables del hogar (hombres y mujeres) tienen como objetivo construir un hogar con seguridad alimentaria y, en esa medida, maximizar la felicidad. Para lograrlo, hacen esfuerzos por mejorar la productividad en las actividades agropecuarias, realizando por ejemplo actividades complementarias para así mejorar los ingresos y el consumo de alimentos.

Para la actividad agropecuaria bajo las condiciones tecnológicas actuales en el área rural del sur del Perú, se requiere, mínimamente, tener una educación primaria; de esta manera se puede reducir en 0,47% la probabilidad de caer o continuar en situación de inseguridad alimentaria.

Si en los hogares hay un mayor número de miembros, se reduce en 3,08% la probabilidad de caer o continuar en estado de inseguridad alimentaria, debido a que estos contribuyen en las labores agropecuarias y, así, asegurar la seguridad alimentaria. Además, otros miembros de hogar pueden migrar y participar en oportunidades laborales no agrícolas y de ese modo contribuir al ingreso y gasto en alimentos. En el área rural, la primera preocupación es la seguridad alimentaria, incluso antes que la educación y salud.

Finalmente, el resultado del estudio será de gran utilidad para la toma de decisiones sobre la implementación de políticas de seguridad alimentaria para los hogares rurales del sur del país, tanto a nivel del gobierno central como de los gobiernos locales y regionales.

V. A MANERA DE CONCLUSIONES

Sobre la base de los resultados obtenidos, se concluye que:

Cerca de la mitad del gasto (48,05%) se destina a la adquisición de alimentos; le siguen los gastos en transportes y comunicaciones (9,61%), alquiler de vivienda, combustible, electricidad y agua (9,04%) y el resto (menores al 9%).

El límite del consumo de subsistencia que separa hogares rurales en estado de inseguridad alimentaria de los que cuentan con seguridad alimentaria es S/ 226,20 por mes y es mayor en relación con el estimado por el INEI (S/ 133,11), lo cual implica, que hay hogares rurales que deberían ser considerados en situación de pobreza extrema y que no lo son debido a que la línea de pobreza indicada por la entidad oficial es muy baja.

Los gastos en alimentos son de bienes básicos, debido a que muestran una elasticidad ingreso menor a una unidad (0,8953), junto al gasto en los servicios de electricidad, mantenimiento de la vivienda, educación y cultura y la compra de bienes durables. Los bienes de lujo, por su parte, son la compra de vestidos y calzados, transportes y telecomunicaciones. Además, por cada unidad monetaria adicional en sus ingresos, el consumo de alimentos se incrementa en 0,41 unidades monetarias.

La probabilidad de caer o permanecer en estado de inseguridad alimentaria aumenta si el jefe de hogar es mujer, si tiene mayor edad o si vive en Apurímac, Arequipa, Moquegua y Puno. La probabilidad se reduce cuando los jefes de hogar son casados o convivientes, cuando tiene educación primaria, cuando es mayor el tamaño del hogar y se realizan gastos en no alimentos.

BIBLIOGRAFÍA

ADEPOJU, Abimbola y Kayode ADEJARE

- 2013 "Food Insecurity Status of Rural Households during the Post-planting Season in Nigeria". *Journal of Agriculture and Sustainability* Vol. 4, No. 1. Disponible en: <http://purl.umn.edu/160140>.

ALATAS, V., A. BANERJEE, R. HANNA, B.A. OLKEN, R. PURNAMASARI y M. WAI-POI

- 2013 *Self-Targeting: Evidence from a Field Experiment in Indonesia*. World Bank, AustEID y The Indonesian Central Bureau of Statistics. Disponible en: <http://economics.mit.edu/files/8449>.

ÁLVAREZ, Martha y Daniel AGUIRRE

- 2008 *Factores socioeconómicos, alimentarios y nutricionales asociados a la inseguridad alimentaria en los hogares de los niños que participan en el Programa de Complementación Alimentaria Alianza MANA ICBF*. Antioquia, Colombia: Universidad de Antioquia. Disponible en: http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/memredsan_4.pdf.

BECKER, Gary

- 1981 *A Treatise on the Family*. Estados Unidos.

BERGSTROM, Theodore

- 1995 "A Survey of Theories of the Family". University of Michigan. Disponible en: <http://www.econ.ucsb.edu/~tedb/Family/psfiles/famrev.pdf>.

CELIS, Marly

- 2013 "Consumo y demanda de los hogares del eje cafetalero 2006-2007". Colombia: Facultad de Ciencias Contables, Económicas y Administrativas de la Universidad de Manizales. Disponible en: http://ridum.umanizales.edu.co:8080 /jspui/ bitstream/ 6789/ 131/ 1/102_Celis_Galvez_Marly_Tatiana_2013.pdf.

DANESHI-MASKOONI, Milad, Ahmad DOROSTY-MOTLAGH, Seyyed MOSTAFA, Kazem ZENDEHDEL, Arvin KASHANI, Mahjoubeh SAFARPOUR y Hamed JAFARI

- 2013 "Food Insecurity and Some Associated Socioeconomic Factors among Upper Gastrointestinal Cancer Patients". *International Research Journal of Applied and Basic Science* 4 (2). 482-486. Disponible en: www.irjabs.com.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)

1996 “Cumbre Mundial sobre la Alimentación”. Roma.

2000 “El estado de inseguridad alimentaria en el mundo”. Roma: Viale delle Terme di Caracalla. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-x8200s.pdf>.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) y PMA (Programa Mundial de Alimentos)

2014 “El estado de inseguridad alimentaria en el mundo. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición”. Roma: FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4030s.pdf>.

GODÍNEZ, Lucila y Marcos PORTILLO

2013 “Pobreza rural en el sur de México”. En Foro Nueva ruralidad hoy. México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. 56-63. Disponible en: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/NRH.pdf>.

GÁLVEZ, Juan

2012 “El consumo y la línea de la pobreza en Antioquia: aproximaciones mediante la teoría del consumidor”. *Semestre Económico* Vol. 15, N° 31. 43-78.

MALETTA, Héctor

2003 “Una nota sobre los conceptos de seguridad e inseguridad alimentarias”. Curso sobre Políticas Económicas y Seguridad Alimentaria, organizado por el Proyecto Regional para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y Desarrollo Rural en América Latina, auspiciado por FAO y AECI. Disponible en: http://www.ieham.org/html/docs/Notas_concepto_seguridad_alimentaria.pdf.

MARTÍNEZ-GIRALT, Xavier

2008 *Microeconomía avanzada*. CODE y Departament d'Economia Universitat Autònoma de Barcelona. Disponible en: <http://hurkens.iae-csic.org/teaching/MA1/MicroAv.pdf>.

MAS-COLELL, Andreu, Michael D. WHINSTON y Jerry R. GREEN

1995 *Microeconomic Theory*. Oxford University Press.

MENDIETA LÓPEZ, Juan Carlos

- 2005 *Apuntes de Microeconomía II: teoría del consumidor, teoría del productor, teoría de juegos y competencia imperfecta*, Bogotá. Disponible en: <http://alvaroaltamirano.files.wordpress.com/2010/05/juan-mendieta-notas-de-microeconomia.pdf>.

MIDIS (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social)

- 2012 “Mapa de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria”. Documento Técnico del MIDIS promovido por el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Disponible en: <http://www.midis.gob.pe/seguimiento/archivos/VulnerabilidadInseguridadAlimentaria.pdf>.

PAREDES MAMANI, René Paz

- 2010 *La pobreza y su dinámica en el sur del Perú*. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y Universidad Nacional del Altiplano - Puno, 77 págs. Disponible en: http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/pobreza_y_su_dinamica_en_el_sur_del_peru.pdf.

SALCEDO BACA, Salomón

- 2005 “El marco teórico de la seguridad alimentaria”. En *Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

SALVIA, Agustín, Ianina TUÑÓN y Bianca MUSANTE

- 2012 “La inseguridad alimentaria en Argentina, hogares urbanos”. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) y Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA). Disponible en: http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo81/files/Informe_Inseguridad_Alimentaria_doc_de_trabajo_pdf_ultimo.pdf.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, Katya

- 2009 *La política contra la pobreza e México: ventajas y desventajas de la línea oficial a la luz de experiencias internacionales*. Centro de Investigación en Ciencias de la Universidad de Guanajuato. Disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVIII_No.I_1ersem/04_Katya_Rodriguez.pdf

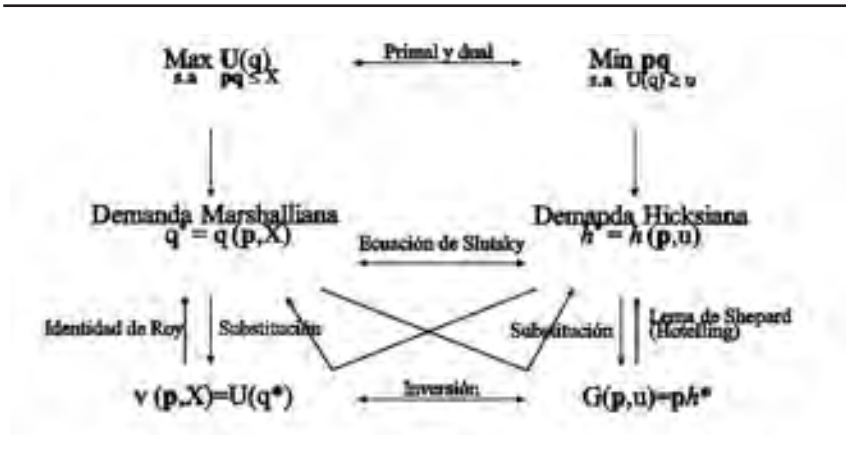
ZEGARRA MÉNDEZ, Eduardo

- 2010 “Seguridad alimentaria: una propuesta de política para el próximo gobierno”. En José Rodríguez y Mario D. Tello (editores). *Opciones de Política Económica en el Perú, 2011-2015*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. 76-106. Disponible en: <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/LDE-2010-04-04.pdf>.

ANEXOS

ANEXO 1

Figura 1
Dualidad del consumidor



Mendieta, Juan Carlos. 2005.

ANEXO 2

PROCESO DE DERIVACIÓN DEL SISTEMA DE DEMANDA CUADRÁTICA A UN SISTEMA DE GASTO

Formalmente el problema de la familia (hogar) constituye:

$$\text{máx}_i u_i(q_i) \text{ sujeto a } \sum_{i=1}^n p_i q_i \leq X_i \quad (i)$$

donde X_i es el ingreso o gasto familiar, q_i es la cantidad de bienes y servicios que compra del mercado para el hogar y p_i es el precio de los bienes y servicios en el mercado.

Ahora, tomando los conceptos de la dualidad del consumidor, se verifican las condiciones que impone la teoría del consumidor, donde la función de utilidad indirecta $v(p, x)$ del sistema cuadrático constituye:

$$v(p, x) = \frac{-g(p)}{x - b(p)} + \frac{g(p)}{f(p)} \quad (ii)$$

donde x es la renta o ingreso o gasto total y $g(p)$, $b(p)$, $f(p)$ son funciones homogéneas de grado uno en precios. Tomando la identidad de Roy en la función de la utilidad indirecta, la cantidad demandada del bien i (y_i) es:

$$y_i(p, x) = - \frac{\frac{\partial v(p, x)}{\partial p_i}}{\frac{\partial v(p, x)}{\partial x}} \quad (iii)$$

$$y_i(p, m) = - \frac{\frac{[-g'(p)(x - b(p)) - g(p)b'(p)]}{(x - b(p))^2} + \frac{g'(p)f(p) - g(p)f'(p)}{(f(p))^2}}{\frac{g(p)}{(x - b(p))^2}} \quad (iv)$$

Derivando la ecuación (1) con respecto al precio (p_i) y el ingreso (x), luego reemplazando en la ecuación (2), se obtiene:

$$y_i(p, x) = \frac{\frac{g'(p)(x - b(p)) + g(p)b'(p)}{(x - b(p))^2} - \frac{1}{f(p)} \left[g'(p) - \frac{g(p)f'(p)}{f(p)} \right]}{\frac{g(p)}{(x - b(p))^2}} \quad (v)$$

Desarrollando las expresiones algebraicas y luego se multiplican los medios y extremos, se obtiene:

$$y_i(p, x) = \frac{g'(p)(x - b(p)) + g(p)b'(p)}{g(p)} - \frac{(x - b(p))^2}{g(p)f(p)} \left[g'(p) - \frac{g(p)f'(p)}{f(p)} \right] \quad (vi)$$

Agrupando la ecuación en función al ingreso se tiene:

$$y_i(p, x) = b'(p) + \frac{g'(p)}{g(p)}(x - b(p)) - \left[\frac{g'(p) - g(p) \frac{f'(p)}{f(p)}}{g(p)f(p)} \right] (x - b(p))^2 \quad (vii)$$

Se comprueba que $y_i(p, x)$ es homogénea de grado cero en (p, x) . Esta ecuación es la demanda del bien i en el sistema cuadrático de gastos. En seguida, bajo los principios de Samuelson (1947), $b(p) = \sum p_i y_i$, $b' = y_i$ se define el gasto mínimo de subsistencia en el bien i . Por lo tanto, el sistema cuadrático de gastos se puede utilizar para construir la línea de pobreza a partir de la estimación del consumo de subsistencia.

A continuación, se comprueba la condición de agotamiento del gasto. Se parte del sistema de demanda; es:

$$y_i(p, x) = b'(p) + \frac{g'(p)}{g(p)}(x - b(p)) - \left[\frac{g'(p) - g(p) \frac{f'(p)}{f(p)}}{g(p)f(p)} \right] (x - b(p))^2 \quad (viii)$$

Y simplificando se tiene:

$$y_i(p, x) = \gamma_i + \beta_i \left(x - \sum p_i \gamma_i \right) - \delta_i \left(x - \sum p_i \gamma_i \right)^2 \quad (ix)$$

donde

$$b'(p) = \gamma_i; \quad \frac{g'(p)}{g(p)} = \beta_i \quad y \quad \left(\frac{g'(p) - g(p) \frac{f'(p)}{f(p)}}{g(p)f(p)} \right) = \delta_i$$

Multiplicando a ambos lados por p_i se llega a:

$$p_i y_i(p, x) = \gamma_i + \beta_i \left(x - \sum p_i \gamma_i \right) - \delta_i \left(x - \sum p_i \gamma_i \right)^2 \quad (x)$$

La condición de agotamiento del gasto, definida como:

$$\sum p_i y_i = x \quad (xi)$$

se cumple en el sistema cuando:

$$\sum p_i y_i(p, x) = \sum p_i \gamma_i + \sum \beta_i \left(x - \sum p_i \gamma_i \right) - \sum \delta_i \left(x - \sum p_i \gamma_i \right)^2 \quad (xii)$$

Es decir, sí y solo sí:

$\sum \beta_i = 1$ y $\sum \delta_i = 0$, ya que en este caso se tiene:

$$\sum p_i y_i(p, x) = \sum p_i \gamma_i + x - \sum p_i \gamma_i = x \quad (xiii)$$

Además, el sistema cumple también con lo que se conoce como las condiciones de integrabilidad.

SISTEMA REDUCIDO

Una vez verificadas las condiciones que impone la teoría del consumidor en el sistema, se intenta a continuación reducirlo en una ecuación que sea posible estimar. Sea:

$$p_i x_i(p, x) = \gamma_i + \beta_i \left(x - \sum p_i \gamma_i \right) - \delta_i \left(x - \sum p_i \gamma_i \right)^2 \quad (xiv)$$

si se supone $b(p) = \sum p_i \gamma_i = b$, se tiene:

$$y_i = b + \beta_i \left(x - \sum p_i \gamma_i \right) - \delta_i \left(x - \sum p_i \gamma_i \right)^2 \quad (xv)$$

donde $y = p_i x_i(p, x)$ es el gasto en el bien i ,

Se puede considerar, al igual que en el sistema lineal de gastos, a b como el consumo de subsistencia, y $(x - \sum p_i \gamma_i)$ puede ser considerado como el monto del ingreso que está por encima del ingreso de subsistencia. Por último, $(x - \sum p_i \gamma_i)^2$ intenta captar no linealidad en la curva de ingreso-consumo. Si β_i es positivo, se considera al bien i como normal y si es negativo sería inferior.

Si se realiza el producto de la parte derecha del sistema, se tiene:

$$y_i = b + \beta_i x - \beta_i \sum b_k + \delta_i x^2 - 2\delta_i x \sum b_k + \delta_i \left(\sum b_k \right)^2 \quad (xvi)$$

$$y_i = b - \beta_i \sum b_k + \delta_i \left(\sum b_k \right)^2 + \left(\beta_i - 2\delta_i \sum b_k \right) x + \delta_i x^2 \quad (xvii)$$

ANEXO 3

SISTEMA CUADRÁTICO DE GASTO DE LOS HOGARES RURALES EN EL SUR DEL PERÚ, 2013

Gastos por rubros	Coeeficientes	Error estándar	z	P>z	Intervalo de confianza a 95%	
Gasto en alimentos			<-			
Gasto total	0,478942	0,005661	84,610	0,000	0,467847	0,490037
Gasto total 2	-0,000031	0,000001	-45,660	0,000	-0,000033	-0,000030
Constante	65,792770	5,809429	11,330	0,000	54,406500	77,179040
Gasto en vestido y calzado			<-			
Gasto total	0,0926729	0,0021244	43,62	0	0,088509	0,096837
Gasto total2	-0,0000033	0,0000003	-12,74	0	-0,000004	-0,000003
Constante	-11,3881000	2,1802220	-5,22	0	-15,661260	-7,114941
Alquiler de vivienda y servicios (elec, agua)			<-			
Gasto total	0,0058409	0,0066036	0,88	0,376	-0,007102	0,018784
Gasto total 2	0,000014	7,96E-07	17,59	0	0,000012	0,000016
Constante	61,47814	6,777082	9,07	0	48,195300	74,760980
Muebles, enseres y mantenimiento vivienda			<-			
Gasto total	0,0479158	0,0028840	16,61	0	0,042263	0,053568
Gasto total2	0,0000084	0,0000003	24,27	0	0,000008	0,000009
Constante	-5,9888830	2,9597220	-2,02	0,043	-11,789830	-0,187936
Cuidado, conservación, salud y servicios médicos			<-			
Gasto total	0,076027	0,004486	16,95	0	0,067235	0,084819
Gasto total2	0,000008	0,000001	15,21	0	0,000007	0,000009
Constante	-12,123070	4,603785	-2,63	0,008	-21,146320	-3,099815
Transportes y comunicaciones			<-			
Gasto total	0,1121615	0,0040405	27,76	0	0,104242	0,120081
Gasto total2	0,0000094	0,0000005	19,34	0	0,000008	0,000010
Constante	-36,5678700	4,1465940	-8,82	0	-44,695040	-28,440690
Esparcimiento, servicios, culturales y enseñanza			<-			
Gasto total	0,1099859	0,0028384	38,75	0	0,104423	0,115549
Gasto total2	-6,67E-06	3,42E-07	-19,49	0	-0,000007	-0,000006
Constante	-34,89636	2,91297	-11,98	0	-40,605680	-29,187050

Gasto en adquisición de bienes durables			<-			
Gasto total	0,076454	0,005163	14,81	0	0,066334	0,086574
Gasto total2	0,000001	0,000001	1,62	0,106	0,000000	0,000002
Constante	-26,306630	5,299093	-4,96	0	-36,692660	-15,920600
var(e,y1)	29902,16	746,16	28 474,91	31 400,95		
var(e,y2)	4211,51	105,09	4010,49	4422,60		
var(e,y3)	40 693,14	1015,43	38 750,82	42 732,81		
var(e,y4)	7761,35	193,67	7390,90	8150,38		
var(e,y5)	18 778,71	468,59	17 882,39	19 719,96		
var(e,y6)	15 234,17	380,14	14 507,03	15 997,75		
var(e,y7)	7518,09	187,60	7159,25	7894,92		
var(e,y8)	24 879,33	620,82	23 691,82	26 126,37		

ENAH0 2013.

ANEXO 4

DETERMINANTES DE LA PROBABILIDAD DEL ESTADO DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA DE HOGARES RURALES EN EL SUR DEL PERÚ, 2013

Variables determinantes	Coeficientes	Error estándar	z	P>z	Intervalo confianza a 95%	
Sexo del jefe de hogar	0,1265249	0,0660612	1,92	0,055	-0,0029527	0,2560025
Estado civil del jefe de hogar	-0,5433551	0,069238	-7,85	0	-0,6790592	-0,407651
Edad del jefe de hogar	0,0072919	0,0021839	3,34	0,001	0,0030115	0,0115724
Educación primaria	-0,0382402	0,0182151	-2,1	0,036	-0,0739412	-0,0025392
Tamaño del hogar	-0,2479361	0,0249172	-9,95	0	-0,296773	-0,1990992
Gastos en no alimentos	-0,0014887	0,0001595	-9,33	0	-0,0018013	-0,0011761
Apurímac	0,4997665	0,0908991	5,5	0	0,3216075	0,6779255
Arequipa	0,7840306	0,120194	6,52	0	0,5484547	1,019606
Moquegua	0,184048	0,1353847	1,36	0,174	-0,0813011	0,4493971
Puno	0,4736463	0,0873987	5,42	0	0,302348	0,6449446
Constante	-0,052699	0,1897425	-0,28	0,781	-0,4245875	0,3191895

ENAH0 2013.

ANEXO 5

VALOR AGREGADO DE PRODUCCIÓN *PER CAPITA* EN

DEPARTAMENTOS DEL SUR DEL PERÚ, 2003-2013

(Miles de nuevos soles de 2007)											
Departamentos / año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Moquegua	42 245,32	44 865,17	46 288,59	45 992,91	45 367,18	51 709,54	49 750,23	49 436,73	44 985,31	45 053,83	50 213,37
Arequipa	10 896,61	11 354,74	11 991,68	12 582,07	14 391,53	15 830,73	15 832,32	16 624,45	17 175,48	17 837,72	18 020,73
Tacna	14 759,11	15 364,61	15 685,18	16 052,07	16 782,35	16 165,63	15 311,58	16 721,15	16 904,31	17 101,47	17 695,85
Madre de Dios	13 533,59	14 415,94	15 382,26	15 511,65	16 706,78	16 553,55	17 110,94	18 216,48	19 512,54	15 123,61	16 838,15
Cusco	5749,80	6719,44	7251,09	8044,62	8748,46	9279,95	10 707,37	12 048,27	13 478,94	13 641,81	15 927,92
Puno	3814,22	3876,15	4037,69	4200,94	4468,04	4760,87	4916,90	5172,71	5437,27	5648,48	5982,49
Apurímac	3353,41	3520,53	3757,44	4071,01	4157,57	3824,36	3653,74	3955,48	4159,51	4651,19	5165,53
VABp	8252,43	8550,14	8994,74	9566,44	10 293,90	11 068,27	11 079,00	11 829,94	12 460,08	13 041,84	13 654,29

Nota: VABp=Valor Agregado Bruto per cápita; p = preliminar; e = esperado

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2014. Elaboración propia.

ANEXO 6: POBREZA POR DEPARTAMENTOS DEL SUR DEL PERÚ, 2004-2013 (EN PORCENTAJES)

Departamentos / Años	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Apurímac	66,21	68,91	65,04	66,85	65,86	67,26	56,10	52,46	49,60	39,52
Puno	74,91	70,69	66,82	55,25	50,59	47,92	45,14	37,18	33,84	29,03
Cusco	56,43	53,37	46,89	49,28	45,23	36,92	38,14	25,13	18,84	15,62
Tacna	37,86	35,57	26,79	22,98	17,34	14,58	11,97	14,22	9,38	10,49
Moquegua	43,92	32,36	30,50	27,38	24,06	16,65	12,43	10,33	9,42	9,26
Arequipa	34,14	24,64	22,01	19,45	13,33	15,55	11,34	9,69	9,85	8,05
Madre de Dios	21,05	23,15	14,33	10,14	8,11	4,31	3,73	3,01	1,79	2,51
Perú	48,60	48,70	44,50	39,30	36,20	34,80	31,30	27,80	25,80	23,90

ENAH0 2014. Elaboración propia.

ANEXO 7 INDICE DE GINI POR DEPARTAMENTOS EN EL SUR DEL PERÚ, 2004-2013 (PORCENTAJES)

Departamentos / años	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Puno	49,50	48,50	48,60	49,90	49,90	50,00	47,20	47,90	48,10	49,90
Tacna	51,80	55,60	55,20	55,80	56,30	56,60	51,80	51,00	51,30	49,30
Moquegua	53,90	51,30	51,50	59,90	60,90	59,20	55,60	56,40	52,40	48,20
Cusco	50,30	51,00	53,30	53,50	52,50	50,70	50,40	47,50	46,40	46,50
Apurímac	50,80	49,90	53,00	54,80	50,60	50,10	45,50	48,10	44,30	42,00
Arequipa	47,40	45,80	42,30	45,50	45,30	44,50	43,50	44,10	42,80	41,40
Madre de Dios	39,30	47,30	45,40	44,00	44,00	45,70	39,70	50,40	44,10	40,80
Perú	49,00	49,91	49,90	51,91	51,36	50,97	47,67	49,34	47,06	45,44

ENAH0 2015. Elaboración propia.

ANEXO 8

GASTO PROMEDIO MENSUAL DE LOS HOGARES RURALES EN EL SUR DEL PERÚ, 2013

RUBRO DE LOS GASTOS EN:	No. Hogares	Promedio	Desviación Estándar	Mínimo	Máximo
Alimentos	3212	512,87	337,67	0,00	3887,08
Vestido y calzado	3212	80,82	94,73	0,00	799,67
Alquiler vivienda, combustible, electricidad, agua	3212	96,54	232,79	4,83	12 251,25
Muebles y enseres y mantenimiento vivienda	3212	62,52	139,61	0,00	2189,83
Cuidado, conservación de salud y servicios sanitarios	3212	85,96	190,49	0,00	2705,42
Transportes y comunicaciones	3212	102,54	213,96	0,00	3371,83
Educación	3212	68,77	110,48	0,00	1368,00
Adquisición de bienes durables	3212	57,37	176,92	0,00	6359,33
Gasto total	3212	1067,38	959,34	31,42	14 150,50

ENAH0 2013.

ACCESO A SERVICIOS DE SALUD EN ÁREAS URBANAS Y RURALES Y PERCEPCIONES DE BIENESTAR

Roxana Barrantes, Diana La Riva

INTRODUCCIÓN

La región de América Latina y el Caribe es una de las más desiguales del mundo en cuanto a ingresos familiares y personales, así como en acceso a servicios básicos (educación, salud, agua, entre otros) (FAO e Iniciativa América Latina Sin Hambre –IALCSH– 2012). Asimismo, cuando se examinan las desigualdades internas a cada país –zonas rurales y urbanas, donde la distancia dificulta el acceso y aumenta los costos asociados– se encuentra que estas son aún mayores (Ortega 2007, MINSA 2012, Cetrángolo, Bertranou, Casanova y Casalí 2013).

El Perú, al igual que muchos países latinoamericanos, presenta grandes diferencias en cuanto a acceso a servicios básicos entre zonas rurales y urbanas, a pesar de que en toda la región la provisión de estos se ha expandido y mejorado (Días 2014, OCDE 2011, Pastor 2007). Es importante resaltar la importancia del acceso a servicios como la salud y educación, ya que estos afectan directamente el bienestar que puede percibir la persona (Graham 2005, Frey y Stutzer 2002, Easterling 2003). Por esa razón, los servicios previamente mencionados son los principales motores de la movilidad social que buscan las personas para mejorar su calidad de vida (Ortega 2007).

No obstante, un grave problema que enfrenta la región es el predominio de la informalidad en la economía y el efecto que esta tiene en el aseguramiento de las personas y en su capacidad de reaccionar ante *shocks* negativos (Ferreira,

Messina, Riogolini, López-Calva, Lugo y Vakis 2013)¹. La informalidad está relacionada con un limitado acceso a servicios de salud y aumenta tanto la vulnerabilidad de la población como su sensación de fragilidad y, por consiguiente, su percepción de bienestar (Ortega 2007).

El objetivo de nuestro estudio es mostrar la relación entre las percepciones de bienestar autorreportadas por parte de los encuestados, por un lado, y los tipos de cobertura de salud, el acceso a esta y cómo este ha cambiado respecto del tiempo de su infancia, por el otro, distinguiendo áreas urbanas y rurales. Para ello, se utilizará la encuesta de Percepciones de Movilidad Social realizada por el IEP en el año 2011, que es representativa a nivel nacional. La principal pregunta de investigación es cómo se relacionan las percepciones sobre su bienestar y movilidad social con el tipo de acceso actual y los cambios en el tipo de acceso en diferentes momentos del ciclo de vida de las personas.

El documento está organizado de la siguiente manera: primero se hará una breve revisión de literatura y del estado actual de la investigación en cuanto a bienestar subjetivo y su importancia en la movilidad social, poniendo énfasis en la importancia de la salud, a nivel de América Latina, que se complementará con una sección que pone el foco en el Perú. Seguidamente, se utilizan los datos de la encuesta para responder la interrogante central del estudio. El texto cierra con conclusiones y recomendaciones.

1 En la expansión del grupo laboral que trabaja en la informalidad un hecho tuvo vital importancia: las olas migratorias del siglo XX (Benavides 2002, Aragón *et al.* 2012, Madueño y Sanabria 2003). Esto ocasionó que gran parte de la población migrante se movilizara socialmente y cambiara de estrato a uno “mejor”; sin embargo, no se logró consolidar en la clase media y pasó a formar parte de una clase vulnerable, con limitado acceso a servicios y con una calidad de vida baja (Ferreira *et al.* 2013).

I. OBJETIVOS

En la presente investigación, lo que se busca en primera instancia es mostrar la relación entre la percepción de bienestar y el acceso y tipo de cobertura de salud. Específicamente, hacemos énfasis en las diferencias en estas relaciones entre áreas urbanas y rurales.

II. BIENESTAR SUBJETIVO Y FELICIDAD

En las últimas décadas, la felicidad, o bienestar subjetivo, es un tema al que la economía ha comenzado a dar importancia, y que antes había estado en manos de la psicología y otras ciencias sociales. La importancia de estudiar la felicidad radica en su efecto sobre la política económica y sobre las instituciones (calidad de gobernanza y capital social) (Frey y Stutzer 2002). Las técnicas usadas pertenecen tanto al área económica como psicológica y uno de sus principales aportes es la importancia de los factores no económicos en el bienestar y calidad de vida (Graham 2003 y 2005, Frey y Stutzer 2002).

Los científicos sociales definen la felicidad o bienestar subjetivo como la satisfacción de la vida en general (Graham, Feiton 2006, Frey y Stutzer 2002). En economía, también refleja la satisfacción con la vida, pero se diferencia de la utilidad del individuo, pues va más allá de eso e incluye la interdependencia de las funciones de utilidad y la interacción del comportamiento económico racional y no racional (Graham 2005).

Easterling (2003) explica cómo la noción desde la economía asume que el bienestar depende de los logros y que el individuo posee una función de utilidad de felicidad que es determinada por condiciones pecunarias y no pecunarias. Y si bien los factores que influyen en el nivel de felicidad o bienestar son determinados por la cultura, la felicidad es considerada como un objetivo de vida independiente de cualquier cultura (Frey y Stutzer 2002).

Es importante resaltar la importancia de los estudios sobre bienestar por parte de la psicología, en los que la tendencia es a proponer que la felicidad de cada individuo está determinada por genes y la personalidad. En contraste, para la economía, son las circunstancias, el crecimiento y el ingreso los factores que afectan la felicidad y el bienestar (Easterling 2003).

Asimismo, en Graham (2012) se menciona que existe consenso entre ambas especialidades y que en el estudio del bienestar subjetivo existen dos dimensiones: el bienestar hedónico y el bienestar evaluativo. El primero se refiere al ambiente o contexto en el cual se vive —su estado de salud, trabajo, entre otros— y se ve reflejado en afectos positivos o negativos hacia otras cosas, mientras que el segundo se refiere a un estado más global, como el curso de la vida y los comportamientos a largo plazo —como invertir en educación y en salud—.

Para este tipo de investigación se usa información de encuestas que incluyen preguntas sobre ingresos y otros factores como salud, bienes, empleo, confianza, entre otros que puedan afectar la felicidad percibida por la persona y se resalta la importancia de datos panel, que permitan corregir los rasgos no observados de la personalidad del individuo, entre otros problemas de subjetividad que se puedan presentar (Graham, Higuera y Lora 2011; Graham 2005, Frey y Stutzer 2002). Si bien uno de los puntos débiles de esta nueva área de investigación es la subjetividad de la información, otros autores perciben ahí su aporte, pues se logra incorporar tanto datos objetivos como percepciones subjetivas para entender cómo es que los individuos se sienten acerca de su condición material y su condición social (Gori-Maia 2013).

La felicidad de la persona depende de un set de factores: (i) demográficos y personales, como edad, sexo, educación, salud, etcétera; (ii) económicos, como el ingreso, la inflación y la tasa de desempleo, y (iii) políticos, como la posibilidad de participar en ámbitos políticos y la descentralización del gobierno (Frey y Stutzer 2002).

Asimismo, cabe resaltar la importancia de la comparación con otros y la adaptación de las aspiraciones al momento de responder qué tan feliz es uno. Lo primero se refiere a compararse con un grupo con el que se comparten ciertas características, y lo segundo, al momento en que las aspiraciones cambian más que las circunstancias que llevaron a una modificación en el nivel de felicidad (Easterling 2003, Frey y Stutzer 2002).

En los diversos estudios revisados, se encuentra que si bien son varios los factores que afectan el bienestar y felicidad de las personas (como la amistad o el trabajo), resaltan algunos como la salud, el ingreso y la familia

(Easterling 2003, Frey y Stutzer 2002). Además, ya en varias publicaciones se ha encontrado relación entre la felicidad y el desempleo (tanto individual como el general), el ingreso, la desigualdad y la inflación (Graham, Feiton 2006, Frey y Stutzer 2002).

Se menciona reiteradamente la importancia de la salud y su relación directa con el bienestar o felicidad. Graham (2005) menciona que una mala salud se verá reflejada en un reporte de bienestar menor. En Graham, Higuera y Lora (2011) se menciona que diversa literatura establece una relación positiva entre la felicidad y una mejor salud y que esta es una de los principales determinantes de aquella en cada contexto estudiado. En diversos estudios se ha podido comprobar que quienes reportan estar menos saludables también reportan ser menos felices (Easterling 2003).

Sin embargo, muchos autores mencionan que las personas, en vez de mejorar su salud —cuidarse más—, prefieren incrementar su nivel de felicidad a través de la compra de bienes pecunarios en busca de mejor estatus o de relaciones sociales (Graham 2005). Si bien la salud de la persona influye de manera positiva en la felicidad, no es hasta que el dolor, la ansiedad o el malestar de la enfermedad son grandes que el individuo toma cuenta de ello y empieza a invertir en cuidarse, pues observa una disminución en su nivel de felicidad (Graham, Higuera y Lora 2011).

Lo mencionado previamente se debe al nivel de adaptación con el que cuentan las personas que, como menciona Easterling (*op cit.*), no es completo, sobre todo cuando de salud se trata. Graham, Higuera y Lora (2011) mencionan que los individuos pueden adaptarse a *shocks* de salud, pero solo a aquellos que no representen incertidumbre, dolor o ansiedad, que tienen repercusiones directas en la calidad de la salud y en la calidad de vida.

Finalmente, se reconoce el gran potencial de la investigación acerca de la felicidad como herramienta complementaria en intervenciones de política pública, a través de la información brindada en las encuestas sobre felicidad o bienestar con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas (Layard citado en Graham 2005). Para ello, Easterling (2003) menciona que sería necesario invertir en aquellas áreas que influyen directamente, como la salud y el trabajo del individuo.

III. MOVILIDAD SOCIAL Y BIENESTAR

La movilidad social está fuertemente relacionada con el nivel de bienestar que el individuo percibe, ya que esta es un proceso por el que el individuo busca desplazarse de un estrato social a otro en aras de un mayor bienestar y calidad de vida (Delgado 1971, Castilla *et al.* 2007, Aragón *et al.* 2012). Entre los principales motores de la movilización social, que busca el individuo para un mayor nivel de bienestar, se encuentra la acumulación de capital humano y este está determinado por la educación, la salud y la nutrición (Castilla *et al.* 2007, Ortega 2007).

La importancia de la educación para el bienestar de la población es un hecho ampliamente aceptado y la medida más directa y cuantificable es el efecto de la educación sobre la productividad del trabajo y del ingreso (Ortega 2007). Sin embargo, existe otro importante determinante: la salud. Aunque en América Latina se ha avanzado en este ámbito en cuanto a acceso y cobertura², aún persiste una vulnerabilidad significativa ante brotes de enfermedades transmisibles de tipo viral y parasitario (Ortega 2007, Castilla *et al.* 2007).

La salud de la persona es de suma importancia para su desenvolvimiento en la sociedad; este, a su vez, puede influenciar positiva o negativamente en las posibilidades de mejorar la calidad de vida (Barrantes y Busse 2014). Por ello, las oportunidades para la inserción y movilidad social dependen, en gran parte, de la capacidad de las personas de mantener un buen estado de salud y poder desenvolverse adecuadamente en el mercado laboral y en el sistema educativo (Ortega 2007). Esto encuentra su fundamento en la teoría planteada por Amartya Sen, que define a la salud como uno de los fundamentos de las capacidades humanas (Sen 1993: 30-53).

El otro determinante, la nutrición, es importante en tanto la falta de una adecuada alimentación dificulta los procesos cognitivos mediante los que

2 Se han eliminado enfermedades mortales, la mortalidad infantil ha disminuido y la esperanza de vida ha aumentado, pero sigue siendo largo el camino para alcanzar a las principales economías del mundo (Castilla *et al.* 2007).

el individuo se inserta en la sociedad, aprovecha de mejor manera la educación, etc. (Sen 2002, Ortega 2007)³.

En América Latina, la pobreza y la desigualdad existentes representan una barrera para el acceso a alimentos. Esta región, a pesar de haber reducido el índice de mortalidad y de incluir a dieciséis países que cumplieron con una de las metas de desarrollo del milenio (FAO 2014), siguen existiendo otros problemas relacionados con la nutrición (FAO e IALCSH 2012).

Así como la nutrición, la salud y la educación determinan la movilidad social e influyen en el bienestar de las personas, otro factor importante, sobre todo en una región como América Latina, se encuentra en el sector informal. En países latinoamericanos, los mercados laborales no ofrecen trabajos estables ni de calidad para la población, lo cual redundaría en salarios insuficientes para mantener un nivel de vida digno (Castilla *et al.* 2007). Este hecho empeora en zonas rurales, donde los ingresos son aun más bajos y el medio laboral no brinda las condiciones mínimas para cumplir con los estándares que la OIT ha establecido como necesarios para que un trabajo sea considerado digno (FAO 2014).

El problema de los mercados laborales implica diferencias de oportunidades entre trabajadores y grandes deficiencias en cuanto a redes de protección social, lo que los deja desprotegidos ante caídas en los ingresos o *shocks* imprevistos (Castilla *et al.* 2007). Esta vulnerabilidad está estrechamente relacionada con la desigualdad propia de la región y con la existencia de incentivos negativos que, en muchos casos, siguen favoreciendo los comportamientos hacia empleos informales antes que el desarrollo de actividades económicas formales e instituciones eficientes (OCDE 2011).

3 Los funcionamientos representan partes del estado de una persona: en particular, las cosas que logra hacer o ser al vivir. La capacidad de una persona refleja combinaciones alternativas de los funcionamientos que ella pueda lograr, entre los cuales puede elegir una colección. El enfoque se basa en una visión de la vida en tanto combinación de varios “que-haceres y seres” en los que la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos. Algunos funcionamientos son muy elementales, como estar nutrido adecuadamente, tener buena salud, etc.; a todos estos podemos darles evaluaciones altas, por razones obvias (Sen 1993).

El problema de la informalidad es un reto para el bienestar de la población; esto por las desventajas asociadas a este sector y, principalmente, debido a la cantidad de personas en la región que trabajan informalmente. Más aún, porque la mayoría de trabajadores informales son los pobres que ascendieron socialmente y no llegaron a integrarse en la clase media, sino que pasaron a formar una clase intermedia entre esta y los grupos que sufren de pobreza, lo que hace que constituyan uno de los grupos más vulnerables de la sociedad (Ferreira *et al.* 2013).

IV. ACCESO A SALUD EN PERÚ

El acceso a bienes y servicios difiere de manera significativa entre áreas rurales y urbanas. Debido al carácter heterogéneo del Perú, el acceso a algún bien, servicio o mercado, en este caso la salud, es limitado o diferente dependiendo del grado de modernización o urbanización del área en la que se resida (Fuenzalida 1970).

La etnicidad y el nivel socioeconómico son características que se han mostrado como explicativas de las desigualdades (Valdivia 2011, Figueroa 2006). Asimismo, muchas de las desigualdades en el acceso a la salud entre sectores diversos de la población se remontan a raíces coloniales, como señala Cotler (Barrantes y Busse 2014: 10). Es por esto que individuos o grupos de individuos marginados históricamente tienen mayor posibilidad de presentar un acceso limitado o nulo a sistemas de salud, sobre todo si son pobladores rurales.

V. IMPORTANCIA DE LA SALUD

La salud cumple un rol importante en la acumulación de capital humano, pues permite que el individuo progrese de manera exitosa en el sistema educativo y funcione al máximo de su productividad en el mercado laboral; tiene, además, un impacto positivo en el bienestar individual y social (Ortega 2007). Las oportunidades para la inserción y movilidad social dependen de manera fundamental de las posibilidades de las personas de mantener un buen estado de salud; es decir, de percibir su bienestar igual o mejor que antes (Barrantes y Busse 2014, Castilla *et al.* 2007).

Asimismo, esta es una condición necesaria para lograr una participación productiva en el mercado de trabajo, así como un avance adecuado en el sistema educativo y capacitación laboral (Castilla *et al.* 2007). Tanto diversos estudios como las justificaciones de las políticas de salud reconocen que existe desigualdad en el acceso a esta y que ello se ve influenciado por factores demográficos, edad, género, nivel socioeconómico, educación, ingresos, condición de salud y disponibilidad de seguro (Barrantes y Busse 2014).

Por ejemplo, cuanto más pobre es el individuo, menor es su capacidad de enfrentar *shocks* de mala salud y mayor es el tiempo que demora en recuperar el nivel inicial de bienestar. Esto redundará en un aumento de su vulnerabilidad (Barrantes *et al.* 2012) y fuerza a las familias con ingresos insuficientes a tomar otro tipo de medidas para afrontar estos imprevistos, como retirar a hijos del colegio, mandarlos al mercado laboral (Castilla *et al.* 2007) o liquidar activos.

VI. DEFICIENCIA EN NUTRICIÓN

Una inadecuada alimentación desgasta el cuerpo y puede afectar el desarrollo de capacidades intelectuales de los niños en sus primeros años de vida, mientras que la ingesta de alimentos permite reponer energías para realizar actividades físicas e intelectuales (Días 2014). La nutrición y la salud en la primera infancia son fundamentales para un buen desarrollo cognitivo acorde a la edad del niño (Bernal y Camacho 2012). Existe evidencia de que la lactancia materna exclusiva durante los primeros meses de vida es un factor determinante de las condiciones de salud del individuo (adquisición de defensas) no solo en la niñez, sino también más adelante (Ortega 2007).

En la última década, el Perú ha experimentado un crecimiento macroeconómico significativo, lo que ayudó en la reducción de la pobreza monetaria; no obstante, el déficit calórico se ha mantenido alrededor del 30% (Días 2014, OCDE 2011, Pastor 2007). Pese a lo mencionado anteriormente, el Perú ha sido uno de los países latinoamericanos que logró la meta del milenio de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen de hambre (FAO *op. cit.*).

VII. FALTA DE ATENCIÓN MÉDICA

Perú, de manera similar a otros países de la región, exhibe déficit de cobertura en el acceso a la salud (Ortega 2007). Debido a las limitaciones geográficas y monetarias, la población más afectada por la falta de atención médica es la población más pobre, sobre todo si es rural, ya que se vuelve más vulnerable ante transmisiones de enfermedades infecciosas y de afecciones vinculadas a la higiene personal (Ortega 2007, MINSA 2012), así como de otro tipo de enfermedades. Esto muestra la importancia, también, de un adecuado acceso a servicios de agua y saneamiento para asegurar condiciones mínimas para una sociedad saludable (Organización Panamericana de la Salud 2011, Cetrángolo *et al.* 2013, Ortega 2007).

El problema de acceso a servicios de salud, como ya se mencionó, encuentra su origen en el poder adquisitivo de la persona y en el área geográfica. La brecha en el acceso entre zonas rurales y urbanas es considerable en el país, pese a los intentos de descentralización y expansión de la cobertura, las desigualdades existentes aún persisten (MINSA 2012, Cetrángolo *et al.* 2013).

VIII. ACCESO A SALUD EN PERÚ: ZONAS RURALES Y URBANAS

A continuación, luego de la revisión de literatura, utilizamos la encuesta de percepciones de movilidad social realizada en 2011 por el Instituto de Estudios Peruanos (en adelante, La Encuesta) para analizar los datos en lo referido a acceso a servicios de salud y percepción de bienestar y de movilidad social entre población rural y urbana. Del total de los encuestados, el 77,2% de los pobladores viven en zonas urbanas y 22,8% en zonas rurales. De los encuestados, 50,04% son varones y 49,96%, mujeres (Cuadro 1). Como se puede observar, la distribución de cada género por ámbito urbano o rural, es similar. Los datos de la encuesta son, así, representativos por género, ámbito (urbano o rural) y a nivel nacional.

Cuadro 1

Distribución por género y zona de los encuestados (porcentaje) n=2500

	Urbano	Rural	Total
Masculino	38,7	11,4	50
Femenino	38,5	11,4	50
Total	77,2	22,8	100

Encuesta de movilidad social IEP, 2011. Elaboración: IEP.

El hecho de que el Perú sea tan diverso ocasiona una fragmentación en la oferta y demanda de servicios de salud (Cetrángolo *et al.* 2013). Si bien durante los últimos años del siglo XX la inversión en servicios de salud aumentó, los aspectos distributivos reflejan inconsistencia en los objetivos de equidad y eficiencia, pues se observa una desigual distribución de los recursos físicos y humanos, que se concentra en las zonas urbanas (Madueño *et al.* 2003).

De acuerdo con estudios del MINSA (2012), demandar un servicio de salud requiere percibir un síntoma y luego escoger qué tipo de servicio de salud se utilizará (SIS, ESSALUD, clínica, etc.). Adicionalmente, se identifica que en las zonas urbanas más gente realiza un autodiagnóstico previo a solicitar

algún servicio y que esto está relacionado con un mayor nivel educativo. Se puede observar en el Cuadro 2, que existe una diferencia notoria en los niveles de educación entre zonas urbanas y rurales y entre hombres y mujeres de la misma zona.

Cuadro 2

Distribución de nivel educativo alcanzado por género y zona (porcentaje)
n=2500

Nivel educativo	Hombre		Mujer		Total
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	
Sin nivel	2,8	3,3	4,8	4	14,8
Primaria	6,1	3,5	7,8	4	21,4
Secundaria	16,5	3,6	14,6	2,8	37,5
Superior (técnica o universitaria)	12,2	1	10,5	0,7	24,3
Posgrado	1,1	0	0,8	0	1,9
Total	38,7	11,4	38,5	11,4	100

Encuesta de movilidad social IEP, 2011. Elaboración: IEP.

Por otro lado, la demanda de servicios de salud depende, a su vez, del precio de la consulta, de las medicinas, de los ingresos disponibles, de los costos de transporte y de factores demográficos (MINSA 2012). Estos costos asociados representan barreras económicas en el acceso que enfrentan, sobre todo, los segmentos no asegurados de bajos recursos, lo que se traduce en una significativa demanda encubierta (Madueño *et al.* 2003). Además, puede provocar que población no pobre caiga dentro de la pobreza debido a este tipo de gasto como sugiere Lavilla (Barrantes y Busse 2014: 14).

Asimismo, existen holguras en la capacidad productiva del sector que se fundamentan en el lado de la oferta. Se observa, dados los recursos productivos disponibles, bajos niveles de productividad o eficiencia asociados a problemas de gestión en la utilización de los recursos, lo que provoca que los establecimientos de salud estén operando por debajo de sus niveles potenciales de producción (Madueño *et al.* 2003). Ello es consistente con la distribución del

mercado y el tipo de servicio de atención que se ofrece en las áreas rurales, principalmente de atención primaria en centros y puestos de salud. Por otro lado, el gasto sectorial en salud es ejecutado mayoritariamente por los hospitales de las zonas urbanas (69%), lo cual resulta compatible con la escala de producción y la tecnología requerida por estos establecimientos (Madueño *et al.* 2003).

Según los datos de La Encuesta, aproximadamente la mitad de los encuestados para el área urbana y aproximadamente el 40% de los de áreas rurales no cuentan con un seguro de salud (cuadro 3). Si bien este dato podría sorprender, lo cierto es que la opción de política implementada en el Perú, resumida en el “aseguramiento universal” y el énfasis en la atención de la población más vulnerable, ha priorizado la afiliación universal de la población priorizada en el denominado Seguro Integral de Salud (SIS). Siendo que la pobreza se concentra en áreas rurales, el hecho de que proporcionalmente más población cuente con un seguro de salud no debería sorprender. Por otro lado, dado que la informalidad es mayoritaria en áreas urbanas y que el seguro de salud viene atado a la formalidad laboral, no sorprenden estas proporciones similares entre asegurados y no asegurados en dichas zonas.

Cuadro 3

Posesión de algún tipo de seguro de salud por zona (porcentaje) n=2500

	Urbano	Rural
Sí	50,1	54,0
No	49,9	46,0
Total	100	100

Encuesta de movilidad social IEP, 2011. Elaboración: IEP.

Sin embargo, cabe aclarar que en los últimos años, debido a la migración campo-ciudad, la población rural del Perú ha disminuido y la población migrante se ha establecido en ámbitos urbanos (MINSA 2013). Esto provoca que gran parte de la población cambie de estrato, sin llegar, sin embargo, a situarse en la clase media, sino más bien en un estrato entre esta y los pobres, que genera un grupo muy vulnerable ante *shocks* negativos (Ferreira *et al.*). El MINSA (2012), concluye:

Si bien hay menor población rural, esta sigue siendo muy pobre y vulnerable, y sigue representando un sector vulnerable y desigual, ya que frente a la necesidad de buscar atención médica, los menos pobres de zonas urbanas tienen mayor probabilidad de buscar atención que los menos pobres procedentes de zonas rurales y pobres. Asimismo, el pobre de un ámbito rural tiene menores probabilidades de poder demandar un servicio médico que el pobre urbano (MINSA, 2012).

En el Perú, así como en otros países latinoamericanos, la disponibilidad de recursos humanos es una restricción para el desempeño adecuado de los sistemas de salud (Ortega 2007). Por ello se formularon una serie de paquetes no contributivos, tales como el Seguro Integral de Salud (SIS) y otros modelos gratuitos o semicontributivos, con el fin de mejorar el acceso a los servicios de salud en zonas marginales (Barrantes *et al.* 2012). No obstante, el acceso a servicios de salud sigue siendo limitado.

De acuerdo con lo mencionado, el rol del estado de salud en el bienestar de las personas es de suma importancia y este depende de un conjunto de variables: composición genética, entorno socioeconómico, alimentación, educación, creencias, cultura, geografía, entre otros (Barrantes y Busse 2014, Ortega 2007).

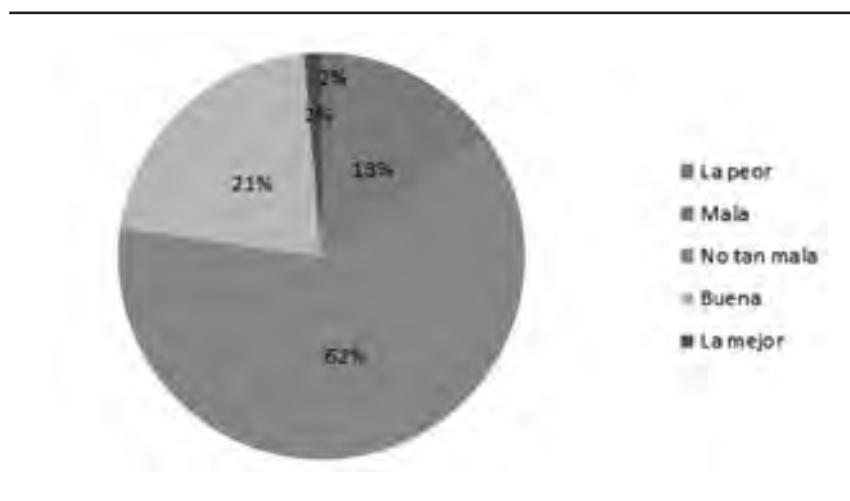
IX. PERCEPCIONES DE BIENESTAR Y ACCESO A SERVICIOS DE SALUD

En este apartado se comparan el acceso y la desigualdad entre los pobladores del sector rural y urbano. Se busca analizar cómo se relaciona la percepción de bienestar del individuo con el acceso a la oferta de servicios de salud y el tipo de aseguramiento. Como se mencionó, este se ve influenciado por el nivel socioeconómico y geografía. Por ello el estado de salud y el acceso (oferta y demanda) cambian dependiendo del ámbito.

El Gráfico 1 muestra que para el ámbito urbano, la mitad de los encuestados reporta un estado de salud regular y el 40% reportan un buen estado de salud, mientras que solo el 5% reporta mala salud y otro 5% muy buena salud.

Gráfico 1

Autopercepción de estado de salud para zona urbana⁴ (porcentaje)

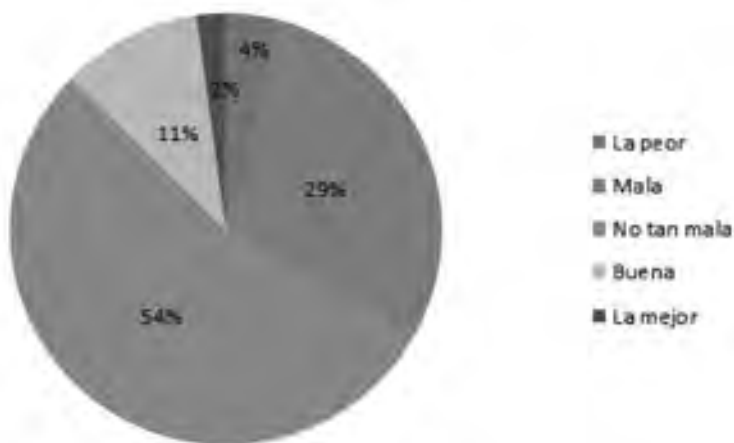


Encuesta de movilidad social IEP, 2011. Elaboración: IEP.

⁴ No incluye a los que reportaron muy mala salud y a los que no reportaron, debido a que las observaciones eran muy pocas en cada caso.

Para el caso de los encuestados rurales, se puede observar (Gráfico 2) que la mayoría reporta un estado de salud regular (mayor que la población urbana) y un 34% reporta salud buena (menos que la población urbana).

Gráfico 2
Autopercepción de estado se salud para zona rural⁵ (porcentaje)



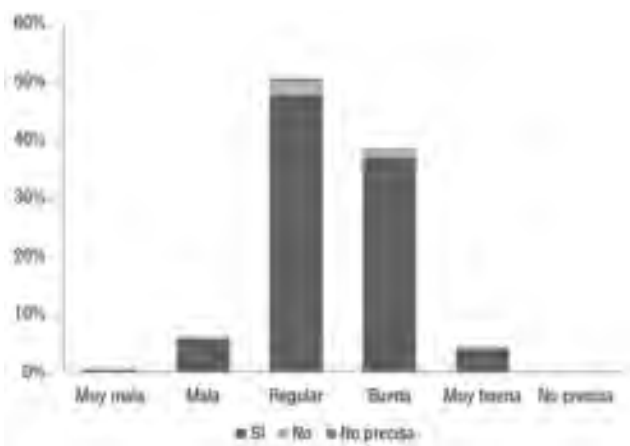
Encuesta de movilidad social IEP, 2011. Elaboración: IEP

5 No incluye a los que no reportaron, debido a que el número era muy pequeño.

El gráfico 3, muestra el porcentaje de personas que considera necesario contar con un seguro de salud. Se puede observar que las que reportan un buen estado de salud (bueno y regular) son, en su mayoría, las que consideran necesario estar asegurados ante un imprevisto o *shock* negativo.

Gráfico 3

Percepción de necesidad de seguro según autorreporte de estado de salud (porcentaje)



Encuesta de movilidad social IEP, 2011. Elaboración: IEP.

Sin embargo, en cuanto a los términos de mejora en el acceso, el Cuadro 4 brinda un dato interesante. En el cuadro se compara la atención médica del encuestado cuando era niño y en la actualidad. Se pueden observar cambios de comportamiento entre generaciones: ha aumentado el número de los que se atienden en hospitales, disminuido el número que no hace nada y aumentado el número de los que se atienden en consultorios privados.

Cuadro 4
Atención en cuestiones de salud durante la niñez y actualmente para zona urbana (porcentaje) n=1930

Lugar de atención	Cuando era niño dónde se atendían	Actualmente dónde se atienden
Posta o centro de salud	45,8	33,2
Hospital	38,3	54,4
Consultorio privado	2,6	5,2
Clínica privada	2,4	4,6
Farmacia	1	0,9
No hacían nada, se curaban en su casa	8	0,7
Otros	0,3	0,3
No precisa	1,7	0,7
Total	100	100

Encuesta de movilidad social IEP, 2011. Elaboración: IEP.

Por otro lado, para el ámbito rural, también se puede observar una disminución en cuanto a individuos no atendidos; sin embargo, en este caso, la demanda por servicios médicos se transfirió a postas o centros de salud u hospitales (Cuadro 5). Cabe enfatizar que las postas médicas brindan apoyo a los centros de salud y están situadas a kilómetros de estas, con el fin de atender emergencias inmediatas en las zonas más aisladas.

Cuadro 5

Atención en cuestiones de salud durante la niñez y actualmente para zona rural (porcentaje) n=570

Lugar de atención	Cuando era niño dónde se atendían	Actualmente dónde se atienden
Posta o centro de salud	62,8	69,1
Hospital	12,5	26,3
Consultorio privado	0,4	2,1
Clínica privada	0,5	0,5
Farmacia	0,5	0,5
No hacían nada, se curaban en su casa	22,1	0,7
Otros	0,2	0
No precisa	1,1	0,7
Total	100	100

Encuesta de movilidad social IEP, 2011. Elaboración: IEP.

En cuanto a tipos de seguro, se observa (Cuadro 6) que en el ámbito urbano prima el tipo de seguro brindado por ESSALUD, mientras que en zonas rurales la mayoría de los asegurados cuenta con el SIS.

Cuadro 6

Tipo de seguro de salud que se posee por zona (porcentaje) n=1011

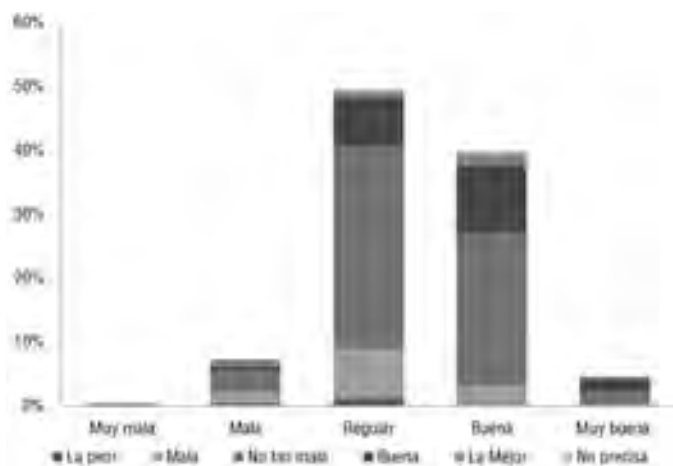
	Urbano	Rural
SIS (Sistema Integral de Salud)	32,9	83,4
ESSALUD	59,0	15,3
EPS	1,4	0,3
Seguro privado	5,1	0,3
Seguro militar	0,9	0,7
Otro	0,7	83,4
Total	100	100

Encuesta de movilidad social IEP, 2011. Elaboración: IEP.

Asimismo, con los datos obtenidos de la encuesta sobre movilidad social se buscará analizar la percepción propia sobre la felicidad y el bienestar económico relacionándolo con la percepción que uno mismo tiene sobre su salud y con el aseguramiento que se posee. Como apuntan Barrantes y Busse (*op. cit.*), la salud es un determinante muy importante del bienestar social y económico del individuo; por ello, se puede observar (Gráfico 4) que la mayoría de los encuestados urbanos que perciben que su salud es regular reportan un bienestar medio también, y que conforme mejora su propia percepción sobre su salud, también mejora su percepción de felicidad o bienestar.

Gráfico 4

Percepción del nivel de bienestar según estado de salud para zona urbana (Porcentaje)

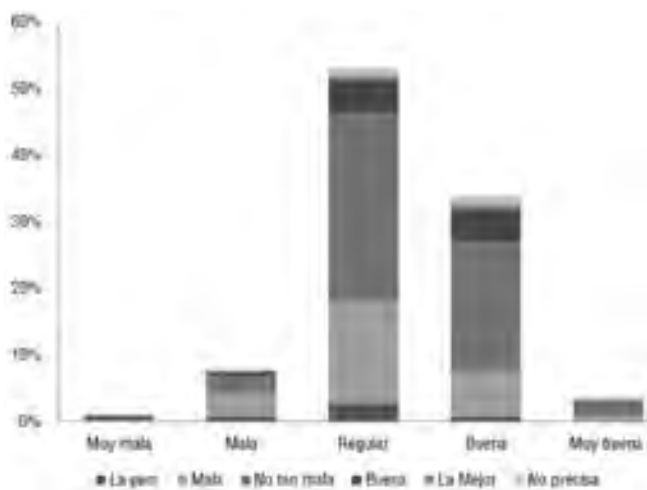


Encuesta de movilidad social IEP, 2011. Elaboración: IEP.

Para el caso de los encuestados rurales, la mayoría reporta un bienestar regular o malo, concentrándose esa opinión entre los habitantes que consideran tener una mala, media o buena condición de salud (Gráfico 5). Se observa que, a diferencia de los habitantes urbanos, la mayoría de las personas con una salud buena se considera regular en cuanto a felicidad o con un bienestar bajo. Mientras que en el ámbito urbano (Gráfico 4), la mayoría de personas con una salud buena se consideran felices o regularmente bien.

Gráfico 5

Percepción del nivel de bienestar según su estado de salud para zona rural
(Porcentaje)

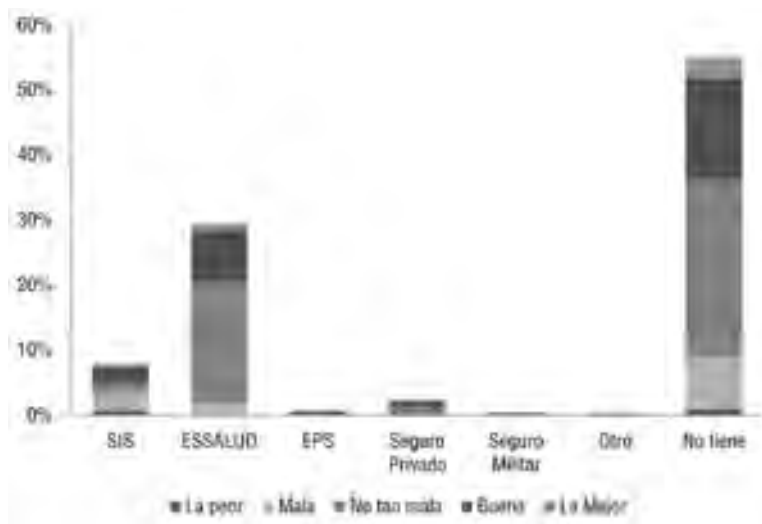


Encuesta de movilidad social IEP, 2011. Elaboración: IEP.

Al examinar los tipos de seguro, se observa que, en el ámbito urbano, poseer un seguro está asociado a un autorreporte de mayor bienestar frente a no poseer ninguno, y que la mayoría de los encuestados posee SIS, ESSALUD, EPS o seguro militar. Se puede observar (Gráfico 6) que entre quienes no tienen ningún tipo de aseguramiento es más importante la proporción de personas que declara un bienestar malo o peor.

Gráfico 6

Percepción de bienestar y tipos de seguro para zona urbana (porcentaje)

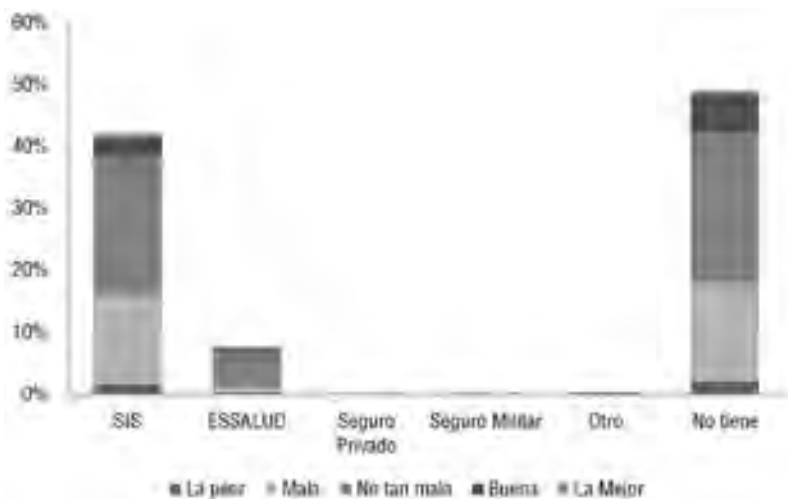


Encuesta de movilidad social IEP, 2011. Elaboración: IEP.

Es distinto lo que ocurre en la zona rural (Gráfico 7), donde la mayoría reporta un nivel bajo de felicidad o bienestar, sin importar si está asegurado o no. Cabe aclarar que, en su mayoría, los pobladores rurales o tienen SIS, el sistema de seguro que se le brinda a poblaciones de pobreza y extrema pobreza (Alcalde-Rabanal, Lazo-González y Nigenda 2011), o carecen de algún tipo de seguro.

Gráfico 7

Percepción de bienestar y tipos de seguro para zona rural (porcentaje)



Encuesta de movilidad social IEP, 2011. Elaboración: IEP.

Esto, sumado a lo visto previamente, deja una interrogante importante respecto de que si bien en los encuestados se nota un aumento de los asegurados, pues estos pasan a formar parte del SIS, es esta población, sin embargo, la que reporta bajos niveles de bienestar. Es importante recordar que si bien se ha aumentado la cobertura, diversos autores señalan que aún existen deficiencias en cuanto a la atención (calidad y eficiencia) en las zonas más alejadas (Ortega, *op. cit.*).

X. CONCLUSIONES

América Latina es una de las regiones con mayor desigualdad y esto ha limitado la movilidad social que puedan tener sus habitantes. Sin embargo, sí se ha observado algunos saltos de conocimiento entre generaciones. En Perú, como en varios otros países latinoamericanos, el principal motor de movilidad es la educación y la búsqueda de un mejor nivel de bienestar relacionado con la salud; sin embargo, es importante tener en cuenta que las características de la sociedad peruana, multiétnica y desigual, dificultan este proceso. Un factor importante en la sociedad peruana es el desarrollo desigual entre zonas rurales y urbanas. Esto se observa fácilmente en el acceso a la educación y servicios de salud de calidad; en el acceso de cada zona influye fuertemente el nivel socioeconómico y la geografía, que hacen más vulnerable a la población ante *shocks* negativos y más lento su período de recuperación.

Se puede observar, en los datos de la encuesta de percepciones de movilidad social del IEP, una diferencia notable en el acceso a servicios de salud y en la percepción de bienestar de los individuos: es mayor la combinación “mejor acceso/mejor autorreporte de bienestar” para el caso de los pobladores de zonas urbanas, que de zonas rurales.

Un punto importante a tomar en cuenta es que, en lo referido al acceso a servicios de salud en la niñez y en la actualidad del encuestado, La Encuesta muestra que en la población rural la cantidad de personas que no hacían nada ante un problema de salud se ha reducido y ha aumentado el número de personas que se atienden en postas o centros de salud. Por su parte, en el caso de la población urbana, la cantidad de personas que no hacían nada ha pasado a formar parte de la población que acude a hospitales o a consultorios privados ante un problema de salud. Estos son cambios importantes que dan cuenta del proceso de aumento de la demanda por servicios de salud y refleja el proceso de ampliación del mercado interno y de la presencia del Estado en el territorio.

Finalmente, es importante notar que en cuanto a la percepción de salud y bienestar, el autorreporte de zonas urbanas en salud guarda mejor relación con el estado reportado de bienestar de la personas. Por su parte, en zonas rurales prima un reporte de felicidad medio bajo. Asimismo, en lo referido a los tipos de seguro, poseer un seguro, sea cual sea, está asociado a un nivel mayor de bienestar frente al hecho de no contar con ninguno. Sin embargo, para zonas rurales, poseer el SIS no cambia la autopercepción de bienestar alrededor de niveles bajos.

Esta breve investigación, descriptiva en su sustancia, deja abierta preguntas para estudio futuro. Por ejemplo, parecería que en las áreas rurales, a pesar de los aumentos de la oferta pública de servicios de salud, prima una percepción baja de bienestar. ¿Es la condición rural, de aislamiento en general, la que domina en la autopercepción de bienestar de las personas, a pesar del aumento de la oferta de servicios públicos? ¿Es la concentración de la pobreza en las áreas rurales la que empeora la autopercepción de bienestar a pesar de mejoras en la oferta de servicios? Se requiere más investigación cualitativa para diseñar políticas públicas que afecten no solamente la oferta de servicios del Estado sino también estas percepciones y, por consiguiente, cuán feliz se pueda sentir la población rural.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDE-RABANAL, Jacqueline Elizabeth, Oswaldo LAZO-GONZÁLEZ y Gustavo NIGENDA

2011 “Sistema de salud de Perú”. *Salud pública de México* No. 53, suplemento 2. 243-254. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0036-36342011000800019&script=sciarttext&tlng=pt>.

ARAGON, Jorge, Tania VÁSQUEZ y Carmen YON

2012 “Apuntes sobre y para la investigación de la movilidad social en el Perú”. *Revista Argumentos* Año 6, N° 4. Disponible en: http://revistar-gumentos.org.pe/apuntes_movilidad_social_peru.html ISSN 2076-7722.

ARREDONDO, Armando

2010 “Factores asociados a la búsqueda y uso de servicios de salud: del modelo psicosocial al socio-económico”. *Salud mental* 33(5). 397-408.

BARRANTES, Roxana y Peter BUSSE

2014 “Introducción”. En Barrantes, Roxana y Peter Busse (editores). *Salud, vulnerabilidad, desigualdades*. Lima: IEP. 9-24.

BARRANTES, Roxana, Jorge MOREL y Edgar VENTURA

2012 *El Perú avanza o ¿los peruanos avanzamos? El estado actual de la movilidad social en el Perú*. Lima: IEP.

BENAVIDES, Martin

2002 “Cuando los extremos no se encuentran: un análisis de la movilidad social e igualdad de oportunidades en el Perú contemporáneo”. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines* 31 (3). 473-494.

BERNAL, Raquel y Adriana CAMACHO

2012 *La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia*. Colombia: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

BUSSE, Peter

2014 “La desigualdad en la hipertensión: una investigación formativa en comunicación y salud”. En Barrantes, Roxana y Peter Busse (editores). *Salud, vulnerabilidad, desigualdades*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 55-90.

- BOWLES, Samuel y Herbert GINTIS
2002 "The Inheritance of Inequality". *The Journal of Economic Perspectives* 16 (3). 3-30.
- CASTILLA, Luis Miguel, Pablo ACOSTA y Osmel MANZANO
2007 "Estrategias para la generación de oportunidades en América Latina"
En: *Oportunidades en América Latina: hacia una mejor política social*.
Venezuela: Corporación Andina de Fomento.
- CETRÁNGOLO, Óscar, Fabio BERTRANOU, Luis CASANOVA y
Pablo CASALÍ
2013 *El sistema de salud del Perú: situación actual y estrategias para orientar la
extensión de la cobertura contributiva*. Lima: Organización Internacio-
nal del Trabajo.
- DAMMERT, Ana Cecilia
2001 *Acceso a servicios de salud y mortalidad infantil en el Perú* (Vol. 18).
Consortio de Investigación Económica y Social.
- DAUDE, Christian
2012 "Educación, clases medias y movilidad social en América Latina". *Pen-
samiento Iberoamericano* No. 10. 29-48.
- DELGADO, Carlos
1971 *Problemas sociales en el Perú contemporáneo*. Lima: Instituto de Estu-
dios Peruanos y Campodónico ediciones.
- DÍAS, R.
2014 "Apuntes sobre la ingesta de alimentos en el Perú". En Barrantes, Roxa-
na y Peter Busse (editores). *Salud, vulnerabilidad, desigualdades*. Lima:
Instituto de Estudios Peruanos. 25-54.
- EASTERLIN, Richard
2003 "Explaining Happiness". *Proceedings of the National Academy of Scien-
ces* 100 (19). 11176-11183.
- FAO
2014 *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y
el Caribe 2013*. FAO.
- FAO e IALCSH
2012 *Situación de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y
el Caribe*. Guyana: FAO e IALCSH.

FERREIRA, Francisco, Julián MESSINA, Jamele RIGOLINI,

Luis Feli LÓPEZ-CALVA, María Ana LUGO y Renos VAKIS

2013 *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington, D.C: Banco Mundial.

FIGUEROA, Adolfo

2006 *El problema del empleo en una sociedad sigma*. Lima: PUCP - CISEPA.

FILGUEIRA, Carlos

2001 *La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina*. CEPAL.

FREY, Bruno y Alois STUTZER

2002a "The Economics of Happiness". *World Economics* 3 (1). 1-17.

2002b "What Can Economists Learn from Happiness Research?". *Journal of Economic Literature*. 402-435.

FUENZALIDA, Fernando

1970 "Poder, raza y etnia en el Perú contemporáneo". *El indio y el poder en el Perú*. Lima: IEP.

GRAHAM, Carol

2003 "Happiness and Hardship: Lessons from Panel Data on Mobility and Subjective Well-Being in Peru and Russia". En DFID-ODIDPU. Conference on Longitudinal Data, Londres.

2005 "The Economics of Happiness". *World Economics* 6 (3). 41-55.

2012 "Economist's Perspective on Well-Being Analysis and Cost-Benefit Analysis". *Duke Law Journal* 62 (8). 1691-1700.

GRAHAM, Carol, Lucas HIGUERA y Eduardo LORA

2011 "Which Health Conditions Cause the Most Unhappiness?". *Health Economics* 20 (12). 1431-1447.

GRAHAM, Carol y Andrew FELTON

2006 "Inequality and Happiness: insights from Latin America". *The Journal of Economic Inequality* 4 (1). 107-122.

GORI-MAIA, Alexandre

2013 "Relative Income, Inequality and Subjective Wellbeing: Evidence for Brazil". *Social Indicators Research* 113 (3). 1193-1204.

GRAWE, Nathan y Casey Mulligan

2002 "Economic Interpretations of Intergenerational Correlations". Working Paper 8948. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

LA CRUZ, Juan

- 2010 “Más allá de la cholificación: movilidad social ascendente entre aimaras de Unicachi en Lima”. *Debates de Sociología* N° 35.107-132.

MADUEÑO, Miguel y César SANABRIA

- 2003 “Estudio de oferta de los servicios de salud en el Perú y el análisis de brechas 2003-2020”. Informe técnico N 026s. Bethesda, MD: Proyecto Socios para la Reformaplus del Sector Salud, Abt Associates Inc.

MINISTERIO DE SALUD

- 2012 *Análisis de la demanda y el acceso a los servicios de salud del Perú*. Disponible en: http://www.dge.gob.pe/publicaciones/pub_asis/asis31.pdf.
- 2013 *Análisis de la situación de salud del Perú*. Disponible en: <http://www.dge.gob.pe/portal/docs/intsan/asis2012.pdf>.

OCDE

- 2010 *Perspectivas Económicas de América Latina 2011: en qué medida es clase media América Latina*. OECD. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2011-es>.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

- s/f *Programas y proyectos: Nutrición*. Disponible en: http://www.who.int/nutrition/topics/exclusive_breastfeeding/es/

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD

- 2011 *Agua y Saneamiento: evidencias para políticas públicas con enfoque en derechos humanos y resultados en salud pública*. Washington, D. C.: Organización Mundial de la Salud.

ORTEGA, Daniel

- 2007a “Desafíos para mejorar las condiciones de salud”. En *Oportunidades en América Latina: hacia una mejor política social*. Venezuela: Corporación Andina de Fomento.
- 2007b “Educación para la movilidad social”. En *Oportunidades en América Latina: hacia una mejor política social*. Venezuela: Corporación Andina de Fomento.

PASTOR, Cinthya

- 2007 “Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en el Perú”. En Neri, M., S. Oleas, M.P. Torrado, C.P. Vargas, M. Peticara, L.I.R. Lomeli et al. *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina*. Brasil: Konrad Adenauer Stiftung. 137-146.

SEN, Amartya

- 1993 “Capability and Well-Being”. En Nussbaum, M. y A. Sen. *The Quality of Life*. Oxford University Press. 30-53.
- 2002 “¿Por qué la equidad en salud?” *Revista Panamericana de Salud Pública* 11 (5-6). 302-309.

SOLON, Gary

- 2002 “Cross-Country Differences in Intergenerational Earnings Mobility”. *The Journal of Economic Perspectives* 16 (3). 59-66.

TORCHE, Florencia y Guillermo WORMALD

- 2004 “Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro” (Vol. 98). En: Frando, Rolando, Arturo León y Raul Atria (coordinadores). *Estratificación y movilidad social en América Latina: transformaciones estructurales en un cuarto de siglo*. Santiago: United Nations Publications.

UNICEF-PERÚ

- 2011 *Situación del país*. Disponible en: <http://www.unicef.org/peru/spanish/children.html>.

VALDIVIA, Martín

- 2011 “Etnicidad como determinante de la inequidad en salud materno-infantil en el Perú”. En *Protección social en salud en América Latina y el Caribe: investigación y políticas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. 121-158.

AGROBIODIVERSIDAD ANDINO-AMAZÓNICA, UNA CONTRIBUCIÓN Y UN DESAFÍO PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Ysabel Meza Villaca

INTRODUCCIÓN

La riqueza bio-sociocultural, que se distribuye en los diferentes pisos ecológicos, ha hecho del Perú un centro de origen y de diversificación de cultivos importantes para la agricultura y la alimentación (Ruíz 2009) que, más allá de representar un potencial económico como la quinua (*Chenopodium quinoa*), el aguaymanto (*Physalis peruviana*) y el sachu inchi (*Plukenetia volubilis*); entre otros, constituyen un aporte valioso para el desarrollo de programas nutricionales del contexto nacional e incluso, internacional.

En el contexto andino-amazónico la agricultura se desarrolla como una actividad familiar y comunal que enfatiza el manejo de una amplia agrobiodiversidad, la diversificación de actividades productivas y un cultivo con prioridad económica. En la diversidad intraespecífica (variedades, ecotipos o cultivares) los agricultores encuentran genotipos tolerantes a sequía, resistentes a temperaturas extremas y a enfermedades; y en la diversidad de especies, una estrategia para optimizar los recursos productivos y gestionar situaciones adversas que puedan poner en riesgo la economía familiar. Investigaciones recientes refieren que los agricultores minimizan pérdidas de productividad mediante el uso de variedades locales resistentes a sequías, policultivos y agroforestería (Altieri & Nicholls 2008). Asimismo, en términos de productos aprovechables por unidad de área, los sistemas diversificados presentan mayor productividad que los monocultivos (Merma & Julca 2012) y mayor disponibilidad de alimentos para una dieta diversificada. Bajo este contexto, la agrobiodiversidad se entiende como un factor de adaptación y respuesta al

entorno (Ruíz 2009) que aporta al equilibrio en los agroecosistemas y a la seguridad alimentaria familiar-local.

La conceptualización de la seguridad alimentaria ha ido evolucionando en el tiempo en simultaneidad al diseño y aplicación de metodologías de acuerdo a objetivos específicos de estudio. Así, el método para medir la diversidad dietética en el hogar (HDDS), la escala del componente de acceso a alimentos (HFIAS) y la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA); centran su estudio en situaciones referidas a cantidad y calidad de alimentos que, por efectos de causalidad, son el resultado (prioritariamente) de la no disponibilidad de dinero (FAO 2012). La aplicación de la ELCSA ha reportado escenarios en los que las familias de bajos recursos económicos reducen e incluso suspenden el suministro de algún alimento. Sin embargo, su aplicación estricta en el ámbito **rural agrario andino-amazónico** podría proporcionar información sesgada debido a que la población objetivo es productora de alimentos; existe el principio de precaución (almacenamiento de productos agrícolas); la producción según la temporada puede ser alta, intermedia o baja; el hambre es una experiencia compleja; y la alimentación balanceada y saludable no siempre están garantizadas debido a factores intra y extraprediales que comprometen la disponibilidad de alimentos y restringen las condiciones saludables de consumo, que explican no solo la desnutrición, sino también los niveles de pobreza.

En ese sentido, asumiendo la complejidad de los aspectos que explican la inseguridad alimentaria (Moncada & Ortega 2007), el presente estudio es una adaptación de metodologías que miden la seguridad alimentaria y la sustentabilidad de los sistemas productivos. Después de una pre-caracterización de los agroecosistemas, se determinaron indicadores mediante el criterio *bottom up* o “de abajo arriba” (Galván-Miyoshi *et al.* 2008) y para facilitar un comparativo de las unidades de producción (Sarandón *et al.* 2006) se realizó la estandarización de indicadores para cada una de las dimensiones de seguridad alimentaria utilizando una escala aditiva, tipo Likert de 1 a 4. Para la estratificación o categorización de las parcelas se siguió con la metodología ELCSA basada en las diferentes condiciones de seguridad alimentaria y niveles de severidad (Moncada & Ortega 2007). La metodología aplicada se

justifica en su validez predictiva, relacionada con resultados socioeconómicos existentes (índices de pobreza y de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria), y su validez de convergencia (FAO 2012) que, pone en evidencia datos de producción de alimentos estrechamente vinculados con la capacidad de oferta de los agroecosistemas y la agrobiodiversidad cultivada.

El presente estudio se realiza en las regiones geográficas que comprenden la subcuenca de Santa Teresa, en la provincia de La Convención (Cusco), y el distrito de Sandia, en la Provincia del mismo nombre (Puno). La hipótesis a estudiar es que la agrobiodiversidad en los sistemas productivos complejos y diversificados, favorece la seguridad alimentaria reduciendo el impacto negativo de eventos climáticos extremos, la erosión edáfica y las pérdidas de cultivos susceptibles a plagas y enfermedades. Los objetivos planteados fueron los siguientes:

- Caracterizar los agroecosistemas andino-amazónicos de Santa Teresa y Sandia, de acuerdo a su capacidad de oferta y al manejo de la agrobiodiversidad para la alimentación familiar.
- Estimar los niveles de seguridad alimentaria en función a factores intra y extraprediales de los sistemas productivos andino-amazónicos en Santa Teresa y Sandia.

I. MARCO TEÓRICO

Estimar los niveles de la seguridad alimentaria desde una perspectiva de la agrobiodiversidad local, implica una previa caracterización de la misma en interacción con factores económicos, ecológicos y culturales que permiten la domesticación, cultivo y utilización de especies destinadas a la alimentación y a la agroindustria. Y dado que, la conceptualización y evaluación de la seguridad alimentaria se fundamenta en componentes e indicadores referidos a cantidad y calidad de alimentos consumidos, su adopción para el contexto rural agrario requiere del análisis de otros aspectos vinculantes. Por ello, la construcción contextualizada de indicadores (en función a la oferta de los agroecosistemas locales, a factores intra y extra prediales), constituye una adaptación de metodologías que por un lado, miden la seguridad alimentaria y por otro, la sustentabilidad de los sistemas productivos.

1.1. AGROBIODIVERSIDAD

La agrobiodiversidad es la biodiversidad biológica doméstica y silvestre relevante para la alimentación y la agricultura. Comprende a los recursos genéticos (vegetales y animales); a los organismos que sustentan la funcionalidad, estructura y procesos del agroecosistema; y las interacciones entre los factores abióticos, las dimensiones socioeconómicas y culturales (Ipenza 2010). En Perú, la domesticación y mejoramiento de plantas silvestres y animales nativos, se caracterizan por una cosmovisión compleja y adhesión respetuosa a la madre tierra o Pachamama (Tapia & Fries 2007). Las especies nativas en las poblaciones locales constituyen una parte importante de su cultura y el sustento de su seguridad alimentaria (IICA 2010), resultado de siglos de evolución cultural y biológica que los nativos heredaron y desarrollaron: agroecosistemas adaptados a las condiciones locales, capaz de satisfacer sus necesidades vitales, aun bajo condiciones ambientales adversas, en terrenos marginales, con sequías e inundaciones (Altieri & Nicholls 2000).

1.2. SEGURIDAD ALIMENTARIA

La seguridad alimentaria, en la Cumbre Mundial Contra el Hambre (1974), organizada por la ONU¹, es definida como el acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos. En 1996 se establecen objetivos orientados a la implementación de políticas a favor de la supresión de la pobreza, prevención de catástrofes, comercio justo, provisión de alimentos y la promoción de prácticas participativas sostenibles de desarrollo alimenticio y productivo. Posteriormente, la FAO (2010) mediante el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) redefine la seguridad alimentaria en función de cuatro componentes o dimensiones (Cuadro 1) que dan pie a la construcción de indicadores para evaluarla.

Cuadro 1
Dimensiones e indicadores de seguridad alimentaria

	Dimensiones	Indicadores
01	Disponibilidad de alimentos en cantidades suficientes	Producción y disponibilidad de cereales en un periodo determinado.
		Disponibilidad energética de los alimentos en kg.cal./persona/año.
		Ayuda alimentaria (volumen de alimentos donados)
02	Acceso a alimentos (físico y/o económico)	% de hogares en pobreza y pobreza extrema.
		Índice de Desarrollo Humano.
		Índice de precios de los alimentos y costo de la canasta básica.
03	Estabilidad orientada a la supresión de la condiciones de inseguridad alimentaria	Mercado globalizado (importaciones de alimentos).
04	Consumo de los alimentos que respondan a las necesidades nutricionales, la diversidad, la cultura y las preferencias alimentarias	Ingesta calórica y composición de la dieta alimentaria

Programa Especial para la Seguridad Alimentaria. FAO. 2010

1 Organización de las Naciones Unidas

La Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ENSAN), incorpora una quinta dimensión referida a la Institucionalidad (Cuadro 2), transversal a las cuatro dimensiones propuestas por la FAO.

Cuadro 2

Dimensiones para evaluar la seguridad alimentaria en Perú

Dimensión	Descripción
Disponibilidad	Suficiente y oportuna cantidad de alimentos inocuos y nutritivos para la población; así como la oferta que puede provenir de la producción nacional, importación, donaciones o reservas existentes.
Acceso	Posibilidad de generar ingresos económicos, destinados a la adquisición de alimentos en la cantidad y calidad necesaria. Implica la generación de condiciones de inclusión social y económica para garantizar el derecho a la alimentación.
Estabilidad	Suministro y acceso de alimentos continuos en el tiempo.
Utilización	Consumo adecuado de alimentos que permitan aprovechar su potencial nutricional, revalorando los hábitos y la cultura alimenticia de cada región.
Institucionalidad	Se fundamenta en la implementación de políticas en seguridad alimentaria, multisectoriales y con enfoque territorial o una gestión que focaliza y prioriza los territorios con mayores necesidades.

Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013 – 2021. Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Perú.

1.3. METODOLOGÍAS PARA MEDIR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EVALUAR LA SUSTENTABILIDAD DE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS

1.3.1. DIVERSIDAD DIETÉTICA EN EL HOGAR (HDDS) PARA LA MEDICIÓN DEL ACCESO A ALIMENTOS EN EL HOGAR, SEGÚN USAID²

Es un indicador indirecto (proxy) analizado en función a 12 grupos de alimentos que se distribuyen en 12 preguntas referidas al consumo de cereales, raíces y/o tubérculos, verduras, frutas, carnes, huevos, pescados, legumbres, leche y/o lácteos, aceites, azúcar y otros alimentos. La valoración de cada pregunta es de 0 para una respuesta negativa (si ningún miembro consumió el alimento consultado) y 1 para una respuesta afirmativa (si algún miembro consumió el alimento consultado). La importancia de conocer la diversidad dietética de los hogares se fundamenta en la asociación de ésta a resultados antropométricos, concentraciones de hemoglobina y calidad de la dieta en función al número y a los diferentes grupos de alimentos consumidos (Swindale & Bilinsky 2006).

1.3.2. ESCALA DEL COMPONENTE DE ACCESO DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL HOGAR (HFIAS) PARA MEDICIÓN DE ACCESO A LOS ALIMENTOS EN EL HOGAR, SEGÚN USAID

Esta escala se desarrolla bajo la lógica de que la experiencia de inseguridad alimentaria genera reacciones y respuestas que pueden ser cuantificadas. El método aborda la situación familiar y no hace diferencias entre adultos, adolescentes y niños; consta de nueve preguntas referidas a la preocupación, reducción y/o suspensión de algún alimento por falta de recursos. Las respuestas pueden ser negativas (0) o afirmativas (1) que, al darse ésta última se continúa con otra subpregunta relacionada con la frecuencia y donde la valoración se distribuye en una escala de 1 a 3 según el caso: pocas veces (1), a veces (2) y con frecuencia (3). La variable HFIAS es el resultado de sumar los puntajes de todas las preguntas y está en un rango de 0 a 27 y cuanto mayor sea el puntaje, mayor será la inseguridad alimentaria (Coates *et al.* 2007).

1.3.3. ESCALA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA (ELCSA)

Es una metodología construida en base al Módulo Suplementario de Medición de Inseguridad Alimentaria de los Estados Unidos (HFSSM), la Escala Brasileña de Inseguridad Alimentaria (EBIA), la Escala Lorenzana y la Escala de Inseguridad Alimentaria y Acceso (HFIAS) desarrollada por USAID. Cuenta con respaldo científico y mide los distintos grados de severidad de la inseguridad alimentaria (Cuadro 3). Su estructura consta de 15 preguntas con respuestas dicotómicas (SI=1 y NO=0) que se distribuyen en dos grupos diferenciados: adultos con 8 preguntas y menores de 18 años con 7 preguntas (FAO 2012).

Cuadro 3
Categorización de los hogares según niveles de severidad

Tipo de hogar	Seguridad	Inseguridad alimentaria		
		Leve	Moderado	Grave
Hogares integrados solo por adultos	0	1-3	4-6	7-8
Hogares con integrantes adultos y menores	0	1-5	6-10	11-15

FAO, 2012.

1.3.4. CONSTRUCCIÓN Y ESTANDARIZACIÓN DE INDICADORES PARA EVALUAR LA SUSTENTABILIDAD DE SISTEMAS PRODUCTIVOS

Los indicadores son variables seleccionadas y cuantificadas que evidencian una tendencia (Sarandón 2002, citado por Sarandón *et al.* 2006), su construcción se realiza teniendo en cuenta las características de los agroecosistemas a analizar y de los objetivos de análisis (Sarandón *et al.* 2006). La estandarización consiste en la asignación de un valor numérico a cada indicador (en una escala de 0 a 4), donde el valor mayor (4) corresponde a sistemas productivos sustentables y el valor menor (0) a sistemas no sustentables; entendiéndose que, la sustentabilidad satisface tres objetivos: proveer la autosuficiencia alimentaria (económico), conservar la base de los recursos productivos (ecológico) y mejorar el recurso humano (sociocultural) (Sarandón *et al.* 2006).

II. MATERIALES Y MÉTODOS

2.1. CONTEXTUALIZACIÓN GEOGRÁFICA

El estudio se realizó en dos regiones geográficas homólogas de ceja de selva (Figura 1) que comprenden a cuatro localidades de la subcuenca de Santa Teresa en La Convención (Cusco) y cuatro sectores de la macro comunidad campesina de Aricato en el distrito y provincia de Sandia (Puno).

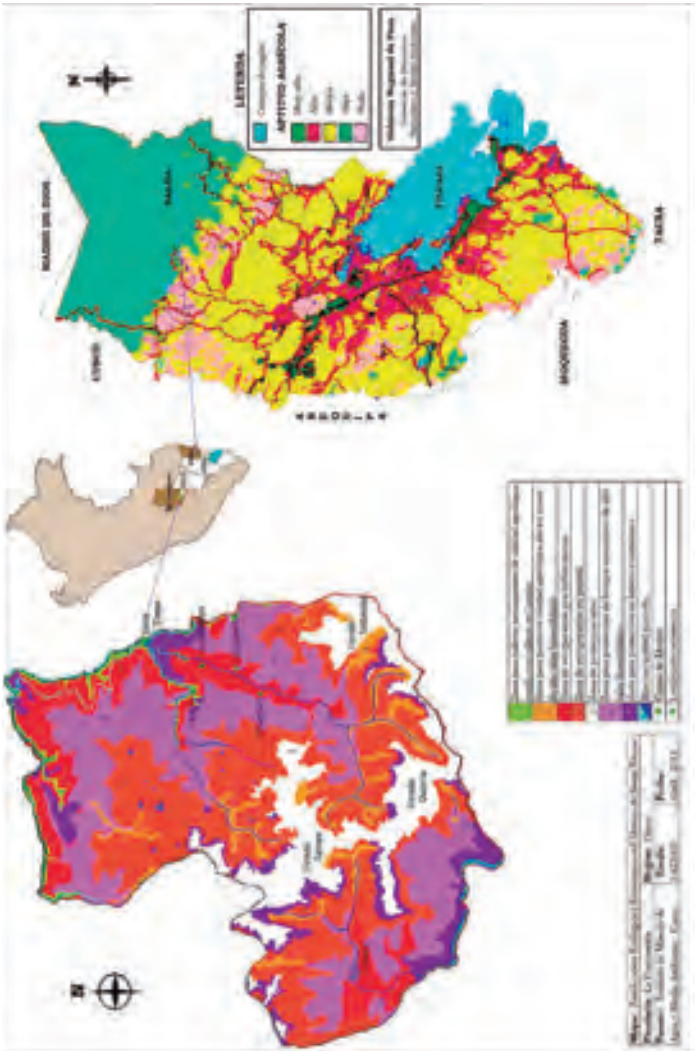
La subcuenca media y baja de Santa Teresa está en un rango altitudinal de 1050 a 2800 msnm., con predominio de zonas de recuperación por deforestación y zonas de protección por las pendientes altas a moderadas que imprimen características particulares a los agroecosistemas. La agricultura es la principal actividad productiva con un cultivo de prioridad económica (café orgánico) y una complejidad de sistemas de cultivos (yuca, frijol, maíz, maní, poroto, uncucha, camote, arracacha, tomate de árbol, rocoto, granadilla, plátano, palta, piña, entre otros) que se orientan prioritariamente al autoabastecimiento. Los principales problemas de naturaleza ambiental lo constituyen las plagas y enfermedades. Y la vulnerabilidad económica para el sector agropecuario está relacionada con la baja productividad de los cultivos debido a un manejo poco tecnificado y escasa inversión (Merma y Julca 2012).

De acuerdo al INEI (2007) la población distrital (7 410 habitantes) es predominantemente rural con un 78,3%. Existe un 51,8% de pobres (INEI, 2010) que, de acuerdo al índice de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria (MIDIS 2012), el distrito de Santa Teresa presenta un nivel de vulnerabilidad media (0,641).

Los sectores de la macro comunidad campesina en el distrito de Sandia, se distribuyen en un rango altitudinal de 2050 a 3200 msnm. Se caracterizan por una fisiografía bastante accidentada y por agroecosistemas complejos que favorecen el desarrollo de una alta agrobiodiversidad (maíz, arracacha, pituca, yuca, frijol, poroto, calabaza, caigua, rocoto, tomate de árbol, granadilla, papayuelo, palta, chirimoya, naranja, melocotón, manzano, entre otros) en zonas predominantemente de conservación y por tanto, con aptitud agrícola de suelos de nivel bajo (Figura 1). La fruticultura es la principal actividad económica, en la que destaca el cultivo y comercialización de la granadilla, seguido por el

papayuelo o papayita andina. El principal problema de naturaleza ambiental lo constituye la mosca de la fruta (*Anastrepha sp.* y *Ceratitis capitata*) que reduce significativamente la calidad y el rendimiento de la chirimoya, principalmente. La situación de vulnerabilidad económica para la actividad productiva, en los cuatro sectores de estudio, está relacionada con la escasa disponibilidad de agua para riego e infraestructura productiva deficiente. De acuerdo al censo de población y vivienda (INEI 2007), la población distrital rural alcanza a un 67,7% y, el nivel de pobreza se extiende a un 71,7% (INEI 2010) de la población distrital (11 374 habitantes); mientras que, el índice de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria (MIDIS, 2012) refiere un nivel de vulnerabilidad alta (0,651) para el distrito de Sandia.

Figura 1
Zonificación Ecológica y Económica del distrito de Santa Teresa y Aptitud agrícola de suelos en la región Puno.



Adaptado de GTCI et al., 2005 y Gobierno Regional de Puno, 2012.

2.2. OBTENCIÓN DE DATOS Y ESTIMACIÓN DE LA MUESTRA

Se aplicó una encuesta con preguntas abiertas y cerradas, estructuradas según tres dimensiones de análisis que corresponden a la disponibilidad de alimentos, el acceso a los mismos y las oportunidades inclusivas (Cuadro 4) que favorecen condiciones de cantidad, calidad y oportunidad de alimentos en los hogares. Para la estimación del tamaño de la muestra se utilizó la fórmula de proporciones para poblaciones finitas (Corbetta, 2007) con un 95% de confianza, obteniéndose una muestra de 75 productores para Santa Teresa (Sahuayaco, Lucmabamba, Tendalpampa y Yanatile = 349 productores) y una muestra de 70 productores para Sandia (Aricato, Pallipujgio, Chinta y Pacaypampa = 257 productores). La validación de la información recabada se realizó in situ.

2.3. CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES

De acuerdo a las características de los agroecosistemas en análisis (Saran-dón *et al.* 2006), se construyeron los indicadores con un criterio *bottom up* (de abajo arriba) (Galván-Miyoshi *et al.* 2008), considerando e integrando las dimensiones de seguridad alimentaria propuestas por la FAO y la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ENSAN).

Por el objetivo de su contenido las dimensiones: estabilidad, utilización (consumo), e institucionalidad; fueron integradas en una dimensión que se define como oportunidades inclusivas (Cuadro 4) estas últimas están relacionadas a factores extraprediales que favorecen o afectan la disponibilidad, el acceso y la estabilidad de alimentos para las familias. Para facilitar el análisis de las múltiples dimensiones, se realizó la estandarización de las variables cualitativas, la misma que consistió en la valoración cuantitativa de los indicadores (Saran-dón *et al.* 2006) dentro de una escala aditiva tipo Likert de 1 a 4; (Corbetta 2007), referida también en la Escala HFIAS.

Dado que la seguridad alimentaria por resultados, se mide con indicadores de oferta alimentaria, nutrición, salud y desarrollo humano, que se suce-

den en un conjunto de procesos orientados a la satisfacción de necesidades nutricionales y expectativas socio culturales; fue necesario identificar y analizar los factores intra y extraprediales que afectan a la disponibilidad de alimentos y consecuentemente, a su consumo; así como, aquellos factores que condicionan el acceso a alimentos y por consiguiente, a su estabilidad en el tiempo.

2.4. ANÁLISIS CUANTITATIVO Y ESTRATIFICACIÓN DE PARCELAS

El procedimiento de análisis cuantitativo se realizó con la metodología propuesta para evaluar la sustentabilidad de los sistemas productivos (Sarandón *et al.* 2006), donde el índice para cada dimensión es el cociente de la sumatoria de sus indicadores, dividida entre el número de factores analizados:

$$\text{Disponibilidad de alimentos (1)} = \frac{\text{Indicador 1A} + 1\text{B} + 1\text{C} + 1\text{D} + 1\text{E}}{5}$$

$$\text{Acceso a alimentos (2)} = \frac{\text{Indicador 2A} + 2\text{B} + 2\text{C} + 2\text{D} + 2\text{E} + 2\text{F}}{6}$$

$$\text{Oportunidades inclusivas (3)} = \frac{\text{Indicador 3A} + 3\text{B} + 3\text{C} + 3\text{D}}{4}$$

En la estratificación de las parcelas se siguió con el esquema de categorización de la ELCSA, el mismo que se fundamenta en grados de severidad para la inseguridad alimentaria: leve, moderada y grave (FAO, 2012). Para el estudio los puntos de corte (escala de 1 a 4) se distribuyen en condiciones de seguridad alimentaria (≥ 3), vulnerabilidad (≥ 2 y < 3) e inseguridad alimentaria (< 2).

Cuadro 4
Dimensiones e indicadores para la seguridad alimentaria

Dimensiones de seguridad alimentaria	clave	Indicadores	Escala de estandarización			
			1	2	3	4
Disponibilidad y consumo de alimentos (1)	A	Número de especies de leguminosas cultivadas (frijol, poroto, maní, haba, ...)	0	1	2	3
	B	Número de especies de cereales, tubérculos y raíces cultivadas (maíz, yuca, arracacha, uncucha, papa)	0	1	2	3
	C	Número de especies de hortalizas cultivadas	0	1	2	3
	D	Número de especies de frutales subtropicales y tropicales, cultivados.	0	1	2	3
	E	Número de especies de animales, criados con fines cárnicos, lácteos y azúcares (reses, cuyes, truchas, porcinos, aves, y abejas).	0	1	2	3
Acceso a alimentos (2)	A	Número de especies agrícolas comercializadas, además del cultivo principal.	0	1	2	3
	B	Número de especies y/o subproductos pecuarios comercializados (huevo, miel, leche, carne, cecina).	0	1	2	3
	C	Valoración ¹ de rendimiento para el cultivo con prioridad económica.	M	R	B	E
	D	Valoración ² de pérdidas económicas por contingencias fitosanitarias, en cultivos priorizados.	A	Md	Bj	Mb
	E	Tipo de sistema de riego ³ existente para el desarrollo agropecuario.	S	S/G	G/P	P
	F	Disponibilidad ⁴ de activos productivos (herramientas, maquinaria básica, otros...).	Nd	Me	I	Su
Oportunidades inclusivas (3)	A	Valoración ¹ de precios para el cultivo de prioridad económica.	M	R	B	E
	B	Número de oportunidades de mercado (mercado local, mercado regional, mercado diferenciado).	0	1	2	3
	C	Valoración de infraestructura productiva (puentes, carreteras).	M	D	R	B
	D	Número de servicios básicos disponibles en la parcela.	2	3	4	5

Valoración¹: Mala (M), regular (R), buena (B), excelente (E).

Valoración²: Alta (A), media (Md), baja (Bj), muy baja (Mb).

Tipo de sistema de riego³: Secano (S), secano y gravedad (S/G), gravedad y presurizado (G/P), presurizado (P).

Disponibilidad⁴: No disponible (Nd), muy escasa (Me), insuficiente (I), suficiente (Su).

Valoración⁵: Mala (M), deficiente (D), regular (R), buena (B).

III. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

3.1. CARACTERIZACIÓN DE LOS AGROECOSISTEMAS

La conformación geográfica de Santa Teresa y Sandia imprime características particulares en la capacidad de oferta de sus agroecosistemas, lo que permite una vasta agrobiodiversidad que los productores conservan y utilizan según patrones culturales como a continuación se describe.

3.1.1. CAPACIDAD DE OFERTA DE LOS AGROECOSISTEMAS

En Santa Teresa y Sandia la prioridad de los sistemas productivos es el autoabastecimiento familiar con una agrobiodiversidad importante (raíces, tubérculos, granos, hortalizas y frutales) que representa la capacidad de oferta de los agroecosistemas Andino-Amazónicos (ceja de selva), favorecida por microclimas templado cálidos y templados fríos. Además de los cultivos de importancia económica como el café y la granadilla, los productores locales cultivan y disponen de otras especies con potencial económico, pecuario y agroforestal (Cuadro 5). Estas últimas les permiten diversificar su dieta, dinamizar la economía local, alimentar animales menores, preservar el hábitat de especies benéficas (polinizadores, controladores biológicos y abejas), controlar la erosión del suelo con especies de cobertura (cultivo de raíces), restituir nutrientes al suelo (asociaciones con leguminosas) y estabilizar las laderas con especies forestales.

Santa Teresa presenta características de bosque seco subtropical, transicional a bosque húmedo subtropical y topografía accidentada en la que se distribuyen diversos pisos ecológicos y microclimas que favorecen el desarrollo de una agricultura bastante diversificada con ventajas comparativas para cultivos de clima templado-cálido en el valle del río Santa Teresa, y cultivos de clima templado-frío en la zona media de la subcuenca. Los cultivos más importantes además del café, son la granadilla, plátano, palta, piña, naranja, limón, paca del mono, maíz amarillo duro, frijol de palo, poroto, frijol, tomate de árbol, uncucha, virraca y yuca; ésta última, importante por su alto potencial económico, comercial e incluso agroindustrial, posee una diversidad de cultivares con características favorables para una producción rentable (rendimiento), de restinga o altura, precoces o tardías (adaptación), dulces o amargos, de cocción lenta o rápida (calidad) (Figura 2). Según el

MINAM (2013), para Santa Teresa se tiene un registro de 22 cultivares de yuca; así como 12 variedades de arracacha o virraca, 14 cultivares de camote, 8 variedades de maní, 15 ecotipos de uncucha y 22 variedades de legumbres, entre frijol y poroto.

Las localidades de Sandia presentan características ecológicas de distribución vertical por lo que las parcelas comparten microclimas distintos desde el templado cálido hasta el templado frío en los que se desarrollan favorablemente la fruticultura y horticultura. En las zonas templado-cálidas predominan la granadilla, palta, chirimoya, naranja, maíz amiláceo, yuca, frijol, poroto, zapallo, camote, virraca y papa japonesa; mientras que, en las zonas templado-frías prospera el papayuelo, melocotón, manzana, maíz amiláceo, yuca, virraca, papa japonesa, camote, papa, tomate de árbol y rocoto (Figura 3). La finalidad de la diversidad genética es incrementar la resistencia a enfermedades y un mejor aprovechamiento de los diversos microclimas que deriven en la utilización de las características nutritivas de los cultivos (Altieri y Nicholls 2000).

A diferencia de una agricultura altamente especializada, con orientación hacia la exportación y comercialización a gran escala, la pequeña agricultura o agricultura familiar que se desarrolla en las localidades andino-amazónicas de Santa Teresa y Sandia, ofrece una producción diversificada en estrecha relación con procesos biológicos y culturales. Se trata de una producción enfocada prioritariamente, al autoabastecimiento y posteriormente, a la provisión significativa del mercado local, mediante la comercialización de tubérculos, raíces, hojas, legumbres, frutales, carnes y derivados. Así lo indica la ENSAN (2013) cuando se refiere a los espacios de intercambio comercial entre pequeños productores y consumidores de bajos ingresos, con lo que se añade un dato más para el análisis de los factores que limitan una mayor capacidad adquisitiva y, consecuentemente la satisfacción de necesidades extraprediales. Los reportes de CEPES³ (2000), indican que alrededor del

70% de alimentos y productos agrícolas que se generan en el país, proceden de la pequeña agricultura; y los reportes del CEPLAN⁴ para el comportamiento de dependencia alimenticia (producción versus importaciones), refieren ocho productos con suficiencia alimentaria (huevos, carne, papa, yuca, maíz amiláceo, frijol, camote y quinua), dos productos con menor dependencia (arroz pilado y azúcar) y cuatro con mayor dependencia (trigo, torta de soya, aceites y maíz amarillo duro).

Cuadro 5
Importancia económica de la agrobiodiversidad local

Cultivos locales	Santa Teresa	Sandia
Cultivos de prioridad alimenticia	Yuca, frijol, maíz, maní, poroto, uncucha, frijol de palo, camote, arracacha, tomate, tomate de árbol, achiote, palta, plátano, piña, mandarina, naranja y limón.	Maíz, arracacha, yuca, tomate de árbol, frijol, poroto, pituca, papa, yacón, calabaza, haba, camote, rocoto, palta, naranja.
Cultivos con prioridad económica	Café orgánico.	Granadilla.
Otros cultivos comerciales y con potencial económico	Granadilla, yuca, rocoto, achiote, palto y piña.	Papayuelo, chirimoyo, palto, mellocotón, poroto, yacón y hortalizas.
Especies agroforestales	Pacae del mono, piña, plátano, pino chuncho y albizia.	Tara, laurel silvestre, unca y sara sara, chuchurapi y gramalote.

Encuesta a hogares y validación en campo, 2013.

4 Centro Nacional de Planteamiento Estratégico. “Plan Perú 2021”.

Figura 2
Diversidad de cultivares de yuca en Santa Teresa (Meza & Julca, 2015)



Meza y Julca, 2015.

Figura 3
Diversificación agrícola para autoabastecimiento y comercialización en Sandía



Elaboración propia.

3.1.2. MANEJO DE LA AGROBIODIVERSIDAD PARA LA ALIMENTACIÓN FAMILIAR

En la Figura 4 se muestra las tendencias de la diversificación productiva en Santa Teresa con un porcentaje relativamente significativo para el manejo de tres (25,6%) y cinco (22%) diferentes cultivos para la alimentación familiar, así como para la crianza de al menos dos animales menores (gallinas y cuyes) en más del 50% de la población encuestada.

El manejo tradicional de los sistemas productivos en Santa Teresa se desarrolla con un enfoque que integra varios cultivos, crianzas, medio ambiente y familia como una estrategia que permite garantizar la alimentación familiar con una dieta diversificada en cualquier época del año, obtener beneficios monetarios durante todo el año (a diferencia del cultivo con importancia económica que es cosechado y comercializado en una determinada época), optimizar los recursos productivos, transmitir tecnología productiva y reducir los costos de mano de obra. En suma, el interés del productor por combinar varios cultivos es reducir los impactos económicos y biológicos que harían peligrar la economía familiar (Merma & Julca 2012). Después del café, los sistemas de cultivo con yuca son relevantes por su rusticidad y asociación con otros cultivos como el maíz, frijol, frijol de palo, poroto y maní que, favorecen una alimentación rica en proteínas, la restitución de nutrientes en el suelo, el manejo integrado de plagas y el control de malezas, principalmente con cultivos de cobertura como uncucha, camote y virraca. Por otro lado, la producción pecuaria es una actividad complementaria a la agrícola porque aporta proteínas a la dieta de los locales y dinamiza los *inputs* y *outputs* del sistema agrícola mediante el reciclaje de residuos de cosecha y la obtención de abonos orgánicos. La necesidad de alimentos para los animales domésticos amplía la base de los cultivos con especies útiles para la conservación del agua y el suelo (Altieri & Nicholls 2000).

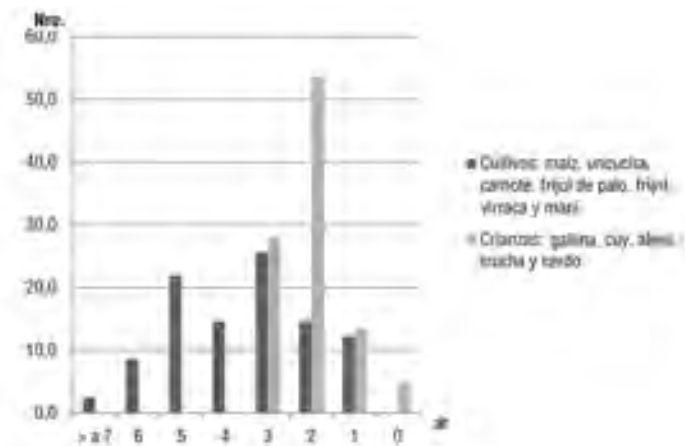
En Sandia la diversificación agrícola destinada a la alimentación se distribuye en áreas diferenciadas (Figura 5) con predominio del maíz (exclusivamente para consumo) en más del 50% del área sembrada, seguido por la granadilla (19,3%) y el papayuelo (13,1%), también de consumo familiar, en menor medida que la papa (11,6%).

A diferencia de Santa Teresa, en Sandia la producción diversificada y escalonada de alimentos está determinada por la temporada de lluvias, por lo que el almacenamiento de granos: maíz, frijol y poroto constituye una prioridad para el productor local y una estrategia que favorece la disponibilidad de alimentos a lo largo de todo el año. Los excedentes para la comercialización son limitados por la prioridad de autoabastecimiento y la migración temporal de los jefes de familia durante la estación de estío se explica por la necesidad de generar recursos económicos complementarios. Si bien las condiciones geográficas y climáticas son favorables para el desarrollo de una producción agrícola ampliamente diversificada, la disponibilidad del recurso hídrico constituye una oportunidad para Santa Teresa y una limitante para Sandia.

En lo que respecta al subsistema pecuario, éste cumple un papel importante en la alimentación y la generación de recursos económicos, principalmente en temporadas de mayor demanda (festividades y ferias agropecuarias). Las especies de mayor preferencia son: cuyes, gallinas, cerdos y abejas, abastecidos con forrajes naturales, residuos de cosecha y especies florísticas en el caso de abejas que, aunque el porcentaje de adopción es reducido, las ventajas experimentadas son mayores por la obtención de miel y otros derivados.

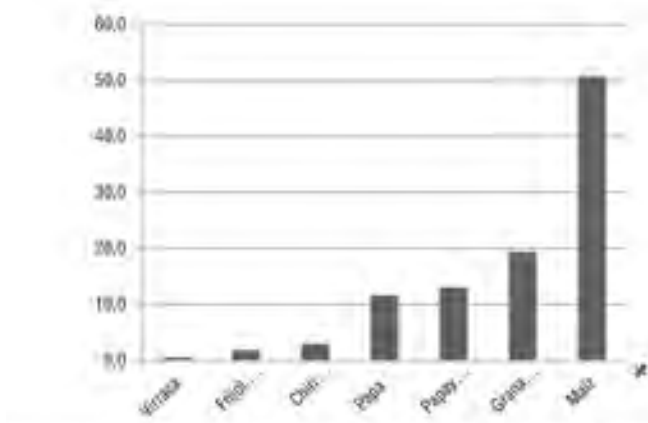
Tanto en Santa Teresa como en Sandia el manejo integral del agroecosistema con policultivos asociaciones de cultivo reciclaje de nutrientes (abonos orgánicos) y sistemas agroforestales con especies frutícolas, medicinales, ornamentales, tintóreas, entre otras; responde a las características físicas del agroecosistema, a una tradición cultural de alimentación y a la interacción dinámica con su entorno físico que genera conocimientos de conservación (manejo de la diversidad intraespecífica e interespecífica), participación (trabajos comunales o compartidos como el *ayni*) y observación (indicadores bioclimáticos). La estrecha relación de las comunidades campesinas con su entorno físico ha permitido el desarrollo de calendarios tradicionales para controlar las actividades agrícolas en función a la estacionalidad climática, la fertilidad de los suelos, las fases lunares y la fenología de los cultivos (Altieri & Nicholls 2000). De manera que la agrobiodiversidad, constituida por toda la diversidad fitogenética cultivada y sus parientes silvestres, constituye el patrimonio biocultural de los pueblos en interacción con componentes biológicos, ecológicos y culturales del agroecosistema en el que se desarrollan.

Figura 4
Diversificación agrícola-pecuaria en Santa Teresa



Elaboración propia.

Figura 5
Diversificación agrícola en Sandia



Elaboración propia.

3.2. NIVELES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN FUNCIÓN A FACTORES INTRA Y EXTRAPREDIALES

En las localidades de estudio, la seguridad alimentaria es una prioridad enfocada a satisfacer la demanda familiar y se proyecta a un contexto mayor en un intercambio de bienes y servicios, mediante el desarrollo de sistemas agrícolas y pecuarios diversificados. Sin embargo, la disponibilidad de alimentos, el acceso y las oportunidades inclusivas, presentan condiciones diferenciadas en cada ámbito de estudio. Como tal, existen grupos diferenciados entre los más pobres, los vulnerables y los acomodados que se distinguen unos de otros por sus dotaciones de activos y por las estrategias productivas a las que tienen acceso (Trivelli *et al.* 2007).

3.2.1. DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS

La disponibilidad de alimentos, referida a la capacidad de oferta de alimentos del agroecosistema local y a la diversidad de productos cultivados u obtenidos; por tanto, disponibles en la unidad de producción con propiedades nutritivas (proteínas, vitaminas y minerales) y propiedades nutraceuticas (Cuadro 7), presenta los siguientes resultados:

Para Santa Teresa se tiene un significativo 42% de agricultores dentro del primer estrato que corresponde a condiciones de seguridad alimentaria, explicada por el manejo de una diversidad de cultivos que se complementa con el desarrollo de la actividad pecuaria. Para un 58% de agricultores la disponibilidad de alimentos presenta condiciones de vulnerabilidad por una actividad agropecuaria limitada como respuesta a una excesiva confianza en la rentabilidad del cultivo priorizado (café orgánico) que, frecuentemente conlleva a una depresión de la cultura alimenticia local, a una mayor dependencia de productos extraprediales y a una restringida gestión del riesgo económico y biológico. En otros casos, la vulnerabilidad está relacionada con la rentabilidad del proyecto alternativo que, en el ámbito de análisis lo constituye las eventuales oportunidades laborales en el sector de construcción, mantenimiento de infraestructura vial y otros.

Los resultados para Sandia referen un aceptable 24% de productores que se distribuye en el primer estrato (seguridad alimentaria); un significativo 69% en situación de vulnerabilidad y el restante 7% con una limitada oferta

de alimentos que lo sitúa en el último estrato representado por condiciones de inseguridad alimentaria. A diferencia de Santa Teresa, las condiciones climáticas favorables para el desarrollo de la fruticultura no son suficientes para la producción de cultivos anuales (maíz, frijol, poroto, papa japonesa y arracacha) y perennes (granadilla, chirimoya y palta) debido a la escasa oferta hídrica que limita la producción agrícola a un sistema estacional y dependiente de las precipitaciones pluviales. Por otro lado, al ser un sistema de producción mixta (agrícola-pecuario), la crianza de animales menores se realiza con el fin de proporcionar alimentos con contenido proteínico a la familia y a su vez hacer extensivo a la comunidad mediante el intercambio comercial en las ferias agropecuarias y festividades.

3.2.2. ACCESO A ALIMENTOS

El acceso a alimentos en los sistemas productivos evaluados está relacionado con la diversificación productiva como estrategia para superar inconvenientes económicos y ambientales, con la productividad del cultivo de prioridad económica, y con la disponibilidad de activos productivos (Cuadro 4). Bajo esta perspectiva, en Santa Teresa, el 2% de los agricultores (Cuadro 6) se enmarca dentro de los criterios correspondientes al primer estrato, con predominio de condiciones que posibilitan el acceso físico y/o monetario a alimentos y consecuentemente, un nivel favorable para la seguridad alimentaria. El 42% presenta condiciones de vulnerabilidad atribuidas a una diversificación productiva restringida a cultivos con importancia económica, a insuficientes cultivos y crianzas para el consumo familiar, a factores bióticos y edáficos que afectan al rendimiento, y a la deficiente disponibilidad de activos. De igual manera, en el 56% de agricultores, agrupados en el tercer estrato, se reflejan condiciones desfavorables que agudizan la vulnerabilidad y conducen a una situación de inseguridad alimentaria.

Los principales problemas en el cultivo con prioridad económica (café orgánico) son los rendimientos afectados por plagas y enfermedades, con mayor incidencia en algunas campañas agrícolas (como la roya amarilla del 2013). Así mismo, algunos productores han experimentado una productividad baja con plantaciones antiguas, instaladas en suelos que han perdido fertilidad y en laderas. Por otro lado, la insuficiente infraestructura para el procesamiento primario del café, es otra de las principales causas para una baja productividad. Sin embargo, la diversificación productiva es una estrategia importante para la economía local que, a diferencia del cultivo comercial,

permite ingresos económicos con una frecuencia relativa a lo largo de todo el año, así como, la provisión de alimentos en forma permanente.

La evaluación del acceso a alimentos, en los sectores de Sandia, demuestra la complejidad y la problemática de los componentes productivos en los sistemas agrícola-pecuarios con predominio de la fruticultura. Los resultados de la suma de factores (Cuadro 6) indican que, un 32% de los productores presenta condiciones de vulnerabilidad para el acceso a alimentos (segundo estrato); mientras que, un 68% se ubica en el tercer estrato representado por escenarios que exponen a las familias a condiciones de inseguridad alimentaria, debido a la presencia latente de factores que restringen no solo el acceso, sino también la disponibilidad de alimentos, ratificando con ello los resultados estadísticos de mayores índices de pobreza y extrema pobreza (monetaria) para el distrito de Sandia, respecto al contexto regional análogo.

Sandia presenta ventajas comparativas para el desarrollo de frutales con valor económico, comercial y agroindustrial como la granadilla, papayita andina y chirimoya; frutales con potencial económico como la palta, lúcuma, melocotón y otros que, en la actualidad se ven afectados severamente por la presencia de la mosca de la fruta (*anastrepha sp.* y *ceratitis capitata*) que genera pérdidas importantes de hasta 60% de la producción en lo que se refiere a chirimoya y baja productividad en la granadilla que es afectada en fase de floración. Otro aspecto que explica los bajos rendimientos y configura la producción agrícola a sistemas estacionales es la no disponibilidad del recurso hídrico, que obliga a un alto porcentaje de la población a realizar migraciones temporales, principalmente a las capitales de distrito, con el fin de obtener recursos económicos a través de empleos temporales en el rubro de construcción, minería y agricultura en las zonas cafetaleras de San Juan del Oro y Putina Punco.

A diferencia de Santa Teresa, los sectores evaluados en Sandia, en su conjunto carecen del recurso hídrico para riego, salvo algunas parcelas que presentan pequeños manantes, a distancias de 0,8 a 1,5 km, desde donde transportan el agua en tuberías y mangueras con el fin de superar el estrés hídrico de los cultivos, situación que se agrava durante los meses críticos (de junio a octubre) en los que los caudales se reducen considerablemente. En lo que respecta a la oferta hídrica potencial, existen dos fuentes importantes ubicados a 8 y 12 km de distancia, con caudales importantes para satisfacer la demanda hídrica de

los cuatro sectores, sin embargo, el costo de inversión hasta entonces, resulta siendo inviable para el presupuesto distrital.

Bajo estas condiciones la producción agrícola y pecuaria es limitada, sumadas a los insuficientes activos productivos, los altos costos de inversión que supone la instalación y renovación del cultivo de granadilla (sistema de emparrillado) y el mantenimiento de andenes que anualmente son afectados por las altas precipitaciones pluviales. El sistema de andenería es una estrategia obligada de manejo de suelos por la fisiografía escarpada de los terrenos.

En el caso de la papayita andina, su producción no requiere una mayor inversión; sin embargo, la comercialización y transformación son temas aún no resueltos debido a que la oferta supera a la demanda, pese a la existencia de un mercado diferenciado (DANPER SAC.) que asume un porcentaje significativo de la producción para su transformación agroindustrial, en la región de Arequipa.

3.2.3. OPORTUNIDADES INCLUSIVAS

Las oportunidades inclusivas son los factores extraprediales que favorecen una aproximación de lo rural a lo urbano e influyen en la capacidad productiva de los sistemas agropecuarios, consecuentemente en la sostenibilidad de la seguridad alimentaria. Están relacionadas con la ejecución de proyectos de infraestructura de riego, infraestructura vial, electricidad y saneamiento básico que, en gran medida, dependen de iniciativas orientadas a la gestión del desarrollo local con el financiamiento de instituciones públicas y privadas. El Estado es un actor importante en la definición de oportunidades y alternativas para la pequeña agricultura (Trivelli *et al.* 2007); sin embargo, su intervención todavía es limitada.

En ese sentido, los resultados para las oportunidades inclusivas en Santa Teresa (Cuadro 6), refieren un 98% de productores en el segundo estrato caracterizado por condiciones de vulnerabilidad, mientras que el 2% se ubica en el tercer estrato, que corresponde a condiciones de inseguridad alimentaria. La vulnerabilidad está relacionada con el conjunto de factores que dificultan el proceso de articulación al mercado, aun cuando el cultivo de importancia económica es comercializado a través de cooperativas agrarias cafetaleras, el transporte de productos se realiza por vías accidentadas que suponen riesgos y requieren de un mantenimiento permanente, especialmente en la época de

altas precipitaciones en la que coincide la cosecha de frutales y otros productos que se quedan y se pierden en el campo.

Asimismo, la frecuencia de vehículos (camiones, camionetas y motocicletas), para el transporte, desde los centros poblados hasta la capital de distrito, es una vez por semana (feria dominical), lo que en situaciones de emergencia obliga a tomar un servicio expreso con el consecuente incremento de los costos de producción y la reducción del capital que afecta en muchos casos a disponer incluso de aquello que corresponde y está destinado a la alimentación familiar.

La fluctuación de precios para el café orgánico, es otra explicación para las condiciones de vulnerabilidad que; sin embargo, consideran que es aceptable y por lo cual un grupo de productores empeña su confianza en la productividad del café y en el mercado de productos orgánicos. Respecto a los servicios básicos, es significativo el porcentaje de encuestados que disponen de agua entubada y clorada, letrinas, electricidad, equipo de telefonía móvil y servicio de recojo de residuos sólidos inorgánicos, por parte de la municipalidad distrital. La importancia del acceso y disponibilidad de servicios básicos, es la reducción de enfermedades infecciosas por una manipulación y consumo inadecuados de los alimentos, que en suma afectan a la economía familiar.

En lo que se refiere a Sandia, los resultados son más críticos con un 71% de agricultores en el segundo estrato caracterizado por situaciones de vulnerabilidad y el 29% en el tercer estrato, bajo condiciones de inseguridad alimentaria, debido a una deficiente infraestructura vial (trocha carrozable y puentes), frecuencia y medios de transporte limitados (un día a la semana), que dificultan la articulación comercial, generan pérdidas importantes para la producción frutícola, incrementan los costos de producción, restringen el acceso a servicios de salud y educación, e indirectamente afectan a la seguridad alimentaria. Si bien, las localidades en estudio, hacen uso de la trocha carrozable Chinta-Pallipujgio-Quesñani- Chirihuaya para articularse con el mercado local, existe otra ruta más corta en desuso por la falta de puentes en la zona de Arcopunco y Chintamayo.

Las distancias considerables que existen entre las viviendas y el puesto de salud distrital, entre las viviendas y los centros de educación secundario (distrital o sectorial), encarecen el acceso a los mismos, desgastan y demandan

presupuestos mayores. El tiempo aproximado, que la población en edad escolar invierte para trasladarse a su centro de estudios secundarios, es de dos a tres horas diarias caminando; situación que obliga a algunas familias a tomar en alquiler habitaciones de 8 y 10 metros cuadrados en la capital de distrito que, en definitiva afecta a la calidad de vida y expone a los miembros de la familia a situaciones insalubres.

Asimismo, la campaña agrícola anual se limita a una campaña, a un cultivo principal (maíz) y a una actividad frutícola estacional, debido a la escasa o nula disponibilidad hídrica y a la falta de financiamiento para obras de irrigación que permitan aprovechar la oferta hídrica existente y la capacidad productiva del agroecosistema con mult cosechas anuales. Por otra parte, los servicios básicos se encuentran parcialmente satisfechos con energía eléctrica en las viviendas, agua entubada para consumo, letrinas deterioradas o inexistentes, limitado servicio de telefonía móvil, e inadecuado manejo de los residuos sólidos. La suma de estas deficiencias y carencias conducen al padecimiento de enfermedades infecciosas, principalmente en niños y ancianos, en detrimento de la economía local que, en muchos de los casos los imprevistos de salud se asumen con productos y crianzas destinadas al autoabastecimiento.

Cuadro 6
Estratificación y niveles de seguridad alimentaria

Localidades	Estratos*	Nivel	Dimensiones para la seguridad alimentaria			
			Disponibilidad (%)	Acceso (%)	Oportunidades inclusivas (%)	Promedio %
Santa Teresa	I	Seguridad	42,2	2,2	0,0	2,2
	II	Vulnerabilidad	57,8	42,2	97,8	93,3
	III	Inseguridad	0,0	55,6	2,2	4,4
	Total (%)		100,0	100,0	100,0	100,0
Sandia	I	Seguridad	23,5	0,0	0,0	0,0
	II	Vulnerabilidad	69,1	32,4	70,6	60,3
	III	Inseguridad	7,4	67,6	29,4	39,7
	Total (%)		100,0	100,0	100,0	100,0

* I ($\geq a 3$), II (≥ 2 y < 3) y III ($< a 2$).

Tabla 7

Contenido de nutrientes en alimentos producidos y consumidos en los ámbitos de estudio

Producto	Proteína (g)	Grasa (g)	Carbohidr. (g)	Calcio (mg)	Fósforo (mg)	Hierro (mg)	Retinol (μg)	Vit. A (μg)	Vit. C (mg)
Cereales									
Maíz mote	2,60	1,30	21,10	14,00	78,00	1,20	0,00		0,00
Maíz choclo	3,30	0,80	25,10	8,00	113,00	0,80	0,00	0,00	4,80
Tubérculos y raíces									
Arracacha	0,70	0,32	2,90	27,00	50,00	1,10	0,00		27,10
Pituca	1,60	0,50	19,10	50,00	41,00	1,20	1,00	4,00	4,40
Uncucha	4,50	0,20	34,30	54,00	224,00	2,00			4,00
Yuca amarilla	0,60	0,20	37,30	35,00	62,00	0,40	15,00	1,00	36,30
Yuca blanca	0,80	0,20	37,50	25,00	52,00	0,50	1,00	1,00	30,70
Chicha de yuca	0,20	0,10	8,90	11,00	14,00	0,60			4,20
Camote amarillo	1,20	0,20	24,60	41,00	31,00	0,80	39,00	709,00	10,00
Camote blanco	1,70	0,10	28,30	26,00	33,00	2,50	9,00		12,90
Camote morado	1,40	0,30	25,70	36,00	40,00	1,40	11,00		13,60
Leguminosas									
Frijol de palo	18,40	1,40	66,10	114,00	388,00	2,90			4,60
Frijol bayo	19,00	0,90	38,30	99,00	386,00	6,30		0,00	4,50
Frijol canario	21,90	2,10	35,00	138,00	351,00	6,60		0,00	6,30
Frijol negro	18,20	1,30	48,20	133,00	308,00	9,30	0,00	0,00	2,30
Frijol panamito	21,50	1,70	35,80	174,00	427,00	6,30	0,00	0,00	5,80
Poroto	22,50	5,50	57,30	140,00	360,00	4,00			1,10
Maní cocido	15,90	27,50	13,10	47,00	219,00	3,60		0,00	0,00
Maní tostado	27,10	51,00	8,90	48,00	298,00	2,20		0,00	0,00
Hortalizas									
Tomate	0,80	0,20	3,10	7,00	20,00	0,60	37,00	42,00	18,40
Tomate de árbol	1,30	0,30	9,80	18,00	28,00	0,20	139,00		2,30
Rocoto	1,20	0,50	8,20	6,00	22,00	0,50	35,00		14,90

Condimenticia									
Achiote	11,30	5,30	75,90	11,00	13,00	5,60	61,00		0,00
Frutales									
Granadilla	2,20	2,00	15,60	17,00	128,00	0,40	0,00	28,00	15,80
Palta	1,70	12,50	0,00	30,00	67,00	0,60	7,00	7,00	6,80
Chirimoya	1,20	0,20	20,30	20,00	63,00	0,70	0,00	0,00	3,30
Piña	0,40	0,20	8,40	10,00	5,00	0,40	7,00	3,00	19,90
Naranja	0,60	0,20	7,70	23,00	51,00	0,20	7,00	11,00	92,30
Plátano de seda	1,50	0,30	18,40	5,00	27,00	0,60	21,00	3,00	4,30
Plátano guineo	1,40	0,20	29,10	10,00	23,00	0,60		3,00	1,10
Plátano verde	0,70	0,30	34,50	10,00	35,00	0,70	100,00	45,00	3,40
Plátano maduro	1,20	0,20	27,00	0,00	37,00	0,40	82,00	3,00	5,60
Carnes									
Gallina	20,60	3,60	0,00	9,00	190,00	0,90	16,00	52,00	4,70
Cuy	19,00	1,60	0,10	29,00	258,00	1,90		0,00	0,00
Cerdo carne	14,40	15,10	0,10	12,00	238,00	1,30		2,00	0,60
Cerdo hígado	18,50	4,70	1,70	17,00	307,00	6,20	3920,00	6502,00	9,80
Pescado jurel*	19,70	4,00	0,10	30,00	325,00	1,80			
Trucha	19,50	3,10		18,80		0,22			
Cecina*	50,30	11,70		53,00	423,00	3,90			0,00
Derivados									
Miel	0,00	0,00	85,40	26,00	10,00	0,40		0,00	1,30
Huevo	13,50	8,40	1,80	22,00	18,00	1,80			2,40

Ministerio de Salud. Instituto Nacional de Salud (2009).

* No forma parte del sistema de producción local; sin embargo, es importante en la dieta de los pobladores de Sandia.

IV. CONCLUSIONES

1. Los agroecosistemas de Santa Teresa y Sandia presentan recursos fitogenéticos con una amplitud de características productivas, nutritivas y adaptativas; favorables para mejorar el rendimiento de los cultivos, evitar situaciones adversas por efectos climáticos, garantizar la provisión de alimentos en diferentes épocas del año, generar insumos para el subsistema pecuario, reducir los procesos de erosión y preservar el hábitat de especies benéficas.
2. Los sistemas productivos de Santa Teresa y Sandia constituyen un aporte de la agricultura familiar a la provisión de alimentos nutritivos y saludables en los contextos geográficos inmediatos. En estos sistemas la alimentación y la economía dependen en gran medida de la capacidad de oferta de los agroecosistemas, el manejo diversificado de las actividades productivas y las oportunidades inclusivas. A su vez, constituyen un desafío para reducir los riesgos por efectos ambientales mediante estrategias de conservación de la base genética de los cultivos. Y como tal, son una oportunidad para el fortalecimiento de la tradición alimenticia.
3. La capacidad de oferta de los agroecosistemas andino-amazónicos son una contribución importante para la seguridad alimentaria y nutricional saludable. Y el aprovechamiento sostenible de los recursos fitogenéticos es un desafío para los productores y consumidores; en el primer caso, referido a la conservación y proyección para la conservación y proyección de esos recursos, y en el último, relacionado con la promoción de condiciones dignas y justas para la pequeña agricultura.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTIERI Miguel y Clara NICHOLLS
2000 *Agroecología. Teoría y práctica para una agricultura sustentable*. México. PNUMA
- ALTIERI Miguel y Clara NICHOLLS
2008 “Los impactos del cambio climático sobre las comunidades campesinas y de agricultores tradicionales y sus respuestas adaptativas”. *Agroecología* (3):7-28, Murcia.
- COATES Jennifer, Anne SWINDALE y Paula BILINSKY
2007 “Escala del Componente de Acceso de la Inseguridad Alimentaria en el Hogar (HFIAS) para la Medición del Acceso a los Alimentos en el Hogar: Guía de Indicadores (v. 2)”. Proyecto de Asistencia Técnica sobre Alimentos y Nutrición, Academia para el Desarrollo Educativo. Washington.
- CORBETTA Piergiorgio
2007 *Metodología y Técnicas de Investigación Social*. Edición revisada. Madrid.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Comité Científico de la ELCSA)
2012 *Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA): Manual de uso y aplicaciones*. Roma: FAO.
- GALVÁN-MIYOSHI Yankuic, Omar MASERA y Santiago LÓPEZ-RIDAURA
2008 “Las evaluaciones de sustentabilidad”. En Marta Astier, Omar Masera y Yankuic Galván-Miyoshi (Coordinadores). *Evaluación de Sustentabilidad. Un enfoque dinámico y multidimensional*. Valencia: SEAE, CIGA, ECOSUR, CIE, UNAM, GIRA, Mundiprensa y Fundación Instituto de Agricultura Ecológica y Sustentable. Sec. 2: 41 – 57.
- GTIC (Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional), MPLC (Municipalidad Provincial de la Convención), MEM (Ministerio de Energía y Minas) e IMA (Instituto de Manejo de Agua y medio Ambiente)
2005 Aproximación de la zonificación ecológica y económica de la provincia de La Convención. Vol. II
- Gobierno Regional de Puno - Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente
2012 Proceso de zonificación ecológica, económica y ordenamiento territorial de la Región Puno.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura)
2010 *Estrategia en los Recursos Fitogenéticos para los países del cono sur*. Montevideo.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática. Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales)
2010 *Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2009. El enfoque de la pobreza monetaria*. Lima. INEI.
- IPENZA Cesar
2010 *El Convenio de la Diversidad Biológica en el Perú. Análisis de su aplicación y avances en el Perú*. Lima: MINAM.
- MERMA Isaías y Alberto JULCA
2012 “Caracterización y evaluación de la sustentabilidad de fincas en Alto Urubamba, Cusco”. *Revista Ecología Aplicada* 11(1): 1- 11, Lima.

MEZA Ysabel y Alberto JULCA

- 2015 “Sustentabilidad de los sistemas de cultivo con yuca (*Manihot esculenta* Crantz) en la subcuenca de Santa Teresa, Cusco”. *Revista Ecológica Aplicada* 14(1): 55-63, Lima.

MIDIS (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social)

- 2012 *Mapa de vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria 2012*. Lima. MIDIS.

MINAGRI (Ministerio de Agricultura y Riego. Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional)

- 2013 “Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021”. Documento. Lima.

MINAM (Ministerio del Ambiente)

- 2013 “Caracterización y evaluación de la utilización de la agrobiodiversidad subtropical y andina como medida de adaptación al cambio climático en Santa Teresa-Cusco”. Documento del Proyecto Regional Andino de Adaptación al Cambio Climático. Lima.

MINSA (Ministerio de Salud. Instituto Nacional de Salud)

- 2009 *Tablas peruanas de composición de alimentos. Centro Nacional de Alimentación y Nutrición. Instituto Nacional de Salud*. Lima. MINSA.

MONCADA Gilberto y Jorge ORTEGA

- 2007 “Medición de la Inseguridad Alimentaria en Encuestas de Hogares: Un método cualitativo factible de aplicar en América Latina y el Caribe”. Documento de Trabajo del Proyecto de Cooperación Unión Europea-Comunidad Andina Estadísticas. Quito.

RUIZ Manuel

- 2009 *Las zonas de agrobiodiversidad y el registro de cultivos nativos. Aprendiendo de nosotros mismos*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental y Biodiversiy International.

SARANDÓN Santiago

- 2002 “El desarrollo y uso de indicadores para evaluar la sustentabilidad de los agroecosistemas”. En *Agroecología. El camino hacia una agricultura sustentable*. Ediciones Científicas Americanas, Capítulo 20: 393-414.

SARANDÓN Santiago, María Soledad ZULUAGA, Ramón CIEZA, Camila GÓMEZ, Leonardo JANJETIC y Eliana NÈGRETE

- 2006 “Evaluación de la sustentabilidad de sistemas agrícolas de fincas en Misiones, Argentina, mediante el uso de indicadores”. *Agroecología* 1:19 – 28, Lima.

SWINDALE Anne y Paula BILINSKY

- 2006 *Puntaje de Diversidad Dietética en el Hogar (HDDS) para la Medición del Acceso a los Alimentos en el Hogar: Guía de Indicadores*. Washington. FANTA y FHI 360.

TAPIA Mario y Ana María FRIES

- 2007 *Guía de campo de los cultivos andinos*. Lima: FAO y ANPE.

TRIVELLI Carolina, Javier ESCOBAL y Bruno REVESZ

- 2007 “Pequeña agricultura comercial: Dinámica y retos en el Perú”. Documento de trabajo 150. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

BRECHAS EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO: ¿CÓMO AFECTA LA SALUD DE LOS NIÑOS RURALES DEL PERÚ?

Hildegardi Venero, Julio Venero y Marisela Sotelo

INTRODUCCIÓN

El Perú es uno de los países en el mundo cuyo acceso a los servicios de agua potable y saneamiento presenta una desigualdad significativa entre el ámbito urbano y el rural. Mientras que en el área urbana se exhiben estadísticas cercanas a la cobertura universal¹, en la rural, se registran cifras parecidas a las de Haití, India, Pakistán y África Subsahariana². Por otro lado, las políticas públicas han priorizado inversiones en el suministro de agua potable, dejando de lado las de saneamiento, lo que genera otra desigualdad relevante. Bajo esta línea, las brechas que existen en estos servicios traen consigo perjudiciales consecuencias para la población, entre las que destacan el impacto negativo en el desarrollo del capital humano, los en los ingresos, en la productividad y en el crecimiento económico, así como en la gobernabilidad. Estas diferencias se explican por varios factores, pero principalmente porque existen distintos niveles de gestión de los sistemas de agua y saneamiento.

Sin duda, estas disparidades no son ajenas a la población de niños menores de cinco años del sector rural, que ve afectado su estado de salud, debido a que el acceso a agua y saneamiento es un determinante que influye en la probabilidad de padecer enfermedades, como desnutrición crónica infantil (DCI), anemia y enfermedades diarreicas agudas (EDA).

1 Así como a la de otros países de la región, como Chile y Colombia.

2 Todos ellos presentan cobertura de agua que bordea los 60 puntos porcentuales, mientras que la de saneamiento se encuentra alrededor del 20%.

De esta manera, el objetivo de la investigación es demostrar que el bajo acceso a los servicios de agua y saneamiento por parte de la población rural, y específicamente de los niños menores de cinco años, representa una restricción a las políticas sociales dedicadas a disminuir enfermedades en niños con alta incidencia de desnutrición crónica infantil, enfermedades diarreicas agudas y anemia. En otras palabras, si el hogar no cuenta con agua, saneamiento y buenas prácticas de higiene, a pesar de que los niños reciban suplementos nutricionales, el efecto de las políticas sociales se puede llegar a neutralizar y no mejorar su estado de salud como se pretende.

El análisis estadístico y econométrico, con la encuesta ENDES 2014, ha permitido determinar que el estado del servicio de saneamiento es una de las causas más importantes de la desnutrición crónica infantil (DCI)³, mientras que el del servicio de agua potable lo es para las enfermedades diarreicas agudas y la anemia. Por otro lado, el estudio también ha permitido demostrar que la correlación entre la DCI y el nivel de pobreza de los hogares es de 0,975, y que hay una fuerte relación entre esta enfermedad con el servicio de saneamiento básico. Esto último está asociado a una de las cifras manifestadas por la OPS (2011), que señala que el déficit de servicios de agua y saneamiento en América Latina representa una carga de gastos anuales de más de 7 mil millones de dólares; es decir, no contar con estos servicios continúa generando mayor pobreza y ocasionando, de ese modo, un círculo vicioso.

I. EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

Existe la necesidad de redefinir el progreso en el contexto del desarrollo y, en concreto, de incluir la igualdad, la no discriminación y la equidad en sus cimientos, de manera que se creen incentivos para centrarse entre los más desfavorecidos y disminuir así las desigualdades. Bajo esta premisa, lo que actualmente se percibe como medible debe ser empujado a arrojar luces sobre las desigualdades persistentes, de modo que el futuro marco de desarrollo que cumpla con las relevantes normas y los principios de derechos humanos para el sector saneamiento no se limite únicamente al seguimiento de las disparidades de ingresos y nociones generales de la desigualdad, sino que también intente revelar los diferentes tipos de discriminación con el objetivo de inspeccionar y afrontar las debilidades más profundas que adolece este sector (De Albuquerque 2012).

Las desigualdades están presentes en todos los países, pero se manifiestan de manera distinta en cada uno⁴. Estas disparidades son factores estructurales, pues si bien los grupos específicos varían en cada lugar, la exclusión y discriminación son consistentes en todo el mundo. Esto guarda relación con uno de los objetivos a los que pretende llegar este estudio, que es contribuir a que se puedan desarrollar leyes, programas y políticas que conduzcan a la eliminación de las brechas entre aquellos grupos e individuos que tienen acceso los servicios de agua potable y saneamiento y los que no.

Si bien el derecho de acceder a los servicios de saneamiento ha sido siempre un componente importante para obtener un nivel de vida adecuado⁵, es recientemente que se le ha dado un reconocimiento especial por parte de la Asamblea General de la ONU y el Consejo de los Derechos Humanos, al decidir, en el 2010, aumentar de manera significativa sus recursos y esfuerzos hacia agua y saneamiento a fin de garantizar el acceso a estos servicios a toda la población.

Así, para evaluar los avances en la reducción de las desigualdades, lo ideal es que el seguimiento a los mismos vaya más allá de considerar a la de los ingresos,

4 Estas pueden estar basadas en el género y la edad, así como en las condiciones de discapacidad.

5 El cual figura entre los diversos instrumentos internacionales de los derechos humanos.

pues estos últimos no se ocupan necesariamente de los principales determinantes de la exclusión y falta de acceso al desarrollo social⁶. Entre uno de sus contenidos, el análisis de estos otros factores permite explicar las razones por las que las personas no tienen acceso a los distintos servicios y, a su vez, ayuda a diseñar respuestas apropiadas de política pública. Para ello, es necesario recalcar que, en ocasiones, el no acceder a los servicios básicos no depende solamente de la falta de recursos financieros, sino también a la existencia de estereotipos, leyes discriminatorias, procesos administrativos engorrosos, así como a relaciones de poder sumamente desiguales⁷.

Las disparidades que existen en el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento muestran cómo ciertas poblaciones se están quedando atrás. Estas pueden encontrarse entre los grupos sociales⁸, entre los ricos y pobres, así como entre los diferentes sexos. Sin embargo, los tipos de desigualdades que destacan en este sector suelen ser entre aquellas personas que viven en diferentes escenarios geográficos, es decir las existentes entre las poblaciones de los ámbitos urbano y rural.

De esta manera, esta investigación le da énfasis a las marcadas disparidades que se encuentran entre las poblaciones que disponen de un mayor y menor acceso a estos servicios y, además, entre las que habitan en las áreas urbanas y rurales. Al respecto, la evidencia señala lo que es de suponer: que la gran mayoría de las personas que no cuentan con acceso a servicios de agua y saneamiento son aquella que pertenecen, en mayor medida, a los grupos que disponen de menores recursos potenciales y que, a su vez, son quienes viven en las áreas rurales (WHO 2014; UN Water 2014⁹).

6 La desigualdad en los ingresos no necesariamente es la mejor proxy para medir la desigualdad global, pues como bien refleja la realidad, la pobreza no es resultado de una sola causa, sino de múltiples formas.

7 El verdadero desafío radica en el plano político, pues por la forma en que el desarrollo, la pobreza y sus desigualdades inherentes se miden, estas tienen una gran influencia sobre las políticas y la asignación de los recursos. Por consiguiente, el objetivo de la reducción de las desigualdades no solo debe ser capturado en el nivel de desagregación de los indicadores, sino que, además, debe reflejarse en los objetivos y las metas específicas.

8 Por ejemplo, las personas de diferente etnia, religión, etc.

9 Si bien el progreso en los objetivos del desarrollo del milenio representa un gran paso en el acceso de miles de millones de personas, este ha sido desigual.

1.1. DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Una sociedad justa es aquella que proporciona igualdad de oportunidades para toda la población. En la actualidad, esta definición resulta muy importante, debido a que representa el mecanismo para defender la igualdad y cohesión social (Alba 2004). En ella, destaca uno de los pilares imprescindibles para que las personas alcancen un nivel de vida adecuado: el acceso a servicios, como educación, salud, nutrición, seguridad e infraestructura básica. No obstante, no todos los ciudadanos hacen uso de estas oportunidades de forma equitativa. En los países en desarrollo, por dar un ejemplo, muchos niños en edad escolar no asisten al colegio por motivos de enfermedad, inasistencia del profesor, o trabajo prematuro, que si no provoca el alejamiento de los estudiantes por bajo rendimiento, puede conducirlos a que ellos mismos abandonen la escuela al verse en la necesidad de trabajar (Kanbur *et al.* 2014, Sandoval 2007). Estas disparidades resultan ser, en este caso, incluso más graves por estar vinculadas con niños a quienes no se les podría responsabilizar por las decisiones que los condujeron a aquellas, pues la mayoría de las veces cargan con el mal de la pobreza que heredan de sus padres y que está sujeto también a otros factores externos (Paes de Barros *et al.* 2008).

Si bien antes de los setenta muchos de los científicos sociales y filósofos daban prioridad a los resultados de desarrollo, como los logros educativos, los ingresos y otros, en los años siguientes, las discusiones sobre políticas públicas comenzaron a cambiar, pasando en los debates de cuestiones de pobreza a temas de desigualdad. De este modo, mientras que Rawls (1971) y Nozick (1974) traían a primer plano la noción de “equidad de procesos”; en 1989, Cohen proponía la igualdad en “el acceso a la ventaja” y Sen (1985) abogaba por una distribución equitativa de «capacidades”. Bajo esta línea, Roemer (1993) caracterizó estas propuestas y formalizó el principio de igualdad de oportunidades, argumentando que la política debe trabajar para nivelar las oportunidades considerando las variables exógenas, y que los resultados deben depender solo del esfuerzo. En otras palabras, la igualdad de oportunidades tiene la función de equilibrar el terreno de juego, mientras que todas las personas, el potencial de alcanzar los resultados de su elección¹⁰.

En la bibliografía que nos sirve de base (Dabalen *et al.* 2015), las oportunidades son definidas como el acceso a bienes y servicios necesario para que el individuo realice su potencial humano¹¹. Además, son entendidas como la posibilidad de elegir entre opciones viables de un conjunto de sucesos para elevar el rendimiento potencial de las personas. De esta manera, las oportunidades requerirán de “funcionamientos”, que son, según Sen, un nexo entre los medios y los logros, o factores constituyentes del bienestar que las personas alcanzan a partir de las capacidades de que disponen, como el hecho de tener educación, encontrarse bien de salud o participar en la sociedad, entre otros (CEJUDO 2007, Sen1985)¹².

Estas oportunidades (de baja disposición de los servicios) son exógenas para el niño, pues son situaciones a las cuales está sujeto y que no puede cambiar en esa etapa de su vida¹³. Bajo este contexto, es fundamental que su familia, la sociedad y el gobierno asuman este malestar, tomando la iniciativa de asegurar que el niño acceda a los servicios que le corresponden por la relevancia de estos últimos para su vida. La literatura al respecto señala que las intervenciones para igualar las oportunidades en los primeros años de la persona son significativamente más efectivas y exitosas para su desarrollo que las que se llevan a cabo con posterioridad. La desnutrición en los niños menores de cinco años, por ejemplo, es una de las limitantes de aprendizaje que este tiene desde la etapa escolar y que repercute en su vida adulta, al manifestarse en una menor productividad y, posiblemente, en menores ingresos en el campo laboral (Alderman *et al.* 2003, Hoddinott *et al.* 2008).

1.2. DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN AGUA Y SANEAMIENTO

Los servicios de infraestructura básica, y en particular los de agua potable y saneamiento, tienen una contribución significativa en el estado de salud de

11 Educación, salud, infraestructura básica, etc.

12 No se puede dejar de mencionar que los funcionamientos están caracterizados por ser difíciles de medir y que el acceso a los servicios es considerado en esta investigación como sinónimo de oportunidades.

13 Como se señaló con antelación, gran parte de los resultados en la vida dependen de los atributos que el niño hereda de sus padres.

los niños y el bienestar general de las personas. En estos servicios, la desigualdad está determinada principalmente por la condición socioeconómica del hogar, así como por el lugar en donde viven las familias (urbano - rural). Esto evidencia la importante asociación entre la existencia de estas desigualdades, así como de brechas en el acceso a los servicios mencionados, con el hecho de que el niño no cuente con otros requerimientos fundamentales para su pleno desenvolvimiento o de que habite en las áreas rurales; entre estos índices, resaltan la clase social, los ingresos, el equipamiento del hogar, el nivel de educación de los padres, entre otros (Jiménez 1988, OMS 2010).

Las áreas rurales están caracterizadas por los bajos niveles de acceso a los distintos activos potenciales, entre ellos los de agua potable y saneamiento. De modo específico, una de las restricciones corresponde a los costos elevados para la construcción de infraestructuras de servicio básico: mientras más alejado se está de las ciudades, más difícil es encontrar un centro educativo o uno de salud, así como una red pública de desagüe dentro de la vivienda; si se dispone de estos, es a un costo muy alto. El tema de la calidad es otro factor a considerar, pues si bien en las áreas rurales se hace el esfuerzo de ofrecer la infraestructura básica que se requiere, la calidad suele ser deplorable. Las razones son diversas, pero una de ellas es la poca fiscalización que se le da a la misma, así como a los bajos niveles de gestión con los que tiene que lidiar cada una de las comunidades. De esta manera, en las zonas rurales, a menudo no se cuenta con un entorno propicio que fomente la inversión pública o privada en los servicios de agua y saneamiento. Además de los altos costos mencionados con antelación, otra de las principales limitaciones en este sector es el poco conocimiento con que se cuenta en las localidades para elaborar expedientes técnicos de calidad, lo que genera que muchos de los proyectos propuestos no sean aprobados y que, en consecuencia, no haya ejecución de saneamiento en la mayoría de las localidades (UNESCAP 2011, OMS 2006). Este es un problema particular en el ámbito rural del Perú, donde la inversión en saneamiento tanto público como privada es baja¹⁴. Aun cuando las inversiones se llegan a ejecutar en este ámbito geográfico, la falta de mantenimiento en las mismas persiste, pues hay una mala planificación, así como falta de apoyo por parte de las autoridades (ONU 2005).

14 Sobre todo en Madre de Dios, Moquegua y Tumbes, que en el 2014 tuvieron el menor presupuesto anual ejecutado en proyectos de agua y saneamiento de acuerdo con los datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Las zonas rurales, entonces, suelen ser desatendidas, dado que los esfuerzos se concentran, en su gran mayoría, en ofrecer este y otro tipo de servicios a las zonas densamente pobladas. Por lo tanto, las diferencias de ubicación, que suponen un acceso diferenciado a los servicios de agua y saneamiento, se establece como una de las variables fundamentales que repercuten en la desigualdad de oportunidades, así como en las brechas de acceso a estos servicios e, implícitamente, en las condiciones de vida de los niños (Paes de Barros *et al.* 2008).

1.3. EFECTOS DEL AGUA Y EL SANEAMIENTO SOBRE LA SALUD INFANTIL

Se tiene evidencia de que uno de los factores de riesgo más importantes en los lamentables indicadores de salud infantil es la falta de acceso a los servicios de agua potable y saneamiento. En términos de susceptibilidad, los hogares más pobres tienen una alta probabilidad de tener un mayor número de miembros, así como más niños menores de cinco años en casa, lo cual implica que el impacto en estos hogares resulte mayor, dado que se alcanza un mayor número de casos de alto riesgo. Asimismo, los niños más pobres tienden a ser más susceptibles y propensos a enfermarse, debido a que son ellos precisamente quienes tienen las menores oportunidades de desarrollo. En la mayoría de los casos, el trato desigual comienza desde sus primeros días de vida, pues los bajo ingresos de sus padres y el limitado acceso a los recursos (en este caso, a los servicios de agua potable y saneamiento) ocasionan que estos niños no comiencen en igualdad de condiciones. Así, al encontrarse distribuido desigualmente el acceso a estos servicios, el desenlace para los indicadores de salud infantil y de pobreza es literalmente inimaginable (Ray 2002, Rheingans *et al.* 2012).

Por un lado, se puede señalar que los efectos sobre la salud de los niños que sufren de falta de acceso a los servicios de agua potable y saneamiento incluyen afecciones como desnutrición crónica infantil (DCI), enfermedades diarreicas agudas (EDA) y anemia, entre otras. Varios estudios han demostrado que, al contrario, el acceso a estos servicios reduce la incidencia de diarrea (EDA) en los niños, así como las graves consecuencias que esta enfermedad conlleva en el largo plazo, como la neumonía, la desnutrición crónica, la muerte infantil, etc. (Dabalen *et al.* 2015).

Además, tomando en consideración la DCI, es importante señalar que constituye uno de los mayores problemas de salud pública que afectan a los niños de los países en desarrollo. Inciden en ella la mala alimentación y graves infecciones, y está relacionada, a su vez, con causas más matizadas como el acceso a los servicios de agua y saneamiento y las condiciones de vida, entre otras (Fewtrell, Pruss-Ustun, Bos, Gore y Bartram, 2007). De esta manera, el agua contaminada, la falta de instalaciones sanitarias, el no lavado de manos y las prácticas inadecuadas de higiene son importantes factores de riesgo que están empezando a recibir más atención, debido al efecto significativo que muestran en la actualidad sobre este indicador (Moore 2011)¹⁵. Así, diversos autores han encontrado una relación entre la DCI y los servicios de agua y saneamiento, que permite señalar que una mejora en las instalaciones de tales servicios da lugar a una disminución de la tasa de desnutrición crónica infantil. El nexo que une ambos factores son las enfermedades diarreicas agudas (EDA), que afectan en esencia a los niños de los países en desarrollo y, más específicamente, a los que habitan en las áreas rurales (Esrey 1996, Fewtrell *et al.* 2007)¹⁶.

En cuanto a la anemia, aunque investigadores y decisores de política son conscientes del papel que cumplen los servicios de saneamiento y la higiene en la creación de un ambiente saludable para combatir esta enfermedad y que, de ese modo, se contribuye también a contrarrestar la deficiencia de hemoglobina y anemia, la defecación aún es un tema poco estudiado por políticos o ejecutores de programas. Recientemente, entre las limitadas investigaciones, Coffey (2014) encontró una asociación entre los servicios de

15 Cabe mencionar que, a diferencia de muchos otros factores de riesgo medioambiental, las fuentes de agua potable y las instalaciones de saneamiento son factores que se pueden modificar con la tecnología y financiación adecuadas (Rehfuess *et al.* 2009).

16 Cabe recalcar que las causas de estas diarreas están vinculadas con las cantidades disponibles de agua, en su mayoría insuficientes para asegurar un mínimo de higiene y saneamiento (Murray 2002, Ezzati 2002), y asociadas, a su vez, al lavado de manos, así como al hecho de que no existan letrinas, lo cual provoca contaminación del agua potable. En general, las variables que se asocian con la presencia de diarreas de manera significativa son el lavado de frutas y verduras, la existencia de agua estancada en las calles, el almacenamiento y destrucción de desechos, las condiciones de almacenamiento de agua en el hogar, la eliminación de heces, las inundaciones de viviendas, entre otros (Departement Technique Action contre la FAIM-Fr 2007).

saneamiento (específicamente, en la defecación al aire libre) y los bajos niveles de hemoglobina infantil, causados por la exposición repetida de gérmenes fecales.

Por otro lado, estudios ratifican que la cobertura de agua y saneamiento en las áreas rurales es baja en relación con la que se tiene en las zonas urbanas, y que es precisamente en aquellas donde las tasas de DCI, EDA y anemia tienden a ser mayores. Esto guarda relación con las condiciones de vida en las que se encuentran las familias, y comprende un conjunto de indicadores como las características socioeconómicas del hogar, la infraestructura básica de la vivienda y las particularidades del niño y la madre (Cuesta 2007)¹⁷.

17 Shin (2007) encontró que el impacto de la educación materna sobre la altura de los niños de Perú varió en función de las diferencias regionales. Esrey (1996), por su parte, encontró evidencia de que los residentes urbanos experimentaron mayor efecto sobre la salud como consecuencia de un aumento mejorado del saneamiento en relación con los que habitan en zonas rurales.

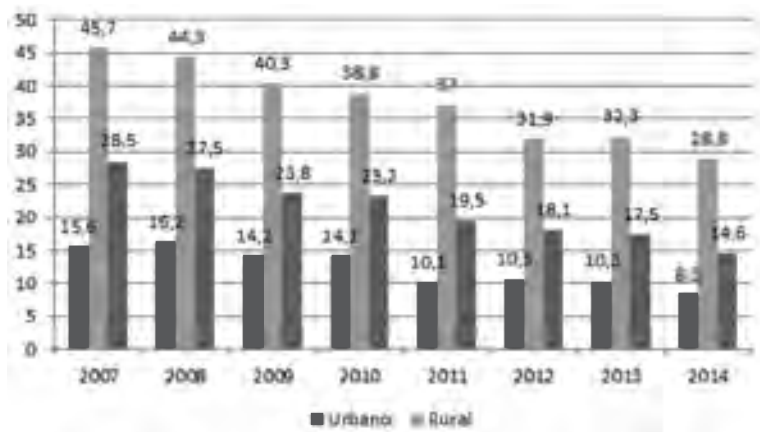
III. SALUD INFANTIL EN EL PERÚ

Como se señaló en la anterior sección, la desnutrición crónica infantil, manifestada en una menor talla para la edad, resulta ser una traba para el desarrollo del niño en el corto y largo plazo, pues sus habilidades cognitivas se ven afectadas, por lo que su capacidad de captación de conocimientos es menor a la otros niños de su edad que no sufren esta enfermedad. Esto, a su vez, ocasiona que en su vida adulta tenga una alta probabilidad de ubicarse en puestos de trabajo que ofrecen salarios mínimos¹⁸.

En el siguiente gráfico, se observa que, si bien en los últimos siete años, la tasa de DCI ha estado cayendo a nivel nacional, su indicador aún sigue siendo crítico en las áreas rurales de nuestro país, pues más de la cuarta parte de su población aún tiene niños menores de cinco años que se encuentran en esa situación. Asimismo, esta tasa en el año 2014, al igual que el año previo, continuó siendo tres veces mayor a la que se registró en las áreas urbanas.

Gráfico 1

Perú: evolución de la tasa de desnutrición crónica infantil en niños menores de cinco años, 2007-2014



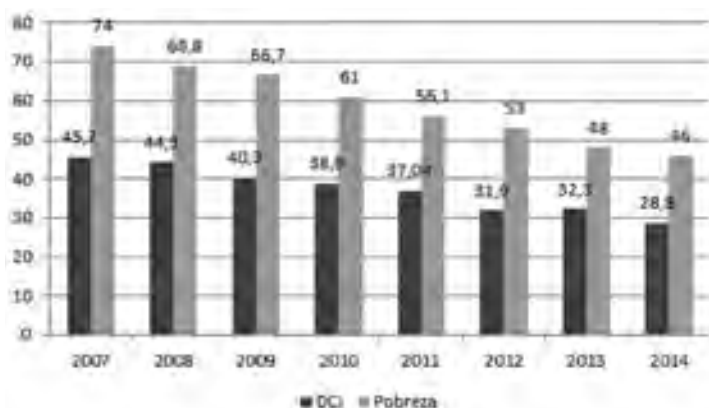
Fuente: ENDES 2007-2014-INEI. Elaboración propia.

18 Este es un factor importante en el hecho de que el índice de pobreza se perpetúe en las siguientes generaciones.

Habiendo señalado que es muy probable que los niños que son pobres hoy lo sean también mañana, debido al efecto negativo que se tiene sobre las habilidades cognitivas, se encuentra que hay una importante relación entre estos dos indicadores (DCI y pobreza), puesto que las familias que no cuentan con acceso a los distintos activos potenciales, es muy posible que tampoco tengan la capacidad de invertir en los componentes que se necesitan para evitar que sus hijos sufran esta enfermedad, como son los suplementos nutricionales, el acceso a los servicios de salud, agua potable y saneamiento, entre otros. De este modo, en el siguiente gráfico, se observa que si bien ha habido un descenso en el índice de pobreza en los últimos siete años, el índice de DCI también cayó con una correlación entre ambas igual a 0,97¹⁹.

Gráfico 2

Perú: relación entre la tasa de desnutrición crónica infantil y el nivel de pobreza en las áreas rurales, 2007-2014



ENDES 2007-2014; INEI 2007-2014. Elaboración Propia.

Las enfermedades diarreicas agudas, definidas como el aumento de las deposiciones y/o disminución de la consistencia de las mismas, continúan siendo

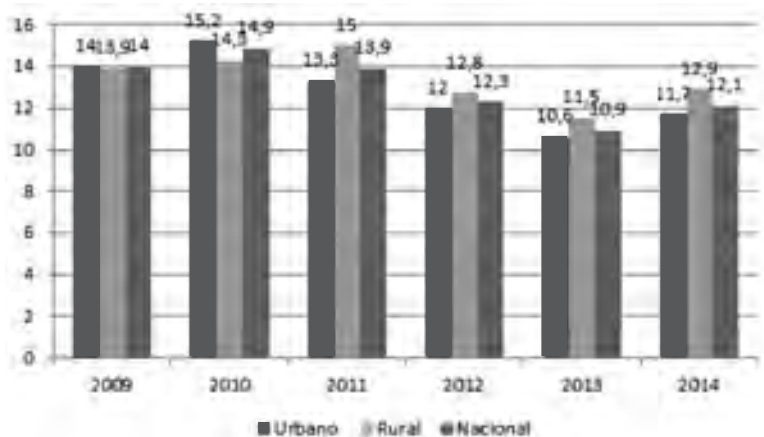
19 Sin embargo, una de las finalidades de este estudio es no limitarse solo a observar los indicadores finales como los ingresos, la pobreza, etc. Sino también a considerar y entender los medios que los conducen para poder proponer así políticas adecuadas.

una de las principales causas de muerte de los niños en el mundo. La literatura manifiesta que su ocurrencia está en gran medida determinada por los virus, las bacterias, los parásitos y hongos. Al respecto, existe un fuerte consenso sobre que los factores más importantes en su prevención son el consumo de agua potable, el almacenamiento apropiado del mismo, una disposición adecuada de basuras, así como el lavado de las manos. En este sentido, se infiere que aquellas familias que tienen acceso a los servicios de agua y saneamiento en sus viviendas tienen una menor probabilidad de que sus hijos menores de cinco años se enfermen de diarrea y, en consecuencia, sufran las deplorables secuelas que esta conlleva en los años posteriores.

En el gráfico que se muestra a continuación, se observa que si bien hace seis años atrás, en las áreas rurales, se tenía una tasa similar a la de las áreas urbanas, en los años posteriores, la rural la alcanzó y superó, teniendo en el año 2014 una tasa igual a 12,9%, con una reducción de solo 1 punto respecto de la registrada en 2009. De esta manera, se encuentra que si bien ha habido una disminución en este indicador a nivel nacional, esta ha sido muy pequeña en lo que refiere al ámbito rural.

Gráfico 3

Perú: evolución de la prevalencia de enfermedades diarreicas agudas durante las dos semanas anteriores a la encuesta en niños menores de cinco años, 2009-2014

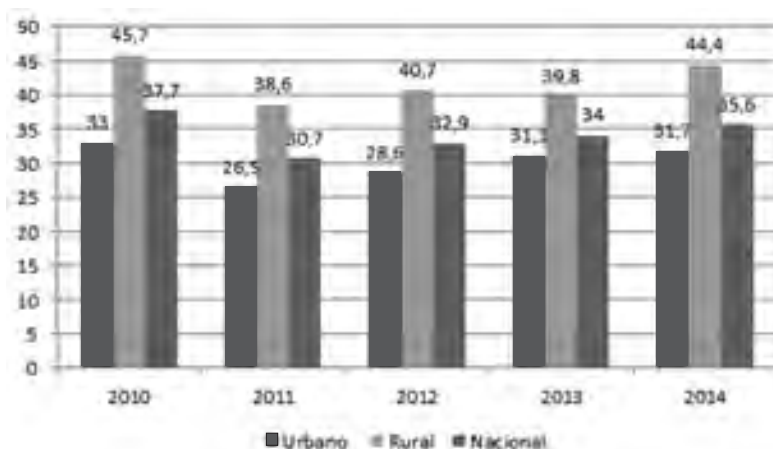


ENDES 2009-2014-INEI. Elaboración propia.

Preocupa la situación de la anemia durante los últimos años. Si bien esta cifra ha disminuido del 2010 al 2014, en los últimos tres años ha mantenido una tendencia ascendente tanto a nivel urbano como rural, pero sobre todo en esta última área geográfica, donde su cifra asciende a 44,4%, esta podría llegar a la mitad de su población si no se toman las medidas que permitan contrarrestarla. De este modo se observa, nuevamente, que la población más desfavorecida es aquella que se encuentra más alejada de los distintos servicios, ocasionando así una traba para la salud y el desarrollo del niño.

Gráfico 4

Perú: evolución de la anemia en niños menores de cinco años, 2010-2014



ENDES 2010-2014-INEI. Elaboración Propia.

IV. BRECHAS DE ACCESO A AGUA Y SANEAMIENTO EN EL PERÚ

En el Perú, los servicios básicos de agua y saneamiento tienen una cobertura segmentada entre el sector urbano y el rural a diferencia de lo que sucede con otros servicios públicos. En cada caso, existe un modelo de gestión diferente: en el sector urbano, los sistemas de agua y saneamiento se encuentran gestionados por empresas prestadoras de servicios (EPS), las cuales pueden tener participación municipal, privada, pública o mixta²⁰. En cambio, en el ámbito rural, los sistemas son gestionados por organizaciones comunales que, en su mayoría, no tienen capacidades técnicas para administrar, operar y mantenerlos, por lo menos de la forma en la que se da en el sector urbano. Los datos estadísticos demuestran que cada modelo de gestión mantiene estándares desiguales en la meta de ampliar la cobertura del servicio. Por un lado, en el sector urbano, el 93,6% de la población accede al servicio de agua potable y el 84% al servicio de saneamiento –en ambos casos son cifras cercanas a las coberturas de países como Chile y Colombia–, y en muy corto plazo se logrará la universalidad de los servicios. Por su parte, las coberturas en el sector rural son bastante distintas, especialmente en lo que se refiere a saneamiento: el 68,3% de la población accede al servicio de agua potable y solo el 18,5% al de saneamiento –una realidad que solo puede ser comparada con países como Haití, India, Pakistán y África Sub-Sahariana de acuerdo con los datos que reporta el Joint Monitoring Program (JMP) para el 2014–. Como se observa, esta situación revela grandes desigualdades. Por esta razón, el análisis que se presenta a continuación permite afirmar que, dadas las limitaciones que se han visto hasta el momento, el gobierno no tiene la capacidad de revertir esta situación al menos en el corto o el mediano plazo, incluso contando con apoyo del sector privado, que viene utilizando el mecanismo de obras por impuestos para intervenir en la construcción de los sistemas de agua y saneamiento, lo que ciertamente tiene una representatividad marginal en relación con la inversión de los tres niveles de gobierno²¹.

20 Como es el caso de ATUSA en Tumbes.

21 El mecanismo de obras por impuesto presenta aún una serie de limitaciones en el país: el monto de la inversiones, el tiempo que lleva el proceso en el sector público, por ejemplo con el SNIP, y la aprobación de los proyecto hace que las empresas grandes no encuentren incentivos para invertir en el sector.

De este modo, en este documento se desea evidenciar tres tipos de brechas en el acceso a los servicios de agua y saneamiento, las mismas que abordamos en nuestro análisis: i) la brecha entre las coberturas del ámbito urbano y del rural; ii) la brecha entre la cobertura de los servicios de agua y los de saneamiento en el ámbito rural, y iii) la brecha según quintiles de ingreso. El análisis pone énfasis en la población menor de cinco años, la que es considerada como vulnerable porque la falta de agua potable, de servicios de saneamiento adecuados y de higiene son algunas de las principales causas de mortalidad infantil y de enfermedades con alta incidencia en el medio rural, como son la desnutrición crónica infantil (DCI), las enfermedades diarreicas agudas (EDA) y la anemia.

TENDENCIA DECRECIENTE DE LA POBLACIÓN MENOR A CINCO AÑOS

Como se evidencia en el siguiente cuadro, en los últimos años, el porcentaje de la población menor a cinco años viene cayendo anualmente, marcando una tendencia decreciente. En el 2014, representaba el 7.8% de la población total del país, mientras que en el año 2012 era de 10,1%, cayendo 2,3 puntos porcentuales.

Cuadro 1
Perú: Porcentaje de la población menor de 5 años (%), 2012-2014

	2012	2013	2014
% de niños (>5 años)	10,1%	9,7%	7,8%
% resto de la población	89,9%	90,3%	92,2%

INEI. Elaboración propia.

4.1. BRECHAS EN EL ACCESO A SERVICIOS ENTRE LOS ÁMBITOS URBANO Y RURAL

En el país, existe una brecha significativa entre la población urbana y rural que accede a los servicios de agua y saneamiento. La evidencia estadística señala que, para el año 2014, el 93,6% de la población urbana accedía al servicio de agua potable, mientras que la población rural lo hacía en menor porcentaje –25 puntos menos–, con una cobertura igual al 68,3%. La serie de datos entre los años 2012 y 2014 muestra que si bien esta brecha se viene acortando, aún falta mucho por hacer.

En parte, esta brecha se debe a los modelos de gestión diferenciados. En el ámbito urbano, la gestión de los servicios se encuentra en manos de empresas prestadoras de servicios (EPS), las cuales pese a su variado nivel de gestión han conseguido formalizar las acciones sobre la base de determinados instrumentos de gestión, como los planes maestros optimizados y los estudios tarifarios, entre otros. Además, estas empresas son supervisadas por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS). En el sector rural, en cambio, el modelo de gestión tiene muchos más matices y un muy variado nivel de gestión: los sistemas de agua y saneamiento se encuentran bajo la responsabilidad de las juntas administradoras de agua y saneamiento de las organizaciones comunales (más conocidas como JASS) en las que, si bien los pobladores asumen el encargo, la mayoría de ellos no tiene el conocimiento técnico para operar la complejidad de la infraestructura y la forma de administración de los mismos. Esta situación genera graves deficiencias en la operación de los sistemas, como por ejemplo que se acorte el tiempo de funcionamiento de la infraestructura y se ponga en riesgo la provisión del servicio. El manejo de los instrumentos de gestión es escaso y por ende no se visibilizan de forma clara las distintas contribuciones que hacen los pobladores (monetarias y en especie) para saber si el balance es positivo²², lo que genera que la calidad del servicio en el medio rural aún deje mucho por desear.

22 En el medio rural viene trabajando desde hace tiempo el proyecto SABA en 14 regiones del país con buenos resultados; no obstante, si bien el trabajo que realiza es intenso, no es suficiente para cambiar la realidad del país.

La cobertura de saneamiento que exhibe el Perú en el medio rural es alarmante. La cobertura apenas llega al 18,5% de la población, cifra que no se ha elevado en más de un punto porcentual en los últimos tres años. La brecha con respecto a la cobertura en el sector urbano es de 65,5 puntos porcentuales, lo que debería llamar la atención de quienes dirigen ese sector en el país.

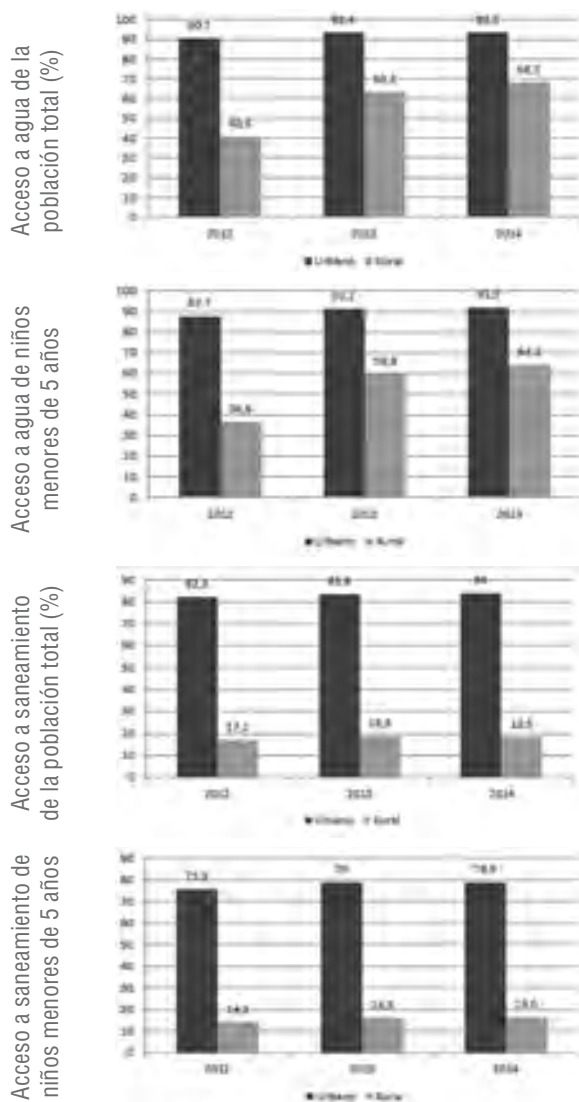
4.1.1. COBERTURAS EN LA POBLACIÓN MENOR DE CINCO AÑOS

Un aspecto relevante de este estudio es llamar la atención sobre el efecto que tiene la falta de acceso a los servicios de agua y saneamiento en la salud de los niños menores de cinco años. En este sentido, se puede ver que la realidad descrita previamente no es ajena a este segmento poblacional. El porcentaje de niños menores de cinco años que cuenta con servicio de agua en el medio rural es de 64,3%, de los registrados por la población rural en general, brecha que se ha mantenido en los últimos tres años, como se puede ver en el siguiente gráfico.

En cuanto a la cobertura de saneamiento que tienen los niños en el medio rural, esta es de 16,6%; es decir que solo uno de cada seis niños tiene acceso a un servicio higiénico de calidad. La falta de saneamiento tiene graves consecuencias en la salud de estos niños, porque está asociada a malas prácticas sanitarias y a la contaminación permanente. La falta de saneamiento es un determinante importante de la desnutrición crónica infantil y, pese a los avances logrados con las políticas sociales, la falta de saneamiento puede ser la principal limitante para que se logre disminuir las elevadas tasas de DCI en el medio rural.

Gráfico 5

Perú: brecha del acceso a los servicios entre los ámbitos urbano y rural, 2012-2014



ENAPRES 2012, 2013 y 2014-INEI. Elaboración propia

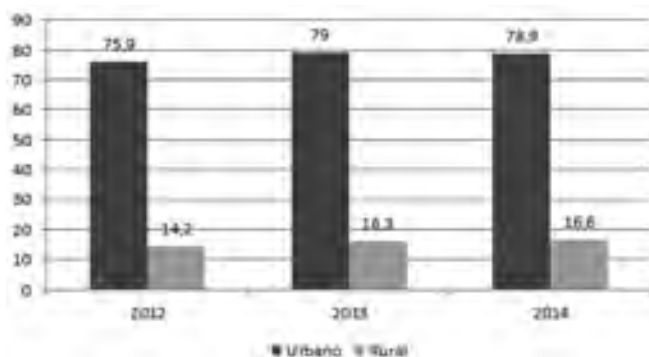
4.2. BRECHAS EN EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO EN EL ÁMBITO RURAL

Se observan brechas en el acceso de la población rural a los servicios de agua potable y de saneamiento. La importancia de analizar esta desigualdad radica en los riesgos de contaminación ambiental que supone; es decir, todos los hogares que cuentan con la provisión de agua potable necesitan un sistema de desfogue de las aguas utilizadas porque, de lo contrario, las aguas servidas contaminan el ambiente, poniendo en grave riesgo la salud de la población aledaña. Esta brecha se ha generado porque las políticas públicas hasta la década pasada priorizaron la dotación del servicio de agua potable y no la de saneamiento, dejando de lado el concepto de integralidad de los proyectos de agua y saneamiento: no se consideraba importante tener sistemas sanitarios de eliminación de las aguas servidas y excretas. Esta situación se debe también, en parte, a que en el medio rural peruano (costa, sierra y selva), con geografías y climas tan variados, las mismas soluciones tecnológicas no son aplicables a todas las regiones naturales y centros poblados dispersos. Mientras que en la costa los servicios de agua son en su mayoría por bombeo y los de saneamiento, de alcantarillado, la realidad de la sierra y la selva es muy distinta; allí es común encontrar sistemas de agua por gravedad y letrinas como solución al saneamiento.

La brecha entre la cobertura del servicio de agua potable y el servicio de saneamiento en el ámbito rural se ha ampliado. Como se ha podido ver, la cobertura del servicio de agua potable en el sector rural tuvo un fuerte incremento (de 27,7%) en los últimos tres años, mientras que la cobertura del servicio de saneamiento se mantuvo en 18%. Entonces, estas tendencias han generado que la diferencia se amplié a 49,8%; es decir, casi la mitad de la población rural tiene agua potable, pero no tiene un sistema adecuado para eliminar las aguas servidas.

Gráfico 6

Perú rural: cobertura de los servicios de agua y saneamiento, 2012-2014

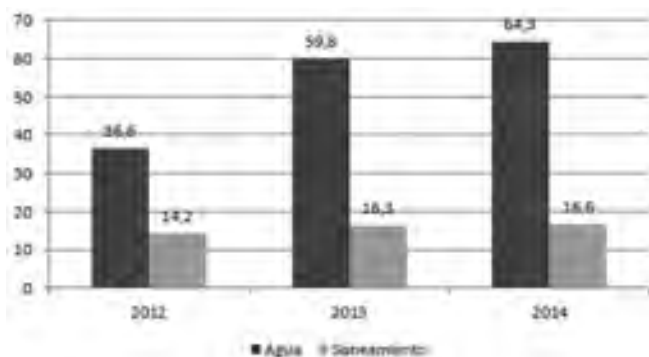


ENAPRES 2012, 2013 y 2014-INEI. Elaboración propia.

Asimismo, esta brecha y las tendencias diferenciadas entre las coberturas de los servicios de agua y saneamiento en el ámbito rural del país también se replican en el caso de la población infantil menor de cinco años. En el año 2014, la diferencia entre estos dos servicios ascendió a 47,7%.

Gráfico 7

Perú rural: cobertura de los servicios de agua y saneamiento en la población menor de cinco años de edad, 2012-2014

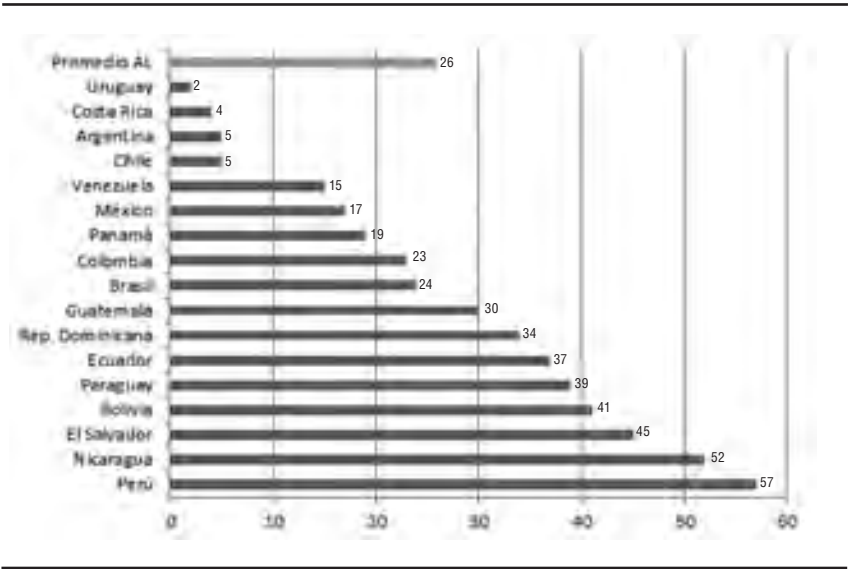


ENAPRES 2012, 2013 y 2014-INEI. Elaboración propia.

4.3. BRECHAS EN EL ACCESO A SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO POR QUINTIL DE INGRESO

Por otro lado, Perú presenta una brecha muy profunda entre el acceso a los servicios de agua y saneamiento de la población más pudiente y el de los sectores más pobres. Casi toda la población del quintil más rico del país tiene acceso a ambos servicios, mientras que solo el 40% de la población más pobre accede a ellos; por lo tanto, la brecha por quintiles de ingreso es de 57%, la más alta de América Latina. Países como Chile, Uruguay y Argentina tienen los PBI per cápita más altos de la región y son, también, aquellos en que las brechas de acceso a los servicios entre la población más rica y la más pobre son más cortas.

Gráfico 8
Brecha de acceso a los servicios de agua y saneamiento entre el quintil más rico de la población y el quintil más pobre en América Latina (%)



INEI. Elaboración propia.

En síntesis, los datos estadísticos de esta sección revelan que para el 2014 la brecha de la cobertura del servicio de agua potable entre el ámbito urbano y rural fue igual a 25,3%; y que, en el ámbito rural, la brecha entre los servicios de agua potable por un lado y los de saneamiento por el otro asciende a 49,8%. Al respecto, hay que recalcar que el acceso a estos servicios en Perú es muy diferente del de la región: mientras que en otros países ya se ha logrado la cobertura universal, y ahora solo se preocupan por mantenerla o mejorar su calidad, en nuestro país esta realidad es aún muy lejana. Por último, se ha encontrado que se prioriza la instalación del servicio de agua antes que la de saneamiento, pese a que muchos de los estudios empíricos realizados en otros países señalan que este último, más que el agua, es el determinante crucial para reducir la tasa de desnutrición crónica en los niños menores de cinco años.

V. EVIDENCIA EMPÍRICA

5.1. DATOS

Este estudio trabaja con los datos recogidos en la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2014, elaborada por el INEI, que presenta información relacionada a las características demográficas, además del estado de salud de las madres y niños menores de cinco años. El total de hogares incluidos en la muestra es de 29 941, lo que comprende a más de 24 800 mujeres en edad fértil, es decir aquellas cuya edad oscila entre los 15 y los 49 años, así como a 10 016 niños y niñas de 0 a 59 meses de edad (ENDES 2014).

5.2. LAS VARIABLES

Se consideran tres variables dependientes que representan el estado de salud de los niños menores de cinco años de nuestro país y que son afectadas por el nivel de acceso a los servicios de agua potable y saneamiento. Estas son los índices de desnutrición crónica infantil (DCI), la prevalencia de enfermedades diarreicas agudas durante las dos semanas anteriores a la encuesta (EDA), así como la tasa de anemia²³. Los servicios de agua potable y saneamiento son las variables explicativas con mayor relevancia en este estudio. Tal como se señaló, hay un gran número de investigaciones que manifiestan que la falta de acceso a dichos servicios es uno de los determinantes de que se incurra en un estado de salud infantil crítico. En otras palabras, en la medida en que hay un menor acceso a los servicios de agua y saneamiento en casa, la salud de los niños empeora, lo que se manifiesta, como se ve en este estudio, en un aumento en los índices de DCI, EDA y anemia.

23 Para estimar el índice de desnutrición crónica infantil, se utiliza la medición antropométrica que se determina al comparar la estatura del niño o la niña con la esperada para su edad; de este modo, se analiza el déficit de la talla para la edad con el nuevo patrón de referencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que comenzó a utilizarse a partir del 2006 (INEI 2009).

Por otra parte, en esta investigación se controla una lista de variables que, según la literatura, está asociada de manera significativa con el estado de salud de los niños menores de cinco años y que es expuesta de acuerdo con las características del niño, la madre, el hogar y la vivienda. Estas variables control tanto para las tasas de DCI, EDA y anemia son el sexo del niño, su edad, la educación de la madre, el índice de riqueza de la vivienda y la zona geográfica en la que se encuentra. A partir de esto último, es razonable esperar que las familias privadas del derecho de acceder a los distintos servicios básicos en sus viviendas, tales como agua, saneamiento, educación y alumbrado eléctrico, vean afectado también el estado de salud de sus hijos, además de que sus esperanzas de futuro y de vida resulten quebrantadas.

Bajo esta línea, se puede intuir que una proporción representativa de la población, en la que los padres y madres cuentan con pocos conocimientos sobre la prevención de su salud, sea también la que menos importancia le da a disponer de los servicios de agua y saneamiento en casa. Esta y las suposiciones que se mencionan a continuación son señaladas por distintos autores y simplificadas en muchos de los casos, pues toman como dado un conjunto de características. De esta manera, es importante señalar que en el cuadro que se muestra más abajo hay resultados que se esperan a partir de lo que se señala en la mayoría de estudios. No obstante, también se reconoce que podrían esperarse distintos efectos, pues a partir de la literatura surgen distintos enfoques. Así, para este caso particular, en el que se resalta el peso de la madre y las familias entre los determinantes que explican las enfermedades que se abordan en el estudio, es sustancial indicar que las causalidades no son únicas, y que se está sujeto no solo a dinámicas familiares, sino también a los procesos de cambios socioambientales que se viven y afectan a estas últimas a nivel de hogar y comunidad (Del Pino *et al.* 2012).

Cuadro 2
Efectos teóricos esperados

	DCI	EDA	Anemia
Características del Niño			
1. Sexo (1= niña y 0=niño)	(-)	(-)	(-)
2. Edad en meses	(+)	(+)	(+)
3. Etnicidad	(+)		(+)
4. Orden de nacimiento	(+)		(+)
Características de los padres			
5. Educación de la madre	(-)	(-)	(-)
6. Educación de la pareja	(-)		
7. Estado laboral de la madre (1= trabaja y 0= no trabaja)	(-)	(-)	(-)
Características de la vivienda y el hogar			
8. Acceso a agua potable	(-)	(-)	(-)
9. Acceso a saneamiento	(-)	(-)	(-)
10. Número de miembros del hogar	(+)		
11. Índice de riqueza	(-)	(-)	(-)
12. Área (1: rural y 0: urbano)	(+)	(+)	(+)
13. Edad de la madre			(-)
14. Piso en buen estado			(-)

Elaboración propia.

En el caso de los niños y niñas que sufren estas enfermedades, se predice que la mayor proporción de afectados son los niños que tienen los mayores meses de edad; es decir, los que se encuentran en el rango de 48 a 60 meses, en comparación a los recién nacidos (de 0 a 12 meses), pues la literatura empírica señala que este último grupo se alimenta directamente de la leche materna, evitando de ese modo el contacto con los gérmenes. Sin embargo, después de esta primera etapa, la falta de diversidad en la dieta, así como la insuficiente cantidad de alimentos serán las causas más destacadas del deterioro de la salud de los niños menores de cinco años (Kumar *et al.* 2014, Hong *et al.* 2006, Fink *et al.* 2011). Esta relación directamente proporcional se demuestra en mayor medida para el caso de las DCI; sin embargo, para las EDA y anemia, se han encontrado diferentes resultados dependiendo del ámbito geográfico de estudio.

Numerosos estudios han concluido que la educación materna es un elemento fundamental para la salud y la supervivencia del niño, dado que las mujeres mejor educadas cuentan con mayor capacidad para procesar información, adquirir habilidades y tener un mejor cuidado en su comportamiento, los que en conjunto da lugar a que puedan realizar un mejor uso de los centros de salud para cumplir con las recomendaciones de los tratamientos y, además, mantener un entorno limpio y saludable en sus viviendas (Abuya *et al.* 2011, Frost *et al.* 2005 Lalou *et al.* 1997, Defo 1996).

Como se señaló con antelación, hay suficientes pruebas de que los niños urbanos, en su mayoría, tienen un mejor estado de salud que sus contrapartes rurales. Sobre el caso peruano, la ENDES ratifica este indicio para el año 2014, pues se manifiesta una mayor prevalencia en los índices de DCI, EDA y anemia en las zonas rurales de nuestro país con niveles iguales a 28,8%, 12,9% y 44,4% respectivamente²⁴ (Fotso 2006, Smith *et al.* 2005, Sahn *et al.* 2003, Menon *et al.* 2000, Ruel 2000, Ruel *et al.* 1998, Von Braun *et al.* 1993).

Los ingresos de las familias son un factor sustancial en la repercusión de la salud de los niños, debido a que una mayor cantidad de recursos disponibles en el hogar se traduce en una mayor capacidad de gasto en la comida,

24 Con una tasa tres veces mayor que la urbana para el caso de la DCI y superando en más de diez puntos en el índice de anemia.

en servicios de salud y en otros bienes y servicios, con lo que se obtiene una relación inversamente proporcional con las variables resultado de esta investigación (Charmarbagwala *et al.* 2004, Alderman *et al.* 2003, Cigno *et al.* 2001)²⁵. No obstante, debido a la ausencia de información de los ingresos y gastos en la ENDES, este estudio utiliza como variable proxy el indicador de riqueza, el cual está dividido en cinco grupos o quintiles: muy pobre, pobre, medio, rico y muy rico.

Al resaltar los mayores sacrificios que suelen hacer las madres por sus hijos, en comparación con los padres, se intuye que en el caso de que estas trabajasen, destinarían una mayor proporción de sus ingresos a los niños, en comparación con lo que ocurre cuando solo trabaja el padre. En este sentido, se manifiesta que cuando las madres laboran y reciben una remuneración por ello, los niños tienen una mayor posibilidad de recibir una mejor atención de salud y, por ende, una menor probabilidad de sufrir estas enfermedades (Chawla 2001, Gage 1997, Girma 2002).

Habiendo mencionado los principales determinantes que causan nuestras tres variables de interés (DCI, EDA y anemia), añadimos a la serie las que explican una o dos de ellas. Entre estas, se encuentra el número de personas que habita la vivienda: los hogares que cuentan con un mayor número de miembros presentan una mayor probabilidad de tener niños no saludables en casa debido a que la cantidad de ingresos y el cuidado que se brinda a cada uno de los hijos es menor en comparación con el que podrían tener si es que fuesen menos en el hogar (Fink *et al.* 2011, Filmer *et al.* 2001).

En cuanto a la etnicidad, Bello (2004) entiende este concepto como un proceso social en cuyo interior se edifica la condición étnica de los indígenas. En general, hay discrepancias respecto de cómo enfocar esta definición. “Es una suerte de subjetividad colectiva que todos damos por sentada: una y varias cosas al mismo tiempo” (Comaroff 2009). De la misma manera, el origen étnico hace referencia a la procedencia de una persona de los pueblos originarios, lo que suele coincidir con la lengua materna más hablada en el hogar. En esta investigación, se está utilizando la lengua materna como una variable instrumental de la etnicidad, pues esta última no es caracterizada

directamente por la complejidad de su interpretación. Esta sustitución ha sido sugerida en otros estudios empíricos del extranjero, así como en documentos de trabajo del INEI para el caso peruano (INEI 2007). En este sentido, etnicidad y origen étnico son reemplazados por la lengua indígena, que a su vez es considerada como el conjunto de lenguas distintas al español habladas por la persona: quechua, el aimara, lenguas amazónicas, etc. Cabe resaltar que este último es el grupo en donde se han encontrado los mayores índices de DCI y anemia, lo que se debe en parte a la calidad del servicio que se recibe, así como a las barreras culturales existentes (Larrea *et al.* 2004, Janevic *et al.* 2010).

Asimismo, para el caso del orden del nacimiento, se infiere que los niños no primogénitos, sobre todo a partir del cuarto hijo, tienen una mayor probabilidad de caer en DCI y anemia, pues la literatura señala que es probable que las madres no les dediquen el mismo tiempo y los mismos cuidados que los que se les brindan al primogénito y a los dos siguientes hijos (Hien *et al.* 2008, Kamal 2011)²⁶.

Habiendo señalado previamente que la educación de la madre es una variable significativa en el estado de salud de los niños, hay que añadir también el nivel de educación de su pareja. Es probable que sea igualmente significativo; sin embargo, es de todos modos un aspecto determinante para el contexto al que está sujeto el niño y, por lo tanto, para su estado de salud, que es mejor y tiene un menor índice de DCI en la medida en que el nivel de educación del padre es mayor (Alderman *et al.* 2003, Fedorov *et al.* 2003, Garret *et al.* 1999, Haddad *et al.* 1994, Strauss 1990, Wagstaff *et al.* 2003).

26 Es importante señalar una variable que no se está incluyendo, pero que en cierta medida resulta importante: los controles prenatales. El hecho de que las madres asistan a sus visitas prenatales tiene gran repercusión en que sus hijos nazcan saludables, pues se les hace conocer del riesgo en el que se encuentran durante su embarazo y las medidas que deben considerar en caso de que el diagnóstico de su situación no esté yendo por el camino correcto. De este modo, se especula que las madres que no le brindan a sus hijos la importancia correspondiente antes de que nazcan, tampoco se la darán en sus primeros años de vida. De esta manera, el infante tendrá una alta probabilidad de caer en DCI; todo lo contrario ocurriría si es que la madre le dio la importancia debida desde antes de su nacimiento (Madise *et al.* 1999, Ricci *et al.* 1996, Stifel *et al.* 1999).

Por último, para el caso del índice de anemia, se han encontrado dos determinantes que resultan importantes para su explicación. Por un lado, la edad de la madre del niño y, por el otro, el estado en el que se encuentra el piso de su vivienda. De estos, lo que se intuye es que los niños cuyas madres son más jóvenes tienen una mayor probabilidad de sufrir de esta enfermedad o, a la inversa, las mujeres de mayor edad son menos propensas a tener hijos en estado de salud deplorable. Esto guarda relación con el hecho de que estas cuentan con un mayor conocimiento y experiencia respecto de los cuidados que se les debe de brindar a los niños. En cuanto al estado del piso en el que viven las familias, se asume que los niños en cuyas casas el piso está en buenas condiciones tienen mejor calidad de vida y, por lo tanto, menores posibilidades de enfermarse.

5.3. LA METODOLOGÍA

Para conocer el efecto del acceso a los servicios de agua y saneamiento sobre la salud de los niños menores de cinco años, se procede a hacer uso de una regresión logística, que considera como variables dependientes la probabilidad de tener diarrea durante las dos semanas anteriores a la encuesta, así como la de sufrir de desnutrición crónica y también de anemia. Estas se presentan en términos de probabilidades para evitar la complejidad en la interpretación de los modelos de respuesta dicotómica. De este modo, el modelo de regresión logística que se estima se describe como se muestra a continuación:

$$\ln\left(\frac{s_{ij}}{1 - s_{ij}}\right) = \beta_0 + \beta_1 Agua_j + \beta_2 San_j + \delta N_j + \varphi_j H_j + \varepsilon_{ij}$$

donde s_{ij} es la variable de salud y dicotómica para el niño i en el hogar j , $Agua_j$ indica el tipo de acceso de agua en el hogar j , San_j es el tipo de cobertura del servicio de saneamiento del hogar j , N_j es un vector de las características del niño y H_j es un vector de las características de la vivienda, así como de los otros individuos que la conforman (Fink *et al.* 2011).

VI. RESULTADOS

Para saber cuáles son las causas más comunes de las enfermedades que afectan a los niños menores de cinco años, como la desnutrición crónica infantil (DCI), las enfermedades diarreicas agudas (EDA) y la anemia, se han realizado estimaciones logit que nos permiten determinar cuál es la probabilidad de que un niño sea afectado por una de estas enfermedades. Esto se ha llevado a cabo en función de características seleccionadas a partir de una cuidadosa revisión de la literatura sobre el tema.

6.1. DETERMINANTES DE LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA INFANTIL

Los resultados de las estimaciones dan cuenta de que uno de los factores que determinan que un niño tenga DCI está relacionados con el sexo del niño: los niños varones tienen mayor probabilidad de padecerla. También los niños que tienen más de 36 meses también tienen mayores probabilidades de adquirir la enfermedad. Otra variable relevante es etnicidad; es decir que los niños cuya lengua materna es de origen indígena tienen mayores probabilidades de sufrir DCI. El orden de nacimiento es otra variable significativa: los últimos hijos en la familia son más propensos a tener DCI. El nivel de educación de la madre es, sin duda, otro determinante importante: se puede ver que la madre con menor nivel de educación tiene mayor probabilidad de que su niño presente DCI. Un gran número de personas en el hogar también determina que en las familias haya más probabilidad de que los niños adquieran la enfermedad. El acceso al servicio público de saneamiento es otro determinante muy significativo de la DCI, a diferencia del agua potable, lo que corrobora la literatura sobre el tema, que advierte sobre una correlación entre la DCI y la falta de acceso a este tipo de servicio. Finalmente, como es esperable, el nivel de riqueza del hogar también es un determinante importante de la enfermedad.

6.1.1. PERFIL DE UN NIÑO CON DCI EN EL ÁMBITO URBANO

En cuanto al sector urbano, los niños más propensos a sufrir DCI son los varones, los que proceden de pueblos originarios, los hijos de madres con bajo nivel educativo, los que pertenecen a familias pobres y, sobre todo, los que tienen carencias en cuanto a los servicios de saneamiento.

6.1.2. PERFIL DE UN NIÑO CON DCI EN EL ÁMBITO RURAL

En el sector rural, en cambio, los niños con mayor probabilidad de tener DCI son los que provienen de pueblos originarios y los mayores de 36 meses de edad, porque a los menores de 6 meses los protege el periodo de lactancia. También corren riesgo de contraer DCI los niños cuyas madres tienen menos años de educación, los que provienen de hogares pobres, es decir que tienen un bajo nivel de riqueza, los que provienen de familias de gran tamaño, así como los que carecen de servicios de saneamiento²⁷, cuya falta está vinculada con deficientes prácticas de higiene y exposición a contaminación en el hogar. Los resultados de las estimaciones logit, el nivel de significancia y los efectos marginales de cada una de las variables se presentan en el cuadro siguiente:

²⁷ Lo cual concuerda con el bajo nivel de acceso a este tipo de servicios en el sector rural, en que no se ha avanzado nada en los últimos tres años y cuyo indicador bordea el 18,5% en el medio rural, según los resultados de ENAPRES 2014.

Cuadro 3

Determinantes de la desnutrición crónica infantil (DCI), en niños menores de cinco año, 2014

Coef.		Urbano		Rural		Nacional	
		Efecto marginal	Coef.	Efecto marginal	Coef.	Efecto marginal	
Características del niño(a)	Sexo (niña=1)	-,307***	-,019	-,166*	-,031	-,227***	-,021
	Edad (meses)	,026**	,001	,068***	,013	,047***	,004
	Edad al cuadrado	-,000**	-,000	-,000***	-,000	-,000***	-,000
	Orden de nacimiento	,036**	,002	,034	,006	,038***	,003
Características de los padres	Educación de la madre	-,050***	-,003	-,069***	-,013	-,064***	-,006
	Educación de la pareja	-,068***	-,004	-,002	-,000	-,028**	-,002
Características de la vivienda y el hogar	Etnicidad	1,080***	,067	,457***	,087	,609***	,057
	Tamaño del hogar	,038*	,002	,081***	,015	,056***	,005
	Riqueza	-,341***	-,021	-,512***	-,097	-,448***	-,041
	Agua	,105	,006	-,065	-,012	,007	,000
	Saneamiento	-,427***	-,026	-,263**	-,050	-,373***	-,034
	Constante	-0,411		-1,254***		-,784***	
Número de observaciones		5127		3500		8627	
LR chi2 (11)		292,8		252,3		1029,77	
Prob> chi2		0,000		0,000		0,000	

Nota: Los asteriscos denotan niveles de significancia (* para 0,10; ** para 0,05 y *** para 0,01)

ENDES 2014. Elaboración propia.

6.2. DETERMINANTES DE LAS ENFERMEDADES DIARREICAS AGUDAS (EDA)

Otro mal que afecta con frecuencia a los niños menores de cinco años en el Perú y que está asociado a la falta de servicios de agua y saneamiento es el que corresponde a las enfermedades diarreicas agudas (EDA); sin embargo, a diferencia de la DCI, los resultados no varían considerablemente con relación al ámbito donde habita el niño. Los resultados a nivel nacional explican en gran medida lo que sucede en ambos sectores. A nivel nacional, se puede ver que los niños que experimentan episodios de EDA son menores de 36 meses, lo que implica que, mientras más pequeño sea el niño, mayores probabilidades existe de que se vean afectados por EDA; también tienen grandes probabilidades los niños que proceden de pueblos originarios. Por otro lado, a diferencia de lo que ocurre con la DCI, en el caso de las EDA es muy importante el servicio de agua potable; si los niños carecen de este servicio, es mucho más probable que experimenten este tipo de enfermedad. Finalmente, el nivel de riqueza es un determinante importante, lo que parece indicar que los niños que provienen de hogares pobres tienen mayor probabilidad de tener EDA.

6.2.1. PERFIL DE UN NIÑO CON EDA EN EL ÁMBITO URBANO

Los niños menores de cinco años en el sector urbano tienen mayor probabilidad de sufrir EDA si son de origen indígena y si es que viven en hogares pobres o con bajo nivel de riqueza.

6.2.2. PERFIL DE UN NIÑO CON EDA EN EL ÁMBITO RURAL

En el sector rural, el perfil de los niños con alta probabilidad de experimentar EDA son principalmente los niños que carecen del servicio de agua potable. El cuadro con los resultados de las estimaciones se presenta a continuación:

Cuadro 4

Determinantes de las Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA) en niños menores de cinco años, 2014

Coef.		Urbano		Rural		Nacional	
		Efecto marginal	Coef.	Efecto marginal	Coef.	Efecto marginal	
Características del niño(a)	Sexo (niña=1)	-0,119	-0,011	-0,133	-0,013	-,125*	-0,012
	Edad (meses)	0,014	0,001	0,053***	0,005	,025***	,002
	Edad al cuadrado	-0,000***	0,000	-0,001***	0,000	-,000***	-,000
	Orden de nacimiento	-0,010	-0,001	0,017	0,002	-,004	-,000
Características de los padres	Educación de la madre	0,018	0,002	0,032	0,003	,022*	,002
	Educación de la pareja	0,010	0,001	-0,004	0,000	,005	,000
	La madre trabaja	-0,007	-0,001	0,257*	0,025	,082	,007
Características de la vivienda y el hogar	Etnicidad	-1,250**	-0,117	-0,131	-0,013	-,299**	-,028
	Tamaño del hogar	0,043**	0,004	-0,013	-0,001	,026	,002
	Riqueza	-0,229***	-0,021	-0,009	-0,001	-0,186***	-,017
	Agua	-0,248**	-0,023	-0,312**	-0,031	-,270***	-,025
	Saneamiento	0,254**	0,024	-0,139	-0,014	,122	,011
	Constante	-1,439673***		-1,889***		-1,533***	
Número de observaciones		5297		3561		8858	
LR chi2 (11)		144,000		101,480		224,24	
Prob> chi2		0,000		0,000		0,000	

Nota: Los asteriscos denotan niveles de significancia (* para 0,10; ** para 0,05 y *** para 0,01).

ENDES 2014. Elaboración propia.

6.3. DETERMINANTES DE LA ANEMIA

La anemia es otra enfermedad con un alto nivel de incidencia; a nivel nacional, en el 2014, más del 35% de los niños menores de cinco años presentó un cuadro de anemia. Los principales determinantes a nivel nacional son el sexo de los niños, el nivel de riqueza, la etnicidad, el orden de nacimiento y la edad del menor.

6.3.1. PERFIL DE UN NIÑO CON ANEMIA EN EL ÁMBITO URBANO

Un niño con alta probabilidad de tener anemia en el sector urbano es aquel que es varón, pobre o que tiene un bajo nivel de riqueza y con una madre joven, lo que podría suponer el bajo grado de experiencia en el cuidado del niño. También el hecho de que el niño tenga menos de 36 meses de edad y que sea uno de los últimos hijos de la familia determinan una mayor posibilidad de experimentar esta enfermedad.

6.3.2. PERFIL DE UN NIÑO CON ANEMIA EN EL ÁMBITO RURAL

En el caso del sector rural, un niño con alta probabilidad de tener anemia es el que carece del servicio de agua potable, lo que es coherente con los menores niveles de cobertura que hay de este servicio en el sector rural. Asimismo, los niños que proceden de pueblos originarios los menores de 36 meses tienen mayores probabilidades de padecer la enfermedad.

Cuadro 5
Determinantes de la anemia en niños menores de cinco años, 2014

Coef.		Urbano		Rural		Nacional	
		Efecto marginal	Coef.	Efecto marginal	Coef.	Efecto marginal	
Características del niño(a)	Sexo (niña=1)	-0,212***	-0,044	-0,069	-0,017	-0,162***	-0,036
	Edad (meses)	-0,111***	-0,023	-0,087***	-0,021	-0,102***	-0,023
	Edad al cuadrado	0,001***	0,000	0,0001***	0,000	0,000***	0,000
	Orden de nacimiento	0,230***	0,048	0,062*	0,015	0,132***	0,030
Características de los padres	Edad de la madre	-0,067*	-0,014	0,005	0,001	-0,034	-0,008
	Edad de la madre al cuadrado	0,000	0,000	-0,001	0,000	0,000	0,000
	Educación de la madre	-0,006	-0,001	-0,008	-0,002	-0,006	-0,001
	La madre trabaja	-0,139**	-0,029	0,166*	0,041	-0,035	-0,008
Características de la vivienda y el hogar	Etnicidad	0,202	0,042	0,295***	0,073	0,274***	0,061
	Riqueza	-0,200***	-0,042	0,039	0,010	-0,200***	-0,045
	Piso	-0,053	-0,011	-0,162	-0,040	-0,034	-0,008
	Agua	0,035	0,007	-0,249**	-0,061	-0,082	-0,018
	Saneamiento	-0,048	-0,010	0,066	0,016	-0,005	-0,001
	Constante	3,376***		1,963***		2,912***	
Número de observaciones		4843,000		3335,000		8178,000	
LR chi2 (11)		829,210		314,490		1199,580	
Prob> chi2		0,000		0,000		0,000	

Nota: Los asteriscos denotan niveles de significancia (* para 0,10; ** para 0,05 y *** para 0,01)
ENDES 2014. Elaboración propia.

VII. CONCLUSIONES

Los niños menores de cinco años constituyen un segmento considerado como vulnerable, porque experimentan con mayor frecuencia enfermedades a diferencia de los otros segmentos poblacionales. En el caso del Perú, las enfermedades que registran los niños, con mayor frecuencia, son la desnutrición crónica infantil (DCI), las enfermedades diarreicas agudas (EDAS) y la anemia. Como consecuencia de estas enfermedades, los niños con seguridad verán afectado su desarrollo físico e intelectual en el corto, mediano y largo plazo, lo que determina que en el futuro puedan experimentar menores niveles de bienestar por su baja productividad y escasa capacidad para salir de la pobreza.

La literatura sobre el tema da cuenta de que uno de los factores determinantes de estas enfermedades en niños menores de cinco años es el acceso al agua y saneamiento. La importancia de estos servicios para la salud de estos niños está documentada e incluida en la política de gobierno²⁸; sin embargo, es muy poco lo que se ha podido avanzar hasta el momento, sobre todo, en el medio rural. El análisis de las cifras de estos servicios por ámbito geográfico nos permite señalar qué responder a realidades tan diversas que parecen países distintos: en el caso del sector urbano, la cobertura de estos servicios es similar a la de países como Chile, Colombia y otros más avanzados. En el caso del sector rural, por su parte, se registran indicadores bastante rezagados con respecto al sector urbano, lo que muestra niveles de desigualdad importantes, con niveles de cobertura que se comparan a países como Haití, Pakistán y África subsahariana. Entonces, nos preguntamos ¿qué ha sucedido en el sector para que millones de peruanos y, sobre todo, de niños sigan careciendo de estos servicios? Sin duda hay una serie de factores que determinaron este resultado, como por ejemplo un diferente nivel de gestión de los sistemas de agua y saneamiento en cada ámbito, la aplicación de políticas en las que se prioriza el sector urbano por concentrar el mismo un mayor porcentaje de la población, y la falta de tecnologías adecuadas en zonas como

28 A través de los programas del FED y FONIE del MIDIS, y el Programa Nacional de Saneamiento Rural y el Programa de Saneamiento Urbanos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

comunidades dispersas²⁹ y la región selva³⁰. Por otro lado, el diseño de políticas en las que se prioriza el acceso al agua y se deja de lado el que corresponde al saneamiento también ha influenciado, así como el hecho de que el sector saneamiento haya pasado de un ministerio a otro por varios años; es decir, la poca institucionalización del sector también se manifiesta en la debilidad de las direcciones regionales de Vivienda Construcción y Saneamiento y la áreas técnicas municipales de los gobiernos locales. La problemática es diversa. Si bien muchos países como el nuestro encontraron soluciones para avanzar en este sentido, la mayoría de los países de la región exhiben resultados importantes, pues cada vez que se evalúan los avances para conseguir los objetivos de desarrollo al milenio (ODM), se muestran cifras cercanas al saneamiento universal (100% de cobertura), mientras que el Perú aún no puede superar el 18,5% de cobertura de saneamiento en el medio rural desde hace varios años. Tal como se menciona en los Lineamientos para la Gestión Articulada Intersectorial e Intergubernamental Orientada a Reducir la Desnutrición Crónica Infantil y en el Marco de las Políticas de Desarrollo de Inclusión Social, el acceso al agua y al saneamiento es determinante en la salud de los niños, y si bien la política social puede ser muy eficaz en dotar a este grupo poblacional de alimentos y de otros servicios a través de los programas sociales, todo ese trabajo tiene como límite el bajo acceso a los servicios de agua y saneamiento, que exponen al niño y a su familia a consumir agua no apta para consumo humano, a malas prácticas de higiene y a la permanente contaminación, que determina que los niños sigan teniendo problemas críticos en su salud.

De este modo, los resultados de esta investigación dan cuenta de que la falta de acceso a agua y saneamiento es determinante en la salud de los niños y, específicamente, en la desnutrición crónica infantil, en las enfermedades diarreicas agudas y en la anemia. Sin embargo, también se debe tener en cuenta que los niños con mayor probabilidad de tener DCI tienen como determinante principal la falta de saneamiento, más que el acceso al agua potable. Como caso puntual, no se puede esperar que un niño que dispone de agua en casa, pero que tiene un contacto muy cercano con las heces humanas, se encuentre bien de salud. Las heces son causantes de diversos patógenos, no solo

29 Cuya dificultad radica en que hay miles de centros poblados con menos de 10 familias, lo cual eleva los costos de instalar servicios de agua y saneamiento.

30 Tecnologías adecuadas a zonas que se inundan con facilidad.

por su mediación con las personas a través el agua, sino también por la falta de higiene y los alimentos (UNICEF 2008). Este es uno de los puntos más importantes que los decisores de política deben valorar y tomar en cuenta, pues la política del gobierno en este momento viene trabajando en abastecer de agua a la población, sin considerar que el factor más importante es ampliar la cobertura de saneamiento en lo que refiere a las principales causantes de la DCI. Para ello, es necesario recalcar que el trabajo respecto del agua se ha enfocado principalmente en su acceso y no a su calidad, pues con relación a esta última hasta el día de hoy mantiene una situación deplorable, sobre todo en el ámbito rural de nuestro país.

Sin duda, la presente investigación manifiesta que esta realidad no cambiará si no hay una apuesta de parte de los actores públicos y privados que tienen que ver con esta problemática, y si no se apuesta, tanto en recursos (inversiones) como en decisión política, por que el sector rural avance en este sentido. De no hacerse, seguiremos exhibiendo el vergonzoso 18,5% de acceso a saneamiento en el sector rural frente a un 63% que corresponde al sector rural de la región de América Latina y el Caribe, así como cifras altas en desnutrición crónica infantil, en enfermedades diarreicas agudas y en la anemia que padecen los niños menores de cinco años de nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

- ABUYA, Benta, Elijah ONSOMU, James KIMANI y Dakysa MOORE
2011 "Influence of Maternal Education on Child Immunization and Stunting in Kenya". *Matern Child Health Journal* Vol. 15. 1389-1399.
- ALBA, A.
2004 *Instituciones, igualdad de oportunidades y bienestar económico en España*. Madrid: Fundación BBVA.
- ALDERMAN, H., J. HENTSCHEL y R. SABATES
2003 *With the Help of One's Neighbors: Externalities in the Production of Nutrition in Peru*. Washington, DC: Banco Mundial.
- BELLO, Álvaro
2004 *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEJUDO, R.
2007 "Capacidad y libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen". *Revista Internacional de Sociología* Vol. LXV, N° 47.
- CHAWLA, M.
2001 *Malnutrition among Preschool Children, in Nicaragua Poverty Assessment: Challenges and Opportunities for Poverty Reduction*. Washington, DC: Banco Mundial.
- CIGNO, A., F. ROSATI y Z. TZANNATOS
2001 *Child Labor, Nutrition and Education in Rural India: an Economic Analysis of Parental Choice and Policy Options*. Washington, DC: Banco Mundial.
- COFFEY, D.
2014 *Sanitation Externalities, Disease and Children's Anemia*. Princeton: Rice Institute of Princeton University.
- COHEN, G.
1989 "On the Currency of Egalitarian Justice." *Ethics* No. 99. 906-44.
- COMAROFF, John
2011 *Etnicidad S.A.* Chicago: The University of Chicago.

CUESTA, José

2007 “Child Malnutrition and the Provision of Water and Sanitation in the Philippines”. *Journal of the Asia Pacific Economy*.

DABALEN, A., A. NARAYAN, J. SAAVEDRA y A. HOYOS

2015 *Do African Children have an equal chance? A human opportunity report for Sub-Saharan Africa*. Washington DC: Banco Mundial.

DE ALBUQUERQUE, Catarina

2012 *The Future is Now. Estimating Inequalities in Sanitation, Water and Hygiene*. Ginebra: SCG.

DEFO, Barthélémy

1996 “Areal and Socioeconomic Differentials in Infant and Child Mortality in Cameroon”. *Social Science and Medicine* Vol. 42. 399- 420.

DEL PINO, P., M. MENA, S. TORREJÓN, E. DEL PINO, M. ARONÉS y T. PORTUGAL

2012 *Repensar la desnutrición. Infancia, alimentación y cultura en Ayacucho, Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ENAPRES

2013 “Base de Datos”. Disponible en: <http://iinei.inei.gob.pe/microdatos>.

ENDES

2014 *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar*. Lima: INEI.

2013 “Base de Datos”. Disponible en: <http://iinei.inei.gob.pe/microdatos>.

ESREY, Steven

1996 “Water, Waste, and Well-Being: A Multicountry Study”. *American Journal of Epidemiology*.

FEDOROV, L. y D. SAHN

2003 *Socio-Economic Determinants of Children's Health in Russia: Estimating a Dynamic Health Production Function*. Ithaca: Cornell University.

FEWTRELL, Lorna, Annette PRUSS-USTUN, Robert BOS, Fiona GORE y Jamie BARTRAM

2007 “Water, Sanitation and Hygiene. Quantifying the Health Impact at National and Local Levels in Countries with Incomplete Water Supply and Sanitation Coverage”. Ginebra: Public Health and the Environment.

FILMER, D. y L. PRITCHETT

- 2001 "Estimating Wealth Effects without Expenditure Data –or Tears: An application to Educational Enrollments in States of India". *Demography*.

FINK, Gunther, Isabel GUNTHER y Kennerth HILL

- 2011 "The Effect of Water and Sanitation on Child Health: Evidence from the Demographic and Health Surveys 1986–2007". Cambridge: Center for Population and Development Studies.

FOTSO, Jean- Christophe

- 2006 "Child Health Inequities in Developing Countries: Differences across Urban and Rural Areas". *International Journal for Equity in Health*.

FROST, Michelle, Renata FORSTE y David HASS

- 2005 "Maternal Education and Child Nutritional Status in Bolivia: Finding the Links". *Social Science & Medicine* Vol. 60. 395-407.

GAGE, A.

- 1997 Familial and Socioeconomic Influences on Children's Well-being: an Examination of Preschool Children in Kenya. University Park: Population Research Institute.

GARRETT, J. y M. RUEL

- 1999 *Are Determinants of Rural and Urban Food Security and Nutritional Status Different? Some Insights from Mozambique*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

GIRMA, W. y T. GENEBO

- 2002 *Determinants of the Nutritional Status of Mothers and Children in Ethiopia*. Calverton: ORC Macro.

HADDAD, L. y E. KENNEDY

- 1994 "Are Pre-schoolers from Female-Headed Households less Malnourished? A Comparative Analysis from Ghana and Kenya". *Journal of Development Studies* Vol. 30. 680-695.

HIEN, N. y S. KAM

- 2008 "Nutritional Status and the Characteristics Related to Malnutrition in Children under Five Years of Age in Nghean". *Journal of Preventive Medicine and Public Health*.

HODDINOTT, J., J. MALICCO, J. BEHRMAN, R. FLORES, y R. MARTORELL
2008 “The Impact of Nutrition during Early Childhood on Income, Hours Worked, and Wages of Guatemalan Adults”. *The Lancet* No. 371. 411–416.

HONG, Rathavuth y Vinod MISHRA
2006 *Effect of Wealth Inequality on Chronic Under-nutrition in Cambodian Children*. Calverton: Centre for Health and Population Research.

INEI
2009 “*Mapa de desnutrición crónica en niños menores de cinco años a nivel provincial y distrital 2007*”. Lima: INEI.
2007 *Etnicidad, antecedentes lingüísticos y la salud materno infantil en el Perú*. Lima: INEI.

JABEEN, Sadia, Qaisar MAHMOOD, Sumbal TARIQ, Bahadar NAWAB y Noor ELAHI
2011 Health Impact Caused by Por Water and Sanitation in District Abbotabad. Abbottabad: J Ayud Med.

JANEVIC, T. O. PETROVIC, I. BJELIC y A. KUBERA
2010 *Risk Factors for Childhood Malnutrition in Roma Settlements in Serbia*. New Haven: BMC Public Health.

JIMÉNEZ, Cristóbal
1988 *Condición socioeconómica de la familia y rendimientos escolares de los hijos al término de la E.G.B.* Córdoba: Universidad de Córdoba.

KAMAL, Mostafa
2011 *Socio-economic Determinants of Severe and Moderate Stunting among Under-Five Children of Rural Bangladesh*. Dhaka: Mal J. Nutr.

KANBUR, R., C. RHEE y J. ZHUANG
2014 *Inequality in Asia and the Pacific. Trends, drivers and policy implications*. Paignton: Asian Development Bank.

KUMAR, Abhishek, Divya KUMARI y Aditya SINGH
2014 Increasing Socioeconomic Inequality in Childhood Undernutrition in Urban India: Trends between 1992–93, 1998–99 and 2005–06. Mumbai: International Institute for Population Sciences.

- LALOU, Richard y Thomas LEGRAND
1997 *Child Mortality in the Urban and Rural Sahel. Population: An English selection*- Ball State University.
- LARREA, C., P. MONTALVO y A. RICAURTE
2004 *Child Malnutrition, Social Development and Health Services in the Andean Region*. Quito: FLACSO.
- MADISE, N., Z. MATTHEWS y B. MARGETTS
1999 "Heterogeneity of Child Nutritional Status between Households: a Comparison of Six Sub-Saharan Countries". *Population studies* Vol. 53. 331-343.
- MENON, P., M. RUEL y S. Morris
2000 "Socio-Economic Differentials in Child Stunting are Consistently Larger in Urban than Rural Areas: Analysis of 10 DHS Data Sets". *Food and Nutrition Bulletin* 21. 282-99.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
2014 "SIAF. Consulta amigable". Disponible en: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=504%3Aseguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-diaria&catid=267%3Aseguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-diaria&Itemid=100944
- MOORE, Kimberly
2011 *Evaluating the Impact of Water and Sanitation Quality on Child Malnutrition in Sub-Saharan Africa*. Georgetown: Georgetown University.
- NOZICK, R.
1974 *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic books.
- O' DONNELL, Owen, Eddy VAN DOORSLAER, Adam Wagstaff y Magnus LINDELOW
2008 *Analyzing Health Equity Using Household Survey Data: A Guide to Techniques and their Implementation*. Washington, DC: World Bank.
- ONU
2005 *Scaling-Up Rural Sanitation in South Asia*. Washington, D.C.: Water and Sanitation Programme.
- OPS
2011 *Agua y saneamiento: evidencias para políticas públicas con enfoque en derechos humanos y resultados en salud pública*. Washington, DC: OMS.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS)

2010 *Progress on Sanitation and Drinking Water*. Ginebra: OMS- UNICEF.

PAES, R., F. FERREIRA, J. MOLINAS y J. SAAVEDRA

2008 *Midiendo la desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial.

RAWLS, J.

1971 *A Theory of Justice*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University.

RAY, Debraj

2002 *Economía del desarrollo*. Boston: Boston University.

RHEINGANS, Richard, Oliver CUMMING, John ANDERSON y

Julia SHOWALTER

2012 *Estimating Inequities in Sanitation- Related Disease Burden and Estimating the Potential Impacts of pro-poor Targeting*. Londres: SHARE consortium.

RICCI, J. y S. BECKER

1996 *Risk Factors for Wasting and Stunting among Children in Metro Cebu*. Baltimore: American Journal of Clinical Nutrition.

ROEMER, J.

1993 "A Pragmatic Theory of Responsibility for the Egalitarian Planner". *Philosophy & Public Affairs* No. 22. 146-66.

RUEL, Marie

2000 "Urbanization in Latin America: Constraints and Opportunities for Child Feeding and Care". *UNU Food and Nutrition Bulletin* No. 21. 12-24.

RUEL, M., J. GARRET y S. MORRIS

1998 Urban Challenges to Food and Nutrition Security: A Review of Food Security, Health, and Caregiving in the Cities". Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

SAHN, D. y D. STIFEL

2003 "Urban-Rural Inequality in Living Standards in Africa". *Journal of African Economies*.

SANDOVAL, A.

2007 Trabajo infantil e inasistencia escolar. Guadalajara: Centro de Estudios sobre el Cambio y las Instituciones.

SEN, A.

1985 “Well-Being, Agency and Freedom”. *Journal of Philosophy* No. 82. 169-221.

SHIN, Heeju

2007 “Child Health in Peru: Importance of Regional Variation and Community Effects on Children’s Height and Weight”. *Journal of Health and Social Behavior*.

SMITH, Lisa, Marie RUEL y Aida NDIAYE

2005 *Why is child malnutrition lower in urban than in rural areas? Evidence from 36 developing countries*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

STIFEL, D., D. SAHN y S. YOUNGER

1999 *Inter-Temporal Changes in Welfare: Preliminary Results from Nine African Countries*. Ithaca: Cornell University.

STRAUSS, John

1990 “Households, communities and pre-school children’s nutrition outcomes: Evidence from rural Cote d’Ivoire”. *Economic Development and Cultural Change* Vol. 38. 231-261.

UN WATER

2014 *Investing in Water and Sanitation: Increasing Access, Reducing Inequalities*. Ginebra: WHO.

UNESCAP

2011 *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2011*. Bangkok: UNESCAP.

UNICEF

2011 *La desnutrición infantil. Causas, consecuencias y estrategias para su prevención y tratamiento*. New York: UNICEF.

2010 *Progress for Children: Achieving the MDGs with Equity*. New York: UNICEF.

2008 *El Saneamiento es vital para la salud*. New York: UNICEF.

VON BRAUN, J., J. MCCOMB, B. FRED- MENSAH y R. PANDYA

1993 *Urban Food Insecurity and Malnutrition in Developing Countries: Trends, Policies and Research Implications*. Washington: International Food Policy Research Institute.

WAGSTAFF, Adam y Eddy VAN DOORSLAER

2004 *Overall versus Socioeconomic Health Inequality: a Measurement Framework and Two Empirical Illustrations*. Washington, DC: World Bank.

WAGSTAFF, A., E. VAN DOORSLAER, y N. WATANABE

2003 “On Decomposing the Causes of Health Sector Inequalities with Application to Malnutrition Inequalities in Vietnam”. *Journal of Econometrics* Vol. 112. 207-223.

WHO

2014 *Progress on Drinking Water and Sanitation*. Ginebra: WHO.

2006 *Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Target: the Urban and Rural Challenge of the Decade*. Ginebra: WHO.

MESA REGIONAL AREQUIPA

Las ponencias de esta mesa no son parte del proceso académico del SEPIA, pero se incluyen en esta publicación por la relevancia que tiene la Región Arequipa. Agradecemos a nuestras contrapartes arequipeñas por el esfuerzo desplegado para recopilar estas ponencias.

RECUPERACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LOS ECOSISTEMAS DE LOMAS COSTERAS DE ATIQUIPA Y TAIMARA POR GESTIÓN COMUNAL – AREQUIPA

Percy Jiménez¹, Luis Villegas², Carmelo Talavera, Francisco Villasante y Aldo Ortega

INTRODUCCIÓN

El Perú es un país megadiverso desde el punto de vista biológico, físico-geográfico, climático y cultural. Esto se debe principalmente a que el territorio de nuestro país está ubicado en la zona tropical y tiene las cordilleras tropicales más extensas del mundo, con profundos cañones y estrechos valles, combinados con una amplia llanura Amazónica y una estrecha faja costera, además de estar a orillas de un mar tropical, pero que en las dos terceras partes de su longitud en las orillas del Perú está caracterizado por la corriente fría del mar peruano. La combinación de todas estas características determina que el Perú tenga casi todos los climas del mundo, 84 de las 117 zonas de vida del planeta y una gran cantidad de etnias y culturas nativas, además de una enorme biodiversidad (Brack y Mendiola 2004). También por la combinación de todas estas condiciones ambientales nuestros ecosistemas son muy diversos y algunos de ellos muy frágiles, entre los cuales están especialmente las lomas costeras, los bosques secos del noroeste y las laderas de la cordillera oriental (MINAM 2015).

La influencia de la Corriente Peruana hace que la mayor parte de la costa, desde el grado 6 al sur, esté cubierta de nubes durante el invierno. En los lugares donde las nubes, con una altura de 400 a 1000 m.s.n.m., tocan los

1 jimenez.percy@gmail.com

2 chungungo_lvp@hotmail.com

cerros, existe una neblina invernal persistente en el punto de contacto de las nubosidades, que cubren la zona durante gran parte del año, con las primeras estribaciones de los Andes. Es bajo la influencia de esta corriente fría del mar peruano, el Anticiclón del Pacífico Sur y del fenómeno de inversión térmica, que los desiertos costeros se cubren con una extensa capa de nubes llamada *stratus layer* o neblina costera. Las peculiares condiciones orográficas del Perú son responsables de los grandes efectos que se producen por estas neblinas costeras: la niebla produce un tipo característico de vegetación durante los meses de invierno llamada *fog-oases* o lomas costeras, o formación de lomas que reverdece a mediados de invierno y se seca a principios de verano, que hacen cambiar el aspecto del paisaje de un desierto pardo al de un jardín de flores (Weberbauer 1845, Oka y Ogawa 1984, Aguilar 1985, Ferreyra, 1993).

Péfaur (1978), además, señala que las lomas aparecen tanto por la neblina como por la reducida radiación solar. La neblina, al chocar con la costa, forma una nube baja de alrededor de 200 metros de espesor que actúa como una fuente de agua para el lugar. Kummerow (1961 y 1962), en Péfaur (1978), señala que las nubes, aparte de ser una fuente de agua, también reducen la radiación solar y contribuyen así a crear diferentes ritmos de transpiración para las plantas según las latitudes en las que se encuentren y, por último, producen temperaturas diurnas más homogéneas y estables. El contenido de humedad del aire que se encuentra bajo la nube se incrementa considerablemente en comparación con la humedad del aire que se encuentra en la parte superior de la nube (Ver Figura 1). Cuando la temperatura desciende durante la noche o al amanecer, el vapor se concentra en pequeñas gotitas de agua que forman una pesada manta de neblina llamada garúa o camanchaca; el efecto de esta neblina es importante para la sobrevivencia de las plantas.

Figura 1
Mar de nubes en las lomas de Atiquipa



Luis Villegas/ IRECA-UNSA.

Las lomas, en toda su extensión, se distribuyen en un área de 8174 km², en el Perú, desde 8° L S hasta 30° L S en el norte de Chile (ONERN 1976), y están ubicadas en uno de los desiertos más áridos del mundo, conocido como el Desierto Costero Peruano-Chileno (Talavera *et al.* 1998). En el Perú, se distribuyen en la costa central y sur del Perú, en una estrecha franja de la costa que mide de 10 a 60 km de ancho y unos 2000 km desde el norte hacia el sur. Se desarrollan más desde los 600 a los 900 m.s.n.m., pero pueden llegar a menos 300 hasta los 1200 m.s.n.m.; son formaciones vegetales supeditadas a una gran acumulación de neblina que generalmente se presentan en laderas y quebradas frente al mar (Ferreira 1993).

Las comunidades herbáceas y arbustivas ocupan el núcleo de la vegetación de lomas, con comunidades de tillandsias en las partes periféricas. La distribución, semejante a un mosaico, de estas comunidades con diferentes formas de vida, está relacionada con la intensidad y distribución de las garúas que, a su vez, dependen de la orografía del paisaje costero y especialmente de la formación de la Cordillera Costera (Péfaur 1978, Rauh 1983, Oka y Ogawa 1984). En el caso particular del norte del territorio peruano, entre Pativilca, el Valle de Chicama e Ica, la vegetación de lomas no revive todos los años.

La loma es una formación abierta que deja ver el suelo entre las plantas, pero solo en las hondonadas húmedas y en algunas cumbres la vegetación es tan abundante que el suelo se cubre por completo (Brack y Mendiola 2004).

Aguilar (1971) y Brack (1974), citados por López (1977), indican que, de acuerdo con la disponibilidad de la humedad, se pueden identificar seis tipos de lomas: i) lomas de árboles: Atiquipa, Lachay y otras; ii) lomas de matorral con arbustos densos y con hojas en invierno, sin hojas en verano; iii) lomas de hierbas que cubren grandes extensiones en ciertas zonas; allí es donde se concentra el ganado en la época húmeda; iv) lomas de cactus, indican menor humedad; lomas de tillandsias, musgos y líquenes, especialmente en zonas rocosas, y v) lomas de algas, en zonas con humedad insuficiente para plantas superiores.

Por otro lado, Oka y Ogawa (1984), basados en lo señalado por Ferreyra (1953) y Ono (1986), refieren que la vegetación de lomas se puede clasificar en cinco tipos principales: i) lomas herbáceas, ii) lomas arbustivas, iii) lomas de bromelias, iv) lomas de tillandsias y v) lomas de cactáceas.

Según las comunidades vegetales, Koepcke (1961), citado por Brack (1986), distingue los siguientes tipos de lomas:

- Lomas con árboles: a) siempre verdes, caracterizadas por la presencia de bosques cerrados de árboles y arbustos; especialmente bien desarrollados en Atiquipa y Cháparra, b) tipo parque con árboles.
- Lomas de matorral y hierbas: a) de matorrales siempre verdes, b) de matorrales de hojas deciduas, c) arenosas con plantas higrofitas, d) pedregosas con plantas higrofitas.
- Lomas de suculentas: a) Loma de *Calandrinia* (*portulacaceae*), b) Loma de *Islaya* (*cactaceae*), c) Loma de *Haageocereus* (*cactaceae*), d) Loma de *Cereus* (*cactaceae*).
- Lomas de plantas xerófitas y semixerófitas: a) loma de paredes rocosas con bromeliáceas, b) loma de musgos, c) loma de líquenes sobre rocas y piedras, d) loma de algas sobre suelo duro, e) loma de Tillandsia, f) loma arenosa con líquenes, g) loma arenosa de Nostoc.

Según Weberbauer (1945), las lomas abarcaban casi toda la región costera del departamento de Arequipa, excepto las zonas que correspondían a los “montes ribereños” que se intercalan entre las áreas de lomas. Fue Ferreyra (1953) quien realizó un estudio de las lomas a lo largo de la costa peruana; respecto de Arequipa, estudió por primera vez las lomas de Jahuay y efectuó estudios más completos en las lomas de Mejía-Mollendo, Camaná, Atico, Chala y Atiquipa.

En Arequipa se presentan las siguientes lomas: i) Lomas de Tintayani (Mollendo -provincia de Islay), ii) Lomas de Yuta (Matarani - provincia de Islay), iii) Lomas de Arantas (cerca de la Caleta de Arantas - provincia de Islay), iv) Lomas del Toro (Camaná - provincia de Camaná), v) Lomas de Chala (Chala - provincia de Caravelí) y vi) Lomas de Atiquipa (Atiquipa - provincia de Caravelí); estas últimas son las de mayor extensión, con 20 000 hectáreas aproximadamente, y junto con las de Yuta son las de mayor diversidad y composición florística y faunística (Péfaur *et al.* 1981).

Los aspectos botánicos de las lomas han sido estudiados principalmente por Weberbauer (1945), Ferreyra (1953, 1961 y 1963), López (1977), Péfaur *et al.* (1981), Péfaur (1982), Rauh (1983), Aguilar (1985), Dillon y Rundel (1990), Ferreyra (1993), Jiménez (1999), Jiménez *et al.* (1999), Jiménez y Jiménez (2000), Ortega *et al.* (2000), Arana *et al.* (2000) y Cano *et al.* (2001). Respecto de la fauna de lomas han sido pocos los estudios, y los trabajos de Aguilar (1985) y Zeballos *et al.* (2000) son los más importantes con relación a estos aspectos. La estructura de las comunidades de lomas costeras, así como su deterioro y productividad primaria, han sido estudiados por Torres y López (1981), Arias y Torres (1982), Talavera *et al.* (1996), Villasante (1997), Villegas *et al.* (2000) y Talavera *et al.* (2001).

La presente sistematización corresponde a un estudio de caso en las lomas de Atiquipa, las lomas de mayor extensión de Arequipa y del Perú, realizado con la finalidad de dar a conocer la experiencia de un proyecto dentro del cual se desarrolló la restauración ecológica de esta formación vegetal con la participación de la comunidad de Atiquipa, y se utilizó agua colectada a partir de las neblinas.

1. LAS LOMAS DE ATIQUIPA

Las lomas de Atiquipa se encuentran a 15° S en el distrito del mismo nombre, provincia de Caravelí, departamento de Arequipa, y son los restos más extensos de la formación de lomas. En años normales cubren un área de 10 000 hectáreas y en años de El Niño se extienden hasta un área total de 45 000. Las laderas de los cerros costeros, donde se localizan Atiquipa y Taimara, tienen una pendiente altitudinal particularmente pronunciada que favorece la formación de lomas, con una elevación desde el nivel del mar hasta los 1297 m.s.n.m. en la cima del cerro Cahuamarca, en una distancia de 11 km (Ver Figura 2).

Las lomas de Atiquipa están enclavadas en una zona muy árida, con precipitaciones por debajo de los 50 mm, una temperatura media anual de 18°C, que alcanza valores de 28°C en verano y de 12°C en invierno, y una humedad relativa del 75% (Arias y Torres 1990, Sotomayor y Jiménez 2008).

Figura 2
Ubicación geográfica de las lomas de Atiquipa



Aldo Ortega/IRECA-UNSA

Una parte de las lomas de Atiquipa son propiedad de la Comunidad Campesina de Atiquipa, Jaquí y Yauca, que se fundó en el año 1903 con pobladores de estas tres localidades. Esta comunidad es propietaria de más de 42 000 hectáreas, que incluyen unas 5000 de formaciones de lomas.

Las lomas de Atiquipa son de importancia global para la conservación de la biodiversidad del mundo en varios niveles: son el área restante más grande de un ecosistema único; contienen hábitats específicos de bosque de lomas que actualmente ya no hay en la Tierra, y albergan una gran diversidad biológica con un alto grado de endemismos, entre las cuales hay 44 especies de plantas endémicas de las lomas, seis de las cuales no existen en ninguna otra parte del mundo: *Eulichnia ritteri*, *Echinopsis chalaensis*, *Nolana inflata*, *Nolana aticoana*, *Pygmaeocereus familiaris* (León *et al.* 2006), e incluyen un bosque relicto de lomas considerado el de mayor tamaño en el mundo, con unas 1500 hectáreas que subsisten actualmente, además de un pequeño parche de bosque de “arrayán de lomas” (*Myrcianthes ferreyrae*) de aproximadamente 50 hectáreas y dos especies de animales: *Calomys chinchillico* y *Orobothriurus atiquipa* (Ochoa y Acosta, 2002; Zeballos *et al.* 2014). Como parte del desierto de Sechura (Dinerstein *et al.* 1995), constituyen un componente único de uno de los desiertos más áridos en el mundo, una región calificada como “vulnerable” y “bio-regionalmente importante” (Dinerstein *et al.* 1995).

Las lomas de Atiquipa son las que se encuentran en mejor estado de conservación entre todas las lomas existentes en el mundo. Sin embargo, debido al sobrepastoreo y la tala irracional, este singular y único ecosistema estaba en franca degradación y su valiosísima diversidad biológica estaba a punto de desaparecer y, con ello, todo el ecosistema.

Hasta aproximadamente el año 1950, las lomas de Atiquipa se mantenían en buenas condiciones, al igual que las otras lomas costeras del centro y sur del Perú, pero a partir de dicha década, el régimen de neblinas y garúas costeras se tornó irregular por lo que disminuyó la capacidad de carga de las lomas de Atiquipa, sin que los rebaños de ganado vacuno, principalmente, disminuyeran. Esto produjo sobrepastoreo y causó problemas socioeconómicos para los comuneros, que vieron reducidos sus rebaños a la mínima expresión y algunos se quedaron sin ningún ganado, (Julio Sulca, comunicación personal). Luego, los episodios de años con régimen de neblinas y garúas abundantes, combinados con años en que se presentó el Fenómeno de El Niño, dieron

lugar a la introducción de ganado foráneo en cantidades exageradas (algunos dirigentes y comuneros señalan que, por ejemplo, en El Niño 1982-83, estuvieron pastando en las lomas de Atiquipa varios miles de cabezas de ganado vacuno y otros tantos de ovejas y cabras (Julio Sulca, dirigente comunero Atiquipa 1998).

La comunidad campesina de Atiquipa era una comunidad que no contaba con buena organización, y cuya población estaba compuesta predominantemente por ancianos y niños. Los adultos y los jóvenes (hombres y mujeres) vivían en su mayoría en las ciudades y solo retornaban en las vacaciones (enero - febrero) y por pocos días (IRECA 2008).

Las pocas familias que vivían en el pueblo de Atiquipa se dedicaban en su mayoría a recolectar vaina de tara y a producir aceituna, tanto para consumo directo, como para transformarla en aceite. Tres familias criaban cabras para venderlas como carne a comerciantes de ganado. Todas estas actividades les permitían subsistir sin mayor probabilidad de obtener ingresos que posibilitaran mejorar su nivel de vida. La agricultura se realizaba en pequeñas huertas que producían tomates, cebollas, lechugas y papas para el autoabastecimiento, ya que el agua de riego era muy escasa y se dedicaba al riego de los olivos de cada familia.

De los manantiales que existen en las lomas de propiedad de la comunidad campesina de Atiquipa se extraía agua, que era vendida por el municipio distrital. Dos familias comuneras vendían el agua comprada al municipio a los pobladores de Chala y principalmente a los restaurantes o vendedores de comida preparada de esa ciudad. Los pueblos de Agua Salada, Santa Rosa y Atiquipa recibían a nivel domiciliario agua para consumo humano de los mismos manantiales de los que se comercializaba agua para este mismo fin. Por este servicio, abonaban mensualidades pequeñas al municipio (de alrededor de S/ 5 por mes). La extracción de agua para consumo humano y para comercializar en Chala estaba produciendo una sobre extracción y disminuyendo el agua para agricultura y ganadería.

La función y servicio ecosistémico de proporcionar agua de calidad para todos los usos, que cumplen las lomas de Atiquipa, se remonta varios siglos atrás, ya que existen más de 2000 hectáreas de terrazas agrícolas abandonadas (Canziani 1997), de las cuales solo se cultivan actualmente alrededor de

30. También hay restos arqueológicos (Pueblo Viejo, Ayparipa, Cahuamarca, parte del camino real inca o Capac Ñhan y el complejo administrativo religioso de la Quebrada de la Vaca), que demuestran la importancia que tuvo esta parte del Perú en la antigüedad.

Con el objetivo de restaurar las Lomas de Atiquipa y proteger su biodiversidad, se formuló el Proyecto “Recuperación y uso sostenible de los ecosistemas de lomas costeras de Atiquipa y Taimara por Gestión Comunal - Arequipa”, a través de la gestión comunal participativa basada en la aplicación de nuevas herramientas y capacidades, a fin de que la comunidad local se vea fortalecida y preparada, con capacidad para conservar y manejar sosteniblemente los recursos de las lomas, aplicando la gestión comunal participativa.

II. EL PROYECTO: “RECUPERACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LOS ECOSISTEMAS DE LOMAS COSTERAS DE ATIQUIPA Y TAIMARA POR GESTIÓN COMUNAL - AREQUIPA”

El Instituto Regional de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa (IRECA - UNSA) tiene experiencia exitosa en la captación y uso del agua de las neblinas, obtenida en trabajos realizados entre los años 1994 y 1998 en las lomas de Mejía, situadas a unos 500 km al sur de Atiquipa, lo que se efectuó como parte de un proyecto financiado por la Unión Europea (Contrato N° TS3 CT94 0324), que tenía como objetivo comprobar la posibilidad de captar agua de las neblinas por medio de atrapanieblas y usarla en la restauración de las lomas costeras del sur del Perú. La captación de agua de las neblinas se realizó (durante cuatro años) y se concluyó que es una tecnología “muy eficiente, de bajo costo y [...] simple”. En las lomas de Atiquipa, se implementó la misma tecnología entre 1995 y 1997, para medir el potencial de agua de las neblinas, a pedido de la Directiva de la Comunidad Campesina de Atiquipa.

Basados en los resultados de la experiencia previa y conociendo el potencial de captación de agua de las neblinas, el IRECA - UNSA propuso formular un proyecto a la Directiva de la Comunidad Campesina de Atiquipa, que luego se elaboró para ser aprobado por el pleno de la Asamblea general de la comunidad. Este proceso tomó dos años y el trabajo de un equipo de investigación conformado por investigadores del IRECA, directivos de la comunidad y comuneros. El proyecto fue presentado ante el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y posteriormente al Global Environment Facilities (GEF), que lo aprobó para, finalmente, el 1 de marzo de 2002, firmarse el contrato para su ejecución entre el PNUD - GEF, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y la Universidad Nacional de San Agustín, por medio de su Instituto Regional de Ciencias Ambientales (IRECA - UNSA).

El enfoque del proyecto era holístico, sistémico y participativo, pues se tomaron como zona de intervención 12 hectáreas de las lomas de Atiquipa que eran representativas de todos los ecosistemas que existían allí y del sistema de lomas - Comunidad Campesina. El proyecto debía ejecutarse, además, con la participación activa de toda la comunidad campesina.

2.1. ACTIVIDADES REALIZADAS

Las actividades programadas para el proyecto buscaban trabajar tanto en fortalecer la institucionalidad de la organización comunal, como también en brindar apoyo en la implementación de infraestructura para las actividades productivas y de captación del agua de niebla, contribuir a recuperar los bosques de Atiquipa y promover un manejo sostenible desde las diversas actividades productivas (ganadería y otras). Las actividades desarrolladas buscaron:

- Fortalecer la Comunidad Campesina de Atiquipa por medio de la capacitación, la concienciación y la educación ambiental.
- Construir cercos de protección, con postes de tara y alambre de púas, para el área de protección estricta, las áreas de reforestación y los potreros de pastoreo rotatorio.
- Construir una línea de atrapanieblas con su sistema de almacenamiento y distribución de agua para la reforestación (Figura 3).
- Reforestar 400 hectáreas de bosques con especies nativas como tara (*Caesalpinia spinosa*), espino (*Acacia macracantha*) y arrayán (*Myrcianthes ferreyrae*).
- Manejar silviculturalmente 200 hectáreas del bosque de lomas de Atiquipa para rejuvenecimiento por regeneración natural.
- Construir potreros en 400 hectáreas de las lomas de Atiquipa para pastoreo rotatorio del ganado de la comunidad.
- Capacitar a los comuneros en actividades productivas que mejoren su nivel y calidad de vida.
- Capacitar en educación ambiental formal a los niños del centro educativo de Atiquipa (nivel primario) y a los comuneros y pobladores de Atiquipa.

Figura 3
Sistema de atrapanieblas en las lomas de Atiquipa



Luis Villegas/IRECA-UNSA.

III. PRINCIPALES RESULTADOS

3.1. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Uno de los principales resultados del proyecto ha sido que la Comunidad Campesina de Atiquipa se vio fortalecida y su funcionamiento ha mejorado, pues actualmente cuenta con una Junta Directiva reconocida en los Registros Públicos, con comités de apoyo efectivos que realizan tareas como el manejo de los potreros de pastoreo rotatorio, la vigilancia y programación de la recolección de vaina de tara y el manejo y distribución de agua de riego, entre otras. Asimismo, la comunidad tiene una vida institucional activa reflejada en el involucramiento diario de, en promedio, quince comuneros y diez comuneras. Antes de la ejecución del proyecto, las mujeres no contaban con ingresos en su localidad, debido a que no había trabajos que hacer y tenían que ir a Chala a buscar algún trabajo eventual, y luego, con el desarrollo de actividades del proyecto, las realizaron muy eficientemente por lo que se convirtieron en piezas claves para alcanzar las diversas metas propuestas por este. Las normas establecidas por el proyecto con relación a la conservación de los recursos naturales de sus lomas fueron cumplidas gradual pero sostenidamente, y se llegó incluso a establecer nuevas normas.

Finalmente, se elaboraron documentos básicos para la gestión de los recursos de la comunidad, como el Plan de Manejo para las Lomas de Atiquipa, así como inventarios de su flora y fauna, del bosque de tara, del bosque de arracán, de suelos y del potencial hídrico.

3.2. INFRAESTRUCTURA

Se construyeron dos líneas de atrapanieblas con un total de 1344 m² de captación, y 4 estanques de almacenamiento para 2020 m³ de agua, con lo cual se ha captado un promedio de 6060 m³/año de agua. También se midió, usando “neblinómetros”, el potencial de agua contenida en las neblinas, en un periodo de medición de diez años, y se obtuvo un promedio de 20,7 litros por m²/día, lo que equivale a 20,7 mm de precipitación por m²/día. Esta cifra debe solo valer para la zona en la que está instalado el neblinómetro (1 m²), y no puede considerarse como representativa del área aledaña (Ver Figura 5).

Figura 4
Estanque de 1000 m³, para almacenar el agua de neblina



Aldo Ortega/IRECA-UNSA.

3.3. MEJORAMIENTO DE CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS

El ingreso familiar promedio para el año 1998 era de menos de 300 soles mensuales (menos que el salario mínimo mensual de ese año) y contaba con solo 65 comuneros, de los cuales menos de 30 vivían en el pueblo de Atiquipa (IRECA 2008). Al finalizar el proyecto en el año 2006, las familias de la Comunidad Campesina de Atiquipa habían incrementado sus ingresos económicos, hasta alcanzar los 8400 soles por año, generados principalmente por el incremento de la recolección de vainas de tara, en el área de exclusión estricta y en el resto del bosque de tara, que estaba siendo manejado por pastoreo rotatorio y reforestación. Los mayores ingresos derivados de la mejora de pasturas y forraje fueron más difíciles de medir, pues no todas las familias comuneras tienen ganado (IRECA 2008).

3.4. MANEJO FORESTAL Y CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD

Se estableció, previo acuerdo de la asamblea general de la comunidad, un área de protección estricta, a la que no ingresan comuneros ni ganado y solo se usa para recolección de vainas de tara en las épocas programadas, en el Cerro Lloque, de 250 hectáreas. Esta área está debidamente cercada y delimitada, con lo que se conservan especies como las siguientes: “venado cola blanca” (*Odocoileus peruvianus*), perdices (*Nothoprocta pentlandi*), zorros andinos y grises (*Pseudalopex culpaeus*, *P. griseus*), “ratón vespertino de Atiquipa” (*Calomys chinchilico*), “alacrán de Atiquipa” (*Orobothriurus atiquipa*), “cangrejos de río” (*Hippelobocera* sp) y otros animales más, así como muchas plántulas de “tara” (*Casahuate spinosa*), “arrayán” (*Myrcianthes ferreyrae*), “cascarilla” (*Hesperomeles lanuginosa*), “chamo” (*Randia armata*) y otras plantas más.

También se construyeron cinco módulos de reforestación en Huayahuani, Barrera, entrada al Pueblo, Lagunillas y quebrada Tramoya, en los que se instalaron más o menos 40 360 plántulas de tara en 294 hectáreas, 8200 plántulas de arrayán en 60,2 hectáreas y 2800 plántulas de huarango en 20,8. En total se reforestaron 375 hectáreas con 51 360 plántulas.

Para regar las áreas reforestadas se ha diseñado un sistema semiautomático de riego que consta de 3 subsistemas conformados por 50 depósitos de 2,5 m³ cada uno, 336 cilindros de 200 litros cada uno, 5700 m de manguera de 32 mm de diámetro, 13 500 m de manguera de 25 mm de diámetro y 1 900 m de manguera de 3 mm de diámetro.

IV. INVESTIGACIÓN

Se efectuaron veintidós trabajos de tesis, veintinueve trabajos de investigación y una práctica preprofesional internacional. Dichos estudios estuvieron orientados principalmente a conocer la biodiversidad de las lomas de Atiquipa, la biología, fenología, ecología y conservación de algunas especies emblemáticas de las lomas, así como el desarrollo de algunas actividades sostenibles como el ecoturismo. Se desarrollaron también temas relacionados con el aspecto socioeconómico de los pueblos de Atiquipa, Santa Rosa y Agua Salada. Toda esta información se encuentra en la biblioteca del laboratorio de Ecología de la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa.

Entre los temas estudiados se pueden mencionar los siguientes:

- Murciélagos de Atiquipa: taxonomía y determinación de sus dietas por medio del análisis de sus fecas (julio 2003- julio 2004).
- Estudio de la estructura vegetacional y del uso de las plantas en las lomas de Atiquipa (2003).
- Cambio en la vegetación herbácea asociada a parches de “chamos” a lo largo de un ciclo anual con o sin exclusiones de herbivoría a los 800 m.s.n.m. en las lomas de Atiquipa (enero - diciembre 2004).
- Estado actual y análisis de la estructura forestal del bosque de las lomas de Atiquipa (enero - junio 2004).
- Lista florística y similitud entre las lomas costeras del departamento de Arequipa, en el evento El Niño Southern Oscillation (ENSO) (1997-1998).
- Diversidad taxonómica y distribución de las *pteridophyta* en las lomas de Atiquipa – Arequipa (2005).
- Estimación de la productividad primaria neta en herbáceas de las lomas de Atiquipa (enero - diciembre 2003).
- Incidencia de los conflictos sociales en la población de las lomas de Atiquipa de la Provincia de Caravelí.
- Comportamiento de la sucesión vegetal en los cerros Barrera y Laguni-llas de las lomas de Atiquipa, Arequipa (febrero 2005 - febrero 2006).

- Estudio experimental para la determinación de los umbrales de germinación, del banco de semillas en suelos de las lomas de Atiquipa, en respuesta a diferentes eventos de precipitación.
- Especies, distribución y fenología reproductiva de la familia cactaceae en la Comunidad Campesina de Atiquipa, Caravelí – Arequipa (2005 - 2006).
- Composición taxonómica, distribución y abundancia de artrópodos epígeos de las lomas de Atiquipa (Caravelí - Arequipa) en época húmeda (agosto - octubre 2005).
- Evaluación de la condición de la vegetación y capacidad de carga de las lomas de Atiquipa (Junio 2004 - Abril 2005).
- Respuesta de plantas de dos años de edad de *Myrcianthes ferreyrae* (Me Vaugh 1958) a diferentes tratamientos de riego, en las lomas de Atiquipa, (enero - noviembre 2008).
- Determinación de la respuesta de plantas de *Caesalpinia spinosa* (Molina) Kuntze de dos años de edad, a diferentes condiciones de riego, en el Cerro Parcanajon, Atiquipa - Caravelí – Arequipa (enero - diciembre 2008).
- Propuesta de zonificación para el desarrollo del ecoturismo en la propiedad de la Comunidad Campesina de Atiquipa - Caravelí.
- Emergencia, crecimiento, desarrollo y mortalidad de *Caesalpinia spinosa* (Molina) Kuntze, en el Distrito de Atiquipa, Caravelí (2008)
- Evaluación de la captación de agua de neblina de *Caesalpinia spinosa* (Molina) Kuntze, a los 900 m.s.n.m. en las Lomas de Atiquipa (septiembre - diciembre 2008).
- Caracterización de la floración y producción de vaina de *Caesalpinia spinosa* (Molina) Kuntze “tara”, a diferentes altitudes en las lomas de Atiquipa (Conchara y Lloque) – Arequipa (septiembre 2007 - mayo 2008).
- Diversidad y distribución altitudinal de líquenes en la quebrada del pueblo, lomas de Atiquipa, provincia de Caravelí 2009.

V. ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

Se construyeron tres cercos para potreros, uno entre la quebrada de Silaca y el cerro Taro Seco, con 260 hectáreas, el segundo en el paraje llamado Ávalos, con 160, y el tercero en la quebrada de Maguey con 270 en total 690 hectáreas. Se elaboró un plan de manejo de ganado caprino y vacuno que comprendió la construcción de un establo demostrativo, el manejo estabulado de cabras y vacas, la preparación de alimento balanceado para el ganado utilizando insumos de la región, la compra de sementales mejorados. Todo esto produjo un cambio en las costumbres de crianza de ganado en Atiquipa y un mayor rendimiento de leche, carne y otros productos.

Por otro lado, se identificó que no se podía incrementar la producción agropecuaria de la Comunidad Campesina de Atiquipa, puesto que existen limitaciones ambientales y de manejo que dificultan enormemente cualquier incremento agrícola en tanto el agua es muy escasa y los turnos de riego están muy distanciados, lo que ocasiona que el único cultivo que pueda rendir sea el olivo. Sin embargo, en los lugares en los que hay mayor dotación de agua, como en Parcanajón (predio de la comunidad), en Yactapara y Silaca (predios privados), se instalaron cultivos con técnicas agroecológicas (abono orgánico, control biológico de plagas, policultivos y otros), que dieron buenos resultados (papa, maíz, grano, lechugas, repollos, betarraga, cebolla, melón, sandía, zapallo, etc).

Asimismo, se efectuaron actividades en apicultura, en producción de yogurt, quesos, cerámica en frío, artesanía en barro y arcilla, crianza de cuyes, con resultados alentadores y que han mejorado los ingresos de los comuneros.

VI. LOGROS ALCANZADOS

El Proyecto “Recuperación y uso sostenible de los ecosistemas de lomas costeras de Atiquipa y Taimara por gestión comunal - Arequipa” tiene como principales logros:

- Haber fortalecido la Comunidad Campesina de Atiquipa, pues para el año 2004 tenía 110 comuneros inscritos y la población era de más de 300 personas.
- Haber recuperado el optimismo y la esperanza de tiempos mejores con el mejoramiento de los recursos naturales de las lomas y del ecosistema.
- Haber contribuido a mejorar el nivel y la calidad de vida de la Comunidad Campesina de Atiquipa. Al final del proyecto (2005), el ingreso promedio familiar mensual era de 700 soles (mayor al salario mínimo de ese año).
- Haber implementado un proceso de restauración ecológica en las lomas de Atiquipa reflejados en 250 hectáreas de protección estricta, 375 reforestadas, 690 en proceso de recuperación y con uso sostenible y 200 de rejuvenecimiento natural.
- Adicionalmente, se ha construido una estación experimental con ambientes para laboratorios, vivienda, áreas experimentales y vigilancia, lo que representa una infraestructura que servirá para continuar con la investigación y monitoreo de las lomas de Atiquipa.

De esta manera, el proyecto representa una experiencia exitosa en lomas costeras, aplicable a todas las lomas costeras del Perú y del norte de Chile. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que su sostenibilidad está condicionada a la persistencia de las condiciones meteorológicas de la zona, en tanto un cambio brusco en el régimen de neblinas y garúas produciría en pocos años la muerte de los árboles, tanto los antiguos como los instalados por el proyecto, según lo revela el registro al año 2015, en que los árboles instalados tenían una supervivencia de alrededor del 80% (IRECA 2008).

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, P.

1985 "Fauna de las Lomas Costeras del Perú". *Boletín de Lima* N° 41.

ARANA, C. *et al.*

1998 "Respuesta de la comunidad de herbáceas de las lomas de Lachay al evento El Niño 1997-98". Libro de Resúmenes. Seminario Taller "El Niño en América Latina, sus Impactos biológicos y sociales: bases para un monitoreo regional. CONCYTEC.

ARIAS, C. y J. TORRES

1990 Dinámica de la vegetación de las lomas del sur de Perú. Estacionalidad y productividad primaria. Caso: Lomas de Atiquipa (Arequipa) Zonas áridas No. 6. 55-76.

BRACK, A.

1986 *La fauna*. Vol. III. Gran Geografía del Perú. Manfer-Juan Mejía Baca.

BRACK, A. y C. MENDIOLA

2004 *Ecología del Perú*. Lima: Asociación Editorial Bruño.

CANO, A.; M. ARAKAKY, J. ROQUE, M. LA TORRE, N. REFULIO,
C. ARANA

2001 "Flora vascular en las lomas de Ancón y Carabayllo, Lima, Perú, durante El Niño 1997-98". En J. Tarazona, W. Arnatz y E. Castillo (editores). *El Niño en América Latina: impactos biológicos y sociales*. Editorial Omega S.A.

CANZIANI, J. y E. MUJICA

1997 "Atiquipa: Un caso prehistórico de manejo sustentable en ecología de lomas". En Perú: *El problema agrario en debate. Seminario Permanente e Investigación Agraria VI*. Lima.. E. Gonzales *et al.* 503-525.

DILLON, M. y P. RUNDEL

1990 "The botanical response of the Atacama and Peruvian Desert Floras to the 1982-83 El Niño Event". En P.W. Glynn (editor). *Global Ecological Consequences of the 1982-83, El Niño - Southern Oscillation*.

DILLON M. y N. HENSOLD

1997 "Desert of Coastal Peru and Northern Chile, Andean botanical information system". URL: <http://homepage.interaccess.com>.

- DINERSTEIN, E., D.M. OLSON, D.J. GRAHAM, A.L. WEBSTER,
S.A. PRIMM, M.P. BOOKBINDER y G. LEDEC
1995 *A Conservation Assessment of the Terrestrial Ecoregions of Latin America and the Caribbean.*, Washington, DC.: The World Bank (Basis for eco-regions of Latin America and the Caribbean).
- FERREYRA, R.
1953 “Comunidades vegetales de algunas lomas costaneras del Perú”. *Estación Experimental Agrícola La Molina* No. 53. 1-88.
- FERREYRA, R.
1993 “Registro de la vegetación de la costa peruana en relación con el fenómeno El Niño”. *Bull Inst. Fr. Studies Andines* 22 (1). 259-266.
- IRECA
2008 *Recuperación y uso sostenible de los ecosistemas de lomas costeras de Atiquipa y Taimara por gestión comunal.* Arequipa. Informe Final: Proyecto PER/01/G35.
- JIMÉNEZ, M.
1999 “Estructura de las comunidades vegetales de las quebradas Los Olivos, Challascapa y Cuchillas, (lomas de Mejía, Islay- Arequipa), durante los meses de febrero y marzo de 1998”. Tesis Biólogo. Universidad Nacional San Agustín Arequipa.
- JIMÉNEZ, P.; C. TALAVERA, L. VILLEGAS, E. HUAMÁN y A. ORTEGA
1999 “Condiciones meteorológicas en las lomas de Mejía en El Niño 1997-98 y su influencia en la vegetación”. *Revista Peruana de Biología*. Volumen Extraordinario. 133-136.
- JIMÉNEZ, M. y P. JIMÉNEZ
2000 “Notas preliminares sobre la frecuencia y densidad de las especies anuales de las lomas de Mejía. Arequipa (Perú)”. En *Ecología y desarrollo sostenible. Reto de América Latina para el tercer milenio. Memorias del IV Congreso Latinoamericano de Ecología*. 251-252.
- LEÓN, B., J. ROQUE, C. ULLOA, M. PITMAN, J. JORGENSEN y A. CANO
2006 “El libro rojo de las plantas endémicas del Perú”. Perú. *Revista Peruana de Biología* Número especial 13 (2). 1-971.
- LÓPEZ, E.
1977 “Flora y vegetación de otoño en las Lomas de Yuta (Islay-Mollendo). Arequipa-Perú”. Tesis Bach. en Cs. Biológicas. Universidad Nacional San Agustín de Arequipa.

MINAM

2015 www.minam.gob.pe/diversidadbiologica/problematica/ecosistemas.

OCHOA, J. y L. ACOSTA

2002 "Orobothriurus atiquipa, a New Bothriurid Species (Scorpione) from Lomas in Southern Peru". *The Journal of Arachnology* No. 30. 98-103

OKA, S. y H. OGAWA

1984 "The Distribution of Lomas Vegetation and its Climatic Environments along the Pacific Coast of Peru". *Geographical Reports*. Tokyo Metropolitan University No. 19. 113-124.

ONERN

1976 *Mapa ecológico del Perú. Guía Explicativa*. Lima.

ONO, M.

1986 "Definition, Classification and Taxonomic Significance of the Lomas Vegetation". *Taxonomic and Ecological Studies on the Lomas Vegetation in the Pacific Coast of Peru*. Makino Herbarium – Tokio Metropolitan University.

ORTEGA, P., P. JIMÉNEZ, C. TALAVERA, F. VILLASANTE, L.

VILLEGAS y E. HUAMAN

2000 *Fenología del estrato arbustivo durante el evento "El Niño" 1997-98 en las lomas de Mejía*. Arequipa.

PEFAUR, J.

1978 "Composition and Structure of Communities in the Lomas of Southern-Peru". Thesis of Ph. D. dissertation. University of Kansas.

PÉFAUR, J., E. LÓPEZ y J. DÁVILA

1981 "Ecología de la biocenosis de lomas de Arequipa". *Boletín de Lima* Nos. 16-18. 120-128.

PEFAUR, J.

1982 "Dynamic of Plant Communities in the Lomas of Southern Peru". *Vegetation* No. 49. 163-171.

PULGAR, J.

1987 *Geografía del Perú. Las ocho regiones naturales*. Lima: PEISA.

RAUH, W.

1983 "The Peruvian-Chilean Desert". En Neil West (editor). *Ecosystem of the World 5 temperate desert and semi desert*. New York: Edit. Elsevier. 239-237.

SOTOMAYOR, D. y P. JIMÉNEZ

2008 “Condiciones meteorológicas y dinámica vegetal del ecosistema costero lomas de Atiquipa (Caravelí - Arequipa) en el sur del Perú”. *Ecología Aplicada* 7(1-2). 1-8.

TALAVERA, C., P. JIMÉNEZ y F. VILLASANTE

1994 “El recurso forestal en la Región Arequipa: diagnóstico y posibilidad”. En D. Dancourt, E. Mayer y C. Monje (editores). *Perú: problema agrario en debate. SEPIA V.* 571-590.

TALAVERA, C., F. VILLASANTE y P. JIMÉNEZ

1996 “Deterioration of the Ecosystems of the Southern Lomas of Peru: The Case of the Lomas from the Province of Islay (Mollendo-Mejía)”. Informe final - Workshop Evaluation of fog as a water resource.

TALAVERA, C., P. JIMÉNEZ, F. VILLASANTE, A. ORTEGA y L. VILLEGAS

1998 “Productividad primaria en las plantas anuales en las Lomas de Mejía (Mollendo – Arequipa) en relación con la influencia del fenómeno El Niño (Arequipa)”. Seminario-Taller “Impacto Biológico de los eventos El Niño”. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

TALAVERA, C., P. JIMÉNEZ, A. ORTEGA, L. VILLEGAS y F. VILLASANTE

2001 “Productividad primaria de las plantas anuales durante El Niño 1997-98 en las lomas de Mejía (Islay, Arequipa - Perú)”. En *El Niño en América Latina. Impactos biológicos y sociales*. Lima CONCYTEC/INST. A. WEGENER/OEA. 267-271.

TORRES, J. y M. LÓPEZ

1981 “Productividad primaria neta y sus factores ecológicos en las lomas de la costa central del Perú (1977-1979)”. *Centro de Investigaciones de Zonas Áridas (CIZA) - UNALM* No. 1. 58-65.

VILLASANTE, J.F.

1997 “Deterioro de las lomas costeras del sur del Perú y propuesta para su recuperación y manejo. El caso de Mejía-Islay. Arequipa”. *Revista Bios*. Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. No. 1. 1.

VILLEGAS, L., P. JIMÉNEZ, C. TALAVERA, F. VILLASANTE, A. ORTEGA, Y. BUSTAMANTE y R. MANRRIQUE

2000 “Cambio en la composición de la flora de lomas en la provincia de Islay 70 años de evaluaciones”. En *Ecología y desarrollo sostenible. Reto de América Latina para el tercer milenio. Memorias del IV Congreso Latinoamericano de Ecología*. 269-271.

WEBERBAUER A.

1945 *El mundo vegetal de los Andes peruanos. Estudio Fitogeográfico*. Lima. Ministerio de Agricultura.

ZEBALLOS, H., L. VILLEGAS, R. GUTIÉRREZ, K. CABALLERO,
P. JIMÉNEZ

2000 "Vertebrados de las lomas de Atiquipa y Mejía, Sur del Perú". *Revista de Ecología Latinoamericana* 7 (3). 11-18.

ZEBALLOS, H., E. PALMA, P. MARQUET y G. CEBALLOS

2014 "Phylogenetic Relationships of *Calomys sorellus* Complex (Rodentia: Cricetidae), with the the Description of Two New Species". *Revista Mexicana de Mastozoología*. Nueva época 4 (1). 1-23.

MOVILIDAD POBLACIONAL Y MUNICIPALIZACIÓN DE LA VIDA RURAL EN LAS ZONAS ALTOANDINAS DE AREQUIPA

Eliseo Zeballos Zeballos¹

PRESENTACIÓN

Las zonas rurales altoandinas de Arequipa, con un tipo de economía en la que las condiciones técnico-productivas permanecen sin mayores modificaciones a pesar de los manifiestos cambios sociales, culturales y políticos, han sido estudiadas desde el punto vista histórico. En los quince últimos años, además, instituciones no gubernamentales, particularmente DESCO, se han desarrollado diagnósticos e investigación aplicada. Estos estudios, sin embargo, se han centrado en las condiciones económicas y técnico-productivas, y presentan limitaciones a nivel de la consideración de las dimensiones sociales, culturales y políticas. Tales limitaciones dificultan comprender el impacto de las dinámicas de movilidad y desplazamiento poblacional actual en las dimensiones sociales. El presente trabajo pretende aportar en ese sentido.

La preocupación principal del presente trabajo se centra en la persistencia de las condiciones de pobreza en un contexto de alta movilidad y desplazamiento poblacional del campo a la ciudad y viceversa. Esta movilidad ha generado

1 Mi reconocimiento a Martha Rodríguez, que me dio la oportunidad de compartir en la Escuela de Posgrado de la PUCP estos temas y asumirlos en mi agenda de investigación. Y, de manera muy particular, mi gratitud y reconocimiento a un gran amigo y maestro de muchas generaciones en la PUCP, Orlando Plaza, que siempre estará presente entre nosotros; sus excelentes enseñanzas, sus consejos y aportes me permitieron involucrarme con convicción en este tipo de menesteres.

cambios a nivel de distintas dimensiones y condiciones de la vida rural campesina, así como en la estructura sociodemográfica entre 1962 y 2012. En la actualidad, el papel del proceso migratorio y del desplazamiento poblacional es relevante en la definición de las relaciones sociales en el campo, particularmente en el establecimiento y fortalecimiento de algunas localidades en detrimento de las comunidades campesinas. En este marco, las localidades tienen características de pequeñas *ciudades intermedias* que juegan un rol protagónico en zonas interandinas y altoandinas de Arequipa.

Estas *localidades* o *ciudades intermedias*, que disponen de los servicios básicos (agua, desagüe, luz, internet, comunicaciones, servicios de educación, salud, etc.), y concentran recursos humanos con mayores niveles educativos y de profesionalización, se constituyen en atractivos nodos estratégicos para el intercambio económico-comercial, social y cultural, por lo que irradian e intensifican la modernización y la modernidad en distintos pueblos, anexos y comunidades campesinas. A los cambios en los roles sociales y políticos de las comunidades interandinas y altoandinas contribuyen también el nuevo proceso de descentralización y municipalización desarrollado en el marco del contexto de globalización.

En ese sentido, es necesario comprender y determinar la forma en la que se manifiestan estos procesos y la manera en que los campesinos y pobladores buscan oportunidades para configurar nuevos espacios y dinámicas, rearticulando lo rural y urbano y redefiniendo formas y estilos de vida que les permitan superar o mejorar sus condiciones de subsistencia e infrasubsistencia².

2 Entre las subcategorías de la economía familiar campesina que propone Schetjman (1982) (*infrasubsistencia, subsistencia, estacionarias, excedentarias, transicionales*), se define a la economía de *infrasubsistencia* como aquella en que el potencial productivo de la unidad es insuficiente para la alimentación familiar, con alta oferta de mano de obra fuera de la unidad (dentro de esta categoría estarían las comunidades alpaqueras altoandinas). La de *subsistencia* es aquella en la que el potencial productivo rebasa el requerido para la alimentación, pero es insuficiente para garantizar la reproducción, con mediana oferta de la mano de obra (dentro de esta categoría podrían estar las comunidades y parcialidades con agricultura de riego permanente de la zona interandina).

I. MIGRACIÓN Y MOVILIDAD ESPACIAL

La estructura, la composición y el desplazamiento poblacional de localidades, pueblos y ciudades están sujetos a movimientos sociales y espaciales poli-facéticos, cuya magnitud e intensidad varía en el tiempo, según las distancias y estadías, así como en el contenido de los mismos. En cada momento, dependen de las condiciones y los procesos socioeconómicos (Escobedo 2004: 291-292); “no tienen causas valorativas ni motivacionales, sino que son producto de la combinación de factores interdependientes que se originan en la estructura social económica y política de una sociedad determinada. Estos factores se canalizan a través de la acción de grupos sociales específicos diferenciados social y económicamente al interior y al exterior del grupo al que pertenecen, y que están ubicados tanto en el contexto rural como el urbano. Estos dos contextos, al interactuar a través de la migración y los medios de comunicación, producen intercambios desiguales en cuyo proceso el contexto urbano desplaza más efectos de cambio de los que recibe” (Altamirano 1985: 51).

En este sentido, la población de pueblos y localidades de las zonas rurales y de las propias ciudades está sujeta a distintos flujos, ritmos, estilos de movilidad y desplazamiento del campo a la ciudad, cuyo contenido ha trascendido las propias fronteras regionales y nacionales y se dispersa internacionalmente por el mundo al compás del moderno proceso de globalización. A partir de esto, resulta pertinente formular las siguientes preguntas: ¿qué ha sucedido con la población de las provincias altas de Arequipa en estos últimos cincuenta años?, ¿qué tendencias y modificaciones expresan estos movimientos y desplazamientos poblacionales?, ¿cómo han influido estos movimientos y desplazamientos en la articulación y redefinición de las nuevas condiciones sociales de las comunidades y localidades altoandinas e interandinas de Arequipa? El contenido del presente ensayo intenta responder dichas preocupaciones.

La unidad de estudio se centra en la referencia de veintinueve distritos del departamento de Arequipa de los cuales quince corresponden a la zona altoandina y catorce a la interandina, como se puede apreciar en el siguiente mapa:

Mapa 1

Zona de estudio



ZONA ALTOANDINA: en ella se ubican los distritos con pastos naturales de secano y crianza de camélidos. Sin embargo, un tercio de ellos tiene agricultura de riego, particularmente en las partes bajas, que están entre los 3000 y 3800 m.s.n.m.

ZONA INTERANDINA: corresponde a distritos fundamentalmente con agricultura de riego por gravedad. La altitud está por debajo de los 3200 m.s.n.m. Las familias se dedican a la pequeña agricultura y crianza de animales (vacunos, ovinos y animales menores); muy pocas familias crían algunas alpacas y llamas.

Mapa elaborado en función de Censos del INEI 1961, 1972, 1981, 1993, 2005.

En Arequipa y otras ciudades similares, el movimiento migratorio y el desplazamiento poblacional adquirieron una connotación significativa a partir de los años cincuenta del siglo XX, al implementarse el proceso denominado “sustitución de importaciones”, que sustentaba un patrón de crecimiento primario exportador semiindustrial dependiente (PESID) de características exógenas en las soluciones (Gonzales de Olarte 1995:43). En la ciudad de Arequipa, se instalaron los primeros centros industriales y se consolidaron otros como la fábrica textil Lanificio, la Compañía Cervecería CERVESUR

(1954), la fábrica Leche Gloria S.A. (1942), el Parque Industrial y SIDSUR (1960-62) y Cemento Yura (1956). Y en los años siguientes, las actividades mineras de Toquepala (1956) en Tacna, Cuajone en Moquegua (1968) y Cerro Verde en Arequipa (1970) crecieron significativamente (este último proyecto, por ejemplo, ha triplicado su capacidad de producción). A su vez, el Proyecto de Irrigación de Majes, iniciado en 1968 en su primera etapa, ha visto aprobada recientemente la segunda etapa (2015) para ampliar su cobertura de 20 000 a 55 000 hectáreas. Todos estos factores y acontecimientos inciden no solo en la variación de la movilidad y el desplazamiento poblacional, sino en el propio fortalecimiento de las *localidades* y las *ciudades intermedias*.

Como ha señalado Luis Zaraus (1987: 59-60), el establecimiento de centros agroindustriales y mineros dio lugar a una reorganización del espacio regional, particularmente el de la agroindustria de la leche, y los nuevos circuitos de las lanas y fibras articularon el campo y la ciudad y modificaron la estructura y vocación productiva agropecuaria de los valles de la costa y parte de la zona interandina. La ciudad de Arequipa se ha convertido, así, en un eje de atracción de la población de las zonas rurales altoandinas y de otros pueblos del sur del Perú, como Puno y Cusco.

Las emigraciones desde las zonas rurales andinas fueron el resultado, en un primer momento, del propio crecimiento poblacional, con elevados índices de fecundidad, que generó presión en la demanda de los escasos y precarios recursos productivos (tierra y ganado), en que predominaban el minifundio disperso y el condominio de bajos niveles de productividad, junto con la gran propiedad o hacienda del antes comerciante Mariano Apaza Escarza. Producto de la Ley de Reforma Agraria (No. 17716), del 24 de junio de 1969, la propiedad de los Apaza fue la base de las cuatro empresas asociativas, dos SAIS y dos CAT (Gómez 1976: 49), que no tuvieron la misma performance que las de Puno y Cusco. En estos territorios hoy se encuentran pequeños y medianos propietarios parceleros, comuneros y estancieros que recurren al condominio para la crianza de ganado: alpacas, llamas, vacunos y ovinos.

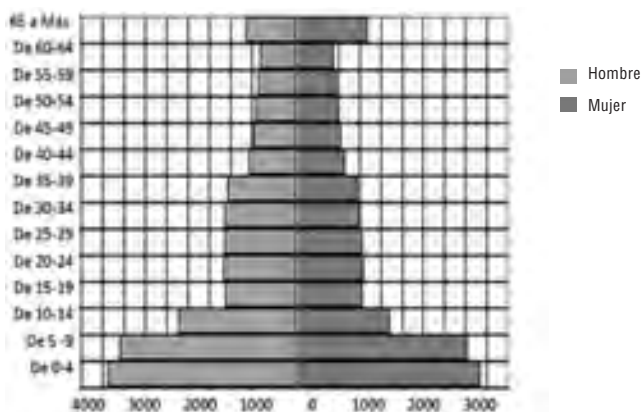
Los nuevos procesos de desarrollo industrial-minero y comercial, asociados a la pobreza rural campesina y a las nuevas condiciones de la municipalización de localidades, constituyeron condiciones importantes que generaron nuevas expectativas e impulsaron la movilidad y el desplazamiento poblacionales. Estos flujos migratorios de las provincias altas ya no solo llegaron hacia las ciudades de la costa, como Arequipa, Tacna o Lima –donde forjaron nuevos distritos,

pueblos jóvenes y urbanizaciones populares— y a los valles costeros, como Camaná o Majes, entre otros pueblos y ciudades intermedias, sino que trascendieron las fronteras nacionales, particularmente hacia Estados Unidos de Norte América. Estos factores y procesos determinaron no solo la modificación del patrón de poblamiento, con la preponderancia y crecimiento de determinados distritos, sino de las propias condiciones sociales, culturales y políticas que varían de acuerdo con las distintas etapas o momentos del proceso.

1.1. PRIMER MOMENTO (1962-1982): MIGRACIÓN DE ASENTAMIENTO Y ESTACIONAL

Se caracteriza por una emigración parcial, moderada en intensidad y directa desde las comunidades y pequeños poblados hacia la ciudad y valles costeros de Arequipa (Camaná, Majes). En la estructura etaria de los pueblos de las zonas altas se observa el predominio poblacional de niños de los grupos menores de cinco y nueve años, producto de las altas tasas de natalidad (seis a siete hijos por mujer), hasta fines de la década de 1980, en que se inicia un proceso de descenso en el crecimiento vegetativo de la población en la zona.

GRÁFICO 1
Zona de estudio



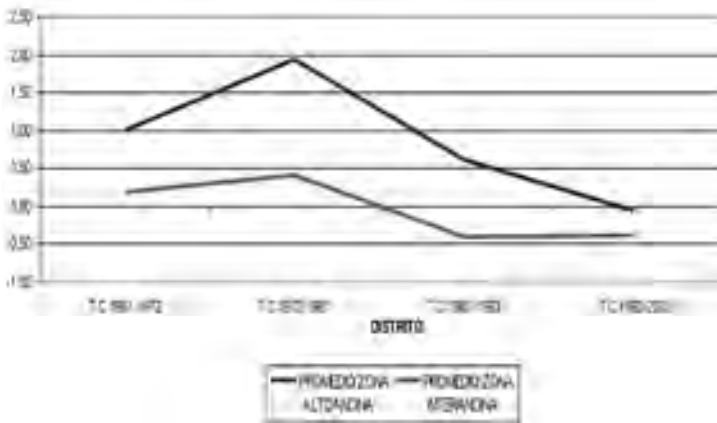
Censos de población 1972 INEI-Arequipa.

La población que emigra o sale de la comunidad, tal como se puede apreciar en las pirámides de edades, es la de los jóvenes entre dieciocho y veinticinco años, migrantes y capital humano de alta movilidad y con mayores niveles de productividad (bono demográfico). En la comunidad quedan los campesinos de tercera edad (población adulta mayor), con limitaciones educativas y culturales para implementar estrategias de cambio o reconversión tecnológica en el campo.

El 60% de pueblos y comunidades de la zona altoandina ha mantenido el incremento moderado de la población. Incluso en los lugares distantes de la ciudad y con mayores niveles de pobreza, la tasa de crecimiento poblacional no supera el 1,0 %; solo los distritos que se ubican en o están cerca de los centros mineros como Caylloma, Orcopampa, Madrigal y Cayarani superan la TC=6, producto de la expectativa y demanda laboral para la explotación minera.

GRÁFICO 2

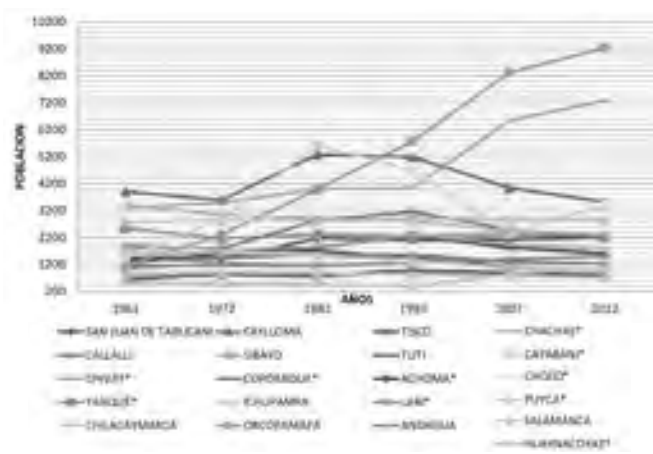
Tasa de crecimiento poblacional por zonas: andina-interandina 1961 - 2005



Censos de población 1961, 1972, 1981, 2005 INEI-Arequipa.

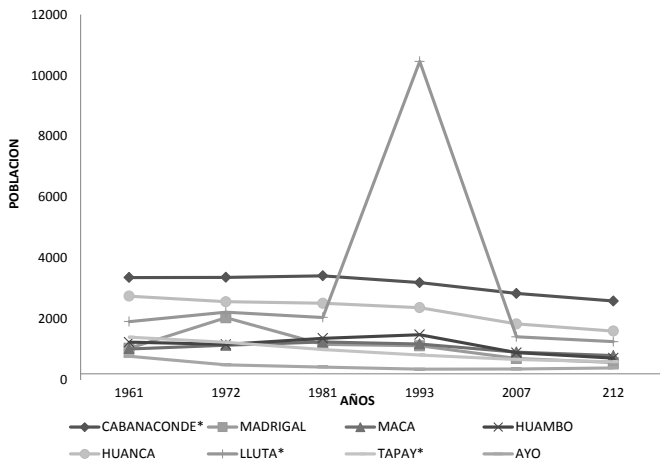
El 90% de pueblos interandinos con mayor cercanía a la ciudad dan cuenta de disminución de la población, por la emigración y el desplazamiento sostenido hacia la ciudad y los valles de la costa, como podemos apreciar en los siguientes gráficos:

GRÁFICO 3
Proceso demográfico zona altoandina de Arequipa 1961-2012



Censos de población 1961,1972, 1981, 2007, 2012 INEI - Arequipa.

GRÁFICO 4
Proceso demográfico zona interandina de Arequipa 1961-2012



Censos de población 1961,1972, 1981, 2007, 2012 INEI - Arequipa.

En ambos casos se establecen dos tipos de migración:

a) De asentamiento en la ciudad. Grupos de migrantes que al llegar a la ciudad se asientan en espacios urbano-marginales contiguos a los barrios y pueblos tradicionales de Arequipa. Se asocian entre migrantes de distintos departamentos y fundan los llamados *pueblos jóvenes* (PP. JJ.), las urbanizaciones populares de interés social (UPIS) o “barriadas” en los conos de la ciudad que hoy son los populosos distritos de Miraflores, Paucarpata, Mariano Melgar, Alto Selva Alegre, Cerro Colorado y Hunter, entre otros. Como se puede apreciar en los diagramas de migración de Huambo y Huanca, ahora se siguen expandiendo por la Panamericana Sur en las pampas de la Joya, San Camilo y San Isidro, hasta El Fiscal. Y hacia Lima, por Siguanas hasta Pedregal, que crece de manera inusitada.

Estos nuevos pobladores en la ciudad se convierten en obreros de las fábricas (Parque Industrial), trabajan en minas o incursionan en el comercio ambulatorio, que intensifica el llamado *sector informal* (comercio y servicios). Los hijos de los campesinos acomodados también llegan a estudiar y tratan de forjar una profesión, para acceder posteriormente a la nueva empleocracia (en Educación, Salud, Poder Judicial, etc.), o son fundadores, miembros o dirigentes de sindicatos y gremios, para convertirse en una clase emergente en proceso de empoderamiento social, económico y político. Otros forman parte de los grupos que activan la delincuencia y violencia cotidiana en la ciudad.

b) Migración estacional. Los integrantes de este grupo (la mayoría miembros de familias campesinas pobres), en función de la demanda de fuerza laboral para la agricultura, viajan a los valles de Tambo, Camaná, Majes y la Joya, o se trasladan a la campiña de la ciudad de Arequipa en condición de asalariados agrícolas, para la siembra y cosecha de arroz, papas y otros cereales. Como trabajo estacional agrícola el tiempo laboral dura entre sesenta y noventa días al año, el resto de tiempo están en su lugar de origen a la espera de una nueva oportunidad en la ciudad. Un grupo de ellos, sin embargo, entre el 15 y 20%, permanece en el lugar de desplazamiento, sin retorno.

Las comunidades campesinas, los anexos y las parcialidades mantienen una presencia relevante, en especial a nivel de autoridades y dirigentes. Estos son los pequeños y significativos espacios o ámbitos desde los cuales se definen las relaciones sociales y la toma de las decisiones más importantes. Los gobiernos locales o municipalidades aún tienen una presencia de carácter administrativo.

Las instituciones públicas y privadas diseñan sus estrategias de intervención desde o a partir de las comunidades campesinas (desarrollo comunal).

1.2. SEGUNDO MOMENTO (1981 - 1993): INTENSIFICACIÓN MIGRATORIA REGIONAL

Arequipa se afirma y fortalece como una de las principales ciudades del sur del país, con una base industrial importante. Lo nuevo es la ampliación del comercio y los servicios (la informalidad). Se trata de un escenario de crisis y carencia de recursos, precariedad y tendencia decreciente del empleo, en que, además, hay incremento de la violencia política, aunque en la ciudad no tuvo un nivel de incidencia como el de la sierra central (Ayacucho, Huancavelica) y otros departamentos del sur del Perú (Puno y Cusco).

Se inicia también una etapa de mayor presencia institucional. El efecto del proyecto de irrigación Majes, la presencia del Estado a través de la microrregionalización, así como las instituciones bilaterales, privadas y religiosas, las ONG (DESCO, ASDE, COPASA³, OFASA, CARITAS, etc.), la ampliación y el mejoramiento de los servicios de educación, salud, comunicaciones, transporte y la promoción del valle del Colca como atractivo turístico dan cuenta de un nuevo escenario.

Es notorio el proceso de reducción de la población de menores de cinco años, producto de las tasas decrecientes de fecundidad global⁴ especialmente en el área rural interandina en que en 1981 la TC, que era de 0,41, disminuye a

3 El proyecto Especial COPASA (Cooperación con el Proceso de Autodesarrollo Sostenible de Arequipa), se inició con la Cooperación Peruano Alemana de Seguridad Alimentaria-COPASA como Proyecto Especial del Gobierno Regional de Arequipa. En sus inicios se implementó dentro del Convenio Básico de Cooperación Técnica, celebrado el 6 de Junio de 1974 entre los gobiernos del Perú y la República Federal de Alemania, y fue ampliado posteriormente por un acuerdo específico sobre un programa de seguridad alimentaria. Luego se convirtió en un órgano desconcentrado del Gobierno Regional, creado por el D.S. 002-97-PRES del 30 de enero de 1997, en el marco del Convenio de Cooperación Técnica entre los Gobiernos de Perú y Alemania.

4 Las encuestas de ENDES y los datos de Salud Sexual y Reproductiva (2004-2005) de la Dra. Lucy del Carpio Ancaya dan cuenta de que en 1986 la tasa global de fecundidad en el área rural era de 6,3. A través del tiempo, particularmente en la década de 1990, se intensifica su reducción hasta 2005, cuando se registra una tasa de 3,7.

-0,41. En general, el 90% de los pueblos presentan tasas negativas de crecimiento. El grupo de mayor movilidad está en los mayores de dieciocho años, tanto en hombres como en mujeres.

En este escenario, la migración se debe a las mismas causales del momento anterior, pero se reducen las “oportunidades” de empleo en la ciudad y los valles. Sin embargo, se abren otras oportunidades en Lima y en el extranjero. La aparición y el fortalecimiento de las nuevas localidades, así como las migraciones alternas y el marcado interés por la educación de los hijos (“mito de la educación”) articulan un sistema de redes sociales fortificadas por el sistema del compadrazgo⁵.

El movimiento migratorio es de mayor intensidad, con amplitud de los espacios y destinos más allá del ámbito regional, como Lima y países del extranjero. El 66% de distritos disminuye su población en relación con el año 1981; las tasas de crecimiento son negativas: el proceso de transición demográfica se pone de manifiesto con la reducción de la tasa de la natalidad y fecundidad del área rural, que pasa del 6,3 en 1986 a 5,6 hijos por mujer en 1996. Por otro lado, los flujos migratorios se intensifican y amplían hacia otros pueblos y comunidades que en el momento anterior permanecieron estables. El resto de pueblos, particularmente los de la zona altoandina, incrementó moderadamente su población en un 35%, en razón del crecimiento vegetativo, los bajos niveles migratorios del campo a la ciudad y el inicio de la migración de retorno.

El distrito de Lluta aparece distinto y atípico en relación con los demás entre 1981 y 1993. Lluta es un antiguo y pequeño distrito de Caylloma, donde nace la irrigación de Majes. En la medida en que fueron habilitándose las primeras etapas del proyecto, uno de los anexos de Lluta, denominado Pedregal, se convierte en eje estratégico local. En diciembre de 1999, con la creación del distrito de Majes, Pedregal se convierte en la segunda ciudad más importante de Arequipa, con más de 35 000 habitantes. La tendencia es creciente, ya que solo se habilitan cerca de 18 000 de las 53 000 hectáreas que comprende todo el proyecto de irrigación Majes. Después de una larga confrontación y litigio

5 El compadrazgo no se entiende acá como un acto religioso y cristiano, sino, como lo plantea Larrissa, como un acto diádico (que en este caso resulta poliádico) de compromiso entre dos (o más) personas que se van a servir o pagar recíprocamente con favores en especie, trabajo o dinero, de acuerdo con la distancia social entre el que da y el que recibe los favores.

con el Gobierno Regional del Cusco, finalmente se ejecuta la segunda etapa del Proyecto Majes, con la aprobación de la ejecución de la represa de Angostura en las pampas de Pusa Pusa de Caylloma. Dicho proyecto también va generar impacto no solo en la habilitación de las demás tierras pendientes del proyecto Majes, o en mayor empleo, sino en que los flujos migratorios de la zona alta de Arequipa se van a diversificar e intensificar hacia el valle de Majes, la ciudad de Pedregal y la ciudad de Arequipa.

En este período también aparece la migración de retorno con impacto significativo y positivo en el campo, porque se convierte en un elemento de modernización de la agricultura y de incorporación de patrones de vida, hábitos y costumbres más urbanos en la comunidad.

1.3. TERCER MOMENTO (1993 - 2007): MIGRACIÓN INTERNACIONAL, DESPLAZAMIENTOS TEMPORALES Y FORTALECIMIENTO DE LOCALIDADES

Este momento manifiesta un quiebre significativo en el nuevo escenario económico, social y político de todas las localidades por la “era de la globalización” y el neoliberalismo, en que el Estado deja su rol protagónico y pasa a un plano secundario y la competencia y el libre mercado marcan el destino de la vida de las personas y las cosas.

Se fortalece el centralismo limeño y, a nivel regional, se manifiesta un proceso de desindustrialización, al reducirse el Parque Industrial. La fábrica Leche Gloria S.A. traslada sus instalaciones a la ciudad de Lima, la empresa Aceros Arequipa lo hace a la ciudad de Ica. En Arequipa no se producen nuevas inversiones, se amplía el rubro de los servicios, entre ellos el turismo, y el desempleo supera el 15% (Plan Concertado de Desarrollo Departamental de Arequipa 2003-2011: 8). El proceso migratorio se intensifica tal como podemos apreciar en siguiente cuadro:

Tabla 1
Flujos de migración de principales distritos seleccionados de Caylloma

	Chivay	Caylloma	Cabana Conde	Yanque	Callalli	Lari	Achoma
Población total	6532	4041	2842	2319	2511	1373	1139
Población nativa residente	3519	3243	2200	1851	2329	1179	1009
Inmigrantes	3013	798	642	468	182	194	130
Inmigrantes como % de la población	46,1%	19,7%	22,6%	20,2%	7,2%	14,1%	11,4%
Emigrantes	4013	7363	1692	1166	1577	504	684
-Otro distrito de Caylloma	592	820	266	321	447	121	187
-Arequipa (provincia)	2907	5684	829	714	963	280	401
-Camaná (provincia)	159	152	51	19	19	18	11
-Lima (departamento)	355	707	546	112	148	85	85
Emigrantes como % de todos los nacidos en el distrito	53,3%	69,4%	43,5%	38,6%	40,4%	29,9%	40,4%
Cambio en la población 1993-2007	+62,0%	-22,2%	-11,1%	+2,9%	-20,3%	+9,4%	-21,0%

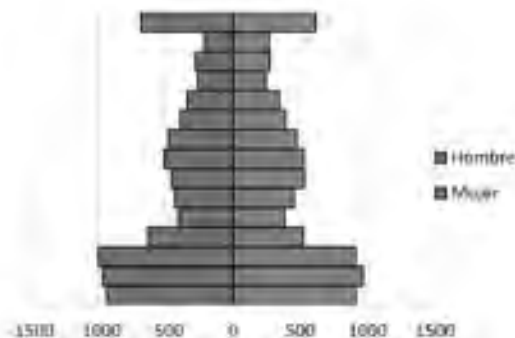
Elaboración: Simón Bidwel y Eliseo Zeballos con datos de los censos 1993 y 2007 (www.inei.gob.pe).

La zona andina es la que tiene los mayores niveles de emigrantes, particularmente Caylloma, cerca del 70% de los nacidos en el distrito; en los demás distritos de la zona interandina varía entre el 30 y el 53% de la población. Chivay, por la intensificación del turismo al valle del Colca, se va convertir en el principal pueblo que va a concentrar no solo los migrantes de otros distritos y comunidades cercanas de la zona, sino incluso de la provincia en general y de la propia ciudad de Arequipa. El incremento de la visita de turistas, particularmente extranjeros, va a dar lugar a la creación, ampliación y mejoramiento de una serie de servicios, como restaurantes, hoteles, tiendas comerciales o transporte, entre otros servicios mercantiles y comerciales.

La estructura de la población irá cambiando significativamente: se reduce la población menor de cinco años, producto de las bajas tasas de natalidad, y se incrementa la esperanza de vida de la población de la tercera y cuarta edad.

GRÁFICO 5

Estructura demográfica de La Unión 2007

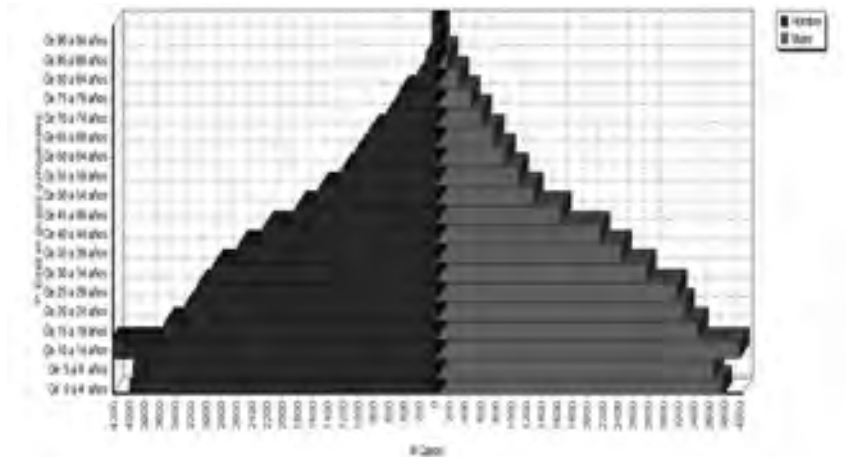


Censo de población del 2007 - INEI Arequipa.

En estos cambios, influye el incremento del logro educativo de la población, particularmente de las mujeres; así mismo intervienen los efectos de la política de planificación familiar y salud reproductiva implementada desde el Estado a través del Ministerio de Salud y la acción de algunas ONG, como Acción Social para el Desarrollo (ASDE).

El logro educativo en la zona en el año 2000 fue del 82,2%, y aumentó al 86,5% para el año 2007. La pirámide de edades sigue la tendencia manifestada a nivel departamental y nacional; amplía en el grupo etario de población adulta mayor, mientras que los jóvenes entre quince y treinta y cinco años edad salen o migran a la ciudad.

GRÁFICO 6
Edad en grupos quinquenales según sexo

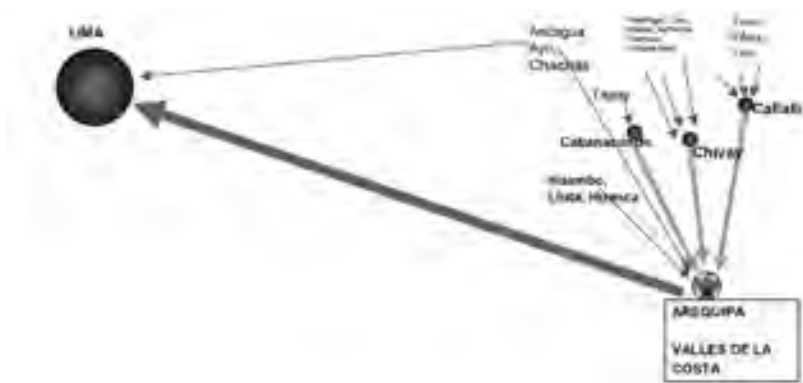


Censo de Población y Vivienda 2007-INEI.

En esta nueva dinámica poblacional, el proceso migratorio de la zona va a ser polifacético con desplazamientos temporales, cortos, dinámicos y muy rápidos. La distancia social, política y cotidiana entre el campo y la ciudad es cada día más corta, producto de las tecnologías de la información comunicacional (TIC) y el mejoramiento de la infraestructura vial, que acorta los tiempos sociales entre el campo y la ciudad. “Los factores de atracción y expulsión como variables de análisis para entender los procesos migratorios ya no son suficientes. Ahora se habla de factores de desplazamiento poblacional: los migrantes entran y salen de las ciudades, mientras otros permanecen en ellas sobre la base de estrategias múltiples. Podemos afirmar que la movilidad se genera al interior de los centros urbanos o está relacionada con su entorno más inmediato en función a una estructura de “ramilletes urbanos” (Llona *et al.* 2005: 161-162).

GRÁFICO 7

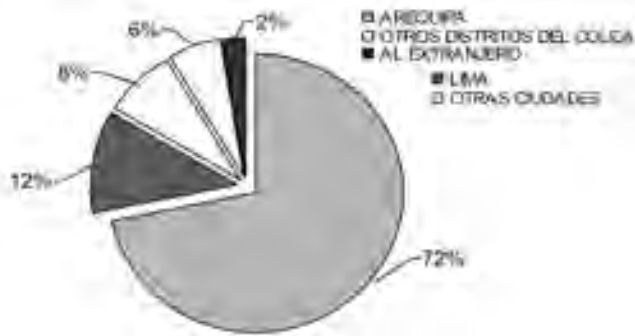
Diagrama de migración interna



Entrevista a los alcaldes y regidores 2007-2012.

El desplazamiento y el destino de los campesinos son heterogéneos y diversos. La ciudad de Arequipa sigue acogiendo al 72% de los pobladores que se movilizan diariamente; los valles de la costa, el 8%; la ciudad de Lima, el 12%, y el resto se dispersa en las ciudades y minas del sur del país, en las capitales de distritos estratégicos de mayor desarrollo con características de ciudades intermedias menores: Chivay, Orcopamapa, Callalli, Chuquibambas, etc. Solo el 2% migra a ciudades del extranjero tal como se aprecia en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 8
Gráfico del destino de la migración



Encuesta 2007; elaboración propia.

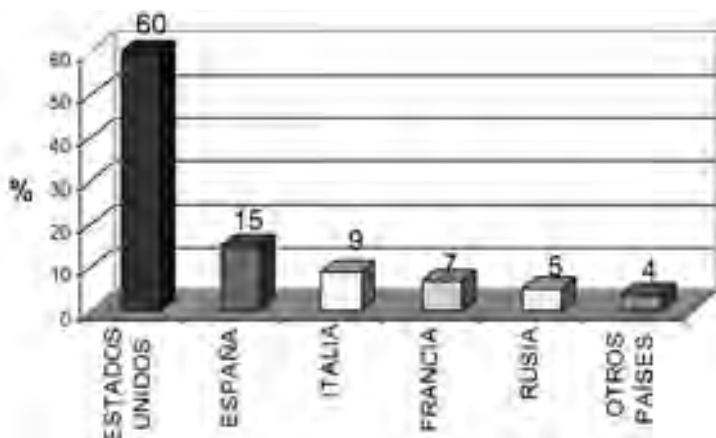
En estas condiciones de desplazamiento permanente y de alta movilidad, los campesinos viajan en reiteradas oportunidades al mes a la ciudad y, semanalmente, a las ferias y capitales de distrito. Los viajes son por negocio, abastecimiento, gestión institucional, visita a familiares, empleo temporal, etc. En ese proceso, algunas familias establecen residencia temporal o permanente en la ciudad o la capital de distrito.

1.3.1. LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

Las migraciones fuera del país se articulan a través de redes sociales familiares y de compadrazgo. Las cadenas migratorias pueden evolucionar de manera impredecible y ser aprovechadas por jóvenes que se “aventuran” en busca de mejores oportunidades personales y familiares.

GRÁFICO 9

Migración internacional 2007

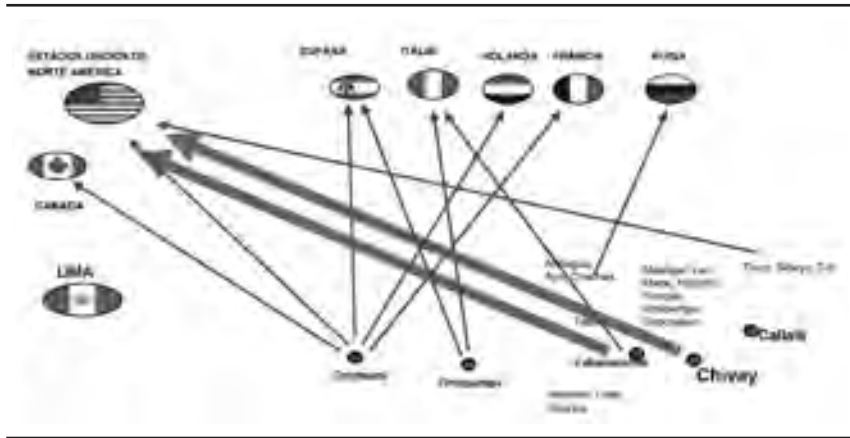


Encuesta 2007; elaboración propia.

Estados Unidos es el país de preferencia, adonde se dirige el 60% de los migrantes, particularmente a los estados de Washington, Maryland, Florida y New Jersey. El 15% está en España y los demás se dispersan en países como Italia, Francia y Rusia, Holanda, Canadá, etc. Todos trabajan en actividades de baja calificación laboral y regresan de “visita” a su pueblo una o dos veces al año, sobre todo en las fiestas patronales.

Cualesquiera sean las intenciones originales de los emigrantes, las migraciones suelen conducir a la reagrupación de las familias y a la formación de redes sociales y nuevos grupos étnicos en los países receptores. Un caso típico es el distrito de Cabanaconde.

GRÁFICO 10
Diagrama de la migración internacional 2015



Entrevista a los alcaldes y regidores 2007-2012.

1.3.2. MIGRANTES CITY ASOCIATION USA

Cabanaconde, distrito de la margen izquierda de la cuenca del Colca, a 3287 m.s.n.m., con 3223 habitantes, cuenta, según sus autoridades locales, con más de 1600 emigrantes en EE. UU. La mayoría está en los estados de Washington; otros, en Florida y Maryland. Ahora hay también una pequeña colonia, de unas 70 personas, en España.

Los residentes en Estados Unidos ha formado una organización denominada “Cabanaconde City Association, USA”, fundada en 1983, y han elaborado una página web (<http://n00k.com/cabanaconde/OrgUSA.htm>.) que facilita el contacto y la difusión de sus actividades. Señalan que su objetivo es ayudar económicamente a sus asociados y al pueblo de Cabanaconde. Fomentan la cultura y el deporte; esto último con la inscripción de la selección de fútbol en el Condado de Montgomery, en el estado de Maryland, y la realización de actividades deportivas internas.

Ellos envían remesas de dinero a familiares que radican en la localidad o en la ciudad de Arequipa para que enfrenten las necesidades de educación de sus

parientes o emprendan pequeños negocios familiares. Regresan de visita a su pueblo después de dos o tres años en las fiestas patronales: en febrero, para la fiesta en homenaje a Virgen de la Candelaria, y en julio, a la celebración de la Virgen del Carmen. Ellos retornan a reeditar la devoción y la religiosidad, el apego a su tierra, el estatus, el honor y el prestigio, la competencia interfamiliar y familiar, la ostentación y el desprendimiento que representa la cooperación con su lugar de origen para obras de desarrollo. Situaciones parecidas, pero en menor escala, pueden apreciarse en Huambo, Andagua, Ayo, La Unión, Chuquibamba y en el resto de pueblos altoandinos.

1.3.3. MIGRACIÓN DE RETORNO

En este periodo de gran movilidad poblacional, la migración estacional y de retorno juegan un rol significativo en la restructuración y modificaciones de la vida productiva, social y política de los pueblos. La ciudad no siempre será un espacio de atracción e “ilusión del progreso” para todos. Frente las difíciles condiciones de la ciudad para acceder a un empleo digno y adecuado, el incremento de la violencia cotidiana, la contaminación atmosférica con efectos en la salud de las personas y el apremio de la necesidad, se genera un desencanto. Por otro lado, las nuevas condiciones de vida y oportunidades que aparecen en las localidades rurales, facilitadas por las modernas vías de comunicación, la herencia latente de pequeñas propiedades para cultivar, el nuevo rol de las municipalidades y la actividad minera, entre otras, incentivan el retorno.

En relación con esto, en 1988 Teófilo Altamirano manifestaba: “La confianza que los campesinos tenían en la urbe para satisfacer sus expectativas y aspiraciones económicas, sociales y culturales está en proceso de cambio y ello obedece a la comprobación palpable de que la ciudad es incapaz de satisfacer mínimamente las expectativas y aspiraciones” (1988: 43). Las condiciones, lógicas y ritmos de estas migraciones se han diversificado y complejizado, en la ciudad y en el campo. Cabe preguntarse, entonces, ¿quiénes retornan? Retornan a su lugar de origen generalmente las personas entre veinticinco y cuarenta años de edad, la mayoría varones que han vivido por más de tres años en las ciudades de Arequipa, Lima o en alguna mina de la región. Regresan por los siguientes motivos:

- 1 Porque perdieron el empleo en la ciudad o después de terminar sus estudios no encontraron la oportunidad del empleo adecuado.

- 2 En su lugar de origen hay propiedades que, por herencia, les corresponden y están disponibles para el usufructo.
- 3 Por situaciones familiares de apego a sus progenitores que, por vejez, no pueden asumir las exigencias de sus “chacras” y alguien debe hacerlo. Entonces, qué mejor que uno de los hijos (Montes Alipio: 2000: 65-66).
- 4 Las municipalidades, por los nuevos roles y la nueva disponibilidad presupuestal, se convierten en atractivas y significativas instituciones para ostentar poder e impulsar el desarrollo local y rural, lo que requiere de mano de obra profesional calificada y no calificada con mayor énfasis en los lugares donde existen explotaciones mineras (Orcopampa, Caylloma, Yanaquihua). La demanda laboral y el mercado interno se diversifica y es creciente.

Los migrantes de retorno se constituyen en actores importantes de transformación e impacto significativo en el campo, no solo de modernización e innovación tecnológica de la agricultura, sino también de modernidad en tanto proyecto cultural⁶: Se plantea así “la necesidad de recuperar la relación entre la estructura y la voluntad, que no es otra cosa sino la relación entre estructura humana pero enfocada desde los sujetos reales [...] ampliar el uso común de voluntad -que ha sido identificada con voluntad política- con el objeto de que incluya también la dirección, fuerza y contenido de los deseos, expectativas, los valores de los sujetos, que son por contraparte la base para el desarrollo de sus capacidades, para sustentar la posibilidad de cambio, innovación y creatividad”

6 *Modernidad*, desde la perspectiva de A. Touraine, es explicada por Fernando Calderón, Martín Hopenhayn y E. Ottoni de la siguiente manera: “Hay que diferenciar modernización de modernidad. La modernización constituye un proceso histórico, afincado en el cambio de los procesos productivos, de la composición demográfica, de las pautas del consumo y del trabajo, del acceso a bienes y servicios y la secularización progresiva de la acción colectiva. La modernidad constituye un proyecto cultural en el cual han convivido dos tendencias fuertes: de una parte, la difusión de valores y actitudes básicos vinculados a la promoción de la libertad social e individual, al progreso social, al desarrollo de potencialidades personales, y a una vocación democrática que lleva a la defensa de la tolerancia y de la diversidad. De otra parte, la modernidad tiende a la difusión de una racionalidad formal y de una racionalidad instrumental, necesaria para la modernización, pero con un costo en términos de “cosificación” de la vida humana: una perspectiva crítica de la modernidad es aquella que, sin dejar de reconocer la importancia de racionalización, busca subordinarla a los valores modernos asociados a la democracia, la tolerancia, la libertad y la diversidad” (Calderón, Hopenhayn y Ottone 1997).

(Plaza 1998: 60-61). En ese sentido, los migrantes de retorno contribuyen a la incorporación de patrones de vida, hábitos y costumbres urbanas en la comunidad, como la vestimenta, el lenguaje, el estilo de vivienda, los patrones de consumo alimenticio, el estilo de crianza de los hijos y el acceso a medios de comunicación, como los diarios, el teléfono, la televisión (Montes y Cáceres 1998: 64-65). A nivel político se establece un conjunto de liderazgos jóvenes con capacidad no solo de representación gremial y acción contestataria, sino con limitada capacidad administrativa y propositiva fundada en los nuevos niveles de educación y profesionalidad de sus hijos.

1.3.4. RESIDENTES EN LA CIUDAD DE AREQUIPA

Los residentes en la ciudad de Arequipa que proceden de las zonas alto e interandinas están organizados en asociaciones distritales y, a nivel general, en la Asociación de Residentes Cayllominos (ARC)⁷. Ellos, para reproducir, socializar y difundir sus costumbres, fiestas y folclore en la ciudad, programan eventos deportivos, culturales y festivos, como las ferias agro-turísticas, que permiten dar a conocer distintas potencialidades del Colca⁸, pero también para organizar y promover la disputa del poder de las alcaldías en las municipalidades del pueblo de su origen.

7 El Dr. Rómulo Tinta Cáceres (odontólogo), Presidente de la Asociación Provincial de Caylloma en la ciudad de Arequipa, fue elegido el presente año de 2015, entre seis candidatos, como alcalde de la provincia de Caylloma. Él manifestaba hace tres años que existen formadas veintiocho asociaciones distritales base de la Asociación Provincial, y que los cayllominos en la ciudad de Arequipa sobrepasan los 11 000 habitantes.

8 En noviembre de 2009, cuando se organizó una feria en su local del distrito de Cerro Colorado, en la ciudad de Arequipa, aprovechamos la ocasión para aplicar ochenta encuestas a cayllominos migrantes y residentes en Arequipa que radican en los distritos de Cerro Colorado (35%), Cayma (28%) y Socabaya (11%).

GRÁFICO 11
¿Por qué decidió venir a la ciudad de Arequipa?



Encuesta aplicación y elaboración propia.

Según los resultados de la encuesta, uno de los motivos significativos para salir de su localidad hacia la ciudad es la preocupación por la educación de los hijos (“mito de la educación”). En su localidad de origen cuentan con centros educativos; sin embargo, el 46% viene a Arequipa por la calidad de la enseñanza y para buscar acceder a la educación superior y lograr una profesión (“mito de la profesión”). Esta decisión está asociada a la oportunidad laboral: el 36% tiene expectativas en la ciudad, la agricultura de los valles o la minería.

La ciudad es un escenario de oportunidades, pero también de limitaciones y dificultades, por lo tanto, la familia asentada en la ciudad se constituye en el eje y punto de partida de las redes sociales y de parentesco, las que en un 18% van a influenciar en la decisión de familiares de desplazarse del campo a la ciudad.

Finalmente, los procesos socioeconómicos regionales y locales, el desarrollo del mercado interno, el fortalecimiento de las llamadas ciudades intermedias o localidades, el nuevo rol de las instituciones públicas y privadas, así como las condiciones de pobreza de los campesinos y sus propias expectativas, influyen en los cambios de las estructuras y composición de la población y en el flujo y desplazamiento poblacional del campo a la ciudad, dando lugar a un conjunto de nuevas articulaciones, cambios sociales y redefinición de relaciones en las comunidades campesinas, localidades y pueblos intermedios de Arequipa.

1.4. TRANSFORMACIÓN DE LOS PATRONES DE POBLAMIENTO Y FORTALECIMIENTO URBANO LOCAL

Este proceso de cambios en la estructura y composición de la población y el diversificado desplazamiento de la población hacia la ciudad han dado lugar a que las relaciones productivas, cotidianas, culturales y políticas en las comunidades, parcialidades y localidades se nutran de un nuevo contenido: “Las ciudades, en función a su grado de consolidación, su importancia política y económica y su ubicación estratégica, responden a patrones diferentes de asentamiento poblacional” (Llona, Corzo y Solís 2005: 158).

Particularmente, las localidades (distritos) alternas al proceso de migración se convierten en fortificados ámbitos económicos y de poder, como un espacio geográfico y social hegemonizado por nuevos grupos de poder local (Plaza 1987: 40) al cual se suman los funcionarios y la empleocracia de las instituciones públicas y privadas, las redes y grupos de comerciantes y los emprendedores de pequeños negocios potencializados por la presencia de la explotación minera (Orcopampa y Caylloma), que hoy se han extendido con la minería informal dedicada a la extracción del oro (Caravelí, Chala y Yanaquihua). Por otro lado, el turismo anualmente se incrementa entre 15% y 20%, particularmente el turismo cultural de la ciudad y el del Valle del Colca. Con todo esto, se manifiesta un nuevo sentido de la municipalización de la vida rural, que da cuenta de nuevos patrones de poblamiento y estilos de vida. Se trata de escenarios de encuentros y reencuentros, de confrontación e integración social con intensos sentidos de identidad y pertenencia y de reivindicación de derechos. Son, por tanto, espacios de construcción de ciudadanía y democracia.

Distritos y localidades estratégicas como Chivay, Callalli (Caylloma), Cota-huasi (La Unión), Chuquibamba (Condesuyos) y Orcopampa (Castilla) se convierten en atractivos nodos locales que, a través de cierta concentración de recursos físicos, financieros y humanos, generan diversas externalidades en diversos sectores en términos de accesos a servicios (Hurtado 2000: 5) como educación, comercio, saneamiento básico, actividad minera, etc. “Son espacios donde lo rural y lo urbano se combinan, articulan, de una forma novedosa y particular, configurando una realidad que no es rural ni es urbana y, por lo tanto, no puede conceptuarse dicotómicamente, ya que define de otro modo la dinámica espacial de la división social del trabajo, cuyas especializaciones y funciones ya no se reducen al concepto dual rural/urbano tradicional. Ambos espacios aparecen entrelazados en una trama de relaciones donde los límites son menos visibles” (Llona *et al.* 2005:162-63).

Los campesinos de las comunidades y parcialidades trasladan su residencia y fundan un nuevo tejido de relaciones sociales que dan cuenta de una vida más urbana que rural, es decir un nuevo modo de vida. La comunidad campesina como principal espacio social, económico y político del campo ha dado paso a que las localidades y las capitales de distrito se conviertan hoy en el eje atractivo y protagónico de una nueva vida de los campesinos e individuos capaces de construir instituciones y organizaciones estables en el espacio local (Diez 1999: 20) lo que ha dado lugar a que se reproduzcan e instalen valores ideológicos y culturales, hábitos y costumbres propios fundamentalmente de la ciudad.

Un campesino de la localidad de Chalhuanca (distrito alpaquero) refiere, al respecto:

Yo tengo cuatro hijos, la mayor tiene catorce años; por ellos tengo que luchar todos los días. Hace cuatro o cinco años todos vivíamos en la estancia cuidando los animalitos y a veces viajando; ahora tenemos casa en el pueblo de Chalhuanca y nos hemos trasladado a vivir permanentemente, y en bicicleta o moto vamos a la estancia (Mamacocha); todos los días muy temprano soltamos los animales, los encargamos al pastor; por la tarde regresamos a guardarlos o al encierro y nos volvemos al pueblo, porque mis hijos estudian aquí, mi casa tiene servicios (agua y luz). Mi hija mayor más bien estudia en Chivay y vive donde un familiar, con el tiempo nos iremos a Chivay o Arequipa, aquí la vida es muy dura y sufrimos con lo poquito que tenemos; además, allá la educación es mejor y tal vez puedan tener su profesión; en eso nomás estamos pensando siempre. (setiembre de 2009).

De igual manera, un antiguo y conocido dirigente de los alpaqueros que vive en Callalli, en una entrevista al atardecer, cuando los pequeños buses están a punto de partir hacia Arequipa, nos manifiesta:

“No se preocupe, vamos a seguir conversando, incluso me puede buscar en Arequipa, siempre estoy por allá, tengo mi casa en Mariano Melgar [uno de los distritos de la ciudad de Arequipa], mi hijo estudia Ingeniería en la UNSA, puede anotar el número de celular, me llama y nos ponemos de acuerdo” (mayo de 2009).

Son los campesinos “acomodados”, con mayor nivel educativo, que han sido autoridades o dirigentes con mucha relación con la ciudad y con las instituciones públicas y privadas, los que tienen este estilo de reflexionar y llevan al pueblo o a la ciudad a sus hijos o a su familia completa de acuerdo con las condiciones y oportunidades que se les presentan o que ellos propicien.

El hecho de que la localidad se convierta en el ámbito económico y de poder, eje centralizador de las nuevas relaciones sociales, con primacía respecto de la comunidad campesina, es producto de una serie de condiciones tanto de carácter interno como externo que gravitan en modificaciones como el crecimiento y el desplazamiento poblacionales asociados a las migraciones internas o alternas, el requerimiento o la demanda educativa de las familias, el incremento y mejoramiento de los niveles de profesionalidad de los campesinos, y fundamentalmente el proceso de municipalización de la vida institucional y política del campo.

¿Cómo estas localidades tienen un nuevo rostro, fortificadas por el flujo de relaciones desde las grandes ciudades y la presencia y desplazamiento cotidiano de los campesinos y comuneros del entorno de cada localidad? A continuación referimos ese nuevo perfil de estos pueblos.

Chivay, en los veinte últimos años, fundamentalmente por el impulso del turismo, se ha convertido en el centro poblado más dinámico para los campesinos de las comunidades y parcialidades.

“En los primeros años de 1940 se inaugura la carretera a Chivay; en 1945 a Cabanaconde. Desde esa época hasta hace unos quince o veinte años no pasaba nada: las familias no salían (Mistis) de Chivay (muy pocos, contados con los dedos de la mano), los campesinos vivían en sus comunidades, solo llegaban los dirigentes por trámites, no había muchos servicios, solo luz algunas horas. El hospital, el pedagógico, los institutos, las ONG y finalmente el turismo son de estos nuevos tiempos: hace diez o quince años”⁹.

9 Son afirmaciones de Fernando Isuiza, que nació, vivió y estudió hasta 5to. de secundaria en Chivay, luego cursó Sociología en la UNAS, e hizo posgrado en Francia. Ha vuelto a Chivay y, además de atender a sus negocios particulares, pretende ser alcalde de la provincia; ya lo intentó en dos oportunidades sin mayor fortuna, pero manifiesta que seguirá insistiendo.

Dinámica parecida se observa en Tapay, Tuti, Callalli, Sibayo, Tisco y el mismo Caylloma. Lo que varía es la intensidad, la escala y la jerarquía de manifestación de los nuevos hechos y relaciones sociales de esos pueblos de tendencia creciente y dinamizada por las ferias.

Un fenómeno aparecido en la presente década es el de la minería informal para la extracción y explotación del oro en el Sur del Perú, fundamentalmente en Puno y Arequipa. En el caso de Puno, el centro de mayor atracción y concentración es el distrito de Ananea (La Rinconada) de la provincia de San Antonio de Putina, donde operan en la extracción entre treintaicinco y cuarenta mil personas.

En el caso de Arequipa, el centro de mayor concentración es la provincia de Caravelí, en el distrito de Chala. Los centros poblados de Acarí, Atico, Atiquipa, Bella Unión, Cahuacho, Caravelí, Chala, Cháparra, Huanuhuanu, Jaqui, Lomas, Quicacha y Yauca están siendo afectados por la minería, en la que operan en promedio una 240 empresas y entre veinte y veinticinco mil mineros informales provenientes de Ica, Pisco, Lima, Arequipa, Puno y Ayacucho. Otro centro minero de importancia está en el distrito de Yanaquihua (Cerro Rico, El Rey Ararihua) donde operan entre cinco y ocho mil personas provenientes de Puno y Ayacucho. A ello debemos sumar el centro minero de Cerro Verde, que con su segunda y su tercera ampliación se ha convertido en una de las minas más grandes del Perú; diariamente se desplazan de la ciudad de Arequipa hacia el centro minero más de veinte mil trabajadores.

Todas estas condiciones han dado lugar a una dinámica social y económica distinta, ciudades de mayor movimiento económico. Producto de ello, en menos de tres años se han construido grandes centros comerciales modernos, denominados Mall Plaza (Aventura Plaza, Lambrani, Plaza Veá, Real Plaza de la Avenida Ejército, el Mall del Cono Norte, entre otros (Metro, Totus).

Arequipa es una de las ciudades que se han recuperado económicamente; es el epicentro regional de convergencia más atractivo, en función del cual se desplazan y movilizan las poblaciones locales y de la sierra altoandina e interandina; es el centro de las mayores oportunidades no solo laborales, sino también culturales y educativas, y de los mejores servicios de comunicación y socialización.

II. MUNICIPALIZACIÓN DE LA VIDA RURAL Y LAS LOCALIDADES

En la década de 1980, la vida institucional del campo, el proceso de organización gremial de las comunidades campesinas y su presencia en el escenario político e institucional fueron significativos, particularmente en el proceso de regionalización de la década del noventa; en algunos pueblos del Perú y de América Latina se extiende y profundiza la democracia.

Los procesos de descentralización tienden a ser más la norma que la excepción y, por ello, los gobiernos locales comienzan a ser actores protagónicos del desarrollo rural. Ello abre nuevos espacios a la participación y a la movilización social, y las culturas rurales se transforman a pasos agigantados, así como otras costumbres y patrones en el campo y la ciudad, donde las distancias de semejanza se van acortando (Shejtman y Berdagué 2003: 12).

Con el primer intento de regionalización en 1990, desde la administración de las microrregiones se implementa un proceso de desarrollo rural y local en el que las municipalidades siguen siendo instituciones tradicionales dedicadas al registro de las estadísticas vitales (matrimonios, nacimientos y defunciones) y al mantenimiento del ornato. Las comunidades siguen siendo actores significantes con los cuales las instituciones públicas, como las propias microrregiones, y privadas, como las ONG, deben coordinar el desarrollo local y comunal.

Retomada la regionalización como nuevo proceso de descentralización, este gravita en las municipalidades, que se consolidan como cabeceras de puente “urbanas” en el espacio rural, encargadas de la ejecución de una serie de pequeñas obras de infraestructura, particularmente en las capitales o en algunos centros poblados, y como espacios de definición y expresión del poder local en los distritos (Diez 1999: 8); adquieren así protagonismo y presencia significativa, con lo que se redefinen las funciones o la presencia de las comunidades y parcialidades campesinas.

Con los antecedentes del proceso de descentralización, la anterior Ley de Municipalidades (Ley No. 23853) y, de manera expresa, el primer artículo de la última Ley (No. 27972, del 27 de mayo del 2003) establecen que los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes

colectividades. Se establecen de esta manera como instancias esenciales del gobierno local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Se transfieren a las municipalidades funciones claves para la descentralización y la nueva democracia, particularmente en el Título XI, en el que se legisla sobre la promoción de las municipalidades rurales (artículos 139 a 147), a las que se obliga a contar con una estructura administrativa como las de las municipalidades urbanas, a recibir prioridad y compensación en relación con la transferencia de recursos, como el FONCOMUN, y derechos de canon minero. Las municipalidades han concentrado la atención no solo en el espacio urbano de la localidad (por el ornato de la plaza y calles accesorias); ahora tienen funciones programáticas y ejecutivas con otros sectores, como educación, agricultura, ganadería, etc. Algunas de las antiguas funciones y responsabilidades de las comunidades las asume ahora la municipalidad.

Las autoridades comunales con cargos *ad honorem* y jerarquía gozaban del respeto y la pleitesía de los campesinos. Las deliberaciones y decisiones trascendentes se tomaban en la comunidad campesina y el liderazgo campesino garantizaba una institucionalidad significativa en el campo. La democracia y la participación eran las principales prácticas asociadas a la capacidad de gestión para conseguir beneficios, apoyo alimentario, infraestructura educativa, agropecuaria, ecológica, etc.

En el escenario de posibilidades y dificultades de la descentralización, las autoridades locales están en mejores condiciones, no solo para recabar información sobre las necesidades y capacidades de la población local, sino para convertirse en protagonistas y responsables de la planificación de su desarrollo y para decidir, con la población de base, el tipo y la calidad de obra, así como el requerimiento presupuestal necesario (presupuestos participativos). Todo ello coordinando acciones con distintos sectores y adaptándose mejor a las demandas de la población (Janvry y Saudolet 2001: 18).

El ejercicio del poder en las municipalidades rurales era un acto democrático voluntario y *ad honorem*. Hoy los cargos de alcalde y de miembro del cuerpo edilicio son atractivos por los sueldos, dietas y comisiones que implican. El municipio se ha convertido, según opinión de algunos sectores, en una institución de disputa para construir localidad y desarrollo; para otros, es una institución que da prestigio, estatus y reconocimiento ciudadano y,

según una tercera apreciación, es un espacio atractivo que permite acceder a ingresos económicos personales lícitos e ilícitos. Se generan, así, pugnas entre intereses personales, familiares o políticos, a veces con consecuencias lamentables, como en el “caso Ilave” (Puno), y se evidencian signos de corrupción, enriquecimiento ilícito y malos manejos presupuestales, como sucede en varias municipalidades y gobiernos regionales.

Este nuevo sistema municipalista resulta atractivo para autoridades, dirigentes, empresarios, etc. A diferencia de lo que sucedía que se accedía a la alcaldía por nombramiento o *encargatura* y en que para ser alcalde no bastaba el hecho de apoyar o no al régimen de turno, sino que se debía ser una “persona honorable”, de prestigio y representativa del lugar, en el nuevo sistema municipalista la participación de los actores en la contienda requiere, por lo menos —en el criterio de la población— de los siguientes requisitos:

- tener una base económica para la campaña electoral (el reto de la inversión electoral),
- “mostrar vocación de servicio”,
- dar cuenta de tener capacidad de gestión edil,
- lograr prestigio y hegemonía en la población electoral,
- contar con un aparato organizativo con bases y redes (movidas) de allegados, amigos familiares, compadres, que luego le pasarán la factura para el empleo inmediato o el de proveedor encubierto,
- ser profesional “reconocido”.

El marketing político en el campo se potenciará cuando la condición profesional del candidato se publicite entre los electores. La mejor carta de presentación para participar de un proceso electoral es el título o grado profesional: “doctor”, “magíster”, “ingeniero”, “profesor”, “arquitecto”, “sociólogo”, “economista”, etc. Esta condición se convierte en uno de los factores claves para competir electoral y políticamente, no solo por la exigencia del jurado electoral o de un determinado grupo político, sino porque la población tiene el convencimiento de que para acceder a un cargo de alcalde necesariamente se debe tener una formación profesional que garantice una buena administración y gestión municipal.

La antigua competencia político-electoral de convicciones y de verdadera vocación de servicio a la colectividad va siendo remplazada por un sistema electoral “mercantilizado”, “arancelado”, en el que priman los intereses particulares. Incluso se plantea como una empresa rentista en la que hay que invertir para acceder al cargo de alcalde, y que debe permitir recuperar lo invertido antes de una segunda elección.

A este proceso de descentralización, vivido con entusiasmo en las localidades, municipalidades y comunidades campesinas de estas zonas alto e interandinas, se añaden el boom del desarrollo minero y el dinamismo y la diversificación de la actividad turística. Estas localidades van imitando social y culturalmente a las ciudades grandes e intermedias y se van convirtiendo en ejes de atracción para los flujos poblacionales del campo y la ciudad.

Estos espacios o nodos de construcción social donde las municipalidades concentran el poder político y la disponibilidad presupuestal asignada por el Estado, y donde los alcaldes, funcionarios y empleados de menor rango serán rentados, se potenciaron significativamente en el gobierno de Valentín Paniagua, que el 9 de julio de 2001 decretó la Ley del Canon Minero (Ley No. 27506) que estableció que las municipalidades distritales, provinciales y los propios gobiernos regionales recibirían un impuesto (desde el 10 hasta el 25%) aplicado a las empresas mineras que explotaran dichos recursos en el ámbito o los territorios de dichas localidades, los mismos que las regalías mineras (Ley No. 28258, del 24 de junio de 2004). A esto se agrega, en algunos distritos del Cañón del Colca, la intensificación de la actividad turística. Estas nuevas condiciones permitieron a las municipalidades disponer de un presupuesto “de grata sorpresa”, con lo que se convirtieron en instituciones de servicio público rentable, con disponibilidad presupuestal para financiar todas las necesidades de las localidades.

Entre el año 2004 y el 2015, a los veintinueve distritos se les ha transferido por canon minero (y regalías mineras) más de mil millones de soles. En el caso de la zona andina (diecisiete distritos), cerca de 730 millones de soles, y en el caso de los distritos de la zona interandina (doce distritos), cerca 237 millones. Entre el 2010 y el 2014, a los diecisiete distritos de la zona altoandina se les transfirió por FONCOMUN y canon minero 364 921 437 soles, que beneficiaron sobre todo a los distritos de Orcopampa y Cayarani; y a los

doce distritos de la zona interandina se les transfirió 118 387 019 soles, sin mayores beneficios por los recursos mineros y sin contar las regalías mineras en ambos casos, tal como puede apreciarse en los siguientes cuadros.

Tabla 2
Disponibilidad presupuestal de los municipios de la zona Altoandina de Arequipa 2010-2014

PROVINCIA	DISTRITO (17)	CANON	FONCOMUN	TOTAL
AREQUIPA	S. J. DE TARUCANI	17 145 006	4 783 000	21 928 006
CAYLLOMA 1	CAYLLOMA	29 767 254	4 410 244	34 177 498
	TISCO	6 150 257	2 596 498	8 746 755
	CALLALLI	15 250 750	3 195 457	18 446 207
	SIBAYO	2 111 509	2 029 372	4 140 881
	TUTI	4 185 896	1 828 575	6 014 471
	YANQUE*	9 652 918	2 342 364	11 995 282
	ICHUPAMPA	2 300 363	2 032 826	4 333 189
	CHILCAYMARCA	33 151 270	2 042 101	35 193 371
	ORCOPAMAPA	68 313 317	5 705 369	74 018 686
CASTILLA 1	ANDAGUA	8 642 534	1 981 625	10 624 159
	CHACHAS*	15 487 258	2 029 050	17 516 308
	CHOCO*	13 005 389	2 361 026	15 366 415
	SALAMANCA	10 582 355	1 977 839	12 560 194
	CAYARANI*	49 447 606	4 070 540	53 518 146
LA UNION CONDESUYOS	PUYCA*	19 292 875	4 616 172	23 909 047
	HUAYNACOTAS*	9 147 949	3 284 873	12 432 822
	TOTAL	313 634 506	51 286 931	364 921 437

Base de datos del MEF 2015.

Tabla 3
Disponibilidad presupuestal de los municipios de la zona interandina
De arequipa 2010-2014

PROVINCIA	DISTRITO (12)	CANON	FONCOMUN	TOTAL
	CHIVAY	23 214 002	27 375 857	50 589 859
	ACHOMA	3 188 050	1 970 656	5 158 706
	COPORAQUE	5 706 934	1 925 490	7 632 424
	CABANACONDE	6 757 284	1 878 671	8 635 955
CAYLLOMA 2	MADRIGAL	4 272 073	1 549 063	5 821 136
	MACA	2 908 353	1 536 942	4 445 295
	HUAMBO	2 943 694	1 548 021	4 491 715
	HUANCA	7 949 536	1 948 405	9 897 941
	LLUTA	5 155 574	1 801 553	6 957 127
	TAPAY	2 281 447	1 884 528	4 165 975
	LARI	3 894 542	2 032 244	5 926 786
CASTILLA 2	AYO	3 151 426	1 512 674	4 664 100
	TOTAL	71 422 915	46 964 104	118 387 019

Base de datos del MEF 2015.

Con la nueva disponibilidad presupuestal, las veintisiete municipalidades, en distintas escalas, deben organizar un nuevo sistema administrativo e invertir en la elaboración y ejecución de proyectos de desarrollo local urbano-rural de la zona de acuerdo con la visión, la misión y la cartera de proyectos de los nuevos planes de desarrollo local concertado (PDC) y de los presupuestos participativos (PP) que se discuten y aprueban con la participación de la población organizada cada año, y que, aunque no tienen el carácter vinculante, algunos alcaldes con vocación democrática y de transparencia hacen esfuerzos por cumplir.

Estas condiciones han dado lugar a la creación de un mercado laboral relativo donde se contrata mano de obra con distintos niveles de calificación, mayormente de la propia localidad. Los campesinos más pobres y medios son la mano de obra no calificada para la ejecución de obras o proyectos de

infraestructura. Los acomodados siguen en sus viajes y pequeños negocios, dinamizados por el mejoramiento de la capacidad adquisitiva de los pobladores y de la demanda en general de las empresas, instituciones y turistas.

Los jóvenes migrantes de primera o segunda generación que vivían en la ciudad y han ganado ciertos niveles de capacitación y calificación profesional retornan, porque no encuentran oportunidad de empleo en la ciudad, buscan empadronarse como lugareños para acceder a un empleo en el municipio, en alguna minera, o en instituciones públicas o privadas que operen en el lugar. Esta situación tiende a incrementarse en los últimos años.

El mejoramiento de los ingresos y de la capacidad adquisitiva de estos pobladores les ha permitido invertir en equipamiento de las viviendas, compra de equipos electrónicos y de sonido (radio grabadora, TV, DVD, etc.), ampliación de la frontera agrícola o adquisición de ganado de calidad. Otros adquieren vehículos motorizados (S. Wagon, Combis, Coaster, etc.). Estas nuevas oportunidades y condiciones han influido en los procesos agrícolas de diversas maneras y en relación con la disposición de las compañías mineras, la capacidad de gestión de los gobiernos locales y el nivel organizativo de las comunidades.

El efecto inmediato en la agricultura radica en la escasez y encarecimiento de la mano de obra (contrata de peones), particularmente para la siembra de productos, porque los municipios y las compañías mineras contratan mano de obra por un salario que supera los S/ 30 nuevos soles, mientras que el salario local para la agricultura de la zona oscilaba entre S/ 10 y S/ 15 nuevos soles. Esta situación dificulta el desarrollo normal de la agricultura.

En algunos lugares se ha comenzado a gestionar la mecanización de la agricultura minifundista con el apoyo de los municipios y las mineras. Esto ha sido factible en algunos distritos y comunidades campesinas de Castilla y La Unión: Chachas, Chilcaymarca, Choco, etc. En otros, como los pueblos de la cuenca del Colca que no tienen esta posibilidad, las condiciones no han variado, salvo, excepcionalmente, en momentos en que se ejecutan obras de infraestructura.

La mayor capacidad adquisitiva dinamiza las ferias o kastos locales, que se iniciaron en 1976 con la feria de Chichas y hoy son alrededor de veinte solo en la provincia de Caylloma. Estas ferias son los nuevos espacios de socialización donde se evidencian la modernidad (desde el punto de vista comercial y cultural) y la modernización (desde el punto de vista tecnológico); no solo se aprecia el intercambio de productos locales y de la ciudad, sino también el acceso a servicios como la educación, salud, la alimentación, entre otros. Otro efecto importante es que la población particularmente joven no migra, o lo hace ocasionalmente y sin mayores expectativas, como en los tiempos anteriores, en busca de oportunidades laborales o educativas, servicios u otras comodidades, porque las encontrará en la misma localidad, que cada día oferta con mayor eficacia los artículos y servicios que llegan de la metrópoli.

Estos escenarios y condiciones se mantendrán, con sus respectivas variaciones, mientras las cuotas del canon minero, aunque en menor cuantía, sigan dotando de recursos presupuestales a las municipalidades. Pasada esta larga primavera, el FONCOMUN y los recursos propios de las municipalidades tendrán grandes dificultades incluso para mantener una planilla administrativa elemental. El nuevo empeño por la pequeña agricultura orgánica, el entusiasmo por el turismo convencional en el Cañón más alto del mundo, el vuelo del cóndor, la nueva dinámica del turismo rural comunitario, la nuevas ferias turísticas, la danza del Witite como patrimonio cultural nacional y mundial, no tendrán el acceso ni las condiciones para generar los millones de soles de presupuesto de los que por más de una década han dispuesto las municipalidades de las zonas altoandina e interandina de Arequipa.

III. REFERENCIAS FINALES

1. Los procesos socioeconómicos locales y regionales, el desarrollo y la expansión industrial y comercial de la vida urbana, así como las precarias y limitadas condiciones de los pobres de las zonas alto-interandinas, asociados al incremento de los niveles educativos, las políticas de salud y la planificación familiar, han influido en los cambios de las estructuras y de la composición de la población (transición demográfica), así como en el flujo y el desplazamiento poblacional del campo a la ciudad, lo que ha dado lugar a nuevas articulaciones, cambios sociales y redefiniciones de un conjunto de relaciones en las comunidades campesinas y localidades alto andinas de Arequipa.

2. El proceso migratorio y el desplazamiento poblacional varían en la medida en que se modifican las condiciones socioeconómicas; por lo tanto, en un primer momento la migración del campo a la ciudad se caracterizó por un doble movimiento de los campesinos: el primero de asentamiento de los emigrantes en los espacios urbano-marginales de la ciudad de Arequipa y el segundo, que tiene carácter estacional, en dirección a los valles de la costa (Camaná, Majes, Tambo, etc.), se intensifica en función de la demanda laboral agrícola en dichos valles. En los demás momentos, ante la imposibilidad de la ciudad de satisfacer los intereses y expectativas de los campesinos, así como las nuevas condiciones sociales e institucionales de las localidades y municipalidades, se inicia la migración de retorno, la misma que se convierte en un factor modernizador y de cambio del sector rural. Por otro lado, se intensifica la migración alterna hacia pueblos y distritos que se constituyen en el eje de atracción poblacional de las comunidades y como nuevos espacios urbanos, pequeñas ciudades intermedias del campo que dan cuenta de un nuevo patrón de poblamiento y perfil citadino de trascendencia para los campesinos.

3. Las nuevas condiciones sociales, las formas de socialización (entre otras establecidas por el desarrollo del mercado), los medios de comunicación, el nuevo rol de las municipalidades, los centros mineros han dado lugar a que, en estos escenarios locales o pequeñas ciudades intermedias, el tejido social y el sistema de relaciones den cuenta de contenidos de preponderancia urbana, que contribuyen a que la capital de distrito se convierta en un nodo estratégico de convergencia no solo de circuitos económicos y mercantiles, sino también de coordinación, interacción y representación entre múltiples unidades familiares. Se constituyen entonces como espacios privilegiados de socialización e integración social, de concentración del poder político y toma

de decisiones, de construcción de un mundo de vida de identidad, pertenencia y de ciudadanía. Por otro lado, las comunidades y parcialidades campesinas se proponen como ámbitos y espacios donde se practican las relaciones de vecindad, solidaridad, cooperación, confianza y amistad. Resaltan también con notoriedad la discordia y la envidia, con distintos grados de primacía.

4. La municipalización y el proceso de descentralización han dado lugar a que los gobiernos de las localidades rurales concentren y fortalezcan el poder político y económico, con disponibilidad presupuestal asignada por el Estado, el canon, las regalías mineras, la actividad turística, etc. Estos les permiten capacidad de inversión y gasto, y generan un mercado laboral con distintas características. En el primer caso: con la acción de los municipios y las antiguas empresas mineras, seguidas de la colosal minería informal, se crea un mercado laboral atractivo con jornales que duplican los acostumbrados en la localidad y con mayores niveles de empleo, en detrimento de la agricultura. Esto genera escasez y encarecimiento de la mano obra para la agricultura, situación que ha obligado a abandonar varias parcelas de cultivo o a adoptar determinados niveles de especialización y mecanización para suplir mano de obra. En los casos en los que no hay compañías mineras y el presupuesto del municipio no es significativo, las condiciones no han variado en relación con el mercado laboral; en todo caso es precario y con bajos niveles de competencia con la agricultura.

BIBLIOGRAFÍA

ALTAMIRANO, Teófilo

1985 *Migrantes campesinos en la ciudad: aproximaciones teóricas para su estudio*. Lima: PUCP.

1988 *Cultura andina y pobreza urbana (Aymaras en Lima Metropolitana)*. Lima: PUCP.

CALDERÓN, Fernando, Martin HOPENHAYN y Ernesto OTTONE

1994 *Hacia una perspectiva crítica de la modernidad: Las dimensiones culturales en la transformación productiva con equidad*. Chile: CEPAL.

CÁRDENAS, Pamela *et al.*

2006 *La desigualdad en la provincia de Caylloma - Valle del Colca, Arequipa*. Arequipa: DESCO.

DE JANVRY, Alain y Elizabeth SAUDOLET

2001 *Desarrollo de las economías rurales (La inversión en el Desarrollo Rural es un buen negocio)*. Nueva York: BID.

DIEZ, Alejandro

1999 *Organizaciones de base y gobiernos locales rurales, mundos de vida, ciudadanía y clientelismo*. Lima.

ERDMUTE, Alber

1999 *Acercas de la discusión en torno a “pueblo” y “migración”*. Lima.

ESCOBEDO R., José

2004 *Dinámica de la poblacional: teoría, métodos y técnicas de análisis*. Puno: UNA.

GÓMEZ RODRÍGUEZ, Juan de la Cruz

1976 *Reforma Agraria y campesinado en Caylloma*. Lima: PUCP

HURTADO, Isabel

2000 *Dinámicas territoriales: afirmación de ciudades intermedias y el surgimiento de los espacios locales*. En *Perú: el Problema agrario en debate SEPIA VIII*.

LLONA, Mariana, D. RAMÍREZ y Mario ZOLEZZI

2006 *Las ciudades intermedias: su rol en el desarrollo del país*. Lima: DESCO.

MANRIQUE, Nelson

1985 *Colonialismo y pobreza campesina. Caylloma y el valle del Colca - siglos XVI-XX*. Lima: DESCO.

MONTES, Alipio:

2000 “Viabilidad de la pequeña agricultura de la Región Arequipa”. Tesis de Magíster: Arequipa: UNAS.

NARAYAN, Deepa:

2000 *Definición de pobreza: la voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche?* Banco Mundial.

NUEVA LEY DE MUNICIPALIDADES

2003 Ley N° 27972.

PLAZA, Orlando y Marfil FRANCKE

1981 *Formas de dominio, economía y campesina*. Lima: DESCO.

PLAZA, Orlando:

2006 *Perú: el impacto de las políticas de ajuste sobre los campesinos y pequeños productores rurales. Un estudio de casos en cuatro regiones*. Lima: PUCP - CISEPA.

SCHEJTMAN, Alexander y Julio BERDAGUÉ

2003 Desarrollo territorial rural (mimeo). Chile

TORO, Óscar, Rodolfo MARQUINA, *et al.*

2001 *Crianza de Camélidos andinos y desarrollo rural*. Lima: DESCO

ZARAUS S, Luis:

1987 Capitalismo y espacios regionales. II Congreso Nacional de Sociología Arequipa, Perú.

ZEBALLOS Z, Eliseo

2006 Paqocheros, alpaqueros de Arequipa. (Mimeógrafo).

2007 “Comunidades y centros poblados en las zonas altoandinas- Arequipa”. Tesis de Magíster en Sociología. Lima: PUCP.

FICHA DE AUTORES LIBRO SEPIA XVI

Aldo Ortega Paredes

Biólogo. Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa.

Asesor Técnico Senior, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Áreas de interés y especialización: Adaptación al cambio climático y GdR

Correo electrónico: aldoop2005@hotmail.com

Antonio Alejandro Diez Hurtado

Doctorado en Antropología Social y Etnología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS). Licenciatura en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Bachillerato en Ciencias Sociales, por la PUCP. Jefe del Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú, Profesor Principal PUCP

Áreas de interés y especialización: Campesinado, economía y política en sociedades rurales, desarrollo rural, antropología económica, historia rural andina.

Correo electrónico: adiez@pucp.edu.pe

Andrea Ramos Bonilla

Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asistente de Investigación en Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Áreas de interés y especialización: Desarrollo rural y agricultura; recursos naturales, industrias extractivas y conflictos sociales; y desigualdad económica y pobreza.

Correo electrónico: aramos@grade.org.pe; andrearamosbonilla@gmail.com

Carmelo Bernabé Talavera Delgado

Biólogo. Universidad Nacional San Agustín de Arequipa. Profesor Asociado, Departamento Académico de Biología, Facultad de Ciencias Biológicas.

Áreas de interés y especialización: Agroecología y ecología de zonas áridas y de Montaña.

Correo electrónico: btalav@yahoo.com.mx

Carmen Yon Leau

Ph.D. en Ciencias Sociomédicas con especialización en Antropología Médica, Columbia University, Nueva York. Investigadora del Instituto de Estudios Peruanos y profesora contratada del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Áreas de interés y especialización: Género, culturas juveniles, salud sexual y reproductiva, interculturalidad en salud, políticas públicas, antropología médica crítica, antropología del desarrollo.

Correo electrónico: cyon@iep.org.pe

Diana Carolina La Riva Andrade

Bachiller en Ciencias Sociales con Mención en Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asistente de Monitoreo en el Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Áreas de interés y especialización: temas de desarrollo, sobre todo rurales y agrarios.

Correo electrónico: dlariva@grade.org.pe

Diana Rosas Morales

Licenciada en antropología Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco. Magister en Antropología con mención en estudios andinos. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Áreas de interés y especialización: Antropología política, sociedades rurales, comunidades campesinas.

Correo electrónico: rosasdediana@gmail.com

Diego Alonso Palacios Llaque

Licenciado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú

Áreas de interés y especialización: investiga temas en torno a teoría antropológica, antropología política y del Estado. Ha realizado estudios sobre las dinámicas políticas entre autoridades, poderes locales y burocracias estatales en espacios pesqueros y agropecuarios del Perú.

Correo electrónico: d.palacios@pucp.edu.pe

Donaldo Humberto Pinedo Macedo

Licenciado en Antropología por la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco. Investigador del Centro Cultural José Pío Aza

Áreas de interés y especialización: pueblos indígenas amazónicos

Correo electrónico: donaldopinedo@gmail.com

Elena Borasino Deustua

Máster en Estudios de Desarrollo Internacional, Wageningen University
 Bachiller en Economía, Universidad del Pacífico. Consultora, Grupo de
 Análisis para el Desarrollo.

Áreas de interés y especialización: Desarrollo rural y agricultura, economía
 de recursos naturales y medio ambiente, gestión territorial.

Correo electrónico: eborasino@grade.org.pe

Eliseo Zeballos Zeballos

Doctor en Sociología por la Universidad Nacional de San Agustín de Are-
 quipa. Magíster en sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú
 Docente principal de la Facultad de Ciencias Histórico Sociales de la Uni-
 versidad Nacional de San Agustín. Director de la unidad de posgrado de la
 Facultad de Ciencias Histórico Sociales de la Universidad Nacional de San
 Agustín – 2013-2015

Áreas de interés y especialización: planificación social, gestión y promoción
 del desarrollo, gestión de conflictos sociales.

Correo electrónico: Eliseozeballos@hotmail.com

Francisco Durand

Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú.
 Maestría en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica del Perú.
 Ph D. en Estudios Latinoamericanos, University of California at Berkeley,
 Profesor principal de Ciencia Política y Gobierno en la Pontificia Universi-
 dad Católica del Perú.

Áreas de interés y especialización: Relaciones empresarios-gobierno, captura
 del Estado, informalidad y delictividad.

Correo electrónico: fdurand@pucp.edu.pe

José Francisco Villasante Benavides

Magister, Centro de Zoología Aplicada, Universidad Nacional de Córdoba
 Profesor Principal, Departamento Académico de Biología, Facultad de Cien-
 cias Biológicas, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa.

Áreas de interés y especialización: Ecología de zonas áridas y de montaña,
 biología de la conservación, ecología de la restauración.

Correo electrónico: jvillasanteb@gmail.com

Hildegardi Venero Farfán

Maestría Ilades –Georgetown University –Santiago de Chile. Investigadora Principal en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Áreas de interés y especialización: Agua y Saneamiento en el sector rural. Especialista en programas presupuestales del sector saneamiento, desarrollo rural.

Correo electrónico: hvenero@iep.org.pe

Jaime Urrutia Ceruti

Bachiller en Ciencias Sociales, Universidad San Cristóbal de Huamanga, Ayacucho. Licenciado en Historia, Universidad San Cristóbal de Huamanga, Ayacucho. Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA). Université de Paris I; Panthéon Sorbonne, Francia. Investigador Principal del Instituto de Estudios Peruanos.

Áreas de interés y especialización: Historias regionales, comunidades campesinas, patrimonio cultural inmaterial.

Correo electrónico: jurrutia@iep.org.pe

Jorge Mario Agüero León

PhD, Universidad de Wisconsin, Madison (EEUU), MSc, Universidad Pompeu Fabra (España). Bachiller, Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor Asistente de Economía y del Instituto, Universidad de Connecticut (EEUU).

Áreas de interés y especialización: Desarrollo económico, Educación, Salud, Género.

Correo electrónico: Jorge.aguero@uconn.edu

Juan Rodríguez Castillón

Licenciado En Antropología, Magister En Estudios Amazonicos -Universidad Nacional Mayor de San Marcos-. Consultor social y especialista social comunitario en el Programa de soporte educativo rural.

Áreas de interés y especialización: comunidades campesinas y nativas, medicina intercultural, farmacopea indígena, gobernanza local, medio ambiente, micropolítica, educación rural, etnomusicología y cine.

Correo electrónico: rodriguez.castillon@cpap.pe; juanrodrillon@gmail.com

Julio Venero Farfán

Licenciado en Economía Universidad San Antonio Abad del Cusco. Funcionario del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS).

Áreas de interés y especialización: Agua y saneamiento urbano, agua y saneamiento rural.

Correo electrónico: juliovenero@gmail.com

Karla Viviana Vergara Rodríguez

Licenciada en Geografía y Medio Ambiente, Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigadora asistente, Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Áreas de interés y especialización: Desarrollo rural y gestión territorial, percepción ambiental, vulnerabilidad y estrategias de adaptación frente al cambio climático.

Correo electrónico: kvergara@grade.org.pe; kvergara@pucp.pe

Lenin Arturo Valencia Arroyo

Bachiller en Ciencias Sociales (PUCP); Magíster en Estudios de Desarrollo (Universidad Erasmus de Rotterdam); Magíster en Ciencias Ambientales (Universidad Central Europea). Investigador de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental; Docente de la Facultad de Ciencias Sociales PUCP.

Áreas de interés: gobernanza ambiental, sociología ambiental, ecología política y pueblos indígenas. Pequeña minería, gestión ambiental, ordenamiento territorial y economías informales e ilícitas.

Correo electrónico: valencia.la@pucp.pe

Lucía Palao Málaga

Abogada por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas – UPC. Consultora en temas Ambientales y de Relacionamiento Comunitario – Independiente. Especialista en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales por la PUCP.

Áreas de Interés: Derecho ambiental en actividades extractivas, relacionamiento comunitario, formalización minera, gestión de los recursos naturales.

Correo electrónico: palaomalaga@gmail.com

Luis Villegas Paredes

Biólogo, Universidad Nacional San Agustín de Arequipa. Docente en la Facultad de Ciencias Biológicas. Universidad Nacional San Agustín de Arequipa.

Áreas de interés y especialización: conservación y ecología. Restauración ecológica.

Correo electrónico: chungungo_lvp@hotmail.com; lvillegasp@unsa.edu.pe

Manuel Augusto Glave Testino

Ph.D., University of Illinois at Urbana-Champaign, Economía. M.S., University of Illinois at Urbana-Champaign, Economía. Licenciado en Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú. B.CC.SS., Bachiller en Ciencias Sociales con Mención en Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigador Principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo; Profesor Principal del Departamento de Economía de la PUCP.

Áreas de interés y especialización: Especialista en desarrollo rural, economía ambiental y recursos naturales, y análisis de la política pública agraria y ambiental.

Correo electrónico: mglave@grade.org.pe

María Luisa Burneo de la Rocha

Master por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (París, Francia) Investigadora – Instituto de Estudios Peruanos.

Áreas de interés: Antropología política; desarrollo rural; antropología del Estado. Áreas de especialización: comunidades campesinas, sistemas de tenencia de la tierra; gestión del territorio; conflictos por el acceso y uso de recursos naturales.

Correo electrónico: mburneo@iep.org.pe

Marisela Sotelo Tornero

Bachillera en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asistente de investigación en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Áreas de interés y especialización: la desigualdad y el desarrollo, principalmente los temas que incluyen evaluación de impacto, vivienda, salud y la gestión de los servicios de agua y saneamiento.

Correo electrónico: msotelo@iep.org.pe; marisela.sotelo@pucp.pe

Mercedes Amalia Crisóstomo Meza

Licenciada en Antropología por la Universidad Nacional del Centro del Perú. Magister en Ciencia Política y Magister en Estudios de Género por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Docente -Pontificia Universidad Católica del Perú; Investigadora – Instituto de Estudios Peruanos.

Áreas de interés y especialización: memoria, conflicto armado, género, movimientos sociales, violencia, ruralidad.

Correo electrónico: crisostomo.m@pucp.edu.pe; mcrisostomo@pucp.edu.pe

Miguel Ángel La Rosa Salazar

Economista, Universidad Nacional Agraria La Molina. Estudiante de la maestría Integrated Natural Resource Management en la Humboldt Universität zu Berlin.

Áreas de interés y especialización: Economía de los recursos naturales y del ambiente; conservación de los bosques y cambio climático.

Correo electrónico: mlarosa@iep.org.pe; miguel.larosa.salazar@gmail.com

Paola Rocio Barriga Flores

Master Development Studies, Major in Agrarian and Environmental Studies, International Institute of Social Studies, La Haya, Holanda. Licenciada en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Consultora del International Institute of Social Studies, para el proyecto: Community monitoring of socio environmental liabilities with advanced technologies in Ecuador and Peru.

Áreas de interés y especialización: Amazonía, comunidades nativas, uso de tierras, estrategias productivas, dinámicas territoriales.

Correo electrónico: pbarrigaflares@gmail.com

Patricia Ames

PhD, Universidad de Londres. Profesora del departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú e investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos.

Áreas de interés y especialización: Antropología de la educación, antropología de la infancia, educación rural, educación y nuevas tecnologías, violencia infantil.

Correo electrónico: pames@pucp.edu.pe, pames@iep.org.pe

Percy Carlos Jiménez Milón

Bachiller en Ciencias Biológicas por la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa; Magister Scientiae (candidato) en Biología, mención Ecología por la Universidad de Los Andes- Bogotá-Colombia. Master en Estudios de Impactos Ambientales por el Instituto de Investigaciones Ecológicas de Málaga-España y por la Universidad Autónoma de Yucatán-México; Doctor en Ciencias biológicas por la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa. Profesor cesante de la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa. Ex-Director del Instituto de Ciencia y Gestión Ambiental de Universidad Nacional San Agustín de Arequipa.

Áreas de interés y especialización: restauración ecológica de ecosistemas de zonas áridas, captación y usos del agua de las neblinas, lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de las sequías, adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos en zonas áridas, estudios de impactos ambientales.

Correo electrónico: jimenez.percy@gmail.com

Rafael Barrio de Mendoza Zevallos

Licenciado en Antropología. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Investigador Asistente – Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Áreas de interés y especialización: Sociedades rurales andinas y Antropología del Estado.

Correo electrónico: rbarriodemendoza@pucp.pe

Roberto Arpi Mayta

Doctor en Ciencias en Economía Agrícola por la Universidad Autónoma Chapingo, México. M. Sc. en Desarrollo Rural por la Universidad Nacional del Altiplano, Puno-Perú. Estudios concluidos en la Maestría en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Bachiller en Economía e Ingeniero economista por la Universidad Nacional del Altiplano, Puno-Perú. Docente asociado a dedicación exclusiva en la Facultad de Ingeniería Económica de la Universidad Nacional del Altiplano, Puno-Perú.

Áreas de interés y especialización: Seguridad alimentaria y desarrollo rural; productividad, desigualdad y desarrollo económico.

Correo electrónico: Rarpim@unap.edu.pe; arpmayro@gmail.com

Rossi Taboada Hermoza

Bachiller en Antropología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Asistente de investigación en el Proyecto “IWSN Peru: A comparative water security analysis of the Ica Inter-regional and Catamayo-Chira bi-national basins”, y miembro del Programa Agua-Andes.

Áreas de interés y especialización: Sociedades rurales, gobernanza de recursos naturales, adaptación al cambio climático.

Correo electrónico: r.taboadah@gmail.com

Roxana María Irma Barrantes Cáceres

Economista por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Master of Science y PhD por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign (EU). Profesora Principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú; investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos. Áreas de interés y especialización: actividad profesional desarrollada en microeconomía aplicada, en temas de regulación y privatización de los sectores de infraestructura; medio ambiente y recursos naturales, y estudios de uso y apropiación de TIC .

Correo electrónico: roxbarrantes@iep.org.pe; barrantes.r@pucp.edu.pe

Sandra Wiñay Rodríguez Castañeda

Bachiller en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asistente de investigación en el Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Áreas de interés y especialización: ecología política, conservación, indigeneidades y antropología del Estado.

Correo electrónico: sandra.rodriguez@pucp.pe

Ysabel Meza Villaca

Mg. Sc. en Agricultura Sustentable. Universidad Nacional Agraria La Molina. Ingeniera. Agrónoma. Universidad Nacional San Antonio Abad de Cusco. Coordinadora del Proyecto “Acceso de Hogares Rurales con Economías de Subsistencia a Mercados Locales”. (FONCODES).

Áreas de interés y especialización: agrobiodiversidad, zonificación agroecológica, seguridad alimentaria y medio ambiente.

Correo electrónico: ysabelepg@gmail.com

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156-164 - BREÑA

CORREO E.: TAREAGRAFICA@TAREAGRAFICA.COM

PÁGINA WEB: WWW.TAREAGRAFICA.COM

TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

SEPTIEMBRE 2016 LIMA - PERÚ



Seminario Permanente de Investigación Agraria



PETROLIFEROS DE TORO MUERTO, AREQUIPA - PERÚ