SEPIA XVIII

PERÚ: EL PROBLEMA AGRARIO EN DEBATE

TEMAS

- 50 años de la Reforma Agraria: procesos, efectos, impactos y aprendizajes
- Gobernanza, poder e institucionalidad en espacios rurales
- Estrategias adaptativas y desarrollo rural en el Perú desde una perspectiva interdisciplinaria

EDITORAS

Silvana Vargas Winstanley y Mireya Bravo Frey

SEPIA XVIII

PERÚ: EL PROBLEMA AGRARIO EN DEBATE

SEPIA XVIII

PERÚ:
EL PROBLEMA AGRARIO EN DEBATE

Silvana Vargas Winstanley

Mireya Bravo Frey

Editoras

50 años de la Reforma Agraria:
procesos, efectos, impactos y aprendizajes

Gobernanza, poder e institucionalidad
en espacios rurales

Estrategias adaptativas y desarrollo rural
en el Perú desde una perspectiva
interdisciplinaria

sepia

Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XVIII / Seminario Permanente de Investigación Agraria.-- Lima, SEPIA, 2020. 708 páginas

Reforma agraria / gobernanza territorial / poder / institucionalidad y gobernanza / desarrollo rural / estrategias adaptativas / cambio climático / cambio global / políticas públicas / pobreza rural / género / agricultura / Perú

ISBN N.° 978-612-45829-9-8
Hecho el Depósito Legal
en la Biblioteca Nacional del Perú N.° 2020-09465

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
Jr. María Parado de Bellido 150. Urb. San Felipe
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: diciembre de 2020

Tiraje: 500 ejemplares

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5
Diciembre de 2020

Producción editorial: SEPIA

Cuidado de edición y diagramación: María Mercedes Dioses Villanueva

Carátula: José Enrique Torres Alarcón

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 15

Introducción
Silvana Vargas y Mireya Bravo 19

50 años de la Reforma Agraria:
procesos, efectos, impactos y aprendizajes

A 50 años de la Reforma Agraria peruana: nueva evidencia
sobre su despliegue espacial-temporal y efectos de largo plazo
Mauricio Espinoza, Javier Escobal y Ricardo Fort 33

Agro asociativo y procesos sociales:
transformaciones rurales desde la Reforma Agraria
en la sierra centro y sur peruana
Alejandro Diez y María Luisa Burneo 71

Entre la reforma estatal y la alternativa comunal:
cambios en las estructuras agrarias de poder en el valle del Chira,
Piura (1969-1992)
Diego Palacios y Alejandra Huamán 109

La micropolítica de la Reforma Agraria en Huancavelica:
narrativas y memorias campesinas sobre el patrón, el Estado y Velasco
Mercedes Crisóstomo 149

La Reforma Agraria, transformación del espacio geográfico
y desplazamiento de la cuestión democrática:
el caso de los dependientes de las haciendas
Évelyne Mesclier 187

Gobernanza, poder e institucionalidad en espacios rurales

Gobernanza pública, poder político e institucionalidad
en espacios rurales
Paula Muñoz 219

Gobernanza territorial e institucionalidad pública y privada
para lograr la «cero deforestación» a nivel local:
un análisis en la región San Martín
Martín Reyes, Carol Cruz y Valentina Robiglio..... 291

Heterogeneidad institucional y gobernanza
en intervenciones públicas de agua y saneamiento:
el caso del Proyecto Integral de Agua Potable en Pasco
Pável Aguilar 327

Las mujeres en contiendas electorales:
el caso de las candidatas a regidurías municipales
durante las elecciones regionales y municipales 2018,
en la provincia de Andahuaylas
Abdul Trelles..... 373

Misma película, nuevos actores:
gestión del riesgo de desastres naturales del Perú
Aileen Agüero y Diego Aguilar..... 433

Estrategias adaptativas y desarrollo rural en el Perú desde una perspectiva interdisciplinaria

Cambio ambiental global:
debates, impactos y estrategias adaptativas en el Perú
Juan Luis Dammert 471

Diálogos de saberes y cambio climático:
relevancia de los enfoques participativos para la Adaptación
basada en Ecosistemas
Florencia Zapata, Mirella Gallardo, Elmer Segura y Jorge Recharte 537

Determinantes de la adopción de tecnologías de adaptación
frente al cambio climático y del rendimiento de la producción
de papa y maíz en la región del Cusco
Francesca Paredes y Jair Vargas 573

Caficultura orgánica para el comercio justo:
una estrategia posible de adaptación al cambio climático
en la selva central
Julio Chávez 603

Dinámicas globales, procesos locales y desarrollo sostenible:
el caso de la Cooperativa Agraria Cacaotera ACOPAGRO,
en la región San Martín
Lourdes Lares 639

Riego, mercado y tensiones: cambios y coexistencia
de sistemas de riego en San Andrés de Tupicocha
Juan Gómez de la Torre 663

Notas sobre las editoras y los autores 697

ÍNDICE DE CUADROS, MAPAS, FOTOS Y GRÁFICOS

50 años de la Reforma Agraria: procesos, efectos, impactos y aprendizajes

A 50 años de la Reforma Agraria peruana: nueva evidencia sobre su despliegue espacial-temporal y efectos de largo plazo

Cuadros

1. Superficie expropiada o adjudicada por la Reforma Agraria (1969-1980) 44
2. Indicadores de expropiaciones según dominios geográficos (1969-1985) 46
3. Perfil de los distritos más afectados por la Reforma Agraria peruana 55
4. Efectos de la Reforma Agraria peruana sobre indicadores seleccionados 57

A1. Descriptivos de variables de control y resultado utilizados en el análisis 66
A2. Distintas especificaciones del modelo principal 68

Mapas

1. Hectáreas expropiadas por distrito (1969-1985) 49
2. Porcentaje de hectáreas expropiadas por distrito (1969-1985) 50

Figuras

1. Evolución de las hectáreas expropiadas según fuente (1969-1979) 48
2. Evolución de las hectáreas expropiadas según dominio geográfico (1969-1980) 48
3. Efectos de la Reforma Agraria peruana sobre educación, migración y ruralidad (CPV 1981, 1993 y 2017) 60

Agro asociativo y procesos sociales: transformaciones rurales desde la Reforma Agraria en la sierra centro y sur peruana

Cuadros

1. Extensión registrada de la SAIS Cahuide Ltda. N.° 6 (1990) 77
2. Comunidades circundantes a Antapongo y Canipaco (2009) 82
3. Número de comuneros según padrones comunales Chongos Alto y Huasicancha 83
4. Propuestas de fraccionamiento de la UP Laive-Ingahuasi 85
5. Fraccionamiento de la Unidad de Producción Suitucancha-Acopalca (1990) 86
6. Estructura y tenencia de la tierra en la ERPS Kunurana y las comunidades colindantes (Melgar, Puno, 1981) 91
7. Resultado del proceso de reestructuración en Puno 94

Mapa

1. Propuesta de división de terrenos de Antapongo-Canipaco 81

Foto

1. Acta de asamblea de campesios socios de la SAIS Picotani sobre la cesión de tierras a comunidades 100

Entre la reforma estatal y la alternativa comunal: cambios en las estructuras agrarias de poder en el valle del Chira, Piura (1969-1992)

Cuadros

1. Tierras de exhaciendas adjudicadas a la comunidad campesina de Colán (1972-1974)..... 121
2. Predios agrícolas obtenidos por la comunidad campesina Querecotillo y Salitral durante la Reforma Agraria (1972-1980) 123
3. Total de hectáreas cultivadas según tipo de cultivo entre 1975-1979 en la empresa comunal de Querecotillo y Salitral..... 126
4. Unidades de producción en la empresa comunal de Querecotillo y Salitral..... 127
5. Tipología de comuneros y de tierras en la comunidad campesina de Querecotillo y Salitral (1978)..... 133

Mapa

1. Comunidades campesinas de San Lucas de Colán y Querecotillo y Salitral..... 119

Figura

1. Tipología de grupos campesinos en las comunidades durante el proceso de Reforma Agraria..... 129

Foto

1. Imagen de un fotorreportaje sobre la entrega de los títulos de tierras adjudicadas a las comunidades campesinas y las CAP en la ciudad de Catacaos 122

Gobernanza, poder e institucionalidad en espacios rurales

Gobernanza pública, poder político e institucionalidad en espacios rurales

Mapa

1. Puntaje del índice de densidad estatal (IDE) (2007), según provincia..... 256

Gráfico

1. Diagrama de marco analítico..... 222

Gobernanza territorial e institucionalidad pública y privada para lograr la «cero deforestación» a nivel local: un análisis en la región San Martín

Cuadros

1. Datos espaciales 298
2. Criterios para clasificar los distritos según su patrón de deforestación..... 299
3. Criterios de selección de los distritos 301
4. Cobertura de bosque y pérdida de bosque (2001-2017) en la región San Martín..... 303
5. Características biofísicas básicas de los distritos seleccionados..... 307

Mapas

1. Región San Martín 302
2. Distritos de Moyobamba y Soritor 306
3. Tipología de los distritos según el patrón de la deforestación 309

Figuras

1. Línea de tiempo de la región San Martín y dinámicas de deforestación en los distritos de Moyobamba (A) y Soritor (B) 310
2. Tamaño de la pérdida anual de bosque por hectáreas 313
3. Tamaño de la pérdida de bosque en Moyobamba y Soritor, en hectáreas y porcentaje 315
4. Relaciones de las políticas y acuerdos institucionales vinculados a la «cero deforestación», según tipología y nivel 318

Heterogeneidad institucional y gobernanza en intervenciones públicas de agua y saneamiento: el caso del Proyecto Integral de Agua Potable en Pasco

Cuadros

1. Unidades de análisis 343

Mapas

1. Provincia de Pasco 340
2. Comunidades del distrito Simón Bolívar implicadas en el PIAP 341

Figura

1. Modelo integrado del PIAP y el PNSR 350

Foto

1. Cartel alusivo a la celebración de la llegada del agua a Pasco 365

Las mujeres en contiendas electorales: el caso de las candidatas a regidurías municipales durante las elecciones regionales y municipales 2018, en la provincia de Andahuaylas

Cuadros

1. Participación y puestos de mujeres y mujeres jóvenes en las elecciones T/I: tercio inferior 390
2. Características transversales en las trayectorias de mujeres 396

Misma película, nuevos actores:
gestión del riesgo de desastres naturales del Perú

Cuadros
1. Fases, dimensiones y actividades en la gestión del riesgo de desastres 439
2. Gestión del riesgo de desastres en las municipalidades rurales del Perú, según tipo de desastre-promedios 452
3. Test de balanceo 456
4. Impacto de alcalde joven sobre la gestión del riesgo de desastres naturales - ATT 457
A1. Características de la municipalidad, alcalde y distrito, según tipo de desastre-promedio 466

Mapas
A1. Municipalidades rurales del Perú (2017) 464
A2. Municipalidades rurales del Perú, según grupo de edad del alcalde (2017) - submuestra de municipalidades que han sufrido un desastre 465

Estrategias adaptativas y desarrollo rural en el Perú desde una perspectiva interdisciplinaria

Diálogos de saberes y cambio climático: relevancia de los enfoques participativos para la Adaptación basada en Ecosistemas

Mapa
1. Ubicación de las comunidades de Canchayllo y Miraflores en la Reserva Paisajística Nor Yauyos-Cochas 548

Figuras
1. La AbE y su relación con otras estrategias de adaptación, conservación y desarrollo 541
2. Componentes de las medidas de AbE 553

Fotos
1. Segunda represa de Yanacancha, con muro de doble hilada 550
2. Equipo de investigadores locales y externos durante el DRPI 556

Determinantes de la adopción de tecnologías de adaptación frente al cambio climático y del rendimiento de la producción de papa y maíz en la región del Cusco

Cuadros
1. Descripción estadística de las variables 585
2. Resultados: factores que estimulan la adopción de las TACC y su efecto en el rendimiento 587
A1. Definición de las variables 601

Caficultura orgánica para el comercio justo: una estrategia posible de adaptación al cambio climático en la selva central

Cuadros

1. CAC LF: socios ecológicos y tamaño del predio, según sean colonos y nativos 618
2. CAC LF: socios ecológicos y área destinada al café, sean colonos o nativos..... 619
3. Recuento de hallazgos según descriptores y ejes de análisis 621

Figura

1. Pérdida del bosque 612

Dinámicas globales, procesos locales y desarrollo sostenible: el caso de la Cooperativa Agraria Cacaotera acopagro, en la región San Martín

Cuadro

1. Narrativas locales sobre el desarrollo sostenible en ACOPAGRO 654

Gráfico

1. Dinámicas globales y procesos locales 642

Riego, mercado y tensiones: cambios y coexistencia de sistemas de riego en San Andrés de Tupicocha

Cuadro

1. Filtración y eficiencia, análisis de citas 681

Gráficos

1. Rango de pluviosidad, distrito Santiago de Tuna, Huarochirí - vecinos de Tupicocha 672
2. Rango de pluviosidad, Chota, Cajamarca 672
3. Total de cultivos principales, 1993 687
4. Total de cultivos principales, 2012 688
5. Destino de producción agrícola en unidades agropecuarias, 1993..... 689
6. Destino de producción agrícola en unidades agropecuarias, 2012..... 689

Presentación

El altiplano puneño ha concitado históricamente enorme interés. Ello se refleja en la vastedad de investigaciones emblemáticas que tanto desde las Ciencias Agrarias como Sociales se han producido a lo largo del tiempo, sobre y desde este territorio, para comprender los espacios rurales. Dicho interés estaría asociado a que en él han confluido dinámicas históricas, político-institucionales, socioculturales y económicas que han dado pie a procesos diversos. Así, desde Bourricaud y su tipificación de la sociedad del altiplano, que permitió identificar transformaciones y permanencias en las estrategias de vida de sus habitantes, pasando por Rénique y sus reflexiones sobre la acción colectiva y resistencia del movimiento campesino puneño en respuesta a la Reforma Agraria, los estudios inspirados en el altiplano han contribuido a interpelar el conocimiento sobre el Perú rural. Así, dada su incuestionable trascendencia en la reflexión sobre los temas agrarios, y a propósito de los 50 años de la Reforma Agraria, se realizó la reunión bienal del xviii Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia) del 12 al 15 de agosto de 2019, en la ciudad Puno.

En tiempos de enorme repliegue de apuestas colectivas, el sepia es un espacio disruptivo que reúne, hoy, a cuatro generaciones de investigadores que dan cuenta de que su persistente apuesta por generar conocimiento sobre el mundo agrario —durante más de 35 años— sigue más vigente que nunca. Muestra de ello es que en esta reunión bienal se dieron cita más de 340 personas, en la que confluyeron investigadores, funcionarios del Estado, profesionales,

estudiantes y público en general. En esta oportunidad, los tres ejes temáticos fueron: (i) 50 años de la Reforma Agraria; (ii) gobernanza, poder e institucionalidad en espacios rurales; y (iii) estrategias adaptativas y desarrollo rural desde una perspectiva interdisciplinaria.

En esa línea, siguiendo la tradición sepiana, la reunión contó con espacios de diverso formato que promovieron el diálogo y la reflexión. Así, el evento se inició con una charla magistral sobre activos productivos, economía del desarrollo rural y pobreza, que dio el marco general a la discusión. El tema de la Reforma Agraria fue abordado a través de dos Mesas Especiales, centradas en realizar un balance de sus efectos y trazar perspectivas, y de cuatro Mesas Paralelas que reunieron diez ponencias en total, así como de un Conversatorio público. El abordaje de los ejes temáticos de gobernanza y estrategias adaptativas se realizó a través de sus respectivas Ponencias de Balance, así como de siete Mesas Paralelas que incluyeron, en total, quince ponencias. Adicionalmente, la reunión contó con cinco Mesas Regionales que reunieron once ponencias, dos Mesas Especiales —una sobre jóvenes rurales y otra sobre agendas territoriales— y una Mesa de Políticas Públicas sobre los avances y limitaciones de las Medidas de Adaptación, en el marco del cumplimiento de las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC) orientadas a reducir la vulnerabilidad asociada al cambio climático. Este libro contiene dieciséis ponencias seleccionadas, las mismas que son reseñadas en detalle en la introducción.

El éxito del SEPIA está asociado, especialmente, a su apuesta colectiva por la colaboración multiactor. En ese sentido, desde el Consejo Directivo extendemos nuestro agradecimiento a todas las instituciones e individuos que permitieron que esta reunión bienal cumpliera con sus objetivos a cabalidad. Así, destacamos el compromiso de nuestros aliados estratégicos en Puno, la Asociación Servicios Educativos Rurales (SER), a través del liderazgo de su presidenta, magíster Raquel Reynoso, y la Universidad Nacional del Altiplano (UNAP), por medio de su rector, doctor Porfirio Enríquez, el decano de la Facultad de Ingeniería Económica, doctor Carlos Ramírez, el decano de la Facultad de Ciencias Sociales, el doctor Héctor Velásquez, así como del doctor Roberto Arpi, por su apoyo entusiasta a lo largo del proceso de organización del evento. Adicionalmente, va nuestro reconocimiento a la Fundación Gordon and Betty Moore por su apuesta permanente en el trabajo que realizamos y la Fundación McKnight por su valioso apoyo a través del Programa de Mentoría, cuyos resultados

fueron observables en el evento. Del mismo modo, extendemos nuestro agradecimiento al Instituto de Estudios Peruanos (IEP), el Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), y la Agencia de Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ) por su apoyo.

De otro lado, agradecemos a los invitados internacionales que nos acompañaron, entre ellos, Alejandro Balanzó (Universidad Externado de Colombia), Ignacia Fernández (RIMISP), Ingrid Hall (Universidad de Montreal), Enrique Mayer (Universidad de Yale), Michael Carter (Universidad de California - Davis), Ruerd Ruben (Universidad Agrícola de Wageningen) y Vanderlei Vazelesk (Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro). Finalmente, nuestro especial reconocimiento a Edgardo Cruzado, Raúl Molina, Rosa Morales y María Elena Rojas que, en representación de la Secretaría de Descentralización y Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio del Ambiente y Ministerio de Agricultura y Riego, respectivamente, se dieron tiempo para acompañarnos y demostrar, una vez más, su identificación permanente con los temas agrarios.

A la par de lo anterior, cabe destacar la intensa dinámica de trabajo del equipo del SEPIA a lo largo de las etapas de diseño, organización e implementación de la reunión. Esta vez, además, el proceso incluyó un sistema doble ciego de revisión por pares, a partir del uso de una rigurosa plataforma informática para la selección y evaluación de las ponencias a cargo de nuestro Comité Académico conformado, junto a colegas de nuestro Consejo Directivo, por Roxana Barrantes, Alejandro Diez, Carlos Monge, Marisa Remy y Valentina Robiglio, así como por revisores externos que cada coordinador de eje contactó. Por último, el éxito de la reunión es también atribuible a la dedicación del Consejo Directivo 2017-2019, liderado por Ricardo Fort e integrado por Frederica Barclay, Mireya Bravo, Carlos de los Ríos, Manuel Glave, Miguel Ordinola y Mariana Varese. Asimismo, va nuestro máximo reconocimiento al trabajo desplegado por María del Carmen Tena, secretaria ejecutiva, y Elena Borasino, secretaria académica, sin cuya determinación, paciencia y buen humor no hubiéramos podido alcanzar las metas trazadas. Agradecemos también la asistencia permanente de Rossana Rodríguez.

Por último, nos complace señalar que la Asamblea de Asociados acordó que la reunión bienal del XIX SEPIA se realice en la ciudad de Puerto Maldonado en 2021. Los tres ejes temáticos incluirían: (i) Dinámicas andino-amazónicas:

conectividad y transiciones de los sistemas socioecológicos; (ii) trayectorias territoriales: género y juventud rural; y (iii) sistemas alimentarios y agricultura familiar. No obstante, dada la incertidumbre que la situación actual impone, no es posible precisar detalles. Así, en tiempos de enorme adversidad, el diálogo interdisciplinario, interinstitucional e intergeneracional es un enorme privilegio y promoverlo desde el reconocimiento de la diversidad de los territorios rurales, evidentemente lo es aún más. El SEPIA sigue siendo la mejor expresión de ello. Seguimos.

Silvana Vargas Winstanley
Presidenta
Consejo Directivo SEPIA 2019-2021

Introducción

Silvana Vargas y Mireya Bravo

La reunión bienal del XVIII SEPIA abordó los cambios globales en el Perú rural partiendo del reconocimiento de que, en las últimas décadas, los cambios que se producen a nivel planetario son cada vez más evidentes y representan desafíos concretos para el desarrollo sostenible a escala local, regional y global. Conceptualmente, la literatura internacional aborda el cambio global como todas aquellas transformaciones a gran escala que tienen repercusiones significativas en el funcionamiento del sistema planetario, ya sea afectando los componentes biofísicos (agua, aire, suelos, biodiversidad), alterando el comportamiento de las comunidades y ecosistemas, y/o generando efectos en los sistemas ecológicos, sociales y económicos. Asimismo, estas transformaciones no solo alteran la capacidad de la Tierra para sustentar la vida sino que son de naturaleza multivariada y no lineal en sus orígenes e impactos, de manera que son difíciles de predecir.

Así, el XVIII SEPIA enfatizó, entonces, dos ejes temáticos clave en las transformaciones en el espacio rural peruano: (i) gobernanza, poder e institucionalidad en espacios rurales y (ii) estrategias adaptativas y desarrollo rural desde una perspectiva interdisciplinaria. La reunión bienal se centró en la reflexión acerca de los dilemas de la gobernanza territorial en los espacios rurales en el Perú ya que la evidencia sugiere que, ante un contexto de cambios globales, se presentan retos que necesitan abordarse desde el diálogo entre lo aprendido hasta ahora y renovadas miradas transversales y multidisciplinarias. A la par,

dado que en el 2019 se cumplieron cincuenta años de la Reforma Agraria en el Perú, este fue otro eje temático de la reunión. Como se sabe, la Reforma Agraria fue el punto de llegada y, a la vez, el inicio de una serie de procesos diversos que afectaron por décadas la producción, la política, la movilidad de la población, la acción del Estado y de agentes privados en las diversas regiones del Perú, tanto en las zonas rurales como en las ciudades. En esa línea, la decisión de incorporar el tema se debió a que, si bien hay un claro consenso respecto a su crucial importancia para la historia y los procesos agrarios, sociales y económicos en el país, la discusión y el análisis de mediano y largo plazo sobre sus efectos y repercusiones es aún limitada. A fin de orientar la lectura, a continuación se presenta una breve síntesis de los contenidos del libro.

50 años de la Reforma Agraria: procesos, efectos, impactos y aprendizajes

Medio siglo después del inicio de este proceso histórico, el XVIII SEPIA invitó a presentar ponencias que abordaran aspectos y/o procesos asociados a lo que significó la Reforma Agraria en el Perú, así como a los efectos que esta tuvo y aún tiene en las condiciones, oportunidades y retos que las zonas rurales de nuestro país experimentan. En esa línea, se enfatizó la importancia del análisis, desde una perspectiva comparada, acerca de los diversos aspectos de la implementación y consecuencias de la Reforma Agraria, así como también sobre sus impactos en los procesos de acceso y propiedad de la tierra, la estructura agraria, el desarrollo de los mercados de tierra, entre otros.

A fin de organizar las contribuciones de este eje temático, se propuso cuatro campos. Entre ellos, (i) *efectos económicos de la Reforma Agraria* asociados a los cambios en la producción y productividad, las transformaciones institucionales en el manejo de la economía agraria y los efectos macroeconómicos en el país. Asimismo, se anticipó reflexionar sobre los cambios en las formas de manejo de las haciendas y las lógicas económicas de los agentes a partir de la Reforma Agraria; (ii) *democratización de la sociedad rural* que alude a los cambios enmarcados en el tránsito de «indio a campesino», sustentado en la provisión de derechos económicos y políticos entregados a trabajadores agrarios; (iii) *marco técnico y político de la Reforma Agraria* con énfasis, a nivel macro, en el contexto

político de la Reforma, sus discursos y propósitos y, a nivel micro, la historia de organizaciones gremiales, así como los cambios en la institucionalidad estatal e interlocución con los actores en las zonas rurales; y (iv) *cultura y Reforma Agraria* asociada a las imágenes que esta produjo, así como la propaganda del Estado y los discursos públicos. Adicionalmente, se previó abordar las prácticas y los sentidos, desarrollados a propósito de la Reforma Agraria, que sobreviven en la sociedad contemporánea y tienen el potencial de movilizar a la población rural en el Perú actual.

A la luz de estos temas, el libro incluye cinco contribuciones. Entre ellas destaca el aporte de Espinoza, Escobal y Fort que brinda una visión panorámica sobre el proceso de la Reforma Agraria a partir de evidencia generada a través del análisis de novedosas fuentes secundarias. Por su parte, Diez y Burneo abordan las transformaciones rurales en la sierra centro y sur a partir del análisis de las trayectorias de dos modalidades de asociatividad promovidas como resultado de la Reforma Agraria. De manera complementaria, Palacios y Huamán presentan los cambios en las estructuras agrarias de poder en las comunidades campesinas de la costa de Piura. Adicionalmente, Crisóstomo analiza las narrativas y memorias campesinas acerca de la Reforma Agraria en Huancavelica. Por último, la contribución de Mesclier brinda alcances sobre la construcción de nuevos espacios y desplazamientos de la cuestión democrática a partir de la Reforma Agraria.

En particular, el texto de Espinoza *et al.* describe las características del despliegue de la Reforma Agraria a nivel espacial y temporal, así como una caracterización inicial de las zonas más afectadas por la Reforma. A partir de ello, los autores evalúan algunos de los principales efectos económicos de largo plazo de este proceso. A fin de lograrlo, utilizan una metodología que se basa en la elaboración de una nueva y original base de datos de predios expropiados durante la Reforma Agraria para el periodo 1969-1985.

De otro lado, el aporte de Diez y Burneo analiza las transformaciones en las estructuras agrarias y en las formas de propiedad de la tierra generadas por el proceso de Reforma Agraria en las regiones de Junín y Puno. Para ello, abordan las trayectorias de las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) y las Empresas Rurales de Propiedad Social (ERPS). Los autores identifican la influencia de las historias y tensiones locales en las formas regionales que la Reforma Agraria asume, así como sus posteriores efectos en los regímenes de tenencia de la tierra.

Complementariamente, Palacios y Huamán realizan un análisis comparativo de las transformaciones en las estructuras agrarias y los gobiernos comunales a partir de las experiencias de dos comunidades campesinas del valle del Chira en la región Piura. A través de los métodos de investigación etnográfico e historiográfico, el estudio analiza las alternativas a la Reforma Agraria que se generaron desde abajo. Los resultados sugieren que, en ambas comunidades, la Reforma Agraria fue un proceso de transición, cambio y permanencia de relaciones y categorías sociales tanto en las formas de manejo de la producción de los cultivos como del gobierno comunal de las tierras.

Desde una perspectiva centrada en las memorias del campesinado como actor político, Crisóstomo explora recuerdos y resignificados, entre otros, acerca de la Reforma Agraria y el régimen de haciendas. El texto sugiere que las relaciones patrón-campesino y Estado-campesino previos a la Reforma Agraria tuvieron un importante legado político en las sociedades rurales. Las narrativas campesinas sobre el «tiempo de la hacienda», la reforma agraria y Velasco han consolidado, sugiere la autora, un sentido de comunidad y una identidad política distintiva vinculadas a una narrativa más amplia de construcción del Estado nación.

Por último, desde una reflexión acerca de la geografía de la Reforma Agraria, la contribución de Mesclier aborda cómo la organización del espacio de los años sesenta facilitó y, a la par, limitó las experiencias de la democracia y sugiere que las transformaciones espaciales que se derivaron de la Reforma Agraria modificaron la experiencia previa. Evidentemente, sugiere la autora, esto no conllevó a una dinámica unilineal de democratización ya que, en gran medida, existieron y persisten matices asociados a algunos de los problemas más estructurales de los espacios rurales. Las reflexiones finales del texto esbozan, además, un análisis prospectivo para comprender la configuración, así como los grandes retos que enfrentan actualmente los territorios rurales en el Perú.

Gobernanza, poder e institucionalidad en espacios rurales

La reflexión en torno a la dimensión política, el rol del Estado y la gestión de «lo público» en espacios rurales ha estado presente en los seminarios del SEPIA. Así, a lo largo de los años, las reuniones bienales han destacado las diversas dinámicas que configuran el ámbito rural. Entre ellas, las territoriales, demográficas,

informales e ilegales, y organizativas. A partir de esas reflexiones, diversas preguntas han ido quedando pendientes. Con miras a la reunión bienal del XVIII SEPIA y dado el contexto de cambio global, el interés radicó, entonces, en la necesidad de propiciar un debate en torno los cambios, permanencias y tensiones en la relación entre gobernanza, poder e institucionalidad en los espacios rurales. Metodológicamente, el abordaje del tema requería, además de las precisiones conceptuales correspondientes, una aproximación multinivel y multiactor. Con respecto a los niveles, se apostó por promover una lectura de las dinámicas en cuanto a lo nacional, regional y local, así como de sus potenciales interacciones. Respecto a los actores, se propuso —aunque no de manera exclusiva o excluyente— analizar el rol que vienen jugando los gobiernos regionales y locales, movimientos regionales, movimientos religiosos, organizaciones sociales de base con participación de jóvenes y/o mujeres, empresas privadas, entre otros. El reto era, por tanto, enorme.

Este libro incluye un conjunto de aportes académicos sobre el tema que contribuyen, desde diversas aproximaciones y disciplinas, a releer la gobernanza territorial en espacios rurales a partir del reconocimiento de la intensidad de los procesos espaciales y las dinámicas que los reconfiguran. Hoy se sabe que la naturaleza y alcance de estas interacciones vienen generando acelerados procesos de transformación y cambio social que, si bien no se agotan del todo en estos capítulos, son analizados para aportar al diálogo reflexivo brindando pistas para la acción colectiva y la intervención a nivel de políticas públicas.

En esa línea, el capítulo de la ponencia de balance de Paula Muñoz parte de una rigurosa revisión sistemática de literatura centrada en los últimos quince años (2003-2019). Como resultado de este valioso esfuerzo, Muñoz discute los efectos políticos e institucionales más importantes de la descentralización en zonas rurales, los cuales han sido, señala, fuertemente intermediados por el *boom* fiscal y un contexto nacional marcado por la debilidad organizativa de los partidos, así como del Estado, la misma que se agudiza en estos espacios. Así, Muñoz contextualiza su análisis resaltando que, más que propiciar un cambio brusco en las trayectorias institucionales u organizativas, la descentralización y el *boom* han acelerado las dinámicas de transformación de las sociedades rurales. En esa línea, un fenómeno que cobra especial visibilidad en dichos espacios es la enorme dificultad que el Estado enfrenta para gobernar efectivamente el territorio en el marco de la apuesta por la descentralización. Finalmente, el cambio más

importante detectado en un contexto de intensa interrelación entre lo rural y lo urbano es la presencia de grandes empresas operando en espacios rurales, lo que intensifica los cambios en la configuración del poder local.

En particular, el texto de Muñoz destaca, entre otros aspectos, los efectos de la descentralización en los espacios de poder local, el rol de las empresas e industrias extractivas en los procesos de gobernanza local, los cambios en el ejercicio del poder político y la representación, y la presencia del Estado en el territorio con énfasis en la heterogeneidad de la realidad municipal y los retos de articulación del Estado en el territorio. En esa línea, Muñoz argumenta que, tanto el proceso de creciente municipalización como la llegada de empresas a los ámbitos rurales han implicado un cambio en los términos de la relación entre el poder local y la gobernanza territorial. Ello, además, se aprecia de manera aún más nítida en la forma cómo se organiza el poder y la política electoral en zonas rurales y urbanas posiblemente, sugiere ella, debido a la crisis de los partidos producida en los años noventa, así como a la institucionalización de formas de participación política electoral que aproximan la política nacional a la que es ejercida en el ámbito rural.

A la luz de la reflexión crítica de Muñoz sobre los cambios y permanencias en la gobernanza, la institucionalidad y el poder en espacios rurales, los cuatro textos incluidos en esa sección aportan matices teóricos y metodológicos de enorme relevancia. Así, el texto de Reyes, Cruz y Robiglio centrado en la reflexión desde la deforestación en la región San Martín, la contribución de Aguilar acerca de la gestión del agua y saneamiento en la región Pasco, el capítulo de Trelles enfocado en la experiencia de las candidatas a regidoras en Andahuaylas en la región Apurímac, y el aporte de Agüero y Aguilar sobre la gestión del riesgo de desastres naturales en municipalidades rurales, constituyen valiosas aproximaciones desde el territorio que permiten, entre otros, complementar las reflexiones sobre el tema. Hacerlo, además, desde la voz y perspectiva de los diversos actores, utilizando estudios de caso o fuentes de información secundaria, permiten identificar nuevas pistas y matizar la discusión.

En particular, el aporte de Reyes *et al.* enfatiza la relevancia de los procesos de gobernanza territorial, con énfasis en el diálogo y la concertación entre diversos actores que configuran la institucionalidad pública y privada en la región San Martín, a fin de lograr la apuesta de «cero deforestación». Así, a partir del uso de una aproximación metodológica mixta, los autores dan cuenta de la

trayectoria político-institucional y de la historia socioecológica del territorio. En esa línea, exploran los avances, oportunidades y retos del proceso a la luz de la reflexión sobre la necesidad de la articulación de políticas entre los tres niveles de gobierno.

A la par, el texto de Aguilar sobre la gobernanza en intervenciones públicas de agua y saneamiento en contraste con la configuración institucional, a partir del caso del Proyecto Integral de Agua Potable en Pasco, esboza las fortalezas y debilidades de las dinámicas de colaboración entre múltiples actores. El análisis arroja importantes pistas acerca de las consecuencias de la falta de consistencia entre arreglos institucionales y trayectorias de los tomadores de decisiones en la participación y articulación intersectorial, lo que, evidentemente, afecta el proceso y genera incertidumbre en la población que no termina de ver resuelta su imperiosa necesidad de acceder al recurso hídrico.

De manera complementaria, la contribución de Trelles acerca de la participación de las mujeres en contiendas electorales en Andahuaylas da cuenta de la compleja relación entre representación, poder y género desde una perspectiva sociohistórica. Así, a partir del análisis de roles y trayectorias de las candidatas, el autor identifica que —como parte de los propios procesos de elección— las candidatas se ven expuestas a la influencia sistemática de patrones patriarcales en el ejercicio del poder. Como resultado de ello, estos terminan por configurar el tipo y alcance de su participación política y de los roles que, como parte de ella, se les asigna. Esta configuración hace que, en buena cuenta, sus oportunidades reales y simbólicas de acceder y ejercer el poder se vean considerablemente limitadas.

Finalmente, el trabajo de Agüero y Aguilar sobre la gestión del riesgo de desastres naturales en municipalidades rurales explora la relación entre el nivel de incidencia de desastres y sus grados de vulnerabilidad. Así, a partir del uso de diversas fuentes de información secundaria, los autores identifican que los alcaldes más jóvenes juegan un rol clave en los esfuerzos de articulación de iniciativas entre el gobierno nacional y el nivel local. En ese marco, una de las principales reflexiones es que el rol de los gobiernos locales es estratégico para redefinir agendas de negociación y promover nuevos términos en las relaciones de poder que se establecen desde el territorio.

En suma, los aportes de estos cuatro trabajos complementan aspectos clave sobre la complejidad de los procesos de gobernanza en los espacios rurales

planteados en la ponencia de Muñoz. Entre otros, la autora interpela la dinámica de producción de conocimiento sobre el tema y sugiere la necesidad de comprender mejor, desde una mirada que privilegie la perspectiva rural, el papel que juegan los «burócratas de la calle» a través de la institucionalización de sistemas administrativos y políticas gubernamentales. Adicionalmente, plantea que se debe seguir explorando la configuración de procesos y espacios a partir del nivel regional. Finalmente, señala que queda pendiente explorar las dinámicas de poder vinculadas a las asociaciones de productores y gremios agrarios, los jóvenes rurales en espacios de decisión política, y las mancomunidades. Los estudios que aquí se incluyen dan pistas en torno a varios de estos temas y, a la par, sugieren nuevas preguntas y marcos de referencia para la investigación.

Estrategias adaptativas y desarrollo rural en el Perú desde una perspectiva interdisciplinaria

De la misma manera que el eje temático anterior, uno de los temas centrales abordados en las primeras reuniones bienales del SEPIA fue el análisis de las características y condiciones necesarias para el cambio técnico en la dinámica de las economías campesinas, así como sus efectos sociales y económicos. No es sino hasta después de la Cumbre de Río 1992 que se incorpora con fuerza la aproximación a la dimensión ambiental de estos cambios en los sistemas de producción, especialmente, a partir de la creciente especialización e intensificación en el uso del suelo. Los últimos seminarios del SEPIA han incorporado, desde distintas aproximaciones, la dimensión ambiental en algunos de sus ejes temáticos y han sido más explícitos en promover diálogos multidisciplinarios necesarios para abordar el cambio climático y los servicios ecosistémicos en el marco del nuevo enfoque territorial del desarrollo rural. Este diálogo invita a tender los puentes desde las ciencias físicas —climatología, oceanografía, geología, etc.—, biológicas —evolución, ecología, etc.—, y desde las ciencias humanas y sociales —geografía, arqueología, sociología, antropología, economía, etc.—. Además, es importante mantener en perspectiva que las alternativas o soluciones ante las problemáticas encontradas requieren la intervención conjunta de actores científicos y no científicos, tanto de las ciencias físicas como sociales, en diálogo con la población involucrada y los tomadores de decisiones.

Las contribuciones que se agrupan en esta publicación aportan a este diálogo multidisciplinario a partir de diversas temáticas y enfoques que atienden a la estrecha relación que existe entre dinámicas globales y procesos locales. La extensión y el impacto de estos procesos son los que le brindan particularidad al cambio global y abordarlos permite entender las transformaciones en el espacio rural peruano.

Aunque se reconoce la estrecha relación entre la dimensión ambiental y las discusiones sobre las transformaciones y dinámicas en el Perú rural que atienden a los cambios económicos, sociales y políticos, la literatura que nos permita tender estos puentes y entender las bases conceptuales que caracterizan los encuentros y desencuentros a la hora de hacer política pública es aún limitada. En este contexto, la ponencia balance de Dammert es un excelente punto de partida pues presenta una revisión de literatura internacional sobre el cambio global para luego analizar la producción de conocimiento en el Perú en relación con el cambio global y discutir las principales estrategias adaptativas frente al cambio global en el espacio rural peruano. A partir de esta ponencia es posible entender los debates sobre el cambio global en los que se plasman enfoques desde las ciencias naturales y la economía política del medio ambiente. Este debate, aunque principalmente académico, es vital a la hora de entender cómo se transforman los espacios rurales y las consecuencias que eso tiene no solo sobre el acceso y disponibilidad de recursos naturales sino también sobre las dimensiones de las crisis ambientales. La ponencia balance de Dammert nos presenta el retroceso de glaciares y la deforestación en la selva amazónica como dos ejes de análisis para entender las múltiples dimensiones del cambio global en el Perú, y a partir de ahí plantea una agenda de investigación que invita a la necesaria recopilación de información y reflexión sobre el cambio global desde las experiencias en el Perú rural.

A la par de lo anterior, la ponencia balance de Dammert brinda el marco para adentrarnos en varios casos en los que el hilo conductor es el interés de abordar las estrategias adaptativas en distintos contextos y en relación con diversos aspectos (productivos, narrativos, funcionales, metodológicos, etc.). En ese sentido, esta publicación agrupa cinco contribuciones sobre el tema, entre los que destacan la investigación-acción participativa en el abordaje de los desafíos entre prácticas locales y objetivos de manejo sostenible en ecosistemas de puna (Zapata *et al.*), los factores que influyen en la adopción de tecnologías

de adaptación para la producción de papa y maíz en Cusco (Paredes y Vargas), los desafíos de la producción y narrativas de la caficultura orgánica en la selva alta de Junín (Chávez), los discursos sobre el desarrollo sostenible y las estrategias de productores cacaoteros en San Martín (Lares) y la infraestructura de riego y las narrativas de eficiencia y productividad en la comunidad campesina San Andrés de Tupicocha (Gómez de la Torre).

En esa línea, el texto de Zapata parte de los desafíos que se tiene en la implementación de acciones de adaptación basada en ecosistemas (AbE) a escala territorial en comunidades altoandinas, y plantea que los métodos de investigación-acción participativa (IAP) pueden ayudar a la superación de estos desafíos. La investigación desarrollada confirma la capacidad de la IAP para integrar saberes y presenta lecciones aprendidas sobre las características y límites que tienen la participación y el diálogo de saberes entre científicos y grupos campesinos frente a estrategias de adaptación en un contexto de alta vulnerabilidad frente al cambio climático.

Por su parte, Paredes y Vargas nos presentan los resultados de su investigación sobre la adopción de tecnologías frente al cambio climático en la producción de papa y maíz en Cusco. Entre otros, presentan los factores que estimulan a los agricultores para adoptar tecnologías de adaptación y correlacionan estas decisiones con el rendimiento en la producción. Su trabajo presenta los roles que juegan la asociatividad, el crédito, la mejora de procesos de producción y el género en la adopción de tecnologías y, al hacerlo, brindan luces sobre los temas claves que se tendrían que atender desde la política pública.

En el contexto de cambio global, las estrategias vinculadas a la producción orgánica surgen como posibles respuestas adaptativas y resilientes. El texto de Chávez nos plantea la pregunta sobre la capacidad de los sistemas de producción orientados ecológicamente para adaptarse al cambio climático, a partir del caso de la cooperativa cafetalera La Florida en la cuenca del río Perené en la selva central del Perú. A partir del análisis de la relación con los bosques, la disposición a la producción de alimentos y la adhesión y la confianza de los cooperativistas a las normas de agricultura orgánica y comercio justo, indica que la caficultura orgánica para el comercio justo tiene el potencial de frenar considerablemente la deforestación del bosque primario y representar beneficios económicos para las familias. Sin embargo, la producción orgánica es poco competitiva y eso influye en su sostenibilidad en el tiempo. La

reflexión de Chávez que, además se basa en la comparación entre distintos productores de café, hace hincapié en la necesidad de fortalecer la gobernanza para abordar la incompatibilidad entre las zonas boscosas y la producción cafetalera.

A partir de otra experiencia, Lares presenta el caso de la cooperativa agraria cacaotera ACOPAGRO en la región San Martín y aborda las narrativas sobre el desarrollo sostenible que toman forma a partir de la influencia de dinámicas globales y del surgimiento de nichos de mercado. Estas narrativas, según detalla Lares, se vinculan a la sostenibilidad y el crecimiento económico y representan retos concretos para los productores en tanto se manejan estándares y se requieren estrategias como la asociatividad para soportar una cadena agroproductiva que sea acorde con las narrativas y expectativas en un contexto de cambio climático.

Por último, el texto de Gómez de la Torre presenta el caso de la comunidad campesina San Andrés de Tupicocha, en la que la implementación de infraestructura de riego tuvo efectos concretos en la percepción de eficiencia de la producción en contraposición de formas tradicionales de riego como la filtración. En este aporte se hace visible que las percepciones sobre los cambios en el acceso y uso de los recursos hídricos guardan relación con la producción para la comercialización y, por ende, son las dinámicas en torno al mercado las que generan distinciones entre los grupos que optan por una u otra forma de riego.

Síntesis y perspectivas

En síntesis, los aportes en este volumen del SEPIA, acerca de estrategias adaptativas, confirman la estrecha relación entre productividad e incentivos para adoptarlas, así como las percepciones y narrativas que se generan en torno a ellas. Asimismo, los aportes destacan la importancia de contar con abordajes participativos y atentos a las realidades y saberes locales. Por tanto, se confirma la existencia de brechas importantes de conocimiento en términos de género, inclusión financiera, titulación, ocupación del territorio, entre otros temas, que debieran ser atendidos a partir de políticas públicas acompañadas de procesos de gobernanza adecuados y eficaces. En ese sentido, el camino para futuras investigaciones sigue abierto y se confirma la urgencia de abordar las estrategias

adaptativas como vía para entender las implicancias de los cambios globales en los espacios rurales de nuestro país.

En suma, tal como se planteó al inicio de esta Introducción, la reunión bienal del XVIII SEPIA abordó un conjunto de cambios globales en el Perú rural, partiendo del reconocimiento de sus desafíos para el desarrollo a escala local, regional y global. Así, sobre la base de una multiplicidad de perspectivas disciplinarias, conceptuales y metodológicas, las contribuciones de los tres ejes temáticos dan cuenta de los intensos cambios y permanencias en los espacios rurales. Todas y cada una de ellas sugieren que el Perú rural se ha transformado profundamente como resultado de la concurrencia de un conjunto de procesos sociohistóricos, económicos e institucionales y, por tanto, la gobernanza territorial más que una realidad sigue siendo, en nuestro país, un gran reto.

Ampliar la base de conocimiento acerca de los espacios agrarios y rurales supone formular nuevas preguntas de investigación, reajustar marcos de referencia y generar espacios de deliberación colectiva. Ello supone, a la vez, seguir promoviendo perspectivas verdaderamente interdisciplinarias, combinar el análisis retrospectivo y prospectivo, y reforzar el uso de aproximaciones metodologías mixtas. No obstante, a pesar de la satisfacción que genera el haber transitado una larga ruta de aprendizajes compartidos, nuestro mayor reto sigue siendo ser capaces de territorializar nuestras perspectivas para acoger la diversidad de los territorios que habitamos. Ello supone trascender nuestros enfoques, saberes y marcos teóricos para dar pie a procesos de colaboración multiactor que acojan la heterogeneidad de perspectivas, estrategias y voces, de modo que logremos incidir, de manera efectiva y oportuna, en la formulación de políticas públicas orientadas a reducir las enormes brechas de desigualdad que aún persisten en nuestro Perú, especialmente, en los espacios rurales. Esa fue la apuesta inicial del SEPIA y, hoy más que nunca, lo sigue siendo.

50 AÑOS
DE LA REFORMA AGRARIA:
PROCESOS, EFECTOS Y APRENDIZAJES

A 50 años de la Reforma Agraria peruana
Nueva evidencia sobre su despliegue espacial-temporal y efectos de largo plazo

Mauricio Espinoza, Javier Escobal y Ricardo Fort*

Resumen

¿Cómo fue el despliegue real de la Reforma Agraria (RA) peruana en el plano temporal y a nivel geográfico? ¿Qué características tenían los distritos que fueron más afectados por la reforma? Y, a cincuenta años de este proceso de reconfiguración del campo, ¿qué tipos de efectos económicos de largo plazo persisten en las áreas reformadas? Estas son preguntas clave que no han podido ser del todo resueltas en investigaciones anteriores debido principalmente a la falta de información detallada y confiable sobre el proceso de despliegue de la RA peruana. El presente estudio busca llenar en parte este vacío en la literatura, a partir de información de una nueva y original base de datos de predios expropiados durante la reforma (1969-1985). La investigación describe el despliegue de la RA a nivel espacial y temporal, presenta una caracterización inicial de las zonas más afectadas por la reforma, y evalúa los efectos económicos de largo plazo de este proceso, utilizando una metodología novedosa para estimar efectos locales tomando en cuenta el potencial sesgo de selección de la RA. El

* Los autores del estudio agradecen los valiosos comentarios a versiones anteriores de esta investigación de Manuel Glave, Carlos de los Ríos, Laureano del Castillo, y un revisor anónimo. Asimismo, agradecemos a los participantes del SEPIA XVIII, en Puno, por sus aportes durante la presentación del estudio. Finalmente, nuestra gratitud a Ricardo Vargas y Luis Villazón, quienes contribuyeron en la recopilación y construcción de la base de datos de expropiaciones de la RA peruana. Cualquier omisión o error es exclusiva de los autores del estudio.

estudio encuentra que zonas que recibieron mayor cantidad de RA se asocian, varias décadas después, a menores niveles de capital humano y migración, mayores niveles de ruralidad y especialización agrícola, lo que resulta en menores tasas de desarrollo humano en el largo plazo. Pese a ello, también se observan impactos positivos en otras dimensiones, como en el caso de la participación política ciudadana.

Palabras clave: reforma agraria peruana, efectos de largo plazo, método de restricción de correlación relativa.

Abstract

How was the deployment of the Peruvian Agrarian Reform (PAR) at the temporal and geographical level? What were the characteristics of the districts that were most affected by the reform? And, after 50 years of this process of land redistribution, what kind of long-term economic effects persist in the reformed areas? These are key questions that have not been fully answered in previous studies, mainly due to the lack of detailed and reliable information on the deployment process of the Peruvian PAR. The present study seeks to partially fill this gap in the literature, answering these questions based on information from a new and original database of expropriated properties during the PAR (1969-1985). In this article we describe the deployment of the PAR throughout the Peruvian territory and over time, and at the same time, we present an initial characterization of the areas most affected by the PAR. In addition, to evaluate the long-term economic effects of the PAR, we used a novel methodology to estimate local effects considering the potential selection bias of the areas that were more affected by the PAR. The study finds that areas that received a greater amount of PAR are associated, several decades later, with lower levels of human capital and migration, higher levels of rurality and agricultural specialization, resulting in lower human development rates in the long term. Despite this, positive impacts are also observed in other dimensions, as in the case of citizen political participation.

Keywords: peruvian land reform, long-term impacts, relative correlation restriction method.

1. Introducción y objetivos del estudio

Ha transcurrido medio siglo de uno de los procesos de reforma más radicales e intensos en nuestro país, el cual no solo transformó la estructura de la propiedad de un activo fundamental para el desarrollo de las zonas rurales como es la tierra, sino que además modificó los sistemas de producción agropecuaria con base en ella, y cambió profundamente las relaciones sociales, económicas y políticas en nuestro país. Si bien este proceso y sus características han sido extensamente estudiados durante las décadas de 1970 y 1980, existen mucho menos investigaciones posteriores, en particular, aquellas que busquen entender los efectos de mediano y largo plazo de la RA en las zonas afectadas y sobre los productores beneficiados.

Esta falta de análisis se debe principalmente a dos factores. De un lado, no se cuenta con información oficial detallada y desagregada de las afectaciones de RA a niveles geográficos menores que permita construir una base de datos sólida para entender su alcance y características. De otro, dada la extensa aplicación de la RA en el territorio nacional y lo poco claro de sus procedimientos para determinar las intervenciones en tiempo y espacio, resulta complicado pensar en escenarios contrafactuales para realizar comparaciones que permitan acercarnos a identificar sus efectos de mediano y largo plazo.

El presente estudio busca llenar en parte este vacío en la literatura, utilizando información de una nueva y original base de datos de predios expropiados durante la RA para el periodo 1969-1985.[1] Esta información nos permite cuantificar la magnitud del proceso con un alto nivel de desagregación geográfica (distritos) y temporal (anual). Los datos provienen de información oficial contenida en más de quince mil decretos supremos y resoluciones supremas y ministeriales que fueron publicados en el diario *El Peruano* en aquella época, y que han sido recientemente sistematizados por un equipo a cargo de los autores de este estudio.

Utilizando esta base de datos, la investigación presenta una descripción del proceso de expansión de la RA a lo largo del territorio peruano y a través del tiempo. Además de generar información inédita y desagregada sobre este proceso,

1. Ha sido posible construir esta base de datos gracias a un convenio entre el profesor Michael Albertus, de la Universidad de Chicago, y los autores de este estudio, de GRADE.

esta información nos permitirá realizar una caracterización inicial de las zonas más afectadas por la RA. Por último, a fin de evaluar los efectos sociales y económicos de largo plazo de la reforma, utilizamos una metodología novedosa para estimar los efectos de la intensidad de la RA tomando en cuenta el potencial sesgo de selección del proceso, contribuyendo de esta manera a la discusión que hasta ahora solo ha podido mostrar de manera muy limitada evidencia cuantitativa sobre los impactos que la RA habría tenido.

Es importante hacer notar que los impactos que son posibles de identificar con nuestra aproximación metodológica dependen del contrafactual que se pueda construir sobre la base de la información disponible. Cuando uno compara distritos con similares características iniciales previo al proceso de RA, pero que reciben distinta intensidad de RA, lo que está identificando es un impacto local. Es perfectamente posible que la RA haya tenido impactos globales a nivel país que afectaran tanto a distritos en los que aquella se desplegó como en distritos donde no. Este tipo de impactos globales no pueden ser identificados con la metodología propuesta y requieren de otras metodologías que puedan construir el contrafactual relevante.[2]

En la siguiente sección de este documento presentamos una breve revisión de la literatura internacional y local sobre las reformas agrarias, evaluando la lógica e impactos de estas experiencias, así como los potenciales resultados de largo plazo de la RA peruana. Posteriormente, la sección 3 explica el procedimiento de recolección de la información de nuestra base de datos de expropiaciones y sus alcances, y la sección 4 presenta los primeros resultados y análisis de esta base en términos del despliegue del proceso de expropiaciones en el territorio y el tiempo. En la sección 5 se describe la metodología empleada por el estudio para medir posibles efectos locales de largo plazo, mientras que la sección 6 presenta los resultados de este análisis. Finalmente, la sección 7 resume los principales hallazgos, concluyendo con algunas reflexiones.

2. Una posible manera de enfrentar la evaluación de impactos a escala nacional es usando como contrafactual a otros países similares que no hayan enfrentado una RA o lo hayan hecho en otro momento del tiempo. Es posible construir este tipo de contrafactuales utilizando la metodología de controles sintéticos propuesta por Abadie *et al.* (2010), pero esta evaluación no es materia de este estudio. Un estudio reciente peruano que utiliza este enfoque metodológico es el de Martinelli y Vega (2019), quienes estudian las consecuencias de largo plazo del Gobierno militar del general Velasco Alvarado.

2. Revisión de la literatura

La estructura de la distribución de la tierra en un país es un aspecto fundamental para entender el proceso de desarrollo de sus zonas rurales y de la economía en su conjunto. En el Perú, la estructura de propiedad de la tierra ha sufrido drásticas modificaciones a lo largo de las últimas cinco décadas, las cuales se asocian a distintas visiones y planteamientos sobre la manera de alcanzar un desarrollo agrario sostenible, y se enmarcan además en estrategias particulares de crecimiento económico y desarrollo.

El debate teórico sobre la relación entre distribución de la riqueza y desarrollo económico ha vuelto recientemente a la escena académica, guiado principalmente por nueva evidencia empírica. En contraste con las predicciones de modelos de desarrollo anteriores, en donde se esperaba un incremento transitorio de las desigualdades en las fases iniciales del crecimiento de los países, nuevos y diversos estudios muestran que economías con una distribución de recursos más equitativa presentan mejores resultados económicos a futuro. Con la ayuda de nuevos modelos econométricos que utilizan información de diversos países en distintos puntos en el tiempo (*cross-country panel data analysis*), algunos autores encuentran efectos positivos de estructuras de tierra más igualitarias en el crecimiento económico (Deininger y Squire, 1997, 1998; Deininger y Olinto, 1999; Fort y Ruben, 2006) y en la reducción de desigualdad y pobreza (Carter, 2000; Oyvat, 2011; Deininger *et al.*, 2009).

Estos hallazgos refuerzan la idea de que las reformas agrarias tendrían resultados positivos en términos económicos, más allá de otros objetivos igual o más importantes que podrían justificar este tipo de medidas redistributivas. Por lo tanto, no es sorprendente que la RA sea una herramienta política ampliamente utilizada para abordar las consecuencias negativas de la desigualdad de la tierra. De hecho, un estudio reciente encuentra que la gran mayoría de los países del mundo ha implementado algún tipo de RA importante desde 1900 (Bhattacharya, Mitra y Ulubaşoğlu, 2019). Además, la RA como política de desarrollo permanece en la agenda de países como Brasil, Colombia, Venezuela, Namibia, Filipinas y Sudáfrica (Albertus, 2015).

Pese a ello, la evidencia empírica sobre efectos de mediano y largo plazo de las políticas de redistribución de tierra es bastante limitada y confinada a algunas experiencias particulares, como los casos de RA en India (Besley y Burgess,

2000; Besley, Leight, Pande y Rao, 2016; Deininger, Jin y Nagarajan, 2009; Deininger, Jin y Yadav, 2011), Colombia (Deininger, Castagnini y González, 2004; Galán, 2018), Egipto (Brooke y Koehler-Derrick, 2020) y Filipinas (Adamopoulos y Restuccia, 2019). Varios de estos estudios no cuentan con información desagregada y detallada sobre el despliegue temporal y geográfico de esta política de tierra, por lo que suelen emplear datos a niveles agregados (por ejemplo, a nivel de dieciséis Estados en los estudios sobre India) o indicadores indirectos (el número de *'izba* en el caso de Egipto). En otros casos, se utiliza encuestas para examinar cómo la adjudicación de tierras impacta la inversión y otras decisiones de los hogares (véase Keswell y Carter, 2014, donde se examina el caso sudafricano), dejando de lado los efectos agregados y de equilibrio general que podrían generar estas iniciativas redistributivas.

A pesar de estas limitaciones, estas investigaciones sugieren resultados mixtos de la aplicación de reformas agrarias en distintos contextos. Varios de los estudios realizados en India, por ejemplo, muestran resultados positivos en dimensiones como la reducción de la pobreza (Besley y Burgess, 2000), la acumulación de capital humano (Deininger *et al*., 2011) y el crecimiento de los ingresos (Deininger *et al*., 2009). De la misma manera, Keswell y Carter (2014) muestran efectos positivos de una política de redistribución individual de tierra en Sudáfrica. Asimismo, las reformas agrarias de varios países del sudeste asiático son frecuentemente citadas como ejemplo de políticas que contribuyeron a la modernización y desarrollo económico (Kay, 2002).

Por otro lado, otros autores reconocen que la eficacia de las reformas agrarias a menudo se ha visto afectada por restricciones políticas en la implementación de estos procesos (Besley y Burgees, 2000). Ello, inclusive, ha generado efectos colaterales de estas políticas redistributivas en algunos países, al socavar el funcionamiento de los mercados, reducir los incentivos para la inversión o aumentar la tensión social y la polarización (Deininger y Olinto, 1999). Por ejemplo, Brooke y Koehler-Derrick (2020) encuentran que la reforma de tierras en Egipto de 1952 contribuyó a la pobreza y desigualdad rural contemporánea, reduciendo la movilidad espacial y atando a la población rural a la tierra. De manera similar, Mattheis y Raz (2019) encuentran que las zonas de Estados Unidos más afectadas por el *Homestead Act* de 1862 son más pobres y rurales en la actualidad. Por su parte, Adamopoulos y Restuccia (2019) documentan

impactos negativos considerables de la reforma agraria filipina de 1998 sobre la productividad agrícola.

Con respecto a las reformas agrarias de los países de la región latinoamericana, algunos autores sugieren que esas experiencias no fueron satisfactorias. Por ejemplo, Kay (2002) señala que uno de los errores más importantes de varias de las experiencias latinoamericanas —en comparación de otras como la de Corea del Sur o Taiwán— fue la incapacidad de articular de manera coherente el proceso de RA con las políticas industriales de sustitución de importaciones primero, y de orientación de exportaciones en industrias de mayor valor agregado posteriormente. Pese a que no existe un acuerdo sobre si el desarrollo agrícola es un requisito previo a la industrialización, o si ambos pueden ocurrir al mismo tiempo, sí hay consenso en que la agricultura tiene un gran peso en los procesos de industrialización. La idea original radica en la importancia del excedente agrícola para financiar las etapas iniciales de la industrialización, dado que esta requiere proporcionalmente mucho más capital que mano de obra. Una vez que el sector industrial se ha establecido por sí mismo entonces puede generar sus propios excedentes e inversión, e incluso se pasaría al sistema inverso, en donde estos excedentes supuestamente servirían para proteger a la agricultura.

En el caso particular de la RA peruana, existen varias investigaciones de las décadas de 1970 y 1980 que discuten y analizan el despliegue y alcance agregado de este proceso, a poco tiempo de implementada esta política. Varios académicos que hacen un balance general coinciden en señalar que el programa de reforma no alcanzó sus objetivos, pues no eliminó el subdesarrollo agrícola ni la marginación campesina (Matos Mar y Mejía, 1980). Como principales razones de estos resultados económicos poco alentadores se señala la falta de políticas económicas complementarias (Matos Mar y Mejía, 1980; Del Castillo, 2003; Kay, 2002), la limitada cantidad de tierra agrícola disponible para ser redistribuida (Caballero y Álvarez, 1980), y distorsiones a los incentivos económicos de los productores, impulsados por la distribución de la tierra en esquemas cooperativos (Del Castillo, 2003; Matos Mar y Mejía, 1980).

Considerando todos los elementos planteados en este marco inicial, los impactos de una RA como la que se desplegó en el Perú pueden ser positivos o negativos en distintos ámbitos. Por lo tanto, su evaluación es un tema eminentemente empírico. El presente capítulo busca analizar el despliegue del proceso

de la RA peruana, así como evaluar algunos de sus resultados de largo plazo. Como paso previo a este análisis, la siguiente sección presenta el proceso de construcción de la base de datos de las expropiaciones de la RA.

3. Construcción de base de datos sobre expropiaciones de la Reforma Agraria

La sistematización de la información de predios expropiados durante el proceso de RA peruana (1969-1985) fue realizada a partir de información oficial contenida en más de 15 mil decretos supremos y resoluciones supremas y ministeriales que fueron publicados en el diario *El Peruano* en ese periodo. Esta información fue luego agregada para construir una base de datos de expropiaciones de la RA a nivel de distritos (u otras agregaciones mayores, como provincias o departamentos), y detalla la cantidad de tierra expropiada, el año en que ocurrieron las expropiaciones y el tipo de tierra expropiada (privada, abandonada, eriaza) en cada distrito. Esta base de datos es el insumo principal para el análisis posterior que realiza el presente estudio.

3.1. Contexto legal de las expropiaciones realizadas por la Reforma Agraria

La RA impulsada por el Gobierno militar se inició el 24 de junio de 1969, con la promulgación del Decreto Ley 17716. La ley estipuló que las tierras abandonadas, eriazas y aquellas que eran propiedad del Estado, quedaban automáticamente incursas en causal de afectación; asimismo, para las tierras de propiedad privada en explotación, los dispositivos eran mucho más drásticos que los fijados en leyes de RA anteriores. Las tierras y predios expropiados por el D. L. 17716 se ubicaban casi en su totalidad de las regiones costa y sierra. La región selva quedó fuera de los alcances de este D. L. Inicialmente se realizaron expropiaciones basadas en la Ley 1220 (Ley General de Tierras de Montaña) y posteriormente el Gobierno promulgó una ley propia para la selva que definía un plan de desarrollo y utilización de sus recursos, así como una específica legislación de comunidades nativas (D. L. 20653 y D. L. 22175). A través de estas leyes fue que se expropiaron numerosos predios en esta región.

Las expropiaciones basadas en el D. L. 17716 culminaban con la publicación de un decreto supremo publicado en el diario *El Peruano*, en el cual se detallaban las causales de la expropiación e información acerca de las características del predio expropiado (nombre, ubicación, extensión afectada, entre otras). En el caso de las expropiaciones basadas en la Ley 1220 y posteriormente en el D. L. 20653 y el D. L. 22175, correspondientes a la región de la selva, eran publicadas mediante resoluciones supremas y resoluciones ministeriales también en el diario *El Peruano*.

Es importante mencionar que en marzo de 1974, a través del D. L. 20554, se creó la figura de «Recurso de amparo», que podían presentar los propietarios al Tribunal Agrario si consideraban que la expropiación no se ajustaba a la ley. El resultado de este «Recurso de amparo» era publicado también mediante un decreto supremo, determinando la derogatoria o modificatoria del decreto supremo de afectación previamente expedido.

3.2. Procedimiento para la construcción de la base de datos sobre expropiaciones durante la Reforma Agraria

Como se mencionó, el proceso de expropiación de tierras durante la RA culminaba con la publicación de un decreto o resolución en el diario oficial *El Peruano*, donde se detallaban las características del predio expropiado. Aprovechando estos registros oficiales, el presente estudio construyó una base de datos a nivel de distrito que contiene información detallada sobre las expropiaciones, incluyendo el tipo de uso de la tierra afectada y la temporalidad de las expropiaciones en cada distrito. El proceso de creación de la base de datos de expropiaciones involucró tres etapas.

1) *Búsqueda exhaustiva de decretos supremos, resoluciones supremas y resoluciones ministeriales sobre expropiaciones de la RA.* Un equipo de digitadoras previamente capacitadas revisó más de treinta mil publicaciones del diario *El Peruano* del periodo 1969-1985 (publicaciones diarias), con el objetivo de identificar y recolectar la información de la totalidad de decretos o resoluciones que involucraran la expropiación de tierras por la RA.[3]

3. Cabe mencionar que este proceso se realizó con base en un registro de decretos relacionados al sector Agricultura del periodo 1969-1980 (obtenido a través de COFOPRI-Organismo

2) *Registro de la información sobre predios expropiados durante la* RA. Se elaboró un protocolo para la digitación de información contenida en los decretos y resoluciones de expropiaciones, sobre la base del cual se registró la información de más de veintiséis mil predios expropiados (con base en más de quince decretos y resoluciones). La información recolectada incluye la fecha de publicación del decreto o resolución de expropiación, el tipo de expropiación,[4] la extensión del predio expropiado/afectado, el tipo de uso de la tierra expropiada,[5] otros elementos afectados en la expropiación del predio,[6] y la ubicación del predio (distrito).
3) *Agregación de la información a nivel de distrito.* Este procedimiento involucró, a su vez, dos pasos adicionales:
   a. Creación de entidades distritales. Lo referido a los predios expropiados contiene información del distrito donde se ubicaban aquellos al momento de la expropiación (entre 1969-1985). Sin embargo, existen predios para los cuales no es posible determinar claramente su ubicación distrital cuando la resolución o decreto comprende diversos predios, consigna múltiples ubicaciones distritales, y, a su vez, solo reporta la extensión total expropiada. Asimismo, en otros casos, un predio puede compartir extensión entre dos o más distritos. Para atender estos problemas, se crearon nuevas «entidades distritales» que agrupaban distritos contiguos donde no ha sido posible desagregar la información de expropiaciones. Como resultado, el número de distritos que prevalecía al momento del inicio de la RA (según el censo de 1972) se redujo de 1676 a 1598.

---

de Formalización de la Propiedad Informal). A partir de dicho listado se seleccionaron los decretos y resoluciones específicamente relacionados a las expropiaciones de la RA, los cuales posteriormente fueron identificados en las publicaciones del diario *El Peruano* (que contenía información detallada sobre cada caso de expropiación).

4. Afectación; adjudicación; caducidad de título de propiedad; expropiación; transferencia; declaración de uso público, pertenencia al dominio público o extinción de dominio/reversión al dominio público; derogatoria o declaratoria de recurso fundado; modificatoria o declaratoria de recurso fundado o rectificación.
5. Tierra privada en uso, tierra abandonada o tierra eriaza.
6. Indicadores de si se expropió tierra, ganado, bienes muebles (herramientas, implementos agrícolas, maquinarias, etc.) o bienes inmuebles (infraestructura, obras útiles, instalaciones, etc.).

b. Compatibilización del identificador del distrito. Al disponer de bases cuyas observaciones tienen ubicaciones distritales que refieren a distritos existentes en 1972, se dificulta combinarlas con otras bases más recientes debido a los cambios en los límites administrativos posteriores o la creación de nuevos distritos (y la agrupación de distritos explicada en el punto anterior). Sin embargo, disponemos de información detallada de la creación de nuevos distritos y sus distritos de procedencia durante 1972-2012, con lo cual se realizó un procedimiento de compatibilización de códigos de distrito que permite asociar bases distritales de distinto periodo.

Como resultado del procedimiento mencionado se generó una base de datos que comprende 1598 distritos que cubren la totalidad del país. En esta base se detalla, para cada distrito, la superficie expropiada total y el tipo de uso de la tierra previo a la expropiación (privada en uso, abandonada o eriaza), así como la temporalidad de la superficie expropiada (según año).

4. Alcance y despliegue de la Reforma Agraria peruana

Existen muchos estudios de la década de 1980 que analizan el alcance y características de la RA peruana. En general, estos estudios coinciden en reconocer que esta reforma fue una de las más radicales de América Latina, con un balance final de alrededor de nueve millones de hectáreas expropiadas y adjudicadas durante el periodo revolucionario (1969-1980). El Cuadro 1 compara la cifra reportada de superficie adjudicada y expropiada según distintos estudios, sobre la base de distintas fuentes oficiales. Como se observa, si bien las cifras difieren según el estudio que se considere, los datos apuntan a que la RA fue bastante radical: se expropió entre ocho y nueve millones de hectáreas, y se adjudicó una cifra similar, aunque ligeramente inferior.[7]

7. Varios autores señalan que la superficie expropiada fue ligeramente superior a la superficie adjudicada, inicialmente debido al periodo de traspaso entre la expropiación del predio y la adjudicación a privados, aunque también existieron casos en que la superficie expropiada no llegó a ser transferida y quedó en manos del Estado.

Fuente	Total (miles de ha)
Superficie expropiada	
- Base propia	9,337
- Iván Thays (1990)*	8,110
- Matos Mar y Mejía	9,066
Superficie adjudicada	
- Caballero y Álvarez (1980)**	9,807
- Matos Mar y Mejía (1980)	8,328
- Martínez Arellano (1980)	7,404

Cuadro 1. Superficie expropiada o adjudicada por la Reforma Agraria (1969-1980).
* Tomado de Zegarra (1999).
** Incluyendo i) tierras adjudicadas a entidades del Estado (131,587 ha), ii) tierras adjudicadas en zonas 8 y 9 por tratarse de áreas de colonización (231,893 ha), iii) tierras adjudicadas a comunidades nativas de la selva realizadas con el D. L. 20653 y el D. L. 22175 (1147,268 ha).
Fuente: elaboración propia.

Si bien durante el periodo 1969-1980 se produjo la mayor parte de las expropiaciones y adjudicaciones, no fue sino hasta 1991 cuando culminaron oficialmente todos los procesos de transferencia de tierra asociados a la RA. Del Castillo (2003) da cuenta que la cifra final actualizada al 30 de setiembre de 1993 era de 9,688,763 hectáreas adjudicadas. Por su parte, nuestra base registra poco más de 10,000,000 de hectáreas expropiadas durante el periodo 1969-1985.

El Cuadro 1 también incluye el dato de superficie expropiada que se desprende de nuestra base de expropiaciones para el periodo 1969-1980 (9,300,000 de hectáreas). Como se observa, este dato se ubica dentro del rango de hectáreas expropiadas y adjudicadas reportadas por otros estudios, lo cual, en cierta medida, refuerza y brinda mayor confianza a información de expropiaciones utilizada en este estudio.

La mayor riqueza de nuestra base de datos de expropiaciones es la posibilidad de desagregación a nivel territorial. Como se ha mencionado, disponemos de la información de expropiaciones a nivel de distrito, con lo cual, a la vez, es posible calcular indicadores de expropiaciones a mayores niveles de agregación, tal como provincias o departamentos. Por ejemplo, el Cuadro 2 presenta estadísticas descriptivas de las expropiaciones de la RA a nivel de dominios geográficos.

Hay varios aspectos que resaltan del Cuadro 2. En primer lugar, se observa que la mayor parte de la superficie expropiada corresponde a tierra privada en uso (68%), seguida por tierra abandonada (17%) y tierra eriaza (15%). Es de esperar que las tierras del primer tipo sean las más productivas, pues estaban en uso previamente a la RA. En contraste, las tierras eriazas y abandonadas tendrían menor potencial productivo, pues no tenían uso agrícola ya sea por falta de acceso a agua de riego o por problemas relacionados con la calidad del suelo u otros factores relevantes.

Otro aspecto que aborda el Cuadro 2 es el de las expropiaciones según dominios geográficos. Se observa que la RA expropió la mayor cantidad de superficie en regiones de la sierra (en primer lugar, sierra sur, seguido por sierra centro), donde se contabiliza un total de más de seis millones de hectáreas. En contraste, en la costa y selva la RA expropió cerca de dos millones de hectáreas en cada región.

Estos datos, sin embargo, no representan la intensidad de la RA en cada dominio geográfico, pues estas zonas difieren tanto en tamaño como en calidad y vocación de la tierra. Por ejemplo, si se considera el porcentaje de la superficie agropecuaria que fue afectada por la RA, se observa que son los dominios de la costa los más afectados, pues el porcentaje de afectación es en todos los casos mayor al 65%,[8] mientras que la sierra presenta niveles bastante más bajos en este indicador.

Un mejor indicador de la intensidad de la RA lo captura la *ratio* entre la superficie privada expropiada y la superficie agropecuaria total del distrito, pues,

8. En el caso de la costa norte y costa sur, se observa una superficie expropiada mayor que la superficie agropecuaria del distrito según el censo de 1972. Si bien intuitivamente esto no debería ocurrir (el porcentaje reformado debería ser siempre menor a la superficie agropecuaria), es muy probable que parte de la superficie expropiada correspondiente a tierras eriazas o abandonadas no hayan sido consideradas por el censo de 1972 como parte de la superficie agropecuaria. Esto es debido a que el censo

Indicador	Costa norte	Costa centro	Costa sur	Sierra norte	Sierra centro	Sierra sur	Selva	Total
Superficie expropiada total	1,716	221	84	1,297	1,638	3,208	1,932	10,096
Superficie expropiada privada	446	163	24	1,065	1,625	2,860	641	6,823
Superficie expropiada eriazos	115	6	4	42	11	104	1,256	1,540
Superficie expropiada abandonada	1,154	51	56	190	5	244	35	1,734
Superficie agropecuaria (1972)	1,168	330	70	3,280	7,880	7,889	2,683	23,301
Total (% reformada)	147%	67%	120%	40%	21%	41%	72%	43%
Privada (% reformada)	38%	49%	34%	32%	21%	36%	24%	29%
Eriazos (% reformada)	10%	2%	6%	1%	0%	1%	47%	7%
Abandonada (% reformada)	99%	15%	80%	6%	0%	3%	1%	7%

Cuadro 2. Indicadores de expropiaciones según dominios geográficos (1969-1985)(en miles de hectáreas).
Fuente: Censo de Población y Vivienda (1972) y base propia de expropiaciones.

como mencionamos, la tierra privada sería aquella con el mayor potencial productivo. Se aprecia que la costa centro presenta la mayor intensidad en la RA con un 49% en dicho indicador, seguido por la costa norte (38%), sierra sur (36%), y costa sur (34%). La selva y sierra centro, por su parte, son los dominios geográficos que presentan los niveles más bajos de intensidad de la RA según este indicador.

Otro aspecto clave que es posible explorar mediante la nueva información de expropiaciones, es el despliegue de la RA a lo largo del tiempo. La Figura 1 compara el número de hectáreas expropiadas por año según nuestra base con respecto al reportado en Matos Mar y Mejía (1980). Se observa que ambos datos se comportan de manera similar, aunque existen algunas discrepancias. Por ejemplo, el estudio de Matos Mar y Mejía, basado en información de varias publicaciones de las oficinas de programación y de contratos de la Dirección General de Reforma Agraria, reporta que en 1970 se expropiaron más de un millón quinientas mil de hectáreas, mientras que nuestra base registra una cifra cercana al millón de hectáreas en dicho año. Estas discrepancias podrían explicarse por un desfase entre la publicación del decreto o resolución y el registro administrativo de las expropiaciones. Este pareciera ser el caso, ya que, por ejemplo, la superficie expropiada según ambas fuentes alcanza las tres millones setecientas mil de hectáreas entre el periodo 1969-1972.

Un análisis más detallado sobre la evolución de las expropiaciones en el tiempo, y considerando el periodo 1969-1980, se puede apreciar en la Figura 2. En esta se reporta la superficie expropiada por año y dominio geográfico. Se aprecia que en los casos de la sierra sur y sierra norte las expropiaciones se fueron intensificando, hasta llegar a su pico en 1976. En contraste, en la costa norte las mayores expropiaciones se dieron entre el periodo 1972 y 1975. En el caso de los demás dominios, se observa otros patrones en esta evolución, aunque siempre concentrados en el periodo 1969 y 1976.

---

registra como superficie agropecuaria a toda la superficie que se encuentre en propiedad de personas jurídicas (el mismo fenómeno se observa en la información reportada por Caballero y Álvarez, 1980). De otro lado, el análisis que realizamos en la sección 6 a partir de la data de expropiaciones, usa como variable principal aquella que recoge las expropiaciones de tierra privada. En este caso, la superficie expropiada es siempre menor a la superficie agropecuaria.

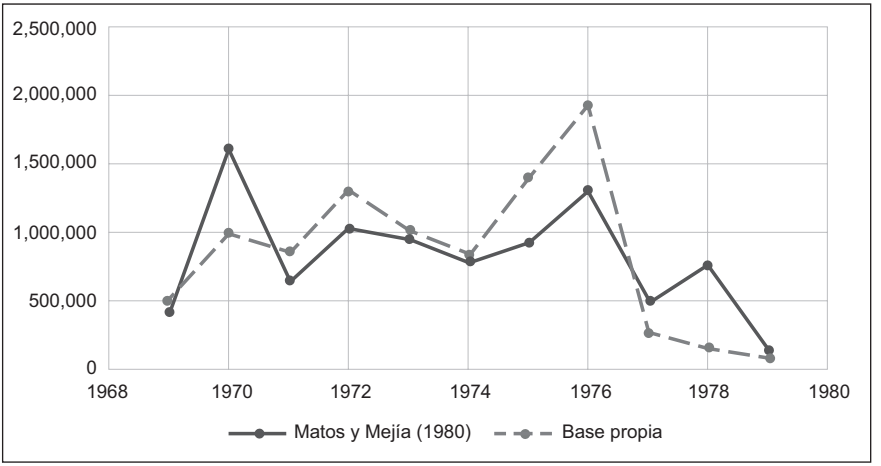


Figura 1. Evolución de las hectáreas expropiadas según fuente (1969-1979).
Fuente: Matos Mar y Mejía (1980) y base propia de expropiaciones.

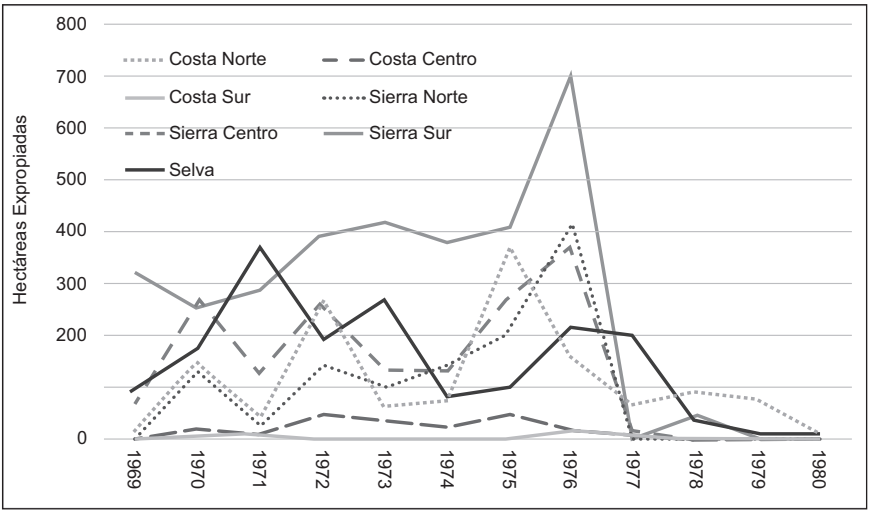
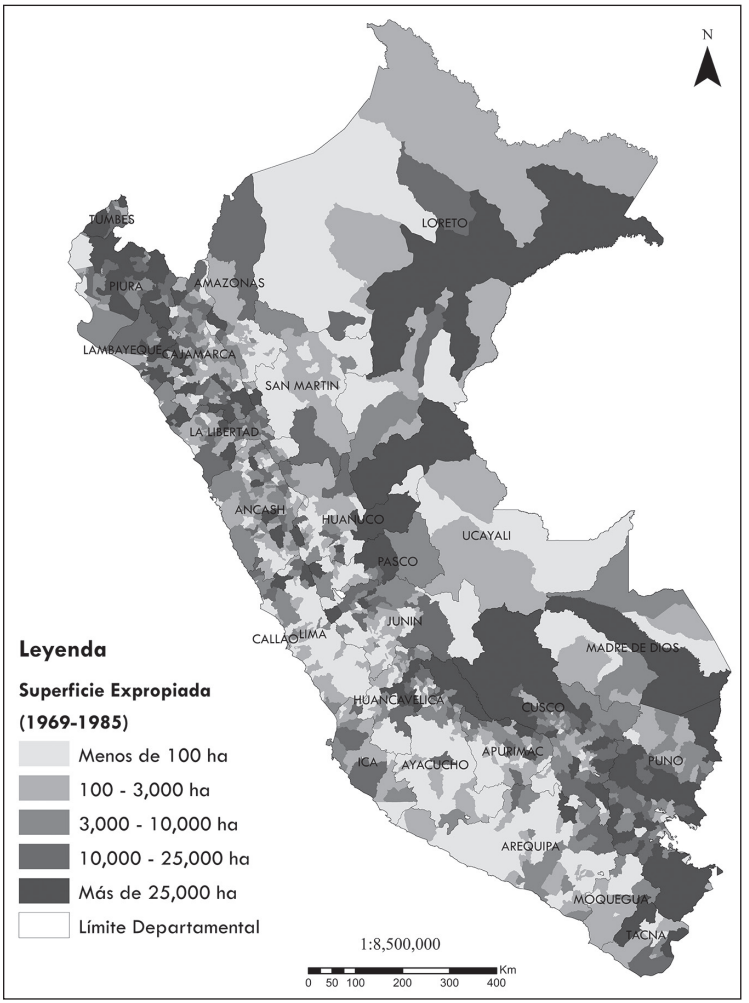
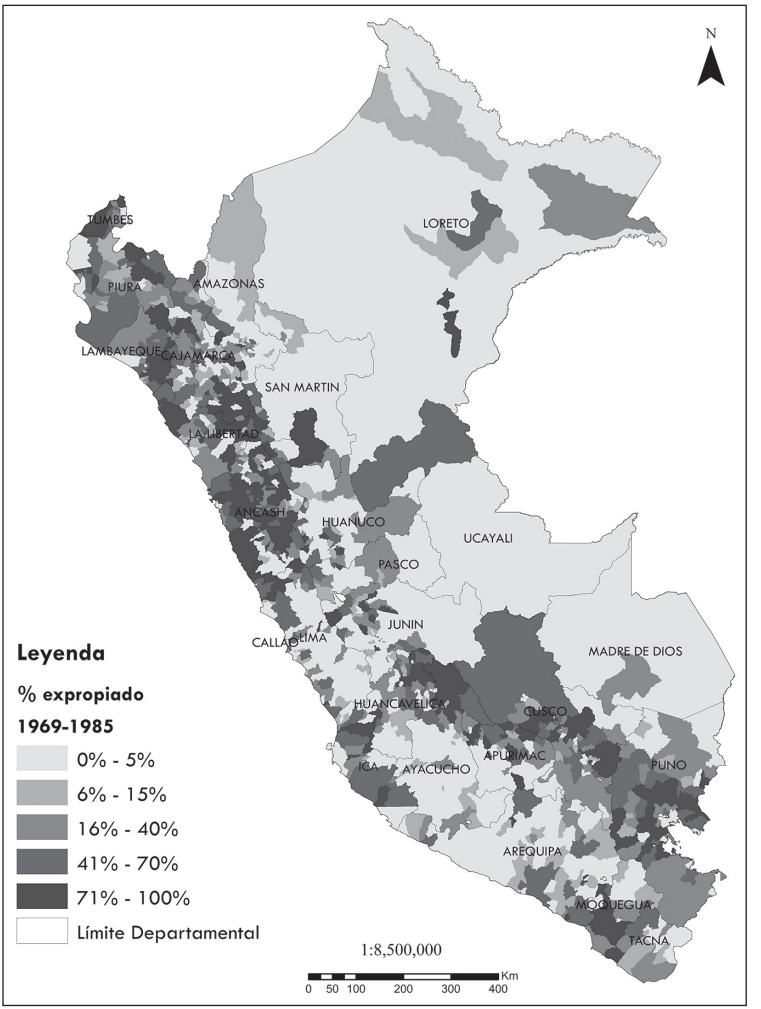


Figura 2. Evolución de las hectáreas expropiadas según dominio geográfico (1969-1980) (miles de hectáreas).
Fuente: base propia de expropiaciones.



Mapa 1. Hectáreas expropiadas por distrito (1969-1985).
Fuente: base propia de expropiaciones.

Por último, la información sobre expropiaciones generadas en este estudio permite analizar patrones espaciales más detallados mediante mapas. Por ejemplo, el Mapa 1 muestra la cantidad de hectáreas expropiadas por distrito durante el periodo 1969-1985, mientras que el Mapa 2 reporta el porcentaje de la superficie agropecuaria distrital expropiada en predios privados en uso.



Mapa 2. Porcentaje de hectáreas expropiadas por distrito (1969-1985).
Fuente: base propia de expropiaciones.

Se observan ciertos focos de concentración de la RA en la sierra sur y la costa norte. En contraste, en la costa sur se observa una menor intensidad en el proceso de reforma, tal como sucede también en la selva.

5. Metodología para la estimación de los impactos de la Reforma Agraria

Como se ha mostrado en la sección anterior, el despliegue de la RA fue bastante heterogéneo en el tiempo y el espacio. El hecho de que la RA haya sido más intensa en algunos distritos y menos intensa en otros, abre la posibilidad de estudiar si el despliegue diferenciado tiene impactos distintos. En este estudio estamos interesados en estimar el efecto o impacto local[9] de la *RA* —medida a partir de la intensidad de expropiación en el distrito— sobre alguna medida de resultado de interés. La aproximación estándar para estimar esta relación puede ser expresada a partir de la siguiente ecuación.

$$\gamma_i = \alpha RA_i + \beta jX + \varepsilon_i$$

Donde γ_i es la variable de resultado, RA_i indica la intensidad de la RA peruana en cada distrito i, X es un vector de características observables exógenas, y ε_i un escalar de características no observables. El parámetro α captura el impacto de la *RA* peruana en la variable de resultado de interés.

Para poder identificar correctamente el impacto de la RA a partir de una estimación econométrica estándar, sería necesario asumir que $Corr(RA_i \varepsilon_i) = 0$, es decir, que las características no observables capturadas por ε_i no se correlacionan con el indicador de *RA* (supuesto de exogeneidad). Sin embargo, existe un conjunto de razones por el que esto podría no ser cierto. En particular, la presencia de algún tipo de sesgo no aleatorio en el despliegue de la *RA*, o la posibilidad de que exista alguna variable omitida en la ecuación que haya afectado la intensidad de la *RA* en cada distrito, son aspectos que podrían sesgar la estimación econométrica.

Una manera de estimar correctamente el impacto de RA_i se basa en tratar de identificar alguna variable que explique el despliegue de la *RA* pero que no afecte a la variable de interés directamente (solo indirectamente a través de

9. Los impactos estimados deben considerarse como impactos locales; es decir, el efecto que tiene la *RA* en zonas de alta intensidad de *RA* respecto a zonas de baja intensidad. La aproximación metodológica que sigue este estudio no permite identificar impactos globales, los cuales son aquellos que afectan tanto a zonas de alta intensidad como de baja o nula intensidad de RA (impactos a nivel de país).

RA_i) y emplear la técnica econométrica conocida como «variables instrumentales». Cuando este enfoque no es posible, una estrategia alternativa es la propuesta originalmente por Manski (1994) y desarrollada por Imbens y Manski (2004), la cual permite atenuar los sesgos de endogeneidad utilizando restricciones de correlación relativas. Si bien el método acepta que no es posible identificar el efecto de interés en presencia de endogeneidad (y a falta de una variable instrumental adecuada), sí permite estimar los límites en el efecto causal del estimador de impacto bajo distintas correlaciones posibles entre la estructura de error (ε_i) y el indicador de interés (RA_i).

En este estudio seguimos el enfoque propuesto por Krauth (2015), el cual reemplaza el supuesto de exogeneidad por un supuesto más débil, que asume que la *ratio* entre la selección en observables y la selección en no observables se ubica dentro de cierto rango. Enfoques similares a este, que analizan directamente el grado de exogeneidad de la variable de interés a través de análisis de sensibilidad alrededor del estimador lineal estándar, han sido propuestos por Altonji, Elder y Taber (2005); Millimet y Tchernis (2013), y Oster (2016).

El enfoque de Krauth define un parámetro que satisfaga la siguiente condición:

$$\lambda = \frac{Corr(RA_i \varepsilon_i)}{Corr(RA_i, X\beta)}$$

Se le denomina a λ como el parámetro de correlación relativa, el cual describe la correlación entre la variable de interés y los no observables en relación con la correlación entre la variable de interés y las variables de control observadas. El caso de $\lambda = 0$ corresponde al supuesto de exogeneidad convencional, donde basta estimar el modelo lineal estándar (MCO), cuando el caso de $|\lambda| = 1$ es análogo al método de Altonji *et al.* (2005).

Seguimos las dos entradas propuestas por Krauth (2015) para implementar esta metodología. En primer lugar, la identificación parcial del efecto de interés o análisis de límites. Para ello asumimos una restricción de correlación relativa tal que $\lambda^l \leq \lambda \leq \lambda^h$, para unos λ^l y λ^h particulares, con lo cual es posible estimar límites de los impactos de RA_i. En segundo lugar, utilizamos λ como un parámetro de sensibilidad de las estimaciones por MCO. Para ello estimamos α

por MCO, y luego estimamos el valor más pequeño de λ tal que el intervalo de confianza de los límites α incluya cero. Llamamos a este último parámetro λ^*.

En este estudio asumimos valores absolutos de λ que se ubican dentro del rango $[0,1]$, lo cual implica que la selección en no observables no es mayor que la selección en observables. Estos valores de λ han sido empleados en estudios como el de Altonji *et al.* (2005) y Ransom y Ransom (2017). Consideramos este supuesto como razonable, sobre todo dado que disponemos de un set importante de variables de control observables[10] que tendrían un alto nivel explicativo de las variables de interés evaluadas. En la medida en que el impacto estimado sea estadísticamente significativo para un rango amplio de correlaciones entre el despliegue de la *RA* y el término de error, estaremos seguros de que el impacto en verdad existe, sin importar el hecho de que existan variables omitidas, algunas de las cuales habrían afectado el despliegue de la *RA*.

La intuición detrás de esta aproximación metodológica es que, aunque no conocemos todos los factores no observables que están detrás de una correcta especificación de la relación entre *RA* y las variables de resultado que nos interesa explorar, sí sabemos que la estimación del impacto por los métodos tradicionales está parcialmente sesgada. Si bien no podemos eliminar completamente este sesgo, sí es posible acotar su magnitud de tal manera que sepamos si el impacto estimado es razonablemente robusto o si, por el contrario, el impacto se diluiría fácilmente si pudiésemos controlar por la variable omitida.

6. Análisis de resultados

El análisis de impactos de la RA se realiza sobre un conjunto de indicadores de resultado a nivel de distritos. Se evalúan efectos en educación, migración, diversificación productiva, ruralidad y desarrollo humano. Adicionalmente, se evalúa una medida de participación ciudadana, por medio del porcentaje de participación electoral. El indicador de intensidad de la RA es el discutido en la sección 4 y presentado en el Mapa 2. Corresponde al porcentaje de la superficie agropecuaria del distrito que fue expropiada (tierra privada en uso). Asimismo, las

10. Véase Cuadro A1 del anexo, la cual detalla el set de variables de control territoriales (fijas o invariantes) y pre-Reforma utilizadas en los modelos.

estimaciones consideran un conjunto de variables de control territoriales (variables fijas o invariantes) y del periodo previo a la RA (1961). La descripción de estas variables y algunas estadísticas descriptivas se presentan en el Cuadro A.1 (véase Anexo).

Previo al análisis de impactos, se realiza un análisis exploratorio que busca una caracterización inicial de los distritos más afectados por la RA. Para ello, se estima un modelo lineal estándar donde la variable dependiente es el indicador de intensidad de RA y las variables explicativas exógenas corresponden a aspectos territoriales e indicadores de población recogidos en el censo de 1961 (previo a la RA). Para este ejercicio y para el análisis de impactos, se decidió excluir a los distritos con nula o muy poca vocación agropecuaria (sobre todo distritos urbanos), los cuales difícilmente fueron afectados por la RA y podrían considerarse como no comparables.[11] Asimismo, debido a que la Ley 17716 no alcanzó a la gran mayoría del territorio de selva, también se decidió excluir a este grupo de distritos (192 distritos de selva). El universo final de distritos rurales de costa y sierra utilizados en este estudio corresponde a 1152 distritos.

6.1. Perfil de los distritos más afectados por la Reforma Agraria peruana

El Cuadro 3 presenta los resultados del ejercicio que explora el perfil de los distritos más afectados por la RA. Se encuentra que el despliegue de la RA, como era de esperar, no ha sido en absoluto aleatorio. Los resultados del modelo que solo incluye variables de control territoriales [columna (1)] muestran que la RA priorizó distritos más extensos, con mayor calidad del suelo, y zonas más bajas.

La columna (2) del Cuadro 3 añade controles poblacionales del periodo previo a la RA (1961). Se encuentra que la reforma también se desplegó con mayor intensidad en distritos ubicados cerca de núcleos urbanos importantes. Por ello, se observa que los distritos más afectados por la RA fueron aquellos que presentaban una mayor población, una mayor proporción migrante, así como menores niveles de educación (literacidad). Asimismo, presentaban una menor densidad de mano de obra agraria por unidad de tierra y eran territorios con una mayor diversificación económica (menos agrarios).

11. Nos referimos a distritos con menos del 50% de la PEA dedicada a la agricultura en 1961 (217 distritos urbanos).

	(1)	(2)	(3)
Variable dependiente: intensidad de la RA	Controles territoriales	Controles población 1961	Controles haciendas
Área del distrito [log]	5.474***	-0.012	-0.125
	(0.897)	(0.915)	(0.857)
Altitud (miles de m.s.n.m.)	-4.219***	-5.506***	-3.837***
	(0.915)	(1.208)	(1.171)
Pendiente promedio	0.044	0.752***	0.775***
	(0.287)	(0.269)	(0.253)
Densidad de vías (metros/ km^2)	-0.476	-1.025***	-0.312
	(0.390)	(0.192)	(0.203)
Indicador de calidad del suelo	0.256***	0.177**	0.170**
	(0.086)	(0.084)	(0.080)
Densidad de mano de obra agraria (1961)		-5.990**	-2.819
		(2.980)	(2.934)
Población 1961 [log]		10.239***	7.446***
		(1.325)	(1.287)
% población migrante (1961)		0.207*	-0.216
		(0.125)	(0.136)
Índice de concentración económica (HH) (1961)		-0.002***	-0.003***
		(0.001)	(0.001)
Tasa de analfabetismo mayores de 16 años (1961)		0.351***	0.286***
		(0.060)	(0.058)
% población residente en haciendas (1961)			0.759***
			(0.081)
Constante	-32.126**	-55.656***	-35.293**
	(12.729)	(14.944)	(14.431)
Observaciones	1,152	1,152	1,152
R-cuadrado	0.047	0.177	0.249

Cuadro 3. Perfil de los distritos más afectados por la Reforma Agraria peruana (análisis de sesgo de selección de la RA).
Nota: la variable dependiente es la intensidad de la RA expresada como % de la superficie agropecuaria expropiada. Errores estándar robustos en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.
Fuente: elaboración propia.

Finalmente, la columna (3) incorpora una variable que captura la presencia de haciendas en el distrito, expresada como el porcentaje de la población rural que residía en las haciendas. La inclusión de esta dimensión en la regresión incrementa sustantivamente el poder del modelo (R cuadrado se incrementa en cerca de 40%), tal como se esperaba. Los resultados del modelo confirman que el programa de RA focalizó sus esfuerzos en zonas con mayor presencia de haciendas, donde, se infiere, habría existido una mayor desigualdad en la distribución de la tierra y mayor poder de las élites locales.

6.2. Análisis de impactos de la Reforma Agraria peruana

El Cuadro 4 presenta el resumen de los impactos de la RA peruana sobre un conjunto de indicadores de resultado.[12] Se presenta tanto el impacto promedio estimado por MCO, como los límites superior e inferior de los impactos bajo distintos rangos de los parámetros λ^l y λ^h del modelo RCR. Tendremos una mayor confianza en el efecto causal de la RA cuando la significancia del efecto sea robusta a incrementos en el valor de λ^h. Asimismo, se presentan tres parámetros informativos adicionales: i) $\hat{\lambda}^{\infty}$ corresponde al valor de λ bajo el cual la identificación explota, es decir $|\lambda| > |\hat{\lambda}^{\infty}|$ resulta en límites tales que $\hat{\alpha} \in (-\infty, +\infty)$; ii) $\hat{\lambda}(0)$ indica al valor de λ bajo el cual los límites de $\hat{\alpha}$ incluyen 0; y iii) $\hat{\lambda}^{*}$ corresponde al valor de λ tal que el intervalo de confianza de los límites $\hat{\alpha}$ al 95% incluye 0.

12. En el Cuadro A2 del anexo se presenta —a modo de ejemplo— los resultados completos de la estimación para el caso del modelo cuya variable dependiente es el indicador de educación. Es decir, se reporta los coeficientes tanto del indicador de interés como del resto de controles. Asimismo, se reportan cinco modelos: el primero incluye solo el indicador de intensidad de RA como variable explicativa, el segundo añade el conjunto de variables de control territoriales, el tercero, a su vez, añade el grupo de variables de población de 1961, mientras que el cuarto modelo incluye el indicador de presencia de haciendas en el distrito. En todos los casos, las variables de control exhiben el signo esperado, lo cual indica cierta consistencia de la estimación y, por tanto, brinda mayor confianza a los resultados. Adicionalmente, el quinto modelo añade una variable que indica la intensidad de la violencia durante el periodo de terrorismo (1980-2000). Este último modelo busca evaluar la robustez de nuestros resultados a la inclusión de variables exógenas que ocurrieron posteriormente a la RA. Confirmamos que nuestros resultados son robustos a la inclusión de esta variable.

	(1) % adultos con secundaria + completa [1993]	(2) % migrantes recientes (últimos 5 años) [1993]	(3) % pea en agricultura [1993]	(4) Índice hh promedio (especialización) [1993]	(5) idh [2012]	(6) Porcentaje de participación electoral [2006]
Intensidad ra						
Coeficiente ols ($\lambda = 0$)	-3.040***	-1.980***	5.297***	464.103***	-2.487***	1.534***
(95% ic)	(-4.18; -1.91)	(-2.68; -1.28)	(2.98; 7.62)	(219.02; 709.18)	(-3.81; -1.16)	(0.71; 2.36)
Límites, $0 \leq \lambda \leq 0.25$	[-3.42; -2.71]***	[-2.29; -1.58]***	[3.63; 7.28]***	[316.5; 637.1]***	[-2.50; -2.47]***	[1.45; 1.68]***
(95% ic)	(-4.54; -1.79)	(-2.86; -0.84)	(1.79; 9.59)	(117.1; 870.7)	(-4.00; -1.21)	(0.72; 2.83)
Límites, $0 \leq \lambda \leq 0.5$	[-3.86; -2.41]***	[-2.55; -1.07]*	[2.20; 9.69]*	[189.2; 843.2]	[-2.52; -2.46]***	[1.40; 2.03]**
(95% ic)	(-5.22; -1.48)	(-3.18; -0.00)	(0.26; 12.65)	(-22.3; 1133.3)	(-4.38; -1.14)	(0.59; 4.59)
Límites, $0 \leq \lambda \leq 0.75$	[-4.38; -2.15]***	[-2.76; -0.38]	[0.98; 12.65]	[78.39; 1093.4]	[-2.55; -2.45]**	[1.37; 3.57]**
(95% ic)	(-6.09; -1.13)	(-3.49; 1.22)	(-1.19; 16.63)	(-154.8; 1470.8)	(-4.94; -1.00)	(0.49; 10.84)
Límites, $0 \leq \lambda \leq 1$	[-4.99; -1.91]***	[-2.93; 0.61]	[-0.09; 16.46]	[-18.9; 1406.3]	[-2.58; -2.44]*	[-3.30; 8.67]
(95% ic)	(-7.17; -0.78)	(-3.76; 3.02)	(-2.52; 21.92)	(-277.8; 1911.6)	(-5.69; -0.84)	(-25.98; 15.11)
$\hat{\lambda}^{\infty}$	1.737	1.737	1.737	1.737	1.737	1.697
$\hat{\lambda}(0)$	4.945	0.857	0.978	0.949	3.572	1.111
$\hat{\lambda}^{*}$	1.655	0.507	0.560	0.477	1.737	0.989
Observaciones	1,152	1,152	1,152	1,152	1,152	1,152
R-cuadrado	0.602	0.344	0.429	0.482	0.546	0.089

Cuadro 4. Efectos de la Reforma Agraria peruana sobre indicadores seleccionados.
Notas: todos los modelos incluyen el mismo set de variables de control reportados en la columna 3 del Cuadro 3. $\hat{\lambda}^{\infty}$ corresponde al valor de λ bajo el cual la identificación explota, es decir $\lambda > \hat{\lambda}^{\infty}$ resulta en límites tales que $\hat{\alpha} \in (-\infty, +\infty)$. $\hat{\lambda}(0)$ indica al valor de λ bajo el cual los límites de $\hat{\alpha}$ incluyen 0. $\hat{\lambda}^{*}$ corresponde al valor de λ tal que el intervalo de confianza de los límites $\hat{\alpha}$ –al 95% incluyen 0. Intervalo de confianza al 95% en paréntesis. Límites rcr en corchetes. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Se excluyeron los distritos de selva (192 distritos) y aquellos de costa o sierra con menos del 50% de la pea dedicada a la agricultura en 1961 (217 distritos urbanos).
Fuente: elaboración propia.

Los resultados indican que la RA peruana tuvo un impacto persistente en las zonas reformadas en cuanto a las dimensiones evaluadas. La RA habría reducido la acumulación de capital humano, desincentivando la inmigración, y, al mismo tiempo, habría fomentado la especialización agropecuaria, generando así economías menos diversificadas y más rurales. Como resultado, los distritos más afectados por la RA presentan menores índices de desarrollo humano luego de más de treinta años de realizado este proceso histórico.

Sin embargo, los resultados también sugieren que la RA habría fomentado una mayor participación política ciudadana, con efectos que persisten hasta la actualidad. Así, se observa una asociación positiva y robusta entre las zonas más afectadas por la RA y los niveles contemporáneos de participación electoral distrital. Estos resultados positivos en dimensiones no económicas van en la misma línea que aquellos encontrados recientemente por Albertus (2020), quien documenta un impacto positivo de la RA peruana en la reducción de la violencia durante la época terrorista (1980-2000). Ello sugeriría una mirada más matizada de los efectos de la RA, con importantes consecuencias económicas negativas, pero, al mismo tiempo, con impactos positivos en otras dimensiones sociales.

Los impactos son particularmente robustos en el caso de educación, el índice de desarrollo humano, y el indicador de participación política ciudadana. En estos casos el valor de $\hat{\lambda}^*$ es cercano o superior a la unidad, lo que implica que los efectos se mantienen incluso si la selección en no observables tiene el mismo peso que la selección en observables.[13] Es decir, incluso si se han omitido variables críticas que afectan las variables de resultado, cabría esperar que los impactos aquí señalados seguirían siendo estadísticamente significativos y con el mismo signo reseñado.

Con excepción del índice de desarrollo humano (IDH), todos los indicadores evaluados en el cuadro 4 provienen del censo de población y vivienda del año 1993. Por ello, representan los impactos de mediano plazo luego de entre 17 a 24 años de implementada la RA.[14] Con el objetivo de evaluar si los

13. Si bien los resultados del modelo MCO podrían estar sesgados por el tema de endogeneidad, se observa un alto poder explicativo de las variables independientes observables del modelo (R-cuadrado fluctúa entre 0.3 a 0.6 según el indicador de resultado que se considere).

14. Considerando escenarios de RA temprana (1969) o tardía (1976).

efectos estimados se observan tanto en el corto (1981) como en el largo plazo (2007), estimamos el impacto de la RA sobre indicadores seleccionados de 1981, 1993 y 2007, para los cuales se dispone de información comparable. Se evalúan los efectos de la RA sobre indicadores de educación, inmigración y ruralidad. Los resultados se presentan en la Figura 3, donde se reporta el límite superior e inferior del impacto, así como el intervalo de confianza respectivo, asumiendo una restricción de correlación relativa tal que $0 \leq |\lambda| \leq 0.5$.

Los resultados muestran que los impactos observados son consistentes para el caso de los tres indicadores evaluados. Es decir, el efecto de la RA se observa en los tres años estudiados, especialmente en el caso del indicador de acumulación de capital humano. Los impactos en los indicadores de migración y ruralidad son menos robustos, pero apuntan de manera sistemática hacia una mayor ruralidad y menor migración en distritos más afectados por el proceso de RA.

Un impacto especialmente importante es aquel relacionado con la capacidad de acumulación de capital humano. Nuestros resultados sugieren que la RA habría tenido un impacto negativo en la educación de las cohortes menores expuestas a la reforma (en términos del logro educativo de adultos en la actualidad). Estos resultados van en la misma línea que aquellos descritos en los hallazgos de Albertus, Espinoza y Fort (2020), quienes emplean una técnica de identificación basada en las características de diferentes cohortes de nacimiento que experimentaron distintos niveles de exposición a la RA peruana. Los autores encuentran un impacto negativo y robusto de la RA sobre el logro educativo de las cohortes expuestas con relación a las cohortes no expuestas. El estudio sugiere que este impacto negativo se debería a que el proceso de reforma fomentó que los beneficiarios permanezcan en las zonas rurales, limitando su movilidad espacial y su capacidad de acceder a mejores oportunidades económicas en los centros urbanos.[15] Otro canal de afectación para el cual los autores encuentran cierta evidencia tiene que ver con la posibilidad de que la RA haya incentivado el empleo de mano de obra familiar de los miembros menores del hogar.

Los impactos encontrados no son homogéneos. Análisis complementarios indican que existen importantes diferencias entre los impactos identificados

15. Una lógica similar a la de los resultados encontrados por Brooke y Koehler-Derrick (2020) para el caso de la reforma agraria egipcia.

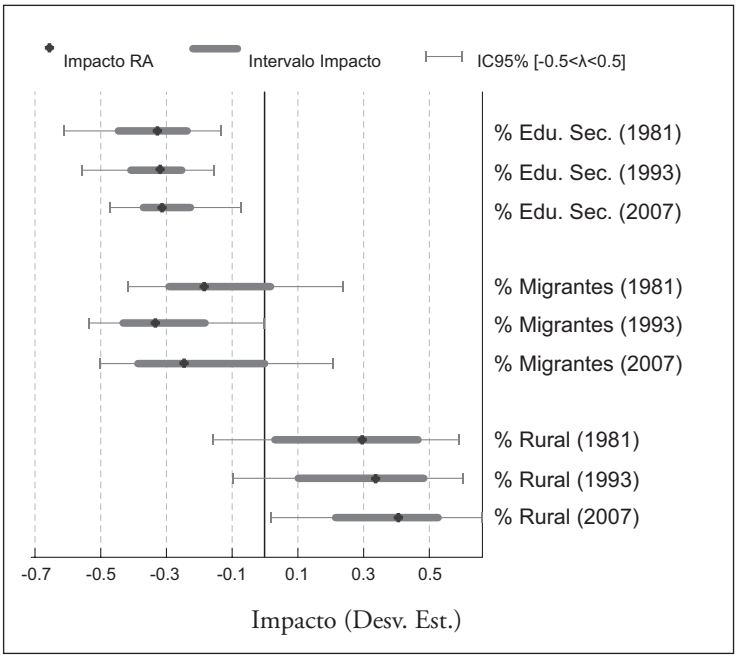


Figura 3. Efectos de la Reforma Agraria peruana sobre educación, migración y ruralidad (CPV 1981, 1993 y 2017).
Nota: véanse notas del Cuadro 4.
Fuente: elaboración propia.

en distritos de costa y sierra.[16] En distritos de costa no se observan impactos negativos en ninguna de las dimensiones evaluadas. En estos distritos la mayor inversión pública y la mayor cercanía a mercados urbanos dinámicos podrían haber diluido estos impactos negativos.

En contraste, en los distritos de sierra la mayoría de los impactos observados en la muestra agregada se mantienen. En especial, se observa que la RA habría reducido la acumulación de capital humano y la diversificación productiva, y aumentado la participación política ciudadana. En estos indicadores los impactos encontrados son robustos a distintas correlaciones entre la selección en observables y no observables. Estos resultados podrían relacionarse a la ausencia

16. Por un tema de espacio no se reportan los resultados desagregados para costa y sierra, pero estos resultados están disponibles a solicitud.

de intervenciones complementarias en los distritos de sierra, así como a la menor inversión pública en estos territorios en las últimas décadas.

7. Conclusiones

Este estudio ha buscado retomar la discusión sobre la RA peruana luego de cumplidos cincuenta años del inicio de este proceso histórico. La disponibilidad de una nueva base de datos del universo de predios expropiados permite dar una nueva mirada al despliegue temporal y geográfico de la RA. Este artículo busca resaltar algunos de estos aspectos, así como explorar desde una mirada cuantitativa —a nivel de distritos— algunos de sus principales impactos de mediano y largo plazo.

Esta información sugiere que la RA peruana, si bien fue masiva y afectó buena parte del territorio nacional, tuvo una mayor intensidad en las regiones costeras (especialmente en la zona norte) y en la sierra sur. Asimismo, los datos dan cuenta que la mayor parte de la superficie expropiada correspondía a tierra privada en uso (68%), seguido por tierra abandonada (17%) y tierras eriazas (15%).

Los resultados del estudio, basados en una nueva técnica econométrica que permite atenuar los problemas de endogeneidad que se presentan en este tipo de análisis de corte transversal, sugieren que la RA habría reducido la acumulación de capital humano, desincentivado la inmigración, y, al mismo tiempo, habría fomentado la especialización agropecuaria, generando así economías menos diversificadas y más rurales. Como resultado, los distritos más afectados por la RA presentan menores índices de desarrollo humano luego de más de treinta años de realizado este proceso histórico.

Estos resultados podrían estar vinculados a que los cambios de tenencia de la tierra tuvieron impactos negativos que afectaron la capacidad de generación de ingresos de estos productores y limitaron las oportunidades económicas fuera de la agricultura. Ello responde, en parte, al hecho de que la RA no fuera acompañada por otras intervenciones complementarias que permitieran elevar la productividad del pequeño productor.

Los resultados no son sorprendentes, a la luz de la evidencia internacional reseñada en la revisión de la literatura. En la medida en que se transfirió un recurso clave como la tierra no es de extrañar que los beneficiarios de la RA

modificaran sus estrategias de vida para responder a los nuevos retos. Tasas de migración menores serían el efecto de una mayor necesidad de utilizar su fuerza de trabajo en la actividad agrícola de su propia parcela, limitando sus esfuerzos de diversificación hacia otras actividades económicas y a otros espacios a partir de la migración. Lamentablemente, la ausencia de intervenciones complementarias y la necesidad de incrementar el uso de mano de obra familiar no remunerada habrían tenido un impacto negativo sobre la capacidad de acumular capital humano respecto a pobladores rurales en zonas similares que habrían aprovechado su mayor movilidad especial.

Sin embargo, la reducción del poder de las élites dominantes y el reconocimiento del campesino mediante la redistribución de un activo clave como la tierra, habrían producido cambios positivos en actitudes y conductas ciudadanas y otras dimensiones de empoderamiento colectivo. Por ejemplo, los resultados de nuestro análisis sugieren efectos positivos de la RA sobre la participación política ciudadana. En esta misma línea, recientemente Albertus (2020) encuentra que la RA contribuyó en la reducción de la violencia durante la época terrorista (1980-2000). Conjuntamente, estos resultados sugieren una mirada más matizada de los efectos de largo plazo de RA peruana, con importantes consecuencias económicas negativas, pero, al mismo tiempo, con impactos positivos en otras dimensiones sociales.

Referencias bibliográficas

Abadie, A., Diamond, A., y Hainmueller, J. (2010). Synthetic control methods for comparative case studies: estimating the effect of California's Tobacco Control Program. *Journal of the American Statistical Association*, 105 (490), (pp. 493-505).

Adamopoulos, T., y Restuccia, D. (2019). Land reform and productivity: a quantitative analysis with micro data. *nber Working PaperPaper Series*, 25780. http://www.nber.org/papers/w25780

Albertus, M. (2015). Autocracy and redistribution: the politics of land reform. *Autocracy and Redistribution: the Politics of Land Reform.* https://doi.org/10.1017/CBO9781316227107

Albertus, M. (2020). Land reform and civil conflict: theory and evidence from Peru. *American Journal of Political Science*, 64 (2), (pp. 1-19). https://doi.org/10.1111/ajps.12466

Albertus, M., Espinoza, M., y Fort, R. (2020). Land reform and human capital development: evidence from Peru. *Journal of Development Economics,* 147 (102540). https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2020.102540

Altonji, J., Elder T., y Taber C. (2005). An evaluation of instrumental variable strategies for estimating the effects of catholic schooling. *Journal of Human Resources*, 40 (4), (pp. 791-821).

Besley, T., Leight, J., Pande, R., y Rao, V. (2016). Long-run impacts of land regulation: evidence from tenancy reform in India. *Journal of Development Economics*, 118, (pp. 72-87). https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.08.001

Besley, T., y Burgess, R. (2000). Land reform, poverty reduction, and growth: evidence from India. *The Quarterly Journal of Economics*, 115 (2), (pp. 389-430).

Bhattacharya, P. S., Mitra, D., y Ulubaşoğlu, M. A. (2019). The political economy of land reform enactments: new cross-national evidence (1900-2010). *Journal of Development Economics*, 139 (17), (pp. 50-68). https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2019.01.007

Brooke, S., y Koehler-Derrick, G. (2020). Coercive agriculture, land reform, and the historic roots of wealth and poverty in Egypt. Documento preparado para la Conferencia aalims 2020.

Caballero, J. M., y Álvarez, E. (1980). *Aspectos cuantitativos de la Reforma Agraria 1969-1979.* Instituto de Estudios Peruanos.

Carter, M. R. (2000). Land ownership inequality and the income distribution consequences of economic growth. *Working Papers* (201). Wider; The United Nation University.

Deininger, K., Castagnini, R., y González, M. A. (2004). Comparing land reform and land markets in Colombia. *World Bank Policy Research Working Paper* (3258).

Deininger, K., Jin, S., y Nagarajan, H. K. (2009). Land reforms, poverty reduction, and economic growth: evidence from India. *Journal of Development Studies*, 45 (4), (pp. 496-521). https://doi.org/10.1080/00220380902725670

Deininger, K., Jin, S., y Yadav, V. (2011). Long-term effects of land reform on human capital accumulation evidence from West Bengal. *unu-wider Working Paper*, (82).

Deininger, K., y Olinto, P. (1999). Asset distribution, inequality, and growth. *The World Bank*, (pp. 1-28).

Deininger, K., y Squire, L. (1997). Economic growth and income inequality: reexamining the links. *Finance & Development*.

Deininger, K., y Squire, L. (1998). New ways of looking at old issues: inequality and growth. *Journal of Development Economics*, 57, (pp. 259-287).

Del Castillo, L. (2003). Reforma y contrarreforma agraria en el Perú. *Proceso agrario en Bolivia y América Latina*. Universidad de San Martín de Porres, (pp. 255-284). http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Bolivia/cides-umsa/20120904012347/12reforma.pdf

Fort, R., y Ruben, R. (2006). Land inequality and economic growth: a dynamic panel data approach. *Development*.

Galán, J. S. (2018). *Tied to the Land? Intergenerational Mobility and Agrarian Reform in Colombia*, (Job Market Paper). Harvard University. https://scholar.harvard.edu/juangalan/publications/social-mobility-of-agrarian-reform-in-colombia

Imbens, G., y Manski, C. (2004). Confidence intervals for partially identified parameters. *Econométrica*, 72, (pp. 1845-1857).

Kay, C. (2002). Why East Asia overtook Latin America: agrarian reform, industrialization and development. *Third World Quarterly*, 23 (6), (pp. 1073-1102).

Keswell, M., y Carter, M. (2011). Poverty and land redistribution: evidence from a natural experiment. *unu-wider Working Paper*, 46.

Keswell, M., y Carter, M. R. (2014). Poverty and land redistribution. *Journal of Development Economics*, 110, (pp. 250-261). https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2013.10.003

Krauth, B. (2015). Bounding a linear causal effect using relative correlation restrictions. *Journal of Econometric Methods*, 5 (1), (pp. 1-37).

Krauth, B. (2015). Bounding a linear causal effect using relative correlation restrictions. Mimeo. *Departamento de Economía*. Simon Fraser University.

Manski, C. (1994). *Identification Problems in the Social Sciences*. Harvard University Press.

Martinelli, C., y Vega, M. (2019). The economic legacy of general velasco: long-term consequences of interventionism. *Interdisciplinary Center for Economic Science*. George Mandon University.

Martínez Arellano, H. (1980). Las empresas asociativas agrícolas peruanas. *Realidad del campo peruano después de la reforma agraria: 10 ensayos críticos.* Centro de Investigación y Capacitación.

Matos Mar, J., y Mejía, J. M. (1980). *La reforma agraria en el Perú.* Instituto de Estudios Peruanos.

Mattheis, R., y Raz, I. T. (2019). *There's no Such Thing as Free Land: the Homestead Act and Economic Development.* (Job Market Paper). Harvard University.

Millimet, D. L., y Tchernis, R. (2013). Estimation of treatment effects without an exclusion restriction: with an application to the analysis of the School Breakfast Program. *Journal of Applied Econometrics*, 28 (6), (pp. 982-1017).

Oster, E. (2016). Unobservable selection and coefficient stability: theory and evidence. *Journal of Business & Economic Statistics*.

Oyvat, C. (2014). *Essays on the Evolution of Inequality* (Tesis doctoral inédita). University of Massachusetts.

Ransom, M. R., y Ransom, T. (2017). Do high school sports build or reveal character? *iza Discussion Paper*, 11110.

Zegarra, E. (1999). *El mercado de tierras rurales en el Perú.* Vol. I: análisis institucional. Serie Desarrollo Productivo. cepal; gtz. 1 (63).

ANEXOS

Variable	N	Media	Desv. Est.	Min.	Máx.
Reforma Agraria					
Intensidad RA (% de la superficie agropecuaria expropiada)	1152	30.7	35.8	0.0	100.0
Controles (invariantes)					
Superficie del distrito (log)	1152	9.9	1.1	5.8	13.3
Altitud (miles de m.s.n.m.)	1152	2.7	1.1	0.0	4.5
Pendiente (grados)	1152	6.5	3.6	0.0	19.5
Densidad de vías (metros/km^2)	1152	0.2	1.1	0.0	36.0
Índice de calidad del suelo (HWSD)	1152	76.5	11.6	50.3	98.0
Controles (1961)					
Densidad de mano de obra agraria (1961) (PEA Ag. / superficie agropecuaria)	1152	0.3	0.3	0.0	4.7
Población 1961 [log]	1152	7.8	1.0	4.9	11.8
% población migrante (1961)	1152	9.5	10.5	0.0	72.1
Tasa de analfabetismo mayores de 16 años (1961)	1152	52.9	21.4	0.0	95.6
Índice de concentración económica (HH) (1961)	1152	6,815	1,558	3,033	9,696
% población residente en haciendas (1961)	1152	8.35	14.99	0.0	98.2

Variables de resultado (regresión principal)					
% con secundaria completa (adultos) (1993)	1152	16.8	9.5	0.8	60.3
% migrantes (vivían en otra provincia hace 5 años) (1993)	1152	6.8	5.7	0.5	75.2
% de la PEA con ocupación en agricultura (1993)	1152	74.1	17.4	0.0	97.7
Índice de concentración económica (HH) (1993)	1152	6,123	1,855	1,796	9,553
% participación electoral (2006)	1067	87.61	5.40	0.0	100
Índice de Desarrollo Humano (2012)	1152	31.0	10.7	9.3	67.5
Variables de resultado (regresión complementaria)					
% con secundaria completa (adultos) (1981)	1152	7.1	5.8	0.0	31.5
% con secundaria completa (adultos) (1993)	1152	16.8	9.5	0.8	60.3
% con secundaria completa (adultos) (2007)	1152	30.3	14.7	1.8	73.9
% migrantes (vivían en otra provincia hace 5 años) (1981)	1152	4.2	4.2	0.0	60.8
% migrantes (vivían en otra provincia hace 5 años) (1993)	1152	6.8	5.7	0.5	75.2
% migrantes (vivían en otra provincia hace 5 años) (2007)	1152	5.6	5.1	0.0	41.9
% población rural (1981)	1152	65.1	26.2	0.0	100.0
% población rural (1993)	1152	62.6	26.8	0.0	98.9
% población rural (2007)	1152	56.7	28.0	0.0	98.8

Cuadro A1. Descriptivos de variables de control y resultado utilizados en el análisis.
Fuente: elaboración propia.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Variable dependiente: % adultos con secundaria completa [1993]					
Intensidad Reforma Agraria					
Coeficiente OLS (λ=0)	-1.727**	-2.896***	-2.683***	-3.040***	-2.944***
(95% IC)	(-3.20; -0.26)	(-4.17; -1.62)	(-3.75; -1.61)	(-4.18; -1.91)	(-4.10; -1.79)
Límites, $0 \leq \lambda \leq 0.25$		[-3.44; -2.37]***	[-2.93; -2.46]***	[-3.42; -2.71]***	[-3.30; -2.63]***
(95% IC)		(-4.57; -1.27)	(-3.96; -1.55)	(-4.54; -1.79)	(-4.45; -1.70)
Límites, $0 \leq \lambda \leq 0.5$		[-4.01; -1.86]**	[-3.20; -2.25]***	[-3.86; -2.41]***	[-3.71; -2.36]***
(95% IC)		(-5.28; -0.67)	(-4.38; -1.32)	(-5.22; -1.48)	(-5.11; -1.42)
Límites, $0 \leq \lambda \leq 0.75$		[-4.60; -1.37]*	[-3.50; -2.05]***	[-4.38; -2.15]***	[-4.20; -2.12]***
(95% IC)		(-6.08; -0.02)	(-4.93; -1.04)	(-6.09; -1.13)	(-5.96; -1.10)
Límites, $0 \leq \lambda \leq 1$		[-5.21; -0.89]	[-3.84; -1.87]***	[-4.99; -1.91]***	[-4.78; -1.90]***
(95% IC)		(-6.95; 0.64)	(-5.57; -0.75)	(-7.17; -0.78)	(-7.03; -0.77)
$\hat{\lambda}^{\infty}$		4.528	2.154	1.737	1.825
$\hat{\lambda}(0)$		1.486	5.54	4.945	5.696
$\hat{\lambda}^{*}$		0.786	1.687	1.655	1.744
Área del distrito [log]		-0.718***	-0.790***	-0.795***	-0.823***
		(0.246)	(0.208)	(0.208)	(0.210)
Altitud (miles de m.s.n.m.)		-3.828***	-0.540**	-0.491**	-0.543**
		(0.254)	(0.242)	(0.243)	(0.242)
Pendiente promedio		-0.369***	-0.206***	-0.202***	-0.198***
		(0.070)	(0.053)	(0.053)	(0.053)
Densidad de vías (metros/ km^2)		0.542***	0.027	0.052	0.050
		(0.144)	(0.047)	(0.049)	(0.048)
Indicador de calidad del suelo		0.059***	0.058***	0.059***	0.056***
		(0.023)	(0.016)	(0.016)	(0.016)

Densidad de mano de obra agraria (1961)			2.039**	2.148**	2.109**
			(0.988)	(1.014)	(1.021)
Población 1961 [log]			1.555***	1.476***	1.408***
			(0.252)	(0.254)	(0.253)
% población migrante (1961)			0.188***	0.171***	0.169***
			(0.024)	(0.026)	(0.026)
Tasa de analfabetismo mayores de 16 años (1961)			-0.184***	-0.185***	-0.189***
			(0.013)	(0.013)	(0.013)
Índice de concentración económica (HH) (1961)			-0.002***	-0.002***	-0.002***
			(0.000)	(0.000)	(0.000)
% población rural residente en haciendas (1961)				3.116**	3.347**
				(1.531)	(1.533)
log (muertes en periodo de terrorismo)					0.260**
					(0.132)
Constante	17.331***	32.735***	32.361***	32.999***	34.125***
	(0.360)	(3.164)	(2.991)	(3.045)	(3.085)
Observaciones	1,152	1,152	1,152	1,152	1,152
R-cuadrado	0.004	0.248	0.600	0.602	0.603

CUADRO A2. DISTINTAS ESPECIFICACIONES DEL MODELO PRINCIPAL.

Nota: véase nota de Cuadro 4. Intervalo de confianza 95% en paréntesis. Límites RCR en corchetes. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Se excluyeron los distritos de selva (192 distritos) y aquellos de costa o sierra con menos del 50% de la PEA dedicada a la agricultura en 1961 (217 distritos urbanos).

Fuente: elaboración propia.

Agro asociativo y procesos sociales
Transformaciones rurales desde la Reforma Agraria en la sierra centro y sur peruana*

Alejandro Diez y María Luisa Burneo

Resumen

El artículo analiza las transformaciones en las estructuras agrarias y en las formas de propiedad de la tierra generadas por el proceso de Reforma Agraria peruana en las regiones de Junín y Puno, a partir de las trayectorias de las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) y las Empresas Rurales de Propiedad Social (ERPS). Tratamos de mostrar que con la reforma cambió y se consolidó un régimen de propiedad «comunal» que, aun con sus transformaciones y limitaciones, persiste hasta hoy en día, y que responde a procesos previos y de largo plazo de las regiones estudiadas. Mostramos y analizamos trayectorias regionales diferenciadas, entendiendo que en cada región, procesos, instituciones, imaginarios y motivaciones propias configuran el proceso de Reforma Agraria y sus transformaciones posteriores.

Palabras clave: reforma agraria, SAIS, agro asociativo, tomas de tierras, comunidades campesinas.

Abstract

The article analyzes the transformations in agrarian structures and modes of land ownership brought about by the Peruvian Agrarian Reform in Junin and Puno

* Este artículo es uno de los resultados del proyecto: «Agro asociativo y procesos sociales: Transformaciones rurales desde la Reforma Agraria en la sierra centro y sur peruana (Junín y Puno)», beneficiario de una beca de investigación grupal del Instituto Riva Agüero de la PUCP.

regions. The analysis is based on the trajectories of both the Agricultural Societies of Social Interest (ASSI) and the Rural Social Property Enterprises (RSPE). We intend to convey that the Agrarian Reform established a «comunal» property regime (originated in previous longterm processes in the studied regions), which has managed to endure until today. We portray and examine different regional trajectories/pathways, given that processes, institutions, imaginaries and motivations particular to each region shape the reform process and its subsequent transformations.

Keywords: Agrarian Reform, ASSI, associative agriculture collective ownership, land seizures, peasant communities.

1. Introducción

La Reforma Agraria decretada el 24 de junio de 1969 tuvo profundos efectos en la estructura de la propiedad agraria y en la tenencia de la tierra en el Perú. Las formas de agro asociativo impuestas por el Gobierno militar —Cooperativas Agrarias de Producción (CAP), Sociedades Agrarias de Interés Social (SAIS) y Empresas Rurales de Producción Social (ERPS)— pretendían tanto transferir la tierra a sus trabajadores como convertirse en modelos de desarrollo tecnológico capaces de generar economías de escala. Cinco décadas después del inicio de la Reforma, los procesos agrarios parecen mostrar el fracaso del modelo. Sin embargo, ello no significa necesariamente que la reforma haya fracasado en tanto mecanismo para generar una mejor distribución de la tierra, ni para desencadenar o destrabar otros procesos en marcha en el escenario rural peruano.

Considerando lo anterior, este artículo busca analizar las transformaciones en las estructuras agrarias y en las formas de propiedad de la tierra generadas por el proceso de Reforma Agraria peruana en las regiones de Junín y Puno. Para ello abordamos las trayectorias de las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) y las Empresas Rurales de Propiedad Social (ERPS), en el marco de los cambios en la estructura de propiedad y en los procesos de los colectivos rurales y sus organizaciones en ambos departamentos.

Una de las hipótesis iniciales de este trabajo es que la reforma implicó el encuentro y superposición del proceso de conformación de las empresas asociativas con otros proyectos y expectativas de larga data de comunidades y de

familias campesinas. Los conflictos generados por el proceso terminarían por consolidar regímenes de propiedad que no estaban contemplados dentro del plan del Gobierno velasquista, pero que se mantienen hasta la actualidad. Nuestro trabajo no discute el éxito o fracaso de las empresas asociativas, sino que busca analizar los procesos que se desprendieron de la reforma y los cambios en la propiedad agraria que ellos generaron en el centro y sur del país.

A partir del análisis de las trayectorias de empresas asociativas que constituyen casos emblemáticos en los departamentos de Junín y Puno, buscamos mostrar que con la Reforma Agraria cambió y se consolidó un régimen de propiedad «comunal» que, aun con sus transformaciones y limitaciones, persiste hasta hoy en día. En este transcurso, tienen particular relevancia los procesos de más largo plazo en cada una de las dos regiones estudiadas, así como los tipos de organización de las comunidades y sus tensiones internas, en algunos casos preexistentes a la reforma. Postulamos que las trayectorias generales de esta tienen dimensiones, carácter y particularidades, dependiendo de sus propios referentes regionales (Revesz, 1986). Si bien había consenso en la necesidad de transformar la estructura agraria del país (Matos y Mejía, 1980; Mayer, 2009), cada región tenía sus motivaciones propias y su propio imaginario respecto de los cambios deseables necesarios para mejorar los problemas del agro y la sociedad.

Puno y Junín son dos de las zonas emblemáticas de la reforma, pues nos ilustran sobre procesos generales de relevancia nacional y, en particular, sobre los complejos modelos de agro asociativo que se buscó implantar en zonas de sierra. En el centro, se crearon las formas más grandes y complejas de organización cooperativa: las SAIS de la sierra central se contarían como los más grandes conglomerados productivos hasta ese momento de la historia del Perú. Mientras que, en la segunda zona, la convivencia entre SAIS, ERPS, parcialidades y comunidades indígenas, daría lugar a las más importantes y masivas tomas de tierras de los años de la pos Reforma. Cabe señalar que las SAIS y las ERPS fueron formas cooperativas particulares, pues su composición implicaba la fusión de antiguas haciendas con sus comunidades colindantes, buscando generar una integración tecnológica, económica y social bajo modalidades de participación que involucraban no solo a los gerentes y administradores, sino también a los trabajadores de las haciendas —integrados en cooperativas–- y a las comunidades socias, integradas mediante sus representantes en la asamblea de socios.

La elección de los casos regionales responde a nuestra intención de mostrar trayectorias diferenciadas a partir de casos que ejemplifican tendencias regionales. Dicho de otro modo, postulamos que se trata de dos «estilos» o formas regionales de Reforma Agraria moldeadas por los procesos locales. En este sentido, nuestro objetivo es mostrar trayectorias regionales diferenciadas, que se ilustran bien a partir de los casos de las SAIS y ERPS elegidos. El trabajo se sustenta tanto en el desarrollo de entrevistas con funcionarios de la Reforma Agraria, comuneros beneficiarios del agro reformado y actuales dirigentes de comunidades, como en la revisión de archivos de Reforma Agraria existentes en los archivos regionales y en los de las propias unidades creadas por la reforma o de las comunidades que actualmente conforman.

En la región central, en las décadas previas a la reforma, se venía expandiendo un modelo empresarial para el manejo de la gran propiedad agrícola, conformándose sociedades anónimas, como la Cerro de Pasco Corporation o la Sociedad Ganadera del Centro - Laive. Estos cambios se producían en paralelo a la consolidación comercial de la ciudad de Huancayo y a la modernización de las comunidades que, como Sicaya, Muquiyauyo y otras, reordenaban el uso de la tierra y su producción para orientarse al mercado (Long y Roberts, 1978; Long y Roberts, 2001). El modelo cooperativo se asienta sobre este proceso: se crearon 7 SAIS y 31 CAP que recibieron más del 75% del total de tierras adjudicadas en la región central (720,089 ha). La tierra adjudicada a comunidades fue mucho menor, alcanzando apenas el 10% (146,453 ha). La mayor parte de las comunidades eran «beneficiarias indirectas» por su participación en el gobierno y la organización de las SAIS, de las que se convirtieron en socias (Caballero, 1990; Mayer, 2009). Inicialmente, motor de modernización productiva y de gestión, hacia fines de los años ochenta eran evidentes sus problemas de gestión y legitimidad (Caballero, 1990; Scurrah, 1987). En este contexto, las SAIS fueron duramente golpeadas por las incursiones senderistas, destruyendo instalaciones, asesinando sus técnicos y matando o repartiendo el ganado (CVR, 2003). En la década de 1990, la mayor parte de las empresas asociativas desaparecieron, fragmentándose en una reestructuración imperfecta en beneficio de las comunidades socias y de unas pocas nuevas creadas sobre terrenos expropiados. Solo las SAIS Túpac Amaru y Pachacútec sobrevivieron. Paradójicamente, las comunidades campesinas se hicieron con la tierra en la década en que perdieron el espacio político, dinamismo y visibilidad que ganaron los centros poblados y los municipios.

En el caso de Puno el escenario era distinto. El gamonalismo, con un régimen de explotación que mantenía en situación de dominación a miles de yanaconas, era al mismo tiempo la expresión del poder local y un caldo de cultivo para levantamientos e intentos de rebeliones (Gascón, 2017; Jacobsen, 1993; Bourricaud, 1962). Varias haciendas estaban también en crisis: luego de la Segunda Guerra Mundial y la caída del precio de la lana, muchas se habían fragmentado o cambiado de propietario, varias de las familias terratenientes estaban migrando a Lima o Arequipa (Rénique, 2004). En las zonas más altas coexistían en tensión haciendas, comunidades indígenas y parcialidades, y familias de pastores o huacchilleros (Del Pozo-Vergnes, 2004). Para fines de la década de 1960, un movimiento campesino se venía articulando a gremios departamentales (FDCP) y nacionales (CCP) con el propósito de acceder a la tierra (Vega, 2005). Sobre este escenario es que se monta la Reforma Agraria en Puno, conformándose 42 empresas asociativas (23 SAIS, 14 CAP y 5 ERPS), integradas por campesinos adjudicatarios, pero también por algunas comunidades campesinas que aceptaron ser parte de estas. Sin embargo, la mayor parte de las comunidades y parcialidades no se constituyeron en socias del agro reformado y permanecieron en los márgenes de las SAIS y ERPS, inconformes con la distribución realizada por el Gobierno. Entre los años 1985 y 1988, comunidades y grupos campesinos en diversas provincias del departamento ocuparon las tierras de las SAIS y ERPS, empezando con la toma de tierras de la ERPS Kunurana en Melgar, lideradas por la Federación Unitaria de Campesinos de Melgar (FUCAM). La promoción de la «vía comunera» culminaría con el incremento del número de comunidades campesinas, reconociéndose en Puno más de quinientas solo en la década de 1980 (Trivelli, 1992),[1] y alcanzando un total de 1240 hacia el final de la década, al mismo tiempo que se desestructuraban casi todas las empresas asociativas del departamento. La llegada de los años noventa marcaría el inicio de la parcelación interna de un grupo importante de comunidades, en paralelo a un proceso de fragmentación del territorio, con el surgimiento de nuevos distritos y centros poblados (Pajuelo, 2004; Quiñones, 2011).

Para mostrar nuestra hipótesis analizamos la trayectoria de algunas de las unidades productivas de la SAIS Cahuide en la sierra central y la evolución de

1. Archivos de la Dirección Regional Agraria Puno. Agradecemos especialmente la entrevista concedida por Juan Palao, exdirector de ONDECOP-Puno durante la Reforma Agraria.

la problemática en la ERPS Kunurana y de la SAIS Picotani, en Puno. En ambas zonas hemos seleccionado casos emblemáticos que ilustran la complejidad del proceso, conteniendo los diversos y sucesivos procesos experimentados en ambas regiones. Veremos que cada uno de los casos analizados muestra distintas trayectorias y procesos de las grandes empresas asociativas en el país que, sin embargo, confluyen en el éxito parcial de una vía campesina-comunera, comunitaria en Junín, parcelaria en Puno.

2. La SAIS Cahuide Ltda. N.° 6: fragmentación y desarrollos empresariales comuneros

La historia de la SAIS Cahuide muestra el proceso de construcción de un nuevo tipo de empresa con base en partes no bien integradas. Las tensiones internas y las presiones externas por su disolución culminarían con la extinción del modelo empresarial propuesto por la Reforma Agraria, en beneficio de las comunidades y de los modelos «generales» de transformación rural.

La SAIS Cahuide Ltda. N.° 6 se creó a partir de la integración de 28 comunidades y ocho fundos, a los que se le añadieron otros tres adquiridos por compra. Comprendía tierras en ambas márgenes del río Mantaro, entre Jauja y Huancayo, llegando incluso a comprender parte del territorio de Huancavelica.

El proceso de expropiación y adjudicación se inicia en 1971 y se desarrolla en dos etapas. La principal actividad productiva de la SAIS era la ganadería ovina y en menor grado vacuna. Los ingresos provenían ante todo de la venta de ovinos y de su lana; en segundo lugar, de los vacunos; y, solo de manera marginal, de la agricultura. La administración de la SAIS mostró en sus primeros años un ligero incremento en la producción de ovinos y un notable crecimiento en la de vacunos, duplicándose su stock (Caballero, 1990, p. 175). Sin embargo, desde principios de la década de 1980 su rendimiento decaería notablemente y se vería seriamente afectada por las incursiones senderistas de 1983, pero sobre todo por las de 1988-1989. Al mal manejo de la empresa se sumaban los permanentes reclamos de las comunidades socias, que no estaban de acuerdo con el modelo cooperativo empresarial, a pesar de que recibían de este una serie de beneficios. En mayo de 1988 se impuso la reestructuración de la empresa frente a las pretensiones de reflotamiento que defendían tanto la

	Predios	Extensión	
Margen derecha	Laive Ingahuasi	33,010 ha	4,000 m²
	Antapongo Canipaco	30,641 ha	5,000 m²
	Río La Virgen-Tucle	20,873 ha	7,500 m²
	Total margen derecha	84,525 ha	6,500 m²
Margen izquierda	Runatullo y anexos	105,644 ha	8,000 m²
	Punto	11,171 ha	1,000 m²
	Callanca	2,739 ha	2,000 m²
	Huari, anexo Acocra	23,574 ha	9,000 m²
	Suitucancha	7,682 ha	7,000 m²
	Acopalca, anexo Chamisería	32,342 ha	1,000 m²
	Total margen izquierda	183,154 ha	8,000 m²
Adquiridos	San Jacinto de Aychana	1,965 ha	1,300 m²
	La Florida y anexos	43 ha	8,150 m²
	La Esperanza	20 ha	6,108 m²
	Total predios adquiridos	21,028 ha	5,558 m²
Extensión total	Adjudicados	267,680 ha	4,500 m²
	Adquiridos	21,028 ha	5,558 m²

Cuadro 1. Extensión registrada de la sais Cahuide Ltda. N.° 6 (1990).
Fuente: draj. sais Cahuide.

gerencia como la Dirección Regional de Agricultura. Tres comisiones sucesivas apoyadas por el Gobierno, acompañadas de «una campaña de hostilización y amenazas contra los dirigentes comunales», habían intentado reflotar el modelo sin éxito (Caballero, 1990). Los funcionarios abogaban por la continuidad del modelo, ensayando medidas correctivas antes que por su abandono.

La reestructuración impuesta que supuso la creación de unidades multicomunales no fue considerada suficiente, y en nueva asamblea de delegados, celebrada los días 28 y 29 de diciembre de 1988, se acordó finalmente la disolución de la empresa, constituyendo una junta transitoria y una comisión de

liquidación. El acuerdo sería ratificado y perfeccionado en asambleas del 21 y 22 de junio de 1989, y luego en julio de 1990. Con ello, las comunidades socias ocuparon las tierras de la empresa en vistas a su posterior adjudicación a cada comunidad; asimismo, tomaron posesión de las oficinas de la SAIS en Huancayo (Caballero, 1990, p. 172). A partir de esta decisión, los destinos de los antiguos predios de la SAIS iniciaron un proceso de parcelación, primero entre comunidades y luego al interior de las mismas.

Hacia febrero de 1990, la Dirección Regional de Agricultura evaluó el estado de la SAIS, tras las incursiones senderistas. Tras revisar instalaciones, stock de ganado, estados financieros, así como deudas a trabajadores y al Estado, concluyó que: «La SAIS Cahuide Ltda. N.° 6, en la actualidad se encuentra atravesando un caos general en sus aspectos económico financiero, productivo y organizativo, no existiendo actividad empresarial». Por ello, se decidió atender las demandas de las comunidades para sus procesos de parcelación y reparto de tierras. Las vías de la parcelación y los destinos de las distintas unidades productivas, repartidas entre las comunidades socias colindantes, fueron diversas, como exponemos a continuación.

2.1. Palmayoc, Chongos Alto y Huasicancha: las disputas multiintercomunales

Un informe de la dirección de agricultura de 1988 informaba que en el marco del litigio y juicio con Huasicancha, que reclamaba a la SAIS más de 12,000 ha de Antapongo, Canipaco y Río La Virgen,[2] la comunidad de Chongos Alto, secundada por Palaco, Llamapsillón y Palmayoc, se había posesionado de un amplio territorio en Antapongo. Aunque señalaba su interés por «resguardar el patrimonio de su empresa», terminaría admitiendo que también lo hicieron porque «necesitan más tierras» y porque también tenían su propia «capacidad empresarial» (*sic*) para aprovechar las tierras ocupadas. De nada sirvieron las asambleas y medios disuasivos de la SAIS para impedir las invasiones, llegando Chongos Alto a declararse en rebeldía. En 1988, se unieron a los reclamos otras seis comunidades

2. La comunidad de Huasicancha ya había protestado en 1970 reclamando derechos sobre la hacienda Tucle. A pesar de ello, sus terrenos fueron adjudicados a la SAIS en mayo de 1972, incluyendo Tucle, Río La Virgen y Puhulo, abarcando 7694 ovinos, 365 vacunos y 25 equinos

de la margen derecha, organizando una marcha masiva a Huancayo, con la movilización de más de 600 comuneros. La demanda generalizada era la reestructuración de la SAIS. En ese marco, un diagnóstico de la Oficina Agraria de Junín estableció las alternativas y, de alguna manera, avaló lo que terminaría llamándose «el cambio de modelo empresarial». Las empresas multicomunales de Ullapata y Laive, creadas como alternativas de solución manteniendo el modelo, segmentaban en la práctica las Unidades de Producción del conjunto de la SAIS.

Sin embargo, entre 1988 y 1989 Sendero Luminoso destruyó las instalaciones de las unidades productivas de la zona y repartió el ganado entre los comuneros de Yanacancha, Chongos Alto y Chicche. Incluso, ya decidida la fragmentación de la SAIS, las incursiones senderistas continuaron sobre las comunidades socias, promoviendo, en 1989, el asesinato de dirigentes y comuneros de Chongos Alto (CVR, 2002).[3] Como inicialmente los acuerdos para la división de la SAIS no involucraron la zona del Canipaco, comprometida en juicio con la comunidad de Huasicancha, las resoluciones del Ministerio de Agricultura para elaborar los planos para el reparto de las tierras exceptuaban las tierras de Antapongo, Canipaco y Río La Virgen. Sin embargo, en una serie de asambleas entre 1988 y 1989, en Llamapsillón, Palaco y sobre todo en Palmayoc, se acordó solicitar que se repartan las tierras de la unidad Antapongo que no estaban comprometidas en la demanda de tierras materia del juicio. Así, Palmayoc solicitó al Consejo Transitorio que se le adjudiquen las tierras que ya ocupaba, por un total de 5438.3 ha, quedando «pendientes» 2696 en la zona de Río La Virgen. Aducían para ello el peligro de invasión de los terrenos por la comunidad de Laraos.

La comunidad de Chongos Alto, que no participó en las asambleas previas, se opuso a esta división y, según las otras comunidades, «Chongos Alto, con su ambición, prepotencia totalitaria, con el criterio de que sus "anexos" deben someter a su capricho, quiere hacernos firmar documentos, mediante amenazas, y dicen que nos van a hacer andar de rodillas y llorando vamos a pedir tierras». Dicen que busca inscribir los predios tanto de las UP como de las comunidades, entorpeciendo además «las tierras que nos asignó la directiva

3. CVR. «Historias representativas de la violencia. La SAIS Cahuide». https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/commissions/Peru01-Report/Peru01-Report_Vol5.pdf

de la empresa, a lo largo del río Canipaco. Nosotros hemos empezado el manejo de pastos y rotación de ganados, justo el área que hacíamos descansar sobrepastoreo, ocasionando erosión», refiriéndose a las tierras concedidas con la creación de la multicomunal Ullapata, de la que fueron socias las cuatro comunidades y a la que, señalan, aportaron dinero, ganado y trabajo.

Cuando en octubre del 1990 el Poder Judicial dictó sentencia a favor de Huasicancha, las comunidades rechazaron la sentencia y llegaron a un acuerdo: «las cuatro comunidades mencionadas, por acuerdo unánime, nos comprometemos a defender la integridad territorial de los predios Antapongo y Río La Virgen, frente a las pretensiones de Huasicancha y otros» (acta de convenio del 3 de noviembre de 1990), asimismo, solicitaron la transferencia definitiva mediante escritura pública, señalando que venían ocupando los predios: «en forma organizada se desarrolla proyectos agrícolas y pecuarias, creando ganados vacunos, ovinos, auquénidos y otros». En cambio, «la comunidad terrateniente de Huasicancha poseedora de grandes extensiones de terrenos agrícolas y pastizales que abarca una extensión de 35,000 ha aproximadamente, los cuales son mal utilizados, especialmente los pastos naturales totalmente depredados, por tal pretenden en forma ambiciosa usurpar nuestros terrenos que legítimamente nos pertenecen solamente propiciado por un grupo de comuneros pudientes y gamonales, quienes explotan a comuneros pobres utilizándolos como sirvientes para el pastoreo».[4]

En 1991, Palaco y Palmayoc solicitaron nuevamente la parcelación de Antapongo, Canipaco y Río La Virgen entre las cuatro comunidades, dado que habiendo terminado el juicio con Huasicancha no había razones judiciales para que no les adjudiquen las tierras. Solicitaban que las 21,753.32 ha fuera del área del litigio sean parceladas en cuatro partes iguales (5438.3 para cada comunidad), «para defenderse de las invasiones» (véase Mapa 1). La solicitud de ambas comunidades, de una resolución especial de parcelación y elaboración de planos, fue objetada por Chongos Alto y Llamapsillón que se oponían a todo trámite hasta que se aclarara la apelación en el juicio.

Más allá de todas estas disputas, la tierra permanecía en manos de las comunidades de acuerdo con la ocupación de las mismas por las cinco comunidades,

4. DRAJ. SAIS Cahuide. Carta de comunidades a German Vega Lozano, director de la Unidad Departamental Agraria XVI, Junín, 7 enero de 1991.

Mapa 1. Propuesta de división de terrenos de Antapongo-Canipaco.
Fuente: DRAJ. Expediente SAIS Cahuide.

Comunidades	Distrito	Reconocimiento	Comuneros
Palaco	Chongos Alto	28/1/1938	90
Llamapsillón	Chongos Alto	19/10/1942	200
Palmayoc	Chongos Alto	22/11/1935	250
Chongos Alto	Chongos Alto	19/10/1942	1860
Huasicancha	Huasicancha	27/10/1936	360

Cuadro 2. Comunidades circundantes a Antapongo y Canipaco (2009).
Fuente: Directorio de Comunidades Campesinas, 2009.

entre 1987 y 1990, cada una aprovechando y disfrutando de los terrenos que pudo apropiarse. Según la información disponible hasta el momento, ninguna ha logrado titular y registrar debidamente estos terrenos.

Tras los años de la Reforma Agraria, con la legislación que otorgó presupuestos directos a los municipios distritales, las dinámicas locales se orientaron a las lógicas de ejecución de obras públicas por los municipios de Chongos Bajo y Huasicancha, dejando las disputas comunales en un segundo plano. Llamapsillón, Palaco y Palmayoc son considerados anexos del distrito de Chongos Alto.

Paralelamente, las comunidades de la zona, en parte por su cercanía a Huancayo, experimentaron importantes procesos de migración permanente a Huancayo, Lima y el extranjero, además de un contingente importante de población que se desplazaba constantemente en el valle. La población orientada a la producción rural envejeció y vivió, muchas veces, más de las transferencias de los programas sociales que de su propia producción (Ortiz, 2018).

En este contexto, las propias comunidades se debilitaron y aparentemente perdieron población comunera (Chongos Alto aparecía con más de 1000 comuneros en el registro del 2009, y solo con alrededor de 120 entre 2013 y 2018; Huasicancha tenía 360 comuneros en el 2009 y registra entre 180 y 250 entre 2013 y 2018).

Los conflictos por tierras entre comunidades no están resueltos; además, existe una serie de nuevos conflictos por la presencia de una pequeña actividad minera en la zona, en donde operan al menos tres empresas mineras: Corihuarmi,

Comunidades	2013-2014	2015-2016	2017-2018
Chongos Alto	118	121	119
Huasicancha	172	210	251

Cuadro 3. Número de comuneros según padrones comunales Chongos Alto y Huasicancha.
Fuente: Ortiz, 2018.

Fresnillo y Huacravilca. Su presencia divide a los comuneros, quienes se posicionan a favor o en contra. Ello no impide que algunas comunidades tengan convenios y acuerdos con las compañías que proporcionan puestos de trabajo y apoyan en algunos proyectos de desarrollo local.

2.2. La hacienda Laive-Ingahuasi, vía de las multicomunales

Antes de la Reforma Agraria, la hacienda Laive-Ingahuasi era una de las más prósperas y modernizadas de la región central. Había constituido la Sociedad Ganadera del Centro, en 1910, por la fusión de tres haciendas, especializándose tempranamente en la producción de lácteos (mantequilla, queso madurado, queso fundido). En los años sesenta compró un terreno en Lima, expandiendo el ámbito de la empresa. Cuando la Reforma Agraria afectó y adjudicó el fundo a la SAIS Cahuide, la empresa conservó su nombre de marca, desplazando sus actividades a sus terrenos en Lima, y construyendo una planta moderna para la elaboración de mantequilla, queso y yogurt; en los años ochenta abrió una segunda planta en Arequipa, y en los noventa diversificó su producción a embutidos y jugos. Recién en 1994 cambió de razón social: de Sociedad Ganadera del Centro S. A. a Laive S. A.[5]

De los antiguos predios, Laive e Ingahuasi, asignados a la SAIS Cahuide y a las comunidades adyacentes, fueron los más afectados por las incursiones senderistas. En el contexto de inversiones y disputas y de juicios por tierras, y como medida para el sostenimiento del modelo SAIS, se constituyeron dos empresas multicomunales en la margen derecha del río Mantaro, sobre parte de

5. Fuente: http://laive.com.pe/nuestra-historia/

las instalaciones de las exhaciendas Laive y Antapongo (Caballero, 1990). Estas empresas tuvieron un funcionamiento irregular, contaban con comunidades socias que aportaron ganado, dinero y trabajo, y buscaban desarrollar actividad productiva empresarial para la producción tecnificada de lácteos. Las multicomunales tuvieron muchos problemas para trabajar, tanto más cuando se convirtieron también en el blanco de los ataques senderistas en la zona, que ya habían destruido las instalaciones de las dos unidades de producción.

En mayo de 1990 se reunieron las comunidades circundantes a Laive (Yanacancha, Santo Domingo de Cachi, Santa Rosa de Huacramasana, Potaca, Santa Magdalena, Chicche y Quishuar), acordando la «repartición o parcelación» de la UP en forma equitativa: «el acuerdo es: la parcelación será tomando linderos de terreno comunal de los siete hermanos comunidades que luego se dirigirá en forma ordenada hacia los linderos con la comunidad de Laraos, con excepción de la CC de Cachi. Que ellos quedan en la cabecera» (*sic*). Para entonces, a decir de los comuneros, las unidades de producción «se encuentran totalmente desactivadas». Se acordó, además, una comisión integrada por un delegado por cada comunidad para supervisar y organizar el proceso de división de los terrenos.

La asignación de las tierras fue largamente negociada, discutiéndose, de acuerdo con la posición de las comunidades y la calidad de las tierras, la porción que le correspondería a cada comunidad: «la extensión de las parcelas ha sido determinada en función a la calidad de pastos y suelos; las parcelas enumerados del uno hasta el siete, comenzando del lado sur al lado norte» (*sic*). Los documentos consignan estas diferencias que terminan registrando distintas extensiones para cada comunidad (véase Cuadro 4).

Los repartos fueron complejos pues debía considerarse incluir a numerosos extrabajadores que terminaron asentados y ocupando terrenos de las unidades de producción, manejando sus «propios» terrenos para la crianza de ganado. Algunos de estos trabajadores solicitaron su incorporación en las comunidades que recibieron el conjunto de los terrenos.

Las multicomunales, como alternativa económica, fueron reflotadas a partir de fines de la década de los noventa, dedicándose a las actividades para las que se proyectaron. Además de Laive, se crearon otras seis, particularmente en la margen derecha, considerada la más rica en esta zona del valle. Hacia el 2017, las multicomunales de la margen derecha contaban con más de mil cabezas de

Parcela	Comunidad campesina	Propuesta comunal (ha)	Propuesta de Región Agraria (ha)
Parcela 1	Santa Rosa de Huacramasana	6,100.0	5,505.15
Parcela 2	Potaca	5,100.0	4,182.79
Parcela 3	Santa Magdalena	4,287.4	10,720.39
Parcela 4	Chicche	4,398.0	5,222.45
Parcela 5	Quishuar	4,050.0	5,573.67
Parcela 6	Cachi	4,310.0	4,099.47
Parcela 7	Yanacancha	4,800.0	3,704.94
Total	Siete comunidades	33,045.4	39,008.86

Cuadro 4. Propuestas de fraccionamiento de la up Laive-Ingahuasi. Fuente: draj. sais Cahuide. Expedientes de liquidación, 1990.

ganado brown swiss y producían más de cuatro mil litros de leche diarios, para su transformación en quesos, mantequilla y yogurt.[6]

2.3. La comunidad de Acopalca, el camino hacia la fragmentación

El proceso de fragmentación de la sais Cahuide, iniciado en la asamblea de 1989, tenía un largo camino formal y administrativo por resolver. Los trámites para la parcelación se iniciaron ante la Dirección de Agricultura en 1990, elaborándose un plano de conjunto; en 1992 se nombró la comisión liquidadora encargada de las transferencias de las extierras de las sais a las comunidades beneficiarias.

El acuerdo en asamblea fue la distribución de los predios entre las 28 comunidades socias y otras seis nuevas comunidades surgidas de la división de la Cooperativa de Servicios Alta Sierra, que reunía al conjunto de extrabajadores de la sais, muchos de ellos en servicio desde los años de la hacienda y de la Sociedad Ganadera del Centro.

6. Diario *Correo*, 22 de setiembre de 2017. https://diariocorreo.pe/edicion/huancayo/despues-de-las-cenizas-la-hacienda-laive-ingahuasi-lucha-por-su-resurgmiento-775429/

Beneficiarios	Total (ha)
Comunidad Campesina de Acopalca (en formación)	27,062.30
Comunidad Campesina de Racracalla	6,881.00
Comunidad Campesina de Paccha	6,121.50
Reserva Electro Perú	1.50
Total	40,066.30

Cuadro 5. Fraccionamiento de la Unidad de Producción Suitucancha-Acopalca (1990).
Fuente: draj. sais Cahuide. Expediente Acopalca, 1990.

La comunidad campesina de Acopalca fue una de las seis nuevas comunidades creadas. Formalmente reconocida en 1991, incluía el centro poblado de Acopalca con sus cuatro barrios y el anexo de Chamisería; en 1993 inscribió su estatuto comunal. A la nueva comunidad, integrada por 150 comuneros, se le asignó el lote 1, procedente de la unidad de producción Suitucancha-Acopalca, que se repartió también a otras dos comunidades (véase Cuadro 5). Acopalca recibió un total de 27,062.30 ha: 120.15 ha de cultivo bajo secano, 18,245.65 ha de pastos naturales y 8475.69 ha sin aptitud agrícola. Los deslindes oficiales con las comunidades vecinas de Paccha, Racracalla, Acocra y La Punta se desarrollaron desde 1990 hasta 1996.

La condición de la entrega especificaba que «la parcela que se transfiere por el presente instrumento tiene carácter de indivisible, con la finalidad de evitar el minifundio», dado que la transferencia tenía un fin «eminentemente social».[7] Aunque la transferencia y la ocupación de las tierras se inició en 1990, la adjudicación formal de la propiedad recién se realizó en 1994. A lo largo de la década de 1990 la comunidad de Acopalca emprendió la búsqueda de apoyos para una serie de iniciativas de desarrollo comunal, solicitando herramientas para hacer un camino de herradura (1988), formando un comité de desarrollo turístico (1998), solicitando y recibiendo apoyos del Estado como cualquier otra comunidad reconocida.

7. Documento de adjudicación de la Comisión Liquidadora de la sais Cahuide a la comunidad de Acopalca. 1994.

Sin embargo, en asamblea general ordinaria, realizada el 15 de mayo del 2001, la comunidad aprobó su parcelación: «por consenso mayoritario se aprueba el catastro individual, fecha en la cual también se conforma la comisión para deslinde interno de pastos naturales». El 15 de julio, en nueva asamblea, se ratificó el acuerdo, señalándose además que: «en un amplio debate sobre catastro individual se tomó por acuerdo de consenso mayoritario primeramente conceder terreno rústico a los comuneros que están posesionados en terrenos de cultivos previa verificación de la junta directiva más la comisión de pastos y los comuneros interesados para una verificación de terreno pastal. Comuneros que tienen mayor extensión de pastal se estará reduciendo para dichos comuneros que se trasladarán del terreno de cultivo» (*sic*); también por consenso de la asamblea acordaron dar una sanción a los comuneros resistentes «como de terreno de cultivo o terreno pastal se ejecutara el Art. 23 del estatuto de nuestra comunidad] (*sic*). Una comisión de 12 personas, nombrada en la primera asamblea, procedió al reparto. Ello supuso una reestructuración interna y el desalojo de un número no precisado de comuneros de las parcelas que ocupaban, para que sean asignadas a otros. En respuesta al reclamo de los comuneros agraviados, la comunidad respondió que no se buscaba atropellar ni desalojar, dado que serían reubicados en parcelas de pastizales: «por cuanto las parcelas ocupadas por ellos serán para uso exclusivo integral de la comunidad».[8]

Aunque las condiciones de la entrega contemplaban la conservación de la unidad comunal, la distribución de las tierras y su utilización respondieron a una distinta dinámica y a intereses y proyectos familiares antes que colectivos. A pesar de la cláusula de continuidad de la propiedad colectiva, la comunidad había acordado y entregado internamente terrenos comunales a sus integrantes. Se consideraba que la asignación de tierras —y de animales, principalmente vacunos y ovinos— se hacía en reconocimiento de los beneficios sociales adeudados por la empresa a sus trabajadores.[9] Para el cálculo, no solo se consideraron

8. Carta de la directiva de la comunidad de Acopalca al doctor Walter Montero de la Oficina de Saneamiento Legal del Ministerio de Agricultura. Junín, 31 de agosto de 2001. Toda la información proviene de los documentos del expediente Acopalca en el archivo correspondiente a la SAIS Cahuide. DRAJ. SAIS Cahuide. Expediente Acopalca, 2001.

9. El certificado de posesión de pastos naturales de Justo Alanya Portugal, por 38 años y seis meses de servicio, en el paraje Chupata Culochaya, especificaba que eran «para

las deudas generadas en el período de la SAIS sino también el conjunto de beneficios acumulados que provenían desde los años de la sociedad ganadera, por lo que la extensión de los terrenos asignados correspondía a la antigüedad de los extrabajadores (exobreros o pastores de la SAIS), y cada uno de los 150 comuneros recibió diferente cantidad de tierras, además de una parte proporcional del ganado de la UP, principalmente ovinos corriedale y vacunos brown swiss (Flores, 2010).

Se tiene noticia de reparto de tierras y parcelas al interior de la comunidad al menos desde 1995. El procedimiento era tan regular que la «comisión de tierras y pastos» de la comunidad contaba incluso con papel membretado y formatos específicos. La decisión de parcelación y catastro individual respondió tanto a las dinámicas internas como a la política del Estado que, por medio del Programa Especial de Registro y Titulación de Tierras (PERT2), promovía la parcelación individual.

En el proceso, una nueva dirigencia implementó un reempadronamiento previo al reparto, asignando y reasignando tierras, por lo que un conjunto de extrabajadores elevó una denuncia al coordinador regional del PERT2, acusando a la directiva de dividir a la comunidad, por no respetar la asignación original de tierras y por abusos en los repartos de tierras.[10] Aún hoy en día, la comunidad de Acopalca no culmina el proceso de parcelación y mantiene cuestionamientos contra su junta directiva.

El conjunto de los casos muestra las vías de la redistribución de la tierra entre las comunidades socias de la SAIS, desde formas cooperativas hasta adjudicaciones comunales y, luego, en algunos casos, modalidades individuales. La zona del Canipaco y de Laive muestra los años de la crisis del modelo (1983-1992), el ensayo del reflotamiento del mismo por la vía de las empresas multicomunales, la ofensiva de Sendero Luminoso y, finalmente, los acuerdos de disolución que desencadenan los procesos de reparto y ocupación de las tierras de las antiguas unidades de producción. En la década de los noventa,

---

ser utilizados los pastos naturales de interés personal y prioridad a los extrabajadores e hijos de la exempresa SAIS Cahuide Ltda. N.° 6, en compensación de nuestros beneficios sociales, donde este parcelamiento de pastizales como estipula nuestro Estatuto de nuestra comunidad» (*sic*).

10. Carta al ingeniero José Oré Salazar, coordinador regional del PERT2, 13 de agosto de 2001. DRAJ. SAIS Cahuide. Expediente Acopalca, 2001,

los procesos de formalización de la parcelación y el reconocimiento de nuevas comunidades, se produjeron en un contexto de intento de debilitamiento de las comunidades, cuando desde el Estado se buscó implementar los procesos de titulación del PETT y el PERT2, y cuando los presupuestos se orientaron a los municipios. La recreación de las multicomunales coincide con el período de expansión neoliberal de inversión minera y expansión económica. Finalmente, después del 2000, en algunas comunidades —como Acopalca— las contradicciones intracomunales se imponen y empiezan a desarrollarse procesos de parcelación comunal.

3. Tomas de tierra y reestructuración agraria en Puno

En el departamento de Puno la Reforma Agraria velasquista expropió 1451 fundos, sumando un área de afectación de 2,094,479 ha. En su gran mayoría, (88.5%) estas tierras fueron adjudicadas a las grandes empresas asociativas, bajo tres modalidades principales: las SAIS (23), las CAP (14) y, posteriormente, las Empresas Rurales de Propiedad Social (ERPS) (5). Estas últimas se formaron bajo un régimen especial y solo para el caso de Puno; estaban orientadas a la producción de lana y fibra para el mercado nacional e internacional. La adjudicación de tierras a través de la conformación de las empresas asociativas benefició principalmente a los excolonos o exfeudatarios de las haciendas. También se repartieron tierras a los grupos de agricultores sin tierra (GAST) y a las llamadas «comunidades en formación». Sin embargo, se excluyó a una gran parte del campesinado puneño: solo 76 de las antiguas comunidades indígenas fueron beneficiarias de la reforma. Ello generó el descontento de miles de campesinos pertenecientes a las 486 comunidades reconocidas y a las 500 parcialidades que existían para entonces en el departamento.[11] Frente a ello, las federaciones provinciales, como en el caso de la FUCAM, empezaron a tomar acciones para revertir lo que consideraban una distribución injusta e inequitativa de las tierras, y a articularse en organizaciones campesinas de nivel departamental y nacional. Esta situación dio origen a las grandes movilizaciones para las tomas de tierra

11. Dirección Regional Agraria de Puno (DRAP) (1985), Del Pozo-Vergnes (2004), Trivelli (1992), Vega (2005).

en Puno, que ocurrieron entre los años 1985 y 1988, abriendo así el camino hacia la reestrucuturación agraria en el departamento, tal como veremos en los casos que exponemos a continuación.

3.1. El caso de la ERPS Kunurana, en la provincia de Melgar: tomas de tierras y comunidades campesinas

Creada durante la implementación de la Reforma Agraria, la ERPS Kunurama, ubicada en la provincia de Melgar, comprendía 38,956 ha.[12] Esta empresa ganadera había sido conformada a través de la adjudicación de un conjunto de fundos expropiados en distintos momentos durante la década de 1970. Así, en la primera etapa de transferencias de tierras, en el año 1976, se le adjudicaron 14 predios rústicos con una extensión de 29,000 ha; posteriormente, en 1977, 10,000 ha más correspondientes a otros diez predios.[13] La ERPS conlindaba con un conjunto de comunidades campesinas de existencia anterior al proceso de reforma. A lo largo de al menos una década, estas protestaron mostrando su inconformidad por la formación de la ERPS y la distribución de tierras que el proyecto reformista había realizado en esta zona del departamento.

La diferencia en la extensión de las tierras asignadas se tradujo en un desequilibrio notable en el aprovechamiento de las mismas: la ERPS tenía 405 ha de pastos cultivados y forrajes, mientras que entre las ocho comunidades colindantes sumaban, en total, 66 ha de pastos instalados. Estas últimas dedicaban un área importante a la agricultura, pues se sembraba papa (329 ha) y quinua (197 ha) para autoconsumo, mientras que la ERPS apenas tenía una pequeña superficie con esos cultivos, orientada al autoconsumo de las familias socias, las cuales empezaron a adquirir alimentos en los almacenes de la empresa. La ERPS contaba con 90,962 cabezas de ganado para las 405 ha de pastos cultivados, más miles de hectáreas de pastos naturales. En las comunidades, el promedio

12. Anteriormente, Kunurana había sido una SAIS perteneciente al PIAR III (Umachiri-Nuñoa); en 1976, la Dirección de Reforma Agraria de Puno decidió convertirla en una ERPS y adjudicarle nuevas tierras.

13. Expedientes del proyecto de transferencia de predios rústicos a la ERPS Kunurana. DRAP, 1976, 1977, 1980.

Comunidad campesina	Cantidad de hectáreas	Número de familias	Promedio de hectáreas/familia
Macarí	753	120	6.2
Selque	7,322	106	69
Huamanruro	3,688	223	16.5
Quishuara	7,140	376	19
Santa Rosa	544	65	8.4
Kunurana Alto	4,190	101	41.5
Kunurana Bajo	4,960	100	49.6
Picchu	433	59	7.3
Total ha 8 c.c.	29,030	1,150	----
erps Kunurana	38,956	154	253

Cuadro 6. Estructura y tenencia de la tierra en la erps Kunurana y las comunidades colindantes (Melgar, Puno, 1981).
Fuente: expediente del Comité Técnico de Reestructuración.
Elaboración: Vega, R. (2005), p. 66.

de unidades de ganado (u/o) por hectárea era mayor al de la erps: 2.3 u/o por ha (*Atlas estadístico de las micro regiones del departamento de Puno* - Oficina de Planificación Agraria, 1977). Esto revelaba un problema de soprepastoreo que estaba generando el empobrecimiento de los pastos naturales, siendo este un motivo de preocupación entre los comuneros debido a las implicancias que tendría en la producción futura de carne y lana (Vega, 2005).

Una de las comunidades vecinas de la erps era Macarí, inscrita como comunidad indígena en 1961. En el año de su inscripción, la comunidad solo contaba con 310 ha de tierras, en años posteriores compró algunos fundos, como Hatuncancha, aumentando sus tierras a 417 ha de lo que consideraban su propiedad «antigua»; en 1976, recibió 324 ha adjudicadas por la reforma. Sin embargo, las tierras adjudicadas a la comunidad eran en su mayoría arcillosas y se ubicaban en las faldas de los cerros, mientras que la erps había recibido las mejores tierras, las cuales contaban incluso con fuentes agua. Durante más de

una década, Macarí —que consideraba la distribución realizada como injusta— fortaleció su organización y buscó formas de adquirir mejores tierras para consolidar su empresa comunal, fundada en 1976, junto con la creación de sus comités comunales de agricultura y ganadería. Reclamaba por ello la adjudicación del fundo «Unión Milloni», de 1739 ha (adjudicado a la ERPS), para lo cual sus dirigentes realizaron numerosos viajes a Puno y Lima, sin lograr una respuesta de parte de los distintos gobiernos de turno. Al igual que Macarí, otras comunidades colindantes tenían sus propias reivindicaciones sobre otras tierras de la ERPS.

A pesar de la situación descrita, el Ministerio de Agricultura (MINAGRI) y los directivos de la ERPS Kunurana rechazaron los pedidos de las comunidades. Sin embargo, al interior de los fundos de la ERPS, varios de los exfeudatarios estaban de acuerdo con la reestructuración y se empezaron a incorporar a las empresas comunales recientemente creadas. Lo anterior evidencia lo complejo del proceso de negociación y las distintas posturas existentes entre los socios y directivos de la misma ERPS. Luego de cinco años de demandas insatisfechas, se conformó el Comité técnico para la reestructuración democrática de las tierras de Melgar, el cual realizó un diagnóstico de las tierras de la provincia para argumentar ante el Gobierno la propuesta de reestructuración. Para el año 1981, la FUCAM y sus asesores técnicos habían sentado las bases de su propuesta, la cual consistía en la reducción de áreas de las empresas asociativas para inciar una distribución más equitativa, entregando parte de las tierras a las comunidades y parcialidades vecinas.

La decisión de iniciar este proceso se tomó entre comuneros y exfeudatarios, acordando la «vía comunera» que derivaría en la formación de empresas comunales. En 1985, el comité técnico de la FUCAM había sustentado los criterios para la reestructuración, presentando un diagnóstico de la situación de las tierras de la ERPS Kunrana y de las comunidades colindantes.[14] La comunidad campesina de Macarí contaba con 742 ha, mientras que la ERPS

14. Se culminó en 1983 y se tituló: «Diagnóstico para la reestructuración democrática del fundo Unión Milloni de la ERPS Kunurana, en beneficio de la comunidad de Macarí». Este fue presentado ese mismo año a las CORPUNO, y en 1984 fue entregado formalmente al Ministerio de Agricultura en Lima. Sin embargo, la ERPS se negó a seguir dialogando sobre el proceso de reestructuración, generando el fuerte descontento de los comuneros (Vega, 2005, p. 68).

reunía 38,956 ha producto de la expropiación, para un total de 253 familias beneficiaras.[15]

Así, a quince años de iniciada la reforma velasquista, el descontento tanto de las familias socias de la ERPS como de las comunidades circundantes alentó la organización y propició la movilización. Ante las reiteradas negativas del Gobierno, en el año 1985 Macarí lideró una marcha de sacrificio hacia las tierras de Kunurana, en la que se movilizaron alrededor de 4000 comuneros. Luego de la marcha se acordó iniciar las tomas de tierras y se le otorgó al Gobierno un plazo de dos meses para dar inicio a la reestructuración. La comunidad no estaba sola sino que era parte del movimiento campesino consolidado en Melgar: todas las comunidades colindantes con la ERPS, incluyendo las comunidades de Santa Rosa, Kunurana Alto y Bajo, coordinaron las tomas de tierras.

Como resultado de lo anterior, el 13 de diciembre de 1985 miles de comuneros tomaron 10,000 ha de tierras de la ERPS Kunurana, bajo la coordinación de la FUCAM y la Federación Departamental de Campesinos de Puno (FDCP), y acompañados de dirigentes nacionales de la Confederación Campesina del Perú (CCP). Las tomas se habían venido preparando y discutiendo en encuentros distritales y provinciales; aquellas fueron el resultado de un proceso en el que las comunidades, del brazo de las federaciones departamentales, habían intentado negociar durante largo tiempo con el Gobierno y la Dirección de Reforma Agraria de Puno, sin tener éxito (Vega, 2005). Para el año 1986, el Gobierno aprista se vio obligado a aprobar los decretos ley que declaraban la reestructuración de todas las empresas asociativas del departamento, que sumaban cuarenta y cuatro. Sin embargo, de acuerdo con los testimonios de los dirigentes campesinos plasmados en informes de la FUCAM y la FDCP, el proceso conducido por el Gobierno ocultó una serie de negociaciones fraudulentas entre funcionarios del MINAGRI y las gerencias de las empresas asociativas, generando el descontento de los comuneros que la calificaron como «Una reestructuración autoritaria, antidemocrática y antitécnica, sin participación de las comunidades campesinas y la FDCP. Entregando tierras a comunidades en lugares alejados de sus distritos; entregando el mismo fundo a dos comunidades para que se peleen entre ellas; no se delimitan los hitos y linderos, generando graves problemas de catastro rural» (Vega, 2005, p. 90). Frente a esta situación, se decidió dar inicio a nuevas

15. Expedientes de la DRAP, 1985.

N.º de empresas reestructuradas	Área adjudicada en ha por Reforma Agraria	Área reestructurada en ha (transferida a C. C.)
23 SAIS	1,024,476	608,681
14 CAP	498,417	334,020
5 ERPS	217,418	68,291
42 empresas	1,740,311	1,010,992

Cuadro 7. Resultado del proceso de reestructuración en Puno.
Fuente: Ministerio de Agricultura - Agencia Puno (1985-1993).
Elaboración: Vega, R. (2005).

tomas de tierras en otros ámbitos del departamento. Así, en mayo de 1987, las federaciones de Melgar y Ayaviri, articuladas en la FDCP, organizaron nuevas marchas de sacrificio y miles de familias llevaron adelante las tomas de tierras más grandes de la historia de Puno y el país.

Entre las tomas de mayo y junio de 1987, se calcula que alrededor de 15,000 familias quechuas y aimaras de más de 300 comunidades campesinas tomaron más de 640,000 ha de 42 empresas asociativas. Las tomas contaron con el apoyo de las vicarías de la iglesia católica del sur andino y de algunas ONG como el Centro de Capacitación del Campesinado de Puno, entre otras, para darle forma a la vía comunera, que implicaba la conformación de un conjunto de empresas comunales y apostaba por el régimen colectivista (Rénique, 2004, p. 287). Cabe señalar que este proceso tuvo sus propias tensiones internas.[16] Finalmente, el 24 de junio de 1987, ante la magnitud de las movilizaciones, el Gobierno aprobó el D. S. 006 que oficializó la entrega de un millón de hectáreas de las SAIS y ERPS a las comunidades de Puno.

16. Es importante señalar que no todos los actores vinculados al movimiento campesino puneño de la época estuvieron de acuerdo con esta vía, sino que existió un fuerte debate sobre el modelo por el que debía apostarse para la reestructuración. De hecho, para algunos especialistas de ONG regionales, la entrega de tierras a comunidades conduciría a una parcelación masiva de las tierras. Por otro lado, para la FDCP y sus asesores, se trataba de rescatar tradiciones colectivas y formas de trabajo comunitario, apoyados por la iglesia del sur andino que buscaba preservar «valores andinos forjados en siglos de existencia […], la reciprocidad y sabiduría andinas» (Rénique, 2004, p. 287).

Tal como lo muestra este caso, las tomas de tierra de Melgar, en el año 1985, fueron resultado de un proceso de al menos una década, en la que las comunidades colindantes de los fundos de la ERPS Kunurana argumentaron las razones técnicas para la reestructuración, contando incluso con el apoyo de socios de la misma empresa. El problema de la falta de áreas comunales para el pastoreo era evidente.[17] Este caso ilustra bien situaciones similares que ocurrieron en otras partes del departamento. El rol de las federaciones distritales de Melgar, Ayaviri y Carabaya fue clave para explicar el peso que terminó adquiriendo la FDCP, cuya estructura de representación no estaba del todo consolidada antes de las movilizaciones (Rénique, 2004, p. 294). Al término de este proceso, y luego de las últimas tomas de 1987, las comunidades campesinas del departamento recuperaron y redistribuyeron más de un millón de hectáreas entre las familias comuneras de 641 comunidades campesinas —antiguas y en formación.[18]

Luego de las tomas de tierra y la reestructuración agraria, las comunidades colindantes de la ERPS Kunurana constituyeron sus empresas comunales en un contexto de crisis económica (1985-1990) y de posterior abandono de la pequeña agricutura (1990-1995) (Eguren, 2004). Por ejemplo, Macarí instaló apenas 10 ha de pastos cultivados y 14 ha de avena forrajera. Con financiamiento de la cooperación internacional, logró construir un canal con una capacidad de riego de 50 ha, pero ni esta ni otras comunidades recibieron ningún tipo de apoyo estatal. El contexto político nacional, y, con ello, la orientación de las políticas agrarias, se habían transformado luego del autogolpe fujimorista y la aprobación del paquete de normas que se desprendió de la nueva Constitución de 1993. Este período marcó el inicio del desplazamiento de las comunidades como actores protagónicos del escenario regional.

En las seis comunidades vecinas de Macarí, la situación era bastante similar en cuanto a las áreas sembradas de pastos, pero solo Umachiri y Kunurana Alto recibieron el mismo financiamiento para pequeños canales de irrigación.

17. CCP-FDCP «Reestructuración democrática del agro puneño. Vía campesina comunera» (1986, p. 8).

18. La recomposición agraria posterior a la Reforma Agraria en Puno tiene como una de las principales consecuencias la formación de 788 comunidades campesinas que, agregadas a las ya existentes, sumaban 1274 para el año de 1994 (Archivos internos proporcionados por la Dirección Agraria Regional - Puno para nuestra investigación en curso).

Las empresas comunales no lograron capitalizarse y durante la segunda mitad de la década de 1990 irían disolviéndose tanto en Melgar como en distintos lugares del departamento. Son varios los factores que explican esta situación, entre los cuales podemos mencionar: (i) problemas internos de gestión; (ii) procesos de parcelación que se profundizaron luego de la aprobación de la Ley de Tierras en el año 1995; (iii) la ausencia de una política agraria orientada a la pequeña agricultura que brinde asistencia técnica y acceso a crédito a los comuneros; y (iv) el progresivo abandono de la gestión empesarial comunal y su reemplazo por nuevas asociaciones de productores, fomentadas por los programas del Gobierno que no tomaban en cuenta a la comunidad como entidad de gestión territorial. Al igual que las empresas comunales de Macarí y Kunurana Alto y Bajo, el resto de empresas colindantes de la ERPS fueron desapareciendo hacia fines de la década de 1990. A lo anterior se suma el desorden creado por el proceso de titulación de tierras en Puno, entre los años 1995 y 2000, que no resolvió los problemas de linderos de las áreas incorporadas durante la reestructuración, ni actualizó la nueva distribución interna de la tierra, generando confusión y superposición.

En el año 2015, la Dirección Regional Agraria registraba como reconocidas y tituladas a las comunidades de Macarí, Kunurana Alto y Kunurana Bajo de los distritos de Ayaviri y Santa Rosa, respectivamente, las cuales lideraron las tomas de tierra de los años 1985 y 1987. En el directorio de comunidades que maneja la DRA Puno, para el año 2015 Macarí fuguraba inscrita con 126 familias y una extensión titulada de 359.8 ha, lo cual resulta un dato extraño dado que esta recuperó mayores cantidades de tierras durante la reestructuración. Estimamos que el resto de tierras fue parcelada entre los comuneros y titulada individualmente durante el PERT2. En el caso de Kunurana Alto y Bajo, estas comunidades tendrían poco más de 4000 ha tituladas.[19] De acuerdo con las entrevistas realizadas a especialistas de ONG regionales, dirigentes campesinos y técnicos de la DRA Puno, desde hace dos décadas las comunidades de la zona atraviesan una situación difícil por la baja productividad, la ausencia de asistencia ténica y la falta de infraestrucura de riego; el proceso de parcelación se profundizó con el programa especial de titulación de tierras, las cuales sufren una caída demográfica debido a la migración de población joven.

19. Registros de la Dirección Regional Agraria - Puno (2015).

3.2. El caso de la SAIS Picotani: comunidades y pastores de puna en la provincia de Azángaro

Antes de la Reforma Agraria, Picotani era una hacienda de ganado ovino, vacuno y de camélidos sudamericanos. Los campesinos feudatarios recibían un salario y el derecho de usar extensiones de pasto para su ganado *huaccho*.[20] La hacienda contaba con instalaciones, almacenes, lavaderos, etc., y, de acuerdo con los informes de la época, al parecer los salarios que esta pagaba a sus trabajadores eran considerados los más altos de la zona.[21] En 1970, la hacienda fue afectada por la Reforma Agraria, creándose la SAIS Picotani, a la cual se le adjudicaron 17 fundos por un total de 94,940 ha.[22]

La SAIS se constituyó sobre las mismas bases productivas de la hacienda, por lo que los *huacchilleros* y su ganado permanecieron al interior de la empresa recién constituida. Uno de los de problemas que se desprende de lo anterior es que la gran cantidad de ganado *huaccho,* de propiedad de los pastores (exfeudatarios y socios de Picotani), no permitía un uso adecuado del suelo y dificultaba la rotación de pastos. Pero además de los problemas técnicos, los *huacchos* representaban un problema ideológico para el aparato de la Reforma Agraria. Como consta en el expediente de adjudicación de tierras de la SAIS Picotani, la relación de los pastores de puna con otros exfeudatarios se consideraba parte de un sistema de relaciones serviles con el que había que romper y bajo el cual incluso se tejía un sistema de «explotación de campesino a campesino». Sin embargo, la lógica del uso de las pasturas de la hacienda por el ganado *huaccho* estaba tan extendida que el reto de reducirla para aumentar la productividad era un proyecto mayor. Tal y como se desprende de los expedientes técnicos de la DRA de la época revisados, los funcionarios asumieron que los *huacchilleros*

20. Se denominaba *huaccho* al ganado de baja calidad, en propiedad de los pastores en el ámbito de las haciendas ganaderas del sur andino. Por lo general, los *huacchilleros* (pastores de hacienda), pastaban su propio ganado al interior de la hacienda, por lo que se les descontaba un pago mensual de sus salarios; este pago, en ocasiones, podía equivaler al total de estos (Del Pozo-Vergnes, 2004).

21. Documento de trabajo. *Puno: problemas campesinos* N.º 1, 1976. Instituto de Investigaciones Sociales del Altiplano (IDISA-Puno).

22. Expediente de adjudicación de tierras de las SAIS Picotani a favor de comunidades - DRA, 1988.

irían reduciendo su ganado *huaccho* al verse involucrados en la lógica capitalista de la empresa y al tener ingresos monetarios para comprar alimentos en los almacenes implementados al interior de la misma. Asimismo, se pensó que al ir constatando que el ganado de la empresa, de mejor calidad, obtendría mejores ganancias en el mercado, y al obtener todos los socios salarios más altos, se iría reduciendo el ganado *huaccho* en beneficio de las ganancias colectivas. Todo ello se lograría, en teoría, a través de la «capacitación y la concientización de los campesinos». La lectura de los informes y documentos sobre los *huacchos* de Picotani, revela tambien el convencimiento por parte de los técnicos que la eliminación de los *huacchos* era el canal para «acabar con las relaciones serviles y lograr la capitalización de la empresa» (IDISA, 1976, p. 63). Sin embargo, la trayectoria posterior de los pastores y de las comunidades colindantes nos muestra que estas hipótesis sobrestimaron esta vía de solución; ni la concientización impartida en capacitaciones dirigidas a los socios, ni los salarios superiores a los de otras SAIS, contrarrestaron las viejas expectativas de las familias campesinas y de pastores por tener el manejo de sus tierras, en este caso, organizadas bajo la figura formal de la comunidad.

Ahora bien, como en todas las SAIS, Picotani debía integrar tanto a exfeudatarios de hacienda como a las comunidades colindantes. El problema con ello era que los socios que habían sido pastores de hacienda Picotani ya tenían en promedio 100 *huacchos* por familia, lo que daba lugar a más de 8000 cabezas de ganado, además de los 60,000 animales que ya tenía la hacienda y que pasaron a ser propiedad de la misma SAIS. Así, para 1974, la SAIS Picotani quedó conformada por diez fundos y cuatro comunidades: Huayllapata, Uyuni, Pistuni y Quilca Puncu, sumando un total de 79,508 cabezas de ganado de la SAIS y 28,507 *huacchos* (Ché Piu, 1976, p. 59).

Lo anterior nos deja ver que la SAIS Picotani se componía no solo de un conjunto de sectores que venían de lógicas productivas distintas —y de relaciones arraigadas en una larga historia con la hacienda en el caso de los *huacchilleros*—, sino que además los fundos tenían distintos niveles de tecnificación. Así, la empresa recién constituida era un rompecabezas con piezas muy dispares en su interior. Además de ello, como registra Ché Piu en un informe técnico realizado para el IDISA-Puno, en los nuevos fundos incorporados a la empresa de las zonas colindantes a la antigua hacienda, los campesinos se apropiaban de parcelas de tierra, y señala que «cuando tenían un ingreso extra, las sembraban

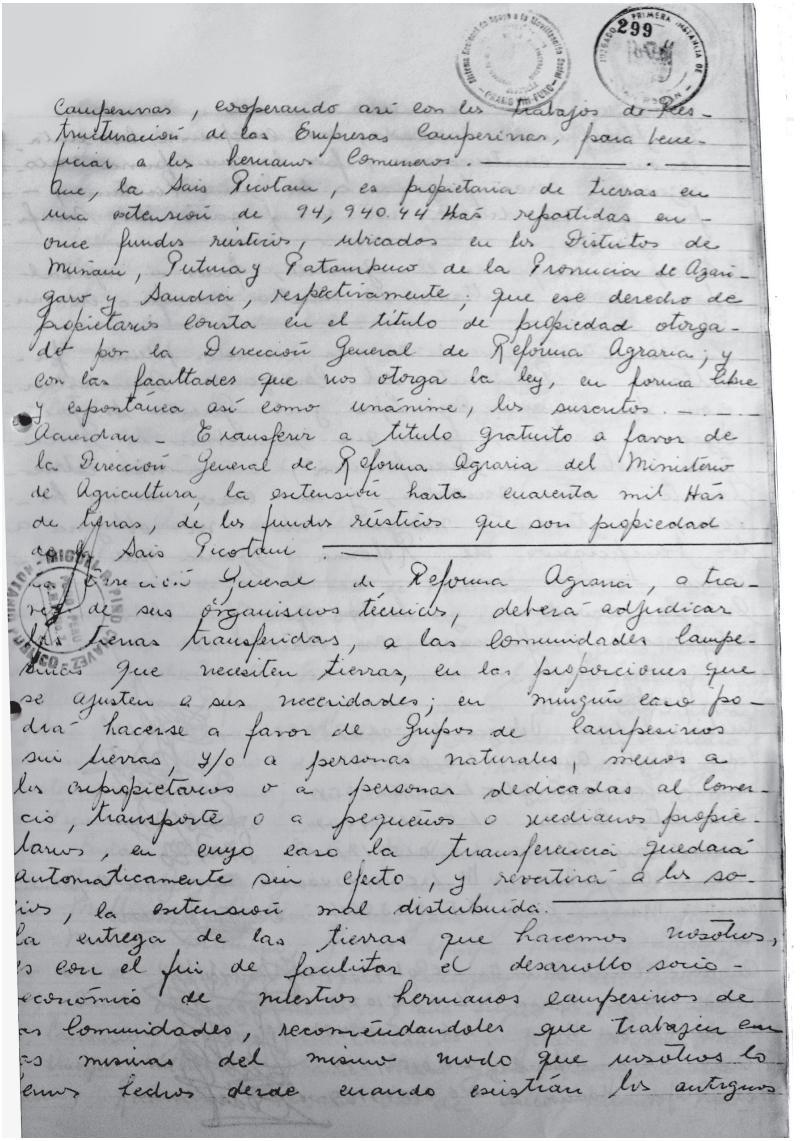
sin consultar a la administración central» (1976, pp. 60-61). De lo anterior se desprende que Picotani no llegó a integrar el conjunto de exfeudatarios y de comunidades bajo un modelo consolidado de agro asociativo. El caso sugiere, más bien, que el período de la SAIS fue una especie de transición hacia otra forma de régimen de propiedad.

En efecto, luego de apenas una década de la conformación de la SAIS, las tensiones al interior no se habían resuelto. Esta tampoco se capitalizó como se esperaba. A diferencia del caso de la ERPS Kunurana, en donde las presiones y expectativas de las familias comuneras no se cumplieron dada la distribución desigual de tierras, en el caso de Picotani, fue el propio funcionamiento interno el que terminó por colapsar al no lograr consolidar una lógica de gestión en la que participasen efectivamente las comunidades socias.

De otro lado, hemos rastreado numerosos expedientes de pedidos de tierras por parte de las comunidades vecinas dirigidos a los consejos de administración de la SAIS, haciendo referencia al decreto de reestructuración agraria aprobado por el Gobierno en 1987, y a la necesidad de las familias comuneras (colindantes) de contar con más tierras para producir, ya que «muchos de los terrenos son eriazos» (en zonas rocosas de las faldas de cerros). Resulta interesante el hecho de que, discrepando con la posición de los directivos de la empresa, los propios socios (exfeudatarios) no se oponían necesariamente al pedido de las comunidades. En la Foto 1 se puede recoger la argumentación de los socios a favor de cederles tierras a los «hermanos comuneros», en frases como: «Considerando que la problemática de las comunidades campesinas es necesario solucionarla […] para que reciban las tierras los hermanos campesinos comuneros que realmentente las necesitan».

Luego de varias reuniones y asambleas entre los socios de la SAIS y las comunidades colindantes, en 1987 se aprobó la resolución directorial para la transferencia de tierras de Picotani a favor de las comunidades campesinas de los distritos de Muñuni y Putina, en la provincia de Azángaro (expediente de adjudicación, 1988, p. 5). El expediente técnico recogió las actas de las adjudicaciones realizadas a todas las comunidades colindantes, las cuales contienen fragmentos como el siguiente:

> En la comunidad campesina de Ccullco Juninaya, siendo las nueve de la mañana del día diez de setiembre de mil novecientos ochenta y siete, fueron presentes



Campesinas, esperando así con los trabajos de Restructuración de las Empresas Campesinas, para beneficiar a los hermanos Comuneros. ——— .———
Que, la Sais Picotani, es propietaria de tierras en una extensión de 94,940.44 Has repartidas en once fundos rústicos, ubicados en los Distritos de Muñani, Putina y Patambuco de la Provincia de Azángaro y Sandia, respectivamente; que ese derecho de propietario consta en el título de propiedad otorgado por la Dirección General de Reforma Agraria; y con las facultades que nos otorga la ley, en forma libre y espontánea así como unánime, los suscritos. ———
Acordan — Transferir a título gratuito a favor de la Dirección General de Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura, la extensión hasta cuarenta mil Has de tierras, de los fundos rústicos que son propiedad de la Sais Picotani. ———
La Dirección General de Reforma Agraria, o tiempo de sus organismos técnicos, deberá adjudicar las tierras transferidas, a las Comunidades campesinas que necesiten tierras, en las proporciones que se ajusten a sus necesidades; en ningún caso podrá hacerse a favor de Grupos de campesinos sus tierras, y/o a personas naturales, menos a los expropietarios o a personas dedicadas al comercio, transporte o a pequeños o medianos propietarios, en cuyo caso la transferencia quedará automáticamente sin efecto, y revertirá a los socios, la extensión mal distribuida. ———
La entrega de las tierras que hacemos nosotros, es con el fin de facilitar el desarrollo socio-económico de nuestros hermanos campesinos de las Comunidades, recomendándoles que trabajen en las mismas del mismo modo que nosotros lo hemos hecho desde cuando existían los antiguos

Foto 1. Acta de asamblea de campesinos socios de la sais Picotani sobre la cesión de tierras a comunidades.
Fuente: Expediente de adjudicación de tierras de las sais Picotani a favor de comunidades (dra, 1988, p. 20).

> el presidente del consejo de administración de la comunidad campesina […], y el ingeniero… en representación de la Dirección de Reforma Agraria y Asentamientos Rurales de la Región Agraria XII Puno, con la finalidad de efectuar la entrega del predio Cullco Pujiopampa a la comunidad.[23]

Estas sencillas líneas llevan detrás un complejo problema que arrastra largas historias de las «comunidades antiguas» y los *huacchilleros* de hacienda, y que, finalmente, daría forma a las transferencias finales de tierra de la SAIS, lejos del modelo idealmente pensado por el aparato de la Reforma Agraria. Así, luego de años de pedidos de las comunidades, finalmente se les cedieron los fundos por encima de 4200 m s.n.m.; la condición negociada con el Gobierno para la transferencia de las tierras era que estas, en asamblea general, se comprometían a trabajar «comunitaria y asociativamente», así como a constituir la empresa comunal. Es decir, que si bien se realizó la repartición de tierras, nuevamente las comunidades se verían orientadas a la formación del modelo empresarial comunal bajo la lógica de la gestión colectiva de la tierra, cuando en realidad estas funcionarían bajo una lógica de tenencia individual. Se deja ver, pues, nuevamente, una tensión entre las formas de organización al interior de las propias comunidades y el modelo estatal.

Como resultante de este proceso, en 1987, la empresa transfirió tierras a cuatro comunidades campesinas: Cullco Belén, Coullco Jurinsaya, Chuquine y Llaulli (entre 350 ha y 2200 ha, dependiendo de la comunidad). Ya avanzado el proceso de reestructuración, en 1992 se aprobó el pedido de un grupo mayor de comunidades que venían solicitando nuevas transferencias de tierra desde hacía años, transfiriéndose 52,236 ha a la DRA-Puno para que esta las transfiera a su vez a 21 comunidades y un GAST.[24] De esta manera, las tierras de las SAIS Picotani se fragmentaron a lo largo de una década, iniciándose, también, el proceso de parcelación interna que llevaría a su desaparición.

---

23. En el expediente de adjudicación de los fundos de la SAIS Picotani a favor de las comunidades campesinas (DRA-1988), se encuentran otras actas con fragmentos similares al citado, para el resto de comunidades beneficiarias (con variaciones en la cantidad de tierras transferida).

24. Expediente de transferencia de tierras rústicas en calidad de «donación» de la SAIS Picotani a la DRA, para la reestructuración agraria.

Los dos casos desarrollados para Puno nos ilustran dos procesos distintos, pero que, en el fondo, tienen una motivación similar y llevan a una resultante común: en la ERPS Kunurana son las comunidades colindantes las que se apropian de la tierra y se reorganizan bajo sus propias modalidades de tenencia; en la SAIS Picotani el modelo impuesto no logra integrar las diversas lógicas de apropiación del territorio que sobrevivieron a la hacienda. Esto permite ver cómo en una misma región —aunque a la base se encuentre la misma demanda por el acceso a la tierra— la Reforma Agraria tomó sus propios caminos en función de las configuraciones espaciales y sociales preexistentes. En Azángaro, el proceso de reestructuración no se dio a través de las tomas de tierra directas, sino a partir de un conjunto de negociaciones entre socios de la SAIS y comunidades, que en algunos casos llevaron varios años, y que aprovecharon el contexto de las tomas en otros ámbitos del departamento como medida de presión o de respaldo a sus demandas. Las numerosas actas (de los años 1987 y 1988) de las asambleas realizadas por los exfeudatarios para decidir la cesión de tierras a la DRA Puno —para ser luego transferidas a las comunidades— revelan la debilidad del modelo SAIS. En pocos años Picotani se desintegraría, dando lugar a su parcelación en beneficio de las comunidades circundantes de Azángaro, que amplían con ello sus tierras. Con matices y recorridos particulares, trayectorias similares siguieron las SAIS de otros ámbitos de Puno, desapareciendo, finalmente, durante la segunda mitad de los años ochenta. La década los noventa se inició, así, con un ámbito rural reconfigurado y un nuevo orden de la estructura agraria del departamento.

4. Conclusiones y reflexiones finales

Los casos del centro y sur andinos desarrollados en este artículo, analizados a partir de algunas de las empresas asociativas emblemáticas de la reforma, muestran que el peso de las historias y tensiones locales imprimen *formas regionales de Reforma Agraria*, con sus posteriores efectos sobre los regímenes de tenencia de la tierra.

Junín y Puno experimentan los mismos procesos, pero con ritmos distintos propios del acontecer regional y sus luchas, o producto de los embates sufridos por el avance de Sendero Luminoso. Las demandas del campesinado

son particularmente relevantes entre 1982 y 1992, los años de la violencia, tomas de tierras y reestructuración. Luego de 1992, en un período caracterizado por el giro hacia la municipalización, los programas de titulación de tierras y la expansión de la inversión privada, son más relevantes las influencias externas, en el que se deja en un segundo plano las demandas campesinas y comuneras, aunque se consolida el control comunero o parcelario de la tierra.

Los modelos asociativos de la sierra central y de la sierra sur «fracasan» formalmente, pero en el proceso resultan beneficiadas las comunidades socias y colindantes. Aunque falla el modelo asociativo propiciado por el Gobierno militar, la reforma contribuyó a un proceso más amplio, conducido por las poblaciones y comunidades campesinas para lograr un mayor acceso a la tierra y el control sobre ella. Las comunidades de la sierra central incrementaron sus territorios con las porciones transferidas y ocupadas de las ex SAIS —así como de las SAIS aún existentes—, en tanto que en Puno se multiplicó el número de comunidades, hasta convertirse en el departamento con mayor número de estas instituciones en el país.

Las trayectorias de implementación de la Reforma Agraria en Junín y Puno responden en gran medida a los procesos previos de cada región: en Junín, las SAIS se constituyeron inicialmente en herederas del proceso de modernización y tecnificación productiva, iniciado en la época de las haciendas y, durante algo más de una década, acompañaron el desarrollo de las comunidades hasta que colisionaron con sus proyectos autónomos y propios de modernización productiva, menos colectivistas y más centrados en las iniciativas de las familias comuneras. Es cuando la alternativa comunal se traduce en la adquisición de las tierras de las SAIS para ampliar las propias capacidades productivas. En Puno, las vías del agro reformado nunca llegaron a coincidir con las aspiraciones de tierras de las familias comuneras, las cuales, en el marco de la movilización gremial organizada, y en alianza con movimientos de izquierda y la iglesia progresista, impulsan la «vía comunera» como alternativa de desarrollo, centrada en la recuperación de la tierra para las comunidades.

En ambos espacios, el fin del agro asociativo abre un complejo período de reacomodos y transferencias imperfectas e inacabadas de tierras. En Junín, los acuerdos de liquidación y fraccionamiento de las tierras se coordinan en asambleas comunales y se negocian en las oficinas de la Dirección Agraria, a las que se les solicita soporte técnico y cartográfico. El proceso no estuvo —ni está—

exento de múltiples arreglos y conflictos entre las propias comunidades, tanto por problemas de reparto como por las disputas territoriales heredadas, cuyo origen era incluso previo a las SAIS, como hemos visto en los casos analizados. Las alternativas multicomunales, remediales, en su momento, dan lugar a nuevos desarrollos empresariales relativamente exitosos que se complementan con otras vías de adquisición de capital —no desarrolladas en este artículo— provenientes de las remesas por la migración al exterior.

En Puno, estos reacomodos implican masivas movilizaciones —como las marchas de sacrificio— y emblemáticas tomas de tierra, como la descrita en el caso de Melgar, que permiten redistribuir más de un millón de hectáreas entre antiguas y nuevas comunidades. Un factor para entender las trayectorias pos Reforma Agraria en el sur andino es el peso del movimiento campesino, que articulaba a cientos de comunidades y parcialidades bajo el ideal común de acceder a mejores tierras, creando acuerdos incluso al interior de las SAIS y ERPS, con grupos de exfeudatarios que se opusieron a la administración central de las mismas empresas de las que eran socios. Como vimos en el caso de la SAIS Picotani, estos respaldaron a las comunidades y sus pedidos de miles de hectáreas de la propia empresa. Este tipo de alianza, que se dio también en otras zonas del departamento, muestra con claridad las fracturas internas que surgieron en los grandes modelos del agro asociativo. Luego de la reestructuración, sin embargo, la insistencia en la vía comunera a través del desarrollo de las empresas comunales, acordada por las comunidades y promovida por las organizaciones campesinas (FUCAM, FDCP, CCP) —apoyadas por las vicarías de la Iglesia católica y por la cooperación internacional— no llegaría a buen puerto en el contexto de la crisis de finales de la década de 1980 y el posterior ajuste estructural. A lo anterior se suman los problemas arraigados en estructuras previas, como el sobrepastoreo —visto en el caso de la ERPS Kunurana— y la falta de pastos forrajeros para mejorar la productividad del ganado, la ausencia de infraestructura de riego y una débil articulación a mercados.

Luego de algunos años, profundas trasformaciones se producirían no solo en los regímenes de propiedad y tenencia de la tierra, sino también en las dinámicas económicas, sociales e institucionales de los ámbitos rurales estudiados. Exitosos al día siguiente de la Reforma Agraria, los modelos comunales de desarrollo naufragan en el cambio de régimen neoliberal, que tiene a los municipios como ejes del desarrollo local. En la región central, las comunidades

no se renuevan tanto como sus comuneros, migrantes internacionales, profesionales con estudios universitarios, comerciantes y transportistas, que tienen nuevas aspiraciones y cuyas expectativas de alguna manera coinciden con las políticas de titulación impulsadas desde el Estado. Algunas comunidades promueven entonces la parcelación de todo o parte del territorio comunal, dando lugar a nuevos reclamos y disputas internas por tierras. En el sur andino, las comunidades irían siendo desplazadas como actores políticos y de desarrollo regional, mientras otras instituciones se consolidan, ya sea como espacios de poder local (como las municipalidades de centros poblados) o como nuevas beneficiarias de las políticas públicas (como las asociaciones de productores, entre otras). En todos los casos, las comunidades muestran un déficit en los procesos de regularización de la propiedad, quedando pendiente, para un grupo importante de ellas, la inscripción, titulación y registro de la tierra que obtuvieron tras la liquidación de las empresas asociativas.

Tanto en Junín como en Puno, la trayectoria resultante es una vía campesina-comunera, aunque con sus propios matices regionales. En el valle del Mantaro se imponen las comunidades existentes exsocias de las SAIS, a las que se suman nuevas comunidades, fruto de las adjudicaciones pos Reforma Agraria. En la región de Puno se impone la microocupación de tierras y la formación de cientos de nuevas comunidades. Así, en el centro la posreforma reafirma lo comunal; en Puno se genera una nueva forma de ser propietario colectivo de la tierra.

Esta victoria de la comunidad como propietaria de tierras encontraría pronto sus propios límites. En Junín, como parte de los procesos de transformación de los espacios rurales cada vez más gobernados desde los municipios y en el marco de presiones internas y externas hacia la parcelación familiar —que se concreta en algunos casos, con o sin apoyo de los programas del Estado—. En Puno, las comunidades se constituyen sobre la base de la ocupación familiar de las tierras, por lo que la asignación de los terrenos nunca contradijo la permanencia de comunidad, que encuentra sentido como espacio de mediación y articulación con nuevas instituciones en un espacio rural en transformación. En ambas regiones, los procesos regionales influyen y se construyen sobre la base de todos los microprocesos de transformación en la propiedad, desencadenados desde los años de la Reforma Agraria.

Referencias bibliográficas

Burneo, M., y Trelles, A. (2019) Nuevas ruralidad y comunidades en Puno. En Vilca, P. (Ed.). *Puno en el siglo xxi: desarrollo, ambiente y comunidad*. Asociación ser.

Bourricaud, F. (2012 [1962]). *Cambios en Puno: estudios de sociología antina*. iep; ifea.

Caballero, V. (1990). Cambios en la propiedad de la tierra: estudio de la sais Cahuide y las comunidades socias. En A. Chirif, N. Manrique y B. Quijandría (Eds.), *Perú, el problema agrario en debate*. *sepia iii*. sepia.

Ché Piu, A. (1976). *Acerca de la problemática de los Huacchos. Puno: problemas campesinos* (1). idisa, (pp. 55-64). Mimeo. Hallado en la Dirección Regional Agraria de Puno.

Comisión de la verdad y Reconciliación (2003) *Informe final*. cvr.

Comisión de la verdad y Reconciliación (2003). *Historias representativas de la violencia.* La sais Cahuide. https://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/commissions/Peru01-Report/Peru01-Report_Vol5.pdf

Del Pozo-Vergnes, E. (2004). *De la hacienda a la mundialización: sociedad, pastores y cambios en el altiplano peruano*. ifea, iep.

Eguren, F. (2004). Las políticas agrarias en la última década: una evaluación. En F. Eguren, M. Remy y P. Oliart (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate. sepia x*. sepia.

Flores, J. (2010). *Proceso de Transformación de la unidad de producción de Acopalca de sais a comunidad campesina y sus efectos socioeconómicos en las unidades familiares comuneras.* (Tesis para optar el título de Licenciado en Antropología). Universidad de Nacional del Centro del Perú Facultad de Antropología.

Gascón, J. (2017). Acabando con la administración de poblaciones. Razones y estrategias para reclamar la plena ciudadanía en la hacienda surandina peruana. En V. Breton, y M. J. Vilalta (Eds.), *Poderes y personas: pasado y presente de la administración de poblaciones en América Latina*, (pp. 195-216). Icaria editorial.

Jacobsen, N. (1993). *Mirages of Transition. The Peruvian Altiplano, 1780-1930*. University of California Press.

Long, N., y Roberts, B., (Eds.) (1978). *Peasant cooperation and capitalist expansion in Central Peru*. University of Texas.

Long, N., y Roberts, B. (2001). *Mineros, campesinos y empresarios en la sierra central del Perú*. iep.

Martínez, J. (1973). *Los huacchilleros del Perú: dos estudios de formaciones sociales agrarias*. Instituto de Estudios Peruanos; Ruedo Ibérico.

Matos, J., y Mejía, J. (1980). *La Reforma Agraria peruana*. iep.

Mayer, E. (2009). *Cuentos feos de la Reforma Agraria*. iep.

Montoya, R., (Ed.). (1972). *La sais Cahuide y sus contradicciones.* unmsm.

Ortiz, C. (2018). *Análisis de la organización comunal andina, un estudio de campo de las comunidades campesinas de Huasicancha y Chongos Alto - provincia de Huancayo, Junín, 2017.* (Tesis para optar el título de Licenciado en Antropología). Universidad de Nacional del Centro del Perú - Facultad de Antropología.

Pajuelo, R. (2004). *No hay ley para nosotros. Gobierno local, sociedad y conflicto en el altiplano: el caso Ilave*. iep.

Quiñones, P. (2011). *Municipalidades distritales rurales del Altiplano: los nudos de la política local*. ser.

Reina, P. (2002). *Las guerras del Canipaco: los distintos rostros de la violencia.* Red de Ciencias Sociales.

Remy, M. (1976). Proceso y límites de la proletarización en Laive. En B. Maza *et al., Capitalismo y campesinado en el Perú: aproximaciones a partir de la economía política.* pucp.

Rénique, J. L. (2004). *La batalla por Puno: conflicto agrario y nación en los Andes peruanos, 1866-1995*. iep.

Revesz, B. (1986). Necesidad de una nueva interpretación de la Reforma Agraria y sus aspectos, estructura agraria y formas de producción asociativas: balance y perspectivas de la investigación reciente. En V. Gómez, B. Revesz, E. Grillo y R. Montoya (Eds.), *Perú: problema agrario en debate. sepia i.* sepia.

Sánchez, R. (1986). Las sais de Junín y la alternativa comunal. *Debate agrario*, 7.

Scurrah, M. (1987). *Empresas asociativas y comunidades: Puno después de la Reforma Agraria*. gredes.

Trivelli, C. (1992). *Reconocimiento legal de comunidades campesinas: una revisión estadística.* cepes.

Vega, R. (2005). *La lucha por la tierra en Puno*. Centro de Capacitación Campesina de Puno.

Entre la reforma estatal y la alternativa comunal
Cambios en las estructuras agrarias de poder en el valle del Chira, Piura (1969-1992)

Diego Palacios y Alejandra Huamán

Resumen

La Reforma Agraria fue un proyecto de transformación de la estructura agraria peruana. Para el Gobierno militar, el sujeto político de esta transformación era el campesinado, pero este tenía que seguir un modelo cooperativista de desarrollo en la administración de la tierra, la producción y el poder. Fortalecer la institución comunal no fue el objetivo principal de la Reforma Agraria. Por el contrario, esta creó nuevas formas de organización colectiva de la producción, las llamadas *empresas comunales*, que generaron tensiones y disputas internas en las comunidades por la tenencia de la tierra, el gobierno comunal y las formas de producción. Este artículo realiza un análisis comparativo de las transformaciones en las estructuras agrarias y de los gobiernos comunales a partir de las experiencias de dos comunidades campesinas del valle del Chira, en Piura, durante el proceso de Reforma Agraria. A través de los métodos de investigación etnográfico e historiográfico, el estudio analiza las alternativas a la Reforma Agraria que se generaron desde abajo, entendiendo cada caso dentro de los contextos político y económico local y regional. Nuestros resultados muestran que en ambas comunidades la Reforma Agraria fue un proceso de transición, cambio y permanencia de relaciones y categorías sociales, tanto en las formas de manejo de la producción de los cultivos como en el gobierno comunal de las tierras. Debido a la reapropiación de este proceso desde las comunidades se produjeron distintas trayectorias: desde un proceso de comunalización de las tierras hasta el impulso de la cooperativización de las mismas (separándolas del gobierno comunal). Estas distintas trayectorias conllevaron a una resolución diferenciada de los conflictos comunales internos durante la etapa de parcelación

de las tierras, mostrando que la reconfiguración social y política de las comunidades durante el proceso de Reforma Agraria varía, inclusive, en un mismo valle.

Palabras clave: comunidades campesinas, Reforma Agraria, empresas comunales, parcelación, valle del Chira (Piura, Perú).

Abstract

The Agrarian Reform was a project of transformation of the Peruvian agrarian structure. For the Military Government, the political subject of this transformation was the peasantry, but this had to follow a cooperative model of development in the administration of land, production and power. Strengthening the communal institution was not the main goal of the Agrarian Reform. On the contrary, the State created new forms of collective organization of production, the so-called communal enterprises, which generated tensions and internal disputes in the communities for land tenure, communal government and forms of production. This paper makes a comparative analysis of the transformations in the agrarian structures and communal governments during the Agrarian Reform process from the experiences of two peasant communities of the Chira Valley (Piura). Through ethnographic and historiographic research, the study analyzes the alternatives to agrarian reform from below, understanding each case from a broader political and economic context. Our findings show that, in both communities, the Agrarian Reform was a process of transition, change and permanence of social relationships and categories in the management of crop production and the communal government of the lands as well. Due to the reappropriation of this process from the communities, there were different trajectories: from a process of communalization to a promotion of cooperativization of the lands (separating them from the communal government). These distinct trajectories led to a differentiated resolution of the internal communal conflicts during the land parcelling process, showing the diversity of social and political reconfigurations in peasant communities during the Agrarian Reform.

Keywords: peasants communities, Agrarian Reform, communal enterprises, land parcelling, Chira Valley (Piura, Peru).

1. Introducción

La Reforma Agraria fue un proyecto de transformación de la estructura agraria peruana: terminó por desaparecer a los grupos de hacendados y terratenientes con el objetivo de modernizar el campo rural peruano en beneficio de la nación (Matos Mar y Mejía, 1980; Eguren, 2009; Mayer, 2017). Para el Gobierno militar, el sujeto político de esta transformación era el campesinado, pero este tenía que seguir un modelo cooperativista de desarrollo en la administración de la tierra, la producción y el poder (Matos Mar, 1976; Golte, 1997; Seligmann, 1995). Las Cooperativas Agrarias de Producción (CAP) y las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) fueron las formas ideales de organización asociativa agropecuaria durante el Gobierno militar (Kay, 1981; Eguren, 1988a). A estas organizaciones de extrabajadores de haciendas, campesinos, parceleros y/o yanaconas se les adjudicó el 58.1% de la tierra expropiada durante la Reforma Agraria. En cambio, a las comunidades campesinas solamente se les adjudicó el 10.3% de las tierras (Eguren, 2009).

Fortalecer la organización e institución comunal no fue el objetivo principal de la Reforma Agraria (Puente, 2019). Por el contrario, crearon nuevas formas de organización colectiva de la producción, las llamadas *empresas comunales*, que generaron tensiones y disputas internas en las comunidades por la tenencia de la tierra, el gobierno comunal y las formas de producción (Arce, 1983). Inclusive las mismas evaluaciones de SINAMOS concluían que: «el modelo de Cooperativa que se implementa en las Comunidades Campesinas, por las características que conlleva, no constituye solución integral a su problemática, por el contrario, la complejiza y no es aceptada por los comuneros por no adecuarse a su especial conformación organizacional» (SINAMOS, 1978, pp. 57-58).

Existen múltiples estudios que explican los procesos de conformación, desarrollo y disolución de las CAP y las SAIS (Gols, 1988; Caballero, 1990; Bras, 2008); el mismo SEPIA fue una de las principales organizaciones que las impulsó (Eguren, 1988a y 1988b). Estas investigaciones dan cuenta de los diversos problemas organizativos, productivos y conflictos internos originados a consecuencia de la parcelación de tierras de la mayoría de estas empresas asociativas (Revesz, 1988). Sin embargo, los estudios sobre las empresas comunales como forma de organización asociativa promovida por la Reforma Agraria son muy pocos.

En Piura, algunas investigaciones analizan los procesos por los que pasaron las empresas/cooperativas comunales y las comunidades campesinas que indican la importancia de analizar estos casos (Vásquez, 1977; Arce, 1983 y s. f.).[1] Los trabajos de Van der Ploeg (2006 y 2008), Burneo (2013 y 2016), Castillo (1990) y Diez (2012) en la comunidad campesina San Juan Bautista de Catacaos, en el Bajo Piura, señalan que la respuesta campesina a la vía estatal de organizar la producción (con las cooperativas comunales de producción), durante la Reforma Agraria, fue la creación de las Unidades Comunales de Producción (UCP), a través de las cuales organizaron las tomas de tierras eriazas y, con ello, buscaron retomar el gobierno comunal campesino de las tierras. Por otro lado, en el valle del Chira, el temprano informe de Carrasco (1974) en la comunidad campesina de Tamarindo, los estudios de Espinoza (1982) y Huamán (2017) en la comunidad campesina San Lucas de Colán, y el de López y Ramírez (1982) en la comunidad campesina de Querecotillo y Salitral, nos muestran el proceso de lucha interna entre comuneros antiguos, comuneros beneficiarios y el Estado por el gobierno de la comunidad y la administración de las empresas comunales.

No obstante, es de suma importancia contar con una visión analítica más amplia que compare los procesos de transformación agraria de las comunidades campesinas de costa en la región de Piura, y que permita construir una perspectiva regional sobre los procesos de cambio de las estructuras agrarias y las instituciones locales. Por ello, este artículo tiene como objetivo realizar un análisis comparativo de las transformaciones en las estructuras agrarias y de los gobiernos comunales a partir de las experiencias de Reforma Agraria en el valle del Chira, tomando como casos de estudio a las comunidades campesinas de Colán y Querecotillo y Salitral.[2]

1. En la región Piura, de las nueve comunidades campesinas de la costa con empresas asociativas en su ámbito territorial, solamente seis contaron con la figura de empresa comunal (Miramar, Amotape, Tamarindo, Querecotillo y Salitral, Andanjo, San Lucas de Colán), dos comunidades contaron con las cooperativas comunales (Catacaos y Sechura) y una no contó con ninguna empresa asociativa (Castilla) (Vásquez, 1977).

2. Hemos elegido estos dos casos, pues muestran dos tipos de experiencias y trayectorias con convergencias y distinciones sobre los impactos de la Reforma Agraria en las estructuras agrarias y en el gobierno comunal. Como veremos, uno de los dos valles que lideró el movimiento campesino piurano durante la Reforma Agraria fue el valle del Chira: particularmente, las comunidades campesinas de Querecotillo y Salitral, y

De este modo, analizaremos los cambios en la conformación del poder local y en las instituciones comunales de Piura a partir de los procesos de Reforma Agraria. Asimismo, examinaremos los cambios en la estructura agraria y la organización de la producción al interior de las comunidades campesinas y para las familias comuneras durante este periodo. Con ello observaremos los roles que asumieron las comunidades y de qué manera estructuraron, desde abajo, el proceso de Reforma Agraria. A modo de cierre, propondremos algunas reflexiones finales sobre el desarrollo de la Reforma Agraria desde las comunidades de costa en Piura, a partir de los períodos de transición y efectos producidos por este proceso histórico en el campesinado (Revesz, 1986).

El estudio ha empleado dos métodos de investigación:[3] 1) el etnográfico, con el cual —a través de historias de vida y entrevistas semiestructuradas—[4] profundizamos en las memorias sobre las reestructuraciones sociales y de poder que se llevaron a cabo a nivel local; 2) el historiográfico, para analizar la información sobre el proceso de adjudicación de tierras y su administración a

---

la de Miramar-Vichayal. Es interesante analizar el caso de Querecotillo y Salitral no solo por el liderazgo que jugó en la política campesina regional, sino también por las transformaciones locales que sucedieron: los conflictos internos entre comuneros adjudicatarios, individuales y eventuales, así como los conflictos con el Estado y la intervención que realizó en esta comunidad. En contraste, la comunidad campesina de Colán es un caso de las comunidades históricas piuranas que no jugó un papel preponderante en el movimiento campesino regional: su rol fue marginal. Además, los conflictos internos que presenta son a otro nivel e intensidad que en Querecotillo y Salitral, debido a la intervención del Ejército peruano durante cinco años. Al comparar los dos casos, buscamos mostrar los diferentes procesos de reformas agrarias a nivel de las comunidades (e inclusive en un mismo valle), así como las similitudes entre ambos procesos.

3. El estudio se basa en dos investigaciones. La primera se realizó durante los años 2013 y 2017, en el marco de la elaboración de la tesis de antropología de Alejandra Huamán sobre la comunidad campesina San Lucas de Colán (2017). La segunda investigación se hizo en el marco del estudio sobre el proceso de Reforma Agraria y pos Reforma Agraria en las regiones de Piura, Puno, Lima y Junín, organizado por el Taller Etnológico de Cultura Política de la PUCP —y coordinado por los antropólogos Alejandro Diez y María Luisa Burneo—, del cual es parte Diego Palacios, el otro coautor del artículo.
4. Los nombres de los entrevistados presentados en el artículo han sido cambiados para preservar el anonimato.

nivel regional y local. Al sistematizar estas experiencias y procesos, buscamos visibilizar las alternativas a la Reforma Agraria que se generaron desde abajo (Rubín, 1978; Seligman, 1995), entendiendo cada caso dentro del contexto político y económico local y regional.

2. La Reforma Agraria peruana como proceso de transición y reapropiación desde abajo

A 51 años de la Reforma Agraria, diversos investigadores e instituciones están realizando balances sobre lo que este proceso significó para las poblaciones rurales del país. Sin embargo, es necesario complementar dicha información tanto con nuevos enfoques que nos brinden mayores luces sobre la complejidad y la multiplicidad del proceso de cambio agrario (Aguirre y Drinot, 2018) como con las historias y memorias locales y regionales sobre la Reforma desde sus mismos protagonistas, sus propias historias de vida y relatos de este periodo de reestructuración del campo peruano (Seligmann, 2008; Crisóstomo, 2017).

El presente artículo entiende el proceso de Reforma Agraria desde dos perspectivas. Primero, como un proceso de transición histórica (Godelier 1987) y cambio en las estructuras económico-políticas agrarias (Roseberry, 1988, 1997, 2014; Wolf, 2001, 2014). Siguiendo a Godelier (1987), empleamos un método regresivo y progresivo de análisis que estudia cómo las antiguas relaciones sociales se fueron resquebrajando y subordinando frente al surgimiento de nuevas relaciones, en un triple proceso de escisión, eliminación y conservación.[5] Así pues, los cambios en la estructura agraria de poder, que se impulsaron desde

5. El concepto de procesos de transición de Godelier analiza los momentos históricos de transformación radical de una sociedad específica, la cual sucede a partir de las fricciones y los resquebrajamientos de tres tipos de relaciones: una antigua relación social que persiste en mantener la dominación (como las continuidades de un modelo hacendatario de producción a escala), una relación social institucionalizada como la hegemónica (como la aparición de las cooperativas y las nuevas relaciones que surgieron entre los grupos campesinos) y una nueva relación social que desestabiliza el orden social al cuestionar las relaciones dominantes (como el proceso de toma de tierras impulsadas desde abajo por las comunidades). Partiendo de este concepto, el método regresivo y progresivo nos permite analizar tanto la génesis de estas relaciones como el transcurrir de las mismas en el tiempo.

el Estado para eliminar las diversas contradicciones existentes en el campo peruano, en realidad no necesariamente desterraron todas las relaciones sociales preexistentes, sino que varias de ellas, sobre todo a nivel interno entre los grupos campesinos, se presentaron en otros términos.

Segundo, desde la antropología del Estado (Trouillot, 2011) entendemos el proceso de Reforma Agraria como un proceso de transformación de las relaciones de poder que van más allá del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas. El despliegue de diversas estructuras y procesos estatales de transformación se imbrican e insertan a nivel local, pero son reapropiados por las lógicas y los procesos políticos locales. De esta forma, siguiendo lo propuesto por Li (2005) —en su crítica foucaultiana al trabajo de Scott (1998)—, consideramos que los procesos de transformación histórica como la Reforma Agraria no solo son impulsados desde arriba (el Estado peruano), sino que las relaciones de poder toman sentido localmente y son las mismas comunidades quienes a través de su propia agencia retoman y hacen suyo el proceso según sus deseos, objetivos e intereses (condicionados históricamente por los conflictos locales y regionales). Así, más que preguntarnos sobre por qué falló la Reforma Agraria en Piura, buscamos entender qué condiciones de la estructura agraria de poder cambiaron y cuáles otras no.

3. ¿Cooperativistas sí, comuneros no?: las comunidades campesinas de la costa piurana entre procesos de cooperativización y comunalización

Uno de los principales cambios promovidos por el gobierno de Velasco fue el cambio de denominación de las comunidades indígenas a comunidades campesinas: «la Ley de Reforma Agraria ha dado su respaldo a esa gran masa de campesinos que forman las comunidades indígenas que, a partir de hoy —abandonando un calificativo de resabios racistas y de prejuicio inaceptable— se llamarán comunidades campesinas», dijo Velasco durante su discurso de promulgación de la Ley de Reforma Agraria (N.º 17716). De este modo, el Gobierno militar celebró como sujeto político al campesino, una reconceptualización político-legal de clase cuyo objetivo era romper con los prejuicios de atraso cultural y racial y de subordinación que traía consigo la etiqueta de indígena.

Bajo este marco, en 1970 se promulgó el Decreto Supremo 37-70-A, el cual aprobó el Estatuto Especial de Comunidades Campesinas, cuyo objetivo fue adecuar las instituciones comunales a la nueva estructura agraria, mediante la tecnificación y su progresiva cooperativización (Arce, 1983). Ello implicó una reorganización de la institución y de su estructura interna: al igual que las cooperativas, las comunidades campesinas se incorporarían por un Consejo de Administración y un Consejo de Vigilancia, además de la asamblea general.

En Piura, el escenario previo a la Reforma Agraria se dio en un contexto de decaimiento en la agricultura (la mayoría de hacendados tradicionales habían sobrepasado su capacidad de endeudamiento) y se manifestó un debilitamiento del poder terrateniente por la pérdida de solvencia económica, la caída del precio del algodón y las continuas sequías desde 1965 (Arce, 1983). Algunas haciendas sufrieron pérdidas y redujeron beneficios a sus trabajadores: por ejemplo, relaciones de trabajo estable se transformaron en aparcería, y varios trabajadores comenzaron a trabajar sus tierras con mayor libertad ante la ausencia del patrón.[6]

En este escenario de declive del algodón, las comunidades empezaron a canalizar varios reclamos de despojo a través de demandas en el fuero agrario y reclamos de sus dirigentes, quienes realizaban estas gestiones con muy pocos recursos a su disposición. Así, se creó una coyuntura caótica en el momento previo al proceso de adjudicación, lo cual generó diferentes trayectorias de acuerdo con el tipo de hacienda: peleas judiciales, tomas de tierras y fraccionamiento de las propiedades de los hacendados.

A pesar del declive económico, el proceso de adjudicación en Piura fue uno de los más lentos en el país (Arce, 1983) debido a las diversas tensiones entre la burocracia estatal y el poder que ejercían los hacendados a través de la Liga Departamental Agrícola y Ganadera de Piura, afiliada a la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA). Efectivamente, en algunas zonas, como Colán y Querecotillo, los administradores de las haciendas y sus allegados se mantuvieron como gerentes de cooperativas y empresas comunales, o se integraron de manera eficiente al aparato estatal (Arce, 1983; Mayer, 2009). Esta vinculación hizo que en algunos casos se dilatase el proceso de adjudicación para que

6. Estas dinámicas de cambio en el sistema de trabajo y la organización de la producción sucedieron en algunas haciendas de Colán.

los hacendados pudiesen fraccionar las tierras y evitar la expropiación (Arce, 1983).

En 1971, a la lentitud de la Reforma Agraria se sumó el desacuerdo de la Federación Departamental de Campesinos de Piura (FEDECAP) con el manejo de la Comisión Reorganizadora de la Liga Departamental, ya que consideraron que no había verdadera participación campesina en cómo se estaba llevando a cabo la reforma en la región. Con ello se generó un distanciamiento entre el Gobierno y la FEDECAP.[7]

A casi tres años de la declaratoria de Reforma Agraria no se veían resultados, generando incertidumbre e impaciencia. En este contexto, se iniciaron las tomas de tierras promovidas por la FEDECAP y se fortaleció una posición campesina desafiante al gobierno velasquista. El Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), creado en 1971, se encontraba en pugna en varios frentes: por un lado, con la FEDECAP por las tomas de tierras; por el otro, con el Ministerio de Agricultura para acelerar el proceso de adjudicación, e incluso con el Ministerio del Interior para impedir una política represiva en las tomas de tierra (Arce, 1983, p. 87). A pesar de los intentos de SINAMOS, la FEDECAP se fortaleció por la adhesión de comunidades campesinas como las de Catacaos y de Querecotillo y Salitral, las cuales acusaron a SINAMOS de solo proteger los intereses de una minoría de trabajadores estables, y no de la mayoría de campesinos individuales, sin tierra y trabajadores eventuales (ibíd., p. 87).

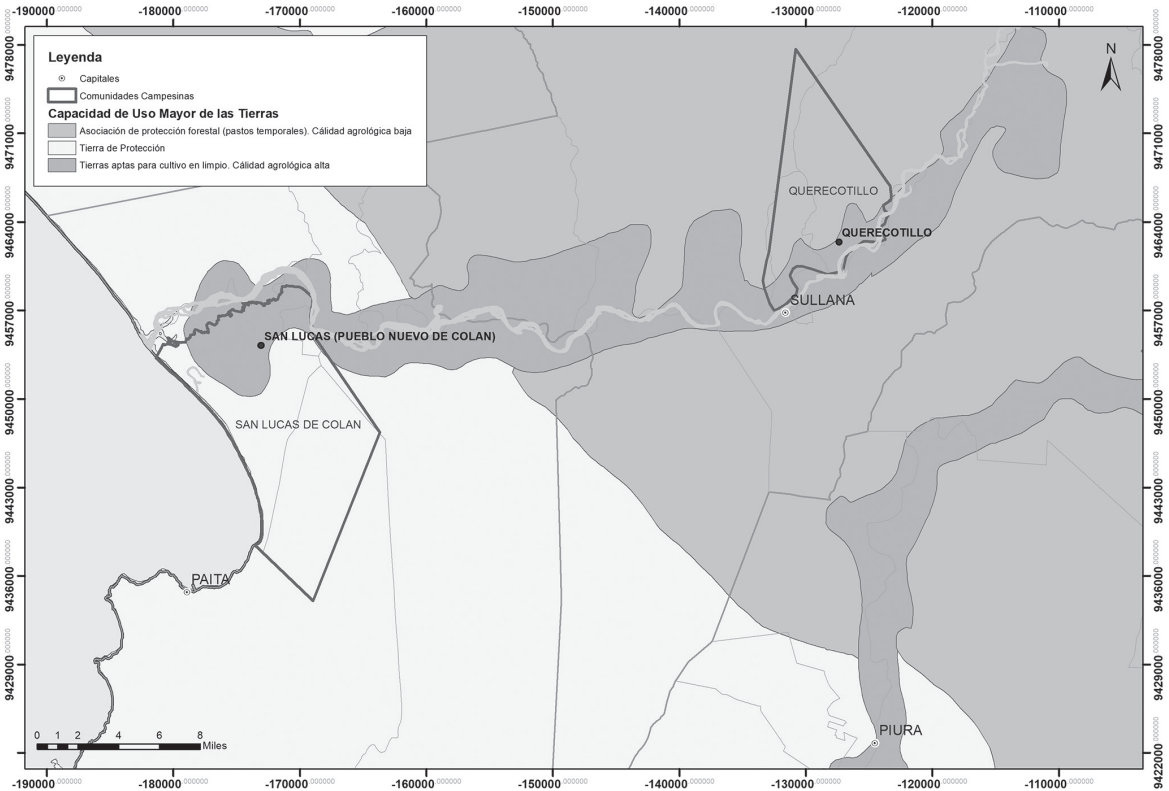
Ante estos cuestionamientos, SINAMOS propició la instalación de ligas agrarias provinciales afiliadas a la Federación Regional Agraria de Piura y Tumbes (FRADEPT), vinculada a la Confederación Nacional Agraria (CNA) —la organización gremial agraria velasquista—, la cual tenía como base principal a los beneficiarios de la Reforma Agraria, compitiendo directamente con la FEDECAP (ibíd., p. 87). Además, utilizando la norma del Estatuto Especial de Comunidades Campesinas, SINAMOS promovió el desarrollo empresarial de las comunidades a través de su reorganización en *empresa comunal*. Esta era una unidad

7. A nivel interno del movimiento campesino también existían disputas, pues una facción (ligada al grupo político de izquierda Vanguardia Revolucionaria) buscaba concentrar la participación campesina bajo la FEDECAP —afiliada a la Confederación Campesina del Perú (CCP)— para promover una reforma campesina desde las mismas comunidades, mientras que otra facción, más cercana al Gobierno, también luchaba por tomar el liderazgo de la Liga (Arce, 1983).

económica integral y autogestionaria que incluía a todos los comuneros para la explotación agrícola, con el objetivo de desarrollar un manejo de cultivos bajo la lógica de economía de escalas. Sin embargo, estas empresas generaron diversas tensiones internas: reforzaron las desigualdades, multiplicaron la personería jurídica, dificultaron la organización, estableciendo una situación de competencia interna a nivel de desarrollo, rendimiento y beneficios:

> En el caso de los valles del Chira y el Bajo Piura, se presenta una tensión entre las empresas y las comunidades y, correlativamente, entre los comuneros y los asalariados socios. Las tierras de las haciendas fueron adjudicadas a las comunidades, pero no para que las repartiesen, sino para su trabajo en forma asociativa, bajo el rotulo de empresas y cooperativas comunales. Las comunidades reivindican esas tierras, que en algún momento del pasado les hubieran pertenecido. Al mismo tiempo, las haciendas tenían trabajadores que reclamaban sus propios derechos sobre ellas. Estos trabajadores, con la adición de algunos otros, pasaron a constituir la mano de obra social de las empresas. El resultado es que los comuneros desean participar en esas tierras —lo que toma varias formas: deseo de parcelación, de participar en los excedentes o de tener allí una fuente de trabajo—, pero tropiezan con la existencia del sector de trabajadores estables socios […] En el Chira se formaron empresas comunales que en general ofrecen mayor control y poder a las comunidades. Además, estas participaron activamente en la toma de las tierras y crearon en varios casos formas especiales de organización productiva denominadas Comités de Producción, que suponen un fuerte dominio de la comunidad. Así, en Querecotillo y en Miramar las empresas están decididamente subordinadas a las comunidades, aunque por ejemplo en San Lucas de Colán la situación es distinta y el enfrentamiento mayor (Caballero y Chávez, 1978, p. 18).

Aparentemente, en la comunidad campesina de Querecotillo y Salitral sí se logró establecer un gobierno comunal que manejaba colectivamente la producción de las tierras y, por ende, la empresa comunal; mientras que en la comunidad campesina de Colán se intensificaron los conflictos. Es así que identificamos, en ambos casos, cambios y permanencias con relación al periodo de las haciendas en las estructuras económicas y políticas de las comunidades campesinas. Empezaremos analizando la reorganización de la estructura agraria



Mapa 1. Comunidades campesinas de San Lucas de Colán, Querecotillo y Salitral.
Fuente: Trabajo de archivo, Sistema Catastral para Comunidades Campesinas y Nativas (SIC-comunidades, MINAGRI, 2019), Capacidad de Uso Mayor de Tierras (MINAGRI, 2015), límites políticos referenciales y capitales, y Huamán, 2017. Elaboración propia.

a partir de la reconfiguración de la tenencia de la tierra y el trabajo agrícola, identificando una transición hacia economías agrícolas de mayor escala a partir de la continuidad e intensificación de ciertos modelos de producción hacendataria. Después examinaremos las transformaciones políticas, a nivel de gobierno, de las empresas comunales y sus recursos, y finalizaremos comprendiendo la crisis de las estructuras agrarias de poder de Colán y Querecotillo y Salitral, hasta llegar a la parcelación.

4. La reorganización de las estructuras agrarias: transición de la tenencia y el trabajo agrario hacia una economía de escala

El contexto caótico previo a la Reforma Agraria generó distintas trayectorias de obtención de las tierras de las exhaciendas en los dos casos de estudio: reversión, toma de tierras o adjudicación.[8] Tanto en Colán como en Querecotillo y Salitral no querían aceptar la modalidad de adjudicación de las tierras, pues implicaba asumir un pago por ellas, que ambas consideraban de su propiedad: Colán buscó la reversión de sus tierras ancestrales a través de los fueros judiciales, mientras que Querecotillo y Salitral no solo usó la vía judicial, sino que sobre todo trató de recuperarlas a través de las tomas. En ambas comunidades sucedieron casos de entrega voluntaria de las tierras, por parte de los hacendados, hacia la comunidad.

A pesar de la búsqueda de otras alternativas de recuperación de tierras, el grueso de las obtenidas durante esta época fue mediante la modalidad de adjudicación. Colán recibió 1209 hectáreas por la Reforma Agraria y se reconocieron aproximadamente 350 beneficiarios. De estas, cerca de 640 hectáreas tuvieron la condición de revertidas —es decir, tierras en donde la comunidad ganó el juicio en el fuero agrario y les fueron restituidas— y pertenecían a las haciendas Cubingas, Chuyma, Las Delicias, y porciones de las haciendas La Esperanza, Antomira y San Gerardo (Espinoza, 1981; en Paz, 2009).

8. Hasta 1978, las comunidades campesinas de la costa piurana fueron beneficiarias de Reforma Agraria con 24,656.34 ha a través de la adjudicación directa, y con 2913 ha a través de la reversión de tierras por vía judicial (Arce, s. f.).

Etapa de adjudicación	Predios integrados	N.° de ha
I etapa	Chuyma y Cubingas	388
II etapa	Un Coco y Dos Cocos, El Pino y El Jardín, Santa Alicia, Santa Laura, Pardo, Las Palmas, Chapin, Acha, Santa Inés y tres lotes sin denominación	191
III etapa	Quillo San Bernardo	18
IV etapa	La Esperanza, San Pedro y San Pablo	476
V etapa	La Tahona	136
	total	**1,209**

Cuadro 1. Tierras de exhaciendas adjudicadas a la comunidad campesina de Colán (1972-1974).
Fuente: Huamán (2017, p. 93).
Elaboración propia.

El proceso de adjudicación de tierras fue distinto en Querecotillo y Salitral. Esta comunidad era uno de los bastiones del movimiento campesino piurano en la lucha por la tierra. En coordinación con Andrés Luna Vargas y Vanguardia Revolucionaria, Querecotillo lideraba el proceso de tomas de tierras y apoyaba a las demás comunidades de la región en la aceleración del proceso de recuperación de tierras comunales.

> La comunidad de Querecotillo andaba con las comunidades de Andajo, con las comunidades de Chulucanas. Cuando tenían problemas, ellos venían acá rápido, y de acá se mandaban camiones de gente a solucionar el problema. O sea, la comunidad siempre ha favorecido a otras comunidades. Por eso decían, si cae Querecotillo, cayeron toditas aquí. Tenía que pelearse a la fuerza. Con las comunidades campesinas de Chulucanas, la Nacho Távara… con ellos hemos ido a pata, a Lima, con dos mil personas. (Entrevista a Luis López, expresidente de la comunidad campesina de Querecotillo y Salitral).

Foto 1. Imagen de un fotorreportaje sobre la entrega de los títulos de tierras adjudicadas a las comunidades campesinas y las CAP en la ciudad de Catacaos.
Archivo documental: CIPCA.
Fuente: SINAMOS (1973).

Para 1972 se llevó a cabo la toma de tierras de trece predios agrícolas en Querecotillo y Salitral (véase Cuadro 2). Ante esta medida de fuerza, algunos hacendados accedieron a entregar voluntariamente sus predios (nueve en total) a cambio de que les permitan retirar alguna de sus maquinarias y/o cosechas. Sin embargo, hubo doce predios que fueron adjudicados a la comunidad por parte del Gobierno en contra de la voluntad de la misma comunidad, quienes querían tomar por la fuerza esos fundos para no contraer la deuda agraria con los hacendados, cuyos bienes fueron valorizados por una deuda de más de 36 millones de soles (véase Cuadro 2).[9]

9. Los predios fueron entregados a la comunidad de Querecotillo de manera paulatina, desde 1974 hasta 1980, año en el cual se entregaron los últimos predios por parte del Estado.

N.°	Nombre del predio	N.° de ha totales	Modalidad de obtención	N.° de ha por modalidad de obtención
1	Santa Rosa	48	Sin deuda - Toma de tierras	
2	Concurso Arrese	40	Sin deuda - Toma de tierras	
3	El Cortijo	16	Sin deuda - Toma de tierras	
4	San Isaac	6	Sin deuda - Toma de tierras	
5	Amancaes	20	Sin deuda - Toma de tierras	
6	El Dean	20	Sin deuda - Toma de tierras	
7	La Pedrera	24	Sin deuda - Toma de tierras	**245.5**
8	San Nicolás	10.5	Sin deuda - Toma de tierras	
9	Chalcatana I-II	10	Sin deuda - Toma de tierras	
10	San Pedro II	20	Sin deuda - Toma de tierras	
11	Leticia	10	Sin deuda - Toma de tierras	
12	Colón Mercedes	9	Sin deuda - Toma de tierras	
13	San Blas	12	Sin deuda - Toma de tierras	
14	Corregidor	34	Sin deuda - Entregado voluntariamente	
15	Margarita	3	Sin deuda - Entregado voluntariamente	
16	La Horca	16	Sin deuda - Entregado voluntariamente	
17	Esperanza	15	Sin deuda - Entregado voluntariamente	
18	Valle Hermoso	18.5	Sin deuda - Entregado voluntariamente	**242.5**
19	Santa Angélica	25	Sin deuda - Entregado voluntariamente	
20	Empreñadero	5	Sin deuda - Entregado voluntariamente	
21	San Enrique	75	Sin deuda - Entregado voluntariamente	
22	El Coco Alto	51	Sin deuda - Entregado voluntariamente	

23	Cabo Verde	105	Con deuda - Adjudicados por Reforma Agraria	
24	Cucho I	63	Con deuda - Adjudicados por Reforma Agraria	
25	Pueblo Nuevo I-II	345	Con deuda - Adjudicados por Reforma Agraria	
26	Sócola	52	Con deuda - Adjudicados por Reforma Agraria	
27	Cucho II	36	Con deuda - Adjudicados por Reforma Agraria	
28	San Pedro I	19	Con deuda - Adjudicados por Reforma Agraria	
29	San Agustín	210	Con deuda - Adjudicados por Reforma Agraria	**1,069**
30	Montenegro	100	Con deuda - Adjudicados por Reforma Agraria	
31	Santa Elena	32	Con deuda - Adjudicados por Reforma Agraria	
32	El Coco Bajo	25	Con deuda - Adjudicados por Reforma Agraria	
33	Hualcatal	52	Con deuda - Adjudicados por Reforma Agraria	
34	San Fernando	30	Con deuda - Adjudicados por Reforma Agraria	
35	Tarapacá	14	No especificado	
36	Cocañira II	57	No especificado	
37	Transval	9	No especificado	
38	Cucho Montenegro	30	No especificado	
39	Cocañira I	37	No especificado	
40	Comunero Combatiente	34	No especificado	**239.5**
41	San Luis	8.5	No especificado	
42	Soria Alta y Baja	50	No especificado	
43	Tierra Nueva	---	No especificado	
44	San Alfonso	---	No especificado	
45	Santa Teresa	---	No especificado	
	TOTAL*		**1,796.5**	

Cuadro 2. Predios agrícolas obtenidos por la comunidad campesina Querecotillo y Salitral durante la Reforma Agraria (1972-1980).

* De los últimos tres predios no se ha identificado el número de hectáreas que lo constituyen.

Fuente: López y Ramírez (1982) y trabajo de campo. Elaboración propia.

La conformación de las empresas comunales sucedió en distintos años en las dos comunidades. Sin embargo, el esquema organizativo del espacio agrícola y de las unidades de producción fue similar en ambas. En Colán, la empresa comunal inició en 1972, a la par que otras dieciséis cooperativas comunales en todo Piura (Rondoy, 1972). La empresa tenía el objetivo de organizar políticamente la producción de las tierras bajo la dirección del nuevo esquema cooperativo dirigencial (Consejo de Administración y Consejo de Vigilancia).

En términos de manejo del espacio agrícola, la Reforma Agraria supuso en Colán un viraje incluso más pronunciado hacia la agricultura de escala que en la época de las haciendas, pues en la práctica eran dos zonas las que regían la producción agraria: la algodonera y la arrocera. Efectivamente, al inicio de la empresa comunal se creó una zonificación de cultivos en dos grandes áreas de producción: la parte baja del valle, irrigada por el canal principal, fue la zona de producción de arroz debido a la composición de sus suelos, mientras que la parte alta del valle, irrigada por el canal nuevo, era la zona de producción algodonera.

Estos dos grandes espacios agrícolas se dividían en cinco unidades de producción: Esperanza, Chuyma, Cubingas, Tahona y una que representaba la sumatoria de las haciendas más pequeñas. La organización interna de cada unidad reproducía las estructuras jerárquicas del trabajo agrícola preexistentes en las haciendas: contaba con un administrador, jefes de campo, empleados encargados de contabilidad y el cuidado fitosanitario de plagas, como entomólogos.

En Querecotillo y Salitral, la estructura agraria también se definió por la escala del cultivo, mostrándose claramente dos tipos (véase Cuadro 3): el principal (el algodón, que abarcaba el 54.7% de las tierras), y cuatro secundarios (arroz, maíz, sorgo y frutales, que en conjunto abarcaban el 44.1% del total de ha).

En cuanto al manejo de las unidades de producción, las tierras adjudicadas en Querecotillo y Salitral fueron reorganizadas en trece unidades de producción (véase Cuadro 4), y los comuneros asociados (extrabajadores de haciendas) estaban encargados de su control y manejo, aunque bajo la dirección de los comuneros directos, quienes ejercían los principales cargos en la comunidad.

En ambas comunidades, el sistema de trabajo era rotativo. Si bien varios de los extrabajadores seguían laborando en el predio donde se ubicaba la

Tipo de cultivo	Total	
	N.° ha	%
Algodón	3,917	54.7
Arroz	910.5	12.7
Maíz	891	12.4
Sorgo	747	10.4
Frutales	623	8.6
Pan llevar	89	1.2
total	**7,177.5**	**100**

Cuadro 3. Total de hectáreas cultivadas según tipo de cultivo entre 1975-1979 en la empresa comunal de Querecotillo y Salitral.
Fuente: López y Ramírez (1982) y trabajo de campo.
Elaboración propia.

exhacienda, cuidando de sus parcelas individuales en muchos casos, también estaban sujetos a los cambios y necesidades de mano de obra de la empresa comunal. Así, si era época de cosecha de arroz en algún predio, la mayoría de comuneros iba a trabajar allí; en ocasiones inclusive se necesitaba de más mano de obra, razón por la cual la empresa comunal contrataba trabajadores eventuales. Al igual que con el trabajo, los ingresos no eran repartidos de acuerdo con la productividad del predio, sino que eran repartidos homogéneamente entre todos los trabajadores de la empresa comunal.

La incorporación de nuevas tierras y comuneros, la reorganización de la estructura agraria con la intensificación y ampliación de dos zonas de cultivo claramente diferenciadas para maximizar la economía de escala, así como la creación de unidades de producción, marcaría el efecto de periodo de transición y cambio (Godelier, 1987 y Trouillot, 2011), iniciado por la Reforma Agraria, en las dinámicas internas de las comunidades. No obstante, en el siguiente apartado discutiremos las relaciones entre los distintos tipos de comuneros en ambas comunidades y cómo se disputaron el gobierno colectivo de las tierras adjudicadas, reapropiándose localmente del proceso de Reforma Agraria (Li, 2005).

Unidades de producción	Predios integrados	N.° de ha
San Agustín	San Agustín	209
Santa Cruz	Esperanza, Concurso Arrese, Empreñadero y Tierra Nueva	165.5
Pueblo Nuevo I	Hualtacal, Pueblo Nuevo I, Santa Elena, San Pedro II, Soria Alta y San Alfonso	236.5
Pueblo Nuevo II	San Blas, Pueblo Nuevo II	145.5
Valle Hermoso	San Juan, San Enrique, Soria Baja y Valle Hermoso	130
Montenegro	Montenegro, San Fernando, San Isaac, Santa Angélica, Corregidor, y Colón Mercedes	209
El Cucho	Montenegro, Cucho I y Cucho II	152
Cabo Verde	Cabo Verde, Transval, Santa Rosa	166.5
El Coco	Coco Alto, Coco Bajo y Cocañera	118.5
Pedrera	Pedrera y Tarapaca	35.5
San Pedro	San Pedro I y Leticia	32.5
Miraflores	El Cortijo, Chacaltana, El Dean, San Nicolás, Amancaes, San Agustín y Santa Teresa	99.5
Sin Nombre	Comunero Combatiente, Sócola y Cocañira	132.5
	TOTAL	**1,832.5**

Cuadro 4. Unidades de producción en la empresa comunal de Querecotillo y Salitral.
Fuente: López y Ramírez, 1982, y trabajo de campo.
Elaboración propia.

5. Transformaciones en las instituciones del gobierno comunal: tensiones políticas faccionales por las tierras de las empresas comunales

El proceso de Reforma Agraria también implicó la calificación de campesinos beneficiarios de las tierras adjudicadas: quiénes podían pertenecer a la empresa comunal y, por ende, a los beneficios de la producción y el trabajo directo de las tierras. En Querecotillo y Salitral este proceso implicó una ardua lucha entre los grupos campesinos, a diferencia de Colán en donde no pasaron mayores apuros en esta primera etapa.

Formalmente existían solo dos tipos de comuneros al momento de la creación de la empresa comunal: comunero directo (los comuneros antiguos que formaban parte de la comunidad de indígenas previo a la Reforma Agraria) y los comuneros asociados (los trabajadores permanentes y que fueron los principales beneficiarios de la Reforma Agraria). Sin embargo, los mismos comuneros identifican otros dos grupos campesinos con presencia en ambas comunidades: comunero eventual permanente, y el trabajador / comunero eventual (veáse Figura 1).[10]

Esta clasificación muestra los cambios y permanencias de relaciones sociales, así como categorías previas y nuevas: el grupo campesino que formaba parte de la comunidad previa a la Reforma Agraria, el segundo grupo que mantuvo una relación contractual permanente (y servil) con los hacendados, el tercer grupo que nació producto de las negociaciones durante la calificación de beneficiarios, y el último grupo que era parte de la rotación constante de trabajadores (hasta ese momento) para la siembra y cosecha de cultivos. Los tres primeros jugaron un rol predominante en el gobierno colectivo de las tierras; mientras que algunos del cuarto grupo apostaron por integrarse como comuneros en los períodos de mayor conflictividad interna.

10. Como veremos a continuación, esta tipología es una clasificación económico-política, pues está condicionada por la forma de trabajo que se realizaba en la comunidad, por el reconocimiento simbólico al rol y posición política de cada grupo, y por los derechos políticos internos que permitían acceder tanto a beneficios laborales como a la movilización y representación comunal. Como toda tipología, es una clasificación situada históricamente y variable en el tiempo, tal como se observa con la aparición de nuevos grupos campesinos comuneros.

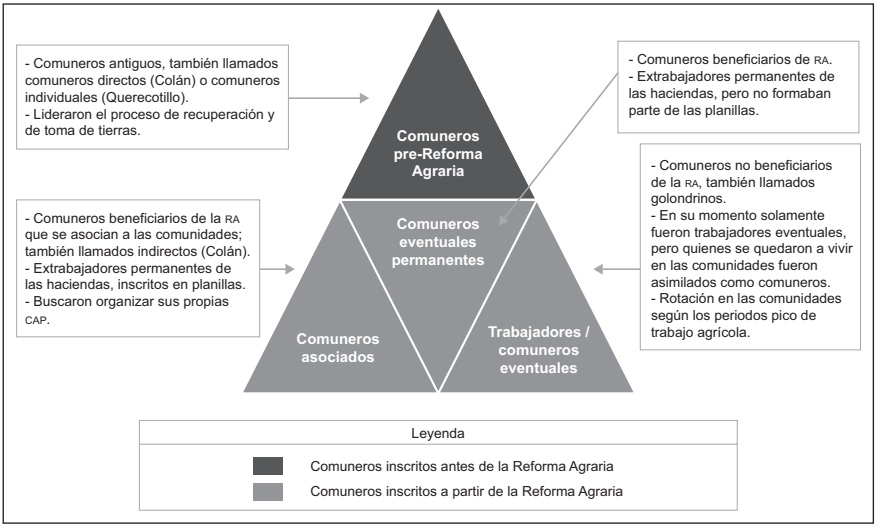


Figura 1. Tipología de grupos campesinos en las comunidades durante el proceso de Reforma Agraria.
Fuente: Trabajo de campo y archivo.
Elaboración propia.

Entre estos grupos se han generado diversos conflictos por el control y manejo de la empresa comunal. En Colán existieron tres grupos campesinos: los comuneros antiguos, los 350 extrabajadores permanentes de las haciendas que fueron calificados para ser comuneros asociados, y los trabajadores eventuales, quienes no eran permanentes y eran contratados sobre todo para la siembra y cosecha de algodón. Durante esta etapa no surgieron problemas, ya que debido al retraso de la calificación como beneficiarios y a la adjudicación de tierras, varios trabajadores estables y eventuales se retiraron a sus zonas de origen.

El problema surgiría en los años posteriores a la calificación en Colán. Uno de los principales problemas para los beneficiarios de Reforma Agraria fue el manejo colectivo de los predios y las ganancias de la producción: se generaban tensiones entre las diferentes unidades productivas debido a que, a pesar de las producciones y rendimientos muy desiguales entre ellas, las ganancias eran repartidas por igual y todos cobraban la misma remuneración, lo cual era considerado injusto por los trabajadores de los predios de mejor rendimiento.

Otro de los problemas se relacionaba con el origen y la tenencia de las tierras comunales. Una parte de los extrabajadores de la hacienda consideraba y reconocía sus tierras como de comunidad, es decir, como ancestralmente parte de la comunidad; otra parte de comuneros beneficiarios —generalmente de origen migrante— consideraba que las tierras de sus predios eran de propiedad del patrón, negando un posible origen de las tierras como parte del territorio comunal. El objetivo de este segundo grupo era abogar por la formación de una cooperativa independiente a la empresa comunal de solamente los comuneros asociados (extrabajadores estables).

Sobre todo, se reivindicaban las tierras que estaban en la «parte alta» de las tierras cultivables, más cercanas al río Chira. Estas se trataban de las mejores tierras de Colán, con el mejor acceso al agua; además se encontraban muy cercanas a predios de propiedad privada de pequeños y medianos agricultores del distrito contiguo, El Arenal.

Los comuneros asociados, organizados en sindicatos, elevaron sus demandas por una cooperativa propia a distintas instancias, desde el coordinador de la oficina zonal de SINAMOS en Sullana —Oficina Zonal de Apoyo a la Movilización Social (OZAMS)— hasta el mismísimo presidente Velasco Alvarado. Según un documento de reclamo dirigido a la OZAMS, en 1973, se demanda que los trabajadores estables puedan «decidir nuestro destino conforme a las metas señaladas por el actual Gobierno y […] nuestro deseo es formar nuestra propia empresa Cooperativa Agraria de Producción en vista de que con ello se va a solucionar la serie de problemas que estamos atravesando de orden administrativo, social y económico» (oficio del 21 de agosto de 1973).

En el oficio enviado al presidente Velasco Alvarado, el sindicato de trabajadores de La Esperanza y los trabajadores de La Tahona, Cubingas, Antomira, Chuyma y Un Coco y Dos Cocos señalaban que «la revolución de cambios radicales y profundos no ha llegado a la empresa cooperativa comunal San Lucas de Colán ni a esta parte del valle del Chira», y demandan: «su Gobierno siempre ha pregonado por todos los ámbitos patrios que el trabajador campesino peruano tiene derecho a escoger su empresa que más convenga a sus intereses […] hasta la fecha no hemos podido encontrar realmente el camino que nos conduzca hacia una vida mejor sin explotados ni explotadores».

Con ello, los comuneros asociados se referían a la falta de transparencia en el manejo de la empresa comunal y al manejo vertical de la empresa, sin

participación de los comuneros asociados. Ciertamente, los comuneros directos superaban en número a los comuneros beneficiarios, dificultando que estos pudiesen aprobar propuestas afines con sus intereses.

En este contexto, el SINAMOS cumplió un papel de mediador: canalizaba las quejas de los trabajadores y buscaba garantizar la transparencia en el manejo económico y las elecciones dentro de la empresa. Este rol fue muy importante frente a la primera crisis en la Empresa Comunal de Colán, que se generó en respuesta a la demanda de mayor participación de los comuneros beneficiarios. Con el apoyo del SINAMOS se reelaboró el reglamento interno y se acordó dividir los cargos en la directiva: 50% los comuneros directos o antiguos, y 50% los comuneros asociados o beneficiarios de la Reforma Agraria:

> Cuando logramos el reglamento interno de la comunidad hubo ese divorcio, «que por qué solamente los comuneros directos tienen derecho a ser directivos de la comunidad», pero viene un abogado en una forma salomónica, por así decirlo, establece «ya, los directivos son ocho. Cinco del consejo de administración y tres del consejo de vigilancia. Vamos a compartir. El presidente que sea comunero directo, el vicepresidente un comunero beneficiario, el secretario un comunero directo, el tesorero un comunero beneficiario, el de consejo de vigilancia… un vocal que sea comunero directo… el presidente de consejo de vigilancia era un comunero beneficiario, el secretario era un comunero directo, y el vocal un comunero beneficiario», o sea estaba compartida la directiva. Convinieron que sea así, y entonces en el reglamento interno está establecido de esa manera. (Entrevista a Ramón Díaz, antiguo dirigente de Colán).

Asimismo, las asambleas de delegados debían tener presentes a delegados tanto de los comuneros directos (de los seis anexos, La Bocana, San Lucas, Puerto Pizarro, Las Arenas, Isla San Lorenzo y Sarana) y comuneros beneficiarios de las cinco unidades de producción, a la cual se le suma la unidad de maestranza o maquinaria, para emparejar la participación.

En cuanto a Querecotillo y Salitral, también hubo varios grupos campesinos que jugaron diferentes roles según sus intereses (véase Cuadro 5). Con respecto a las tomas de tierras, estas fueron lideradas por un grupo de comuneros antiguos ligados a la CCP, quienes no estaban de acuerdo con la forma de

organización asociativa-empresarial que proponía el gobierno velasquista. Pero también disputaban el control del gobierno comunal con los comuneros asociados, extrabajadores estables de hacienda y el expersonal de confianza de las haciendas, asimilados como comuneros asociados:

> Los estables no querían pelear con los hacendados, claro que no. Después que se han ido concientizando, por intermedio de SINAMOS, que los dueños no son los hacendados, sino ellos como trabajadores, como comuneros, ya, poco a poco, cambiaron algo…

> Los pocos trabajadores estables ya no querían trabajar la tierra, sino que querían seguir trabajando con el hacendado. Por ejemplo, aquellos que tenían puestitos excelentes, esos no, esos querían seguir con el hacendado. Había un odio hacia la comunidad […] Si no de que, por la condición, había capataces, jefes de unidades, gente que trabajaba en las oficinas que ellos ponían para el administrador. Había apuntadores. Jamás ellos querían estar bajo la tutela de la comunidad, sino seguir trabajando bajo la tutela del hacendado. (Entrevista a Luis López, expresidente de la comunidad campesina de Querecotillo).

Asimismo, estaban los trabajadores eventuales de haciendas, quienes no controlaban ninguna extensión del terreno comunal, pero que igual fueron calificados por parte del Gobierno para hacer contrapeso político a los comuneros antiguos. A este grupo de eventuales se les consideraba permanentes, pues si bien no habían sido calificados como trabajadores estables, trabajaban desde hace mucho tiempo en las mismas haciendas.

Por último, existió un grupo de trabajadores eventuales no permanentes, quienes rotaban constantemente entre las haciendas y migraban hacia diferentes sitios. Estos campesinos no fueron asimilados como comuneros durante el proceso de Reforma Agraria, pero era el grupo con mayor población, variando entre dos mil y tres mil trabajadores eventuales.

Además de esta intricada relación entre los grupos comuneros, en 1975 se desarrolló un evento que cambió la trayectoria de la comunidad. En ese año, se organizó el Congreso Nacional de la CCP en Querecotillo, al cual llegaron delegados de todos los partidos políticos de izquierda, del movimiento campesino

Tipo de comuneros			Tipo de tierras			
	Cantidad de comuneros		Extensión de tierras		Extensión de huerto familiar	
	N.°	%	N.°	%	N.°	%
Comunero directo	1,500	54	2,200	54	---	---
Comunero asociado	747	27	1,665	41	167.5	5
Comunero eventual permanente	530	19	---	---	---	---
TOTAL	2,777	100	TOTAL TIERRAS COMUNALES (obtenidas por Reforma Agraria)		1,832.5	46
			TOTAL TIERRAS INDIVIDUALES (pre-Reforma Agraria)		2,200	54

Cuadro 5. Tipología de comuneros y de tierras en la comunidad campesina de Querecotillo y Salitral (1978).
Fuente: López y Ramírez 1982.
Elaboración propia.

nacional e invitados internacionales. El objetivo del congreso era evaluar la acción del movimiento campesino frente a la situación agraria nacional. Meses después del congreso de la CCP, la empresa comunal fue intervenida por el gobierno de Morales Bermúdez. La intervención implicó represión, persecución y encarcelamiento de los principales líderes del grupo de comuneros antiguos, sobre todo de Víctor Alama Camacho, quien fue en su momento presidente de la FRADEPT.

> Nosotros fuimos perseguidos. Nos llevaron a seguridad del Estado. En mi caso, me llevaron cinco veces a seguridad del Estado, a Chiclayo, Lambayeque. A nosotros nos torturaron, nos persiguieron peor que a un delincuente. En esa

> época estaba la famosa PIP, Policía de Investigaciones del Perú. Ellos te hacían investigación a través de las torturas, las masacres. Por ejemplo, a mí me colgaban 10 metros hacia arriba, me ponían corriente, me dejaban caer, parecía que mi cabeza ya caía en el piso y todo parecía que se me salía por la boca y ¡pum! me sostenían, bien enmarrocado. Me golpeaban. Yo tengo cicatrices aquí en mi espalda a través de las sábanas mojadas que me golpeaban… Decían que nosotros éramos comunistas. (Eduardo Ponce, expresidente de la comunidad campesina de Querecotillo).

Además del despliegue de tanques y militares en la comunidad, la intervención implicó un cambio de 180° en el gobierno comunal. Los militares pasaron a manejar la empresa junto con los comuneros socios (tanto los extrabajadores estables como el expersonal de confianza de las haciendas), quienes estaban en contra de los comuneros antiguos. Además, promovieron la migración de eventuales de otras zonas como fuerza de apoyo a este nuevo grupo.

La intervención estatal duró de 1975 a 1980 y llegó a su fin en el último intento de cambio de denominación de la empresa comunal a cooperativa agraria de producción, un objetivo que buscaban alcanzar tanto el Estado como la mayoría de extrabajadores de la hacienda desde la entrega de las tierras adjudicadas. Como explicó el mismo Víctor Alama Camacho en los inicios de la Empresa Comunal: «El Gobierno a través de la Reforma Agraria hizo un proyecto empresarial, por el cual quería convertir a la comunidad en cooperativa; sin embargo, este proyecto no prosperó, pues solo se aplicaba a los fundos por adjudicarse» (López y Ramírez, 1982, p. 144).

Sin embargo, la transformación a cooperativa solamente duró unos meses, pues con el fin del Gobierno militar de Bermúdez y el decaimiento de la represión contra los campesinos, el grupo de comuneros antiguos retomó la dirección del gobierno comunal:

> Acá nosotros somos comunidad campesina. La comunidad la organizamos en unidades de producción. Pero la ley también te facultaba que dentro del territorio de la comunidad podías formar una cooperativa, podías formar una SAIS, pero nosotros no pues. Nosotros decidimos mantenernos como comunidad, y comunidad nada más. (Eduardo Ponce, expresidente de la comunidad campesina de Querecotillo).

A lo largo de este punto hemos analizado las diferentes luchas y disputas por el gobierno comunal, marcadas por una política faccional (Swartz *et al.*, 1994; Diez, 2007) que busca reapropiarse de los espacios de poder locales (reconfigurados durante la Reforma Agraria) bajo sus propios términos e intereses: continuar el manejo comunal de la empresa o transformarla bajo un gobierno cooperativista y diferenciado por grupos campesinos (comunidad *vs*. cooperativa). Ante esta tensa situación de lucha faccional por el gobierno de las tierras, los grupos campesinos encontraron como solución a sus problemas iniciar un proceso de parcelación y repartición de las tierras de ambas comunidades campesinas.

6. Desestructuración económico-política de las comunidades campesinas: procesos de parcelación de las tierras comunales

La lucha faccional entre los grupos campesinos se intensificó a finales de los años setenta en ambas comunidades, pero el camino de resolución de las disputas tomaría una trayectoria distinta en cada comunidad. En Colán, la solución de repartición de los cargos entre los grupos, que sucedió a mitad de los setenta, no fue suficiente, pues aumentaron las críticas al manejo económico de la empresa comunal que estaban ejerciendo los comuneros directos.

El punto álgido de tensión sucedió en 1976, cuando un grupo de trabajadores pidió la intervención del Gobierno y de las Fuerzas Armadas a través de un oficio al General E. P. Zegarra, en el cual indicaban que se realice una intervención militar similar a la que ocurrió en Querecotillo y Salitral (Arce, 1983), en tanto «consideramos un sabotaje a la Revolución Peruana por cuanto el citado ingeniero Otero Peralta ha sido (*sic*) hacendado y fue afectado por la Ley 17716» (oficio del 12 de febrero de 1976). Este oficio generó, entre otras cosas, el despido de un grupo de trabajadores de la empresa comunal, lo cual alimentó el conflicto y agudizó tensiones.

Recién 1979 fue el año de cambios en la dirigencia y el gobierno comunal, pues solamente ingresaron a la directiva comunal comuneros asociados. Esta dirigencia tuvo que hacer frente a dos crisis (ligadas entre sí): una política y otra económica. Con respecto a la primera, las tensiones entre los comuneros directos y asociados se agudizaron con la reposición de los trabajadores despedidos. Con

respecto a la segunda, el creciente endeudamiento con el Banco Agrario generó que este los presionara para que cancelen sus deudas, bajo amenaza de retirarles todo tipo de crédito. Para salir de esta situación, se dio por terminada la zonificación de cultivos y se empezó a sembrar otros productos como el sorgo.

Sin embargo, la situación crítica y altamente caótica de los últimos años, así como la desactivación de SINAMOS en 1978 y, por ende, la pérdida de su rol de mediador, sirvieron para alimentar la demanda que existió desde el inicio de la Reforma Agraria: la creación e independización de las cooperativas. Así, se pasó de una crítica a las dirigencias en términos de nudos de relaciones sociales vinculadas a la corrupción[11] a una crítica del esquema productivo en sí mismo. No solo se buscaba más independencia en la toma de decisiones productivas, sino también fraccionar la deuda y manejarla por cada predio agrícola. Así pues, la dirigencia de comuneros asociados inició el proceso de desestructuración de la empresa comunal.

El proceso de parcelación y desestructuración de la empresa contrajo una paulatina atomización de las unidades de producción de la exempresa comunal. Primero, en 1984, se creó la Cooperativa Agraria de Trabajadores (CAT) a nivel de todas las haciendas, con el nombre de Sagrado Corazón de Jesús. Esta cooperativa tenía su propia dirigencia, pero subsumida a ella estaban cooperativas o comités de cada unidad productiva: «Cada grupo tenía su propia directiva, que a las finales, juntándose las directivas, eran cantidad de gente, y la comunidad lo único que hacía era, como ente rector…, recibir el arriendo que le pagaban los grupos, las cooperativas que trabajaban las tierras» (Entrevista a Ramón Díaz, antiguo dirigente en Colán).

11. Algunos autores, como Rubín (1978), señalan que los problemas de acceso a trabajo y corrupción no eran entendidos como «empresa productiva, sino como nudo de relaciones sociales» (p. 154), aduciendo que las luchas por el trabajo habían sido desvinculadas de sus estructuras económicas y políticas por una «doble conciencia» del trabajador como dueño de los medios de producción y trabajador al mismo tiempo. Si bien es cierto que las demandas no se articulaban de esta manera, es importante también resaltar que era difícil articularlas así debido a que todo el aparato estatal se había construido a favor de las cooperativas y por el cual pasaban muchas de las demandas. Como hemos visto en el ejemplo de Colán, superar estos problemas implicaba también hacer un distanciamiento del esquema propuesto por el Estado.

Sin embargo, empezaron a existir desacuerdos al interior de cada cooperativa, especialmente las más grandes, y se fueron formando más subgrupos o comités. Esto estuvo muy vinculado a un problema que se había estado evadiendo, pero que ahora se tenía que afrontar: los trabajadores eventuales. Los trabajadores eventuales de la empresa comunal —la mayoría también trabajadores eventuales durante la época de los hacendados— querían formar parte del proceso de conformación de comités y habían formado, desde hacía un par de años, un comité de eventuales que elevaba sus quejas por los canales de gobierno (OZAMS y ligas agrarias). De esta forma, tras mucha insistencia a la directiva comunal, y a pesar de la oposición de los trabajadores estables, los eventuales lograron unirse a diferentes predios, sobre todo en la parte alta, pues tenían menos trabajadores. Sin embargo, en algunas ocasiones la integración era parcial, pues se conformaban dos comités por predio: uno integrado por los trabajadores estables y otro por los eventuales.

Así, la cooperativa grande se fue descomponiendo en una gran cantidad de comités: Esperanza 1, Esperanza 2, Esperanza 3, Chuyma 1, Chuyma 2, Chuyma 3, Cubingas, Santa Laura y La Violeta, Delicias, Porvenir, San Miguel, Un Coco y Dos Cocos, Santa Ofelia (La Tahona), e incluso Mi Cautivo de maquinaria. Esta descentralización se sintió en la planificación del cultivo y el manejo de la mano de obra, lo cual pasó a ser gestionado por cada comité. Dejada a un lado la zonificación de cultivo, casi todos los predios se volcaron al cultivo de algodón, al ser este más rentable que el arroz.

El trabajo a través de los comités especiales se mantuvo durante casi toda la década del ochenta. Incluso, a pesar de la parcelación, la organización de los comités se mantuvo, orientada al manejo de créditos para los cultivos y la gestión de la venta en conjunto del algodón a las desmotadoras (con el objetivo de conseguir los mejores precios para la venta). El trabajo en comités finalizó con la crisis del algodón y el cierre del Banco Agrario en 1992.

Los inicios de la década de 1980 auguraban un camino distinto para la comunidad campesina de Querecotillo y Salitral. Finalizada la intervención militar y con el regreso del líder histórico, Víctor Alama Camacho, los comuneros antiguos pensaban que volverían a encabezar el gobierno comunal sin problemas. Sin embargo, los diferentes fenómenos climáticos más la presión por la parcelación (como consecuencia de los conflictos internos) y la lucha por el poder del gobierno comunal entre partidos y grupos de comuneros,

tendría como consecuencia el debilitamiento (y casi desaparición) de la comunidad.

El fenómeno de El Niño de 1983 y la sequía de 1984 destruyeron la producción agrícola de la empresa comunal (el río desapareció cientos de parcelas para siempre) y dejó con muchas deudas a la empresa comunal. Ante esto, la directiva de comuneros antiguos, encabezada por Víctor Alama Camacho, decidió parcelar parte de la empresa comunal: 1) se entregó una hectárea y un cuarto a cada comunero socio; 2) se separaron mil hectáreas para la continuación de la empresa; 3) en esta nueva «empresa chica» trabajaron los eventuales sin tierras junto con algunos comuneros socios.

Sin embargo, desde el año 1984, el partido aprista empujó una lucha frontal contra la izquierda en Querecotillo y Salitral (la cual era dirigida por los comuneros antiguos), y promovió la toma de tierras de la «empresa chica» por parte de 500 eventuales y jóvenes sin tierras. Esto generó un enfrentamiento interno de gran magnitud[12] que hasta el día de hoy se recuerda:

> A los socios les dieron hectárea y un cuarto, y el resto de diferencia se lo dieron a los eventuales que trabajaban en las haciendas. Pero aparte de esos había gente de afuera que jamás había trabajado en las haciendas, una juventud casi, de afuera. De esa juventud es que se valió Carlos Campos Agurto. De esa juventud, que eran eventuales, pero que no habían trabajado en ninguna hacienda, y si trabajaron fue una semana, dos semanas, un mes, a diferencia de los eventuales que eran permanentes en las haciendas. De esa gente se valió, que mayoritariamente eran jóvenes, que tal es así que, para convencerlos, quitándoles tierras a otros comuneros, los pusieron en posesión. (Entrevista a Mario Prado, exvicepresidente de la comunidad campesina de Querecotillo).

Este proceso acabaría con la parcelación total de las tierras adjudicadas: las tierras de la empresa chica fueron divididas entre los eventuales, lo cual fue considerado por muchos comuneros como el «fin de la comunidad»: «Decían algunos "ya terminó la comunidad, ya no hay nada qué hacer […]". Cuando se parceló la

12. Hubo muertos y heridos por las piedras lanzadas por los huaraqueros querecotillanos durante los meses de conflicto. Durante el trabajo de campo conocimos comuneros que habían sufrido las consecuencias de haber recibido las piedras lanzadas por las huaracas en sus ojos y piernas.

comunidad muchos decían: «terminó la comunidad, despareció la comunidad?». ¿Cómo que desapareció la comunidad si se les ha dado la posesión?» (Entrevista a Luis López, expresidente de la comunidad campesina de Querecotillo).

Sin embargo, un grupo de comuneros antiguos, con el fin de rescatar el gobierno comunal, decidió promover la apropiación y posesión de tierras eriazas de la comunidad: «Ante la parcelación, ¿cómo quedaba la comunidad? Si ya estaba individualizado cada uno con su terreno, no teníamos nada que ver con la comunidad. Se formaron los comités para hacer frente a la parcelación y movilizar a todos» (Entrevista a Luis López, expresidente de la comunidad campesina de Querecotillo).

Fue así que estos, junto a varios eventuales y algunos comuneros socios que los apoyaban, se hicieron posesionarios de dos mil hectáreas eriazas con el fin de trabajarlas y hacerlas productivas. Hasta el día de hoy se mantienen varios de los comités de tierras eriazas que se formaron, pero nunca se logró recuperar del todo el gobierno colectivo de la tierra.

Para finalizar, en este último apartado hemos observado dos trayectorias distintas del proceso de parcelación. Por un lado, la desestructuración de la empresa comunal de Colán, que fue una transición paulatina de un manejo colectivo de las tierras a uno cada vez más individualizado. En contraste, la desaparición de la empresa comunal de Querecotillo fue radical, sumamente violenta y conflictiva entre los grupos campesinos, a tal punto que para muchos la comunidad había llegado a su término: no era posible que los comuneros directos, asociados y eventuales continuaran bajo un mismo gobierno comunal.

Esta distinción en las modalidades de parcelación marcó las trayectorias de la comunidad durante el proceso. En Colán se logró mantener cierto manejo colectivo, aunque zonificado por comités, que implicó una mejor negociación y articulación de los cultivos (principalmente el algodón). En cambio, Querecotillo y Salitral perdió todo tipo de organización y asociatividad en las tierras cultivables, provocando que cada comunero viera la forma de articularse al mercado. Solamente se mantendría un mínimo de gobierno comunal gracias a los intentos de iniciar la organización colectiva de las tierras eriazas, lo cual implicaba un proyecto a largo plazo.[13]

13. La pionera en la apropiación comunal del desierto fue la comunidad campesina de Catacaos a través de las famosas unidades comunales de producción (Castillo *et al.*,

7. Conclusiones: procesos de transición y efectos de la Reforma Agraria en las comunidades de la costa de Piura

En este artículo buscamos mostrar la complejidad del proceso Reforma Agraria desde las comunidades campesinas costeñas. Entre las diferentes historias comuneras que se (des)encuentran, hemos identificado varias similitudes, pero también diferencias de las trayectorias campesinas, así como las condiciones políticas y económicas locales y regionales que configuraron algunas de las décadas más activas del movimiento campesino peruano en el siglo XX.

Concluimos que en las comunidades campesinas de Colán y Querocotillo y Salitral, la Reforma y pos Reforma Agraria fue un periodo de transición, cambio y permanencia (Godelier, 1987) de relaciones y categorías sociales en dos niveles. Primero, a nivel de la estructura agraria, a través de las formas de manejo de la producción de los cultivos. Segundo, en la política local expresada en los cambios del gobierno comunal de las tierras. A su vez, ambos niveles estaban condicionados por el entrecruzamiento de dos procesos: uno que proponía la comunalización de las tierras, y otro que impulsaba la cooperativización de las mismas (separándolas del gobierno comunal).

En ambas comunidades se observa una rezonificación de los cultivos a dos tipos de espacios agrícolas (algodonero y otro secundario, arroz o frutales). Asimismo, la formación de unidades de producción por predio dividió territorialmente el trabajo y acceso a las tierras (aunque sin estar exento de contradicciones): las tierras de las exhaciendas solían ser producidas por sus extrabajadores con algunos comuneros antiguos, mientras que las tierras de los comuneros antiguos continuaron bajo el manejo de estos.

Las vías estatales de la Reforma Agraria planteadas para la reorganización política de las comunidades (la cooperativización de las mismas) no solo produjeron nuevas tensiones y disputas entre grupos campesinos por el gobierno de las tierras, sino que la reforma también fue transformada desde los mismos grupos campesinos: el proceso y sus efectos fueron reapropiados desde abajo (Li, 2005). Por un lado, los comuneros antiguos reivindicaban la recuperación de las tierras comunales bajo sus propios términos de gobierno campesino y

1990). Sin embargo, en Querecotillo no tendrían el mismo apoyo ni continuidad que sus pares cataquenses.

comunal, impulsando un proceso de comunalización (Diez, 1998) tanto de los bienes comunes como del gobierno colectivo. Por otro lado, los comuneros asociados, extrabajadores de haciendas y beneficiarios de la Reforma Agraria, buscaron impulsar el proceso de cooperativización para apropiarse de las tierras adjudicadas, las cuales habían trabajado desde las épocas de las haciendas. En medio de esta lucha entre facciones, los grupos de eventuales jugaron un rol secundario, más no marginal, pues era el grueso de la población y quienes ejercían presión sobre el gobierno colectivo, con el objetivo de asegurar su acceso a tierras y ganancias.

Las trayectorias de ambas comunidades se bifurcaron en la fase final del proceso de Reforma Agraria a través de una resolución diferenciada de los conflictos comunales internos, durante la parcelación de las tierras y la desestructuración de las empresas comunales. En Colán, SINAMOS jugó un papel fundamental como mediador de las diferencias internas entre comuneros antiguos y beneficiarios de la Reforma Agraria. En Querecotillo y Salitral la intervención y represión del Ejército peruano fue un factor externo que favoreció a los comuneros asociados y exacerbó la ya conflictiva política faccional de esta localidad. Por tanto, la parcelación en Colán fue más paulatina en el tiempo y menos confrontacional en comparación a Querecotillo y Salitral, en donde la liquidación de la empresa sucedió de manera rápida y violenta entre los grupos de comuneros. Esto demuestra que las transformaciones de las comunidades de un mismo valle costero, durante el proceso de Reforma Agraria, pueden variar entre sí, así como las formas de relacionarse con los distintos agentes del Estado, que incluso tienen posiciones e intereses contrapuestos. Por ello, la diferenciación de estas dos trayectorias se fundamenta tanto por las tensiones internas y el proceso de reapropiación desde las comunidades como por los procesos e instituciones externas que ejercen presión sobre ellas de distintas maneras, desde sus propios roles y agendas.

A 51 años de iniciados los procesos históricos de Reforma Agraria, las comunidades campesinas del valle del Chira se encuentran en un contexto de presión hídrica y sobre la tierra de expansión de las agroindustrias de caña de azúcar y de banano orgánico para exportación, así como de empresas extractivas de hidrocarburos (Burneo, 2016; Huamán, 2017; Urteaga, 2017; Taboada, 2017). Varios grupos de comuneros de Colán y Querecotillo y Salitral, mayormente de edad superior a 55 años, ven la expansión de los grandes agronegocios

como el retorno de las haciendas y de los hacendados. Esta forma de entender su momento histórico actual muestra que las categorías sociales forjadas durante el periodo de las haciendas y la Reforma Agraria han marcado significativamente la comprensión histórica de sí mismos, pues, como ellos remarcan en sus narraciones, esos años fueron los más intensos y convulsos en las vidas de sus comunidades: les trajeron varios problemas y penurias, pero también muchas alegrías y satisfacciones por lo vivido y lo luchado.

Referencias bibliográficas

Aguirre, C., y Drinot, P. (2018). Introducción. En C. Aguirre y P. Drinot (Eds.). *La revolución peculiar. Repensando el gobierno militar de Velasco*. IEP.

Arce, E. (1983). *La reforma agraria en Piura: 1967-1977*. CEDEP.

Arce, E. (s. f.). *Comunidades campesinas de la costa de Piura: estructura y cambio (1970-1988)*.

Asensio, R. (2017). *El apóstol de los andes el culto a Túpac Amaru en Cusco durante la revolución velasquista (1968-1975)*. IEP.

Bernstein, H. (2002). *Land reform: Taking a long(er) view. Journal of Agrarian Change,* 2 (4), (pp. 433-463).

Bras, T. (2008). How agrarian cooperatives fail: lessons from 1970s Peru. *The Journal of Peasant Studies*, 34 (2), (pp. 240-287).

Burneo, M. L. (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*, 31 (31), (pp. 16-41).

Burneo, M. L. (2016). Transformaciones en el gobierno del espacio comunal: decisiones y dinámicas políticas en torno a los usos de la tierra y la extracción en la comunidad campesina San Lucas de Colán, Piura. En F. Durand, J. Urrutia, y C. Jon (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate*. SEPIA XVI, (pp. 359-388). SEPIA.

Burneo, M. L., y Huamán, A. (2013). Lógicas privadas y lógicas locales, una mirada a la presencia de las industrias extractivas desde las historias comunales. *Politai*, 4 (6), (pp. 75-87).

Caballero, V. (1990). El modelo asociativo en Junín y Puno: balance y perspectivas del problema de la tierra. En A. Fernández y A. Gonzáles (Eds.), *La reforma agraria, 20 años después*. Centro de Estudios Sociales Solidaridad.

Caballero, J., y Chavez, A. (s. f.). *Una tipología de las empresas peruanas de reforma agraria*. PUCP.

Cant, A. (2018). Impulsando la revolución: Sinamos en tres regiones del Perú. En C. Aguirre y P. Drinot (Eds.), *La revolución peculiar. Repensando el gobierno militar de Velasco*. IEP.

Carrasco, O. (1974). *Empresa Comunal 1-C Tamarindo*. Centro de Estudios de Participación Popular.

Castillo, M. *et al.* (1990). *Tierra y agua en las UCP: Catacaos. Diagnóstico agroecológico de la comunidad campesina San Juan Bautista de Catacaos, Bajo Piura.* CIPCA.

Crisóstomo, M. (2017). *Urin Parcco y Hanan Parcco. Memorias sobre el tiempo de la hacienda y la reforma agraria: testimonios de sus protagonistas*. CISEPA.

Diez, A. (1998). *Comunes y haciendas. Procesos de comunalización en la sierra de Piura (siglos XVIII al XX)*. CBC; CIPCA.

Diez, A. (1999). Diversidades, alternativas y ambigüedades: instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural. En V. Ágreda, A. Diez, y M. Glave (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate*. SEPIA VII, (pp. 247-326). SEPIA.

Diez, A. (2007). La democracia, la participación y la política en los ámbitos rurales. En R. Grompone (Ed.). *La participación desplegada en la política y la sociedad. Temas olvidados, nuevos enfoques*, (pp. 185-212). Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.

Diez, A. (2012). Gobierno comunal: entre la propiedad y el control territorial. El caso de la comunidad de Catacaos. En R. Asensio, F. Eguren, y M. Ruiz (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate.* SEPIA XIV. SEPIA.

Durand, F. (2013). *Los Romero. Fe, fama y fortuna.* DESCO; Ediciones El Virrey.

Eguren, F. (1988a). Revisión y balance de los estudios sobre restructuración de empresas agrarias asociativas. En F. Eguren, R. Hopkins, B. Kervyn y R. Montoya (Eds.) *Perú: el problema agrario en debate*. SEPIA II. SEPIA.

Eguren, F. (1988b). Reforma y reestructuración agraria: la discusión. En F. Eguren, R. Hopkins, B. Kervyn y R. Montoya (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate.* sepia ii. sepia.

Eguren, F. (2009). La reforma agraria en el Perú. *Debate Agrario*, 44, (pp. 63-100).

Espinoza, C. (1981). *Terratenientes y campesinos de Piura (Comunidades de Colán y Amotape, ss. xvi-xix) (Programa A).* Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Espinoza, C. (1982). Los barones del algodón en Piura. Algodón y gran propiedad terrateniente en el valle del Chira (1900-1972). En B. Ramírez (Ed.), *El problema agrario en el valle del Chira, Piura,* (pp. 1-61). Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Espinoza, C. (2013). Historia regional e historia de la tierra. Anotaciones sobre el valle de la Chira, San Lucas de Colán y Amotape, siglos xviii-xx. *Arqueología y Sociedad*, 26, (pp. 339-368).

Godelier, M. (1987). El análisis de los procesos de transición. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 114, (pp. 3-15).

Golte, J. (1997). Las parcelaciones de las cooperativas agrarias en el Perú. Centro de Estudios Sociales «Solidaridad».

Gols, J. (1988). La parcelación de las empresas asociativas de la costa peruana. «El caso del valle de cañete». En F. Eguren, R. Hopkins, B. Kervyn y R. Montoya (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate*. sepia ii. sepia.

Huamán, A. (2012). Tenencia y valor de la tierra en la comunidad campesina de Colán: nuevas formas de apropiación, dimensiones del valor y tensiones comunales a partir de la entrada de la agro-industria de etanol. *Anthropía. Revista de Antropología y otras cosas,* 12, (pp. 69-80).

Huamán, A. (2017). *Tierras en pugna. Cambios en la tenencia y el valor de la tierra comunal frente a la expansión del agronegocio del etanol en el valle del Chira, Piura. El caso de la comunidad campesina San Lucas de Colán*. Tesis para optar el Título de Licenciada en Antropología en la Pontificia Universidad Católica del Perú. pucp.

Kay, C. (1981). La reforma agraria: logros, contradicciones y vías de transición. *Economía*, 4 (8), (pp. 27-64).

Kay, C. (1983). The agrarian reform in Peru: an assessment. En A. K. Ghose (Ed.), *Agrarian Reform in Contemporary Developing Countries,* (pp. 185-239). Croom Helm.

Li, T. M. (2005). Beyond «The State» and Failed Schemes. *American Anthropologist, New Series*, 107 (3), (pp. 383-394).

López, C., y Ramírez, B. (1982). La comunidad campesina de Querecotillo y Salitral. En B. Ramírez (Ed.), *El problema agrario en el valle del Chira, Piura*, (pp. 63-127). Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Marshall, A. (2014). *Apropiarse del desierto. Agricultura globalizada y dinámicas socio-ambientales en la costa peruana. El caso de los oasis de Virú e Ica-Villacuri.* ifea; ird.

Matos Mar, J. (1976). *Yanaconaje y reforma agraria en el Perú. El caso del valle de Chancay*. iep.

Matos Mar, J., y Mejía, J. M. (1980). *La reforma agraria en el Perú*. iep.

Mayer, E. (2017). *Cuentos feos de la Reforma Agraria Peruana* - 2.ª ed. ampliada y corregida. iep; cepes.

Paz Velásquez, J. (2009). *Testimonios del distrito de Colán. Centenario de Pueblo Nuevo*. Pueblo Nuevo de Colán: Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo de Colán.

Puente, J. (2019). The Military Grammar of Agrarian Reform in Peru. Campesinos and Rural Capitalism. *Radical History Review*, (133), (pp. 78-101).

Ramírez, B. (Ed.). (1982). *El problema agrario en el valle del Chira, Piura*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Revesz, B. (1982). *Estado, algodón y productores agrarios*. cipca.

Revesz, B. (1986). Necesidad de una nueva interpretación de la reforma agraria y sus efectos. Estructura agraria y formas de producción asociativas. Balance y perspectiva de la investigación reciente. En V. Gómez; B. Revesz; E. Grillo y R. Montoya. (Eds.) *Perú: el problema agrario en debate*. sepia i. sepia.

Revesz, B. (1988). *Crisis y reestructuración: el agro peruano 20 años.* clacso.

Rondoy, A. (1972). *Informe sobre la producción agrícola, las clases sociales y la situación campesina en el Chira (Piura).*

Roseberry, W. (1988). Political Economy. *Annual Review of Anthropology*, 17, (pp. 161-185).

Roseberry, W. (1997). Marx and Anthropology. *Annual Review of Anthropology*, 26, (pp. 25-46).

Roseberry, W. (2014). *Antropologías e historias: ensayos sobre cultura, historia y economía política*. El Colegio de Michoacán.

Rubín, E. (1978). *¿Qué piensa el campesino de la reforma agraria? Caso Piura*. cipca.

Scott, J. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed.* Yale University.

Seligmann, L. (1995). *Between reform and revolution. Political struggles in the Peruvian Andes, 1969-1991.* Stanford University Press.

Seligmann, L. (2008). Agrarian Reform and Peasant Studies: the peruvian case. En D. Poole (Ed.), *A Companion to Latin American Anthropology,* (pp. 325-351). Blackwell Publishing.

SINAMOS (1978). *Comunidades campesinas del Perú: situación problemática.* Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (onams).

Swartz, M., Turner, V., y Tuden, A. (1994). Antropología política: una introducción. *Alteridades*, (8), (pp. 101-126).

Taboada, R. (2017). *Estrategias para el acceso al agua de uso agrario en un escenario de expansión agrícola y escasez hídrica: el caso de la Comisión de Usuarios Miguel Checa en el Valle del Chira.* Tesis en la Maestría en Gestión de los Recursos Hídricos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. pucp.

Trouillot, M. (2011). *Transformaciones globales. La antropología y el mundo moderno*. Universidad de los Andes.

Trouillot, M. (2017). *Silenciando el pasado. El poder y la producción de la historia.* Editorial Comares.

Urteaga, P. (2013). Entre la abundancia y la escasez de agua: discursos, poder y biocombustibles en Piura, Perú. *Debates en Sociología*, (38), (pp. 55-80).

Urteaga, P. (2016). Between Water Abundance and Scarcity: Discourses, Biofuels, and Power in Piura, Peru. *Antipode*, 48 (4), (pp. 1059-1079).

Urteaga, P. (2017). Biocombustibles y agua. La transformación del espacio en Piura, Perú. *Anthropologica*, 38, (pp. 7-39).

Van der Ploeg, J. (2006). *El futuro robado. Tierra, agua y campesinado.* iep.

Van der Ploeg, J. (2008). *The New Peasantries. Struggles for autonomy and sustainability in an era of Empire and Globalization*. Earthscan.

Vásquez, M. (1977). *Organizaciones empresariales en las comunidades campesinas.* Ministerio de Alimentación.

Wolf, E. (1971). *Los campesinos.* Editorial Labor.

Wolf, E. (2001). *Pathways of Power. Building an Anthropology of the Modern World.* University of California Press.

Wolf, E. (2014). *Europa y la gente sin historia*. Fondo de Cultura Económica.

La micropolítica de la Reforma Agraria en Huancavelica

Narrativas y memorias campesinas sobre el patrón, el Estado y Velasco

Mercedes Crisóstomo

Resumen

Los impactos sociales, económicos y políticos de la Reforma Agraria, implementada por Juan Velasco Alvarado, se han estudiado ampliamente. Sin embargo, existe poca literatura sobre la micropolítica de dicho proceso en sociedades rurales y sobre las memorias del campesinado que, como actor político, recuerda y resignifica no solo la Reforma Agraria, sino también el régimen de las haciendas, a Velasco y la construcción de comunidades campesinas.

Sobre la base del análisis de 75 testimonios de campesinos hombres y mujeres que fueron «colonos» de la hacienda Parcco, y quienes, después de la Reforma Agraria, formaron las comunidades de San José de Parcco Alto y Buenos Aires Parcco Chacapunco (ubicados en el distrito de Anchonga, provincia de Angaraes, en Huancavelica) y usando la teoría de menoría y de comunidad imaginada, este artículo propone analizar la Reforma Agraria, el régimen de la hacienda y la construcción de las comunidades como procesos políticos interrelacionados.

Se concluye que las relaciones patrón-campesino y Estado-campesino previas a la Reforma Agraria tienen un profundo legado político en las sociedades rurales. Las narrativas campesinas sobre el «tiempo de la hacienda», la Reforma Agraria y Velasco, han consolidado un sentido de comunidad y una identidad política distintiva elaborados para inscribirse en una narrativa más amplia de construcción de Estado-nación. Por un lado, las memorias legitimadoras creadas y recreadas sobre estos eventos y sobre Velasco tienen una intención política,

pero, por otro lado, son a su vez una denuncia que demanda inclusión, justicia, reconocimiento y proximidad.

Palabras clave: hacienda, Reforma Agraria, memoria, identidad política, Huancavelica.

Abstract

The social, economic, and political impacts of the agrarian reform implemented by Juan Velasco Alvarado have been studied extensively. However, there is exiguous literature on the micro-politics of this process in rural societies. There is also very little written based on the memories of peasants, who, as a political actor, remember not only the agrarian reform but also the hacienda regimen, Velasco, and the construction of peasant communities.

Based on the analysis of 75 testimonies from peasants who were settlers on the Parcco hacienda and who, after the agrarian reform, formed the San Jose de Parcco Alto and Buenos Aires Parcco Chacapunco communities (Anchonga district, Angaraes province in Huancavelica) and using the theory of memory and imagined communities, this paper proposes to study the agrarian reform, the hacienda regimen, and the construction of peasant communities as interrelated political processes.

This paper shows that the patron-peasant and peasant-state relationships have a deep political legacy in rural societies. Peasant narratives about the hacienda, agrarian reform, and Velasco have consolidated a sense of community and distinctive political identity that has been used to be part of a broader narrative of nation state formation. On the one hand, legitimating memories about these events and Velasco are elaborate to fulfil political aims and, on the other hand, their construction is a demand for inclusion, justice, and recognition.

Keywords: hacienda, agrarian reform, memory, political identity, Huancavelica.

1. Introducción[1]

«Parcco es zona roja», «esa gente es peligrosa; si vas, cualquier cosa te pueden hacer» y «esa gente es bien malcriado» fueron las primeras referencias que pobladores de la capital distrital, Anchonga, me dieron sobre la comunidad Parcco Chacapunco, ubicada en la provincia de Angaraes (Huancavelica). Ya en Parcco, el médico del puesto de salud, egresado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, me dijo: «Aquí la gente tiene un carácter fuerte. Ellos se hacen respetar». Pensé que estas ideas eran estereotipos de personas ajenas a la comunidad, pero encontré que la propia población de Parcco dice: «Somos de respeto» y «aquí hacemos cualquier cosa para defender la comunidad». Me pregunté qué explicaba estas representaciones. Encontré la respuesta en el evento político que se considera trasformó las zonas rurales del Perú: la Reforma Agraria.

La última ley de Reforma Agraria fue decretada el 24 de junio de 1969 por el general Juan Velasco Alvarado, quien encabezó el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas. En esta ley, la Reforma Agraria se define como un proceso integral y un instrumento de trasformación de la estructura agraria del país, destinado a sustituir los regímenes de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, que contribuya al desarrollo social y económico de la Nación, mediante la creación de un ordenamiento agrario que garantice la justicia social en el campo y aumente la producción y la productividad del sector agropecuario, elevando y asegurando los ingresos de los campesinos para que la tierra constituya, para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su bienestar y garantía de su dignidad y libertad (Ley 17716, Art. 1.°).

Sin embargo, esta ley no solo impactó profundamente la vida económica de quienes, en esos años, trabajaban en la hacienda Parcco, sino también sus sentidos de comunidad e identidad. En este marco, la pregunta de este artículo es: ¿cuáles son las narrativas campesinas sobre la hacienda, la Reforma Agraria y el Estado que han marcado la construcción de una comunidad política? Para responderla, usé la perspectiva cualitativa que permite acceder directamente a

1. Agradezco los comentarios que Paulo Drinot y Anna Cant hicieron a una versión previa de este artículo. Asimismo, agradezco las sugerencias de los revisores anónimos propuestos por el comité de evaluación de SEPIA y los comentarios que Jaime Urrutia y Raquel Reynoso plantearon a la ponencia en el Seminario SEPIA en Puno.

las narrativas campesinas sobre los momentos significativos de su historia local: la época de la hacienda, la Reforma Agraria y la formación y reconocimiento de las comunidades. Por ello, analicé 75 testimonios de campesinos hombres y mujeres que fueron «colonos» de la hacienda Parcco, y quienes, después de la Reforma Agraria, formaron las comunidades de San José de Parcco Alto y Buenos Aires Parcco Chacapunco.

La recolección de los testimonios la realicé junto a un grupo de estudiantes de Lima y Ayacucho durante el 2017.[2] Se hizo trabajo de campo en ambas comunidades y en sus respectivos anexos. Los criterios para elegir a las personas entrevistadas fueron: que hayan trabajado en la hacienda Parcco y que hayan vivido directamente el impacto de la Reforma Agraria de 1968. Esto nos llevó a enfocarnos en las personas mayores de 65 años. La primera etapa del trabajo de campo consistió en la presentación del estudio a las autoridades comunales, quienes luego de aceptar nuestra presencia nos proporcionaron información sobre cómo y dónde ubicar a las personas mayores de la comunidad. Un segundo momento consistió en visitar a los pobladores y las pobladoras mayores de 65 años en sus domicilios para presentarles el estudio y pedirles su participación en el mismo. La mayor parte aceptó; sin embargo, hubo algunos pocos que no quisieron ser entrevistados. Los testimonios fueron recogidos en quechua y, con autorización de las personas entrevistadas, fueron grabados en audio. La entrevista se realizó con una guía de entrevistas semiestructurada, enfocada en indagar sobre la vida cotidiana durante la hacienda y el impacto de la Reforma Agraria. En tanto, las entrevistas se realizaron a personas mayores; previamente adquirimos pautas sobre cómo entrevistarlos, acogerlos y ser empáticas con sus silencios, reiteraciones, dudas, olvidos, imprecisiones y pausas prolongadas.

2. La recolección de testimonios se realizó en el marco del proyecto titulado «Recordando el tiempo de la hacienda y la reforma agraria: rescate y valoración de las vivencias y acciones de una comunidad campesina en Huancavelica» como parte del concurso de responsabilidad social para docentes promovido y financiado por la Dirección Académica de Responsabilidad Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Para mayores detales véase Comunidad de Buenos Aires Parcco Chacapunco y Comunidad de San José de Parcco Alto (2017). *Urin Parcco y Hanan Parcco. Memorias sobre el tiempo de la hacienda y la reforma agraria: testimonios de sus protagonistas* (M. Crisóstomo Meza, Ed.). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Las citas que se presentan en este artículo corresponden a las traducciones, las cuales respetan el estilo narrativo de las personas entrevistadas.

Uso las teorías sobre memoria y el concepto de comunidad imaginada para entender la micropolítica de la Reforma Agraria en Parcco. Jelin (2012) y Levi (2011) explican que las memorias son intersubjetivas porque se construyen en relación con otros, son selectivas porque escogen qué olvidar y qué recordar, y no solo tienden a borrarse con los años, sino que se modifican incorporando nuevas facetas de nuestras experiencias vitales. Las memorias habituales son las que recordamos de hechos de la vida cotidiana, mientras que las memorias narrativas construyen los sentidos del pasado y tienen un papel significativo como mecanismo cultural para fortalecer el sentido de pertenencia. Particularmente útiles, igualmente, son dos aspectos planteados por Portelli (2013). Por un lado, este autor señala que la memoria no es buena ni mala, la memoria simplemente es consustancial a los individuos y a las naciones, e implica un trabajo de búsqueda de sentidos que no solo atraviesa el hecho evocado, sino que a su vez lo determina recreando sentidos para la actualidad. Por otro lado, Portelli explica que la violencia, la guerra y las contradicciones de las cuales nace la nación, en el caso aquí analizado de las comunidades Parcco, quedan sepultadas en el sótano del olvido, pero vuelven al presente recreadas de diversas maneras. Anderson (1993) define la nación como una comunidad política, inherentemente limitada y soberana, y es imaginada por su relación con la noción de comunalidad. Define a las comunidades imaginadas como aquellas que se piensan y distinguen no por su falsedad o legitimidad, sino por el sentido fraternal y horizontal con el que son imaginadas. Según Anderson, la idea de nación, léase comunidades, es, por tanto, una construcción social que no solo se restringe a hechos históricos comunes, sino que incorpora elaboraciones y significados intersubjetivos, que, al igual que la memoria, implica negaciones, omisiones y olvidos.

Para explicar mis argumentos, presento la literatura sobre la Reforma Agraria peruana a fin de identificar los principales debates y situar el aporte del artículo. Luego, para entender la real magnitud del significado de la Reforma Agraria en las comunidades aquí analizadas, hago dialogar la historia política de las sociedades rurales durante el siglo XX con los testimonios sobre la relación patrón-campesino y Estado-campesino de los excolonos de la hacienda Parcco. Igualmente, analizo las memorias sobre la Reforma Agraria y Juan Velasco

Alvarado, e identifico las dimensiones de análisis que aquellas plantean. Después, explico la forma en que estas memorias han consolidado un sentido de comunidad e identidad política. Finalmente, planteo las conclusiones.

2. La Reforma Agraria en el Perú: revisión de la literatura

El gobierno de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) ha sido estudiado ampliamente.[3] Pese a que reformó distintas dimensiones del Estado y la política nacional, la Reforma Agraria es la que ha concitado mayor investigación académica. Los estudios al respecto destacan su carácter multidimensional al centrarse en su dimensión económica, impacto social, los conflictos por la tierra que ocasionó y sus legados político-culturales.

En primer lugar, un grupo importante de investigadores, siguiendo teorías sobre la economía campesina, ha analizado el impacto de la reforma y de la microparcelación de la tierra en la crisis y empobrecimiento del sector agrario (Caballero y Álvarez, 1980; Matos y Mejía, 1980; Kay, 1982). Específicamente, Kay enfatizó que la coexistencia de sistemas premodernos y modernos de producción y las diferentes estructuras de propiedad en la costa y sierra complejizaron la reforma. Chirinos-Almanza (1975) y Seligmann (1995) explicaron que las nuevas organizaciones agrarias (cooperativas agrarias de producción) fueron manejadas burocráticamente, y crearon flexibilización en la economía rural y conflictos entre cooperativas y campesinos. Desde su perspectiva, este modelo organizativo falló por su inmersión en la economía capitalista, así como por la falta de otras políticas complementarias a la Reforma Agraria.

En segundo lugar, Matos y Mejía (1980) y Montoya (1989) analizaron la dimensión social y política de la reforma y enfatizaron que esta cambió radicalmente el estatus del campesinado en la sociedad peruana al eliminar las relaciones serviles de producción. En esta línea, Cant (2016) explica que la Reforma Agraria cuestionó la exclusión histórica del campesinado, lo empoderó y le dio derechos y ciudadanía. También, centradas en el impacto social de la reforma, Seligmann (1995) y Mallon (1998) sugieren que la distribución desigual de la

3. Kruijt, 1994; McClintock y Lowenthal, 1983; Palmer, 1980; Aguirre y Drinot, 2017.

tierra facilitó la influencia y presencia de Sendero Luminoso en las comunidades rurales. Adicionalmente, Heilman (2010) y Cant (2017) analizan la organización campesina mediante el estudio de la Confederación de Campesinos del Perú (CCP) y destacan sus diversas facciones y posiciones sobre la reforma y el gobierno de Velasco. Concluyen que Velasco, conocedor de estas contradicciones, creó nuevas organizaciones e instituciones, tales como las ligas agrarias, el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) y la Confederación Nacional Agraria (CNA) para debilitar a la CCP y, a su vez, para promover y controlar la participación campesina. Cant explica que Velasco usó estos espacios para trasmitir ideas nacionalistas y adoctrinar al campesinado en favor de la revolución.

En tercer lugar, se ha estudiado las causas estructurales de los conflictos por la tierra. Kay (1982), Burgos (1981) y Plascencia (2016) indican que, no obstante, Velasco estableció una de las reformas agrarias más radicales de América Latina, su implementación fue lenta, desigual, burocrática y en algunos casos arbitraria, lo que generó cientos de invasiones de tierras. Mientras Peñares y Quinto (2014) enfatizan las causas históricas de estas movilizaciones, Mallon (1998) argumenta que las tomas de tierra se dieron por la combinación de la crisis económica, el aislamiento de las zonas rurales y la influencia de partidos políticos de izquierda en el campesinado.

En cuarto lugar, en menor dimensión cuantitativa, hay estudios sobre los legados político-culturales de la reforma. Las teorías que han guiado estas reflexiones son la identidad y la memoria. Un grupo de investigadores analiza los discursos, íconos y artefactos culturales que Velasco ideó para promover una identidad nacional y la concientización del campesinado (Radcliffe, 1993; Diez, 2000; Asencio, 2017; Roca-Rey, 2016; Puente, 2016). Puntualmente, Radcliffe (1993) analiza la forma en la que Velasco utilizó las figuras de Túpac Amaru y Micaela Bastidas como modelos para promover la autoidentificación campesina, y explica que las identidades de género cambian de acuerdo con la intervención cultural y política de los gobiernos.[4] Otros investigadores reflexionan sobre la teoría de la memoria y la memoria colectiva para dar cuenta de las diversas memorias contenciosas que existen sobre la Reforma Agraria y Velasco

4. Un vacío es la ausencia de un análisis de género sobre la Reforma Agraria y el Gobierno militar. Excepciones son los estudios de Deer (1985), Radcliffe (1990), Oliart (2008) y Ruiz-Bravo (2003).

(Portocarrero, 2003; Ruiz-Bravo, 2003; Mayer, 2009; Hall, 2013; Crisóstomo, 2016; Drinot, 2017).

Otros estudios, centrados en las dinámicas de cambio de las comunidades campesinas, muestran que, con matices, estas elaboran estrategias y dinámicas para la defensa y gestión del territorio, el desarrollo local, la redefinición del uso de la tierra y para establecer vínculos con nuevos agentes y actividades que generan presión sobre las tierras comunales (Diez y Ortiz, 2013; Burneo, 2013). Se ha documentado que la migración, los cambios en la clasificación de los comuneros, el crecimiento demográfico, distintos patrones de consumo e integración al mercado, las nuevas reivindicaciones de identidades y derechos, y los conflictos por la gestión de sus recursos, son parte de los principales procesos actuales de las comunidades campesinas (Diez, 2012a).

En esta revisión de la literatura, sin embargo, se aprecia poco énfasis en las memorias del campesinado que, como actor político, recuerda y resignifica la Reforma Agraria. El aporte de este artículo es hacer dialogar las memorias locales de la época de la hacienda, la Reforma Agraria y el gobierno de Velasco, y situar estas memorias dentro de una narrativa política e histórica amplia para, desde allí, analizar los múltiples impactos de la Reforma Agraria en la creación de comunidades campesinas.

3. La historia política de las sociedades rurales y las memorias campesinas sobre la hacienda y el Estado antes de la Reforma Agraria

> Entrevistadora: ¿Sus padres también trabajaban en la hacienda?
> Cornelio (78 años): Sí, trabajaban ellos también. Así trabajamos desde nuestros abuelos. Primero han trabajado los padres de mi padre, y así sucesivamente trabajábamos en la hacienda nomás, desde que el patrón tuvo sus tierras.

3.1. Historia política de las sociedades rurales en el siglo XX

La invención colonial de la «república de indios» y la «república de españoles» fue parte de la política segregacionista para civilizar, dominar y controlar a los «indios». Pese a esto, los «indios» tenían el estatus de republicanos porque

pagaban impuestos y se autogobernaban (Thurner, 2001; Mallon, 1992). Sin embargo, al iniciar la República, la nueva elite criolla eliminó esta dualidad para construir un Estado unitario. Este nuevo proyecto no solo descartó los privilegios coloniales de los «indios», sino que intentó borrar «lo indígena» de la construcción del Estado-nación.[5] La frase «incas sí, indios no» refleja no solo la ideología de la elite criolla, sino el sentido que le dieron al Estado y sus políticas.[6]

Durante la mayor parte del siglo XX, los diversos gobiernos, con distinto énfasis, han gobernado usando esta ideología e idearon políticas para promover la homogeneización, asimilación y eliminación de quienes al inicio de la República eran la mayor parte de la población: los «indios». Desde lo que se considera la República Aristocrática (1895-1919) hasta el último gobierno oligárquico (1956-1962) se consolidó el proyecto de centralización del Estado y la consiguiente necesidad de controlar a las poblaciones de zonas alejadas de Lima. Si bien el gobierno de Augusto B. Leguía (1919-1930) fue una excepción en términos de reconocimiento y cierta atención de las demandas indígenas, hacia el final de su gobierno estableció políticas coercitivas como la conscripción vial. Paulatinamente, el indigenismo de Leguía se volvió retórico (Mallon, 1983; Glave, 1990; Castillo, 2009). Fue en este momento que por primera vez se formaron federaciones de yanaconas y campesinos. Los gobiernos militares o civiles de entre 1930 y 1960 consolidaron la ideología y políticas racistas contra los «indios». Una pieza clave fueron los hacendados, quienes no solo impulsaron la apropiación y privatización de las tierras e impusieron procesos productivos con tecnología rudimentaria y relaciones coercitivas de trabajo, sino que también eran parte del poder local (jueces, policías, abogados, curas, profesores y comerciantes). Usando esta concentración del poder económico y político, forzaron a los «indios» a trabajar gratuitamente en sus propiedades y en la construcción de obras públicas (Poole, 1987; Degregori, 1998).

Sin embargo, desde el primer momento, los «indios» se rebelaron contra el *statu quo* reclamando no solo tierras, sino también derechos, justicia y libertad. Pero las elites y el Estado respondieron con políticas represivas y

5. Esta ideología surgió luego de la rebelión de Túpac Amaru II (1780-1783). Los criollos idearon historias para eliminarlos porque se sentían amenazados (Méndez, 1996).

6. Frase acuñada por Méndez, 1996.

asimilativas.[7] Sin embargo, la década de 1960 marcó un quiebre debido a las enormes movilizaciones campesinas,[8] ciclos de crisis políticas, rotación de gobiernos militares y civiles, así como de intensos procesos de politización de la sociedad peruana. Por ejemplo, en Cerro de Pasco, grupos de hombres, mujeres y niños anunciaron ceremonialmente la ocupación de las tierras de la Cerro de Pasco Copper Corporation, marchando hacia la hacienda, haciendo sonar cuernos y agitando banderas (Klarén, 2000). En Cusco, inspirados por la revolución cubana, campesinos de La Convención y Lares, con el eslogan «tierra o muerte», expulsaron a hacendados (Craig, 1968; Rénique, 2010). Durante el primer gobierno de Fernando Belaunde (1963-1968), los campesinos se movilizaron pensando que, finalmente, había llegado el momento de la Reforma Agraria. A menudo, blandiendo títulos coloniales, marcharon a las haciendas donde colocaron banderas para indicar que estaban recuperando tierras que eran legítimamente suyas. Pero fue recién con la Reforma Agraria, dada por Juan Velasco Alvarado en 1968, que el sistema oligárquico desapareció en el Perú.

En esta historia nacional de rebeliones, el caso de Huancavelica difiere porque no hubo grandes tomas de tierras. La situación de la hacienda Parcco, igualmente, es diferente porque los campesinos no constituían una comunidad que interpelara al Estado o a las elites locales demandando acceso a tierras o derechos; eran colonos de una hacienda. Esta «pertenencia», aunque en una situación subordinada, los ubica dentro del sistema político y económico desigual y arbitrario antes narrado.

3.2. Parcco: las narrativas campesinas sobre la hacienda

A través del análisis de los testimonios de los excolonos de la hacienda Parcco, presento la manera cómo esta historia nacional de las sociedades rurales se materializó localmente. Los relatos recogidos sobre el «tiempo de la hacienda» hacen énfasis en tres temas: el trabajo forzado, la violencia del patrón y el abuso de las autoridades.

> Ahora los jóvenes nos dicen que hemos sido unos tontos para hacernos maltratar, para hacernos golpear, que ellos en nuestro lugar hubiesen reaccionado.

7. Véase, Klarén (2000) y Thurner (2001).
8. Principalmente en Puno, Cusco, Áncash, Junín, Cerro de Pasco y Ayacucho.

> Pero en ese tiempo no teníamos ninguna ley que nos ampare para devolver los golpes al patrón. La gente no reaccionaba porque le teníamos miedo, porque el patrón era como un padre. Ni con los ojos lo podías ver mal. Ni tampoco a sus mayordomos, si no eran golpes. El patrón te decía, «¿quién eres tú para que no hagas caso al mayordomo?», y después te golpeaba. Ese tiempo era así. (Clemente, Parcco Alto).

3.2.1. El trabajo forzado

Las personas entrevistadas narran que ellas, sus padres y abuelos trabajaban gratuitamente para el patrón de lunes a sábado, de seis de la mañana a seis de la tarde, a cambio de usufructuar pequeñas parcelas de tierra alrededor de la hacienda. El patrón era el propietario de la tierra y, prácticamente, también de los trabajadores. Este consolidó un sistema coercitivo de trabajo y un orden social donde él era la máxima autoridad. Gregorio, de Parcco Bajo, explica: «Íbamos a las alturas por un mes a cuidar los ganados del hacendado. Hacíamos todo esto aparte de trabajar en la hacienda a diario y cuidar sus vacas y ovejas por un año. Llevábamos leche hasta Colina cargando, para que hagan mantequilla».

El trabajo forzado se realizaba en la hacienda y en la casa del patrón en Huancavelica; cada uno de estos espacios tenía su propia estructura laboral. En la hacienda había tres tipos de trabajo. El primero era el trabajo cotidiano donde las familias producían cierta extensión de terreno y criaban ganado. Todos sus integrantes realizaban ambas tareas siguiendo una división generacional y sexual del trabajo. Los niños y niñas pasteaban animales, cosechaban, hacían quesillos o recogían huevos. Mientras que, en el trabajo agrícola, por ejemplo, los varones removían la tierra con *chaki tacklla*[9] y araban, mientras que las mujeres ayudaban a voltear la tierra y a echar las semillas. Pese a que las mujeres trabajan en las actividades productivas y reproductivas, tanto en la hacienda como en la familia, existe la idea generalizada de que «ellas no trabajaban». La *killa*, el segundo tipo de trabajo, era realizada sobre todo por los hombres y consistía en el pastoreo de animales en las alturas por un año. El tercer tipo de trabajo era la construcción y mantenimiento de carreteras, caminos,

9. También denominado como *chaquitaqlla* o *chaquitaclla*, es un arado de mano que los campesinos usan para labrar la tierra.

almacenes, estancias y casas; hombres y mujeres de todas las edades tenían que trabajar en estas actividades.

El trabajo en la casa del patrón en Huancavelica se organizaba a través de la mita y el pongo. Ambos eran un tipo de servidumbre rotativa y obligatoria entre los jóvenes solteros desde que tenían catorce años. La mita era realizada por las mujeres durante dos semanas, y el pongo, por los hombres durante una semana. «Cuando ya los hijos cumplían sus catorce o sus quince años, ya el patrón se los llevaba», cuenta Gregorio, de Parcco Alto. Su relato grafica no solo su pesar por haberse alejado de sus hijos, sino porque recuerda que no recibieron ninguna remuneración y que además fueron maltratados. Igidia, de Parcco Bajo, recuerda lo siguiente:

> Nos hacía dormir así en el suelo nada más. Yo lloraba [llanto]. Ese gamonal dónde estará, seguro en el infierno está ahora. A pesar de que había bastantes telares que nos hacían tejer, no nos daban para dormir. Por eso, el pongo también dormía encima del cemento, en la entrada de la casa. Se ponía papeles y cartones debajo y se cubría con su ponchito; encogidito dormía todas las noches.

Emilia, de Parcco Alto, señala que «no nos va a pagar, más bien nos pegaba, nos hacía mirar puñetes. Me dio una cachetada cuando le solté a su hija de mis brazos cuando intentaba cargarme, en eso me dio una cachetada diciendo "distraída de mierda"». Como Emilia explica, las mitas cuidaban a los niños, lavaban la ropa, ordenaban la casa y ayudaban a cocinar; mientras que los pongos limpiaban la casa, iban de compras y servían la comida.[10]

3.2.2. La violencia del patrón

Frases tales como «el patrón era como un dios» y «el patrón comía con cucharita» no solo muestran la distancia social entre el patrón y los colonos, sino también su arbitrariedad y violencia. Pascual, de Parcco Bajo, recuerda que «el patrón llegando de Huancavelica cerrándose en mi casa pegó a mi papá, casi

10. A diferencia de lo que ha documentado Burgos (1981) para el caso de la hacienda Chaata en Puno, en Parcco no se desarrollaron actividades complementarias como la artesanía, porque no tenían forma de comercializarla sin acceso a medios de trasporte o carreteras.

lo mató porque él [su padre] cuidaba vacas y, en eso, los toros con más fuerza se mezclaron y peleando se empujaron al barranco; murieron los toros, por eso le pegó a mi papá». También dice lo siguiente: «Cuántas peripecias se viene a la mente, como cuando el carro del patrón se malogró cerca Huancavelica donde hay un túnel. Cuando era pongo me dejaron en ese lugar para cuidar ese carro; allí dormía solo. Creo que se compadeció de mí y había mandado a traer comida. Antes no era como hoy que te lo arreglan al momento. En esos tiempos al mecánico se tenía que buscar. Esa vida era difícil; más para nosotros que servíamos sin ningún pago». El caso de Pascual, quien fue testigo y víctima de la violencia del hacendado, no es una excepción; hay otros relatos parecidos. Sin embargo, la violencia específica que vivieron las mujeres fue la violencia sexual. Rufino cuenta que el patrón abusaba de las jovencitas cuando iban a trabajar como mitas y que algunas quedaron embarazadas. Martina de Parcco Alto explica que «antes a las muchachas le violaba, por eso las mujeres se casaban antes de tener una mayoría de edad, antes que fuera de mita». La frase «pero qué se podía hacer» refleja la impunidad que este tipo de violencia tuvo.

El patrón no solo ejerció violencia verbal y física contra los colonos, sino también existieron diversas prácticas de discriminación y menosprecio. Un relato bastante referido de cuando se era mita o pongo es que se debía ir a Huancavelica caminando sin zapatos y se debía regresar de la misma manera. Además, debían llevar su propia escoba hecha de *ichu*[11] para trabajar, así como su propio fiambre para dos semanas porque sabían que en Huancavelica no les iban a dar comida. Pascual continúa explicando:

> Cuando había cumpleaños, fiestas, comían a lo grande. Ahí servíamos, ¿acaso a nosotros nos decía coman esto? Mirábamos como perros de hambre; si sobraba algunos, se lo comían los perros. Decía que éramos mañosos, por eso también nos pegaba. Lo que sobraba lo guardaba, pero a nosotros no nos daba.

Sin embargo, hay narraciones que muestran que el patrón también establecía relaciones ambiguas con los colonos. En algunas ocasiones, les invitaba coca y licor, y en otras era enormemente agresivo. Esta ambigüedad se justifica

11. Es un tipo de pasto de las zonas altoandinas.

señalando que el patrón era bueno con los obedientes y malo con los «contestones y ociosos».

Heilman (2010) y Poole (1987) destacan que la palabra gamonal proviene de la flor gamón cuya naturaleza es valerse de las flores a su alrededor para tener vida; enfatizan que el gamonal podía ser una autoridad local, pero no necesariamente tenía tierras, mientras que el hacendado tenía tanto el poder político como el económico. En Parcco se nombra al hacendado como patrón; no se establecen diferencias de uno u otro término, pero lo usan para designar a varias personas, mayormente a integrantes de la familia Patiño, propietarios y administradores de la hacienda en diferentes momentos. Ruiz-Bravo y Neira (2003) explican que el patrón es un símbolo (figura) que entrecruza consideraciones de clase, estatus, género y etnicidad para representar el poder económico y político. En Parcco, el patrón, además de ser dueño de la tierra y establecer relaciones serviles y paternalistas con los colonos, impuso un orden social abusivo que reprodujo y potenció su poder simbólico y real. El poder del «patrón» y el temor a él produjeron una extrema subordinación que se grafica en el hecho de que los colonos debían sacarse el sombrero y agachar la cabeza para hablarle.

3.2.3. El abuso de las autoridades

> ¿A quién vamos a quejarnos? La ley amparaba solo al hacendado. Las autoridades de Huancavelica defendían al patrón; donde sea no había justicia. Entonces caminábamos bien explotado. (Marcos, Parcco Bajo).

Durante la época de la hacienda en Parcco existían las autoridades de dentro y las autoridades de fuera de la hacienda. En el primer tipo, el patrón era la máxima autoridad seguida de los mayordomos, *uyaricuy*[12] y alcaldes varas. En el segundo tipo, el patrón controlaba a las autoridades distritales y provinciales (jueces, policías o militares) debido a su poder político y económico.[13] Sobre las autoridades de dentro, Mauro explica lo siguiente: «[Los mayordomos] eran los encargados de hacer trabajar y mandar a la gente; eso era su obligación. [Si]

12. Término quechua que significa «el que escucha».
13. Los colonos no elegían a sus autoridades; tenían un tipo de organización para pasar los cargos de las fiestas: carnavales, fiestas patronales y las fiestas de las cruces.

no hacíamos caso, ellos nos golpearon con látigos». Los *uyaricuy* vigilaban que los campesinos trabajen la tierra diariamente. Asimismo, registraban la cantidad de mantequilla producida, los litros de leche extraídos, las arrobas de papa o trigo recolectadas, etc. Llevaban un registro detallado del incremento o reducción de los animales. En caso de que estos murieran, los colonos debían pagar o reponerlos con sus propios animales. Además, eran sancionados con castigos físicos. Igualmente, eran los responsables de organizar y controlar que las familias cumplan con la *killa*. Por su parte, el alcalde vara, para el caso de Parcco, era una autoridad impuesta por el hacendado para llevar el registro de la población, «el único cuando había muertes así nomás nos visitaban, solo en esos casos, si no nada».[14] Lo perverso de este tipo de organización es que el patrón obligaba a asumir estos cargos a todas las personas mayores o entre quienes él consideraba leales.[15] Las autoridades de fuera de la hacienda eran las autoridades del Estado principalmente situadas en la capital distrital y provincial. Estas estaban controladas por el hacendado porque eran sus amigos, familiares o compadres. Estos tipos de autoridad eran parte de un orden social que subordinaba y que dominaba el trabajo, cuerpo y vida de los colonos. Por lo mismo, estas autoridades son recordadas por sus altos niveles de prepotencia y violencia.

La frase «ni documentos teníamos» muestra no solo la vulnerabilidad de los colonos, sino también su exclusión del sistema político y del Estado. Este hecho cambió, aunque solo formalmente, en 1979, cuando la nueva Constitución Política del Perú les otorgó la ciudadanía, después de 158 años de lograda la independencia. Otro tema dramático en la historia de Parcco no es que las autoridades y el patrón no entendieran el quechua; todo lo contrario: no solo lo hablaban muy bien y compartían sus códigos sociales, sino que lo usaron para maltratar a los colonos. La existencia del régimen hacendatario fue una proyección de la ideología criolla con la que el Estado peruano se fundó. El régimen de la hacienda fue la muestra más clara de las políticas e instituciones creadas o reconfiguradas a inicios de la República para eliminar el factor «indígena» de la construcción de la sociedad y el Estado peruano. Pero, como

14. Cornelio, Parcco Alto.

15. Había rituales para asumir dichos cargos, como juramentar en la iglesia de la hacienda y luego viajar a presentarse a la casa del patrón; «solo así el cargo tenía validez; si no, no valía».

James Scott ha sugerido, no existe dominación total y los dominados idean formas de resistencia. El hecho de nombrar peyorativamente al patrón como «toro negro» o «chancho gordo» revela esta resistencia. Igualmente, lo hacen aquellas narraciones de colonos que migraron a vivir a otros lugares o que le devolvieron los golpes al patrón. Inocencia, de Parcco Bajo, recuerda que su padre «respondió, también, con patadas. [El patrón] también respondió con puñetes diciendo "indio, chuto, quién eres para que me respondas. Ni mis padres me han pegado y tú ya también me vas a pegar". Así he visto; mi padre era valiente». No obstante, estas respuestas fueron aisladas y no llegaron a ser colectivas. En Parcco no se tiene memoria de iniciativas para rebelarse contra el patrón. Existe el consenso de que no se podía hacer nada porque él controlaba todo, pero, desde su perspectiva, esto cambió con la Reforma Agraria.

4. Las memorias sobre la Reforma Agraria y Juan Velasco Alvarado en Parcco

En 1968, Juan Velasco Alvarado depuso al presidente Fernando Belaunde (1963-1968) para establecer una «revolución peculiar» que, a diferencia de los golpes militares peruanos previos, no fue una intervención militar de derecha para mantener el *statu quo*. Velasco pretendía llevar a cabo una transformación social profunda proporcionando justicia social, redistribuyendo la tierra y teniendo un Estado nacionalista (Aguirre y Drinot, 2017). Además, mediante el Plan Inca (1974), profundizó las reformas estructurales para la eliminación del poder de la oligarquía.[16]

La Reforma Agraria de Velasco fue una de las políticas más emblemáticas y radicales de la historia del país. Por un lado, su finalidad fue distribuir la tierra en su afán de justicia social y, por otro lado, su objetivo fue crear modelos de producción tutelados por el Estado. El lema «campesino, el patrón ya no comerá de tu pobreza», con la que la promulgó, no solo sugería la devolución, en unos casos, y, en otros, la expropiación de las tierras para los campesinos, sino también medidas reivindicativas del «indio». Entre otras, Velasco puso fin

16. El golpe militar de Velasco tuvo sus antecedentes en la creación del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), en el cambio de la composición social del Ejército y en el contexto internacional de lucha contra el comunismo y la Guerra Fría.

al poder histórico ilegal y coercitivo de los gamonales, reescribió la historia peruana al colocar a Túpac Amaru II como el ícono oficial de su gobierno, estableció el quechua como el idioma oficial y cambió la retórica del Estado ordenando que se sustituya el término indígena, de connotación peyorativa, por el término campesino (Mallon, 1998; Méndez, 2005). Si bien la Reforma Agraria puso fin a las relaciones serviles, produjo resultados mixtos debido a la forma de su implementación. Igualmente, Velasco gobernó con una fuerte oposición de todos los sectores sociales, especialmente dentro del Ejército, de los partidos políticos de izquierda y de las organizaciones campesinas. Pero en Parcco, la Reforma Agraria y el gobierno de Velasco son hechos fundacionales de su ciudadanía y comunidad.

4.1. Las memorias sobre la Reforma Agraria en Parcco

A continuación, explicaré la implementación de la Reforma Agraria en Parcco en cinco episodios: 1) llegada de la ley, 2) expulsión del patrón, 3) lucha por la implementación de la reforma, 4) conflictos legales con el patrón, y 5) formación de la comunidad campesina. Esta es una forma gráfica de presentar este denso proceso, y no significa que no hayan existido contradicciones, retrocesos y conflictos. Por cuestiones de espacio, me limitaré a explicar las grandes tendencias en cada uno de estos momentos.

4.1.1. La llegada de la ley

Hay dos versiones sobre cómo la ley de Reforma Agraria llegó a Parcco. Una de ellas plantea que un helicóptero lanzó papeles que contenían la ley. La otra, que es la mayoritaria, consiste en que una de las personas que estaba trabajando como pongo en la casa del patrón en Huancavelica regresó a Parcco con papeles. Esta persona recuerda:

> Yo he traído. Cuando estaba de pongo, han tocado la puerta y cuando abrí [un dirigente de la CCP] me ha dado un papel diciendo «esto vas a llevar para que se reúnan en Ranracancha [comunidad vecina a Parcco]». […], él me ha dado esa ley, por eso cuando me dio, al día siguiente me vine trayendo los dos papales. Yo he traído para Parcco y Occo [hacienda colindante]. Yo no he sacado la ley, yo solo traje. En esos tiempos estaba en sembrío de papa, entonces

> todo eso dejaron y se fueron a la reunión. Desde esa fecha la hacienda ha terminado. (Pablo, Parcco Alto).

En ambas versiones se indica que los que recibieron «el papel» no sabían leer y tuvieron que esperar a sus compueblanos que habían sido «licenciados» del Ejército para que les expliquen el contenido del documento. Precisamente, en este grupo aparece una versión adicional que señala que ellos, por haber estado haciendo servicio militar cuando Velasco dio el golpe de Estado, ya sabían «algo» de esta ley. No obstante, estas versiones distintas, todos coinciden en señalar que quien sí sabía de la existencia de la ley era el patrón y lo culpan de que la ley de Reforma Agraria, que se dio en 1969, haya llegado a Parcco recién en 1972.

4.1.2. La expulsión del patrón

En los testimonios se observa que la expulsión del patrón tiene dos dimensiones. Por un lado, muestran la forma en la que los colonos expulsaron físicamente al hacendado y, por otro lado, enfatizan que tuvieron que «pelear» para derrotar a quienes le seguían siendo leales. Así surgieron conflictos entre los que estaban a su favor y en su contra. La siguiente cita muestra el primer escenario.

> Le botamos, carajo, sin nada. Él volvió ya con guardias, pero eso, también, las mujeres ayudaron a botarlos con piedras. Había animales: llamas, vacas, ovejas; todo eran seleccionados y eso cuidábamos por separado. Eso nos hemos adueñado porque era lo que habíamos cuidado desde niños. (Serapio, Parcco Bajo).

Como antes se ha explicado, el patrón, con sus prácticas paternalistas, logró la lealtad de algunos colonos, quienes le revelaban los planes de apropiación de la hacienda, seguían trabajando las tierras y se oponían abiertamente a la distribución de los animales. Teodoro, de Parcco Bajo, lo explica con claridad: «La gente se ha dividido en dos partes. Unos defendían al patrón y otros estaba en contra. En eso más defendían sus *uyaricuy* al patrón, estaba así un buen tiempo en quejas. Pero después, cuando ya no podían, se han unido a la comunidad». Otras personas recuerdan que el grupo que estaba en contra del patrón se organizó para golpear a los que aún le eran leales.

4.1.3. Lucha por la implementación de la reforma

Las luchas para que la Reforma Agraria se implemente en Parcco fueron internas y externas. Por un lado, con las luchas internas me refiero a los múltiples conflictos que se generaron entre los ya denominados campesinos de Parcco. Existen memorias en disputa sobre la repartición de la tierra y los animales. Unos dicen que fue igualitaria mientras que otros señalan que fue arbitraria. Unos recuerdan que un «equipo de la Reforma Agraria de Huancavelica» llegó para medir las tierras mientras que otros señalan que varias familias han «logrado más tierras que otras». Pero estos conflictos menguaron cuando después de esta repartición, el patrón volvió a Parcco a reclamar sus animales. Igidía, de Parcco Alto, narra lo siguiente: «Después han venido todavía con sus carros a recoger sus ganados, pero ya no le han dejado porque mucho han hecho sufrir a la gente. Entonces, "cuando va [a] venir, nosotros, así como otras comunidades, hay que esperarle con huaraca y piedra" diciendo, todas las personas se han levantado». Luego de esta segunda expulsión, emergieron conflictos localizados. Destaca el caso de una familia que intentó ser un «nuevo patrón» porque obligaba a otras a servirle ya sea trayéndole agua o pasteando su ganado. Esta familia fue denunciada ante las autoridades de Huancavelica y solo así dejaron de ser prepotentes.

Por otro lado, los campesinos de Parcco debían realizar otras luchas en Huancavelica. En esta ciudad debían hacer denuncias públicas y participar en mítines. Si bien estas acciones son recordadas con orgullo porque les dio reconocimiento, no dejan de destacar que también les demandó esfuerzo y «sacrificio». Cornelio y Crisostomo de Parcco Bajo cuentan, respectivamente, que «un grupo fuimos a Huancavelica a protestar como en campaña gritando "¡los gamonales que mueran!", diciéndonos. Hemos ayudado hacer nuestros letreros para marchar, hemos dormido en los garajes, hemos caminado de todas partes en contra del hacendado». Igualmente, «cuando íbamos a la oficina de la Reforma Agraria teníamos que denunciar todo lo que pasaba en ese tiempo, todo lo que trabajábamos gratis, sobre cómo sufríamos, todo teníamos que avisar».

4.1.4. Los conflictos legales con el patrón

El patrón denunció ante la policía de Huancavelica a quienes identificó como líderes de la repartición de las tierras y el ganado, sobre todo a aquellos campesinos que se le enfrentaron pidiéndole que se retire de la hacienda, argumentando

que ellos habían hecho nacer y crecer esos animales sin ningún tipo de pago a cambio. Pese a que la ley de la Reforma Agraria amparaba estas acciones y que había nuevas autoridades más cercanas a los ideales de Velasco que a los de los hacendados, el patrón logró la detención de varios líderes de Parcco. Uno de ellos recuerda lo siguiente: «Ahí nos agarró junto a mi primo Víctor, él ahí era chibolo nomás todavía. Nos agarró en Huancavelica y nos llevó hasta Acobamba. Mi padre contrató un abogado y ese abogado se encargó de sacarnos».

4.1.4. Formación de la comunidad campesina

Luego de estas luchas se formó el Grupo Campesino Parcco, que después pasó a ser el Consejo de Administración de la Comunidad de Parcco, el cual luego fue parte de la SAIS Huancavelica. Sobre este episodio, también, hay memorias diferentes. Mientras que unos señalan que Parcco nunca fue parte de esta SAIS, otros dicen que participó solo dos años, y cuando esta organización comenzó a portarse como un nuevo patrón, decidieron echarla. Lucio, de Parcco Bajo, explica que «la gente le ha botado porque ya era como en la hacienda y sospechamos que regresaría; por eso lo botaron». Con este hecho y con la elección del gestor de la comunidad, comenzaron las acciones para la creación de la comunidad. Los gestores eran quienes sabían leer y escribir, es decir, aquellos que habían hecho servicio militar obligatorio. Fue en este momento que Parcco Alto y Parcco Bajo decidieron formar comunidades campesinas independientes. El reconocimiento legal no estuvo exento de complicaciones, estafas y trabas burocráticas; fue un proceso arduo y costoso. Después de diez años, Parcco Bajo y Parcco Alto, ahora Buenos Aires Parcco Chacapunco y San José de Parcco Alto, respectivamente, lograron su reconocimiento el 13 de julio de 1981.

La revisión de la literatura sobre la implementación de la Reforma Agraria en otras zonas rurales de la sierra del país sugiere que una vez eliminadas las haciendas, y formados los «grupos campesinos», se dieron conflictos y disputas no solo con los hacendados que, en algunos casos, amenazaban con recobrar sus propiedades, sino también con el Gobierno militar que a través de las CAP intentaba ser un nuevo «patrón».[17] Plascencia (2016), por ejemplo, ha documentado estos procesos para el caso de Huancavelica. En las comunidades,

17. Véase, Seligmann, 1995, para el caso de Cusco, y para Ayacucho, Heilman, 2010, y Del Pino, 2008.

que este autor analizó, hubo nuevas tomas de tierras, esta vez contra las CAP o SAIS. Sin embargo, las memorias que he recogido en Parcco no dialogan con esta dinámica. Esto podría explicarse de dos maneras. Primero, que la implementación de la Reforma Agraria ha sido diversa y plural y, por lo tanto, sus resultados son desiguales, sobre todo en aquellas zonas más alejadas donde la reforma se implementó tardíamente. Segundo, en el caso de Parcco, estaría operando «los trabajos de la memoria» que intervienen en un hecho real, en su afán por destacar su rol protagónico, coraje y valentía y, precisamente, por ese afán han eliminado o minimizado de su relato los posibles conflictos o nuevas situaciones de subordinación que podrían haber experimentado en relación con la SAIS Huancavelica.

4.2. Las memorias sobre Velasco

> Entrevistadora: Para usted, ¿qué significa Velasco Alvarado?
> Gregorio: Gracias a él desapareció todo lo que nos hacía el hacendado; desde ahí somos libres. Yo agradezco a Velasco por habernos librado de esos tiempos de dolor.

Las memorias que existen sobre Velasco no se pueden desligar de lo que significa en términos reales y simbólicos la Reforma Agraria. Por ello, en lugar de clasificarlas o problematizarlas, me parece útil discutir las dimensiones de análisis que sugieren.

En primer lugar, a Velasco se le atribuye un rol salvador, visión que es hegemónica entre los hombres a diferencia de las mujeres, quienes no tienen mayores recuerdos sobre él. En esta memoria salvadora se recuerda a Velasco como el defensor y libertador. Daniel, de Parcco Alto, dice: «Es bueno, a favor de los campesinos. Él dio libertad, él le[s] dio las tierras a los campesinos; si no fuera por él, seguiríamos en las manos de los gamonales, de los explotadores». Pedro, de la misma zona, va más allá y plantea un diálogo con aquellas memorias que lo valoran como un militar revolucionario, fascista o reaccionario[18] y expone que «él ha hecho bien. Otros dicen no era tan bueno, pero para mí estaba bien.

18. Forma como la que un sector de la izquierda peruana y de la Confederación de Campesinos del Perú definió a Velasco y sus reformas.

Ahora ya no sufrimos como antes; ha hecho bien para la comunidad».[19] No es casual por lo mismo que esta memoria se ha proyectado a hechos concretos como que el principal colegio de Parcco Alto y la calle principal de Parcco Bajo lleven el nombre de Velasco. De acuerdo con Portelli, esto representa la memoria-monumento que se fija en algo tangible y fuera de discusión. Estas memorias destacan que Velasco no fue indiferente como otros gobernantes. Máximo, Paula y Teodoro, de Parcco Bajo, se preguntan qué hubiese sido de ellos si Velasco no gobernaba y qué hubiese pasado si seguía gobernando. Máximo señala lo siguiente: «Si él no entraba [al Gobierno], ¿cómo habría sido la vida hasta ahora? Pero los demás presidentes eran indiferentes con la gente del campo. ¿Cómo habría sido si Velasco hubiera continuado?». Puente (2016) establece que las reformas y discursos nacionalistas reivindicativos y fundacionales, implementados por Velasco, se pueden analizar como una segunda independencia. Sin embargo, para Parcco, Velasco fue su primer liberador.

En segundo lugar, existen versiones locales propias sobre la muerte de Velasco. Estas son recreaciones de lo que escucharon en la radio o prensa a la que tuvieron acceso. No obstante, su disparidad, el denominador común entre ellas, es que Velasco falleció no por las complicaciones de un infarto cerebral, sino porque fue asesinado por los hacendados como venganza por haber dado la Reforma Agraria. Marcos, de Parcco Bajo, recuerda que «más antes no había un gobierno así. Entonces todo era hacienda, nomás. De él los hacendados se habrán vengado. Según la noticia, han dicho que le han matado. Esos tiempos era tristeza para nosotros cuando esa noticia llegaba». Otras versiones plantean que le dispararon cuando estaba dando un discurso en la plaza de Armas de Lima, o que en un hotel le dieron una comida que le originó cáncer y luego la amputación de su pierna. Estas memorias serían lo que Levi (2011) define como una «verdad consoladora». Las personas rechazan la insoportable verdad y fabrican otra. El hecho traumático es el mecanismo que «falsifica» la memoria; con fines defensivos, la realidad puede ser distorsionada. En Parcco, lo traumático no solo fue la muerte de Velasco, sino también la muerte de un tipo de Estado y gobierno que por primera vez les dio algo tan indispensable y tangible como la tierra y la libertad.

19. Esta memoria se ha proyectado a hechos concretos, como que el principal colegio y calle de Parcco lleven el nombre de Velasco.

Una tercera dimensión es la idea de que solo un presidente con ellos puede gobernar a su favor. En diversos testimonios, a Velasco se le atribuye haber sido hijo de un campesino pobre o haber sido hijo de un trabajador de hacienda y que debido a esa condición decretó la Reforma Agraria. Máximo, de Parcco Bajo, explica lo siguiente: «Velasco era hijo de un sirviente de la hacienda. Dice eran varios hermanos, por eso ni para comer tenían. Entonces de la hacienda de Ica robaban tomates para comer, recordando eso ha desaparecido todas las haciendas y llegó el bien para nosotros». En esta identificación de Velasco «como ellos», le atribuyen características de horizontalidad y empatía. Por ejemplo, Juan, de Parcco Alto, comparte esta narración: «He llegado hasta Palacio de Gobierno llevando memoriales. Nos encontramos con Velasco y, también, nos decía "maten a esos rateros", y le contamos que los guardias se habían vendido al hacendado y nos tenía sin vida y eso también nos dijo "a esos perros también mátenlo"». Otros relatos enfatizan que agradecieron personalmente a Velasco por haber dado la Reforma Agraria cuando daba un mitin en la plaza de Huancavelica. No se tiene registro de que Velasco haya estado en esta ciudad, pero estas narrativas muestran cómo la memoria distorsiona hechos para dar sentido a otros. En este caso, las memorias se han recreado para construir a un Velasco cercano que, sobre todo, es «alguien como ellos». Esta memoria local está desconectada de los hechos de represión que el gobierno de Velasco ejerció en otras comunidades o contra otros líderes sociales, políticos y campesinos.

5. El legado político de la Reforma Agraria: la construcción de un ethos comunal[20]

Una comunidad surge cuando existe un consenso interno de diversas familias o grupos de familias para organizarse en un grupo social mayor. Las «necesidades determinantes» para lograr este objetivo son la seguridad jurídica para el acceso a las tierras y para establecer órganos de gobierno y representación (Diez, 1997). En diálogo con esta definición, Hall (2017), al analizar las memorias de la Reforma Agraria en la comunidad de Llanchu (Cusco), explica que la

20. «El *ethos*, como la estructura intencional propia del hombre en el mundo, pertenece a una cultura, pero indica también el carácter personal de cada uno; así el *ethos* es la manera propia del existir humano» (García, 2014, p. 780).

obtención del estatus y el título de comunidad permitieron hacer el tránsito de «colectividad» a comunidad campesina. Sin embargo, considero que es posible que la titulación haya permitido una gestión regulada de la tierra y los bienes comunales; pero si trascendemos una noción normativa de lo que origina una comunidad y la analizamos desde una mirada multidimensional, encontramos que no solo la formalización de un título es lo que convierte a grupos de familias en comunidades, sino también el compartir de procesos sociales. El caso de ambas comunidades Parcco ilustra que la construcción de la comunidad y, más aún, de una identidad comunal, es un proceso denso ligado a hechos históricos y políticos que por su naturaleza marcaron un quiebre en la organización social. Para identificar y situar el caso de Parcco como una comunidad que se construye, primero es necesario conocer qué son las comunidades campesinas, cuáles han sido sus procesos de creación y de qué tipo son, lo que a su vez permitirá entender los elementos que han permitido la creación de un *ethos* comunitario en Parcco.

5.1. La construcción de comunidades campesinas como procesos sociales y políticos

Las comunidades campesinas del Perú son heterogéneas en tamaño, especialización productiva y organización, y se han formado en distintos tiempos históricos y coyunturas políticas. En primer lugar, sobre la base de la discusión que Diez (1997 y 2000) elabora sobre diversos estudios que definen las comunidades campesinas, es posible concluir que existen algunos elementos constantes que las caracterizan. Diez explica que las comunidades son un producto y constructo histórico, por lo tanto, son dinámicas, se trasforman y redefinen constantemente, y no son unidades sociales o económicas aisladas. Las comunidades no son homogéneas, todo lo contrario, son diversas por motivos de tamaño, constitución, historia, forma de organización y producción. Generalmente, tienen una gestión relativamente colectiva de los recursos dentro de su territorio, tienen órganos propios de gobierno, regulan conflictos y se relacionan con el exterior a través de las autoridades, elegidas en asambleas comunales. Más que una unidad de producción, son espacios de coordinación e interacción de unidades de producción donde uno de sus interlocutores clave es el Estado.

En segundo lugar, como se ha mostrado en la segunda parte de este artículo, los procesos de formación de las comunidades campesinas son el resultado de varios factores y coyunturas. Esta comunalización[21] se dio por las históricas reivindicaciones y movilizaciones campesinas en las que se demandaba la devolución de tierras. De acuerdo con Trivelli (1992), Castillo (2007) y Naganoma (2012), a nivel nacional, en un primer momento, el reconocimiento de las comunidades fue posible debido a la nueva Constitución de 1920, que estableció la existencia legal de las «comunidades indígenas». Consecuentemente, entre 1926 y 1930 se reconocieron oficialmente a 328 comunidades. Una segunda coyuntura se dio con la nueva Constitución de 1933, durante el gobierno de Manuel Prado. Entre 1939 y 1945 se reconocieron 446 comunidades a las cuales además se les asignó personería jurídica. Un tercer momento se dio en el contexto de las movilizaciones campesinas durante la década de 1960, generadas, primero, por la promesa de la Reforma Agraria del primer gobierno de Fernando Belaunde, y luego por rechazo del campesinado al tipo de reforma que este implementó. Para contrarrestar estas movilizaciones, el Estado respondió dando nuevas normas y un nuevo estatuto de comunidades campesinas. Es así como entre 1964 y 1968 se reconocieron 624 comunidades. Una cuarta coyuntura se dio en la pos Reforma Agraria del gobierno militar de Juan Velasco Alvarado. La contrarreforma implementada por Morales Bermúdez, el fracaso de los modelos asociativos y el abandono del agro, durante la década de 1980, produjo que entre 1981 y 1985 se formaran 1321 comunidades. En una quinta coyuntura, durante el gobierno de Alberto Fujimori (1991-2000), con nuevas regulaciones orientadas a la inversión en el sector agrario y una nueva constitución se crearon 1026 nuevas comunidades.[22] En el siglo XXI (2002 y 2010) se han creado solo 251 comunidades. Estos últimos reconocimientos estarían vinculados a independizaciones de los anexos comunales de las comunidades matrices.[23] En el caso de Huancavelica, entre 1930 y 1969 se reconocieron 176 comunidades; entre 1970 y 1979, 30 comunidades; entre 1980 y

21. Categoría planteada por Diez, 1999.

22. Para un análisis de estas normas, véase Urrutia y Monge, 1997.

23. Para un análisis jurídico de la creación de las comunidades campesinas, véase Castillo, 2007. También, véanse los documentos que el Centro de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria (CENCIRA) produjo en la década de 1970.

1989, se lograron reconocer 136 comunidades, mientras que entre 1990 al 2012 se han reconocido 234 comunidades campesinas (Plascencia, 2016).

En tercer lugar, hay distintos tipos de comunidades campesinas (Diez, 2012a, 1997; Castillo, 2007; Trivelli, 1992). Coincido con lo planteado por Diez para el caso de la costa norte porque dialoga con la visión contextualizada antes presentada.[24] Diez explica que las «comunidades históricas» tienen su origen en la época colonial o hacia inicios de la República. «Las comunidades de hacienda» surgieron de las haciendas que pertenecían a un terrateniente o a un número pequeño de propietarios, y su producción se basaba en la explotación de colonos y yanaconas. Estas comunidades surgen antes de la Reforma Agraria dada por Velasco, cuando sus propietarios vendieron las tierras a sus trabajadores. «Las nuevas comunidades» se crean como consecuencia de la reforma dada por Velasco, cuando los grupos campesinos o las asociativas fracasaron y se convirtieron en comunidades.

Entonces, es posible establecer que las comunidades Parcco, junto con las otras 1321 comunidades que surgieron después de la Reforma Agraria, son tipificadas como «nuevas comunidades» y se habrían creado en la cuarta ola de creación de las comunidades campesinas. El marco conceptual e histórico antes detallado es útil para identificar la particularidad de las experiencias y memorias sobre la Reforma Agraria que existen en ambas comunidades Parcco, y para diferenciarlas de las de otras comunidades que han tenido y tienen experiencias diferentes con la hacienda y la Reforma Agraria.[25] En lo que sigue, analizo cómo esta particular experiencia y memoria de la reforma ha contribuido a establecer una identidad comunal.

5.2. La biografía de un ethos comunal

Anderson (1993) explica que las rupturas dan lugar a la necesidad de una narración de «identidad» y a cambios de conciencia profundos que, en circunstancias históricas específicas, generan narrativas. Igualmente, situados en los estudios de memoria, Portelli (2013) y Connerton (2008) explican que el olvidar

24. Para otra clasificación véase Plascencia, 2016.

25. Por ejemplo, véase la tesis doctoral de Javier Puente para el caso de la comunidad de Ondores en la sierra central, o la investigación de Linda Seligmann en Cusco.

ciertas memorias para potenciar otras es parte de un proceso constitutivo a la formación de nuevas identidades. Las narrativas que caracterizan a ambas comunidades Parcco como valientes y fuertes y, por lo tanto, como «somos de respeto», surgieron en la transición de la hacienda a la comunidad y siguieron fortaleciéndose durante el conflicto armado interno (1980-2000). El análisis de las memorias sobre este tránsito permite identificar los elementos que habrían consolidado este *ethos* comunal.[26]

Un primer elemento está relacionado con el poder de la ley y la palabra escrita que les revela que «la tierra es para quien la trabaja», que tienen derechos y que, por lo tanto, son ciudadanos e implícitamente le sugiere que son libres.[27] No obstante, este evento en un primer momento es inimaginable para ellos porque no tienen un marco de referencia donde situarlo. Rufino, de Parcco Alto, dice «nosotros no sabíamos qué era una ley». Por eso el asombro, no solo personal sino colectivo. Él prosigue con la siguiente narración: «Cuando estábamos trabajando en la hacienda, cosechando papa, un señor había traído un oficio. "Esta hacienda va ser un pueblo", diciendo. Nosotros todo sorprendidos, "¡cómo va ser eso!", diciendo nos vemos entre nosotros, "cómo vamos hacer", diciendo conversamos. "Ya no va a haber *uyaricuy*, ni nada, así ha decretado el Gobierno", diciendo decía». Marcos, de Parcco Bajo, además, explica que la ley no solo les dio legitimidad para actuar, sino que también les «abrió los ojos»; precisa que «recién cuando llega la ley, la gente ha reaccionado y no querían trabajar para el patrón, pero antes no decíamos nada». A diferencia de otros casos (Puente, 2014; Diez, 2000), las comunidades Parcco no tienen títulos de propiedad antiguos para, a partir de ello, elaborar su historia, pero este «oficio» al que se refiere Rufino es su documento fundacional. En términos de Anderson (1993), el poder de la fuente escrita les ofreció el acceso a la verdad ontológica. No obstante, el desconocimiento de la ley a la que se refieren evidencia el desdén que el Estado les ha prodigado durante el siglo XX.

Un segundo elemento que ha abonado en la construcción de este *ethos* es que «abrieron los ojos» en un contexto de revolución militar porque, aunque por decreto, como sugiere Kruijt (1994), fue peculiar en la historia del Perú.

26. Huayanay y Chopcca son otras comunidades en Huancavelica que tienen un *ethos* similar. Ambas también se crearon en la pos Reforma Agraria dada por Velasco. Es más, los Chopcca incluso llegan a definirse como la nación Chopcca.

27. Agradezco por esta idea a Eloy Neira.

Francisco, de Parcco Bajo, dice, «él [Velasco] liberó a todo el pueblo, lo ha cambiado, "¡revolución!", diciendo. Eso significa cambio, la vida ya no es como antes. La gente comiendo o no comiendo servía a otra gente. Ahora ya no es así; todo pasó a algo nuevo». Este relato muestra que la ley de Reforma Agraria permitió el cambio de un orden social arbitrario y violento a uno de libertad. Otros testimonios sugieren que la revolución de Velasco dio elementos para cuestionar la memoria colectiva que planteaba que «los españoles llegaron y se agarraron las tierras y la gente no podía hacer nada». Pero Velasco les mostró que el gamonalismo podía desaparecer y que una revolución se puede hacer. Este antecedente les habría hecho escuchar a Sendero Luminoso y sus prédicas de revolución pocos años después. Cornelio, de Parcco Bajo, narra: «[los que] han leído el contenido de lo que decían, creyeron en eso y se inclinaron a eso y así empezaron. Estaban tranquilos como dos años, después empezaron acusar a la misma gente de la comunidad. En eso decían que otro va ser presidente para los pobres. Pero cuando nos dimos cuenta eran los terroristas». En menos de una década pasaron de experimentar una revolución que los benefició a otra que, usando el mismo término, los violentó.

Un tercer elemento es el denso proceso de politización que la sociedad peruana, incluidas las zonas rurales de la sierra, vivió durante la década de 1970.[28] Tanto el Gobierno militar como los múltiples partidos políticos de izquierda y la propia CCP crearon espacios y discursos para la politización de los campesinos y las campesinas. No solo se les hablaba sobre la necesidad de una revolución y sus derechos sino también sobre su situación de explotación histórica. Paulino, de Parcco Alto, refiere que asistían a los mítines que SINAMOS y la Federación Departamental de Comunidades Campesinas de Huancavelica (FEDECH) realizaban. Él explica que allí escuchaban los mensajes de Velasco y las explicaciones de dirigentes campesinos. En las memorias de las personas entrevistadas, la FEDECH, como el Gobierno militar, enviaban «ingenieros» y promotores de la Reforma Agraria para que les hablen de igualdad y los capaciten para defender a la comunidad.

Un cuarto elemento implica ver que la lucha por ser comunidad no solo fue la lucha para tener reconocimiento legal y gestionar autónomamente sus recursos naturales, sino también fue la lucha para no tener más patrones.

28. Para una explicación del caso de Huancavelica, véase Caro, 2015.

Precisamente, la primera institución/personaje a la que se enfrentaron fue al patrón, pero luego expulsaron a la SAIS Huancavelica porque comenzó a portarse como «patrón» al obligarlos a trabajar. Esta lucha contra la figura del patrón se mostró, también, cuando Sendero Luminoso «los traicionó» y comenzó a atacarlos. Para defenderse, hombres y mujeres los expulsaron con hondas y huaracas. En Parcco no se formaron rondas campesinas o comités de autodefensa porque entendían que la defensa de la comunidad era responsabilidad de todos y no solo de una organización específica. Incluso, sus líderes soportaron latigazos de un mando senderista por no delatar la ubicación de los «papeles de la comunidad». Paulino, de Parcco Alto, cuenta lo siguiente: «He recibido. No decía nada con tal de defender los papeles de la comunidad, porque [los senderistas] lo quería quemar. Solo dije que los papeles estaba[n] en la oficina de Reforma Agraria en Huancavelica».

La creación de la escuela y de reglas de gobierno propias fue su primera estrategia para librarse de la «figura» del patrón. En relación con la escuela, en los testimonios se destaca que su creación únicamente fue posible cuando lo expulsaron. Por lo mismo, es simbólico que el principal y más grande colegio de la zona lleve el nombre de Juan Velasco Alvarado. Rufino, de Parcco Alto, dice: «La escuela no llegó por su propia cuenta. Cuando me han puesto a mí [como dirigente], mi prioridad fue la escuela. "¡Carajo, como sea hay que hacer la escuela!", dijimos». Agrega que la construyeron ellos mismos y pagaban la remuneración del profesor colectivamente. Esta euforia para la construcción de la escuela solo se entiende si analizamos nuevamente los relatos sobre la hacienda.

> Entrevistadora: ¿En tiempo de hacienda había instituciones del Estado?
> Mauro: Nada, no había nada, ni escuela, ni posta. […], el patrón no quería que estudiemos. Recuerdo que mi papá nos ha puesto en Manyacc a una escuela y a mi papá le había llamado y le había dicho: «¿Para qué has puesto a tu hijo? ¿Acaso va a ser ingeniero, doctor?», diciendo lo pegó. Así no quería que estudiáramos.

En relación con la creación de un gobierno autónomo, primero se adaptaron al modelo que la Reforma Agraria les propuso, formando el Grupo Campesino Parcco. Fue allí donde por primera vez eligieron a sus autoridades: presidente, tesorero y secretario. Posteriormente, cuando se iniciaron los trámites para el

reconocimiento legal, eligieron la junta directiva comunal integrada por un presidente, secretario y tesorero. Sin embargo, fue cuando obtuvieron el reconocimiento legal que convirtieron la asamblea comunal, el conjunto de la comunidad, en su máxima autoridad. Pero, sobre todo, decidieron gobernarse a través de la «justicia popular». Uno de los testimoniantes explicó que esta justicia implica que la asamblea comunal decide la sanción de un posible infractor de las reglas comunales. Este castigo se impone a través de un juicio público en la plaza de la comunidad. Han optado por practicar este tipo de «justicia», porque no confían en las autoridades estatales a las que, por un lado, aún siguen identificando con el poder del patrón y, por otro lado, de las cuales han experimentado tratos discriminadores. Por ello, usando la «justicia popular» solucionan todo tipo de problemas, desde hechos de abigeato, robo y conflictos personales entre familiares y vecinos, hasta casos de violencia familiar y sexual.[29]

Finalmente, otro elemento clave en la construcción de este *ethos* es lo que Anderson define como «los ángeles de la historia»: los dirigentes. En otras comunidades, los criterios tomados en cuenta para elegirlos son su trayectoria, escolaridad, legitimidad y capacidad para hablar en asambleas (Diez, 1997). Pero en Parcco valoraron el hecho de que sepan leer, ¡escribir y «pelear». Estos requisitos los cumplían, sobre todo, los que habían sido «licenciados», es decir, quienes llegaron a hacer el servicio militar obligatorio, porque el patrón los delató ante el Ejército o porque fueron levados forzadamente por disputas con él. Lo paradójico es que fueron ellos quienes mayormente lideraron su expulsión porque fueron los únicos que pudieron leer la ley de la Reforma Agraria y trasmitírsela a sus compueblanos; fueron quienes asumieron la representación de Parcco y se enfrentaron al patrón en dependencias policiales y judiciales.

6. Conclusiones

El caso de ambas comunidades Parcco, que devinieron de haciendas a comunidades campesinas durante la Reforma Agraria implementada por Juan Velasco Alvarado, muestra que en el Perú, en general, y en las zonas rurales

29. Esto, pese a que la actual Ley 30365, ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contras las mujeres y los integrantes del grupo familiar, lo prohíbe.

altoandinas, en particular, dicha reforma generó una multiplicidad no solo de dinámicas económicas sino también de procesos sociales y políticos. En esta miríada de procesos locales, el análisis de Parcco permite conectar su experiencia local con los debates teóricos sobre el rol del Estado y las elites económicas locales en las zonas rurales del país. Igualmente, da pistas para dialogar con la construcción e imaginación de comunidades e identidades específicas, pero directamente vinculadas a los grandes y decisivos episodios sociopolíticos de la historia peruana reciente. A diferencia de las «comunidades históricas» y «las comunidades de hacienda», las actuales comunidades Parcco no han tenido vínculos históricos de negociación, cooptación o asimilación con el Estado. No obstante, estuvieron insertas en un sistema político y económico violento; de allí su necesidad de eliminar física y simbólicamente la «figura» del patrón. Esto ha dado lugar al rescate y recreación de ciertas memorias, y a la construcción de un *ethos* comunal con características específicas.

Asimismo, las narrativas elaboradas en ambas comunidades Parcco sobre la hacienda, la implementación de la Reforma Agraria y la creación de las comunidades campesinas nos recuerdan, una vez más, el debate entre historia y memoria. Entendiendo que estas no se contraponen, sino que, por el contrario, dialogan; en este artículo he destacado la forma en la que la memoria es creada y recreada para dar sentidos y enmarcar acciones. En sociedades con experiencias históricas de exclusión como Parcco este uso político de las memorias sirve para ser parte de una comunidad, relato e historia política más amplia.

La historia de Parcco plantea seis ideas centrales. Primero, las múltiples narraciones sobre los trabajos forzados, tanto en la hacienda como en la casa del patrón en Huancavelica, están atravesadas por memorias de diversos tipos de violencia, donde destaca la violencia sexual a las mujeres por parte del patrón. Este nivel de violencia solo se explica por la existencia de un régimen hacendatario —entendido como aquel orden social donde el patrón no solo privatizó el trabajo, el cuerpo y la libertad de los colonos, sino también todo tipo de autoridad, incluida la estatal— que fue producto de la ideología criolla que surgió a inicios de la República para eliminar y subordinar a los «indios». Esta ideología legitimó, implícita y explícitamente, no solo la violencia y discriminación extrema que el patrón ejerció contra los colonos, sino también potenció la indiferencia y complicidad del Estado en sus ámbitos nacionales y locales. Además, el régimen hacendatario no solo implementó una servidumbre

de tipo semifeudal, sino que sobre todo «les cerró los ojos» y les quitó la libertad a los colonos porque los excluyó de la educación, justicia y ciudadanía.

Segundo, las memorias sobre la época de la hacienda y la Reforma Agraria, recreadas o elaboradas, han funcionado como una tradición inventada e imaginada que produce discursos colectivos autorreferenciales para dar legitimidad a autoridades y espacios de gobierno local y también han producido un *ethos* comunitario particular. Este *ethos* está compuesto por elementos que se interrelacionan, entre los que destacan la lucha contra la «figura del patrón», la lucha por la libertad y, por lo tanto, la lucha por la ciudadanía.

Tercero, por un lado, las memorias que en Parcco se han elaborado sobre la Reforma Agraria son la concreción del sueño del pongo del que nos habló José María Arguedas. Estas memorias hablan de revolución, trasformación, cambio y de una inversión de la realidad donde los «indios», léase pongos, no solo se atreven a hablarle al patrón mirándole de frente, usando su sombrero y sin agachar la cabeza, sino también pueden expulsarlo de la hacienda y saborear sus riquezas (animales y tierras). También, muestran que la desaparición física y simbólica del patrón da paso a la creación de la comunidad y de un *ethos* caracterizado por la fuerza, valentía y la noción de «nos hacemos respetar». En algunos casos pueden ejercer violencia para lograr este objetivo; sin embargo, mayormente prima el consenso y respeto de las reglas comunales. Por otro lado, las memorias que se han elaborado sobre la hacienda, la Reforma Agraria y sobre todo de Velasco, no son inocuas; están explicita e implícitamente atravesadas por el momento en el que se narra, ante quiénes se narra y, sobre todo, el propósito con el que se narra, lo cual sería precisamente reforzar un autorrelato que les permita situarse de forma protagónica y distintiva en una comunidad política más amplia. De allí, su mensaje de «vayan y cuenten nuestra historia». Por lo mismo, también, es necesario comprender que las memorias que se han reelaborado y recreado sobre el origen social de Velasco y sobre su muerte, además de la alta valoración que le atribuyen a la Reforma Agraria, no nos hablan solo del pasado. Son una denuncia que nos habla del presente. Por un lado, expresan una enorme necesidad de reconocimiento y justicia social, y, por otro lado, nos hablan de una enorme necesidad de proximidad.

Cuarto, la ley de la Reforma Agraria, como hecho sociopolítico en sí mismo, no es el evento que se ha usado para elaborar un discurso identitario, sino las acciones que realizaron para que esta ley se cumpla en Parcco, donde, a diferencia

de otras comunidades, el referente identitario no es lo étnico, sino su agencia para seguir garantizando que no tendrán más patrones y que podrán seguir siendo libres.

Quinto, el gobierno de Velasco no es recordado como un gobierno militar, sino como un gobierno revolucionario. Solo es posible entender la glorificación de su gobierno y de la Reforma Agraria si conocemos sus experiencias durante la época de la hacienda, el conflicto y el posconflicto armado interno. Parcco pertenece a Angaraes, la provincia de Huancavelica más afectada por el conflicto, y al distrito de Anchonga, por varios años considerado como el de mayor pobreza extrema del país. Desde su perspectiva, en este marco temporal amplio y precario, la revolución y el gobierno de Velasco siguen siendo los únicos que estuvieron a favor de los campesinos. En Parcco no relacionan al Ejército —que sobrepasó las acciones violentas de Sendero Luminoso durante el conflicto armado— ni con Velasco ni con los licenciados. El hecho de que el Ejército y los militares los hayan liberado primero del patrón, durante los setenta, y que luego, durante los ochenta, no solo los hayan reprimido, sino también asesinado y desaparecido, ha sido silenciado.

Finalmente, debo precisar que ambas comunidades Parcco no son un todo homogéneo; entre ellas y dentro de ellas existen múltiples diferencias, expectativas e intereses. Estas divisiones no están vinculadas a los legados de la hacienda o la Reforma Agraria, porque, como dicen, «eran uno solo». Más aun es posible que se vuelvan a unir porque, actualmente, están embarcadas en la creación del distrito Parcco que, según su perspectiva, les dará acceso a mayor presupuesto, obras, instituciones y más Estado. En todo caso, ese será un proceso sociopolítico nuevo que contar.

Referencias biblográficas

Aguirre, C., y Drinot, P. (Eds.). (2017). *The Peculiar Revolution: Rethinking the Peruvian Experiment under Military Rule*. University of Texas Press.

Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica.

Arguedas, J. (1965). *El sueño del pongo*. Ediciones Salqantay.

Asencio, R. (2017). *El apóstol de los Andes: el culto a Túpac Amaru en Cusco durante el velasquismo*. iep.

Burgos, H. (1981). Tomas de tierra en la hacienda Chaata. *Puno en lucha por la tierra*, (pp. 13-81). Centro de Información Estudios y Documentación.

Burneo, M. (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*, 31 (31), (pp. 16-41).

Caballero, J., y Álvarez, E. (1980). *Aspectos cuantitativos de la reforma agraria (1969-1979)*. iep.

Cant, A. (2016). La singularidad de nuestro proceso: los significados políticos de la reforma agraria. En *Las luchas sociales por la tierra en América Latina: un análisis histórico comparativo y global*, (pp. 69-72). Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Cant, A. (2017). Promoting the Revolution: sinamos in three different regions of Peru. En C. Aguirre y P. Drinot (Eds.), *The Peculiar Revolution: Rethinking the Peruvian Experiment under Military Rule*, (pp. 213-239). University of Texas Press.

Caro, R. (2015). *Demonios encarnados. Izquierda, gremio y campesinado en los orígenes de la lucha armada en Huancavelica: 1963-1982.* Tesis de Maestría. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Castillo, P. (2007). Las comunidades campesinas en el siglo xxi: balance jurídico. En Grupo Allpa (Ed.), *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?*, (pp. 15-106). Grupo Allpa.

Castillo, V. (2009). *Indigenous «Messengers» Petitioning for Justice: Citizenship and Indigenous Rights in Peru, 1900-1945*. University of Michigan.

Chirinos-Almanza, A. (1975). La Reforma Agraria peruana. *Nueva Sociedad*, 21, (pp. 47-64).

Connerton, P. (2008). Seven types of forgetting. *Memory Studies*, 1 (1), (pp. 133-50).

Craig, W. (1968). *El movimiento campesino en la Convención, Perú. La dinámica de una organización campesina*. IEP.

Crisóstomo, M. (2016). Las herencias culturales del gamonalismo y la Reforma Agraria en la costa y la sierra peruanas. *Argumentos*, (4), (pp. 17-22).

Crisostomo, M. (Ed.). (2017). *Urin Parcco y Hanan Parcco. Memorias sobre el tiempo de la hacienda y la reforma agraria: testimonios de sus protagonistas*. PUCP.

Del Pino, P. (2008). *Looking to the Government»: Community, Politics and the Production of Memory and Silences in Twentieth-Century Peru, Ayacucho* (PhD Dissertation). University of Wisconsin.

Degregori, C. (1998). Movimientos étnicos, democracia y nación en Perú y Bolivia. En C. Dary (Ed.), *La construcción de la nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*, (pp. 159-225). FLACSO.

Diez, A. (2000). Juegos de propiedad. Parentesco e identidad en las comunidades de Piura. *Anthropologica.* Departamento de Ciencias Sociales, 18 (18), (pp. 131-151).

Diez, A. (2012a). Nuevos retos y nuevos recursos para las comunidades campesinas. En A. Diez (Ed.), *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas,* (pp. 21-35). CISEPA.

Diez, A. (Ed.). (2012b). *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. CISEPA.

Diez, A., Agreda, V., y Glave, M. (Eds.). (1997). *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA VII.* SEPIA.

Diez, A., y Ortiz, S. (2013). Comunidades campesinas: nuevos contextos, nuevos procesos. Presentación. *Anthropologica*, *XXXI* (31), (pp. 5-14).

Drinot, P. (2017). Remembering Velasco: contested memories of the revolutionary government of the armed forces. En C. Aguirre y P. Drinot (Eds.), *The peculiar revolution: rethinking the Peruvian experiment under military rule*. University of Texas Press.

García, P. (2014). Geopolítica de la alteridad. Levinas y la filosofía de la liberación de E. Dussel. *Isegoría*, (51), (pp. 777-792).

Glave, L. (1990). Los campesinos leen su historia. *Revista de Indias*, 50 (190).

Grupo Allpa (Ed.). (2007). *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Grupo Allpa.

Hall, I. (2013). La reforma agraria, entre memoria y olvido (Andes Sur peruano). *Anthropologica*, (31), (pp. 101-125).

Hall, I. (2017). De la colectividad a la comunidad. Reflexiones acerca del derecho de propiedad en Llanchu, Perú. *Revista de Antropología Social*, 26 (2).

Heilman, J. (2010). *Before the Shining Path: Politics in Rural Ayacucho, 1895-1980.* Stanford University Press.

Jelin, E. (2012). *Los trabajos de la memoria*. iep.

Kay, C. (1982). Achievements and contradictions of the Peruvian agrarian reform. *Journal of Development Studies*, 18 (2), (pp. 141-170).

Klarén, P. (2000). *Peru: Society and Nationhood in the Andes*. Oxford University Press.

Kruijt, D. (1994). *Revolution by Decree: Peru, 1968-1975*. Thela Publishers.

Levi, P. (2011). *Los hundidos y los salvados*. Aleph Editores; Océano Editores.

Mallon, F. (1983). Murder in the Andes: patrons, clients, and the impact of foreign capital, 1860-1922. *Radical History Review*, 1983 (27), (pp. 79-98). https://doi.org/10.1215/01636545-1983-27-79

Mallon, F. (1992). Indian communities, political cultures, and the state in Latin America, 1780-1990. *Journal of Latin American Studies*, 24, (pp. 35-53).

Mallon, F. (1998). Chronicle of a Path Foretold?: Velasco's Revolution, Vanguardia Revolucionaria, and «Shining Omens» in the indigenous communities of Andahuaylas. En S. Stern (Ed.), *Shining and Other Paths*, (pp. 84-117).

Mayer, E. (2009). *Cuentos feos de la Reforma Agraria*. iep.

Matos, J., y Mejía, J. (1980). *La reforma agraria en el Perú*. iep.

McClintock, C., y Lowenthal, A. (1983). *The Peruvian Experiment Reconsidered*. Princeton University Press.

Méndez, C. (1996). Incas Sí, Indios No: Notes on Peruvian Creole Nationalism and its Contemporary Crisis. *Journal of Latin American Studies*, 28 (1), (pp. 197-225).

Méndez, C. (2005). *The Plebeian Republic: the Huanta Rebellion and the Making of the Peruvian State, 1820-1850*. Duke University Press.

Montoya, R. (1989). *La lucha por la tierra, reformas agrarias y capitalismo en el Perú del siglo xx*. Mosca Azul Editores.

Naganoma, C. (2012). Proceso de formación y transformación de comunidades campesinas. Los casos de las comunidades San Antonio de Cuchucancha y Chalco, Ayacucho. En A. Diez (Ed.), *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*, (pp. 39-71). cisepa.

Oliart, P. (2008). Indigenous women's organizations and the political discourses of indigenous rights and gender equity in Peru. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 3 (3), (pp. 291-308).

Palmer, D. (1980). *Peru: the Authoritarian Tradition*. Praeger Publishers.

Peñares, R., y Quinto, W. (2014). *Movimientos campesinos en la región Huancavelica 1960-1980*. Universidad Nacional de Huancavelica.

Plascencia, R. (2016). Luchas campesinas en el contexto de la reforma agraria en Huancavelica. *Perspectivas Latinoamericanas*, (13), (pp. 41-59).

Poole, D. (1987). Landscapes of power in a cattle-rustling culture of southern Andean Peru. *Dialectical Anthropology*, 12 (4), (pp. 367-398).

Portelli, A. (2013). Sobre los usos de la memoria: memoria-monumento, memoria involuntaria, memoria perturbadora. Conferencia dictada en el marco de la entrega del título de Miembro Honorario de la Universidad Nacional de La Plata, 12 de septiembre de 2013. *Sociohistórica*, (32).

Portocarrero, G. (2003). Memorias del velasquismo. En M. Hamann, G. Portocarrero, S. López Maguiña, y V. Vich (Eds.), *Batallas por la memoria: antagonismos de la promesa peruana*, (pp. 229-256). Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Puente, J. (2014). *Closer Apart: Indigenous and Peasants Communities and the State in a Capitalist Peru, 1700-1990* (Tesis doctoral). Georgetown University.

Puente, J. (2016). Second independence, national history and myth-making heroes in the peruvian nationalizing state: the government of Juan Velasco Alvarado, 1968-1975. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 22 (3), (pp. 231-249).

Radcliffe, S. (1993). People have to rise up like the great women fighters. En S. Radcliffe y S. Westwood (Eds.), *«Viva»: Women and Popular Protest in Latin America,* (pp. 197-218). Routledge.

Rénique, G. (2010). People's war, dirty war: cold war legacy and the end of history in postwar Peru. En G. Grandin y G. Joseph (Eds.), *A Century of Revolution,* (pp. 309-337).

Roca-Rey, C. (2016). *La propaganda visual durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado (1968-1975)*. iep.

Ruiz-Bravo, P. (2003). *Identidades femeninas y propuestas de desarrollo en el medio rural peruano* (tesis doctoral). Universidad de Lovaina.

Ruiz-Bravo, P., y Neira, E. (2003). Enfrentados al patrón: una aproximación al estudio de las masculinidades en el medio rural peruano. En S. López Maguiña, G. Portocarrero, R. Silva Santisteban, y V. Vich (Eds.), *Estudios culturales. discursos, poderes, tensiones*, (pp. 211-231). Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Scott, J. (1985). *Weapons of The Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. Yale University.

Seligmann, L. (1995). *Between Reform and Revolution: Political Struggles in the Peruvian Andes, 1969-1991*. Stanford University Press.

Thurner, M. (2001). *From Two Republics to One Divided: Contradictions of Postcolonial Nationmaking in Andean Peru*. Duke University Press

Trivelli, C. (1992). Reconocimiento legal de comunidades campesinas: una revisión estadística. *Debate Agrario*, (pp. 14-37). cepes.

Urrutia, J., y Monge, C. (1997). El debate sobre la titulación en comunidades del sur andino. En A. Diez, V. Agreda, y M. Glave (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate. sepia vii*, (pp. 393-408). sepia.

La Reforma Agraria, transformación del espacio geográfico y desplazamiento de la cuestión democrática

El caso de los dependientes de las haciendas

Évelyne Mesclier

Resumen

La democracia es un concepto complejo y se refiere a una realidad diversa y cambiante, tanto en sus formas institucionales como en la experiencia que los individuos hacen de ella. Es, por lo tanto, difícil afirmar tajantemente que la Reforma Agraria permitió una democratización de la sociedad peruana. Mostraremos aquí que la reforma desplazó la cuestión democrática. Para comprobarlo, partimos del espacio geográfico, entendido como una serie de configuraciones espaciales que contribuyen a dar forma a la experiencia que las personas hacen de las relaciones con su entorno físico y social. A partir de los casos de tres grupos de personas beneficiarias de la Reforma Agraria, uno en la región de Cusco y dos en la costa norte, describimos cómo la organización del espacio geográfico de los años 1960 daba lugar a que existieran muchos contrastes en el acceso a los derechos fundamentales. Mostramos luego cómo las transformaciones de ese espacio, en el curso del proceso de Reforma Agraria, hicieron desaparecer totalmente algunas de estas configuraciones y crearon nuevos tipos de restricciones a los derechos individuales y colectivos. En la conclusión se hace hincapié en la necesidad de seguir analizando esas evoluciones para entender mejor por qué ciertos sectores de la sociedad rural viven aún, hoy en día, al margen de la democracia.

Palabras clave: reforma agraria, democracia, espacio geográfico.

Resumen

Democracy is a complex concept that refers to a diverse and changing reality, both in its institutional forms and in the experience that individuals make of it. It is therefore difficult to state categorically that the agrarian reform allowed a democratization of Peruvian society. The study presents the hypothesis that the reform displaced the democratic question. We set out from the geographical space, understood as a series of spatial configurations that contribute to shape the experience that people have of the relations with their physical and social environment. Using the cases of three groups of people benefiting from the agrarian reform, one in the Cusco region and two on the North Coast, we describe how the organization of the geographical space in the 1960s was producing many contrasts in the access to fundamental rights. We then show how the transformations of this space in the course of the agrarian reform process contributed to the desappearance of some of these configurations and also created new types of restrictions on individual and collective rights. The conclusion emphasizes the need for further analysis of these developments to better understand why certain sectors of rural society still live today on the margins of democracy.

Keywords: agrarian reform, democracy, geographical space.

1. Introducción

Los autores que estudian la democracia la describen a menudo a través de una serie de aspectos relacionados con la posibilidad que tienen los ciudadanos de participar en las decisiones políticas. Estos aspectos a su vez producirían consecuencias positivas en su vida, como son la preservación de sus derechos fundamentales y de su autonomía: la democracia les permite a los individuos, según autores como R. Dahl, proteger sus propios intereses, su seguridad física, su acceso a la alimentación, su salud, etc. (Dahl, 2005, p. 52). G. O'Donnel insiste, por su parte, en la importancia de los derechos civiles —libertades y garantías— que permiten a cada individuo proyectarse como un actor de su propio futuro (O'Donnel, 1999, pp. 323-324).

Así definida, la democracia es, según diversos autores, una experiencia, un horizonte, y no puede ser considerada, por su propia naturaleza, como una

situación estable y definitiva (Revault d'Allonnes, 2010, p. 8). Según C. Tilly, la democracia representa cierto tipo de relaciones entre el Estado y los ciudadanos, y la democratización o la de-democratización consiste en cambios en estas relaciones (Tilly, 2007, p. 12). Sin embargo, en la democracia moderna el poder no pertenece a nadie, no está simbolizado por una persona o un grupo en particular, es un «lugar vacío» (Lefort, 1981), lo cual significa que se trata también de una «dinámica siempre en construcción, inacabable» (Revault d'Allonnes, 2010, p. 22). No existe por lo tanto tampoco un solo modelo posible de democracia; por ejemplo, A. Sen defiende la posibilidad de que existan tipos de democracia que no pasen por la existencia de un Estado, sino por el funcionamiento de instituciones consuetudinarias (Sen, 2006).

Se desprende de estas reflexiones que las formas en que avanza la democracia y como los individuos la experimentan son diversas, y plantean cuestiones siempre renovadas. Tal vez por ello es tan difícil responder a la pregunta de si la Reforma Agraria permitió una democratización de la sociedad peruana. A primera vista, una medida implementada sin consenso claro de las mayorías y muchas veces empleando la fuerza, por un gobierno militar golpista que impidió que se realizaran elecciones durante un lapso de más de diez años, no parece ser un evento propicio para una democratización de la sociedad. Sin embargo, esta reforma puso fin a las situaciones de casi servidumbre que aún existían en aquel entonces y redistribuyó entre un gran número de personas la propiedad de la tierra, anteriormente muy concentrada. Al final ¿cómo juzgar el rol democratizador o de-democratizador de la Reforma Agraria?

La hipótesis que planteo aquí es que la Reforma Agraria peruana desplazó la cuestión democrática, desde una serie de limitaciones muy reales que la democracia experimentaba anteriormente, hacia otros tipos de limitaciones, también reales pero muy diferentes. Para comprobarlo, y desde la idea que la democracia es antes que nada una experiencia, partiré de los cambios que la Reforma Agraria provocó en el espacio geográfico. Defino este último como una serie de disposiciones específicas de entidades (individuos, grupos, cosas, ideas, etc.) en relación las unas con las otras a diversos niveles y en forma inmediatamente visible o más discreta, que contribuyen a dar forma a la experiencia que las personas hacemos de nuestra relación con el poder y con la sociedad en general. Esta disposición resulta de la acción de los seres humanos, de sus estrategias, políticas, saberes, ideologías o representaciones, tecnologías (definición

inspirada por Jacques Lévy y Michel Lussault, 2003), y por lo tanto, está en un proceso de construcción permanente.

La relación entre democracia y espacio geográfico ha sido postulada por muchos autores, como el mismo Tocqueville, aunque no siempre haya sido profundizada o conceptualizada (Barnett y Low, 2004). Emplearé, para analizarla en este estudio de caso, un método bastante común en la disciplina geográfica en general, que consiste en interrogar sucesivamente varios niveles de construcción de las relaciones espaciales. Utilizaré tres ejemplos de grupos de personas beneficiarias de la Reforma Agraria, uno en la región de Cusco y dos en la costa norte peruana, donde tuve la oportunidad de realizar encuestas de campo entre fines de la década del ochenta e inicios de la década del 2000, para lograr cierta posibilidad de generalización, pero también para poder matizar ciertos resultados. El periodo considerado es el que enmarca la Reforma Agraria, desde mediados de la década del sesenta hasta la década del noventa. Considero que en este periodo se concentran los efectos de la Reforma Agraria y se echan las bases de la forma cómo el Perú rural entrará luego en una fase diferente de su historia.

En la primera parte de este texto abordaré la forma cómo la organización del espacio geográfico de la década del sesenta permitía experiencias de la democracia muy contrastadas —y hasta prácticamente ausentes— en parte de la población peruana. Algunos de los elementos de esta organización son muy conocidos, mientras que otros han sido menos estudiados; la organización de ese espacio en su conjunto es lo que me interesa esbozar. En una segunda parte intentaré mostrar cómo las transformaciones de este espacio, desencadenadas por la Reforma Agraria, modificaron en cierta medida y para ciertos aspectos la experiencia previa. Esto no conllevó necesariamente una dinámica unívoca hacia un nivel mayor o menor de democracia. Concluiré señalando que estas dinámicas tienen una relación con algunos de los problemas más álgidos que conoce el campo peruano actualmente.

2. El espacio geográfico de las haciendas y la experiencia de la no democracia

A mediados de la década del sesenta, pese a vivir en un país que se consideraba democrático, parte de la población peruana estaba claramente en una situación

que no le permitía acceder a derechos fundamentales, ni participar en las decisiones políticas. Esta combinación de democracia con «no democracia» pudo existir gracias a una organización específica del espacio geográfico, a la vez poco visible a primera vista, y muy presente para limitar los derechos de parte de la población. El análisis se centra aquí sobre la capacidad que tuvo el sistema de las haciendas de generar relaciones internas y externas que limitaban la experiencia de la democracia para ciertos sectores específicos de la población.

2.1. Territorios, materialización del poder y construcción del lugar de cada cual

Las haciendas ocupaban en la década del sesenta más de la mitad de las tierras explotadas en el Perú (Matos Mar y Mejía, 1980, p. 29). Por lo tanto, cumplían un rol decisivo en el espacio rural del país. Su organización geográfica interna contribuía a determinar por lo menos tres tipos de relaciones: entre sus diversos tipos de ocupantes; entre estos y el medio físico; y entre estos y el mundo exterior.

El sistema de las haciendas descansaba, primero, sobre la existencia de territorios, que podemos definir como elementos de la organización del espacio geográfico, caracterizados por relaciones específicas entre los individuos y los grupos que conforman estos individuos, y entre ellos y una porción delimitada de la superficie terrestre. Como lo acotó H. Favre, para el caso de Huancavelica, la extensión de la propiedad no era lo que permitía definir la hacienda, sino «un sistema determinado de producción y de relaciones sociales que juegan en su interior» (Favre, 1976, p. 106).

El territorio de una hacienda, a mediados del siglo XX, estaba compuesto por varios segmentos complementarios, no siempre contiguos entre ellos en el espacio físico. Cada segmento correspondía a un medio físico antropizado distinto, acondicionado para los cultivos con riego o en secano, la alimentación del ganado de raza o del ganado chusco, que era utilizado todo el año o solo durante parte de ella. Pero también correspondía a sendos tipos de relaciones entre el propietario del fundo —o sus representantes— y los habitantes, y de los habitantes con ese medio. En la parte considerada como más céntrica —la más favorable para las actividades principales del dueño del fundo—, la conducción solía ser directa. Los habitantes, trabajadores permanentes y sus

familias, mantenían con la tierra una relación mediada por las instrucciones recibidas, sin tener que decidir del uso que se haría de los recursos naturales. Una segunda parte de la hacienda, un poco más periférica, estaba constituida por tierras que los trabajadores permanentes estaban autorizados a cultivar por su cuenta. Finalmente, una zona aún más periférica era ocupada por familias que cultivaban parcelas o mantenían un rebaño dentro de la hacienda, a cambio de parte de su producción y de su mano de obra, pero sin ser trabajadores permanentes. El poder de decisión de los trabajadores y dependientes sobre el uso de los recursos naturales era limitado, incluso en las parcelas que conducían, pues, por lo general, los productos debían ser destinados únicamente a su mantenimiento (Favre, 1976, p. 128). Diversos autores han subrayado la complejidad de los estatutos sociales dentro de este esquema general simplificado (Matos Mar, 1976, p. 32; Cotler, 1976, p. 324; Mayer, 1988, pp. 65-66). El geógrafo C. Collin Delavaud ha descrito, por su parte, la organización del espacio en las haciendas del norte costeño (Collin Delavaud, 1984; 1968).

Los ejemplos de Tambo Real en la pampa de Anta, de las haciendas azucareras de los valles de los ríos Lambayeque y Zaña, y de la hacienda Moyán en el valle del río La Leche, muestran, a la vez, la consistencia del modelo general de organización del espacio en las haciendas y la diversidad de los dispositivos concretos. Tambo Real era un pueblo de trabajadores de hacienda que estaba ubicado al pie de un cerro, dentro de un conjunto conformado por dos fundos que pertenecían a dueños distintos, Sullupucyo, el más extenso, en la parte sur, y Toccoqueray, más pequeño, en la parte norte. Mientras las haciendas se dedicaban a la ganadería lechera en la planicie, en parte pantanosa, y figuraban en la lista de las principales abastecedoras de leche de la ciudad del Cusco (Guillén Marroquín, 1989, p. 203), los trabajadores estaban autorizados a cultivar pequeñas parcelas ubicadas en las vertientes del cerro para producir para su consumo. Recién a inicios de la década del sesenta consiguieron que la hacienda Sullupucyo les concediera unas hectáreas adicionales al pie del cerro (Rosas, 1968; Mesclier, 2016). Por su parte, las haciendas azucareras del valle de Lambayeque presentaban un paisaje totalmente dominado por el monocultivo de la caña. Tan solo en las orillas de los grandes canales que permitían regar la caña había pequeños huertos instalados por los trabajadores. Los jornaleros, reclutados en pueblos indígenas de las alturas, habitaban en la hacienda solo por un periodo determinado (Collin Delavaud, 1984; 1968). Los dueños

de la hacienda Pomalca, la familia De la Piedra, disponían también de varios otros fundos, en particular, en las partes mediana y alta del valle del río Zaña: Monteseco, dedicado a la producción de café y, hasta la década del cincuenta, Udima, dedicado a la producción de carne y leche. En Monteseco, según las personas que entrevistamos en campo a inicios de la década del 2000, los dependientes tenían la posibilidad de cultivar una parcela por sí mismos, donde, sin embargo, no podían decidir sobre el tipo de producción que instalarían. Finalmente, en el valle del río La Leche, la hacienda Moyán se dividía entre una parte baja, donde sus dependientes tenían que dedicar la tierra a la caña de azúcar, si bien se les permitía producir algo de yuca, maíz, camote; y varios fundos en la parte alta, de difícil acceso, donde cuidaban el ganado de la hacienda y el suyo, aparte de cultivar, para su propio consumo, papas, ollucos, ocas y cebada, tal como nos contaron los habitantes en entrevistas de campo. El contacto entre los diversos fundos se mantenía a través de las visitas del patrón, por ejemplo, al momento de marcar el ganado, o cuando se realizaba la cosecha del café, y a través de la presencia de los capataces o de los administradores. Los fundos directamente conducidos por la hacienda eran eventualmente divididos a su vez en zonas, cada cual con su mayordomo. El control del espacio se combinaba con la autoridad ejercida por los caporales sobre las cuadrillas organizadas por tipo de tarea. Además, la producción de tal parte del dominio podía servir para la alimentación de la mano de obra o del ganado de tal otra: el proceso de la caña dejaba residuos comestibles para los animales, el azúcar y la carne entraban en la composición de la ración de los obreros, etc. De la misma forma, la mano de obra circulaba entre las diversas zonas o fundos de una misma propiedad.

Cuando cambiamos de escala de observación, observamos que se repetía a escala microlocal una diferenciación espacial muy marcada. En los pueblos donde vivían los trabajadores de las haciendas de mayor tamaño, la jerarquía entre los habitantes se reflejaba en los materiales, aspectos y tamaños de las viviendas, pero también en la repartición de los barrios. C. Collin Delavaud enfatiza, en el caso de las haciendas azucareras, las diferencias entre las habitaciones «decentes» de los obreros establecidos de larga data y las rancherías «siniestras y miserables» de los recién llegados o de los jornaleros, «húmedas, nauseabundas», donde compartían «con numerosos compañeros el único lecho que es el suelo» (Collin Delavaud, 1984, pp. 179 y 180). En el caso de

la exempresa azucarera Cayaltí, pudimos comprobar aún, a inicios de los años 2000, una marcada organización de los barrios, desde la casa hacienda y la fábrica, los edificios utilizados para las actividades públicas, el barrio del gerente y los empleados, el barrio de los trabajadores permanentes con sus casas más pequeñas, las exrancherías. Salvando las diferencias y, en particular, las que se deben al medio físico, encontramos una situación parecida a la que describió la geógrafa y antropóloga C. Chivallon, para las Antillas francesas, en el tiempo de la esclavitud, donde la casa del patrón estaba ubicada en las alturas, de clima más agradable, la de su mayordomo a proximidad y las casitas de los esclavos alineadas a mayor distancia. Según la investigadora, se intentaba sobre todo marcar en el espacio la separación de los universos. Esto se combinaba con una jerarquización entre los esclavos que trabajaban como domésticos y los que laboraban en el campo, y dentro de esta última categoría, entre diversas funciones (Chivallon, 2004). En el caso peruano, los patrones además tenían el prestigio de vivir fuera del campo, en la ciudad. J. Brisseau-Loaiza ha mostrado que la casi totalidad de los dueños de las haciendas de las localidades cercanas al Cusco, en el valle del Urubamba, en la pampa de Anta donde está ubicada Tambo Real, eran de la ciudad de Cusco (Brisseau-Loaiza, 1981).

Podemos pensar que estos paisajes, tanto materiales como inmateriales, repetían una y otra vez, y de diversas maneras, el mensaje de la superioridad de los unos sobre los otros, convirtiéndose en lo que C. Briones, siguiendo a L. Grossberg, califica como «máquinas estratificantes, diferenciadoras y territorializadoras» (Briones, 2010, p. 127). También infundían, sin duda, un sentido identitario en un común de individuos que compartían una relación con un mismo espacio geográfico. Las haciendas generaban así un sentimiento de pertenencia que no necesariamente era menor a la que se gestaba dentro de las comunidades campesinas. Como lo recalcó C. Collin Delavaud, cada hacienda tenía su propia dinámica, que la diferenciaba de los fundos vecinos. Tumán ofrecía ventajas a sus trabajadores que las haciendas vecinas no tenían, tenía un hospital, «alojaba a 60% de los obreros en casas individuales de tres piezas, provistas de agua corriente y de electricidad gratuita» (Collin Delavaud, 1984, p. 261). En cambio, en la vecina Pomalca, los habitantes «tenían condiciones deplorables de higiene y de promiscuidad», pero los salarios eran un poco más altos (ibíd.). La modernidad de las instalaciones de transformación del café en

Monteseco parece haber suscitado cierto orgullo en sus trabajadores, según testimonios recogidos en la década del 2000, que por supuesto traducían también posiciones sobre los eventos más tardíos.

2.2. Un aislamiento y una dependencia social y espacialmente construidos

Como en el caso del universo de las plantaciones descrito por C. Chivallon, el mundo de las haciendas no hubiese podido existir sin el acuerdo por lo menos tácito de la población en general; si bien al final, al momento de la Reforma Agraria solo se encontraron cerca de 140,000 jefes de familia cuya situación podía incluir relaciones de servidumbre, contra 265,000 asalariados permanentes (Matos Mar y Mejía, 1980, p. 42).

Las divisiones socioespaciales que organizaba el mundo de la hacienda eran fuertemente enraizadas en el paisaje que un viajero, desde una mirada más distante que la de sus habitantes, podía percibir como simplemente dual. Las grandes parcelas con riego del fondo del valle, directamente conducidas por la hacienda, o los mejores pastos utilizados por sus vacunos mejorados, contrastaban con las vertientes áridas o difíciles de acceso en época de lluvias y las parcelas diminutas concedidas a los trabajadores o a las dependientes. Los paisajes descritos imprimieron, sin duda, en la mente de los visitantes la imagen del indio agreste y poco productivo, del trabajador sucio y potencialmente peligroso por su propensión a juntarse con sus compañeros, dentro de los mismos fundos. En cambio, la casa del dueño, su capilla, la fábrica, ofrecían una imagen de limpieza, seguridad y modernidad. De alguna forma, el paisaje interno de las haciendas jugaba, en otro registro, el mismo rol que las fotografías de familias pudientes, dueñas de haciendas y de otros negocios, descritas por D. Poole en el caso del Cusco: separar a los hacendados del mundo serrano, campesino e indígena, «[...] consolidar —o incluso inventar— la diferencia racial que pudiera asegurar esa separación» (Poole, 2000, p. 259).

Una buena parte de la población peruana, sin duda, no estaba directamente expuesta a estos paisajes. A escala regional o nacional, otros mecanismos entraban en acción para que la situación de privación de sus derechos fundamentales y muchas veces políticos, que experimentaban los dependientes de las haciendas, no solo parezca aceptable, sino también normal y natural. El espacio geográfico de la época contribuía a marcar la invisibilidad de los

dependientes de las haciendas a través de las trabas que se imponía a su circulación y a sus intercambios con otras personas.

En el norte, la geografía física de los valles, encañonados en su parte mediana y lluviosos en verano, no facilita los desplazamientos. En cambio favorecía el control de los desplazamientos de los individuos, pues existen pocos caminos transitables y los ríos cuyas aguas bajan en pocos kilómetros de las alturas solo se pueden franquear en contados sitios. A Monteseco y Udima llegaba en ese entonces una trocha carrozable, la única del valle, mientras la capital de distrito, Niepos, no contaba aún con esa facilidad. Sin embargo, esta única trocha era de los dueños de la hacienda, los cuales controlaban su uso. A los anexos de la hacienda Moyán llegaba también una trocha, que se encontraba cerrada por una tranca: los pobladores de la parte alta tenían que señalar sus desplazamientos a los administradores de la hacienda. Nos contaron a inicios de la década del 2000 que conocían, sin embargo, otro camino más difícil que les permitía evadir la vigilancia del dueño de la hacienda cuando querían darse una escapada. Esta anécdota recuerda, sin duda, las «armas de los débiles» del antropólogo J. Scott (1998).

No hacía falta que las haciendas estuviesen alejadas de la ciudad para que se viera impedida la libre circulación de los dependientes. De Tambo Real, parte un camino para la ciudad de Cusco, a la cual en la época se llegaba en alrededor de cuatro horas de caminata; los límites de la aglomeración quedaban mucho más lejos que en la actualidad, después de cincuenta años de crecimiento urbano. Desde el pueblo, el camino que se empleaba cruza por el medio de la pampa, en ese entonces cubierta solo de pastos, de tal forma que se podía observar quién estaba transitando desde muchos puntos del territorio. Los trabajadores podían ir a la ciudad el domingo para comprar lo que no podían producir, fósforos y velas, sal, pero probablemente nunca ausentarse sin que el dueño lo sepa; en este caso, ayudaba también el tamaño reducido del pueblo. En el caso de Tumán, según las entrevistas realizadas en la década del 2000, los trabajadores tenían que solicitar un permiso al dueño de la hacienda para poder ausentarse. Además, tenían que pedir permiso para recibir en su casa a sus familiares. Tal trato no era nada excepcional pues los sindicatos de las vertientes amazónicas reclamaban, en la década del cincuenta, que los colonos fuesen autorizados a recibir visitas (Matos Mar y Mejía, 1980, p. 78). La localidad, sin ser distante de Chiclayo, está enclavada en medio de las parcelas de azúcar. Salir

discretamente de la localidad probablemente no era muy fácil cuando no existía la gran diversidad actual de medios de locomoción. En las haciendas cuyo relieve era mucho más escarpado, como Moyán, los capataces, según los recuerdos recogidos a inicios de la década del 2000, salían a recorrer el campo para vigilar a las personas (entrevista con F. R y S. S., Canchachalá, 26 de mayo de 2003).

La circulación de los trabajadores estaba impedida, también, por los horarios largos de sus jornadas laborales en la hacienda, complementados por el necesario mantenimiento de su propia parcela en los días de descanso. Los dependientes lograban a veces huir de la tarea y esconderse por unos días en alguna comunidad vecina libre de las alturas, según nos contaron en uno de los fundos de Moyán (ibíd.). Sin embargo, según un exmayordomo entrevistado en Tambo Real, los dueños de las haciendas no hubiesen contratado a un trabajador huido de algún fundo vecino, lo que limitaba a su vez las posibilidades de movimiento de las personas (entrevista con S. V., Tambo Real, 16 de octubre de 2002). Los trabajadores de la hacienda Moyán salían a veces a trabajar a otros fundos, en la parte baja del valle, pero lo hacían prestados por su dueño, el cual cobraba por ese servicio. Algunas personas tenían un empleo más calificado como, por ejemplo, conductores de tractor, que les permitía cambiar de empleo y de patrón más fácilmente si así lo deseaban. La mayoría tenía un nivel de estudios muy bajo que limitaba considerablemente su posibilidad de encontrar un empleo mejor pagado o menos duro en la ciudad.

En Tambo Real las personas que trabajaban para la hacienda tenían bajo nivel educativo, como lo mostraron las entrevistas que llevamos a cabo a fines de la década del ochenta (Mesclier, 1991). En Pomalca, Tumán o Pucalá se garantizaba «más o menos la escolarización» (Collin Delavaud, 1984, p. 261), pero a los jóvenes «se les ponía a trabajar» después de muy pocos años en la escuela, como nos contó uno de los entrevistados. Los mejores alumnos podían ir a estudiar a Chiclayo, pero, entonces, no los dejaban regresar a vivir en la hacienda (entrevista con E. G., Tumán, 19 de marzo de 2005). En la hacienda Moyán el patrón manejaba el registro civil, y a partir de los 14 años los adolescentes tenían que trabajar para la hacienda, según las personas entrevistadas. En la hacienda cafetalera de Monteseco, T. A., nacido en 1932, nos aseguró que en 1939 ya aparecía en la lista de los trabajadores (entrevista con T. A., Monteseco, 13 de marzo de 2002). Tuvo acceso a la escuela porque el

administrador del fundo tenía hijos y contrataba a una maestra, pero los dueños insistían en que los niños dejaran de estudiar y se pusieran a trabajar apenas hubieran alcanzado el segundo nivel de estudios primarios (ibíd.). Esto confirma el trato especialmente duro que daban los dueños de Pomalca a sus trabajadores (Collin Delavaud, 1984). Las estadísticas de la época confirman la poca escolarización promedio de los habitantes de las provincias rurales.

Muchas veces las haciendas ofrecían a sus trabajadores y dependientes gran parte de lo que necesitaban para sobrevivir sin necesidad de salir del fundo, empezando por la alimentación. En el contexto de las Antillas esclavistas, C. Chivallon (2004) analiza la obligación que el «código negro» francés hacía a los dueños de alimentar a sus esclavos como uno de los elementos que desposeían a estos últimos de su propia persona. En el caso de las haciendas peruanas del siglo XX, permitir que los trabajadores cultivasen para su propio consumo, y complementar, en ciertos casos, su alimentación, así como en el caso de las más grandes, disponer de tiendas donde expendieran bienes de primera necesidad, tenía no solo el efecto de asegurar su dependencia y lealtad, sino también de mantenerlos alejados de la ciudad. La distribución de comida a los trabajadores, bajo la forma de un «bono» —muy recordado en las grandes haciendas del norte y que se distribuía también en los fundos alejados—, tenía, sin duda, ambos roles. En caso de hambruna, por ejemplo, debido a una mala cosecha, el patrón, según ciertos testimonios recogidos en campo, ofrecía comida en abundancia a sus trabajadores en Tambo Real.

La actividad agropecuaria se caracteriza casi en todos los contextos por la existencia de riesgos. En los Andes, como en muchos otros sitios del planeta, estos riesgos están asociados en particular con los eventos climáticos (heladas, granizadas, sequía, inundaciones) y con la difusión de diversas plagas (insectos, gusanos, etc.). En la década del sesenta no solo las haciendas de la costa, supuestamente más modernas, sino también las de la sierra, como lo muestra el estudio de J. Guillén Marroquín (1989), utilizaban tecnologías que permitían controlar parte de estos riesgos; además, muchos de los dueños combinaban la actividad agropecuaria con otros oficios, comercio, banca, industria; de tal forma que podían compensar las eventuales pérdidas vinculadas a un evento negativo. La dependencia de los trabajadores se construía, también, a través del poder que parte de los hacendados habían adquirido, de controlar el medio físico o por lo menos los efectos de sus variaciones sobre sus vidas.

2.3. Una exclusión de la representación política diseñada por las instituciones del Estado

P. Smith, en su clasificación de los regímenes electorales en América Latina, estima optimistamente que el Perú pasó por una experiencia democrática entre 1945 y 1947, 1956 y 1961, 1964 y 1967 (Smith, 2009, p. 306). Este autor define la democracia electoral como «aquella en la que existen elecciones libres y justas, ni más ni menos. La mayoría de los ciudadanos adultos deben tener derecho a votar y ha de haber una competencia genuina entre los candidatos rivales por el gobierno de la nación» (Smith, 2009, p. 25). Aun con esa definición restringida, una parte de la población peruana no había tenido la experiencia de la democracia electoral hasta la década del sesenta.

En la medida en que vivían lejos de los ojos de la mayoría, los dependientes de las haciendas podían ser excluidos del voto republicano, sin que esto llamara particularmente la atención. Además, su diferencia, pobreza e incapacidad moral estaban graficadas en los paisajes que habitaban: su caso correspondía, por lo tanto, a las mismas situaciones que excluyeron en el curso de la historia de la democracia electoral a las mujeres, los indigentes y los «indígenas» de las sociedades coloniales. D. Schnapper nos recuerda que en 1791, en Francia, la «comunidad de los ciudadanos nació históricamente bajo la forma de una comunidad de hombres, propietarios y jefes de hogar, en ese entonces los únicos a quienes se les consideraba como autónomos y responsables, es decir plenamente humanos» (Schnapper, 2002, p. 87).

La decisión tomada en 1895 de no dejar que los indígenas voten, aludiendo a su analfabetismo, podría parecer casi anodina si no fuese porque habían tenido el derecho de votar en las décadas anteriores, en su condición de contribuyentes, y con la condición de ser alfabetos. V. Peralta resalta, por lo tanto, el carácter político de esa decisión, tomada a la par que el fin de la contribución indígena (Peralta, 2005, pp. 78-79). Algunos autores consideraban que la cuestión indígena se iba a extinguir naturalmente con la modernización de la sociedad. Sin embargo, a inicios de la década del sesenta, si bien la población electoral había crecido, aún constituía solo el 22,44% de la población total y el 35,6% de la población en edad de votar. S. López, al analizar el voto a nivel de los departamentos, confirma la relación entre el derecho de voto y la organización del espacio nacional: «[…] los que tenían menor porcentaje de

participación electoral eran aquellos cuya población mayoritaria hablaba quechua y vivía en las zonas rurales» (López y Barrenechea, 2005, p. 119).

Además de ser excluidos del voto, los dependientes de las haciendas experimentaban una situación de alejamiento de las autoridades políticas, no solo por las dificultades que encontraban para desplazarse, sino también porque el mismo espacio político-administrativo del país así lo decidía. Los elementos de la demarcación político-administrativa actual existen desde los inicios de la República, en los años 1820. Inicialmente el país contó con ocho departamentos, 56 provincias y 493 distritos. Las mallas eran bastante más finas en el sur que en el norte, debido a la densidad poblacional heredada de los siglos anteriores: cinco de los departamentos correspondían al sur, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica y Puno (Deler *et al.*, 1997, p. 34), así como la mayoría de las provincias y distritos (Huerta *et al.*, 1997, p. 24). A medida que la población se hizo más densa, se fueron creando más provincias y distritos. Cuando se realizó el censo nacional de población del año 1961, el Perú ya contaba con 144 provincias y 1491 distritos (INEI, 2015).

Dentro de esta malla que se había densificado, no se encontraban los nombres de los pueblos que conformaban los trabajadores de los latifundios, pese a que constituían poblaciones numerosas. En el departamento de Lambayeque, ninguno de los grandes pueblos de los latifundios azucareros: Cayaltí, Pátapo, Pomalca, Tumán, había adquirido la categoría de capital de distrito, pese a la cantidad de habitantes y la calidad de los equipamientos. De la misma forma, existían como dos mundos paralelos a lo largo del valle del río Zaña: el mundo de la pequeña propiedad privada, agrupada a veces en comunidades, y marcado por la presencia del Estado y su malla de distritos, como Saña en la parte baja y Niepos en la parte alta, y, teóricamente, inserto dentro de esta malla, pero en realidad casi independiente de sus capitales, el mundo de las haciendas, como Cayaltí, Monteseco y Udima. El proceso de creación de los nuevos distritos, por lo general, una negociación iniciada localmente y apoyada por algún personaje con cierta influencia en la política regional y nacional y con un vínculo privilegiado con la localidad, explica a su vez por qué no se tramitó la creación de los distritos de Pomalca, Tumán, Cayaltí o Udima del tiempo de las haciendas.

El espacio de antes de la Reforma Agraria limitaba, así, la posibilidad de los habitantes de las haciendas de recurrir directamente al Estado o sus representantes. A su vez, los gobiernos no dependían en absoluto de estas personas

para ser elegidos y podían utilizar la fuerza para reprimir sus movimientos, sin castigo electoral. Los hacendados se encargaban de resolver los conflictos entre personas dentro de los territorios que controlaban, pero lo hacían con sus propios criterios, sin control por parte del Estado, es decir, sin control por parte de la sociedad. El espacio peruano se repartía de alguna forma entre dos grandes tipos de lugares, los sitios donde los individuos estaban, por lo menos para parte de ellos, en el caso de las comunidades indígenas autónomas, representados, aunque fuese mínimamente, por el gobierno por el cual votaban, y los lugares donde imperaba otro tipo de relaciones, que no se basaban en reglas democráticas: los territorios de las haciendas (incluyendo a parte de las comunidades indígenas que estaban bajo su control). De la misma forma que para el caso de la alimentación, los dependientes de las haciendas no tenían otra alternativa que confiar en la autoridad de los dueños para garantizar sus escasos derechos, como el acceso a su parcela, frente a otros individuos, foráneos o más cercanos. El Estado, por su parte, intervenía poco, pese a que tenía que responder a las rebeliones cada vez más importantes.

La organización del espacio geográfico participaba, así, de diversas maneras en la dominación a veces férrea, a veces más paternalista, que ejercía el patrón o sus capataces sobre los trabajadores, y las restricciones que imponían a sus derechos fundamentales, las cuales han sido ampliamente descritas en la literatura. Varios habitantes de las haciendas, mencionadas en este texto, nos contaron incidentes de los cuales fueron víctimas o testigos directos, que implicaban castigos físicos, vejaciones y amenazas diversas, así como abusos sexuales cometidos por ciertos patrones contra las hijas y esposas de sus trabajadores. En otros sitios o en los mismos, otras personas se acordaban de cómo la hacienda se encargaba de su alimentación, a veces de su salud. La obtención por los trabajadores de Tambo Real de la posibilidad de acceder a algunas hectáreas adicionales para responder al crecimiento de la población, muestra además que existía cierta posibilidad de negociación, lo cual también se dio en el contexto de los primeros intentos de Reforma Agraria. En forma general, para muchas familias vivir en una hacienda representaba una serie de desventajas, entre las cuales se encontraban la imposibilidad de acceder a derechos tan fundamentales como la integridad física, la libertad de movimiento, la posibilidad de educarse, de opinar y votar, pero también, la casi seguridad de ser socorridas en caso de dificultades, gracias al denso entramado de obligaciones y controles

en el cual estaban inmersas. La existencia de un contexto previsible y seguro, en el cual los individuos tienen la sensación no solo de conocer las reglas y normas que rigen sobre sus vidas, sino también de contribuir a su elaboración constante, a través de los sacrificios que aceptan y de los pedidos que realizan, sería una de las razones por las cuales los individuos admiten el autoritarismo y la dominación (Hibou, 2011). En el caso peruano, la ley de Reforma Agraria de 1969, si bien fue de alguna forma anunciada por eventos anteriores, representó para los pobladores de las haciendas una ruptura repentina con esa geografía estable que materializaba el poder y asignaba a cada cual un lugar definido.

3. La Reforma Agraria y la transformación del espacio geográfico

La Reforma Agraria peruana ha sido considerada como una de las más radicales del continente y del mundo, en la medida en que erradicó casi por completo la gran propiedad (Matos Mar y Mejía, 1980; Eguren, 2006). Muchos autores consideran que ha llevado a una desestructuración del sistema de la hacienda, sin lograr proponer una reestructuración: F. Eguren subraya, por ejemplo, dos décadas después del D. L. 17716 que «este supuesto orden aparece totalmente desdibujado» (Eguren, 1990, p. 20). El análisis del espacio geográfico revela una reorganización radical, cuya lógica no declarada parece haber sido guiada por preocupaciones productivistas, generando nuevas formas de exclusión, pero también de relaciones.

3.1. Lógicas territoriales de la modernización y derechos sociales y económicos de los extrabajadores de haciendas

El Estado peruano intervino de diversas maneras en el espacio de las haciendas antes de la Reforma Agraria de 1969, a través de leyes como la «ley del yanaconaje», en 1947, para regular las relaciones entre las haciendas y las familias instaladas en sus tierras o, incluso, a través de redistribuciones de tierras de alcance limitado (Matos Mar, 1976, 121 y siguientes; Matos Mar y Mejía, 1980, p. 90 y siguientes). Su presencia a partir de 1969 se volvió masiva, directamente dirigida a transformar los territorios, y muchas veces autoritaria. Tras expulsar de las haciendas a sus dueños, el Gobierno militar, a través de las instituciones

que creó para ese efecto, procedió, en primer lugar, a diseñar nuevas delimitaciones en la superficie terrestre que dieron su forma física a los territorios de las cooperativas y SAIS llamadas a tomar la posta de la producción agropecuaria.

En el lapso de muy pocos años, los territorios que describimos cambiaron, por lo tanto, de límites. En el caso de Tambo Real, el pueblo y sus tierras fueron incluidos en una vasta cooperativa, la Cooperativa Agraria de Producción (CAP) Túpac Amaru II-Antapampa, con una superficie de 38,720 ha y una población de más de 20,000 personas (IICA *et al.*, 1976). En cambio, la hacienda Moyán fue desmembrada y se propuso a los habitantes de los diversos anexos conformar grupos campesinos —no se les consideró preparados para integrar una cooperativa de producción—. La mayoría de las haciendas azucareras conservaron sus límites anteriores o fueron agrandadas; por ejemplo, la Cooperativa Agraria de Producción N.º 14 Tumán se volvió propietaria del complejo agroindustrial de Tumán y se le atribuyeron también las tierras de dos haciendas vecinas más pequeñas, Luya y Vista Florida (Huetz de Lemps, 1983, p. 55). Sin embargo, Pomalca fue separada de los otros fundos que constituían la propiedad de sus anteriores dueños: Monteseco y Udima pasaron a ser cada una una cooperativa, especializada, la primera, en la producción de café y, la segunda, de leche.

Estas dinámicas son sorprendentes por la aparente contradicción entre los procesos de agrupación de múltiples fundos y comunidades indígenas, como en el caso del conjunto al cual pasó a pertenecer Tambo Real, y la fragmentación en varias entidades separadas de fundos que habían sido parte no solo de una misma propiedad, sino también de un mismo funcionamiento, con sus complementariedades materiales y sus dinámicas de pertenencia y desarrollo de una identidad común.

Las lógicas de la reorganización del espacio geográfico se entienden mejor si se consideran los objetivos del Gobierno militar. La intervención del Estado en el campo, a partir de la Ley de Reforma Agraria N.° 17716, de 1969, consistió, según los discursos de la época, en suprimir el sistema de las haciendas y las relaciones de servidumbre, y en distribuir la tierra «a quien la trabaja». Si bien, en el caso del Perú, se combina este último lema con la idea de «producción asociativa», defendida por el Gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, se difundió ampliamente en el mundo después de la Segunda Guerra Mundial, como parte de los proyectos de los «modernizadores» (Hobsbawn, 1994, p. 462).

Uno de los objetivos que compartían estos modernizadores, sobre todo en los países que ya conocían un fuerte crecimiento demográfico y una aceleración de la urbanización, era generar un aumento en la producción agrícola. Ya existían las tecnologías que hacían posible lograr ese objetivo, gracias a la segunda revolución agrícola, generalizada ya en la mayoría de los países desarrollados del mundo (Mazoyer y Roudart, 2002, p. 495). Ese objetivo de modernización económica está muy presente en la literatura gris que acompañó a la Reforma Agraria a través de la recopilación de datos, tales como los factores de producción, la producción, los ingresos; mientras que por lo general no se registró ninguna información sobre el acceso al voto o la participación de los pobladores en movimientos sociales (véase, por ejemplo, los «datos para adjudicación» proporcionados por el Ministerio de Agricultura para el proyecto Anta, en 1970, paradójicamente preparados por un sociólogo y dos antropólogos). La modernización de las explotaciones agropecuarias y los resultados económicos de la Reforma Agraria seguirán siendo temas muy importantes en las evaluaciones que se publicaron en el curso del proceso (véase, por ejemplo, Álvarez, 1980; Caballero y Álvarez, 1980; Gonzales de Olarte *et al.*, 1987).

Los conceptos claves del momento, según Mazoyer y Roudart (Mazoyer y Roudart, 2002, p. 493 y siguientes), eran la motorización, la mecanización, la fertilización mineral, la selección y la especialización. Se trataba de dejar de lado el policultivo y escoger las producciones más en fase con la vocación de cada región, de seleccionar las mejores variedades de plantas y las mejores razas de animales, de emplear una maquinaria cada vez más potente, de producir químicamente los fertilizantes y pesticidas. Los mismos autores subrayan el increíble aumento de los rendimientos obtenidos en esa época, así como los mecanismos de selección drástica que se generaron, tanto entre las explotaciones agropecuarias como entre las regiones (Ibíd., 497).

Estos principios implicaban también que se propusiera un ordenamiento territorial particular, aunque haya sido menos teorizado e, incluso, conscientemente conceptualizado. Así, la reconfiguración de los territorios de las exhaciendas, a partir de fines de la década del sesenta y durante la década siguiente, puede entenderse mejor a partir de los grandes principios que se expresaron durante la segunda revolución agrícola. El Gobierno militar parece haber procedido a seleccionar de manera anticipada las regiones y microrregiones que podían ser objeto de una modernización parecida a la que se estaba dando en

los países desarrollados, a partir de criterios como la homogeneidad del medio físico y la posibilidad de desarrollar el monocultivo, y la proximidad de las infraestructuras de transporte, entre otros. Esto explicaría por qué la transformación del espacio geográfico se realizó de forma tan diversa en los diferentes casos que hemos estudiado. Se escogieron algunos sitios cercanos a las ciudades y con relieve plano que facilita la mecanización, para albergar las experiencias de intensificación de la agricultura. Los cultivos eran a veces similares a los del tiempo de la hacienda. Pero en el caso de Tambo Real se modificó totalmente la relación con el medio: se drenó la pampa para destinarla principalmente al cultivo de papas, con nuevas variedades introducidas durante la Reforma Agraria (Gonzales de Olarte y Kervyn, 1987, p. 144).

Como en otros casos en el país, estas transformaciones ocasionaron mucha incertidumbre. Los pobladores de los fundos dejados de lado por la dinámica de modernización, muchas veces parecen haber seguido sembrando los mismos cultivos que del tiempo de la hacienda. En Moyán, los exarrendatarios sembraron caña de azúcar, aun tiempo después de volverse propietarios de las tierras; pero hacia fines de la década del setenta, con la disminución de su precio de venta, pasaron a otros cultivos, como las verduras. Las personas entrevistadas conservan el sentimiento de haber sido abandonadas por el Estado: las cooperativas «entraron donde estaba la riqueza». Luego, probablemente hacia mediados de la década del ochenta, tuvieron el apoyo de un proyecto binacional (Perú-Alemania) (entrevista con C. G., Moyán, 24 de mayo de 2003; entrevista con F. R. y S. S., Canchachalá, 26 de mayo de 2003).

Por otro lado, los socios de las nuevas cooperativas constataron rápidamente que la Reforma Agraria ponía muchos límites a su poder de decisión, de una forma a veces incluso más drástica que del tiempo de las haciendas, y con menos compensaciones. Pese a ser representados en las instancias de dirección y teóricamente dueños de sus cooperativas, estaban prácticamente obligados a aceptar la implementación de los sistemas de producción y las tecnologías decididas por los técnicos e ingenieros. Perdieron la libertad de cultivar una parcela para producir alimentos para su familia, aunque en la CAP azucarera de Cayaltí, argumentando que sus dificultades económicas amenazaban su sobrevivencia, lograron ocupar pequeñas parcelas donde sembraban maíz, frutas y legumbres (Huetz de Lemps, 1983, p. 86). La cuestión de la alimentación, uno de los derechos humanos fundamentales, se encontraba muy presente en una

sociedad en plena transición demográfica (véase Malpica, 1966). Trabajos como los de Scurrah (ed. 1987) muestran que los beneficiarios de la reforma deseaban, antes que nada, acceder al usufructo de la tierra para poder alimentar a sus familias más numerosas que en el pasado. La propiedad no les era de mucha utilidad en cuanto se trata de un capital, tampoco priorizaban los ingresos que podían recibir por su trabajo.

Las transformaciones afectaban también las relaciones de los extrabajadores con el medio físico. Tanto en las cooperativas azucareras como en la pampa de Anta se exigía que los extrabajadores obtuvieran de sus tierras una producción cada vez mayor, sin consideración de las características físicas de su territorios: la variación interanual de las precipitaciones y de los caudales, en el caso del norte (Huetz de Lemps, 1983, p. 61), y la necesidad de dejar descansar la tierra, en el caso de la pampa de Anta (Gonzales de Olarte y Kervyn 1987, p. 148).

La especialización productiva generada por el proceso de modernización tenía, además, el inconveniente de exponer a los socios de las cooperativas a los vaivenes del precio de los productos, tanto a nivel nacional como internacional. Las exhaciendas podían superar más fácilmente estas variaciones de precio en el tiempo porque los dueños repartían su capital entre diversos fundos y hasta entre diversas actividades. Entre 1976 y 1979, las cooperativas azucareras no pudieron sino constatar los efectos negativos de la disminución del precio internacional del azúcar sobre su economía. Las cooperativas que producían para el mercado nacional lo hacían en un contexto de fuerte presión ejercida por el mismo Gobierno sobre los precios de sus productos, pues el objetivo era, finalmente, alimentar a la población cada vez más numerosa y, en buena parte, bastante pobre de Lima.

3.2. Derechos políticos postergados y frenados por decisiones territoriales

Muchos exdependientes de las haciendas no tuvieron la posibilidad de hacer conocer directamente sus preferencias sobre las políticas agrarias propuestas por los candidatos de las elecciones previas al año 1969. Tampoco pudieron expresarse por medio del voto a lo largo de la década del setenta, una de las más importantes en la historia del agro peruano, pues no hubo elecciones en todo el periodo de los gobiernos militares de Juan Velasco Alvarado y de Francisco

Morales Bermúdez. Smith califica el régimen político del Perú, entre 1968 y 1979, de «no democrático» (Smith, 2009). Esta calificación subraya la complejidad de la cuestión democrática: en cuanto a los derechos de las personas, con la expulsión de los hacendados y el desmoronamiento del sistema que lideraban, la desaparición de las relaciones de servidumbre, de los castigos físicos y, probablemente, de parte de los abusos a los cuales estaban sometidas las mujeres en particular, el Perú de la época era también más democrático que en el periodo anterior.

El acceso de los exdependientes de las haciendas al voto, a partir de la constitución de 1979, con el regreso a la democracia electoral, tampoco marcó el final de la problemática de su representación en las decisiones políticas, específicamente a nivel local. A nivel nacional, como el voto era obligatorio, la gran mayoría de los beneficiarios de la Reforma Agraria votó para elegir un presidente y representantes en el Congreso en 1980. Tuvieron cierta representación con la presencia de Hugo Blanco, uno de los líderes de las revueltas de la década del sesenta, entre los candidatos presidenciales y en el Congreso. En noviembre del mismo año se eligieron a las autoridades municipales, también con el voto de los beneficiarios de la Reforma Agraria. Sin embargo, no se resolvió en esa época la cuestión del alejamiento, tanto físico como social, entre las autoridades municipales y las localidades donde residían los exdependientes de las haciendas.

Por un lado, las localidades que habían sido los núcleos organizadores de las haciendas no se volvieron capitales de distrito después de la reforma, pese a su importancia demográfica y su rol céntrico, tanto en la vida de los pobladores como en la reorganización de los territorios productivos. Las casonas de los dueños fueron utilizadas como locales para la administración de las cooperativas, y en estas localidades se desarrollaron también actividades diversas, incluso culturales. La población seguía creciendo: la empresa Pomalca, por ejemplo, tenía alrededor de 6000 habitantes antes de la Reforma Agraria (Collin Delavaud, 1984; p. 261). En 1978, la población total que habitaba en la cooperativa era, según el informe anual de la CECOAAP (la central de las cooperativas azucareras), de 27,992 personas (Huetz de Lemps, 1983, p. 56). El centro urbano principal de Pomalca concentraba, en 1986, alrededor de 11,300 personas y figuraba entre los doce centros urbanos más grandes de todo el departamento de Lambayeque (Sociedad Geográfica de Lima, 1990, p. 68). Las cooperativas

de Tumán y Cayaltí eran también muy pobladas: en 1978 contaban, respectivamente, con cerca de 30,500 y un poco más de 16,300 personas (Huetz de Lemps, 1983, p. 56), y, en 1986, sus centros urbanos alcanzaban 13,700 y 16,800 personas, respectivamente (Sociedad Geográfica de Lima, 1990, p. 68). Se trata de centros urbanos cuyo propio tamaño y área de influencia eran más que suficientes para volverse capitales de distrito; sin embargo, esto ocurrirá tan solo en el periodo en que se privatizaron las cooperativas, en 1998, siendo presidente Alberto Fujimori Fujimori (Ley de creación de los distritos de Cayaltí, Pátapo, Pomalca, Pucalá y Tumán, en la provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque, región nororiental del Marañón, N.º 26921, 29 de enero de 1998).

Por otro lado, ahí donde los pobladores decidieron salir en forma conjunta del sistema de las cooperativas, muchos crearon nuevos territorios dentro de los distritos. Estos territorios tenían como base las comunidades indígenas que existían antes de la Reforma Agraria, o comunidades campesinas o nativas que se fundaron en ese momento. Por ejemplo, en el caso de Tambo Real, los habitantes habían logrado el reconocimiento de su comunidad indígena en el año 1962. En 1979, cuando se disolvió oficialmente la cooperativa Túpac Amaru II, tuvieron que luchar contra las comunidades vecinas para delimitar su nuevo territorio, que correspondía aproximativamente a los fundos de las haciendas donde trabajaban anteriormente (Mesclier, 2016, pp. 236, 238 y 239). Esta decisión implicó también un alejamiento mayor del resto de la sociedad local y, en particular, de las capitales distritales que habían sido anteriormente incluidas dentro del territorio de la CAP. Como en muchos otros sitios del país, las autoridades municipales concentraron su acción en el casco urbano, dejando a las comunidades campesinas la gestión de la parte rural: resolución de los problemas de tenencia de la tierra, de daños provocados por los animales en las parcelas de terceros, entre otros. Es tal la percepción de la autonomía de cada ámbito que se habla generalmente, en el Perú entero, del «distrito» para designar tan solamente el centro urbano de cada entidad distrital, cuando la malla administrativa y política oficial —a diferencia de lo que ocurre en otros países del mundo—[1] cubre el territorio nacional en su integridad y no solamente las áreas más pobladas o más urbanas.

1. En Costa de Marfil, por ejemplo, las entidades políticas de jerarquía menor existen solo donde la densidad poblacional es importante. Cf. Chaleárd *et al.*, 2019.

Otros exdependientes de las haciendas prefirieron seguir siendo pequeños propietarios individuales, como, en la exhacienda Moyán, los pobladores de Moyán mismo y los de Canchachalá. Esta elección acarreaba también sus propios riesgos, en la medida en que, hasta inicios de la década del 2000 por lo menos, no contaban más que con títulos provisionales de la Reforma Agraria. La municipalidad distrital realizaba en esa época un autoavalúo anual (entrevista con F. R y S. S., Canchachalá, 26 de mayo de 2003).

3.3. Una integración desigual a la sociedad regional y nacional

La desaparición del sistema de la hacienda provocó efectos diferenciados en la integración física de los territorios a la geografía regional y nacional. Algunos sitios, como Udima, o el valle mediano y alto del río La Leche, aparecían a inicios de la década del 2000, treinta años después del D.L. 17716, más aislados que en el pasado, por lo menos en términos relativos. La carretera que une hoy en día Niepos, capital de distrito, con la parte baja del valle del río Zaña, pasa cerca de Monteseco y es transitable todo el año; en cambio, el tramo que se construyó entre Monteseco y Udima no era accesible durante la época de lluvias, por falta de mantenimiento; y la antigua carretera construida del tiempo de las haciendas estaba casi abandonada. De la misma forma, a inicios de la década del 2000, en el valle del río La Leche, cuando llovía era casi imposible llegar más allá del caserío de Moyán, a unos 1600 metros de altura. Las infraestructuras viales, que vincularon en tiempos posteriores a la Reforma Agraria a las capitales distritales con las capitales provinciales o departamentales, habían dejado de lado el mundo de las exhaciendas, tal como este último había ignorado a estas capitales en la época anterior. Sin embargo, para otras exhaciendas, como las cooperativas azucareras o Tambo Real en la pampa de Anta, cercanas a grandes ciudades y ubicadas en ejes importantes, la Reforma Agraria no ha significado un retroceso del proceso de intensificación y aceleración de las circulaciones: en la década del ochenta los pobladores de Tambo Real podían encontrar un medio de transporte motorizado para viajar a Cusco dos veces al día, y en la década del 2000, minibuses salían cada media hora de la capital de distrito, Zurite. Se tendría sin duda una imagen aun más contrastada de cómo la Reforma Agraria modificó las desigualdades en términos de accesibilidad de las localidades, si se integraran a esa muestra las áreas del país

donde se desencadenó el conflicto armado interno a partir de la década del ochenta.

Después de la Reforma Agraria, los exdependientes de las haciendas tuvieron también la posibilidad de acceder a la educación formal que, sin duda, los acercó culturalmente al resto de la población peruana. A inicios de la década del 2000, caseríos como Canchachalá o Udima disponían de escuelas. Sin embargo, aún existía una diferencia importante entre estas localidades y los sitios mejor conectados con las ciudades. La difícil circulación y el pobre acceso a la educación representaban aún para ciertas personas, como R. de L., entrevistada el 12 de junio de 2002 en Udima, una combinación de obstáculos para una real libertad de movimiento. En aquella época esta persona de 42 años, nacida solo diez años antes de la Reforma Agraria, había viajado una vez hasta la capital regional, Chiclayo, para dar a luz, y no conocía Lima. Cuando era una niña aún existía la hacienda y solo había ido a la escuela primaria: no pensaba poder sentirse a gusto en una ciudad con ese nivel de educación tan bajo.

Para emprender viajes más largos, y lograr tal vez seguir estudios superiores e instalarse en otro lugar, los exdependientes de las haciendas se encontraban aún con el riesgo de perder los derechos adquiridos. Los estatutos tanto de las cooperativas como de las comunidades campesinas obligaban a las personas a residir en el ámbito de la entidad para poder seguir siendo socios o miembros. La ley de Reforma Agraria precisaba, para los socios, que solo podían pertenecer a una cooperativa si eran agricultores o se dedicaban a la ganadería y explotaban directa y personalmente la tierra dentro del ámbito de esa cooperativa; para los comuneros, estipulaba que tenían que ser principalmente agricultores o ganaderos, residir en la comunidad, y no tener otras actividades importantes o parcelas fuera de ella (Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, 1971). Estas medidas restringían el derecho de desplazamiento, en particular, aunque no solamente, para las personas que habían sido dependientes de las haciendas. A pesar de no ser tan coercitivas como las medidas implementadas en otras partes del mundo hacia la misma época, contribuían a limitar los movimientos de los pobladores: Huetz de Lemps, en 1983, ve por ejemplo en las cooperativas azucareras «poblaciones cerradas», en las que ya no llega gente nueva —las personas que intentan invadir las tierras no cultivadas son rechazadas— y de donde uno dudaría en salir (Huetz de Lemps, 1983, p. 86).

Vistos desde la sociedad nacional, los territorios de la Reforma Agraria probablemente terminaron evocando rápidamente una imagen de privilegios indebidos, a la vez que de fracaso, con sus campos aparentemente abandonados, o divididos en una multitud de parcelas de productos de pan llevar y, posteriormente, a partir de la década del ochenta, de peligro, debido a la expansión de la violencia política. Sin embargo, la responsabilidad real de estas personas en procesos determinados por un modelo preestablecido, en el cual se les había asignado territorios y roles que no siempre pudieron modificar, era limitada.

4. Conclusiones

Cuando el proceso de Reforma Agraria terminó oficialmente, a inicios de la década del noventa, la cuestión democrática ya no se planteaba en términos de limitaciones a derechos tan fundamentales como el derecho a la vida y a la libre disposición de su propio cuerpo. El voto se había vuelto un derecho evidente para todas las peruanas y peruanos mayores de edad. Sin embargo, otros temas de la democracia no habían avanzado tanto; en particular, la relación entre los exdependientes de las haciendas, el Estado y otros segmentos de la sociedad nacional no era tan fluida como se hubiese podido esperar. No solo no se había reconocido los daños sufridos por los primeros en el tiempo de las haciendas, sino que ahora se les reprochaba el fracaso de un modelo que un gobierno modernizador y autoritario impuso sin consideración de los riesgos que generaba para la economía y para los recursos territoriales. Por otra parte, este modelo dejó en un limbo a una gran cantidad de personas, que tuvieron que repensar solas sus territorios y terminaron persuadidas de su propia inutilidad o de la injusticia del mundo.

Desde esa historia de esperanzas defraudadas, de malentendidos y de relaciones complicadas —problemas que se agudizaron aún más en las áreas donde se desarrolló el conflicto interno—, resulta difícil para la sociedad peruana del siglo XXI resolver ciertos temas. Por un lado, hasta la fecha, no se toman debidamente en cuenta, o no se sabe enfrentar, las situaciones de vulneración de los derechos económicos y también fundamentales de las poblaciones que viven en territorios abandonados a las mafias locales o internacionales, como son las excooperativas azucareras y parte de las comunidades campesinas nacidas,

o no, del proceso de Reforma Agraria. Por otro lado, la economía se sigue construyendo sobre la base de grandes proyectos, sin que los pobladores locales tengan quién los escuche; ellos mismos perdieron, sin duda, la confianza en su capacidad de organizar una relación armoniosa y eficiente con el espacio que habitan, y con la sociedad de la cual hacen parte.

En este texto se ha intentado elaborar algunas pistas de reflexión sobre la geografía de la Reforma Agraria que permitan también entender mejor los territorios de hoy. Estos transmiten a las generaciones actuales, en particular, a través de los paisajes (Besse, 2018), todo un conjunto de relaciones entre seres humanos y con el mundo que participan en la definición de las posibilidades de acción para el futuro.

Referencias bibliográficas

Álvarez, E. (1980). *Política agraria y estancamiento de la agricultura, 1969-1977*. iep.

Barnett, C., y Low, M. (2004). *Spaces of Democracy. Geographical Perspectives on Citizenship, Participation and Representation.* Thousand Oaks. sage Publications.

Besse, J.-M. (2018). *La nécessité du paysage*. Éditions parenthèses.

Briones, C. (2010). Nuestra lucha recién empieza: experiencias de pertenencia y de formaciones mapuches del *yo*. En M. de la Cadena, O. Starn, (Eds.), *Indigeneidades contemporáneas: cultura, política y globalización*, (pp. 115-137). iep-ifea.

Brisseau-Loaiza, J. (1981). *Le Cuzco dans sa région. Étude de l'aire d'influence d'une ville andine*. ifea-ceget.

Caballero, J. M., y Álvarez, E. (1980). *Aspectos cuantitativos de la reforma agraria (1969-1979)*. iep.

Chaléard, J.-L., Koffi-Didia, A., Mesclier, É., Golly, A-R., y N'Koumo J.-L. (2019). Songon: une décentralisation inachevée. Seminario «Des espaces ruraux face aux métropoles: l'apport de comparaisons Nords-Suds», ufhb, Abiyán, 12, 13 y 14 de noviembre 2019.

Chivallon, C. (2004). *La diaspora noire des Amériques. Expériences et théories à partir de la Caraïbe*. Éditions du cnrs.

Collin Delavaud, C. (1968). *Les régions côtières du Pérou septentrional. Occupation du sol, aménagement régional*. IFEA.

Collin Delavaud, C. (1984). *Las regiones costeñas del Perú septentrional.* CIPCA-PUCP.

Cotler, J. (1976). Haciendas y comunidades tradicionales en un contexto de movilización política. En J. Matos Mar, (Comp.), *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*, (pp. 311-342). IEP.

Dahl, R., (2005). *On Democracy.* Yale University Press.

Deler, J., Hurtado I., Mesclier É., y Puerta M. (1997). *Atlas de la región del Cusco. Dinámicas del espacio en el Sur peruano.* CBC, IFEA, ORSTOM.

Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural (1971). *Ley de Reforma Agraria.*

Eguren, F. (1990). La Reforma Agraria y el nuevo orden en el campo peruano. En Á. Fernández y A. Gonzales, (Eds.), *La reforma agraria peruana, 20 años después*, (pp. 19-36). Centro de Estudios Sociales Solidaridad.

Eguren, F. (2006). Reforma agraria y desarrollo rural en el Perú. En F. Eguren, (Ed.), *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina*, (pp. 11-31). CEPES.

Favre, H. (1976). Evolución y situación de la hacienda tradicional de la región de Huancavelica. En J. Matos Mar (Comp.). *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*. (pp. 105-138). IEP.

Gonzales De Olarte, E., Hopkins, R., Kervyn, B., Alvarado, J., y Barrantes, R. (1987). *La lenta modernización de la economía campesina. Diversidad, cambio técnico y crédito en la agricultura andina*. IEP.

Gonzales De Olarte, E., y Kervyn, B. (1987). La lenta modernización: cambio técnico en comunidades campesinas. En E. Gonzales de Olarte, R. Hopkins, B. Kervyn, J. Alvarado, y R. Barrantes, (Eds.), *La lenta modernización de la economía campesina. Diversidad, cambio técnico y crédito en la agricultura andina*, (pp. 77-175). IEP.

Guillén Marroquín, J. (1989). *La economía agraria del Cusco, 1900-1980*. Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas.

Hibou, B. (2011). *Anatomie politique de la domination*. Éditions La Découverte.

Hobsbawn, E. (1994). *L'âge des extrêmes. Histoire du court XXe siècle*. Éditions Complexe.

Huerta, L., Mateo, D., y Mesclier, É. (1997). *Perú en Mapas. Atlas en base al Censo de Población y Vivienda*. inei-orstom.

Huetz De Lemps, A. (1983). L'évolution récente de la culture de la canne à sucre au Pérou. En A. Huetz de Lemps, A. Collin Delavaud, (Eds.), *La canne à sucre en Espagne, au Pérou et en Équateur* (pp. 43-95). cnrs.

IICA (Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas), CENCIRA (Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria), FAO (Organización de las Naciones Unidades para la Agricultura y la Alimentación) (1976). *Cambios contemporáneos en la estructura agraria peruana*. (Informe).

INEI (2015). *Estado de la población peruana 2015*. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1251/Libro.pdf

Lefort, C. (1981). *L'invention démocratique.* Fayard.

Lévy, J., (Dir.), Lussault, M., (Dir.). (2003). *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Belin.

López, S., y Barrenechea, M. (2005). Perú 1930-1968: competencia y participación en el Estado oligárquico. En C. Aljovín de Losada, y S. López, (Eds.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*, (pp. 109-178). iep.

Malpica, C. (1966). *Crónica del hambre en el Perú*. Moncloa Campodónico.

Matos Mar, J. (1976). *Yanaconaje y reforma agraria en el Perú. El caso del Valle de Chancay*. iep.

Matos Mar, J., y Mejía, J. (1980). *La reforma agraria en el Perú*. iep.

Mayer, E. (1988). De la hacienda a la comunidad: el impacto de la reforma agraria en la provincia de Paucartambo, Cusco. En R. Matos, (Comp.), *Sociedad andina, pasado y presente. Contribuciones en homenaje a la Memoria de César Fonseca Martel*, (pp. 59-100). Fomciencias.

Mazoyer, M., y Roudart, L. (2002). *Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine*. Éditions du Seuil.

Mesclier, É. (1991). *Les paysans face au marché dans des situations d'instabilité: étude comparative dans les Andes du Pérou*. Tesis de doctorado. Universidad de París vii.

Mesclier, É. (2016). Tierra, poder político y dispositivos territoriales en el Perú contemporáneo. En N. Goepfert, S. Vásquez, C. Clément y A. Christol, (Eds.), *Las sociedades andinas frente a los cambios pasados y actuales. Dinámicas territoriales, crisis, fronteras y movilidades,* (pp. 223-247). ifea.

Ministerio de Agricultura (1970). *Proyecto Anta: datos para adjudicación*. Lima. Ministerio de Agricultura, Dirección de Comunidades Campesinas.

O'Donnell, G. (1999). Polyarchies and the (Un) Rule of Law in Latin America: a Partial Conclusion. En J. Méndez, G. O'Donnell, P. Pinheiro, (Eds)., *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*, (pp. 303-337). University of Notre Dame Press.

Peralta, V. (2005). Los vicios del voto: el proceso electoral en el Perú, 1895-1929. En C. Aljovín de Losada, S. López, (Ed.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*, (pp. 75-108). iep.

Poole, D. (2000). *Visión, raza y modernidad. Una economía visual del mundo andino de imágenes.* Sur Casa de estudios del socialismo, Consejería en Proyectos.

Revault D'Allonnes, M. (2010). *Pourquoi nous n'aimons pas la démocratie*. Éditions du Seuil.

Rosas, J. (1968). *Comunidad de Tambo Real Ayllo Mayo: memoria descriptiva*. Informe.

Sen, A. (2006). *La démocratie des autres*. Payot.

Schnapper, D. (2002). *La démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*. Gallimard.

Scott, J. (1998). *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press.

Scurrah, M. (Ed.) (1987). *Empresas asociativas y comunidades campesinas. Puno después de la reforma agraria.* gredes.

Smith, P. (2009). *La democracia en América Latina*. Marcial Pons.

Sociedad Geográfica de Lima (1990). *Geografía del Perú. Libro N.º 24. Anuario Geográfico Departamental. Opúsculo N.º 24.14.a Perfil Antropogeográfico de Lambayeque*. Fondo Editorial de la Sociedad Geográfica de Lima.

Tilly, C. (2007). *Democracy*. Cambridge University Press.

GOBERNANZA, PODER E INSTITUCIONALIDAD EN ESPACIOS RURALES

Gobernanza pública, poder político e institucionalidad en espacios rurales

Paula Muñoz

Resumen

Los estudios reseñados, publicados entre 2003 y 2019, muestran los efectos políticos más importantes en zonas rurales de la reforma del Estado emprendida —la descentralización—, mediados por el *boom* fiscal y un contexto institucional nacional signado por la debilidad organizativa de los partidos, así como por la debilidad del Estado peruano que se torna aguda en estos espacios. Más que propiciar un cambio brusco de trayectoria institucional u organizativa, la descentralización y el *boom* aceleran, intensifican o imprimen particularidades en dinámicas de transformación en curso, desde hace décadas, en sociedades rurales. En este proceso se acerca la forma en que se organiza la política electoral en zonas urbanas y rurales. Un fenómeno que cobra especial visibilidad en espacios rurales son las grandes dificultades que el Estado tiene para gobernar efectivamente su territorio en el marco de la descentralización. Finalmente, el cambio más importante detectado en este contexto de creciente interrelación de lo rural y urbano es la presencia de grandes empresas que operan en espacios rurales, lo que genera cambios importantes en los balances del poder local.

Palabras clave: política rural, partidos políticos y campañas, Estado, descentralización, municipalidades, gobernanza local, comunidad campesina, empresas.

Abstract

This literature review shows the most important political effects of the decentralization reform in rural areas, mediated by the fiscal boom and a national institutional context characterized by the weakness of state institutions and of political parties. Rather than producing a sharp change in institutional or organizational trajectory, this decentralization process within a booming economy intensifies the pace of (or imprint particularities in) long-term transformations of rural societies. It is notorious the similar way in which electoral policy is organized today in urban and rural areas, highlighting the interdependency of these spaces. The great difficulties the State has to effectively govern its territory within the framework of decentralization becomes particularly visible in rural areas. Finally, the most important change detected in this context of increasing interrelation of the rural and urban, is the presence of large companies operating in rural spaces, which generates important changes in the local power balances.

Keywords: rural politics, political parties and campaigns, state, decentralization, municipalities, local governance, peasant community, corporations.

1. Introducción

Para esta ponencia de balance se me solicita una reflexión sobre la gobernanza, poder e institucionalidad en espacios rurales, temas que han sido ampliamente discutidos desde el origen de las ciencias sociales peruanas, cuando el régimen de hacienda aún se encontraba vigente y organizaba buena parte del poder y la política rural.

Desde los años ochenta, las reuniones de SEPIA fueron clave para la construcción de un estado de la cuestión sobre los cambios en la política producidos luego del quiebre del sistema de hacienda, compuesto principalmente por los siguientes puntos. Primero, se discutió cómo hasta inicios de la década del 2000, se venía dando un acelerado proceso de modernización con efectos políticos (democratización), económicos (expansión de economía de mercado en el campo) y socioculturales (cambios en mentalidad y comportamiento cotidiano) en espacios rurales de nuestro país. Segundo, se dio cuenta de la existencia de una «nueva ruralidad», caracterizada por una mayor interrelación

entre lo urbano y rural, signada por procesos como una creciente movilidad de espacios y la urbanización del campo. En las nuevas sociedades rurales, la articulación e interdependencia de lo rural y lo urbano era indiscutible. Tercero, se estudió la emergencia de nuevos actores políticos en el espacio rural y el desplazamiento, aún por entonces incipiente, de viejos actores políticos. A partir de la década de los noventa, la municipalidad rural se empodera políticamente y su relevancia para la vida política en espacios rurales llega incluso a desafiar a la comunidad campesina. La comunidad campesina pierde poder no solo por el empoderamiento del municipio sino también por la proliferación de asociaciones diversas que no coinciden con el espacio comunal y que suelen ser promovidas para vincularse con actores externos a la sociedad rural como diversos programas estatales, ONG, Iglesias, etc. De estas nuevas organizaciones salen nuevos intermediarios de los campesinos, que ya no dependen exclusivamente de sus autoridades tradicionales para negociaciones con actores externos. Estos nuevos actores operan, además, en un contexto de competencia política local por lo que también se discute acerca de la extensión y sistematicidad de las relaciones de clientelismo político con actores estatales. Cuarto, una serie de ponencias de SEPIA apuntaban hacia la necesidad de emprender estudios regionales y concuerdan en la importancia de adoptar un enfoque territorial para estudiar las dinámicas de las sociedades rurales. Finalmente, las últimas ponencias de balance sobre temas políticos muestran las expectativas entonces existentes que el nuevo proceso de descentralización generaba en la comunidad académica del SEPIA, preocupada por el desarrollo rural. De ser bien encaminada, la descentralización se abría como una oportunidad para emprender políticas públicas con un enfoque territorial y favorecer así procesos de desarrollo rural. Dadas estas expectativas sobre la descentralización, se acordó con el Consejo Directivo que el año 2003 —fecha de la instalación de los gobiernos regionales y vigencia de la nueva normativa— fuera el punto de partida para delimitar el periodo de producción académica a sistematizar en esta ponencia de balance.

En las siguientes páginas analizaré cómo los diversos estudios seleccionados, publicados entre el 2003 y el 2019, muestran los efectos políticos más importantes de la descentralización —proceso de reforma del Estado— en sociedades rurales; y cómo estos efectos son mediados por el crecimiento económico (*boom* fiscal), y un contexto institucional nacional signado por la debilidad

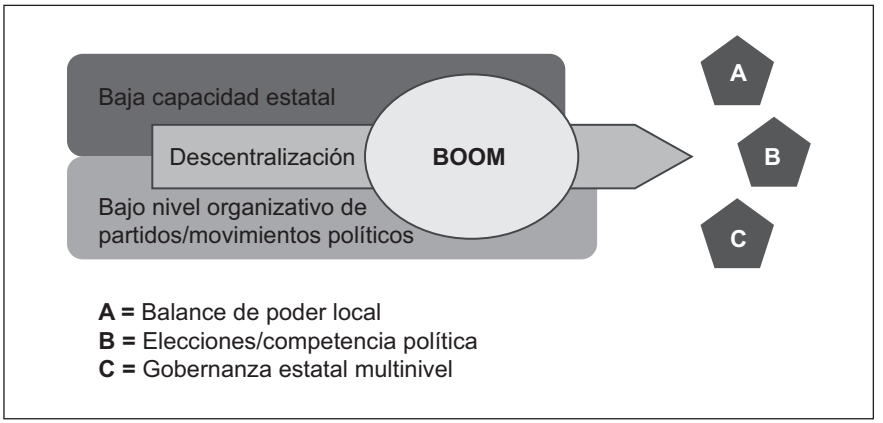


Gráfico 1. Diagrama de marco analítico.
Fuente: elaboración propia.

organizativa de partidos y movimientos políticos, así como una serie de falencias del Estado peruano (Gráfico 1). En este recorrido a través de la literatura constataremos la importancia de una serie de dinámicas de cambio y continuidades en el mundo rural.

La cantidad de títulos encontrados para el periodo de análisis fue grande —los términos de referencia proporcionados fueron bastante amplios—. Se encontró que algunos temas como los conflictos sociales (particularmente los conflictos en torno a actividades extractivas), los avances de la descentralización, la municipalidad y comunidad son los que concitaron más atención de los investigadores. La politización de algunos de estos temas y su relevancia para la agenda pública podría explicar dicho interés. Pero hay otros temas clave (mencionados en las conclusiones) que no se incluyen en el balance porque no se encontraron investigaciones disponibles. Por ello, vale la pena plantear como pregunta hasta qué punto las investigaciones que se realizan no solo son por su relevancia sino por la existencia de fondos para ello o por la existencia del interés de grupos particulares (descentralistas, ambientalistas, cooperación internacional, empresas, etc.) que insisten en ello.

Dada la necesidad de abordar la tarea de sistematización y análisis encomendada con rigor, estoy obligada a tomar decisiones difíciles sobre qué priorizar y qué temas dejar de lado. Primero, he decidido dejar a otros especialistas

la labor de analizar lo avanzado sobre la participación de la mujer y jóvenes en espacios de decisión política como el gobierno local, comunidad, movimiento indígena o espacios de concertación. Trataré la problemática indígena y de género relacionada con las cuotas electorales y lo indígena en relación con el ejercicio de la representación local. Esto debido a que es aquí donde, desde mi especialización, puedo realizar una mejor contribución. Segundo, reconociendo la importancia de los estudios de gobernanza de los recursos naturales y conflictos en torno a actividades extractivas, he decidido no ahondar en dicha literatura debido justamente a que este tema ya ha sido objeto de discusión en balances de años recientes (Burneo, 2016; Urrutia y Diez, 2016; Caballero, 2010; Damonte, 2008). Mi decisión es más bien concentrarme en presentar y analizar temas que *no* han recibido esta atención y que, además, son más afines con mi especialización, de modo que pueda aportar más al debate.

¿Cómo analizaré la literatura? Utilizaré herramientas analíticas provenientes de la ciencia política que espero constituyan un aporte para repensar viejos debates del SEPIA. Por un lado, la teoría de sobrecapacidad del Estado —particularmente los debates en torno al poder infraestructural del Estado (Mann)— y, por otro, un marco heurístico propio de la economía política que analiza cambios en los balances de poder (local) a partir del empoderamiento o entrada de nuevos actores (municipalidades, empresas) o de *shocks* externos (como el *boom* de *commodities*); en este último caso existe una teoría específica, cuya aplicación como modelo analítico se discute —la teoría de la maldición de los recursos naturales.

Cabe también precisar que la forma en que decido organizar este balance no es, obviamente, la única posible. Mi opción está vinculada a mi posición de enunciación —soy politóloga—, y da cuenta de dos giros producidos al interior de las ciencias sociales peruanas recientemente. Primero, la emergencia de la ciencia política como nueva disciplina —contendiente con enfoques y temas propios—. Y, segundo, la introducción de debates que vienen de la academia trasnacional, particularmente, de escuelas anglosajonas.[1]

A partir de estas herramientas analísticas encuentro que, más que propiciar un cambio brusco de trayectoria institucional u organizativa, la descentralización y el *boom* fiscal aceleran, intensifican o imprimen particularidades en

1. Agradezco a Raúl Asencio por hacerme notar este punto.

dinámicas de transformación en curso, desde hace décadas, en sociedades rurales. En este proceso se acerca la forma en que se organiza la política electoral en zonas urbanas y rurales. Un fenómeno que cobra especial visibilidad en espacios rurales son las grandes dificultades que el Estado tiene para gobernar efectivamente su territorio en el marco de la descentralización. Finalmente, el cambio más importante detectado en este contexto de creciente interrelación de lo rural y urbano es la presencia de grandes empresas operando en espacios rurales, lo que genera cambios importantes en los balances de poder local.

2. La descentralización y sus efectos en espacios de poder local

La descentralización fue una de las reformas emprendidas luego de la caída del régimen autoritario dirigido por Alberto Fujimori, que buscaban profundizar la democratización de la sociedad peruana y evitar así el resurgimiento del autoritarismo (Vergara, 2009). La descentralización fue planteada, entonces, como una reforma dirigida a delegar el poder político-administrativo del nivel nacional del Estado, fundamentalmente, hacia un nuevo nivel de gobierno *intermedio* a ser elegido, llamado regional, acercando al mismo a la ciudadanía.[2] En este sentido, lo más llamativo de este impulso descentralizador del 2003 fue la creación de nuevos espacios de competencia política y de gobierno autónomo (descentralización política), y la transferencia de competencias y funciones (descentralización administrativa) hacia este nuevo nivel de gobierno. En cambio, la descentralización fiscal fue la dimensión que menos se desarrolló (Aragón y Cruzado, 2013). El cambio más significativo en materia fiscal provino más bien de los efectos no previstos (a ser discutidos más adelante) de una modificación legal iniciada en el congreso en relación con el pago de canon (porcentaje del

2. Como señalara Carlos Monge, en los comentarios a la ponencia de balance, la descentralización podría (y debería) ser analizada también desde una perspectiva de largo plazo como la respuesta que, finalmente, se plantea desde el poder político para reconstruir un orden institucional que permita articular y regular el vacío de poder que dejó el orden gamonal luego de la Reforma Agraria, después que otros intentos fracasaran. Este balance, en cambio, centra el análisis en los orígenes de la descentralización (respuesta al centralismo autoritario de los años noventa) y consecuencias políticas inmediatas (mecanismos de participación, relación entre municipios y comunidades, conflictos sociales, funcionamiento de municipios, lógicas electorales).

impuesto a la renta de las empresas pagado al territorio donde se explotan los recursos). En el 2001, antes de que el diseño de la descentralización estuviera listo, el Congreso amplió el pago de canon a otras industrias extractivas más allá del petróleo y la minería, e incrementó el porcentaje a ser devuelto a los territorios, subiéndolo del 20% al 50% (Arellano, 2013).[3]

Si bien desde el diseño de la descentralización actual se privilegió las dimensiones política y administrativa, esto no quiere decir que estas se desarrollaran sin problemas. De hecho, la descentralización política emprendida nació con una falla de origen que la condenaría al fracaso la regionalización. Si bien la Ley de Bases de la Descentralización establecía como meta la creación progresiva de «regiones» a partir de la fusión voluntaria (sometida a referéndum) de departamentos a cambio de incentivos fiscales, la decisión apresurada del presidente Toledo, de convocar a la elección inmediata de gobiernos regionales en base a departamentos (incluso sin una ley que los regulara), incrementó, en la práctica, los obstáculos para la realización de este proyecto político (Tanaka, 2002). Simplemente, después de crear cargos de representación política departamental con acceso a poder administrativo y recursos financieros (vía transferencias intergubernamentales), los políticos departamentales no contaban con incentivos para acceder a disminuir el número de puestos de elección regional disponibles. Sin actores políticos que empujaran activa y decididamente los proyectos de creación de regiones, el número de fusiones a ser consultadas vía referéndum fue bajo y el «No» ganó por amplio margen en todos los departamentos involucrados (salvo Arequipa) en el 2005. Con esto se truncaría, en la práctica, la creación de unidades político-territoriales mayores.

De otro lado, la descentralización administrativa no fue efectiva debido a que el proceso de transferencia de competencias no estuvo bien delimitado y fue desordenado, y se transfirió y expandió competencias sin que las nuevas administraciones regionales y municipales contaran con capacidades técnicas y recursos administrativos suficientes (Revesz, 2013). Más aún, independientemente de los problemas en su diseño, con el tiempo, la descentralización se volvió una reforma que marcha por inercia, sin que le interese lo suficiente a ningún actor político nacional, plagada de problemas y sin un ente conductor

3. Más adelante, entre 2003 y 2004, los congresistas aprobarían también otras modificaciones para asegurar una mayor participación de los distritos y provincias productoras en la distribución de los recursos asignados (Arellano, 2013, pp. 157-159).

con poder político que la acompañe. A esto se suma que, como veremos más adelante, buena parte de las dificultades de la descentralización tienen en su base una serie de problemas asociados con la baja capacidad del Estado peruano y el desigual despliegue de su poder infraestructural en el territorio. Sobre este punto volveremos más adelante.

¿Cómo acompañó nuestra comunidad académica el despliegue del proceso de descentralización en los 2000? Un primer tema que recibió la atención fue la puesta en práctica de la nueva institucionalidad de participación ciudadana asociada con la descentralización, analizándose los aciertos y limitaciones del diseño, así como de los propios espacios de participación abiertos «desde arriba» y establecidos como obligatorios a partir de entonces (Remy, 2005; Grompone, 2005; Grompone y Wiener, 2006; Grupo Propuesta Ciudadana, 2007).[4] Además de los problemas generales relacionados con el diseño de la participación, se detectaron también problemas específicos en el funcionamiento del presupuesto participativo en provincias y distritos rurales como la falta de conocimiento técnico de los participantes de comunidades y la mayor participación de élites más urbanas y «técnicas» en los mismos (Grompone, 2008; Jaramillo y Wright, 2015).

Un segundo tema asociado a la descentralización tiene que ver con una vieja pregunta sobre el poder relativo de la municipalidad frente a otros actores del espacio rural. Estudios realizados confirman el empoderamiento de la municipalidad en espacios rurales, detectado desde mediados de los años noventa, luego de la creación del FONCOMUN. En particular, destacada el empoderamiento relativo de la municipalidad en relación con la comunidad campesina (Diez, 2012; Rojas, 2013; véase también Escobal *et al.*, 2012; Burneo y Trelles, 2019).

¿Por qué las municipalidades ganan o consolidan su poder en espacios rurales? Desde que en 1993 se creó el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) para otorgar directamente mayores recursos a las municipalidades menos favorecidas (más pobres y rurales), y reducir las inequidades horizontales hasta entonces existente (Alvarado, 1994; Araoz y Urrunaga, 1996), las municipalidades rurales cuentan con recursos propios. Esto les da poder en

4. Vale la pena recordar que antes de esta fecha habían existido experiencias de participación, como mesas de concertación impulsadas de forma voluntaria por las algunas municipalidades y otros actores locales. Véase, por ejemplo, Ávila, 2002.

ámbitos en los que los recursos son escasos: se vuelven un espacio disputado al que actores locales desean acceder y controlar. Adicionalmente, las municipalidades rurales se convierten, crecientemente, en plataformas desde las cuales negocian con otros niveles de gobierno y actores externos como las ONG y la cooperación internacional, la obtención de recursos adicionales vía el financiamiento de proyectos (Castro, 2005; Rojas, 2013; Quiñones, 2012; Barrio de Mendoza, 2014; Gálvez, 2017).

Una salvedad es importante. El empoderamiento relativo de la municipalidad en relación con la comunidad campesina no debe leerse como un proceso de suma cero, puesto que en varios casos las comunidades son empujadas a reinventarse y mantienen un rol importante en la gobernanza territorial. Así, por ejemplo, Rosas (2016) encuentra que las nuevas dinámicas de participación política a nivel local contribuyen a la expansión y redefinición de las funciones de las comunidades campesinas del distrito de Ocongate (Cusco). En Ocongate, la directiva comunal se encarga de la representación de los intereses comunales en los nuevos espacios de concertación gestionados por la municipalidad distrital en los que pueden plantear propuestas y demandar servicios.

Algo similar encuentran Burneo y Trelles (2019) para el caso de las provincias de Azángaro y El Collao en Puno. A pesar de que no está formulado explícitamente en esos términos, la lectura de su trabajo da cuenta del debilitamiento relativo de las comunidades campesinas en relación con el espacio municipal. Al no existir mecanismos formales que aseguren la participación directa de las comunidades en espacios participativos, las comunidades se ven obligadas a recurrir a los alcaldes de las municipalidades de centros poblados (MCP) como intermediarios con el gobierno local, para que representen a su zona en los procesos de distribución del presupuesto. Pero el problema que encuentran es que las MCP negocian en el presupuesto participativo proyectos de pequeñas obras que favorecen a sus centros urbanos en lugar del apoyo de los proyectos productivos que beneficiarían a los comuneros. Lo interesante en estos casos es que esto parece haber forzado a las comunidades a formar una organización supracomunal (el presidente de presidentes en Ilave y la Federación de Comunidades de la Microcuenca de San José en Azángaro). Al superar la atomización, esta organización de segundo nivel permite a las comunidades recuperar poder al posicionarse en mejores términos para negociar y realizar gestiones con las MCP, los gobiernos locales y el gobierno regional.

Con el empoderamiento de la municipalidad se refuerza, a su vez, la tendencia hacia la municipalización de la vida rural, observada también en balances previos. Sobre el particular, Zeballos (2016) encuentra que en las zonas altoandinas de Arequipa, actualmente, se intensifica la migración alterna hacia nuevos espacios urbanos: pequeñas ciudades intermedias del campo con cierto perfil citadino. Los centros mineros, los medios de comunicación y el nuevo rol de las municipalidades contribuyen a que la capital del distrito se convierta en un nodo estratégico de convergencia no solo de circuitos económicos y mercantiles, sino también de coordinación, interacción y representación política.

Esta tendencia hacia la municipalización es también expresada en la presión por la creación misma de municipalidades de centro poblado, la difusión de proyectos de distritalización, así como la intermitente aparición de iniciativas de reforma constitucional, acompañadas de movilización política de los alcaldes de MCP para convertir a las MCP —hasta ahora municipalidades creadas, conforme a ley, por las municipalidades provinciales encargadas de la prestación de servicios delegados— en gobiernos locales con autonomía económica, administrativa y política. Es decir, en un tercer nivel de gobierno local. Esto último se debe a que las nuevas normas de la descentralización dejan un margen de ambigüedad grande sobre la condición de las MCP, pues se las considera órganos desconcentrados para la delegación de funciones, al mismo tiempo que se las describe como «ámbito del nivel local de gobierno» con autoridades elegidas (Muñoz, 2005). Pero la novedad más importante, en términos de sus consecuencias prácticas, es que la nueva Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) (Ley 27972) establece la obligatoriedad de la entrega de recursos a las MCP por parte de las municipalidades distritales y provinciales de su jurisdicción, incrementando la expectativa de los pobladores de los centros poblados y abriendo un potencial campo de conflicto (Castro, 2005; Muñoz, 2005; Caballero, 2009).

De hecho, la problemática de las MCP se hace visible a nivel nacional a partir del conflicto de la municipalidad provincial de Ilave. La investigación sobre el conflicto desarrollada por Pajuelo (2004; 2009) encontró, precisamente, que la relación entre la municipalidad provincial y las MCP —particularmente el reclamo por la transferencia de recursos hacia estos nuevos espacios municipales— había sido uno de los puntos críticos que provocaron el descontento

de la población y condujeron a la crisis. Justamente, creó tensiones que se sumaron a otras, en un escenario de poder local más complejo debido a la multiplicación de las MCP en El Collao.

Las MCP son espacios novedosos de micropolítica rural que responden a las lógicas políticas comunales y han sido poco estudiados. Junto al estudio de Pajuelo destaca el realizado por Quiñones (2012) en Caspa y Molino, también en Puno. Quiñones encuentra que, para la población rural, contar con el estatus de MCP posibilita la creación de una plataforma para la obtención de pedidos, apoyos económicos y materiales que, por pequeños que sean, son reclamados. Estas MCP son percibidas por las autoridades locales y por un sector de la población rural como mecanismos para lograr su inclusión en el sistema formal, para exigir reconocimiento, visibilización y, en última instancia, para demandar una participación más efectiva. La MCP permite, así, que las localidades se articulen bajo una figura legal que les da la posibilidad de negociar en espacios formales que, de otra manera, sería más difícil alcanzar, pues dependería de la capacidad de presión que actores, como las comunidades, logren concretar. Más aún, las autoridades tienen claro que deben mantenerse e incluso aspirar a convertirse en distritos para, así, no solo asegurar más presupuesto, sino también más posibilidades de urbanización y reconocimiento.[5] Finalmente, vale destacar que el poder creciente de las MCP, en Puno, es confirmado también por Burneo y Trelles (2019), quienes resaltan el nivel de organización comunal necesario para presionar y lograr la creación de MCP. Esto resulta particularmente claro en el caso de El Collao, donde alcaldes provinciales o distritales crean muchas MCP para cumplir promesas electorales contraídas con la estructura de presidente de presidentes.

En resumen, el impulso de un proceso de descentralización, enfocado en lo regional junto con el establecimiento de instituciones participativas obligatorias a nivel municipal y regional, consolida tendencias detectadas en los años

5. Avanzando más en el ámbito de la política microlocal, Quiñones también explica el diferente perfil y estatus con el que cuentan los alcaldes de las MCP y los tenientes gobernadores que suelen ser mayores y menos educados que los alcaldes de MCP, y se desempeñan como una figura dual: autoridad tradicional, con alta legitimidad social y, a la vez, autoridad formal, representante del Gobierno central a nivel comunal. Dada la importancia de los tenientes, las decisiones de las MCP se toman consultándoles y pidiéndoles consentimiento.

noventa, como el protagonismo creciente de la municipalidad rural y la municipalización de la vida rural, incluyendo la presión por la creación de MCP y proyectos de distritalización. Si bien el empoderamiento del espacio municipal no implica la desaparición de la comunidad, la municipalidad sí se convierte en un espacio que gana preminencia. Contar con recursos financieros y capital político abre las puertas para las municipalidades o, al menos, mayores posibilidades de ser escuchados en espacios a los que las autoridades tradicionales normalmente no tienen acceso. En este proceso, antiguos actores se ven obligados a reconsiderar estrategias para defender sus intereses o reposicionarse en mejores términos. A continuación, veremos cómo, en algunas provincias y distritos, las dinámicas de poder local se vuelven aún más complejas con la presencia de un actor adicional: las grandes empresas.

3. Empresas y cambios en el balance de poder local

El relanzamiento de la descentralización fue seguido por el inicio de un ciclo de crecimiento de los precios internacionales de las materias primas (*commodities)*, durante el cual los gobiernos peruanos promovieron activamente la gran inversión privada, particularmente, en el sector minero y energético. Esta política implicó un incremento notable en el número de concesiones para exploración y explotación minera e hidroenergética, por lo que un número importante de empresas (normalmente multinacionales) ingresaron a zonas rurales a realizar actividades extractivas. Pero no debemos perder de vista que los precios internacionales favorables hacen también que en esos años se multiplique el número de medianas y grandes empresas dedicadas a la agroexportación y agroindustria, particularmente, en la costa y la Amazonía. De hecho, la operación de proyectos a gran escala en zonas rurales es parte de un fenómeno a nivel global en esta época de auge de los *commodities,* que ha generado una agenda de investigación sobre cómo se generan desigualdades en un mundo globalizado, por ejemplo, a partir de «procesos de acumulación por despojo» (*landgrabbing*) (Dammert, 2015; Damonte y Peralta, 2015).[6]

6. Para una discusión a profundidad sobre la desigualdad en espacios rurales en Perú véase Burneo, 2018.

Como se mencionó previamente, en las ciencias sociales peruanas, el tema vinculado a esta amplia agenda de investigación que ha recibido más atención ha sido el de los conflictos socioambientales en torno a operaciones mineras. En contraste, más bien es llamativo que haya, comparativamente, pocos trabajos que en el Perú estudien el impacto de la gran industria agrícola en los procesos de gobernanza local. Tenemos aún poco conocimiento sobre cómo operan otras empresas, medianas y grandes, y los impactos en la sociedad rural que su actividad productiva genera. Por ello, es importante destacar los aportes del informe sobre concentración de tierras en el Perú realizado por OXFAM (2016), los estudios sobre la posición dominante de los agroexportadores en la gestión de los recursos hídricos de Ica (Hepworth *et al.*, 2010; Muñoz, 2010; Oré, 2011; Damonte *et al.*, 2016; Muñoz, 2016; Gonzáles, 2018), el acaparamiento de tierras para la producción de palma aceitera en la Amazonía (de Dammert, 2015; 2016; 2017; 2018), las transformaciones en el Gobierno del espacio comunal en Paita (Piura), por la presencia de empresas agroexportadoras y de explotación petrolera (Burneo y Huamán, 2013; Burneo, 2016), y sobre el impacto distributivo del ingreso y operación de empresas agroexportadoras en el centro poblado Santa Elena en Virú, en La Libertad (Araujo, 2014).

Más aún, el giro teórico hacia la gobernanza socioambiental ha implicado un desplazamiento fuera de la vieja agenda de discusión de SEPIA, sobre la tierra, las comunidades campesinas y el campesinado (Burneo, 2018). Son pocas las investigaciones existentes que logran vincular la vieja y nueva agenda, pero sus aportes son importantes. ¿Qué sabemos a partir de estas investigaciones sobre los efectos de la presencia de grandes empresas mineras en los balances de poder local y la gobernanza de la tierra? En general se constata cómo, en un contexto de desregulación estatal, la presencia de empresas que disputan el acceso a tierras genera una diversidad de intereses entre los propietarios locales. A partir de esta presión externa sobre la tierra, los comuneros y familias de agricultores muestran intereses divergentes, relacionados con los impactos diferenciados que experimentarán por el ingreso o ampliación de un proyecto, plantación o planta. Normalmente, estas divisiones al interior de las comunidades o entre comunidades se dan entre los que optan por negociar con la empresa para la venta de sus tierras y los que no (Urrutia y Diez, 2016; Bravo, 2010).

Segundo, complementando el punto previo, la presencia de empresas genera también nuevas desigualdades al interior del espacio rural como producto

de la compra o arriendo de tierras y la negociación de compensaciones. Como Salas (2008) documenta, en la zona de influencia de la minera Antamina se produce una desigual participación de las familias en los procesos de negociación con la empresa. Esto también es detectado por Burneo y Chaparro (2010) en la comunidad campesina de Michiquillay en Cajamarca, en la que varios sectores de comuneros resultan excluidos de la toma de decisiones sobre el futuro del territorio comunal, debido a la lógica de negociación desplegada por la minera Angloamerican. Asimismo, Araujo (2014) documenta cómo el establecimiento de nuevas exigencias para el arriendo de tierras, por parte de las agroindustrias (período de rotación determinado, nivel de rendimiento establecido, etc.), en Virú (La Libertad), favorece, sobre todo, a medianos propietarios foráneos que compraron sus tierras en los años noventa, durante la crisis del espárrago.

Tercero, la presencia de empresas transforma también la institución comunal donde esta existe. En algunos casos, la comunidad pierde poder en un contexto más complejo y diverso. Esto sucede, por ejemplo, con la comunidad de San Lucas de Colán, en Piura, pues allí se produce un desplazamiento de la comunidad como ente privilegiado de gobierno sobre las áreas comunales, lo que afecta su legitimidad y amenaza su propia existencia (Burneo, 2016). En otros casos, la comunidad puede resignificar su rol y fortalecer su capacidad de representación colectiva. A mediano plazo, esto es lo que pareciera haber sucedido con la comunidad de Michiquillay: la situación amenazante fuerza a la administración comunal a asumir un rol protagónico, a que se fortalezcan las capacidades de administración de tierras, asuma el rol de interlocutor frente a la empresa minera e, incluso, nuevas funciones como la distribución de capital financiero (Burneo y Chaparro, 2010).[7]

Finalmente, considero importante cerrar esta sección presentando un modelo de economía política, producido desde el punto de vista de las decisiones que toma una empresa minera para explicar el resultado distributivo de pugnas directas de la misma con la población en torno a la distribución de las rentas (Amengual, 2018). Amengual estudia dos poblaciones locales (una ubicada en el norte del país y otra en el sur del Perú) que obtienen resultados de

7. En relación con el tema comunal, vale la pena también destacar el estudio de Rodríguez (2016) sobre las formas de gobernanza que dos comunidades nativas (San José y Puerto Luz) crean para gestionar colectivamente los recursos mineros en Madre de Dios.

negociación diferentes *con la misma empresa*. En un caso (sur) se encuentra una «distribución inclusiva» que pretende ganar el apoyo de la comunidad como colectividad; esta incluye la distribución de una serie de servicios públicos, bienestar social y recursos que se realiza de manera programática y pública. En el segundo caso (norte) se configura más bien un escenario de «distribución focalizada», en la que el intercambio de beneficios (pagos directos) se realiza con un grupo específico de la comunidad (e inclusive ciertos individuos). Este tipo de distribución supone que sistemáticamente hay un grupo excluido de este tipo de beneficios y solo quienes apoyan a la empresa minera lo adquieren.

Amengual sostiene que el tipo de negociación seleccionada por la empresa, que a su vez produce estos resultados distributivos diferentes, es condicionado por el tipo de tejido social existente *al inicio del proceso de negociación*. Por un lado destaca el grado de cohesión/fragmentación de la población local y, por otro, el grado de polarización en torno a la presencia minera entre la población local. Mientras que en el caso norteño, la empresa encuentra una sociedad local con gran fragmentación (muchos caseríos pequeños y cada uno con su teniente gobernador además de una división de tierras en pequeñas parcelas y una división entre quienes viven en tierras altas y bajas), sin organizaciones o cooperativas fuertes en la zona antes de la llegada de la minería. Pero conforme se inicia la exploración y exploración se generan mayores tensiones y hay una mayor oposición organizada, lo que incrementa la polarización. Ello influyó en la estrategia seleccionada por la empresa que decide beneficiar a quienes apoyaban la mina, imposibilitando que se negocien beneficios comunes.

En contraste, el tejido social local en el sur presentaba mayor cohesión en la etapa inicial de la operación minera. Luego, con el reconocimiento legal de las comunidades campesinas, implica su reconocimiento como mediadoras, por lo que cuando se produce la negociación directa, la empresa encuentra una mayor integración de intereses y demandas; inclusive se forma una mancomunidad. Ello permitió que el resultado en el sur fuese más inclusivo que en el norte. Los resultados son relevantes, pues nos muestran cómo la agencia de una misma empresa es limitada por el contexto organizativo previo de la sociedad local donde decide operar. Y, paradójicamente, cómo los escenarios de mayor polarización no necesariamente son conducentes a resultados más inclusivos en términos de las compensaciones distribuidas por la empresa. Obviamente, vale la pena acotar que acá estamos tratando de casos en los que no existe una

oposición absoluta a la minería y al proyecto sino potenciales escenarios de conflicto más vinculados a la maximización de las rentas por parte de los actores locales (Arellano, 2011a).

En resumen, esta sección muestra cómo el *boom* de los *commodities* implica la presencia creciente de empresas en espacios rurales que disputan el uso de los recursos escasos como el agua y la tierra. Los estudios reseñados muestran cómo la presencia de estos actores poderosos altera el balance del poder local de las sociedades rurales, generando nuevas disputas y desigualdades, y complejizando así la micropolítica de la gobernanza de la tierra. Es preciso desarrollar más una vieja agenda que de la mano con más estudios como el de Amengual estudien también el proceso de toma de decisiones de las empresas. En general, los trabajos reseñados en esta sección muestran cómo los efectos del ingreso de empresas a espacios rurales están condicionadas o moldeadas por el tipo de tejido social que esta encuentra al inicio de sus actividades. En particular, destacan el nivel de cohesión/fragmentación del tejido social existente, incluyendo historias locales de sectorización/parcelación. En la siguiente sección presento una segunda forma detectada de teorizar los efectos del *boom* de los *commodities*: a partir de la discusión sobre si existe (o no) y qué forma toma una maldición subnacional de los recursos en nuestro país.

4. ¿Una maldición de los recursos naturales a la peruana?

Al empezar el nuevo siglo, el inicio de un nuevo ciclo de alza de las materias primas propició una intensa discusión sobre la llamada tesis de la «maldición de los recursos naturales», bautizada así por Auty (1993), que plantea que la dependencia de los recursos naturales puede distorsionar la economía hasta el punto de que el beneficio se convierta en una maldición. Hasta entonces, esta perspectiva buscaba llamar la atención acerca de los efectos negativos que los países altamente dependientes de la explotación de recursos naturales geográficamente concentrados, como el petróleo y los minerales, puedan experimentar, como la apreciación del tipo de cambio real, la desindustrialización y bajas perspectivas de crecimiento (Sachs y Warner, 1997), un Estado rentista y corrupto (Karl, 1997), el incremento de conflictos violentos (Collier y Hoeffler, 1998), entre otros. Lo que hasta entonces aparecía como una teoría determinista, es

cuestionada y modificada en la medida en que nuevas investigaciones empiezan a llamar la atención acerca de la importancia de considerar el efecto moderador de esta «maldición», que determinados arreglos o legados institucionales específicos pueden tener (Dunning, 2008).

Nuestro país no ha sido ajeno a esta discusión, que es relevante para SEPIA, dado que la mayoría de las operaciones minero-energéticas se ubican en zonas rurales. ¿Se configuró una maldición subnacional de los recursos naturales en el Perú? ¿Cuáles son los efectos de este *shock* exógeno sobre los espacios políticos subnacionales? Las investigaciones realizadas muestran, en primer lugar, que el impacto de la actividad minera sobre el bienestar socioeconómico de los hogares cercanos a los proyectos parece ser más bien mixto (Zegarra *et al.*, 2007; Aragón y Rud, 2013; Orihuela y Gamarra, 2018; Pérez, 2018). Si bien existen efectos positivos sobre el bienestar socioeconómico a nivel del hogar de la actividad minera, estos suelen concentrarse en áreas *urbanas* circundantes a los proyectos.

En segundo lugar, en Perú se ha discutido también si una posible maldición *subnacional* de los recursos naturales se expresa en un incremento del número de conflictos sociales (Arellano, 2011a, 2011b; Arce, 2015; Orihuela, *et al.*, 2018; Calle, 2017; Quiñón, 2018). Esto parte del reconocimiento de que si bien los conflictos sociales locales preceden al *boom*, estos aumentaron notablemente durante el mismo. En particular, se discute en qué medida la llegada de rentas fáciles que los gobiernos subnacionales empiezan a recibir por concepto de canon funcionan (o no) como una «maldición» vía un efecto de renta.[8]

Arellano (2011a; 2013) formula la tesis de la existencia de una maldición *subnacional* de los recursos naturales en Perú, expresada en la multiplicación de los conflictos sociales. Argumenta que, lejos de contrarrestar la hostilidad de la población local, la distribución obligatoria de los ingresos fiscales a los gobiernos subnacionales y la mayor participación de las compañías mineras en el desarrollo local, incrementaron los conflictos, dado que incentivan que los actores locales utilicen el conflicto para acceder o maximizar su participación en la distribución de estos beneficios (rentas). A conflictos al interior de los gobiernos subnacionales por control de las rentas del canon, Arellano añade

8. A partir del 2005, las transferencias por canon se multiplicaron trece veces en tres años (Arellano, 2011a, p. 44).

también los conflictos entre la población local y las empresas por maximización de beneficios en los procesos de compensación. Señala que ambas formas de conflictos por acceso a los recursos son las más comunes y difieren de los conflictos en que se produce un rechazo total a los proyectos extractivos por incompatibilidad de actividades o estilos de vida. En particular, encuentra que entre el 2005 y 2008, *a nivel regional*, el canon minero per cápita transferido a los gobiernos subnacionales está correlacionado positivamente con la incidencia de conflictos sociales.

Estudios posteriores discutirán con Arellano, señalando principalmente el carácter *condicional* y no directa de la maldición subnacional de los recursos para la generación de conflictos locales (Arce, 2015; Orihuela *et al*., 2018; Quiñón, 2018; Crabtree, 2014). En este sentido, cuestionan el determinismo de tal teoría y muestran cómo la transferencia de altas rentas por canon genera conflictos solo cuando el contexto institucional lo favorece. Ciertos factores institucionales —como los antecedentes institucionales de los gobiernos locales y la existencia de una sociedad civil activa (Quiñón, 2018)— tienen, en cambio, la capacidad de impedir que la tan mentada maldición se concrete.[9] De hecho Orihuela *et al*. (2018) muestran que la explosión de conflictos mineros, estudiada por Arellano, se da luego del retorno a la democracia (2005-2008), con el proceso de descentralización en su etapa inicial. Al replicar el modelo de Arellano, en un periodo mayor de tiempo, muestran que si bien existe una correlación significativa entre transferencias por canon y conflictos entre 2005-2008, la significancia de esta relación en casi nula para el período 2005-2015, así como para el período 2009-2015.

Finalmente, dos estudios señalan que la transferencia de rentas de canon tiene también un efecto político, expresado en el incremento de la competencia electoral por aumento del valor de alcanzar el cargo (Maldonado, 2017; Incio y Mamone, 2017). Es decir, más políticos ambiciosos quieren controlar recursos municipales cuando estos son abundantes. Maldonado encuentra entre 2001-2010 una relación no monotónica entre transferencias per cápita por canon y nivel de competencia política: una reducción (muy pequeña) en el nivel de competencia política estimada para distritos, con niveles promedio de transferencias mineras, pero un incremento en la competencia para los distritos muy

9. Véase también el estudio de Crabtree (2014) sobre cuatro provincias del Cusco.

ricos en recursos minerales (de más de 5000 soles per cápita). Por otro lado, Incio y Mamone (2017) encuentran que en las elecciones municipales del 2010 y 2014, el número de partidos efectivos aumentó significativamente en los distritos ricos en recursos del canon.

En síntesis, luego del incremento de los recursos del canon minero se discute la posible existencia y formas que adopta una maldición subnacional de recursos naturales en localidades y regiones con actividad minera, o beneficiadas con transferencias de canon minero que suelen ser zonas rurales. La evidencia reseñada sugiere resultados mixtos, que no permiten concluir sobre la existencia indiscutible de una maldición subnacional de los recursos. El *boom* minero no acaba indefectiblemente siendo una maldición, pues esto depende del contexto social e institucional local en el que se opera. Los efectos en el bienestar socioeconómico de la inversión minera son mixtos, y los conflictos asociados a la transferencia de mayores rentas del canon minero se dan durante un periodo inicial (2005-2008), luego de la transición democrática y el inicio de la descentralización. Finalmente, la competencia electoral (que se traduce en fragmentación) parece ser también más alta en distritos con rentas mineras, pero particularmente en los muy ricos. De hecho, como veremos en la siguiente sección, los conflictos no son exclusivos en espacios con rentas mineras, sino que han estado presentes en espacios rurales, en general, en un contexto de descentralización y *boom* fiscal.

5. Problemas de gobernabilidad local

Un tema de investigación surge a mediados de los 2000 con la expansión del fenómeno bajo estudio: la multiplicación de conflictos sociales violentos en gobiernos municipales. La mayoría de estos conflictos se producen en distritos rurales, sobre todo los pobres y pobres extremos (Caballero, 2009; Rivas, 2017). Esto ocurre poco después del relanzamiento de la descentralización en la recientemente recuperada democracia, por lo que sorprende mucho. El conflicto municipal más emblemático y analizado por lo trágico y la amplia exposición pública que tuvo fue el caso de Ilave en 2004 (Degregori, 2004; Pajuelo, 2005; Meléndez, 2007) que incluyó el linchamiento de su alcalde, Cirilo Robles, acusado de corrupción. Pero estuvo lejos de ser el único.

¿Por qué se producen estos conflictos violentos? Primero, la alta competencia política por llegar al poder municipal y utilizar sus rentas explica, en buena cuenta, el incremento de conflictos sociales en torno a los gobiernos locales en distritos rurales pobres: hay muchos grupos que compiten por controlar el gobierno municipal (y sus recursos) (Rivas, 2017). Efectivamente, con frecuencia los enfrentamientos producidos a nivel municipal son disputas por los recursos del canon o la distribución del FONCOMUN y se producen cuando el alcalde reelecto gana por un escaso margen de votos (Caballero, 2009). En general, se trata en esencia de disputas de grupos de oposición a las autoridades por el control del gobierno municipal (Caballero, 2009). Sucede que, en un contexto general de *boom* fiscal por el crecimiento económico, se incrementan también otras transferencias intergubernamentales además del canon. En particular destaca el caso del FONCOMUN, fondo del que dependen para el financiamiento de su actividad la mayoría de municipalidades de zonas rurales.[10] En otras palabras, el *boom* fiscal general, y no solo las rentas mineras, generan pugnas agudas por el poder político en espacios de escasez de recursos —como suelen ser las zonas rurales—, que a menudo degeneran en conflictos violentos.

En un contexto altamente competitivo y con mayores recursos fiscales, la acusación de corrupción se convierte, a menudo, en un arma política que perdedores y antiguas autoridades pueden utilizar para tratar de forzar su acceso al poder (Rivas, 2017). Así, aunque la corrupción puede ser, inicialmente, una entre otras demandas que activan el conflicto, en su desarrollo suele convertirse en el punto crítico y en un factor de cohesión de la población (Caballero, 2009).[11] Las acusaciones de incumplimiento de promesas y de malos manejos administrativos, que incluyen a menudo delitos de corrupción, como nepotismo o peculado, pueden servir como catalizadoras de otros descontentos de la población con sus autoridades.

10. En este contexto de *boom* fiscal general, se estaría afianzando un círculo vicioso político-electoral que trasciende las zonas rurales, que conecta la fragmentación política e improvisación en campañas, generando gestiones locales que priorizan estrategias particularistas para beneficio de pequeñas localidades (obrismo) y la práctica de la corrupción (Muñoz, 2016; Muñoz *et al.*, 2016).

11. Algo importante que señala es que, en realidad, la definición de lo que la gente entiende como «corrupción» es más bien laxa y no se identifica plenamente con lo que la ley sanciona como delito de corrupción.

Segundo, se producen también conflictos en torno a la distribución de rentas al interior de los territorios que la municipalidad rural gobierna. Esto sucede cuando la población de las MCP, comunidades (campesinas o nativas) o caseríos, se siente postergada y excluida de los proyectos promovidos por la gestión y denuncian a las municipalidades distritales de exclusión y discriminación en los planes de inversión productiva y social (Caballero, 2009).[12] Así, por ejemplo, las regiones con más casos de conflictos sociales son también las que tienen mayor cantidad de MCP (Puno, Loreto, La Libertad, Áncash y Cajamarca) (Caballero, 2009). En los distritos de mayoría indígena, estos conflictos adquieren un matiz étnico debido a que se convierten en una lucha de la comunidad nativa contra las autoridades locales, que son mayormente colonos.

Tercero, tenemos un grupo en el que el conflicto es intramunicipal, en el que facciones de regidores disputan por imponer contrapesos al poder del alcalde, o por lograr el control de la municipalidad. En estos se señala con frecuencia como causal del conflicto la conducta prepotente o «autoritaria» del alcalde, que se asocia normalmente con la negativa a rendir cuentas y la no convocatoria a sesiones de Concejo (Caballero, 2009). A menudo el conflicto se inicia cuando el Concejo vaca al alcalde y el JNE desconoce la decisión.

Con el paso de los años, el número de conflictos en torno a la municipalidad empieza a disminuir y crecen más bien los conflictos clasificados por la Defensoría del Pueblo como de corte «socioambiental». Esta reducción puede ser resultado de una mayor eficacia en la canalización y absolución de denuncias en instancias como el Jurado Nacional de Elecciones, la Contraloría General de la República y las fiscalías de prevención del delito (Caballero 2009). Pero el problema de fondo —un exceso de candidatos interesados en acceder al poder municipal— no ha desaparecido y ha seguido expresándose, lo que ha generado otros tipos de problemas de gobernabilidad, como el abuso del mecanismo de revocatoria de autoridades municipales. El exceso de revocatorias fue, de hecho, un problema localizado que experimentaron, principalmente, distritos rurales pobres que suelen ser los más pequeños. Esto debido a que el número de firmas necesario para iniciar un proceso de revocatoria se fija

12. Situación que se agravó, más adelante, con la distribución del canon en distritos con recursos naturales.

en el 25% del padrón electoral (hasta un máximo de 400,000). Así, por ejemplo, en 894 distritos que tienen menos de 2500 electores, el requisito para iniciar el proceso de revocatoria es de tan solo 625 firmas (Remy, 2013).

Si, en principio, la revocatoria es un mecanismo de participación directa que puede canalizar la insatisfacción ciudadana,[13] en la práctica se observó que era utilizado sobre todo como arma de *vendetta* política por perdedores de las elecciones (Wiener, 2004; Tuesta, 2014; Remy 2013; Holland e Incio, 2019). El uso de la revocatoria como arma política de los perdedores se debió sobre todo a la existencia de una serie de vacíos y problemas en la regulación del mecanismo. En particular, que las firmas se pudiesen recolectar durante varios años, que no se sancionara a los revocadores en caso de detectar firmas falsas y, especialmente, la posibilidad de realizar nuevas elecciones (si se revocaba un mínimo de autoridades), generaban mayores incentivos para que perdedores y antiguas autoridades, con aspiraciones de volver al poder, presentaran estas solicitudes (Tuesta, 2014). Más aún, en los casos en que la revocatoria era exitosa, se producía un período de parálisis gubernamental que afectaba la gestión. Luego de que los problemas generados por la polarización, en un proceso de revocatoria conducido por perdedores, y la parálisis de la gestión que genera llegara a Lima Metropolitana, los problemas con la regulación del mecanismo se visibilizaron y subsanaron.

En resumen, se constata cómo el relanzamiento de la descentralización en un contexto democrático donde las municipalidades rurales, predominantemente pobres, contaban con recursos públicos crecientes por el *boom* fiscal, tuvo como consecuencia no deseada la exacerbación de la competencia política y la multiplicación de conflictos políticos locales en torno al control del gobierno municipal y la repartición de sus recursos. Pero la existencia de estos problemas no se termina de comprender sin antes explicar cómo se produce esta fragmentación electoral. Esto nos lleva a explicar cómo se organiza la oferta política y se desarrollan las campañas electorales en el nuevo contexto descentralizado.

13. Los departamentos con más conflictos sociales por corrupción eran los que menos consultas revocatorias realizaron (Caballero, 2009).

6. Poder político y representación

La descentralización y el *boom* fiscal no se producen en el vacío sino en un contexto político-institucional determinado, caracterizado por una debilidad extrema de la organización política. Un incremento en la competencia electoral (motivado por la abundancia de recursos fiscales) se traduce en una fragmentación electoral en este contexto sin organizaciones políticas duraderas que ordenen la competencia.

La debilidad organizativa de los partidos políticos y su falta de enraizamiento en el territorio (especialmente en zonas rurales) era un dato de la realidad conocido por todos antes del inicio del proceso de descentralización, que estaba relacionado con el débil arraigo de los partidos tradicionales en los años ochenta y el colapso del sistema de partidos producido a inicios de los noventa. Pero hacia el 2003 existía la expectativa de que estos partidos pudiesen fortalecerse —por eso se promulgó, simultáneamente a la descentralización, una ley de partidos— o de que los movimientos regionales —nuevo tipo de organización política contemplada en dicha ley— pudiesen constituirse en alternativas a los partidos para organizar la competencia regional y local como una suerte de partidos regionales. Sin embargo, luego de cinco procesos de elecciones regionales y locales ha quedado más que claro la existencia de un sistema político bifurcado, caracterizado por una gran distancia de la política nacional —en la que participan monopólicamente los partidos políticos— y la política subnacional —en la que los movimientos regionales desplazan electoralmente, desde el 2006, a los partidos y las organizaciones políticas locales.

No obstante, si bien los movimientos regionales ganan mayoritariamente los gobiernos regionales y locales en la mayoría de departamentos del país, ello no significa que sea porque se han institucionalizado como organizaciones políticas duraderas. Al contrario, en los movimientos regionales se replican los problemas de personalismo político observados en los partidos, constatando que se trata en realidad de organizaciones efímeras y débilmente articuladas (Remy, 2010; Tanaka y Guibert, 2011; Muñoz y García, 2011; Zavaleta, 2014; Muñoz *et al.,* 2016; Aronés, 2017). Como Zavaleta (2014) sostiene, los movimientos regionales son mejor comprendidos como coaliciones temporales entre políticos independientes que se juntan durante un proceso electoral para inscribirse

y sumar recursos y capital para competir, pero que no sobreviven como colectividad más allá de la elección.

El escaso fortalecimiento organizativo de los movimientos regionales y partidos a nivel subnacional se explica por la institucionalización de reglas informales de asociación y de tecnologías alternativas que permiten a los políticos ganar elecciones sin una estructura partidaria en el contexto de la descentralización (Zavaleta 2014; Levitsky y Zavaleta, 2016). Entre las estrategias informales más recurrentes se encuentran el transfuguismo (Levitsky, 2013) o lo que Aronés llama la «candidatura saltimbanqui» de los políticos regionales en Ayacucho; el clientelismo de campaña (Muñoz, 2014; 2019); y el empleo de sustitutos partidarios, como los medios de comunicación, recursos financieros privados y el empleo de operadores políticos para organizar las campañas (Zavaleta, 2014). En algunos casos, como el de Puno, se observa la persistencia de redes políticas informales que constituyen legados político-organizativos de los años ochenta y que articulan parte de la política regional, elección tras elección, a pesar de no llegar a adoptar una forma organizativa más duradera y formal, como un movimiento regional organizado, con militancia estable (Vilca, 2014). Pero el panorama general tiende a ser mucho menos predecible y a estar menos organizado.

En general, en un contexto político altamente desorganizado como este, la llegada del *boom* fiscal intensifica la escasa articulación política *preexistente* en varios departamentos. De hecho, con el tiempo se observa una suerte de convergencia hacia la desarticulación política, inclusive, en aquellos departamentos en que la política parecía más estructurada al inicio de la descentralización, como Piura y San Martín (Muñoz *et al*., 2016) o Apurímac (Trelles, 2019).

Este marco teórico para comprender los problemas de articulación política, que reproduce la fragmentación electoral que observamos de elección a elección, ¿es útil para comprender las dinámicas de competencia electoral a nivel rural? A partir de las (aún pocas) investigaciones realizadas sobre política electoral en espacios rurales, es posible afirmar que los conceptos de coaliciones de independientes y de sustitutos partidarios son útiles para describir lo que sucede en al menos algunas provincias que articulan espacios rurales, aunque con algunos matices que es preciso resaltar.

Empiezo con las similitudes. Las estrategias para la conformación de listas son muy similares a las encontradas desde el nivel regional y se constata, también,

la importancia de substitutos de organización partidaria para el desarrollo de las campañas como los medios de comunicación local (Castro, 2016; Pérez, 2017) o el clientelismo de campaña (Muñoz, 2019, en zonas rurales de Cusco y Piura; Aronés, 2017, en Ayacucho; y Pérez, 2017, en la provincia del Santa en Áncash).

En general, se puede afirmar que, como en las capitales departamentales, las dinámicas de articulación política antes y durante la campaña dependen, en buena cuenta, de la voluntad de los candidatos y sus círculos cercanos de allegados. La formación de listas candidatos a nivel provincial suele ser un proceso de negociación, fundamentalmente, entre individuos y bastante improvisado. En su estudio sobre la provincia de Andahuaylas, Trelles observa, por ejemplo, cómo los partidos nacionales a los que realiza un seguimiento en las elecciones del 2018 —Democracia Directa, Juntos por el Perú y Perú Libertario— se relacionan con las cabezas de lista a la región y provincia antes de la inscripción de listas y desaparecen durante la campaña. Es decir, dejan la franquicia a los políticos locales. ¿Cómo eligen a quién dejarla? Los partidos nacionales participantes en la elección y los movimientos regionales con inscripción vigente toman en cuenta la trayectoria de *personas* (candidateables) para definir candidaturas a las municipalidades en las provincias (Gutiérrez, 2016, sobre carreras políticas en Yungay y Satipo; Trelles, 2019 sobre Andahuaylas). Por su parte, la inscripción de lista de regidores es un procedimiento dejado para último minuto, como mero trámite (Aronés, 2017). Esta selección se da en muchos casos por redes de parentesco y relaciones de cercanía con el candidato cabeza de lista (Pérez, 2017 sobre provincia del Santa en Áncash; Aronés, 2017 sobre Ayacucho; y Trelles, 2019 en Andahuaylas).

¿Qué sabemos sobre qué tipo de capital político es valorado a nivel rural? ¿Cómo se seleccionan los candidatos a regidores? Un primer dato de interés es la constatación de la valoración de los logros educativos —especialmente del prestigio social de «los profesionales»— como parte de un capital político que es deseable en un candidato, sobre todo a alcalde. A esto se añade una reflexión particular proporcionada por Gutiérrez (2016), sobre la importancia de las instituciones educativas superiores como espacios de socialización política en el área rural. En el caso de la provincia Yungay, el autor encuentra que la gran mayoría de candidatos provienen del instituto pedagógico debido a que este es el único centro de educación superior de la provincia. Por su parte, en una visión

de más largo aliento, Vilca (2019) resalta la consolidación de los profesionales campesinos, descendientes de los comuneros indígenas quechuas y aymaras, como una nueva clase política puneña. En el caso puneño, la Universidad Nacional del Altiplano (UNA) y la Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez (UANCV) permitieron a hijos de comuneros iniciar no solo su formación profesional, sino también su aprendizaje político como delegados estudiantiles, catedráticos o autoridades universitarias. En el caso de los profesores egresados de los pedagógicos, su vinculación con la política se iniciaba con su incorporación al magisterio y su afiliación al sindicato docente. Algo similar parece suceder con líderes indígenas de Pucallpa (Ucayali) e Imaza (Amazonas), que han participado como candidatos en algún proceso electoral. Diez de los veintiún líderes entrevistados estudiaron pedagogía y se habían desempeñado como profesores en escuelas públicas (ONPE, 2011).

Si bien otros estudios no se detienen en el rol de las instituciones de educación superior, sí señalan la importancia de la profesión como fuente de prestigio y, por tanto, de capital político en el mundo rural. Esto se ve reflejado, por ejemplo, en el cautivante libro de Asensio (2016) sobre la emergencia de una nueva clase política local en la provincia de Quispichanchis (Cusco). La nueva capa de alcaldes campesinos que acceden al gobierno local son la primera generación de comuneros que va a la universidad y regresan a sus territorios, inicialmente como técnicos del desarrollo rural, para luego incursionar en la política electoral. Es la combinación de ser tanto comuneros y profesionales, conocedores de los problemas de los campesinos, así como «técnicos» en desarrollo rural, con un pie en el mundo rural y otro en el mundo urbano, lo que les otorga credibilidad y posibilita su elección para acceder a gobiernos locales tradicionalmente asumidos por *mistis* provenientes de la zona urbana.

El logro profesional es también uno de los activos que puede hacer atractiva una trayectoria y, por tanto, candidateable para alcalde en Andahuaylas (Apurímac) (Trelles, 2019). Los profesionales exitosos son, junto a los empresarios locales (tradicionales y nuevos empresarios), los actores que normalmente cuentan con prestigio social y recursos financieros suficientes para ser cabezas de lista en la provincia; es decir, candidatos a alcaldes. El prestigio social por pertenencia a familias, los logros profesionales y los recursos financieros se convierten, así, en activos políticos importantes en esta provincia. Se trata, además, fundamentalmente, de ciudadanos de la zona urbana, no de comuneros.

Un tercer capital valorado políticamente es la de los dirigentes de organizaciones sociales campesinas, quienes no necesariamente deben tener estudios superiores. Acá, lo que se valora es la capacidad o potencial de movilización electoral, conocido popularmente como «arrastre». Por ello se valora más los liderazgos de dirigentes que provienen de comunidades o sectores más poblados, que sean de familias conocidas en el campo o que tengan una red familiar extensa (Trelles, 2019). Esto último porque, al tener una familia extensa, esta suele apoyar y hacer campaña por los familiares que postulan. Vale la pena destacar que, en el caso de Andahuaylas, estos líderes campesinos son normalmente reclutados por candidatos a alcalde, entre profesionales y empresarios, para ocupar posiciones en la lista como regidores. Y se tiende, sobre todo, a buscar varones (Trelles, 2019).

Finalmente, tenemos los candidatos que son incluidos en las listas para cumplir con las cuotas electorales exigidas por ley —de género, joven e indígena—, muchas veces a último minuto.[14] Las investigaciones realizadas en zonas rurales (Paredes, 2015; Trelles, 2019) o sobre candidaturas relacionadas con ellas (Zambrano y Uchuypoma, 2015) confirman las limitaciones observadas en el funcionamiento de las cuotas electorales a nivel nacional, asociadas a dos prácticas usuales: el «relleno» —colocar a las personas que cumplen la cuota en el tercio inferior de las listas, donde tienen mínimas posibilidades de ser elegidos— y, crecientemente, la concurrencia —combinar los requisitos de las cuotas en un mismo candidato.[15] Estas prácticas políticas hacen que, a pesar de cumplir formalmente con las cuotas, en la práctica sean muy pocas las mujeres

14. El artículo 10, inciso 3 de la Ley de Elecciones Municipales establece: «El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres, no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones».

15. A nivel nacional se encuentra que las combinaciones más frecuentes son las de mujeres-jóvenes y nativos-jóvenes (Incio y Córdova, 2014). La concurrencia de cuotas explica, parcialmente, que la presencia femenina en las consejerías regionales (representantes electos por provincia) ha ido disminuyendo: las consejeras electas son pocas, cada vez más jóvenes (entre 34 y 46) años, suelen ser electas en la sierra, postuladas

y los indígenas los que son elegidos; aunque vale precisar que la cuota indígena parece funcionar un poco mejor que la de género, en el sentido de que se elige un número de representantes indígenas más cercano al establecido en la cuota como mínimo (Comisión de Alto Nivel de Reforma Política, 2019).

Un hallazgo sobre el cual vale la pena llamar la atención tiene que ver con el papel que juega la fortaleza de las organizaciones sociales indígenas de base como factor que modera la instrumentalización de los candidatos indígenas y favorece el logro de una representación indígena más sustantiva (Paredes, 2015). En un escenario sin organizaciones indígenas de base fuerte, Paredes observa que la instrumentalización de los candidatos indígenas lleva, con facilidad, a la generación de conflictos y/o luchas al interior de las organizaciones indígenas —entre candidatos de diferentes listas— y a una subrepresentación indígena en el ámbito provincial.

Esto nos lleva a discutir una particularidad que justamente «escapa» del marco de análisis presentado en esta sección. Allí donde existe como órgano de gobierno colectivo y está fortalecida, la comunidad campesina o la organización indígena le da un cariz diferente a la tendencia general descrita sobre la desarticulación política como norma y las coaliciones temporales de independientes como instituciones políticas para afrontar periodos electorales. Efectivamente, en la literatura analizada identificamos unas pocas excepciones al panorama de precariedad organizativa de la política antes descrita, que justamente coinciden en ser algunos movimientos regionales construidos «desde abajo», a partir de esfuerzos organizativos de segundo nivel que integran como bases a comunidades campesinas del sur andino. En particular destacan los casos de Autogobierno Ayllu (AA) en Cusco (Bellatín, 2014) y Fuerza Campesina (FC) en Apurímac (Trelles, 2015). Estos movimientos regionales se constituyen con la intención de proporcionar una plataforma propia a los actores locales, autónoma de los «partidos políticos», que son vistos como organizaciones fundamentalmente limeñas que no conocen la realidad local y que normalmente «imponen» desde fuera lineamientos y decisiones políticas. Es decir, como la literatura general describe, comparten el rechazo a los desacreditados partidos nacionales, lo que anima la formación de la mayoría de movimientos

en su mayoría por movimientos regionales, sin experiencia previa y con pocas posibilidades de desarrollar carreras progresivas competitivas (Cueva *et al.*, 2018).

regionales desde el 2003. Pero a diferencia de otros movimientos regionales, estos movimientos se forman con y desde una base campesina, por lo que son bastante más orgánicos y se asemejan más a un partido político (regional) que a una coalición de independientes.

Tanto AA como FC se forman sobre la base de redes que habían estado vinculadas a las federaciones campesinas influenciadas y movilizadas políticamente por partidos de izquierda (especialmente Vanguardia Revolucionaria) para manifestaciones, protestas políticas y tomas de tierra en los años setenta; y de redes de la iglesia del sur andino, en el caso de Autogobierno Ayllu. Mientras que en Cusco la relación con los partidos de izquierda se mantiene, durante la incursión de los mismos en la política electoral en los años ochenta (Bellatín, 2014), en Andahuaylas los dirigentes campesinos vinculados a la lucha de tierra se desmovilizan, pues son perseguidos tanto por Sendero Luminoso como por las fuerzas del orden una vez iniciado el proceso de violencia política (Trelles, 2015). Pero ambas redes inician un proceso de aprendizaje político en los años noventa, a partir de la participación en procesos electorales municipales. Los miembros de estas redes cuestionan crecientemente la influencia y las decisiones de los partidos políticos nacionales, particularmente de izquierda, pues han sentido que estos grupos los utilizaban y no representaban adecuadamente sus intereses como campesinado. Esto los llevó, eventualmente, a participar en la conformación de movimientos locales independientes en los años noventa. Tras experiencias frustradas de diverso tipo, el nuevo contexto institucional, dado por el inicio del proceso de descentralización, y las reglas diferenciadas para la formación de movimientos regionales facilitaron el surgimiento de estas organizaciones políticas de base campesina durante la primera década del 2000. Además de reivindicar y posicionar las demandas campesinas en la política subnacional, ambas organizaciones comparten una visión reivindicativa de la cultura andina y los mecanismos de democracia directa para la toma de decisiones, elemento que incorporan a su práctica política y programas de gobierno. Así, por ejemplo, FC recurre a asambleas comunales (elecciones abiertas a mano alzada) en los centros poblados para la elección de sus candidatos, con la intención de que estos sean representativos y, por tanto, legítimos.

Pero, ¿por qué la excepción? ¿Cómo es posible que estos partidos regionales se formen? Bellatín ofrece una explicación teórica de AA que considero podría ser evaluada también para FC. A diferencia de la mayoría de movimientos

regionales que son coaliciones de independientes, organizadas a partir del capital administrativo que los individuos aportan —especialmente en forma de recursos financieros para improvisar substitutos partidarios—, lo principal en AA sería, por un lado, el «capital ideacional», incluyendo los recursos identitarios utilizados para el despliegue del movimiento; y, por otro, el «capital administrativo» expresado en redes de influencia y fortaleza organizativa de la Federación de Campesinos del Cusco (Bellatín, 2014); es decir, los legados organizativos. En el caso de FC, el elemento ideacional se encuentra también bastante presente e, incluso, pareciera ser central, pues si bien Trelles menciona la participación de líderes campesinos en la federación campesina en los años setenta, en dicho caso, justamente, no se dio la continuidad organizativa y la transición hacia la política electoral a los partidos de izquierda que sí se experimentó en Cusco durante los años ochenta.[16] Tal vez esto explique la aparente mayor fortaleza de AA, a pesar de sus límites electorales, lo que nos lleva al siguiente punto.

¿Cuáles son las limitaciones de estos movimientos políticos más consolidados? Estas organizaciones de base campesina enfrentan un reto importante: colocar su agenda y desempeñarse electoralmente bien, más allá del ámbito local; es decir, conforme el electorado es más diverso, menos «campesino», y las campañas se encarecen. La opción que AA tomara de permanecer como un movimiento de agenda y base campesina, limita bastante sus posibilidades electorales, por lo que su desempeño electoral a nivel regional es pobre (Muñoz *et al.*, 2016). FC (e intentos organizativos previos como Llapanchik) adopta otra estrategia: para las candidaturas a nivel provincial y regional incorpora en sus filas liderazgos urbanos. Pero esta estrategia confronta un problema. En más de un caso, estos candidatos invitados han terminado «desconociendo» a las bases campesinas y a los propios dirigentes que los habían invitado, propiciando la renuncia de estos y apropiándose del logo de la organización (Trelles, 2019). Es decir, esta ruta converge hacia la política de las

16. Sería interesante hacer un estudio comparado de los casos de Cusco, Apurímac y Puno. Como Vilca (2014) muestra, en Puno también son importantes las redes políticas vinculadas a Vanguardia Revolucionaria y a la Iglesia del sur andino, pero no surge un movimiento regional de base campesina similar a Autogobierno Ayllu y Fuerza Campesina. En el caso puneño no pareciera existir una movilización efectiva del capital ideacional, como sí sucede en Cusco y Apurímac.

coaliciones de independientes, pues, finalmente, fracciona las organizaciones y las deslegitima.[17]

Más allá de señalar estas limitaciones que ponen en riesgo la vigencia de estas organizaciones políticas regionales sui generis para el contexto peruano, la discusión de estas experiencias nos permite transitar hacia un tema muy importante sobre la política en espacios rurales. Luego de la inscripción de candidaturas, ¿cómo se decide el voto? ¿Qué factores parecen ser importantes para comprender los resultados electorales?

En general, en este contexto de desarticulación política, en zonas rurales, las alianzas microlocales para movilizar el voto —incluyendo las redes familiares y de parentesco— pesan más para definir los resultados electorales, lo que hace imposible plantear generalizaciones o comprender desde fuera los resultados finales. Esta micropolítica se complejiza aún más con presencia de otros actores como las grandes empresas mineras (Salas, 2010). Pero las investigaciones realizadas (al menos en el sur andino) muestran la importancia creciente del voto por identificación comunal, a partir de la identificación de candidatos representantes de determinadas comunidades (o coalición de comunidades o sectores) en las listas electorales. Esta representación comunal activa, además, el clivaje de las comunidades frente al centro urbano, lo que en parte explica el incremento notable de representantes electos de origen campesino en relación con los años noventa. Efectivamente, los estudios revisados señalan el empoderamiento electoral y político de los sectores campesinos frente a las antiguas familias notables en San Marcos, en Áncash (Salas, 2010); de nuevos liderazgos de origen campesino frente a los *mistis* en Quispicanchis (Asensio, 2016; Carter, 2018); y la consolidación de los profesionales campesinos, descendientes de comuneros, como una nueva clase política puneña en Puno (Vilca, 2019). Estos cambios de largo aliento en coaliciones político-electorales, en zonas rurales, parecieran ser especialmente notables en el sur andino, pero se suman a las nuevas experiencias de incorporación de liderazgos indígenas en gobiernos locales a partir de la aplicación de las cuotas.

¿Y cómo gobiernan las autoridades de origen comunero o indígena? ¿La reivindicación identitaria implica algún cambio en la representación en términos

17. Es importante mencionar que historias y retos similares con organizaciones de base o agenda campesina o de reivindicación étnica se han producido, también, a nivel de la política municipal (véase, por ejemplo, Durand, 2004).

sustantivos? Los estudios realizados sugieren que las experiencias son diversas. Como señalara Huber (2008), el municipio parece tener una doble función para los indígenas: una política que, como espacio de poder, facilita la entrada a la toma de decisiones para una politización de la diferencia cultural, como sucede en los casos aymara y los cocaleros del VRAE que estudia; y, por otro lado, una función social como espacio de inclusión que no requiere un discurso etnopolítico pronunciado. Esto último debido a que la inclusión es entendida por la misma población indígena en términos de desarrollo y modernización (construcción de obras).

Así, por ejemplo, en su estudio sobre la Municipalidad Distrital de Río Tambo, Belli, Chávez, y Ego-Aguirre (2014) encuentran que no es suficiente la elección de alcaldes o regidores asháninkas para cambiar la forma de vinculación de la municipalidad con las comunidades indígenas, sino que se necesita de voluntad política sostenida. La gestión se presenta como un municipio que constituye la Gran Nación Asháninka y para mostrarlo crearon una Subgerencia de Desarrollo del Pueblo Asháninka y Kahinte. No obstante, esto no incluyó la elaboración de un proyecto intercultural interconectado con las demás áreas del municipio, sino que la subgerencia está aislada y es considerada accesoria por los funcionarios. Esta subgerencia, además, no responde a las demandas de las organizaciones indígenas, lo que explicaría el nulo interés de estas en participar. En cambio, estas organizaciones sí despliegan capacidad en el presupuesto participativo, donde son percibidas como interlocutores válidos.

Frente a esta experiencia incipiente y más bien limitada, es interesante destacar brevemente el caso exitoso de los alcaldes campesinos en las municipalidades de Quispicanchis, quienes logran alterar relaciones de poder local y resignificar categorías simbólicas desde la gestión (Asensio, 2016); esto, vale la pena hacer hincapié, en un contexto de reactivación económica propiciado por el *boom* fiscal,[18] en el que, en buena parte, es la fragmentación política la que hace posible que estos candidatos ganen por un estrecho margen.[19]

Estos alcaldes campesinos practican desde el gobierno lo que Asensio llama un «keynesianismo andino», un programa promotor del desarrollo económico

18. Como señala el autor, el modelo depende fuertemente de los ingresos de canon minero y gasífero.

19. Agradezco esta aclaración a Carolina Trivelli.

que prioriza una serie de medidas activadoras de la demanda y la producción, pero que, a la vez, combina con pautas de la economía moral andina para la distribución de recursos, destinada a prevenir disparidades para mantener la cohesión social. Discursivamente, este nuevo actor social interpreta su propia actuación a partir de una lógica de renacimiento andino, vinculando las reivindicaciones campesinas de autogobierno y resignificando y reivindicando su origen étnico frente a los *mistis* en la política local. Así, nos muestran el potencial transformador de los gobiernos locales en la medida en que estos son órganos de poder local y fuente de recursos materiales, pero también simbólicos.

En resumen, tenemos aún escasa investigación sobre cómo opera la política electoral en zonas rurales. La literatura existente muestra que la forma en que se organiza la política electoral en este mundo, sin partidos organizados o clivajes nacionales politizados, no parece ser sustancialmente diferente a la que viene funcionando en zonas rurales. Tal vez, justamente por el hecho de que las conexiones urbano-rurales son hoy más fluidas, los marcos analíticos utilizados para comprender la política regional pueden ser extendidos para pensar qué sucede en los espacios locales rurales. Pero siempre hará falta estudiar a profundidad las particularidades de los contextos locales, el rol de las comunidades y organizaciones indígenas, así como otros actores de la micropolítica local que inciden en la conformación de coaliciones y lógicas electorales. Finalmente, los últimos trabajos analizados acerca de las posibilidades y límites de avanzar en la representación indígena/étnica desde el gobierno municipal, nos abren la ruta para repasar el último tema de este balance: la gobernanza pública en espacios rurales.

7. Relaciones sociedad y Estado: gobernanza pública de zonas rurales

Como algunos trabajos señalan, el Estado era hasta hace relativamente poco un actor político subestudiado por las ciencias sociales peruanas (Tanaka, 2010; Dargent, 2012; Grompone, 2016). Este vacío empieza a ser llenado desde la segunda década del nuevo siglo cuando desde la antropología política, la gestión pública/políticas públicas y, especialmente, desde la ciencia política se redirige crecientemente la atención hacia este objeto de estudio. Esto coincide temporalmente con el desarrollo de la ciencia política como una nueva

disciplina en las ciencias sociales peruanas, así como con el desarrollo de carreras y escuelas de gobierno y gestión pública, y la multiplicación de consultorías sobre el diseño, monitoreo y evaluación de políticas sociales.

Varias de las nuevas investigaciones sobre el Estado peruano proporcionan avances que nos permiten reflexionar acerca de cómo este gobierna su territorio y, en especial, las zonas rurales. Para clasificar y organizar la discusión sobre estos avances considero pertinente primero presentar un marco analítico en torno al concepto de capacidad del Estado que nos puede ser útil.

Hacia mediados de los años ochenta, como una reacción a los enfoques marxistas y estructural-funcionalistas preeminentes en las ciencias sociales norteamericanas, que veían al Estado como un mero agente al servicio de otros actores (sociales, políticos o internacionales), un grupo de investigadores retoma la tradición weberiana sobre el Estado como un conjunto de instituciones que ejerce control sobre un territorio y regula las relaciones sociales. Estos académicos subrayan la importancia del Estado en el mundo contemporáneo y posicionan una nueva agenda de investigación que lo pone al centro y analiza como una estructura organizativa y un actor potencialmente autónomo, capaz de moldear la sociedad con sus intervenciones (Mann, 1984; Evans *et al.,* 1985).

A partir de este giro teórico, una nueva línea de investigación que se vuelve crecientemente importante en la ciencia política y la sociología política anglosajona es la de la capacidad del Estado. Un autor particularmente influyente en este sentido fue Michael Mann (1984), quien hace una contribución conceptual importante al distinguir dos acepciones a partir de las cuales se puede estudiar el poder del Estado y sus élites: el «poder despótico» o la habilidad de los gobernantes para castigar o reprimir a sus súbditos, y el «poder infraestructural» del Estado, o «la capacidad institucional de un Estado central […] para penetrar sus territorios e implementar logísticamente sus decisiones» (Mann, 1984, p. 113). Es decir, su poder para llegar, alcanzar a la sociedad e implementar sus políticas públicas. En otras palabras, el concepto de poder infraestructural de Mann se refiere a la capacidad estatal de ejercer más autoridad que solo el mero monopolio de la fuerza, que define la condición mínima de estatalidad (Soifer, 2008, p. 244).

Desde que Mann escribiera su libro en 1984, una gran cantidad de trabajos han utilizado el concepto de «capacidad» del Estado para explicar diversos tipos de fenómenos. Pero muchos de estos trabajos utilizan el concepto de

capacidad del Estado sin referirse explícitamente al marco conceptual de Mann y, por tanto, acumular conocimiento en una sola línea de investigación (Migdal *et al*., 1994; Soifer, 2008). Esto sucede, en parte, porque los investigadores desarrollan una gran variedad de terminología para referirse y estudiar lo que Mann llamó poder infraestructural del Estado. Siguiendo a Soifer (2008) es posible identificar tres perspectivas analíticas relacionadas con la definición de Mann desde las cuales estos académicos estudian el Estado, y que ayudan a conceptualizar el poder del mismo para implementar políticas en su territorio: 1) poder infraestructural como sinónimo de capacidad del Estado central; 2) poder infraestructural como el alcance (*reach*) variable del Estado en el territorio; y 3) poder infraestructural como los efectos de la acción del Estado sobre la sociedad.

El primer enfoque es utilizado principalmente entre investigadores que estudian el Estado a nivel *nacional*, como si fuera un actor unitario. Estos académicos entienden el poder infraestructural del Estado como una característica del Estado central, dependiente fundamentalmente de la disponibilidad de recursos públicos para el ejercicio de su poder a través de instituciones de control. El segundo enfoque, por su parte, se centra en la variación subnacional de la capacidad del Estado para controlar y regular las relaciones sociales dentro de su territorio. Es decir, asume que el Estado no es homogéneamente poderoso a través del territorio y sobre actores sociales, sino que su poder debe ser verificado empíricamente.

Finalmente, el tercer enfoque captura lo que Soifer llama el «peso del Estado» y enfatiza las manifestaciones *locales* del Estado y su impacto en la sociedad, enfocándose en los efectos *intencionales* de su actuación. Dentro de este enfoque, los investigadores se preguntan a menudo sobre cómo las redes de poder local y las identidades son transformadas en su interacción con el Estado. Al discutir estos temas, además, se preguntan también por cómo, a su vez, los Estados son limitados o construidos por actores no estatales; es decir, por la sociedad. Este último enfoque es llamado también por sus seguidores «Estado en la sociedad» (Migdal *et al.,* 1994). Los autores enfatizan que el Estado es parte de la sociedad y que, si bien pueden moldear a su sociedad, también son continuamente moldeados por esta. En este sentido, el grado de efectividad que los Estados pueden alcanzar es una función de las formas en que las relaciones entre el Estado y la sociedad se entretejen. Esto debido a que los

Estados y fuerzas sociales se empoderan mutuamente. En resumen, desde este tercer enfoque, el Estado no siempre es el «primer jugador», sino que la propia efectividad del Estado depende del tipo de sociedades locales que encuentra.

Al releer las investigaciones sobre el Estado, políticas y gestión públicas consideradas en este balance, utilizando estos lentes analíticos, es posible clasificarlas como estudios que, sin necesariamente proponérselos, desarrollan dos acepciones del poder infraestructural de Mann: su alcance variable dentro del territorio y el Estado en la sociedad.

8. El Estado peruano en el territorio

Empecemos por el conjunto de investigaciones que estudia justamente los problemas que el Estado peruano tiene para desplegar su poder en el territorio y gobernarlo efectivamente. Un trabajo que ilustra muy bien esta perspectiva se convierte en un referente es el esfuerzo realizado por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), que construye un índice para medir la «densidad» estatal a nivel departamental y provincial (PNUD, 2009). Con las limitaciones de los datos disponibles,[20] PNUD nos proporciona el primer mapa que describe visualmente la presencia física del Estado peruano en el territorio, visibilizando el problema de presencia estatal, sobre todo en la selva y la sierra norte. El informe «descubre» la gran postergación de zonas como la sierra de Piura y La Libertad, que terminaban haciendo que departamentos normalmente considerados como más desarrollados, como Piura y La Libertad, obtuvieran puntajes muy bajos. Esto recuerda además que la capacidad estatal es un fenómeno diferente al desarrollo e importante de distinguir analíticamente. Más aún, el mapa a nivel provincial (véase Mapa 1) también muestra, visualmente, la importante heterogeneidad de la presencia del Estado, incluso a nivel intradepartamental.

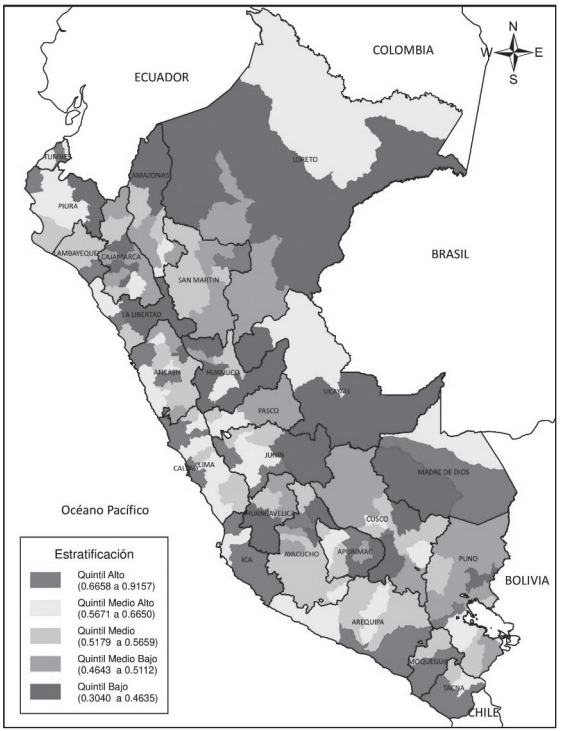
20. Las variables que utilizan para la construcción del índice son las siguientes: 1) Porcentaje de menores de 18 años sin partida de nacimiento. 2) Porcentaje de población de 18 a más sin DNI. 3) Número de médicos por 10,000 habitantes. 4) Porcentaje de alumnos que no asisten a secundaria. 5) Porcentaje de viviendas sin agua y desagüe. 6) Porcentaje de viviendas sin conexión eléctrica.

Afortunadamente, en estos años se producen también dos grupos más de trabajos que muestran los problemas que tiene el Estado peruano para llegar y gobernar efectivamente su territorio. Por un lado, tenemos estudios que discuten sobre la diversidad de la capacidad existente entre las municipalidades peruanas. Y, por otro, tenemos una serie de investigaciones académicas y reportes de evaluación de políticas públicas que, al dar cuenta de los problemas que tiene el Estado para articular sus acciones para la implementación de políticas públicas en el territorio, desarrollan, muchas veces, sin saberlo, la perspectiva del poder infraestructural de Mann como el alcance del Estado en el territorio. Empecemos con las municipalidades.

9. La heterogeneidad de la realidad municipal

¿Por qué incluir los estudios sobre municipalidades bajo este acápite? Es importante aclarar que si bien en la tradición de la investigación peruana, incluyendo los investigadores de SEPIA, se tiende a pensar en la municipalidad como parte de las sociedades locales y ver el Estado como un actor externo a estas, configurado por programas dependientes del Estado central, las municipalidades *son* parte de la estructura del Estado peruano. Las municipalidades como órganos de gobierno local son, justamente, dependencias en las que el Estado central *delega* ciertas competencias y funciones para que estas gobiernen más cerca de la ciudadanía, y a las cuales se otorga (constitucionalmente) autonomía. Entonces, en este sentido, las municipalidades forman parte de las instituciones radiales que concretizan la presencia y poder infraestructural del Estado en el territorio, siendo una de las instituciones estatales con las que la ciudadanía tendrá un contacto más frecuente.

¿En qué sentido o cómo los estudios realizados sobre municipalidades desarrollan esta perspectiva sobre el poder infraestructural del Estado? Primero, un conjunto de investigaciones llama la atención, precisamente, sobre la heterogeneidad de la realidad municipal y demandan un tratamiento diferenciado de las mismas en la ley y de las exigencias de gestión. Para empezar, dos textos publicados poco después del lanzamiento del proceso de descentralización revisan el diseño de la descentralización y critican el tratamiento homogéneo, uniforme de la realidad municipal incluido en la nueva Ley Orgánica de



Mapa 1. Puntaje del índice de densidad estatal (IDE) (2007), según provincia.
Fuente: PNUD, 2019.

Municipalidades (Muñoz, 2005; Castro, 2005). Ambos trabajos señalan que, a pesar de que la LOM incluye por primera vez una sección especial a las municipalidades rurales,[21] esto es un reconocimiento únicamente simbólico pues, en la práctica, la ley sigue dando un tratamiento homogéneo, uniforme de las municipalidades: a las municipalidades rurales se les exige las mismas funciones que al resto de municipalidades e incluso les otorgan una función adicional (promoción de la gestión sostenible de los recursos naturales). Esto se hace sin tomar en cuenta precisamente la debilidad tributaria y financiera de las municipalidades rurales que caracterizan su frágil institucionalidad y que, obviamente, afectan su capacidad de actuación. Esto se traduce en algo tan simple

21. De acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N.° 27972), se define como municipalidad ubicada en zona rural a aquella que funciona en capitales de provincia o distrito, cuya población urbana no es mayor que el 50% de su población total.

como no tener un número suficiente de empleados para cumplir con la gran cantidad de acciones que se espera de ellas.

Continuando con esta línea de investigación son clave los aportes realizados por estudios de caso que caracterizan, justamente, las limitaciones que, en la práctica, las municipalidades rurales enfrentan para cumplir con los fines que la LOM les exige (Salas, 2010, en San Marcos, Áncash; Rojas, 2013, en cuatro distritos de la provincia de Huaral en Lima; Rojas, 2013, en Espinar, Cusco; Palomino *et al.*, 2013, sobre servidores municipales; Porcel y Loaiza, 2017, sobre Cusco y Apurímac; Gálvez, 2017, sobre distritos de Ayacucho). Todos estos estudios llaman la atención sobre las carencias de la institución municipal en zonas rurales expresadas, primero, en la insuficiencia de recursos financieros para contratar a profesionales calificados. Esto hace que terminen contratando funcionarios con escasa experiencia para el manejo de la gestión y limitado el nivel de especialización, particularmente, en la ejecución de proyectos de inversión y en la normatividad del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). O, incluso que «los gobiernos locales funcionen prácticamente sin burocracia y, además, que se conviertan en simples mesas de partes, sin mayor relación con la ciudadanía de las zonas rurales» (Rojas, 2013, pp. 130-131). Segundo, las municipalidades rurales muestran altos niveles de rotación del personal directivo y contratado. Además de la inexistencia de una carrera pública meritocrática, general al Estado peruano, la volatilidad del personal en estas municipalidades tiene su origen en decisiones tomadas por alcaldes o regidores, quienes suelen despedir y rotar a discreción al personal que está bajo regímenes de contratación flexibles (Palomino, Cerna y Ríos 2013). Tercero, se resalta también la casi nula recaudación de impuestos que estas municipalidades realizan y cómo esto las hace dependientes de las transferencias intergubernamentales recibidas. Esta falta de autonomía fiscal hace también que las autoridades de estas municipalidades rurales se conviertan en gestores de recursos adicionales y que, en la práctica, descuiden su relación de representación, al permanecer buena parte del tiempo de viaje por gestiones orientadas a obtener recursos adicionales del Gobierno regional y central. La siguiente cita es ilustrativa al respecto:

> Una consecuencia de la dependencia financiera de los gobiernos rurales, respecto del gobierno provincial y regional, es haber generado una estrategia de

> sobrevivencia en las autoridades rurales, que se ven obligadas a mirar hacia el exterior y desatender la relación cercana con la población local. Esta estrategia, además, se ha concretado en la instalación de oficinas de enlace instaladas por los gobiernos rurales en la ciudad de Huaral. Desde el punto de vista de estos gobiernos locales, estas acciones tienen un sustento racional y práctico, en la medida en que carecen de condiciones de infraestructura, tecnología y comunicaciones (Rojas, 2013, p. 132).

Esta alta dependencia de recursos adicionales externos hace que las municipalidades rurales se vean obligadas a priorizar la formulación proyectos de inversión pública que puedan ser aprobados en el SNIP, pues este es un requisito para que puedan ser financiados. Como veremos más adelante con la discusión del estudio de Gálvez (2017), esto genera una serie de problemas adicionales en la forma en que el Estado opera localmente.

Un grupo final de trabajos desarrollados sobre todo por economistas propone diversas formas de expresar la diversidad de la realidad municipal a partir de la elaboración de tipologías de municipalidades (Torero y Valdivia, 2002; Vergara, 2007; Herrera y Francke, 2012; Fort y Espinoza, s.f.; Sánchez y Wong, 2015). Vale la pena anotar que estos estudios buscan informar e incidir sobre las políticas públicas, brindando herramientas que permitan implementar una gestión pública atenta a la diversidad de realidades estatales a lo largo del territorio.

Todos estos estudios resaltan la necesidad de pensar la *variabilidad* del poder infraestructural del Estado *en el territorio,* sin elaborarlo mucho conceptualmente y, por supuesto, sin tener como referencia a Mann. En conjunto, estos trabajos han contribuido a visibilizar la especificidad de las municipalidades rurales y su baja capacidad de gestión. Asimismo, han abogado por la necesidad de un tratamiento diferenciado desde la gestión estatal central. Estos esfuerzos de incidencia son, sin embargo, parcialmente exitosos. Por un lado, el marco legislativo no ha variado sustancialmente. Por otro lado, los investigadores logran poner en agenda el tema de la diversidad municipal e inciden, parcialmente, al lograr que el MEF incorpore esta aproximación y elabore una tipología de municipalidades en función de la cual se decida la asignación de recursos relacionados con ciertos programas presupuestales. No obstante, esta tipología de municipalidades del MEF es criticada por los académicos como insuficiente o problemática. Sucede que, como vimos, el reconocimiento de la

heterogeneidad municipal va de la mano con una multiplicación de propuestas de tipologías (e incluso de definiciones de lo rural), sin que llegue a existir un consenso sobre la mejor forma de capturar esta variación para hacer incidencia. En otras palabras, no existe un consenso académico sobre *una* propuesta que podría reemplazarla.[22] Pero veamos también otros problemas relacionados con el despliegue estatal en el territorio que dificultan el desarrollo de una gestión descentralizada efectiva, atenta a la diversidad de capacidades.

10. Problemas de articulación del Estado en el territorio

Un segundo tema relevante que emerge de la literatura revisada es la dificultad que tiene el Estado para coordinar sus acciones para el diseño y la implementación de políticas públicas en el territorio. Cada sector y cada nivel de gobierno trabaja por su lado; les cuesta mucho sumar esfuerzos y coordinar acciones. Una relectura de estos problemas de gestión puede darse, precisamente, enfatizando los problemas de articulación que el Estado peruano confronta para desplegar su poder y gobernar su territorio en el marco de la descentralización.

Un problema de origen es la existencia de deficiencias en el marco legal de la descentralización, pues este no establece jerarquías administrativas entre los órganos de gobierno subnacional (regional, provincial y distrital), no diferencia claramente competencias ni funciones entre los niveles de gobierno existentes, ni tampoco crea mecanismos vinculantes (obligatorios) de coordinación interinstitucional entre los mismos. Efectivamente, el proceso de descentralización que se impulsa en el 2003 no distingue, para empezar, jerarquía entre los niveles municipales. En la Constitución de 1993 se eliminó la preeminencia administrativa que antes tenían mantenían las municipalidades provinciales sobre las distritales, otorgándoles las mismas competencias; y, a partir de 1994 con la creación del FONCOMUN, las municipalidades se independizan también fiscalmente de las provincias, pues antes estas últimas transferían recursos

22. Tal vez en parte por esto, las tipologías no son tampoco en la práctica usadas para seleccionar casos de posible interés en los estudios cualitativos que se realizan en zonas rurales, dentro de las que existe también diversidad. De allí la dificultad también para sistematizar mejor los hallazgos académicos, de acuerdo con un marco de referencia común.

a las de menor nivel (Muñoz, 2005). Esta pesada herencia, que origina conflictos de competencias y vacíos de actuación que nos afectan todos los días, no es cuestionada durante el proceso de elaboración de las nuevas normas de la descentralización. Peor aún, a los dos niveles completamente autónomos de gobierno municipal que comparten jurisdicción se suma la creación de nuevos gobiernos regionales que no tienen poder para alinear, administrativamente, a las municipalidades de su jurisdicción (Muñoz, 2014). Y en este marco institucional, en el cual no existen jerarquías entre niveles de gobierno, tampoco se delimitó claramente las responsabilidades de cada nivel de gobierno, lo que deriva en un elevado grado de superposición de competencias y funciones en la práctica (PRODES, 2015, 2016; Contraloría, 2014). En la práctica, entonces, la coordinación entre niveles de gobierno subnacional (entre municipalidades provinciales y distritales, entre municipalidades «pares», o entre municipalidades y gobierno regional) queda sujeta a la voluntad de sus autoridades políticas.[23]

Estos problemas en el diseño de la descentralización fueron agravados por las deficiencias en la conducción e implementación del proceso de transferencia de funciones. El proceso de transferencia no fue acompañado, entonces, por el desarrollo de capacidades de los gobiernos subnacionales (Comisión de Descentralización, 2013; Contraloría General de la República, 2014), convirtiéndose en un proceso básicamente de carácter legal y administrativo e incompleto, en el que además varias las leyes de organización y funciones sectoriales aprobadas no incluyeron disposiciones precisas sobre las funciones que le corresponde cumplir a cada nivel de gobierno (PRODES, 2015). De hecho, las competencias y funciones a ser transferidas no fueron evaluadas ni costeadas, ni tampoco se certificó la capacidad efectiva de gestión de los Gobiernos regionales y locales antes de la transferencia (Contraloría General de la República, 2014).

¿Qué ocurre entonces en la práctica bajo este marco? En base a los estudios realizados se detecta que la coordinación interinstitucional entre sectores sociales y gobiernos regionales funciona bien (educación, salud y desarrollo e inclusión social), o al menos lo hizo durante el gobierno anterior, dependiendo bastante del liderazgo y voluntad mostrados por algunas ministras con trayectoria

23. Instancias de coordinación como los Consejos de Coordinación Local (CCL) y los Consejos de Coordinación Regional (CCR), encargados del proceso de elaboración de los Planes de Desarrollo Concertado, no solo son espacios de coordinación entre autoridades subnacionales y, además, sus decisiones no son vinculantes.

técnica en la materia (Vidal, 2017). Pero, en general, se constata una escasa coordinación interinstitucional para la formulación e implementación de políticas entre niveles de gobierno y, sobre todo, *entre* gobiernos subnacionales (OECD, 2016).

En cuanto a la coordinación internivel e intersectorial, destacan los estudios que llaman la atención acerca de los conflictos que se producen en Madre de Dios por la superposición de derechos de uso de tierra otorgados por diferentes oficinas del Estado peruano sin arraigo local. Estos conflictos enfrentan intereses sectoriales, como los frentes extractivo, agropecuario y la conservación (Borasino y Escobedo, 2010); pero también a comunidades nativas y colonos (Pachas, 2008), y mineros formales e informales (Pachas 2008). Otros dos estudios importantes discuten al detalle los problemas de coordinación entre el nivel intersectorial y el nivel nacional y regional de gobierno, en relación con el proceso de formalización de la minería informal en Madre de Dios y Puno (Valencia y Palao, 2016), y sobre la regulación de la palma aceitera (Dammert, 2016).

Por otro lado, ilustrando la escasa coordinación entre gobiernos subnacionales, destaca un estudio realizado en Puno sobre la articulación entre el gobierno regional y los gobiernos locales entre el 2003 y el 2007 (Muñoz, 2008). En este Muñoz muestra cómo las limitaciones y arbitrariedad en el funcionamiento de los primeros dos CCR en Puno, llevaba a los alcaldes provinciales más bien a entablar negociaciones bilaterales paralelas con el presidente regional para lograr el financiamiento de obras para sus provincias.[24] El estudio detecta también antes que coordinación, la existencia de una dinámica de competencia pública para la acumulación de capital político-electoral entre el presidente regional y los alcaldes provinciales, potenciales rivales electorales en un contexto en que la reelección estaba permitida. Una forma de avanzar posiciones en esta pugna por popularidad era, por ejemplo, mostrar eficacia como gestor del financiamiento de proyectos por parte del Gobierno nacional.

Un punto importante que el análisis de Muñoz plantea es cómo, más allá de los problemas en el diseño institucional de la descentralización, existen también obstáculos políticos que hacen más difícil avanzar en la articulación

24. Para un análisis más detallado sobre las dificultades que enfrenta el funcionamiento de los CCR y CCL, así como en el «paralelismo» existente entre ellos y el mecanismo de presupuesto participativo véase Grompone, 2005; Remy, 2005; y Azpur *et al.*, 2006.

de iniciativas entre el gobierno regional y los gobiernos locales: el tipo de racionalidad electoral y liderazgo político, la falta de proyectos regionales y una alta fragmentación política. Vale la pena comentar también que estos problemas de coordinación entre gobiernos subnacionales asociados a la falta de visión de desarrollo regional y la debilidad organizativa de la política persisten, detectándose también en otros estudios a nivel regional (Diez, 2003; Cotler *et al.*, 2009; Muñoz *et al.,* 2016).

¿Pero qué hay de las relaciones entre niveles de gobierno al interior de zonas rurales? El estudio desarrollado por Rojas (2013) en cuatro distritos rurales de la provincia de Huaral (Lima) muestran que esta dinámica de competencia político-electoral de liderazgos individuales se replica también a ese nivel. Explica que en vista de que estas municipalidades rurales carecen de recursos para contratar profesionales calificados, la función municipal principal se orienta hacia la gestión que hacen los alcaldes con los gobiernos provinciales y regionales para acceder al financiamiento de proyectos que los ayuden a reelegirse. Esto debido a que la población de zonas rurales parece ver a sus alcaldes fundamentalmente como gestores de intereses «hacia afuera» de la sociedad rural. En particular, entre los distritos rurales y el gobierno provincial se da una relación de dependencia pragmática, pues no se acuerda una propuesta de desarrollo, sino solo obras según la coyuntura política (Rojas, 2013). La dependencia del acceso a fuentes de recursos adicionales ha hecho, inclusive, que estas municipalidades rurales instalen oficinas de enlace en la provincia de Huaral, por lo que el alcalde suele ausentarse de su jurisdicción a menudo. Esto obviamente plantea una serie de preguntas sobre el ejercicio de la representación política en espacios rurales.

Además de los problemas en el diseño de la descentralización, y la existencia de obstáculos políticos que les dificultan a las autoridades subnacionales electas coordinar de forma más estable y articular sus intervenciones públicas, existe un factor adicional en la literatura que explica la preeminencia de los problemas de coordinación interinstitucional, en el despliegue del poder estatal en el territorio, en el marco de la descentralización: la estructura de poder dentro del aparato estatal, particularmente el gran peso político que adquiere el Ministerio de Economía y Finanzas en un Estado sin planificación.

Un primer punto al considerar este tema de poder relativo dentro de la estructura estatal tiene que ver con el debilitamiento que sufrió la instancia

encargada de dirigir el proceso de descentralización y, con ello, cómo esta reforma de Estado en curso pierde también peso político en la agenda pública nacional (Comisión de Descentralización, 2013; PRODES, 2015; Contraloría General de la República, 2014).[25] La débil posición institucional de la Secretaría de Descentralización (SD), sumada a la falta de un liderazgo político activo que visibilice y defienda la reforma, dificulta la articulación intergubernamental de carácter sectorial (PRODES, 2015). El peso de la descentralización cambia en el Gobierno en curso (2016-2021) con la creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial dentro de la PCM y el establecimiento de sesiones regulares de los GORE Ejecutivo y Muni Ejecutivo. Los GORE y Muni Ejecutivos son espacios de articulación que buscan promover, desarrollar y fortalecer la acción conjunta y coordinada de los gobiernos regionales y locales, respectivamente, y el gobierno nacional. En un solo espacio logran reunir a viceministros, directores generales, gerentes de los programas, proyectos e intervenciones de los diferentes ministerios, con los gobernadores regionales y los alcaldes provinciales y distritales. La puesta en práctica de estos mecanismos de coordinación parece ser muy efectiva para destrabar problemas operativos entre los niveles subnacionales y el gobierno central. Y también pone en contacto al presidente de la República con las autoridades subnacionales. No obstante, aún no contamos con una evaluación o investigación independiente que analice los avances y limitaciones de esta iniciativa.

Pero más allá de la existencia de estos espacios para agilizar la gestión pública y su funcionamiento, lo que no cambia aún en nuestro país es el hecho de contar con un aparato estatal en el que prima el poder continuo de los tecnócratas que dirigen el Ministerio de Economía y Finanzas (Dargent, 2015), que aparece como excesivo a los ojos de muchos observadores; y sin contar con un sistema nacional de planificación territorial que le haga un contrapeso, como sucede en países vecinos como Chile o Colombia.[26]

25. A diferencia del Consejo Nacional de Descentralización (CND), cuyo presidente tenía rango ministerial, la SD es un órgano de línea de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

26. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) es el ente rector que coordina el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y orienta a las entidades que lo componen; en la práctica, este no cuenta con el poder de hacer vinculantes sus decisiones y recomendaciones.

En el caso que nos compete, sabemos de la importancia que adquiere la relación con el MEF y el cumplimiento de sus requerimientos administrativos para asegurar el desembolso de transferencias hacia los gobiernos subnacionales. Así, por ejemplo, en su estudio sobre tipos de desempeño municipal a nivel nacional, Sánchez y Wong (2015) encuentran que, de todas las dimensiones de gestión planteadas por la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, las municipalidades peruanas priorizan la dimensión de la gestión del presupuesto, descuidando el resto. Esto refleja la importancia práctica que adquiere la relación con el MEF desde la gestión subnacional.

El poder del MEF se expresó paradigmáticamente en la implantación del SNIP a nivel nacional, desde el año 2000, para la formulación, priorización y aprobación de los proyectos de inversión pública en todo el país. Además de empoderar al MEF como tomador de decisiones dentro del aparato estatal, este sistema de gestión lo «conecta[ba]» a todos los niveles y sectores del Gobierno (Gálvez, 2017). A través de sistemas de gestión como el SNIP, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) despliega una visión «técnica» y vertical en la construcción del Estado peruano en el territorio (Gálvez, 2017). La posibilidad de decidir como última instancia el financiamiento de un proyecto de inversión, otorga a los funcionarios del MEF un elevado poder dentro de la estructura del aparato estatal peruano. Las autoridades subnacionales visitan a diario las oficinas regionales del MEF (Conecta MEF), así como su sede en Lima, tratando de convencer a los burócratas de agilizar o aprobar sus proyectos. De hecho, los gobiernos locales generan más del 80% de los proyectos de inversión pública (PIP) del país.[27] Abundan las anécdotas sobre el desplante y maltrato continuo de los funcionarios del MEF hacia las autoridades locales cuando van a Lima a buscarlos; aunque es un tema que aún no ha sido estudiado de forma rigurosa. La relación de dependencia es incluso mayor a nivel rural. Como comentamos antes, a partir del estudio de Rojas la gestión de entidades de baja capacidad estatal y fiscal, como lo son las municipalidades rurales, termina girando en buena medida en torno a la formulación de los PIP, en la medida que estos hacen posible la negociación de fondos adicionales con otras dependencias del Estado.

27. Fort, Ricardo y Álvaro Espinoza, «La evaluación de proyectos de inversión pública. Más allá del SNIP», *El Comercio*, 18 de noviembre del 2016.

Más allá de la legítima discusión sobre el exceso de poder que concentran los funcionarios del MEF, lo cierto es que el SNIP institucionaliza también una lógica reactiva y fragmentada para la programación de inversión pública en el país; esto debido a que el sistema no tenía una mirada sistémica del territorio sino que se limitaba a evaluar, individualmente, la rentabilidad de los PIP (Espinoza y Fort, 2017).[28] En este sentido, la evidencia encontrada para zonas urbano-marginales de Lima Metropolitana constata que este sistema era dependiente de las demandas locales atomizadas, lo que configuraba un patrón de actividad estatal desarticulado y sin iniciativa. Esto, sumado a la inexistencia de herramientas de planificación vinculantes que le den coherencia territorial a la inversión pública, generaba una inversión pública local de mala calidad (Espinoza y Fort, 2017). En otras palabras, con un sistema de este tipo el Estado nacional contribuye también a reproducir los problemas de baja capacidad estatal y pobre desempeño a nivel municipal. En la siguiente sección discutiremos también otros resultados no esperados en el interior del país a partir de la instauración del SNIP a través de la revisión de un estudio de caso.

En síntesis, la descentralización se desarrolla en nuestro país sin planificación y con base en un Estado con serios problemas de penetración y articulación territorial. En su conjunto, los estudios reseñados destacan los problemas de coordinación interinstitucional del Estado peruano y evidencian cómo los problemas en diseño institucional de la descentralización más un Estado central poco capaz conllevan a la reproducción de un Estado no articulado en el territorio, más allá del tema presupuestal; y cómo, incluso en este plano, la articulación tampoco adopta un enfoque territorial. En este contexto, el poder del MEF y la ausencia de visiones estratégicas de mayor envergadura se traducen en un sinfín de proyectos pequeños y desarticulados (Fort y Espinoza, s. f.). Como recomienda la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés) al Perú, se necesita un sistema de planificación de la inversión pública que articule sectores y niveles de gobierno, y que sea vinculante con el sistema presupuestal del Estado (OECD, 2016).

Al haber poca coordinación intersectorial, no hay un mapa común que oriente el desarrollo de políticas públicas. Y hay grupos locales desafiantes del

28. En teoría, el nuevo sistema que regula la inversión pública, invierte.pe, debiera haber corregido problemas del SNIP. Pero aún no contamos con información sistemática ni estudios que evalúen su funcionamiento.

Estado que, si bien no logran un nivel de control territorial monopólico, disputan seriamente la capacidad del Estado de gobernar los márgenes de su territorio.

11. El Estado en la sociedad

Una excelente noticia es que en los últimos años investigadores peruanos empiezan a producir estudios novedosos que dan cuenta de cómo el grado de efectividad de los Estados es, en cierta medida, una función de la forma en la que las relaciones entre el Estado y la sociedad se entretejen. En este sentido, muestran cómo la capacidad del Estado para gobernar su territorio va a depender también de qué tipo de sociedad tiene al frente y de cómo los actores sociales se apropian de las políticas estatales a nivel local. Es cierto que no todos los estudios a ser discutidos en esta sección adoptan este marco teórico, pero incluso los que no lo hacen proporcionan pistas importantes que, considero, pueden ser acumuladas al contar con un marco teórico común.

Un ejemplo de esto son una serie de trabajos que, estudiando temas diversos sobre el poder rural, resaltan un primer tema que se repite: cómo el Estado nacional plantea, frecuentemente, políticas o regulaciones genéricas que resultan inaplicables para las condiciones particulares de las sociedades rurales. Estas políticas o regulaciones no solo resultan ineficaces, sino que a veces terminan generando conflictos. En este grupo tenemos, por ejemplo, las referencias realizadas por Pacheco (2010) en relación con la normatividad para la gestión del agua de riego en Cajamarca; y Pinedo (2016), Valencia (2014), Valencia y Palao (2016) sobre la dificultad de formalizar la minería de oro aluvial y artesanal en Madre de Dios y Puno.

Estos temas se pueden releer o expresar teóricamente utilizando el marco teórico de uno de los estudiosos del Estado en la sociedad, Scott, como lo hace Damonte en dos interesantes estudios sobre los problemas del Estado en su relación e intentos de regulación de la pequeña minería de oro en Madre de Dios (Damonte, 2016; 2018). Siguiendo a Damonte, lo que muestra este Estado con este deficiente despliegue en el territorio son problemas de ilegibilidad que afectan negativamente la construcción de instituciones a nivel regional (Damonte, 2016). Los Estados necesitan construir datos, cifras que hagan

legible a la sociedad para quienes gobiernan; pero en este proceso, muchas veces pasan por alto prácticas informales que no son fácilmente traducibles como datos (Scott, 1998).[29] En el caso bajo cuestión, Damonte señala que el Estado peruano ha priorizado la promoción de la inversión a gran escala. Por ello, elabora datos para los proyectos energéticos y petroleros, pero no cuenta con la misma información sobre la población de Madre de Dios ni especialmente sobre los mineros. Este Estado peruano es tan «ciego», incapaz de leer a su población, que esta ceguera le impide ver a los potenciales aliados entre los mineros informales, tratando por igual (de forma punitiva) a todos.

Un segundo hallazgo importante que dejan estos estudios se refiere a la importancia de los «burócratas de la calle» y su poder para resignificar las acciones que producen el Estado en la vida cotidiana de la gestión (Correa y Roopnaraine, 2014; Silva, 2017; Cerna *et al*., 2017; Vera, 2017; Soto, 2018). Por ejemplo, en su estudio de seis comunidades indígenas andinas y amazónicas pertenecientes a los grupos étnicos asháninka (Junín), aymará (Puno), awajún (Amazonas), quechua (Ayacucho y Huancavelica) y shawi (Loreto), Correa y Roopnaraine (2014) se centran en el poder de la figura del gestor del programa Juntos en las comunidades en tanto estos median la relación entre las usuarias y el programa. Una mayoría de las familias considera que su permanencia en Juntos «depende de las decisiones del gestor, a pesar de que estos suelen explicar que dichos resultados ya vienen en el «sistema» del programa, sobre el cual ellos no pueden incidir» (Correa y Roopnaraine, 2014, p. 39). Estos gestores, que personifican al Estado nacional, muestran en su actuación aspectos positivos, como que manejan el idioma y visitan con frecuencia la comunidad. De hecho, se les percibe como educadores y consejeros. Pero también hay aspectos negativos como que a veces gritan, no tienen paciencia, castigan quitando el bono, responden de mala manera, y a veces se exceden en el ejercicio de su poder de control y entran a las casas sin permiso y revisan los bolsos para verificar las compras. Por otro lado, otros estudios destacan también la

29. La investigación de Cerna *et al.*, 2017 es, precisamente, una etnografía que muestra cómo el Estado «construye» los datos para el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). Para ello, los investigadores siguen las rutinas cotidianas de los funcionarios locales a cargo de completar con información unos formularios que alimentarán enormes bases de dato que se utilizarán para decidir si la persona observada califica como «pobre» o «pobre extremo».

importancia de los negociadores para gestiones que conectan el ámbito rural con el aparato Estatal nacional como los alcaldes (Rojas, 2013; Quiñones, 2012; Barrio de Mendoza, 2014), «perfileros» del SNIP e incluso congresistas y sus familiares (Gálvez, 2017).

Finalmente, una importante contribución de estos nuevos estudios es mostrar cómo la institucionalización de procesos operativos informales alrededor de normas legales y administrativas (instituciones informales que le «dan vuelta» a la ley) son las que permiten la funcionalidad y/u operatividad de sistemas administrativos en el papel (Gálvez, 2017; Cerna *et al.*, 2017; Stöckli, 2017; Damonte, 2018). A continuación presento un resumen de los hallazgos del estudio de Gálvez (2017) que, además de ilustrar bien el aporte identificado, nos permite, por la reflexión realizada por el autor, conectar esta sección con un tema tratado previamente: los problemas de coordinación interinstitucional entre oficinas del Estado cuando se gobierna el territorio. En su estudio sobre el funcionamiento de los agentes que operan el SNIP a nivel local, en municipalidades rurales del departamento de Ayacucho, Gálvez muestra cómo este sistema operativo y sus regulaciones, impuesto desde arriba (por el MEF), conviven y se producen mutuamente con múltiples prácticas locales en el proceso de implementación de la política pública. En el seguimiento de los funcionarios encargados de poner en práctica los lineamientos del SNIP, Gálvez descubre una serie de «trasgresiones» al sistema formal que se dan desde lo local a lo nacional. Funcionarios, consultores y empresarios regularmente transgreden los procedimientos establecidos en los reglamentos y lineamientos del sistema y construyen, desde la práctica, lo que el autor denomina un «sistema operativo emprendedor competitivo». En este sistema las empresas compiten por las licitaciones de obras públicas, los consultores por contratos con la municipalidad, y los ciudadanos y entidades estatales por convertirse en objeto de prioridad presupuestal para el MEF. Personajes que aparecen en la narración utilizan el aparato estatal y su precario funcionamiento como una plataforma para emprender negocios y proyectos políticos individuales. Tal es el caso de exgerentes que trabajan a la vez como asesores de campaña o que se convierten en alcaldes. Tenemos también casos como los de un antiguo gerente municipal que creó una empresa para brindar servicios de elaboración de perfiles de proyectos y ejecución de obras para la municipalidad distrital, mientras que el jefe de la oficina de programación de inversiones, encargado de declarar la

viabilidad de los proyectos en el SNIP, despachaba desde las oficinas de dicha empresa (Gálvez, 2017, p. 61). Y esto sucede en la municipalidad que los tecnócratas del MEF habían identificado como un caso exitoso en la ejecución de inversiones públicas. Por otro lado, se encuentra que existen dos categorías de proyectos de inversión: los que se formulan para ser ejecutados y los que se formulan con otros objetivos, como pagar favores de campaña para contratar como consultor a alguien que apoyó al grupo del alcalde a llegar al poder, comparar bienes a proveedores que habían aportado a la campaña, o a ayudar a consultores amigos a desarrollar un *curriculum vitae* (con experiencia suficiente) que les permita contratar luego con el Estado. Es decir, muchas de estas prácticas, lejos de seguir las prioridades identificadas por los discursos técnicos de los tecnócratas del MEF, estaban destinadas a formar y mantener alianzas políticas locales y oportunidades para la generación de negocios. Así, estos estudios muestran cómo lo formal, informal e incluso ilegal se mezclan a nivel subnacional en estos márgenes del Estado (Damonte, 2018).

En resumen, a través de los avances de investigación reseñados en esta sección, se observan las acciones de un Estado poco capaz, no articulado en el territorio, con burócratas locales con un margen amplio de maniobra y discreción para resignificar y construir la acción estatal desde sus prácticas cotidianas, y en relación con la sociedad local. En particular, los diversos actores sociales desafían (más o menos abiertamente) el poder de este Estado y operan al margen de las regulaciones del mismo, inclusive dándole forma con sus prácticas informales. Observamos, asimismo, cómo algunos problemas propios del diseño institucional de la descentralización se exacerban con los problemas del Estado peruano para desplegar su poder en el territorio y gobernar en la sociedad. Finalmente, los estudios reseñados muestran la importancia de estudiar los procesos operativos cotidianos de construcción al Estado en zonas rurales, sus aciertos y desaciertos.

12. Conclusiones

El relanzamiento de la descentralización fue seguido por un inesperado *boom* de los *commodities* que incrementó, notablemente, los recursos de las arcas fiscales, incluyendo las de los gobiernos regionales y municipales de zonas rurales.

Este proceso de reforma del Estado y el *shock* fiscal que el *boom* implicó tuvieron importantes impactos en el sistema político peruano. No obstante, estos procesos de cambio no se producen en el vacío sino en un contexto político-institucional determinado, caracterizado por una debilidad extrema de la organización política a nivel nacional y una baja capacidad del aparato estatal peruano. La extensa revisión de literatura intenta mostrar, precisamente, la complejidad de los procesos políticos que se viven en espacios rurales y las zonas urbanas a las que están articuladas, a partir de estas fuerzas de cambio que vienen desde «fuera».

Observamos, primero, que más que propiciar un cambio brusco de trayectoria institucional u organizativa, la descentralización y el *boom* fiscal aceleran, intensifican o imprimen, en sociedades rurales, particularidades en dinámicas de transformación en curso, desde hace décadas, como los procesos de democratización de los espacios rurales, traducidos en el significativo incremento de autoridades políticas electas de origen campesino o indígena; de la municipalización y el afianzamiento del espacio municipal como centro de pugnas por el acceso a poder, recursos y ejercicio del gobierno a nivel local, y la consecuente necesidad de la comunidad campesina de reinventarse y resignificarse en el nuevo escenario. Los estudios realizados llaman la atención sobre cómo, en estos nuevos contextos, las comunidades campesinas se ven desplazadas por el poder creciente de las MCP, interlocutores formalmente reconocidos ante el Estado; presionadas a adoptar nuevas funciones (como conducir procesos de negociación con las empresas), o nuevas estrategias (como la creación de organizaciones de segundo nivel) para mantener su vigencia e incrementar su poder relativo en el nuevo contexto.[30] Es importante resaltar que, dada la relevancia de este tema, existen aún pocos trabajos que estudien procesos de gestión desde las municipalidades rurales, así como estudios sobre las municipalidades de centros poblados y sus relaciones con otros actores locales. En particular, sería importante que la selección de casos de estudio cualitativo pudiese realizarlo, tomando en cuenta alguna tipología de municipalidades para saber cómo leer y comparar estos casos, pues existe variedad al considerar y teorizar, incluso, entre «municipalidades rurales».

30. Esto último también ha sido observado por la literatura de conflictos socioambientales en zonas en las que no existen comunidades campesinas con las rondas campesinas.

En contraste, un cambio importante en relación con el periodo anterior (pre 2003) está dado por el ingreso de un número cada vez mayor de empresas a espacios rurales, en los que estas disputarán con actores locales el acceso, control y regulación de recursos escasos, como la tierra y el agua. Su ingreso implica un cambio en el balance de poder local, que obliga a los actores locales a reposicionarse. El inicio de procesos de negociación de compensaciones u otros entre grandes empresas y pobladores rurales va normalmente acompañado de una multiplicación de intereses divergentes y disputas, y la gran probabilidad de que las tensiones emergentes deriven en conflictos socioambientales en los que la violencia está presente. Un factor que es evidente es la gran asimetría de poder y recursos entre la empresa y los actores locales que con frecuencia se traduce en la generación de nuevas desigualdades. No obstante, esto no implica que los actores locales no tengan un margen de maniobra y no contesten esta situación.[31] Por otro lado, el margen de poder de las empresas puede ser limitado si esta se encuentra cuando recién ingresa con un tejido social cohesionado a nivel local, que empuje el proceso de negociación de compensaciones hacia resultados distributivos más inclusivos. En este tema, si bien existen muchos estudios sobre conflictos mineros, son comparativamente pocas las investigaciones que indagan acerca de la relación de las empresas mineras con los actores locales en casos en los que no estallan conflictos violentos, sobre estrategias empresariales de negociación, así como específicamente sobre los efectos político-electorales locales de la actuación de dichas empresas.

En contraste con la investigación producida sobre industrias minero-energéticas, aún existen pocos estudios que den cuenta de las dinámicas de poder que la presencia de grandes y medianas empresas dedicadas a la agroindustria y agroexportación implican en espacios rurales. Explorar la relación entre empresas que se instalan y se instalarán crecientemente en el mundo rural resulta crucial. Como resaltaba Carolina Trivelli en sus comentarios en la ponencia de balance, no hay forma de que haya una empresa operando en un medio rural que no esté urbanizado o urbanizándose: si una empresa opera en el medio rural debe sacar sus productos a la urbe, donde están sus clientes,

31. El balance no abordó la literatura sobre conflictos, pero esta es amplia y da cuenta justamente de este punto.

sus inversionistas y accionistas. La dinámica urbano-rural resulta, entonces, central para estudiar este tema, lo que implicaría enfatizar un análisis centrado en las dinámicas territoriales.

Recapitulando lo discutido hasta ahora, tanto el proceso de municipalización creciente como el ingreso de empresas a sociedades rurales implican un cambio en el balance de poder local y de la gobernanza territorial. Una hipótesis que surge a partir de la revisión de la literatura y que cabría explorar es si el desplazamiento de la comunidad se produce sobre todo en zonas *sin* recursos naturales, en tanto, en zonas con recursos, las autoridades comunales se vuelven un referente importante para dirigir procesos de negociación con las empresas.

Por otro lado, un punto que llama la atención es cómo la forma en que se organiza el poder y la política electoral en zonas rurales y urbanas parece ser más similar que en el pasado. Esto está relacionado con el colapso de partidos producido en los años noventa y la institucionalización de formas de participar en política electoral en torno a substitutos partidarios que «acercan» la política nacional a la rural luego de la reforma descentralizadora. La política gira hoy más que en el pasado en torno a las estrategias de candidatos y sus redes personales y/o familiares. Así, por ejemplo, las lógicas electorales identificadas y el alto grado de desarticulación política son muy similares entre espacios urbanos y rurales. Tal vez esto es también una consecuencia del proceso de largo aliento de mayor interrelación entre lo urbano y rural que caracteriza a la nueva ruralidad y se resuelve mejor desde un enfoque territorial.

Que la lógica de estructuración de la política electoral sea similar no implica que los actores sean los mismos. Precisamente, la mayor diferencia entre la política electoral en ciudades y zonas rurales altamente integradas a centros urbanos en crecimiento es, justamente, los tipos de actores presentes, y el desafío que su dispersión en el territorio implica para la organización y despliegue de estrategias electorales. Sucede algo similar con los «problemas» políticos que observamos a nivel subnacional. Los problemas ocasionados por los altos niveles de competencia política, que llevan a la fragmentación electoral, alimentan luego problemas de gobernabilidad creciente relacionados con la multiplicación de acusaciones de corrupción y abuso de poder de las autoridades electas, la emergencia de conflictos locales y el uso de instituciones como la vacancia y la revocatoria como armas políticas entre contendientes, o la misma

proliferación de la corrupción a nivel subnacional. Estos no son problemas exclusivos de zonas rurales, pero sí es posible que adopten una intensidad o gravedad mayor allí, por un factor a ser discutido más adelante: los problemas que el Estado peruano tiene para gobernar efectivamente su territorio. Relacionado con esto se encuentra también lo usual que suele ser en municipios rurales la ausencia de su alcalde, que se transforma en un gestor de recursos externos. Esto configura otro tipo de dinámica de gobierno local y trastoca, definitivamente, el significado de la representación política.

Retomando la discusión, ¿qué es entonces lo que distingue la política electoral en zonas rurales? Además de la escala y dispersión poblacional, pareciera ser, justamente, la presencia (variable a través de zonas del país) de actores e instituciones locales tradicionales y la dinámica que pueden imprimir en la competencia electoral y la representación política. De allí el peso creciente que parece tener la micropolítica para la definición de coaliciones electorales que organizan el voto a partir de la identificación de candidatos de diferentes comunidades u organizaciones. Pareciera que en relación con lo anterior se vuelve relevante la politización de viejas divisiones étnico-territoriales (campo-centro urbano, indio-misti) que ayudan a organizar el comportamiento electoral; punto que debería ser más estudiado. Por otro lado, es importante también reflexionar sobre la constitución o resignificación de referentes identitarios tradicionales y el peso que pueden tener para ayudar a construir organizaciones de políticas más duraderas, que trasciendan las coaliciones temporales y precarias entre (viejos y nuevos) notables que cuenten con los recursos financieros y prestigio para participar electoralmente y acceder al poder.

A nivel teórico, este último punto me lleva a señalar un elemento común que es identificado en varios estudios: la importancia de legados organizativos en sociedades rurales. Los legados organizativos (el grado de organización social y cohesión a nivel local) pueden mediar el efecto de instituciones (como cuotas), procesos de reforma institucional más complejos como la descentralización, o de *shocks* exógenos como el incremento de recursos o ingreso de nuevos actores. Esto confirma la importancia de continuar estudiando actores e instituciones locales, pero plantea también la necesidad de mapear niveles de fortaleza organizativa para poder avanzar en estudios comparados a nivel subnacional. Esto último puede ser fundamental para avanzar en la acumulación de conocimiento.

Finalmente, quiero llamar la atención sobre lo que considero son los avances más notables realizados en estos años, en términos de acumulación de *nuevos* conocimientos: la multiplicación de estudios sobre el Estado realmente existente (cómo se produce/reproduce) y la forma en que se adquiere en zonas rurales. Esto es lo nuevo y es importante estudiarlo, incorporarlo además en la agenda de investigación del SEPIA. Parafraseando a Damonte (2018), no se trata tanto de denunciar la ausencia del Estado en zonas rurales sino de comprender la forma en que este está presente e interactúa con los actores locales. En particular, destacamos los problemas que el Estado peruano tiene para gobernar efectivamente en el territorio y la variabilidad del poder infraestructural del mismo a lo largo del mismo. El Estado peruano es, en general, poco capaz. Esto se expresa en los múltiples problemas que confronta para coordinar la acción de sus dependencias y niveles de gobierno en el territorio. Los problemas en el diseño institucional de la descentralización, junto a las prácticas de los burócratas en este Estado compartimentalizado y poco articulado, explican, en buena parte, las deficiencias de actuación en varios terrenos. Esto se entiende mayormente por el poder hegemónico que exhibe el MEF dentro del aparato estatal y el sello que este imprime en términos de privilegiar lo presupuestal como medio (deficitario) de articulación; en un Estado que invierte sin planificación territorial. Esto da lugar a un Estado en el terreno plagado de problemas, carente de información relevante que le permita hacer *legible* a su sociedad, por lo que formula políticas inaplicables en zonas rurales o que originan nuevos problemas, desigualdades y hasta conflictos.

Algo interesante de destacar es el poder que retienen los actores sociales para retar, e incluso cooptar, a este Estado. En particular, llama la atención la necesidad de comprender mejor el papel que juegan los «burócratas de la calle» a través de la institucionalización de las prácticas informales, que son las que realmente concretan en la vida diaria de las personas los sistemas administrativos y las políticas estatales. Acá creo que cabe destacar los aportes realizados por jóvenes politólogos, pero al mismo tiempo es importante fortalecer, desde las aulas, una mayor vinculación con las viejas y nuevas reflexiones sobre la ruralidad desarrolladas en nuestro país. De hecho, llama la atención cómo la mayoría de los textos producidos por politólogos no reflexionan explícitamente sobre lo rural; incluso, a pesar de que buena parte de las investigaciones tienen como objeto de estudio lo que sucede en áreas rurales o sus

núcleos urbanos de influencia, la entrada «rural» ni siquiera se resalta en el título.[32]

Un tema que se debe profundizar en esta nueva agenda tiene que ver con el nivel regional de gobierno. Sabemos aún poco sobre cómo se gestionan estos espacios y cómo gobiernan sus jurisdicciones. Asimismo, sería importante también contar con más estudios que nos muestren cómo operan los diferentes ministerios en el territorio y con qué actores se relacionan en espacios rurales. Por ejemplo, pareciera que en un contexto en el que a nivel nacional los pueblos indígenas se vuelven un interlocutor para actores estatales y objeto de políticas públicas, la comunidad campesina podría estar perdiendo peso como interlocutor en la agenda estatal central (Burneo y Trelles, 2019).

Para terminar este balance identifico brevemente otros vacíos detectados en la revisión de literatura. Primero, llama la atención la ausencia de investigaciones sobre las dinámicas de poder de asociaciones de productores y gremios agrarios. Segundo, los estudios sobre jóvenes rurales en espacios de decisión política aún son escasos. Tercero, no se han encontrado investigaciones sobre mancomunidades de municipalidades; no sé si esto se debe a que existen sistematizaciones de experiencia de proyectos de cooperación internacional a las que no he accedido, o si es por una posible existencia meramente nominal de las mismas. Cuarto, llama la atención la inexistencia de un estudio que analice específicamente patrones de comportamiento electoral asociados con distritos y provincias rurales. Asimismo, a pesar de las múltiples referencias sobre acusaciones de corrupción a nivel local en zonas rurales asociadas a conflictos, o la existencia de prácticas de pago de favores de campaña vía la entrega de licitaciones, no se cuenta con ningún estudio a profundidad de modalidades de corrupción a nivel local en espacios rurales. Finalmente, tal vez por obvias razones, no existen estudios académicos sobre cómo operan, controlan o incluso gobiernan actores ilegales el territorio rural (como los narcotraficantes, taladores ilegales, mineros ilegales e informales, contrabandistas, senderistas). Sobre estos temas existen más bien estudios sobre políticas estatales que les hacen frente, sus legados y/o sus deficiencias.[33]

32. Esto también fue detectado al sistematizar estudios sobre desigualdad social (Burneo, 2018).

33. Por ejemplo, Paredes y Manrique, 2018; Rojas, 2015; Stockli, 2017; Zevallos y López, 2010; Juárez, 2015; Pinedo, 2016; Valencia, 2014; Valencia y Palao, 2016;

Un último punto. Para construir una agenda de investigación considero importante ir más allá de sumar «temas» sueltos. En particular, creo que hacen falta esfuerzos colectivos para realizar más estudios comparados e interdisciplinarios. Esto es importante en la medida que a partir del balance, justamente, se constata lo poco que las investigaciones dialogan entre sí. Una iniciativa que SEPIA podría abordar sería el financiamiento de pequeños fondos para proyectos de grupos, dando un puntaje especial a los compuestos por investigadores de diferentes disciplinas. Sería importante, por ejemplo, la realización de estudios con métodos mixtos que, a partir de la identificación cuantitativa de cierto patrón o relación de interés, se seleccionen casos para ser estudiados más a profundidad, utilizando técnicas cualitativas. Asimismo, sería prometedor financiar la realización de encuestas a comunidades, comuneros y comuneras de zonas diferentes para indagar sobre sus percepciones de la política (o comportamientos) y que su análisis pueda orientar futuras investigaciones, especialmente de campo.

Referencias bibliográficas

ALVARADO, B. (1994). *Relaciones fiscales entre el gobierno central y los gobiernos locales*. Fundación Friedrich Ebert.

AMENGUAL, M. (2018). *Social Structure and Distributive Politics in Peruvian Mining Conflicts*.

ARAGÓN, F., y RUD, J. (2013). Natural Resources and Local Communities: evidence from a Peruvian Gold Mine. *American Economic Journal*, 5 (2), (pp. 1-25).

ARAGÓN, J., y CRUZADO, E. (2013). La construcción de la descentralización fiscal en el Perú. En B. Revesz (Ed.), *Miradas cruzadas: políticas públicas y desarrollo regional en el Perú* (pp. 105-131). IEP.

ARÁOZ, M., y URRUNAGA, R. (1996). *Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central*. Universidad del Pacífico.

ARAUJO, A. (2014). Tierra y poder en tiempos de Agroindustrias. *Anthropía*, (12), (pp. 57-67).

Damonte, 2016; 2018, entre otros. Se encontró también un estudio sobre la economía moral de la ilegalidad en la ciudad de Pichari (Vizcarra, 2018).

Arce, M. (2015). *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Arellano, J. (2011a). *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras de Perú*. iep.

Arellano, J. (2011b). Aggravating the Resource Curse: Decentralisation, Mining and Conflict in Peru. *The Journal of Development Studies*, 47 (4), (pp. 617-638).

Arellano, J. (2013). Minería y conflicto en el Perú: sembrando minerales y cosechando conflictos. En A. Bebbington (Ed.), *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina,* (pp. 151-184). iep.

Aronés, M. (2017). *La política no me interesa: política, elecciones, partidos y movimientos políticos en Ayacucho (2010-2011)*. pucp.

Asensio, R. (2016). *Los nuevos incas: la economía política del desarrollo rural andino en Quispicanchi (2000-2010)*. iep.

Auty, R. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: the Resource Curse Thesis*. Routledge.

Ávila, J. (2002). Los límites para la concertación y descentralización en un contexto de autoritarismo: la mesa de concertación de Huanta durante el fujimorismo. En M. Pulgar-Vidal, E. Zegarra, y J. Urrutia (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate / sepia ix*, (pp. 578-603). sepia.

Azpur, J. (2006). La descentralización y la participación en el proceso de construcción de la democracia. En E. Toche y M. Paredes (Eds.), *Perú hoy. Democracia inconclusa, transición y crecimiento,* (pp. 149-176). desco.

Barrio de Mendoza, R. (2014). Más vecinos, más distrito: la transición de la tenencia de tierra y su relación con la formación de una municipalidad de centro poblado en la Comunidad Campesina de Chacán, Cusco. En A. Diez, E. Raez, y R. Fort (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate. sepia xv*, (pp. 114-145). sepia.

Bellatin, P. (2014). De la comunidad al partido: el estudio del movimiento regional Autogobierno Ayllu. *Anthropía*, 0 (12), (pp. 83-91).

Belli, F., Chávez, C., y Ego-Aguirre, M. (2014). Encuentros y desencuentros entre la población asháninka y su municipio. Participación política, gestión municipal y organizaciones indígenas en el Río Tambo. En R. Cuenca (Ed.), *Etnicidades en construción. Identidad y acción social en contextos de desigualdad,* (pp. 47-83). iep.

Benavides, M. (2010). Industrias extractivas, protesta indígena y consulta en la Amazonía peruana. *Anthropologica*, 28 (28), (pp. 263-287).

Borasino, E., y Escobedo, L. (2010). Conflictos por el uso de la tierra en Madre de Dios: análisis institucional y espacial en el marco de la carretera Interoceánica. En P. Ames y V. Caballero (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate / sepia xiii*, (pp. 573-604). sepia.

Bravo, M. (2010). Entre la fragilidad institucional local y la presencia de la empresa minera. el caso de la comunidad campesina de michiquillay. En P. Ames y V. Caballero (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate / sepia xiii*, (pp. 681-707). sepia.

Burneo, M. (2016). 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 F. Durand, J. Urrutia, y C. Yon (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate. sepia xvi*, (pp. 359-387). sepia.

Burneo, M. (2018). Nuevas Miradas y ausencias en los estudios sobre desigualdad rural en el Perú (1997-207). En R. Fort, M. Varese, y C. De los Ríos (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate. sepia xvii,* (pp. 331-4430). sepia.

Burneo, M., y Chaparro, A. (2010). Poder, comunidades campesinas e industria minera: el gobierno comunal y el acceso a los recursos en el caso de Michiquillay. *Anthropologica*, 28 (28), (pp. 85-110).

Burneo, M., y Huamán, A. (2013). Lógicas privadas y lógicas locales, una mirada a la presencia de las industrias extractivas desde las historias comunales. *Politai*, 4 (6), (pp. 75-87).

Burneo, M., y Trelles, A. (2019). Comunidades Campesinas en Puno y nueva ruralidad. En P. Vilca (Ed.), *Puno en el siglo xxi: desarrollo, ambiente y comunidades,* (pp. 182-236). ser.

Caballero, V. (2009). *Conflictos sociales por corrupción en los gobiernos locales: las disputas por el poder local en escena*. Tarea Asociación Gráfica Educativa.

Caballero, V. (2010). Conflictos sociales y socioambientales en el sector rural y su relación con el desarrollo rural. En P. Ames y V. Caballero (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate / sepia xiii*, (pp. 439-487). sepia.

Cáceres, E., y Rojas, J. (2013). *Minería, desarrollo y gestión municipal en Espinar*. ser; Oxfam.

Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (canrp). (2019). *Hacia la democracia del bicentenario.* En F. Tuesta, P. Muñoz, J. Bensa, M. Campos, y M. Tanaka (Eds.), *Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política*. Konrad Adenauer Stiftung.

Calle, F. (2017). *¿Maldición o bendición de recursos naturales? Los efectos del canon minero sobre los resultados educativos en los distritos rurales del Perú*. pucp.

Carter, C. (2018). *Corporate Communities and Interethnic Inequality: Evidence from Peru*. Berkeley.

Castro, C. (2016). La comunidad de Tintay y las elecciones. *Revista Argumentos*, 10 (2), (pp. 9-17).

Castro, H. (2005). *Las municipalidades rurales: problemática y propuesta*. care.

Cerna, D., García, L., Puémape, F., Sosa, P., Rentería, M., y Rozas, L. (2017). *Acá no hay ventanillas: la burocracia de la calle en los programas sociales*. iep.

Collier, P., y Hoeffler, A. (1998). On economic causes of civil war. *Oxford Economic Papers*, 50 (4), (pp. 563-573).

Comisión de Descentralización (2013). *Evaluación del proceso de descentralización.* Congreso de la República del Perú.

Comisión de Descentralización (2018). *Evaluación del Proceso de Descentralización. Relaciones Intergubernamentales. Período de Sesiones 2017-2018. Informe Anual* (Vol. 1). https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

Contraloría General de la República (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Contraloría General de la República.

Correa, N., y Roopnaraine, T. (2014). *Pueblos indígenas y programas de transferencias condicionadas: estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del Programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas de Perú*. bid; pucp; ifpri.

Cotler, J., Barrenechea, R., Glave, M., Grompone, R., y Remy, M. (2009). *Poder y cambio en las regiones*. pnud.

Crabtree, J. (2014). Funding local government: use (and abuse) of Peru's Canon System. *Bulletin of Latin American Research*, 33 (4), (pp. 452-467).

Cueva Hidalgo, C., Freidenberg, F., y Uchuypoma, D. (2018). Mujeres peruanas en la política subnacional: trayectoria y perfiles de las consejeras regionales (2002-2014).

En F. Freidenberg, M. Caminotti, B. Muñoz-Pogossian, y T. Dosek (Eds.), *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina,* (pp. 223-248). UNAM; Instituto Electoral de la Ciudad de México.

DAMMERT, J. (2015). *Hacia una ecología política de la palma aceitera en el Perú*. OXFAM.

DAMMERT, J. (2016). Promoción y regulación ambiental de la palma aceitera en el Perú: aspectos legales e institucionales. En R. Fort y E. Borasino (Eds.), *¿Agroindustria en la Amazonía? Posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú,* (pp. 69-103). GRADE.

DAMMERT, J. (2017). *Acaparamiento de tierras en la Amazonía peruana. El caso de Tamshiyacu*. Wildlife Conservation Society.

DAMONTE, G. (2008). Industrias extractivas, agricultura y uso de recursos naturales: el caso de la gran minería en el Perú. En G. Damonte, B. Fulcrand, y R. Gómez (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate / SEPIA XII*, (pp. 19-76). SEPIA.

DAMONTE, G., y PERALTA, J. (2015). Extracción y naturaleza: agricultura y minería a gran escala. En H. Henriquez, G. Damonte, M. Braig, y B. Gobel (Eds.), *Desigualdades en un mundo globalizado*. CISEPA; desigualdades.net.

DAMONTE, G. (2016). The «Blind» State: Government Quest for Formalization and Conflict with Small-Scale Miners in the Peruvian Amazon. *Antipode*, 48 (4).

DAMONTE, G., GONZALES, I., y LAHUD, J. (2016). La construcción del poder hídrico: agroexportadores y escasez de agua subterránea en el valle de Ica y las pampas de Villacurí. *Anthropologica*, 34 (37), (pp. 87-114).

DAMONTE, G. (2018). Mining Formalization at the margins of the State: small-scale miners and state governance in the Peruvian Amazon. *Development and Change*, 49 (5).

DARGENT, E. (2012). *El Estado en el Perú: una agenda de investigación*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, PUCP.

DARGENT, E. (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America: the Experts Running Government*. Cambridge University Press.

DARGENT, E., LUNA, J., y FELDMANN, A. (2017). Greater State Capacity, Lesser Stateness: Lessons from the Peruvian Commodity Boom. *Politics & Society*, *45*, (pp. 3-34).

DEGREGORI, C., CORONEL, J., y DEL PINO, P. (1999). Gobierno, ciudadanía y democracia: una perspectiva regional. En J. Crabtree y J. Thomas (Eds.), *El Perú de Fujimori*. IEP; CIUP.

Degregori, C. (2004). *Ilave: desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización*. Grupo Propuesta Ciudadana; Oxfam.

Degregori, C. (2005). 'Hasta las últimas consecuencias': gobierno local y conflicto en Ilave, Perú, 2004. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 78, (pp. 89-99).

Diez, A. (1999). Diversidades, alternativas y ambigüedades: Instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad civil. En V. Ágreda, A. Diez, y M. Glave (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate / sepia vii*, (pp. 247-326). sepia.

Diez, A. (2012). Gobierno comunal: entre la propiedad y el control territorial. El caso de la comunidad de Catacaos. En R. Hernández Asensio, F. Eguren, y M. Ruiz (Eds.), *Perú: El problema agrario en debate. sepia xiv*, (pp. 115-147). sepia.

Dunning, T. (2008). *Crude democracy*. Cambridge University Press.

Durand, A. (2011). *¿Tierras de nadie?: actividad extractiva, territorio y conflicto social en la Amazonia peruana: el rio Cenepa*. Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra.

Escobal, J., Ponce, C., Pajuelo, R., y Espinoza, M. (2012). *Estudio comparativo de intervenciones para el desarrollo rural en la sierra sur del Perú*. grade.

Espinoza, Á., y Fort, R. (2017). *Inversión sin planificación- La calidad de la inversión público en los barrios vulnerables de Lima*. grade.

Evans, P., Rueschemeyer, D., y Skocpol, T. (Eds.). (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.

Fort, R., y Espinoza, Á. (s.f.). *Tipología de municipalidades provinciales y distritales del Perú*. grade.

Fort, R., Remy, M., y Paredes, H. (2015). *¿Es necesaria una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural en el Perú? Aportes para el debate y propuesta de implementación*. grade.

Gálvez, A. (2017). Emprendedores del Estado: el Sistema Nacional de Inversión Pública y el surgimiento de los «perfileros» en los gobiernos locales. En Á. Gálvez y Á. Grompone (Eds.), *Burócratas y Tecnócratas. La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el Estado peruano del siglo xxi,* (pp. 19-96). iep.

Gonzales, I. (2018). (Re)configuración de los territorios hidrosociales para la provisión de agua potable en la cuenca del río Ica: el caso del proyecto de galerías filtrantes en el

distrito de San Juan de los Molinos. *Perú: el problema agrario en debate / SEPIA XVII*, (pp. 713-759).

Grompone, R. (2005). Discutiendo la intervención ciudadana en el Presupuesto Participativo Regional. *Cuadernos Descentralistas*, (15).

Grompone, R. (2008). El heterogéneo universo de los presupuestos participativos provinciales y distritales. En R. Grompone, R. Hernández, y L. Huber (Eds.), *Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales: presupuesto, desarrollo e identidad,* (pp. 13-96). IEP.

Grompone, R. (Ed.). (2016). *Incertidumbres y distancias: el controvertido protagonismo del Estado en el Perú*. IEP.

Grompone, R., y Wiener, E. (2006). La controvertida influencia de los movimientos regionales. *Cuadernos Descentralistas*, (19).

Grupo Propuesta Ciudadana (2007). *Vigilancia del proceso de descentralización. Reporte Nacional N.° 11. Balance 2003-2006*. Grupo Propuesta Ciudadana.

Gutiérrez, J. (2016). Construcción de carreras políticas a nivel subnacional: un análisis comparativo de las provincias de Yungay y Satipo. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3 (6), (pp. 145-173).

Hepworth, N., Postigo, J., Güemes, B., y Kjell, P. (2010). *Drop by Drop: Understanding the Impacts of the UK's Water Footprint Through a Case Study of Peruvian Asparagus*. Water Witness International.

Herrera, P., y Francke, P. (2012). Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes. *Economía*, 32 (63), (pp. 113-178).

Holland, A., e Incio, J. (2019). Imperfect Recall: the Politics of Subnational Office Removals. *Comparative Political Studies*, 52 (5), (pp. 777-805).

Huber, L. (2008). La representación indígena en municipalidades peruanas: tres casos de estudio. En R. Grompone, R. Hernández, y L. Huber (Eds.), *Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales: presupuesto, desarrollo e identidad,* (pp. 175-268). IEP.

Incio, J., y Córdova, B. (2014). *La aplicación simultánea de las leyes de cuota de género, jóvenes y nativos en las elecciones locales*. JNE-INFOGOB.

Incio, J., y Mamone, I. (2017). *Mining Revenue and Subnational Reelection in Peru*.

Jaramillo, M., y Wright, G. (2015). Participatory democracy and effective policy: is there a link? Evidence from rural Peru. *World Development*, 66, (pp. 280-292).

Juárez, H. (2015). *La legitimidad del Estado cuestionada: proliferación de la minería informal aurífera aluvial : Caso: La Pampa en Madre de Dios en el período 2006-2011*. pucp.

Karl, T. (1997). *The paradox of plenty: oil booms and petro-states*. University of California Press.

Levitsky, S. (2013). Peru: the challenges of a democracy without parties. En J. Dominguez y M. Shifter (Eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*. John Hopkins University Press.

Levitsky, S., y Zavaleta, M. (2016). Why No Party-Building in Peru? En S. Levitsky, J. Loxton, B. Van Dyck, y J. Domínguez (Eds.), *Challenges of Party-Building in Latin America,* (pp. 412-439). Cambridge University Press.

Maldonado, S. (2017). *The Non-Monotonic Political Effects of Resource Booms*. Universidad del Rosario.

Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25 (2), (pp. 185-213).

Meléndez, C. (2007). Los movimientos regionales: los viejos desconocidos, las elecciones regionales del 2006 y la trivialización del análisis político. *Coyuntura*, (10), (pp. 11-14).

Merino, R. (2015). The politics of extractive governance: Indigenous peoples and socio-environmental conflicts. *The Extractive Industries and Society*, *2*, (pp. 85-92).

Migdal, J., Kohli, A., y Shue, V. (Eds.). (1994). *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*.

Millones, O. (2016). *Consultoría para la construcción de tipologías de áreas territoriales en el país en el marco de la agenda de competitividad 2014-2018*. Consejo Nacional de la Competitividad.

Muñoz, I. (2016). Agroexportación y sobreexplotación del acuífero de Ica en Perú. *Anthropologica*, 34 (37), (pp. 115-138).

Muñoz, P. (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. ser.

Muñoz, P. (2008). *La incertidumbre de la política regional: estudio sobre la articulación entre el gobierno regional y los gobiernos locales de Puno (2003-2007)*. ser.

Muñoz, P. (2010). *¿La política importa? Los determinantes políticos de la eficiencia del gatso municipal*. ser.

Muñoz, P. (2014). *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia*. Universidad del Pacífico.

Muñoz, P. (2018). El entusiasmo de los que no entusiasman: descentralización y competencia electoral en el Perú. En E. Toche (Ed.), *Perú Hoy. Sin paradero final,* (pp. 91-107). desco.

Muñoz, P. (2019). *Buying Audiences: Clientelism and Electoral Campaigns When Parties are Weak*. Cambridge University Press.

Muñoz, P., y García, A. (2011). Balance de las elecciones regionales 2010: Tendencias, particulares y perfil de los candidatos más exitosos. *El nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales 2010*. Departamento de Ciencias Sociales pucp.

Muñoz, P., Monsalve, M., Guibert, Y., Guadalupe, C., y Torres, J. (2016). *Élites regionales en el Perú en un contexto del boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Universidad del Pacífico.

OECD. (2016). *Perú. Reforma de la gobernanza pública*. oecd.

ONPE. (2011). *Participación de la población indígena amazónica*. onpe.

Oré, M. (2011). Las luchas por el agua en el desierto iqueño: el agua subterránea y la reconcentración de tierras y agua. En R. Boelens, L. Cremers, y M. Zwarteveen (Eds.), *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social* (pp. 65-78). iep.

Orihuela, J., Pérez, C., y Huaroto, C. (2018). Do fiscal windfalls increase mining conflicts? Not always. *The Extractive Industries and Society*.

Orihuela, J., y Gamarra, V. (2018). *Variegated dependence: The geographically differentiated economic outcomes of resource-based development in Peru, 2001-2015*. Departamento de Economía pucp.

OXFAM. (2016). *Desterrados: Tierra, poder y desigualdad en América Latina*. oxfam.

Pachas, V. (2008). El gran ausente. Conflicto en la minería artesanal de oro en Madre de Dios. En G. Damonte, B. Fulcrand, y R. Gómez (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate / sepia xii*, (pp. 232-259). sepia.

Pacheco, R. (2010). Alternativas para afrontar los conflictos por agua entre las organizaciones de regantes y el estado. El caso de la subcuenca del río Payac, Cajamarca. En P. Ames y V. Caballero (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate / sepia xiii*, (pp. 606-643). sepia.

Pajuelo, R. (2004). *Identidades en movimiento. Tiempos de globalización, procesos sociopolíticos y movimientos indígenas en los países centroandinos*. Universidad Central de Venezuela; cipost-faces.

Pajuelo, R. (2005). *Municipalidades de centros poblados y conflicto local: las lecciones del caso de Ilave*. ser; oxfam.

Pajuelo, R. (2009). *No hay ley para nosotros: Gobierno local, sociedad y conflicto en el altiplano, el caso Ilave*. iep; ser; projur.

Palomino, M., Cerna, D., y Ríos, M. (2013). El servidor municipal: un tema de agenda pendiente para fortalecer la gestión local. *Revista Argumentos*, (2).

Paredes, M., y Manrique, H. (2018). *La Ilusión Desarrollista del Estado y el Ensamblaje de un Coca-Hub*.

Paredes, M. (2015). *Representación Política Indígena Un análisis comparativo subnacional*. jne; mincul; Idea Internacional; iep.

Pérez, C. (2018). *Más allá de la maldición de los recursos naturales. Efectos diferenciados del boom minero en la sierra peruana, 2001-2006*. pucp.

Pérez, R. (2017). *La competencia electoral entre las organizaciones políticas durante las elecciones municipales en la provincia del Santa - Áncash en el 2014*. pucp.

Pinedo, D. (2016). Estrategias del Estado peruano frente a las dinámicas informales e ilegales. La extracción de oro aluvial en la Amazonía sur. En F. Durand, J. Urrutia, y C. Yon (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate / sepia xvi*, (pp. 171-199). sepia.

PNUD. (2009). *Informe sobre desarrollo humano - Perú 2009 Por una densidad del Estado*. pnud.

Pórcel, B., y Loaiza, A. (2017). *Avances y limitaciones en la implementación de políticas de promoción económica en municipalidades rurales de Cusco y Apurímac: el caso de*

Pomacanchi y San Salvador en Cusco y Santa María de Chicmo y Aymaraes en Apurimac, en el período 2007-2010. PUCP.

Pratt, B. (2013). El proyecto del gas de Camisea: los movimientos sociales indígenas y las ong internacionales en la Amazonía peruana. En A. Bebbington (Ed.), *Industrias extractivas. Conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina* (pp. 279-300). IEP; CEPES; Grupo Propuesta Ciudadana.

PRODES. (2015). *Informe anual sobre el estado del proceso de descentralización 2014*. PRODES.

PRODES. (2016). *Informe anual sobre el estado del proceso de descentralización a enero de 2016*. PRODES.

Quiñón, A. (2018). *Trayectorias regionales y recursos naturales: El caso del gobierno regional de Moquegua*. PUCP.

Quiñones, P. (2012). Gobierno y gobernanza territorial en municipios de centros poblados en la zona sur de Puno: los casos de Caspa y Molino. En R. Hernández Asensio, F. Eguren, y M. Ruiz (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate / SEPIA XIV*, (pp. 177-206). SEPIA.

Remy, M. (2013). Las revocatorias en el Perú: entre la participación masiva y la debilidad institucional. *Revista Argumentos*, 7 (1), (pp. 29-37).

Remy, M. (2004). Autoridad, gobierno y ciudadanía. Sociedades rurales en democracia. En F. Eguren, M. Remy, y P. Oliart (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate / SEPIA X*, (pp. 237-276). SEPIA.

Remy, M. (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. IEP.

Remy, M. (2010). Elecciones regionales: la complicada construcción de un nuevo espacio de acción política. En *Perú hoy: desarrollo, democracia y otras fantasías* (pp. 33-49). DESCO.

Revesz, B. (1998). Avances y retrocesos de la descentralización territorial y política en Colombia, Bolivia y Perú. *Agenda*, (1), (pp. 137-168).

Revesz, B. (Ed.). (2013). *Miradas cruzadas: políticas públicas y desarrollo regional en el Perú*. IEP.

Rivas, J. (2017). *Competencia política y conflicto en espacios locales (Perú 2003- 2006)*. PUCP.

Rodríguez, J. (2016). Gobernanza y gestión colectiva de los recursos mineros en dos comunidades nativas de Madre de Dios. En F. Durand, J. Urrutia, y C. Yon (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XVI*, (pp. 389-425). SEPIA.

Rojas, M. (2015). *Una lectura a las capacidades estatales desde limitaciones burocráticas para el control de la corrupción en las acciones de interdicción de drogas en el VRAEM*. PUCP.

Rojas, J. (2013). *Límites de la gobernabilidad en los espacios rurales del Perú: representación política y gestión local*. PROMCAD-INICAM; KAS.

Rosas, D. (2016). Reformas municipales y participación ciudadana en el espacio rural: las nuevas funciones de las comunidades campesinas. En F. Durand, J. Urrutia, y C. Yon (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XVI*, (pp. 427-456). SEPIA.

Ross, M. (2004). How do natural resources influence civil war? Evidence from thirteen cases. *International Organization*, 58 (1), (pp. 35-67).

Sachs, J., y Warner, A. (2003). *Addresing the natural resource curse: an illustration from Nigeria* (N.° 517). Harvard Institute for International Development.

Salas, G. (2008). *Dinámica social y minería. Familias pastoras de puna y la presencia del proyecto Antamina (1997-2002)*. IEP.

Salas, G. (2010). La embriaguez del canon minero. La política distrital en San Marcos a doce años de la presencia de Antamina. *Anthropologica*, 28 (28), (pp. 111-138).

Sánchez, J., y Wong, S. (2015). *De la ejecución al desempeño municipal: una propuesta alternativa a la tipología del MEF*.

Scott, J. (1998). *Seeing like a State*. Yale University Press.

Seifert, M. (2016). La experiencia política importa. Estabilidad partidaria a nivel subnacional en el Perú. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3 (6), (pp. 97-114).

Silva, A. (2017). *La importancia del burócrata de la calle para la micro-operatividad de la implementación de la política social: un estudio de los gestores locales del Programa Juntos en Ayacucho y los promotores locales del Programa Pensión 65 en Cajamarca*. PUCP.

Soifer, H. (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43 (3), (pp. 231-251).

Soto, D. (2018). *Hagámoslo Juntos: la implementación de las corresponsabilidades en educación del programa Juntos en las UGEL de Junín y Concepción en el 2017*. PUCP.

Stöckli, G. (2017). Estrategias de negociación e intervención entre agentes gubernamentales y actores locales en el marco del desarrollo alternativo. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4 (7), (pp. 59-82).

Tanaka, M., y Trivelli, C. (2002). *Las trampas de la focalización y la participación: pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori*, (121). iep.

Tanaka, M. (2002). *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?*. iep.

Tanaka, M. (Ed.). (2010). *El estado, viejo desconocido: visiones del Estado en el Perú*. iep.

Tanaka, M., y Guibert, Y. (2011). La aritmética del poder en las regiones. *Informe Perú 2010-2011*, (pp. 80-89). oxfam.

Torero, M., y Valdivia, M. (2002). *La heterogeneidad de las municipalidades y el proceso de descentralización en el Perú*. grade.

Trelles, A. (2015). *Lógicas y estrategias políticas en el proceso de formación de un movimiento político regional: el caso del Movimiento Independiente FCRegional (mifcar) en Andahuaylas, Apurímac*. pucp.

Trelles, A. (2019). *Borrador Maestría*. pucp.

Tuesta, F. (2014). Las revocatorias en el Perú: entre la participación y la gobernabilidad local. En F. Tuesta (Ed.), *Una onda expansiva: las revocatorias en el Perú y en América Latina* (pp. 41-66). jne; Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

Urrutia, J. (2002). Espacio, poder y mercado: Preguntas actuales para una vieja agenda. En M. Pulgar-Vidal, E. Zegarra, y J. Urrutia (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate / sepia ix,* (pp. 473-517). sepia.

Urrutia, J., y Diez, A. (2016). Organizaciones y asociatividad: hacia las lógicas de la gobernanza del espacio rural. En F. Durand, J. Urrutia, y C. Yon (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate. sepia xvi*, (pp. 233-293). sepia.

Valdivia, N., y Arregui, P. (2009). *Estudio sobre gobiernos subnacionales y gestión educativa*. grade.

Valencia, L. (2014). *Madre de Dios: ¿Podemos evitar la tragedia? Políticas de ordenamiento de la minería aurífera*. spda.

Valencia, L., y Palao, L. (2016). Minería informal y ruralidad: convergencias y divergencias en los procesos de formalización en Puno y Madre de Dios. En F. Durand, J. Urrutia, y C. Yon (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate. sepia xvi*, (pp. 201-230). sepia.

Vera, C. (2017). *Burócratas de la calle y brechas de implementación. El servicio itinerante de identificación a las comunidades nativas de Loreto*. pucp.

Vergara, A. (2009). *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. idea Internacional.

Vergara, R. (2007). *Las municipalidades en el Perú: una propuesta de clasificación*. giz.

Vidal, C. (2017). *Las relaciones intergubernamentales en el Perú*. Universidad Autónoma de Barcelona.

Vilca, P. (2014). *La persistencia de la política: redes políticas en el altiplano puneño*. pucp.

Vilca, P. (2019). Puno y el poder campesino. En P. Vilca (Ed.), *Puno en el siglo xxi: Desarrollo, ambiente y comunidades,* (pp. 15-36). ser.

Vizcarra, S. (2018). *La economía moral de la ilegalidad en la ciudad cocalera: significados y prácticas legitimadoras del narcotráfico en la ciudad de Pichari (2000-2017)*. pucp.

Wiener, E. (2004). Municipios, poder y nuevas élites locales: el caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla. En F. Eguren, M. Remy, y P. Oliart (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate / sepia x*, (pp. 277-316). sepia.

Zambrano, G., y Uchuypoma, D. (2015). *Intersectando desigualdades. Participación política de mujeres indígenas a nivel subnacional en el Perú*. idehpucp; Konrad Adenauer.

Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. iep.

Zavaleta, M. (2018). ¿Amazonía sí, Andes no? La consulta previa durante el Gobierno de Ollanta Humala. *Repensando las reglas de juego. Caminos para evitar el colapso institucional y social,* (pp. 257-286). Universidad del Pacífico.

Zeballos, E. (2016). Movilidad poblacional y municipalización de la vida rural en las zonas altoandinas de Arequipa. En F. Durand, J. Urrutia, y C. Yon (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate. sepia xvi*, (pp. 809-847). sepia.

Zegarra, E., Orihuela, J., y Paredes, M. (2007). *Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: impactos y espacios de conflicto* (N.° 51).

Zevallos, N., y López, N. (2010). Tensiones en la gestión de los gobiernos locales en zonas cocaleras. *Politai*, 1 (1), (pp. 74-84).

Gobernanza territorial e institucionalidad pública y privada para lograr la «cero deforestación» a nivel local
Un análisis en la región San Martín

Martín Reyes, Carol Cruz y Valentina Robiglio

Resumen

La deforestación es una de las principales preocupaciones a nivel global y resulta de la interacción a múltiples escalas entre factores y actores en un territorio. Los enfoques jurisdiccionales que buscan reducir la deforestación, articulando políticas e institucionalidad, están afirmándose como el justo medio entre los programas de alcance nacional y los proyectos REDD locales. Aquí, surgen enfoques de gobernanza que consisten en la construcción de una nueva institucionalidad mediante políticas transectoriales y acuerdos institucionales públicos y privados, con cambios complejos y resultados lentos aún difíciles de interpretar. En la Amazonía peruana, la institucionalidad para alcanzar «cero deforestación» avanza en unas regiones gracias a la voluntad política y a la cooperación internacional. Esto representa una oportunidad para caracterizar las políticas y acuerdos que pueden haber configurado el paisaje forestal y su relación para alcanzar «cero deforestación». El estudio se enfoca en San Martín, la región amazónica más deforestada del Perú, equivalente al 29% de su territorio, y que apuesta por un enfoque jurisdiccional, mediante la promoción de la «Marca San Martín» sustentada en un principio de «Producción-Protección-Inclusión (PPI)». Con una metodología mixta y participativa, que combina el análisis espacial de la deforestación, grupos focales y entrevistas a actores políticos locales, se reconstruye el proceso de desarrollo del marco actual de gobernanza e institucionalidad, en relación con las dinámicas pasadas de deforestación. En dos distritos representativos, y como primer intento, este análisis se integra con informaciones sobre las dinámicas de expansión de unos cultivos agrícolas y sus impulsores completando el panorama.

Palabras clave: deforestación, enfoque jurisdiccional, gobernanza territorial.

Abstract

Deforestation is one of the main global concerns and it is the result of the interaction, at multiple scales, of factors and agents in a given territory. Jurisdictional approaches aimed at reducing deforestation through articulating policies and institutional arrangements are becoming the right balance between national-level programs and local REDD+ projects. Here, novel governance approaches emerge consisting in a new institutional setting based on cross-sectorial policies and institutional arrangements from the public and private sectors. Yet, changes are complex and still difficult to interpret. In the Peruvian Amazon, the institutional settings to reach zero deforestation are progressing in some regions thanks to political will and support from international cooperation programs. This constitutes an opportunity to characterize policies and arrangements that may have configured the forest landscape in a jurisdiction and their relationship to achieve zero deforestation. The study focuses on San Martin, the most deforested Amazon region, equivalent to 29% of its territory, and which bets on a jurisdictional approach through the promotion of the «San Martín Brand» based on the principle of «Production, Protection, Inclusion (PPI)». With a mixed and participatory methodology that combines spatial analysis of deforestation data, focus groups and interviews with local political actors, the process of developing the current framework of governance and institutional setting in relation to past dynamics of deforestation is reconstructed. In two representative districts and, as a first attempt, this analysis is integrated with information on the dynamics of expansion of some agricultural crops and their promoters completing the panorama.

Keywords: deforestation, jurisdictional approach, land governance.

1. Antecedentes

La deforestación se define como el proceso de conversión del bosque a otros usos de la tierra o la reducción de la cubierta de copa a menos del 10% (FAO, 2010). Constituye un problema a nivel global por su impacto en la pérdida de servicios ecosistémicos, como la biodiversidad y la regulación del ciclo hidrológico; y en el cambio climático debido a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a la atmósfera (Nobre *et al*., 2016).

Los bosques tropicales abarcan aproximadamente 1700 millones de ha (FAO, 1993) y son una fuente de recursos para más de un millón de personas que dependen de ellos (Seymour y Busch, 2016). A nivel ambiental, cumplen un rol importante para mitigar el cambio climático, al ser un reservorio de 200 PgC toneladas de carbono[1] (Moutinho, 2007). A pesar de esto, la deforestación ha aumentado constantemente en los últimos diecisiete años hasta perder aproximadamente 15 millones de ha de bosque (Weisse y Goodman, 2018). Este proceso es el resultado de la interacción de múltiples causas que operan a diferentes escalas, siendo la principal la expansión de la agricultura tanto de cultivos tipo «commodity» como la palma aceitera (*Elaeis guineensis*), soya (*Glycine max*), café (*Coffea sp.*) que abastecen los mercados internacionales (Wolosin y Harris, 2018), cultivos destinados a los mercados nacionales y regionales, y otros cultivos más de autoconsumo.

La deforestación ocurre en un contexto geográfico específico. Su intensidad, frecuencia y patrón espacial está vinculada a un contexto biofísico, social, político e institucional propio de un territorio. Las dinámicas de las fronteras de deforestación dependen de los actores involucrados y de cómo ellos interactúan en el tiempo y en el espacio, y responden a los cambios en el contexto, como, por ejemplo, del desarrollo de las infraestructuras de transporte y transformación, de los procesos de titulación, de integración social y comercial, típicos de la evolución de los frentes pioneros.

El Perú es uno de los diez países con más superficie de bosque a nivel mundial y el segundo con mayor cobertura forestal en América Latina, en donde el bosque ocupa el 57% del territorio nacional (MINAM, 2015). Según datos oficiales, la región amazónica cuenta con 68 millones de ha (85% del territorio

1. Petagramo de carbono (PgC) = Mil millones de toneladas de carbono.

amazónico) de bosque húmedo, en el año 2017, y entre el 2001 y 2017 se han deforestado aproximadamente 2,000,000 de ha (2.5%), a un promedio de 113,056 ha/año (MINAM, 2018). Productores familiares (pequeños o medianos, según el tamaño de la unidad productiva, diversificación de ingresos y orientación de la producción), distribuidos heterogéneamente, manejan, aproximadamente, 3.5 millones de ha (Robiglio, Reyes y Castro, 2015).

Entre las causas directas de deforestación más importantes están la agricultura a gran escala, la ganadería y agricultura a pequeña escala, ya sea de cultivos anuales como el plátano (*Musa sp.*), la yuca (*Manihot sp.*), o permanentes como el cacao (*Theobroma cacao*) y café (*Coffea sp.*), y el cultivo de hoja de coca (*Erythroxylum coca*); la extracción de madera y expansión de asentamientos e infraestructuras de comunicación y extractivas (MINAM, 2015). Los territorios donde predominan grandes productores presentan una deforestación en superficies mayores a 50 ha, con pastos o cultivos agroindustriales; mientras que en los que predominan pequeños productores, la deforestación ocurre en parches menores a 5 ha, donde se puede encontrar un mosaico de usos de la tierra compuesto por cultivos anuales, permanentes, pastos y bosques secundarios. En estos mosaicos, los periodos cada vez más cortos en las fases de descanso o purmas pueden llevar a una intensificación en el uso de la tierra por años, generando un desgaste y degradación del recurso suelo que afecta la producción y provoca la apertura y ocupación de nuevas áreas para producir (Lokker y Vosti, 1993).

Para reducir la tasa de deforestación junto con su impacto sobre los bienes y servicios de los paisajes forestales, se han desarrollado diferentes enfoques de gobernanza forestal territorial que incluyen tanto la implementación de políticas transectoriales y arreglos institucionales, como el desarrollo de instrumentos de gestión. Algunos ejemplos están conformados por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N.° 27867), el Plan Nacional de Acción Ambiental 2011-2021 (D. S. N.° 014-2011-MINAM), la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (ENBCC), la creación del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N.° 29763), la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (Ley N.° 30215), entre otros.

Asimismo, los compromisos internacionales que el Perú ha suscrito se han traducido en la implementación de mecanismos para alcanzar «cero deforestación».

Por ejemplo, Reducing Emissions from Deforestation, Degradation and Mitigation (REDD+) ofrece un marco general para reducir las emisiones de CO_2 asociadas a la deforestación y degradación, bajo ciertas líneas de acción. El proceso del establecimiento de un mecanismo REDD+ en el Perú significó la formación de grupos técnicos y mesas de trabajo de la sociedad civil, con diferentes niveles de alcance a nivel subnacional (Robiglio *et al.*, 2014). Otros compromisos lo constituyen la Declaración de Río Branco, por la cual se busca reducir la deforestación en un 80%, la Declaración Conjunta de Intención Perú-Noruega-Alemania (DCI), el Desafío Bonn (Iniciativa 20x20), entre otras.

Los enfoques jurisdiccionales surgen en este contexto de gobernanza forestal como una oportunidad para lograr un manejo sostenible e integrado en un territorio que es delimitado político-administrativamente (Stickler *et al.*, 2018). La Estrategia de Desarrollo Rural Bajo en Emisiones (DRBE), que algunas regiones de la Amazonía han venido formulando en respuesta a las metas nacionales y con un apoyo significativo, tanto técnico como financiero, es un ejemplo. Estos enfoques, promovidos a nivel internacional, buscan conciliar el crecimiento económico, inclusivo y equitativo con la reducción de las emisiones de GEI asociadas a la deforestación, y pretenden generar un marco de gobernanza participativo multisectorial, multiactor, tanto público, privado y público-privado; y multinivel (Earth Innovation Institute, 2014). En el caso del Perú, las DRBE se sustentan en un enfoque de Producción-Protección-Inclusión (PPI) definido por la «promoción del uso eficiente del recurso suelo a través del aumento de la productividad». Según este enfoque, a través del aumento de la producción agropecuaria, en áreas ya convertidas en uso agrícola, se promueve el crecimiento sin comprometer ni reducir la superficie forestal existente (Alcántara y Galarreta, 2018).

La puesta en marcha de estos procesos novedosos es una oportunidad importante para empezar a construir un marco de análisis de su desarrollo y éxito, y evidenciar las primeras lecciones aprendidas. Sin embargo, el desarrollo y la implementación de enfoques jurisdiccionales están resultando ser un proceso complejo y lento debido al reto de: comprender el contexto socioecológico y desarrollar una visión a largo plazo; así como por la intermitente comunicación y débil articulación entre sectores y niveles de gobierno. Conocer cuáles son las políticas y acuerdos institucionales que han influenciado la configuración

del paisaje forestal y cómo se implementan a nivel regional y subregional (distrital) permitirá obtener respuestas iniciales para lograr una gobernanza pro «cero deforestación».

El objetivo de la presente investigación es identificar y caracterizar las políticas y acuerdos institucionales que pueden haber influenciado la configuración del paisaje forestal y su relación vinculados a la «cero deforestación». En este marco, se entiende a las políticas como un conjunto de instrumentos que regulan y determinan las decisiones sobre el uso de la tierra. Los acuerdos institucionales son una combinación de reglas que surgen de pactos o alianzas entre el Estado, la sociedad civil y/o el sector privado, que se traduce en instrumentos dinámicos de gobernanza como mesas redondas o plataformas de intercambio de información para la toma de decisiones.

Para analizar la influencia de las políticas y los acuerdos, se caracteriza la dinámica espacio-temporal de deforestación y se la pone en relación con los eventos significativos en la historia socioecológica de la jurisdicción y con el proceso de construcción de la articulación política e institucional hacia la «cero deforestación». Se da énfasis en la región San Martín, que constituye el principal frente de deforestación a nivel nacional (MINAM, 2015), y es la región amazónica con más superficie deforestada acumulada (aprox. 1.1 millones de ha) equivalente al 29% de su territorio (MINAM, 2018). No obstante, San Martín ha logrado reducir progresivamente sus niveles de deforestación en los últimos años ocho años, por lo que se le considera una región modelo, y es pionera en la implementación del DRBE mediante la promoción de la Marca San Martín. Según la Ordenanza Regional N.° 007-2016-GRSM/CR, esta marca es una estrategia de mercado y se sustenta en la PPI, con base en alianzas público-privadas, para distinguir la producción de la región mediante seis características: ser producto amazónico, venir de áreas no deforestadas recientemente, rechazar al trabajo infantil, rechazar al cultivo de hoja de coca, ser producido con equidad de género y cumplir estándares internacionales y competitivos.

La investigación se enmarca en la Prioridad 18 «Cadenas de valor global», del programa de investigación «Bosques, Árboles y Agroforestería» (FTA, por sus siglas en inglés) del Consultative Group for International Agricultural Research (CGIAR), que se llevó a cabo a fines del 2018 y principios del 2019.

2. Aspectos metodológicos

Este estudio utilizó una metodología mixta y participativa que se compone de tres elementos.

2.1. Análisis espacial

Para describir y analizar la dinámica espacio-temporal de deforestación, dentro del periodo del cual hay datos de cambio de cobertura disponibles (2001-2017), se recopilaron datos secundarios espaciales oficiales provenientes de diferentes fuentes de información (Cuadro 1) a los que se accedió mediante la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú (IDEP).

Los datos se encontraban en el formato *shapefile* y ráster, y en el sistema de referencia espacial WGS84 UTM Zona 18 Sur. Los datos fueron estandarizados en formato ráster para facilitar su análisis espacial y se organizaron bajo una estructura de base de datos espacial dentro de un Sistema de Información Geográfica (SIG). Se cuantificó y analizó la cobertura de bosque y la deforestación en relación con las características físicas del territorio (pendiente) y las características socioinstitucionales (unidades político-administrativas, categorías legales de uso de la tierra).

El patrón de deforestación local, a nivel de distrito, se definió con base en dos criterios (Cuadro 2). Esto permitió establecer una tipología de distritos y conocer si el patrón de deforestación es similar o no a nivel distrito-distrito y a nivel distrito-región.

2.2. Línea de tiempo y trayectoria político institucional en la historia socioecológica

Para construir la historia socioecológica de la jurisdicción, se compiló un listado de las distintas políticas y acuerdos institucionales que podrían haber influido en la configuración del paisaje en relación a la construcción de un marco favorable a la implementación de estrategias «cero deforestación». Se elaboró una línea de tiempo identificando cronológicamente las intervenciones y arreglos institucionales en relación con la dinámica temporal de la deforestación.

Datos espaciales		Fuente	Autor
Límites políticos administrativos		Infraestructura de Datos Espaciales (IDERSAM)	Gobierno Regional de San Martín (GORESAM)
Centros poblados		IDERSAM	GORESAM
Red vial		Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)	MTC
Bosque no bosque y pérdida de bosque 2001-2017		Geobosques	Ministerio del Ambiente - Programa Nacional de Conservación de Bosques
Capacidad de uso mayor de las tierras (CUM)			GORESAM
Categorías legales de uso	Comunidades nativas	IDERSAM	GORESAM
	Comunidades campesinas	IDERSAM	GORESAM
	Áreas naturales protegidas	SERNANP SIG	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP)
	Bosque de producción permanente	IDERSAM	GORESAM
	Unidades de aprovechamiento	IDERSAM	GORESAM
	Concesiones con fines maderables	IDERSAM	GORESAM
	Concesiones con fines no maderables	IDERSAM	GORESAM
	Zonas de conservación y recuperación de ecosistemas	IDERSAM	GORESAM
	Predios rurales	IDERSAM	GORESAM

Cuadro 1. Datos espaciales.
Elaboración propia.

Criterio	Definición
Tendencia general	Comportamiento generalizado de la deforestación entre el principio y fin del periodo de análisis.
	Creciente: la pérdida de bosque aumenta en superficie absoluta.
	Estable: la pérdida de bosque aumenta y también disminuye manteniendo un comportamiento equilibrado.
	Decreciente: la pérdida de bosque disminuye en superficie absoluta.
Tendencia detallada	Comportamiento detallado de la deforestación anualmente.
	Constante: la pérdida de bosque en un año mantiene la tendencia de los años que lo preceden.
	Intermitente: la pérdida de bosque en un año tiene una tendencia diferente a la del año que lo precede y combina ascensos y descensos.

Cuadro 2. Criterios para clasificar los distritos según su patrón de deforestación. Elaboración propia.

Posteriormente, se discutió y validó la propuesta de línea de tiempo e historia de forma participativa durante los grupos focales.

2.3. Grupos focales y selección de distritos

Para identificar y caracterizar los principales eventos que han configurado el paisaje en el área de estudio; recoger información acerca de las principales políticas y acuerdos institucionales junto con su correspondencia a «cero deforestación»; identificar los mecanismos para lograr «cero deforestación» y evaluarlos, se desarrollaron grupos focales.[2]

2. Dado que estos grupos focales se organizaron al inicio de la nueva gestión política, se invitaron a participantes ajenos a la gestión actual, pero vinculados a la gestión forestal y agrícola durante los últimos años, además de algunos representantes de la gestión vigente.

A nivel regional se organizó un grupo focal que se reunió, durante medio día, con cuatro representantes de la Autoridad Regional Ambiental (ARA) y de la Gerencia de Desarrollo Económico, ambos del Gobierno Regional San Martín (GORESAM), y tres representantes del Instituto de la Cooperación al Desarrollo (ONG local). Los participantes se identificaron a partir de su conocimiento experto en el tema forestal, agrícola, económico y ambiental. Durante la reunión se presentaron los resultados del análisis espacial y una propuesta de la línea de tiempo para ser discutida. Se puso énfasis en conocer la percepción de los participantes acerca de las políticas y estrategias que más han contribuido a reducir los niveles de deforestación en la jurisdicción.

Con el fin de evaluar la correspondencia de las políticas y acuerdos institucionales entre el ámbito regional y el distrital, se seleccionaron participativamente dos distritos. Para ello, los autores presentamos las dinámicas de deforestación en los quince distritos más deforestados que surgen del análisis espacial y tres criterios de selección. Los expertos locales consideraron importante añadir un criterio adicional (Cuadro 3). Los distritos seleccionados pertenecen al mismo gobierno provincial que, a su vez, es la sede del gobierno regional. Esto facilita el análisis y evaluación de la influencia de los enfoques jurisdiccionales región-distrito.

A nivel distrital, y para identificar las políticas y acuerdos institucionales regionales o distritales que pueden haber influido en la configuración del paisaje, se desarrolló un grupo focal por cada distrito seleccionado durante una mañana. Participaron once funcionarios en total (siete en Moyobamba y cuatro en Soritor) de las gerencias de desarrollo económico y social, gerencia de desarrollo territorial y especialistas de gestión territorial, recursos naturales y catastro. En la reunión se presentaron los resultados del análisis espacial a nivel distrital, y se discutieron sobre los eventos que han dado forma al paisaje actual.

3. El territorio de análisis: la región San Martín y los distritos Moyobamba y Soritor

La región San Martín (5 millones de ha) se ubica al norte del Perú y es una de las cinco regiones enteramente amazónicas. Ocupa el 4% del territorio peruano y el 6% del ámbito amazónico. La región ocupa parte de las cuencas hidrográficas

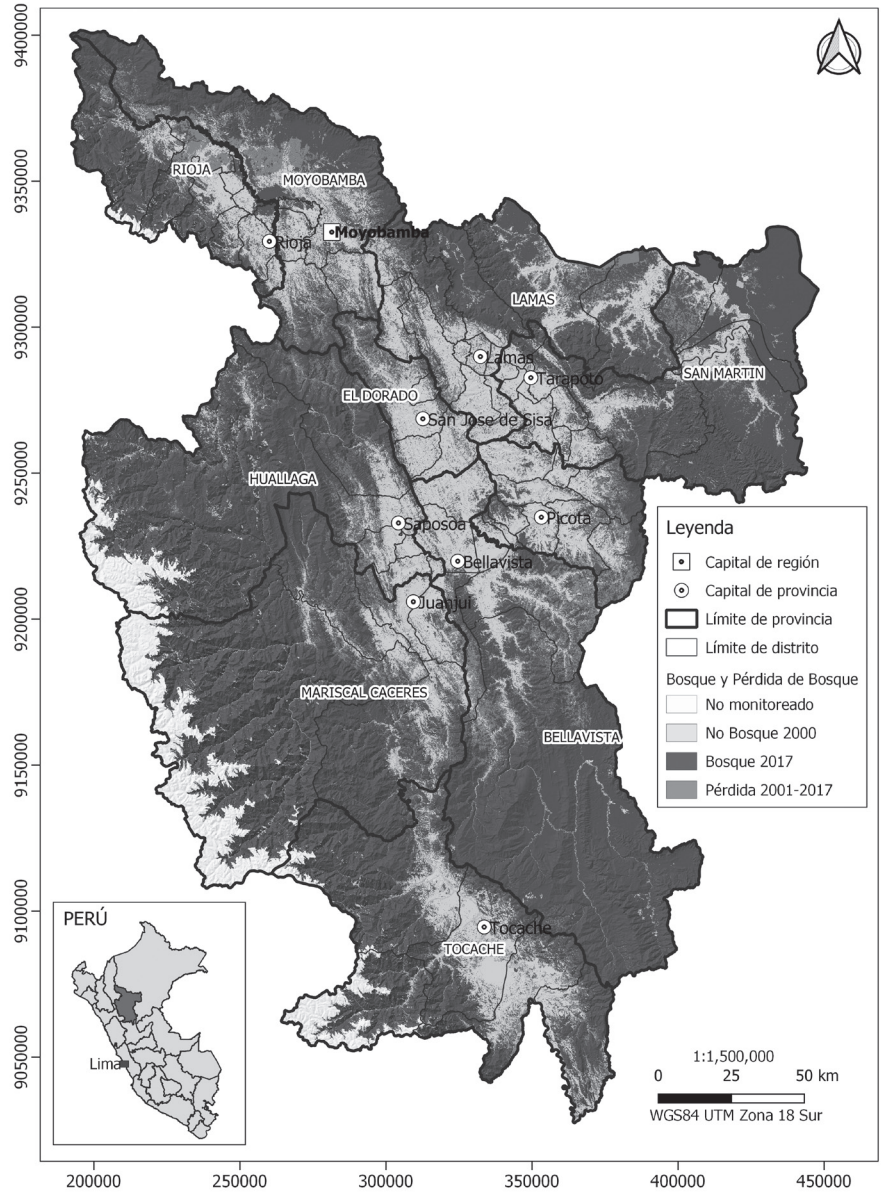
Criterio	Definición	Autor
Porcentaje de cobertura forestal	Cobertura forestal mayor al 50% de la superficie del distrito.	Autores
Patrón de deforestación	Los distritos presentan patrones diferentes de deforestación.	Autores
Accesibilidad	Los distritos son accesibles por vía terrestre.	Autores
Percepción del valor del bosque	Los distritos cuentan con un bosque que contribuye con el abastecimiento del recurso hídrico, porque se ubica en cabecera de cuenca.	Expertos locales

Cuadro 3. Criterios de selección de los distritos.
Elaboración propia.

de los ríos Alto Huallaga, Medio Huallaga, Bajo Huallaga, Huayabamba y Mayo. Se reconocen tres unidades geomorfológicas: la cordillera oriental, dominada por bosques, fuertes pendientes y suelos superficiales, con elevaciones de más de 3000 m.s.n.m.; la cordillera subandina, con suelos superficiales en las laderas y suelos más profundos y fértiles en los valles, debido a su origen aluvial hasta los 1800 m.s.n.m.; y la llanura amazónica, con suaves pendientes por debajo de los 200 m.s.n.m., en el noreste de la región (GORESAM, 2005).

Las unidades geomorfológicas se dividen en tres pisos altitudinales: yunga fluvial, selva alta y selva baja, respectivamente. Las variaciones altitudinales y geomorfológicas determinan condiciones climáticas, edafológicas e hidrográficas que favorecen el desarrollo de diferentes tipos de vegetación natural, así como de idoneidad para ciertos cultivos.

Políticamente, San Martín está dividida en 10 provincias y 77 distritos, siendo la capital Moyobamba (Mapa 1). Según el XII Censo Nacional de Población, VII de Vivienda y II de Comunidades Nativas (INEI, 2017), la región cuenta con una población de 813,381 habitantes siendo el 53% hombres y el 47% restante mujeres. La población se concentra en las provincias ubicadas al norte. Casi un 25% habita en la provincia San Martín, siendo Tarapoto su



Mapa 1. Región San Martín.
Elaboración propia.

Cobertura	2000		2017	
	Hectáreas	%	Hectáreas	%
Bosque	3,807,642	78	3,388,799	69
No bosque	1,019,888	21	1,019,888	21
Pérdida de bosque 2001-2017	-	0	418,842	9
Hidrografía	72,077	1	72,077	1
Superficie monitoreada total	4,899,606	100	4,899,606	100

Cuadro 4. Cobertura de bosque y pérdida de bosque (2001-2017) en la región San Martín.
Fuente: MINAM, 2018.
Elaboración propia.

principal centro urbano, seguido por el 15% en las provincias de Rioja y Moyobamba y el 10% en la provincia de Lamas.

A pesar de ser la región con más pérdida acumulada de bosques en los últimos 17 años (MINAM, 2018), se puede afirmar que San Martín sigue siendo una región forestal. En el año 2017, el bosque abarca una superficie de 3.3 millones de ha (69%) y se ubica al sur y al oeste, siendo Mariscal Cáceres (639,602 ha), Bellavista (621,744 ha) y Huallaga (543,333 ha) las provincias con más bosque.

La superficie deforestada y convertida en tierras agrícolas es de 1.4 millones de ha, que equivalen al 30% de la región. De estas, 418,842 ha han sido deforestadas en el periodo 2001-2017 (Cuadro 4). La pérdida de bosques se ha concentrado en zonas de baja pendiente en donde más del 75% se encuentra por debajo de los diez grados. Más del 80% de la pérdida total ha ocurrido en superficies pequeñas menores de 5 ha, asociadas, inicialmente, al desarrollo de una agricultura de pequeña escala de tipo familiar.

La CUM es importante, porque determina el tipo de derecho que se puede otorgar en un territorio, el cual se implementa a través de las categorías legales de uso de la tierra. Según su CUM, el 75% de la región corresponde a tierras de

protección, el 14% a tierras aptas para producción forestal, y el 11% a tierras aptas para cultivos permanentes y en limpio. Según el Reglamento (D. S. N.° 014-2001-AG), que aprobó la antigua Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N.° 27308) y ratificada por la vigente Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N.° 29763), las tierras de protección y las tierras aptas para producción forestal son de dominio público. Está prohibido la conversión del bosque, así como el otorgamiento de títulos de propiedad en predios rurales. Sin embargo, sí puede haber otras categorías legales de uso.

San Martín cuenta con varias categorías legales de uso de la tierra que definen los derechos otorgados y las actividades que se pueden desarrollar en su territorio. Las áreas naturales protegidas ocupan el 21% de la región, esto incluye a las áreas protegidas por el Estado, como a las áreas de conservación regional y a las áreas de conservación privadas. Las concesiones de conservación y las concesiones con fines maderables ocupan el 12% y 11%, respectivamente. Las Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas (ZOCRE) ocupan el 8% y se ubican en el norte, en las provincias de Moyobamba, Rioja y, al sur, en Tocache. Los predios rurales ocupan el 5% y se ubican en toda la parte central de la región, en aquellas áreas convertidas en tierras agrícolas. Las comunidades nativas ocupan el 4% y se ubican en el norte, en las provincias de Moyobamba, Rioja, Lamas y El Dorado. A pesar de las distintas categorías legales de uso de la tierra, un 28% de la superficie de la región aún no está categorizada.

Según el valor agregado bruto, la principal actividad económica es la agricultura y pesca (29%). Los principales cultivos producidos en el último año son el arroz (*Oriza sp.*) (aprox. 820,000 toneladas), la palma aceitera (*Elaeis guineensis*) (aprox. 419,000 toneladas) y el plátano (*Musa sp.*) (aprox. 397,000 toneladas). La producción de café (*Coffea sp.*) y cacao (*Theobroma cacao*) es menor (aprox. 91,000 y aprox. 51,000 toneladas, respectivamente); sin embargo, representan el 27% y 42% de la producción nacional, respectivamente (Banco Central de Reserva del Perú, 2017).

En los distritos de la región, la pérdida de bosques promedio no supera las 7000 ha. En el periodo 2001-2017, y en términos absolutos, el distrito con más superficie deforestada acumulada es Moyobamba (42,736 ha), seguido por Alto Biavo (31,395 ha), Bajo Biavo (28,678 ha) y Saposoa (21,984 ha). El distrito con menos superficie deforestada es Tarapoto (63.63 ha) y, junto con

Moyobamba, se ubican en el norte de la región. La pérdida anual de bosques en estos distritos es intermitente. Sin embargo, la tendencia en ocho de los diez distritos es de aumento, mientras que solo en dos es decreciente: Bajo Biavo y Awajún.

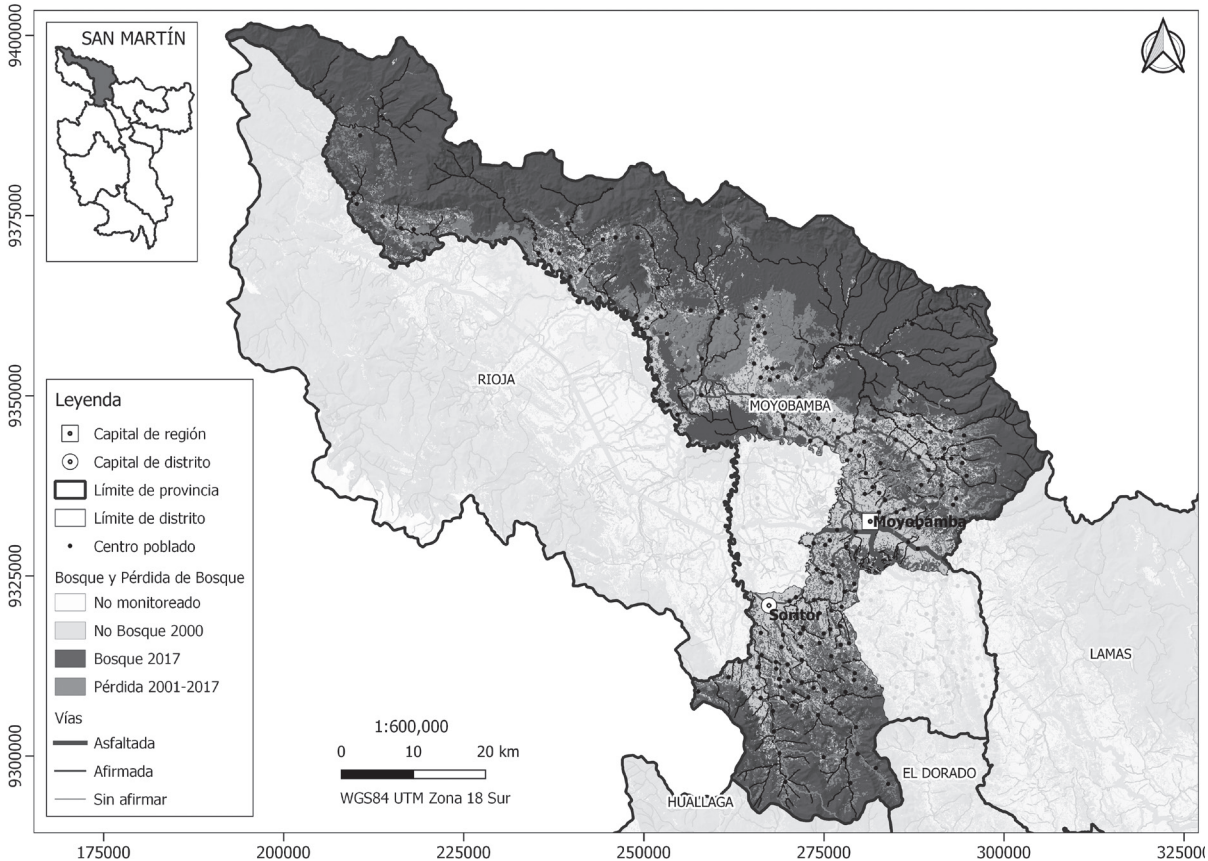
Los distritos seleccionados son Moyobamba y Soritor. Ambos se ubican en el extremo noroeste de la región y, políticamente, forman parte de la provincia de Moyobamba (Mapa 2). El Cuadro 5 muestra las características básicas de forma comparativa.

Moyobamba limita por el norte con la región Loreto, por el oeste con la provincia de Rioja y, por el sur, con los distritos de Soritor, Jepelacio y la provincia de Lamas. Tiene una población de 67,325 habitantes, siendo el 66% población urbana y 34% rural (INEI, 2017). Cuenta con 124 centros poblados que se ubican en la cuenca del río Mayo. El centro urbano principal, así como la capital provincial y regional, es la ciudad de Moyobamba.

El bosque que ocupa el 69% del distrito (188,000 ha) se ubica en el norte y oeste del distrito. El 31% (85,702 ha) ha sido deforestado y convertido en tierras agrícolas, de las cuales, 42,000 ha (12%) han sido deforestadas entre el 2001 y 2017. La deforestación tiene un patrón creciente intermitente, cuyos máximos niveles, en el año 2007 y 2010, han sido 4700 ha y 6500 ha, respectivamente. Sin embargo, a partir del año 2010, la tendencia es decreciente intermitente, hasta llegar a las 868 ha perdidas en el año 2017. La pérdida se concentra, principalmente, en las comunidades nativas como Huascayacu, Shimpiyacu y El Dorado.

Soritor limita por el norte con los distritos de Habana, Moyobamba; por el sur, con la provincia de Huallaga; por el este, con el distrito de Jepelacio; y por el oeste, con la provincia de Rioja. Abarca las subcuencas de los ríos Indoche y Ochque, cuyas cabeceras se ubican al sur del distrito, y que son parte de la cuenca del río Mayo. Soritor tiene una población de 21,514 habitantes, siendo el 59% población urbana y 41% rural. Cuenta con 61 centros poblados y la capital del distrito es Soritor (Municipalidad Distrital de Soritor, 2013).

El bosque ocupa el 61% del distrito (35,242 ha), y se ubica por encima de los 1100 m s.n.m.; ocupa las laderas de la parte central, que se extiende hacia la zona montañosa, en el sur. La deforestación reciente ha ocurrido, principalmente, en la subcuenca del río Ochque, en los caseríos Villa El Triunfo, Sector El Mirador y San Juan de la Mina. El 35% del distrito corresponde a



Mapa 2. Distritos de Moyobamba y Soritor.
Elaboración propia.

Características	Moyobamba	Soritor
Superficie total (ha)	276,000	58,000
Porcentaje dentro de la región	5%	1%
Porcentaje dentro de la provincia	69%	14%
Rango altitudinal (m.s.n.m.)	700-2000	700-2400
Porcentaje del distrito con cobertura de bosque (2017)	68%	61%
Porcentaje del distrito con pérdida total de bosque (2001-2017)	12%	14%
Patrón de deforestación 2001-2017	Creciente intermitente	Decreciente intermitente

Cuadro 5. Características biofísicas básicas de los distritos seleccionados. Elaboración propia.

tierras de uso agrícola, de las cuales, aproximadamente, 8300 ha han sido deforestadas entre el 2001 y 2017, alcanzando un máximo de 1275 ha en el año 2005. A diferencia de Moyobamba, la deforestación en Soritor tiene un patrón decreciente intermitente, con pérdidas anuales de +-400 ha, hasta una pérdida de 33 ha en el año 2017.

4. Resultados

Esta sección describe el patrón de deforestación, la historia socioecológica y los principales acuerdos públicos y privados, y arreglos institucionales, que influyen en la configuración del paisaje de la región San Martín.

4.1. Patrón de deforestación, línea de tiempo e historia socioecológica

El análisis espacial indica que la deforestación, a nivel regional, ha tenido un patrón estable intermitente, debido a los ascensos y descensos anuales de la

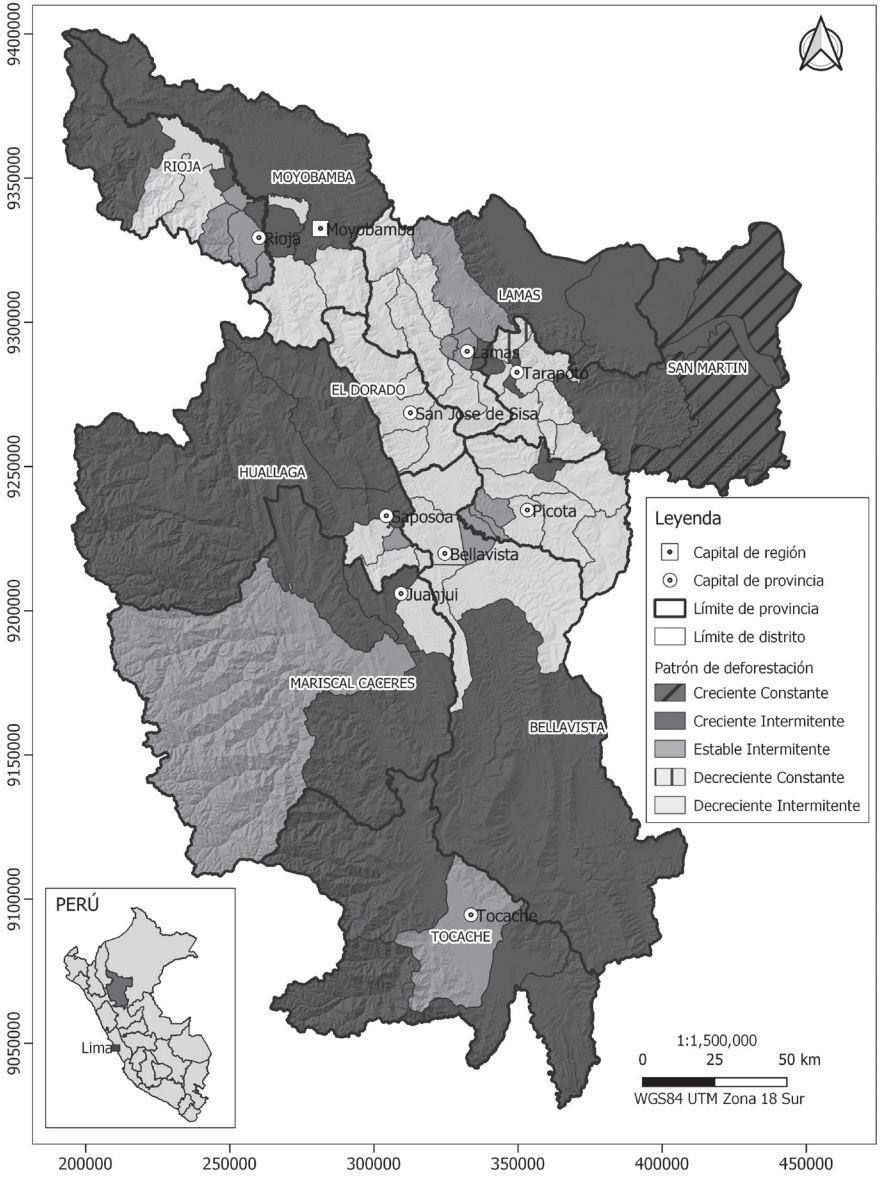
superficie de bosque perdida. Sin embargo, la deforestación en los distritos tiene patrones heterogéneos. De esta manera, 35 de los 77 distritos tienen un patrón decreciente intermitente, posiblemente, debido a que cuentan con poco bosque (entre el 10 y 50% de su superficie) y se localizan en la parte central, en las provincias de El Dorado, Picota, Lamas y al sur de la provincia Moyobamba.

Los distritos con más del 50% de su superficie con bosques presentan un patrón creciente intermitente y son 25. Ellos se ubican, principalmente, en las provincias de Huallaga, Bellavista, Tocache y Moyobamba (Mapa 3).

La historia socioecológica en San Martín refleja procesos migratorios que han jugado un rol importante en la dinámica de ocupación del territorio y configuración del paisaje. Se caracteriza por presentar tres fases: una primera que ocurre hasta el año 2000 y que incluye los grandes momentos de expansión hacia la Amazonía, bajo un enfoque de colonización y desarrollo. Una segunda, entre el 2001 y 2009, de expansión agrícola, y una tercera, desde el 2010 hasta la actualidad, en la que el desarrollo sostenible marca la pauta para las actividades en la región (Figura 1).

La primera fase, «Colonización», comprende desde la década de los años sesenta hasta el año 2000. En esta fase se implementó una política de «desarrollismo estatal» impulsada por el presidente Fernando Belaúnde, en la que se buscaba integrar la Amazonía al resto del país (Manrique, 2016). Se invirtió en infraestructura vial y se construyó la carretera Fernando Belaúnde Terry junto con otros ejes viales secundarios, pero importantes, que conectaron las diferentes provincias y a San Martín con otras regiones amazónicas. Esto facilitó la migración de productores agropecuarios proveniente de regiones como Cajamarca, Amazonas y de la selva central, atraídos por la percepción de disponibilidad de tierras fértiles. Hubo una débil capacidad para administrar adecuadamente los subsidios agrícolas y los recursos, por lo que la población migrante ocupó áreas de bosque que fueron convertidas en tierras de uso agrícola, bajo prácticas no tecnificadas de roza y quema, y siembra de cultivos anuales para el autoconsumo.

La violencia terrorista, durante la década de 1980, y el narcotráfico produjeron la aparición de nuevos frentes de deforestación en zonas alejadas de los principales ejes viales para la producción de hoja de coca y de otros cultivos, con el fin de sustentar el autoconsumo de los productores cocaleros. La liquidez que brindaba el cultivo de hoja de coca, debido al precio y a la forma



Mapa 3. Tipología de los distritos según el patrón de la deforestación. Elaboración propia.

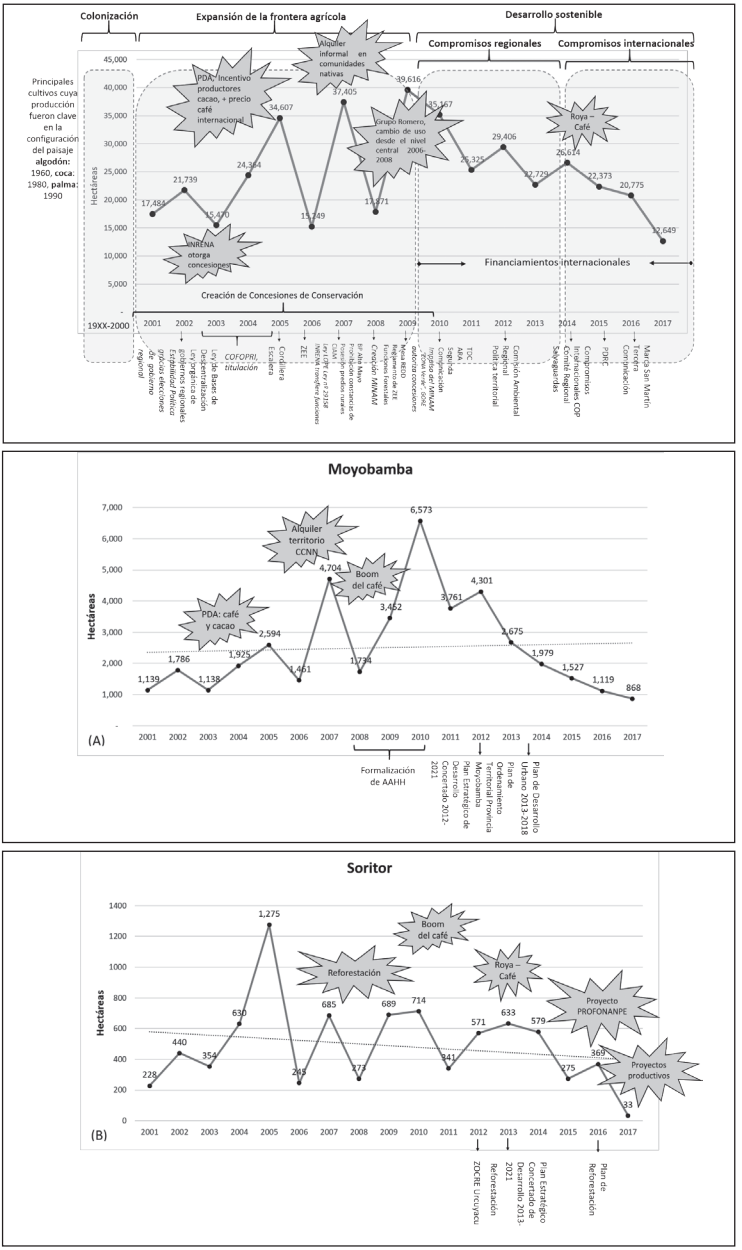


FIGURA 1. LÍNEA DE TIEMPO DE LA REGIÓN SAN MARTÍN Y DINÁMICAS DE DEFORESTACIÓN EN LOS DISTRITOS DE MOYOBAMBA (A) Y SORITOR (B). Elaboración propia.

de pago, fue el principal elemento de atracción. No obstante, se abandonaron algunas áreas ocupadas debido a la violencia social. En la década de los noventa, una vez acabado el terrorismo, se iniciaron las campañas de erradicación de coca. Se alcanzó una situación de seguridad social, se impulsó el cultivo de palma aceitera, lo que provocó una migración de retorno y la conversión de áreas de bosque y purmas.

La segunda fase, «Expansión de la frontera agrícola», se inicia en el año 2001 y se caracteriza por un incremento de la conversión del bosque en tierras de uso agrícola en pequeñas superficies asociadas a una agricultura de tipo familiar, como resultado de procesos migratorios de regiones contiguas. Este incremento es intermitente con periodos anuales de ascenso y descenso, con pérdidas de 17,484 ha en el año 2001 a 39,616 ha en el año 2009. Los participantes de los grupos focales indicaron que los tres picos de deforestación de esta fase se pueden asociar: el primero, en el año 2005, vinculado a los programas de desarrollo alternativo, en los que se promocionó al cacao como cultivo alternativo al de la hoja de coca y café; y, a la campaña de titulación de tierras a cargo del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). Los datos estadísticos agrícolas (MINAGRI, 2017) sustentan esta información ya que la superficie de cacao aumentó de 4000 a 24,000 ha.

El segundo pico, en el año 2007, estaría vinculado al alquiler ilegal de tierras dentro de las comunidades nativas para el cultivo de arroz; y, el tercero, en el año 2009, vinculado al otorgamiento de tierras a grandes productores, como el Grupo Romero, para la producción de palma aceitera, principalmente, en el distrito de Caynarachi, en la provincia de San Martín. Según MINAGRI (2017), en estos años la superficie de palma aumentó de 13,000 a 23,000 ha, y la de arroz de 74,000 a 83,000 ha.

En esta fase se elaboran diferentes instrumentos de gobernanza del territorio, como la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), en 2006, y el Plan Forestal Regional, en 2008. El primero responde a la necesidad de usar y gestionar adecuadamente el territorio, según sus potencialidades y limitaciones. Los participantes indicaron que la ZEE es el instrumento pilar que sostiene la gobernanza en la región y al cual se deben alinear las otras políticas e instrumentos desarrollados posteriormente. El segundo responde a la necesidad de gestionar el patrimonio forestal de la región en cuatro componentes: desarrollo de la reforestación y agroforestería, manejo de bosques productivos,

conservación de ecosistemas, y acciones transversales que integren a los diversos actores que operan en la región.

Ambos instrumentos existen gracias a la transferencia de competencias de políticas públicas de nivel nacional al regional, mediante la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.° 27783) y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N.° 27867), en el año 2002. Sin embargo, la transferencia recién se hizo efectiva con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N.° 29158), en el año 2007, conocida como «Ley LOPE». Los participantes perciben que con esta ley se consolidó la autonomía de la región, lo que permitió establecer e implementar su visión de desarrollo con un enfoque regional.

Finalmente, para facilitar la participación de los actores locales en la gobernanza territorial forestal se crea la Mesa REDD al final de esta fase. Esta Mesa funcionó como espacio de encuentro y generación, y discusión de mecanismos técnicos, políticos, legales, financieros y sociales para reducir la deforestación alineada al Plan Forestal Regional.

La tercera fase, «Desarrollo sostenible», se inicia en el año 2010 y se caracteriza por una disminución progresiva de los niveles de deforestación desde el nivel más alto (39,916 ha) hasta su nivel más bajo en los últimos 18 años, con 12,649 ha en el año 2017. Se distinguen dos subfases: la primera, entre el 2010 y 2014, en la que la deforestación disminuye de forma intermitente, y la segunda, del 2014 en adelante, en la que la deforestación disminuye continuamente.

La primera subfase presenta ascensos en el año 2012 y 2014, alcanzando 30,000 y 26,000 ha de bosque perdidas. Aproximadamente, el 15% de esta pérdida ocurre en áreas de entre 15 y 500 ha vinculadas a medianos y grandes productores (Figura 2). Ante la necesidad de contar con capacidades fortalecidas para asumir las funciones previamente transferidas desde el Gobierno central, en materia ambiental, forestal y gestión territorial, y con un órgano responsable de la implementación de la política en estas materias, se creó la Autoridad Regional Ambiental (ARA), en el año 2010 (Ordenanza Regional N.° 037-2010-GRSM/CR). Los participantes consideran la creación del ARA como un indicador de la voluntad política de enfrentar los problemas ambientales y de deforestación. Asimismo, permitió tener una mayor articulación entre el Gobierno y la sociedad civil. Esto se percibe como un cambio positivo en la forma de implementar las políticas ambientales y territoriales a nivel subnacional.

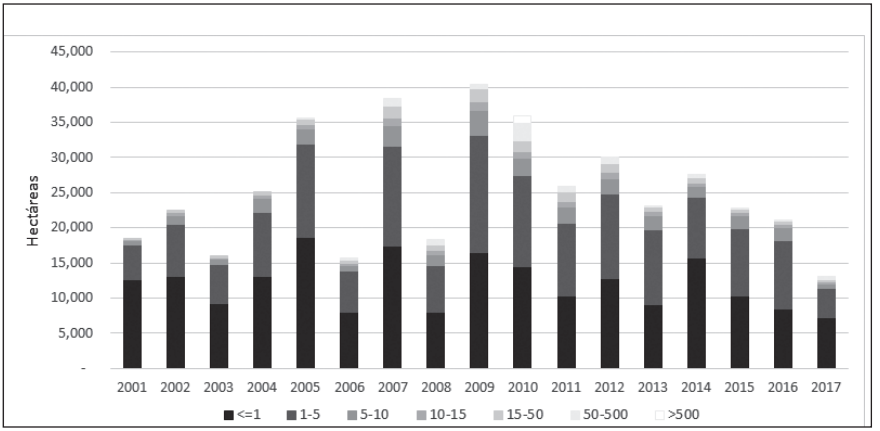


Figura 2. Tamaño de la pérdida anual de bosque por hectáreas
Elaboración propia.

Se registran fondos económicos de las cooperaciones de Noruega, Alemania y Estados Unidos. Estos fondos se utilizaron para impulsar las salvaguardas dentro de REDD+. Para aprovechar sosteniblemente y conservar el bosque se implementan iniciativas públicas y público-privadas. Las Transferencias Directas Condicionadas, implementadas en 2010, son un esquema de incentivo económico para la ejecución de planes de inversión que involucre la reducción de la deforestación y degradación forestal en territorios de comunidades nativas. Los Acuerdos de Conservación, implementados en 2011, implican un convenio entre las familias productoras para mejorar su productividad, con asistencia técnica en el ámbito de las Áreas Naturales Protegidas (ANP).

La segunda subfase se caracteriza por la disminución progresiva de la deforestación. Más del 85% de la pérdida ocurre en áreas menores a cinco hectáreas que se asocia a la presencia de agricultura a pequeña escala (Figura 2). Las estrategias de gobernanza se consolidan y la ARA adquiere más visibilidad en la gestión ambiental.

Con el objetivo de reducir la deforestación anual de 20,000 ha a 6000 ha se elabora el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) al 2030 (Ordenanza Regional N.° 024-2017-GRSM/CR), en el marco de la Política Territorial (Ordenanza Regional N.° 015-2012-GRSM/CR). El PDRC toma como insumo la ZEE para fomentar el desarrollo sostenible con un enfoque PPI. Asimismo,

gracias al financiamiento de la Agencia Noruega para el Desarrollo (NORAD, por sus siglas en inglés), que financia la Fase II del Proyecto PNUD-DCI, se comienza a elaborar la zonificación forestal (ZF) para alcanzar el ordenamiento forestal en la región.

Finalmente, con el objetivo de mejorar la calidad de la producción regional, bajo un enfoque de DRBE, la región elabora y lanza la Marca San Martín, sustentada en un principio de PPI como una estrategia de mercado. La Marca prioriza diez cadenas productivas con el compromiso de no reducir la superficie forestal y seguir estándares ambientales exigentes.

La dinámica de deforestación a escala regional no refleja, necesariamente, los subpatrones locales propios del ámbito distrital. Asimismo, a pesar de la cercanía geográfica, la dinámica de deforestación entre los distritos de Moyobamba y Soritor es disímil debido a los procesos socioecológicos que ocurren en ellos y a las respuestas de gobernanza (Figura 1).

En Moyobamba, la migración marcó la pauta para la ocupación del territorio debido a la construcción de ejes viales. A partir del 2001, el 65% de la deforestación ocurre en parches pequeños menores a 5 ha, asociados a la agricultura de pequeños productores. Sin embargo, más del 20% ocurre en áreas de más de 50 ha en la que operan medianos y grandes productores (empresas) (Figura 3).

El aumento de la deforestación, entre el año 2003 y 2005, coincide con los incentivos otorgados por el PDA para la instalación de café y cacao. El elevado precio del café (un quintal se incrementó de S/ 300 a 600) produjo un *boom*, durante el 2007, en el que los participantes indicaron que se taló bosque para sembrar este cultivo. Según datos estadísticos (MINAGRI, 2017), la superficie de café aumentó de 3400 ha, en el 2003, a 6700 ha, en el 2008; y la producción se incrementó constantemente de 3000 a 11,000 toneladas entre el año 2003 y 2011. Los ingresos por la venta de café fueron posteriormente invertidos en el cultivo de arroz, especialmente en las zonas bajas. Asimismo, el poder adquisitivo que trajo el café impulsó la lotización y el establecimiento de asentamientos humanos, reduciendo la superficie forestal.

A partir del 2010, el patrón de deforestación del distrito es similar con el de la región. Para gestionar mejor el territorio, y bajo el impulso que la región otorga a este tema, se elaboran instrumentos como el Plan de Ordenamiento Territorial de la Provincia Moyobamba (Ordenanza Municipal N.° 247-2012/MPM).

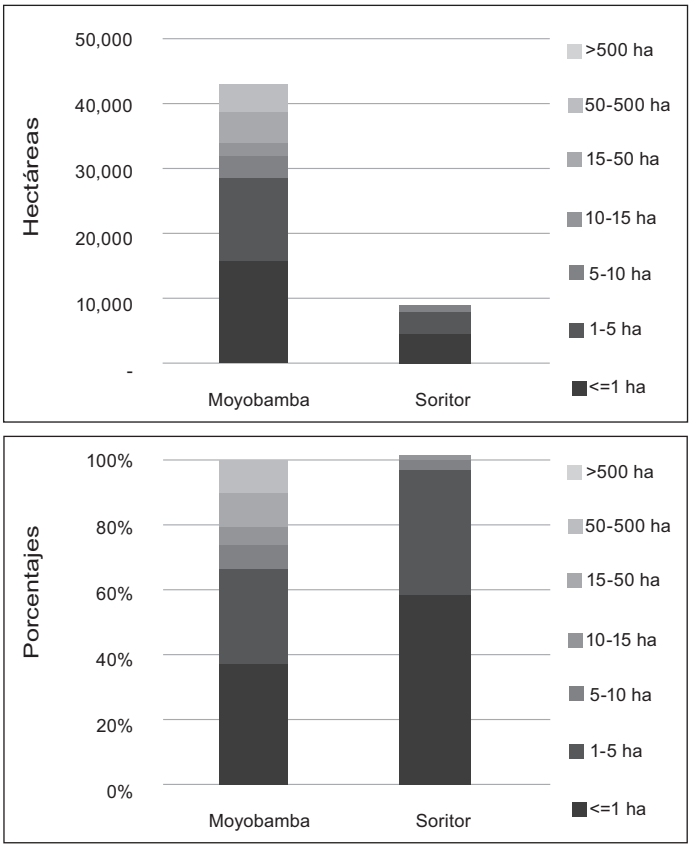


Figura 3. Tamaño de la pérdida de bosque en Moyobamba y Soritor, en hectáreas (arriba) y porcentaje (abajo). Elaboración propia.

La dinámica de deforestación en Soritor también está influenciada, en un principio, por la llegada de migrantes, específicamente, de las provincias de Chota, Celendín y Cajamarca, y por la ocupación informal de tierras. Más del 80% de la deforestación ocurre en parches menores de 5 ha que se asocia a una agricultura de pequeña escala (Figura 3), localizada geográficamente en el sur del distrito, en las partes media y alta de las subcuencas de los ríos Indoche y Ochque.

Para reducir la deforestación, según los participantes, el gobierno local desarrolló un trabajo de sensibilización que acompañó a los proyectos de reforestación, durante el 2006 y 2007. Asimismo, para aumentar los ingresos económicos de la población, el gobierno local ha promovido proyectos productivos, con sistemas agroforestales, integrando el cacao, guanábana (*Anona muricata*) y maracuyá (*Passiflora sp.*) con especies maderables, bajo arreglos tipo lindero o cerco vivo, en 29 de los 60 caseríos. En el corto plazo, esto permite diversificar la producción y, así, reducir la dependencia de un cultivo, en caso se vea afectado por alguna plaga, como ocurrió con la roya en el café.

Las ZOCRE Ochque-Indoche y Urcuyacu cubren el 68% del distrito y son percibidas como una estrategia no efectiva para reducir la deforestación en Soritor, ya que el 78% de la superficie deforestada (6500 ha) se concentra dentro de ella. La delimitación de estas categorías legales de uso, que no consideró la presencia de productores que ya estaban en la zona, y la visión conservacionista sin integrar una estrategia de aprovechamiento forestal y manejo de recursos naturales son las principales deficiencias de este mecanismo, según los actores locales. Al igual que Moyobamba, Soritor cuenta con su Plan Estratégico Concertado de Desarrollo 2013-2021 y este es su principal instrumento de gestión.

Es importante notar que en ninguno de los distritos se percibe que la ZEE sea un instrumento relevante en sus jurisdicciones, como sí lo es en el ámbito regional. Según los participantes, esto puede deberse a que, desde los distritos, hay una falta de alineamiento de los instrumentos locales de planificación y ordenamiento del territorio con la ZEE, una carencia de capacidades técnicas locales para implementar las directrices en sus instrumentos, y a los débiles canales de comunicación directa entre ambos niveles de gobierno. En la región no hubo una visión estratégica en las gestiones anteriores, que recién han podido desarrollar en los últimos años.

4.2. Políticas y acuerdos institucionales vinculados a «cero deforestación»

La gobernanza forestal en San Martín está en proceso de consolidación en cuanto a la implementación de políticas y acuerdos institucionales multinivel y multisectoriales con diferentes relaciones entre ellas. Se identificaron dieciséis políticas y once acuerdos institucionales que se clasificaron según tipología (política o

acuerdo institucional), así como según su nivel (regional, interregional, nacional) (Figura 4).

Existen más relaciones entre las políticas que entre las políticas y los acuerdos institucionales. Asimismo, los instrumentos que predominan son los de escala regional seguidos por los de escala nacional. El desarrollo de estos instrumentos regionales es un reflejo del cambio en la gobernanza territorial, que es un proceso complejo y lento, con resultados aún difíciles de interpretar por el corto horizonte de tiempo para hacerlo, junto con la falta de indicadores claros sobre un cambio real en el comportamiento de los actores y sus trayectorias.

De los instrumentos identificados, son cuatro los que articulan con el resto de la red: tres políticas y un acuerdo institucional. Las políticas de nivel regional han sido impulsadas con el objetivo de conservar los recursos naturales y forestales, incluyendo un componente de gestión territorial. El Plan Forestal Regional es la política con más relaciones directas, seguido por la ZEE, la ZF y la ARA. Esta relación hace posible que exista una concordancia entre los objetivos de las políticas para asegurar su efectividad en el territorio. Un ejemplo de esto es el hecho que la ZF emplea los insumos desarrollados en la ZEE, coincidiendo, en parte, las distintas unidades territoriales. A la fecha, la ZF está culminada y el producto final está a la espera de la aprobación por el Ministerio del Ambiente. El mapa de ZF es el principal instrumento del ordenamiento forestal y permite identificar tanto áreas para otorgar títulos habilitantes sobre tierras de dominio público como concesiones forestales, cesión en uso para sistemas agroforestales, entre otros; cuya correcta implementación y monitoreo contribuyen a reducir los niveles de deforestación, como áreas para desarrollar productos elegibles para llevar la Marca San Martín.

Entre los instrumentos de escala nacional destaca la Plataforma Geobosques, como un instrumento de gestión de información sobre pérdida de bosque, que contribuye a consolidar el marco de gobernanza en la región. Esta información es utilizada como insumo en procesos regionales como la implementación de la ZEE, ZF y también puede ser empleada para monitorear el avance de la deforestación, el cumplimiento de los compromisos de «cero deforestación» (primaria) y la implementación de las transferencias directas condicionadas y acuerdos de conservación. Asimismo, los insumos de Geobosques sirven para la toma de decisiones a nivel interregional, en el marco de las reuniones del GCF (Governors' Climate and *Forests Task Force*), el Consejo Interregional Amazónico

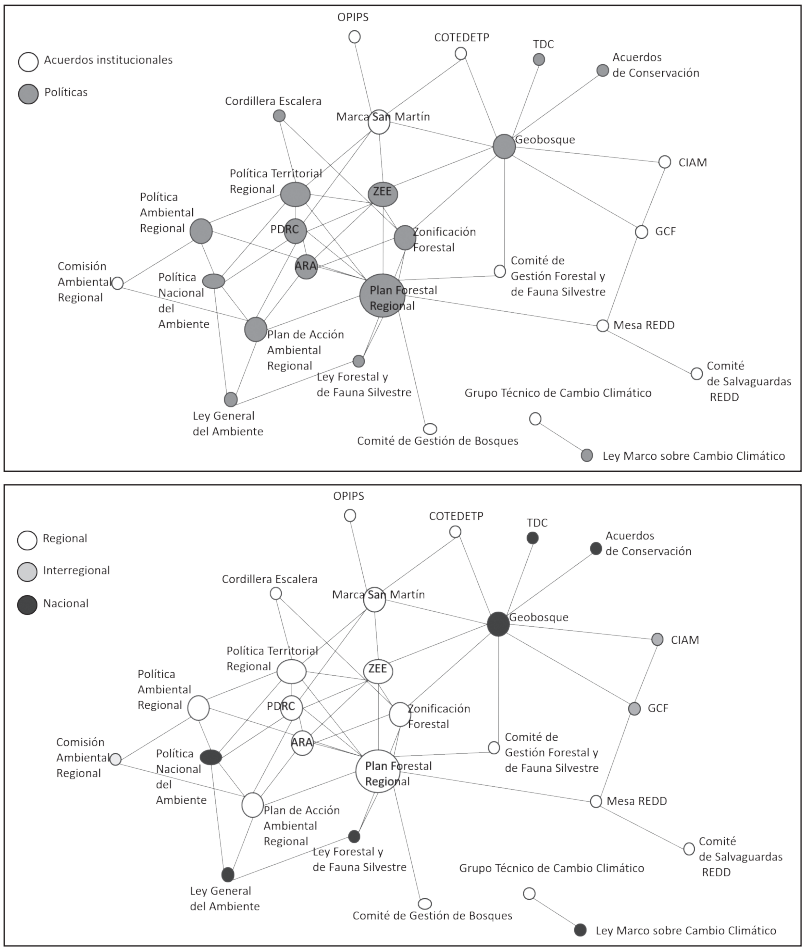


Figura 4. Relaciones de las políticas y acuerdos institucionales vinculados a la «cero deforestación», según tipología (arriba) y según nivel (abajo).
Elaboración propia. El tamaño del nodo (instrumento) corresponde al número de relaciones directas que se encontraron con otros nodos (instrumentos).
El gráfico fue desarrollado con el programa R, gracias a la colaboración de Parmutia Makui, estadístico junior de ICRAF.

(CIAM); y para desarrollar las prioridades del Gobierno Regional en cuanto a desarrollo económico, social y ambiental que gestiona el Comité Técnico de Desarrollo Económico Territorial Provincial (COTEDETP). No obstante, para un monitoreo del cumplimiento de las condiciones de títulos que brindan derechos de uso del territorio, se requerirá mejorar los protocolos que incluyen la resolución espacial y temporal de los datos base, los cuales permiten interpretar las dinámicas de pérdida y regeneración del bosque, degradación y el establecimiento de sistemas forestales, ya sean sistemas agroforestales y/o plantaciones.

Los acuerdos institucionales son importantes dentro del marco de gobernanza, ya que se sustentan en la activa participación de los actores que los componen, sea Estado, sociedad civil o sector privado. A diferencia de lo que ocurre con las políticas, no se observa mucha articulación entre los acuerdos institucionales. Sí existe, por el contrario, una articulación mayor entre los acuerdos institucionales del nivel regional con las políticas, ya sean regionales y nacionales.

La Marca San Martín es uno de los cuatro instrumentos que más articulan la red, y el único que constituye un acuerdo institucional. Integra elementos de gestión territorial, forestal, productiva, social e institucional, convirtiéndola en un instrumento de gobernanza muy interesante. Está alineada a los instrumentos de planificación existentes y espacios para fomentar la inversión privada, como la Oficina de Promoción de la Inversión Privada Sostenible (OPIPS) y el COTEDETP, y a la que se le está dando gran impulso por ser ejemplo de un enfoque DRBE con el sello regional. La Marca busca contribuir a reducir la deforestación, pero requiere de un marco de gobernanza sólido para acercar la región San Martín a la «cero deforestación».

5. Discusión

San Martín es una región en la que distintos procesos resultan en una configuración heterogénea de las coberturas y del mosaico agrícola en el paisaje. La zona central de la región es la zona más deforestada debido a las características orográficas de poca pendiente que ha favorecido la construcción de ejes viales y ha facilitado la accesibilidad. La deforestación resulta de la instalación de cultivos o del desarrollo de infraestructuras y/o asentamientos, previa ocupación del territorio.

La percepción que tienen los actores del Gobierno y la sociedad civil sobre la región San Martín es que es una región modelo que ha logrado reducir la deforestación gracias a la suscripción de compromisos nacionales e internacionales y a la implementación de políticas con este fin. En términos generales, se podría decir que la deforestación ha disminuido; sin embargo, los datos evidencian que esta ha disminuido, únicamente, a partir del año 2009 que es el año pico. El patrón de deforestación a nivel regional es estable intermitente, caracterizado por ascensos y descensos que responden a diferentes eventos de la historia socioecológica regional en momentos específicos, y podría ser que se mantenga así en un futuro. Los ascensos en los niveles de deforestación, en la segunda mitad de la década del 2000, son el resultado de la expansión de cultivos anuales y otros como el café y cacao, muchos de ellos en nuevos frentes, ubicados en zonas de pendiente.

En San Martín, el patrón regional de deforestación no refleja las dinámicas ni procesos que ocurren a nivel local, por lo que, en algunos distritos, la pérdida del bosque aumenta progresivamente mientras que en otros disminuye. La estrategia típica de ocupación del territorio, por productores familiares, para convertir el bosque en diferentes cultivos ha sido y aún es frecuente en varios distritos. Conocer lo que está detrás de estos patrones heterogéneos de deforestación es importante, ya que permitirá diseñar e implementar más apropiadamente políticas territoriales a escala regional.

La respuesta de la región ante este contexto de deforestación ha sido la construcción de una gobernanza territorial que está consolidándose, principalmente, a nivel regional. Se caracteriza por el diseño e implementación de políticas desde el nivel nacional con ejecución a nivel regional, y con diversos instrumentos de gestión territorial de carácter regional.

De los instrumentos existentes, la ZEE es considerada, por los actores consultados, como la columna vertebral de la gobernanza, el principal instrumento de gestión al cual deben alinearse los instrumentos implementados posteriormente. Su valor se sustenta en que permitió orientar el desarrollo de actividades económicas, según las potencialidades identificadas en las diferentes zonas, y abrió la puerta a los fondos de la cooperación para futuras intervenciones. Sin embargo, los actores consideran que su éxito es únicamente parcial, debido a una falta de estrategia en su implementación, la cual se hizo de forma poco articulada con los gobiernos provinciales y distritales. Un factor que puede

haber influenciado en su implementación es la débil continuidad laboral del personal técnico, que muchas veces rota y hace que los procesos de gestión territorial sean aún más lentos o intermitentes.

Las estrategias de gobernanza más recientes aprovechan un contexto nacional e internacional de cooperación favorable. Por ejemplo, el ingreso de fondos ha permitido, a la región, fortalecer progresivamente sus capacidades técnicas a través de la interacción con especialistas de distintos sectores y, así, desarrollar muchos de sus instrumentos de gestión, abordando de forma integral los temas ambientales, productivos, sociales, e institucionales. La culminación de la ZF para el ordenamiento forestal, bajo el Proyecto PNUD-DCI, es un avance claro de la gobernanza forestal territorial que permitirá el futuro otorgamiento de títulos habilitantes en tierras de dominio público, que contribuyen con la recuperación de la cobertura forestal como la cesión en uso para sistemas agroforestales (Robiglio y Reyes, 2016), y el consecuente ordenamiento forestal.

La Marca San Martín es una estrategia bajo un enfoque de DRBE que busca alcanzar «cero deforestación», promoviendo el crecimiento productivo sin expandir la superficie agropecuaria a costa del bosque, priorizando el aumento de la productividad en lugar de la producción, a través de procesos de intensificación agrícola. La intensificación es entendida como el mayor uso de insumos, ya sea tecnología, mano de obra, etc., por hectárea, para producir un producto (Angelsen y Kaimowitz, 2001), y puede ser sostenible si se sustenta en prácticas apropiadas a los contextos donde se apliquen (asociación de especies, arreglos espacio-temporales, etc.), y que no lleven a impactos ambientales negativos (The Royal Society, 2009), como la degradación del suelo, que puede llevar a la apertura de nuevas áreas cultivadas (Bedoya, Aramburú y Burneo, 2017). Para tener buenos resultados, la Marca San Martín necesitaría definir bien estos procesos de intensificación, y contar con una estrategia articulada de implementación más una gobernanza sólida y un marco político adecuado. Debido a que se encuentra en una fase inicial de implementación, aún no es posible contar con elementos suficientes para evaluar si la Marca contribuye a reducir los niveles de deforestación.

El alineamiento y articulación entre las políticas y acuerdos institucionales, a nivel regional, es evidente y es un factor prometedor del éxito de su gobernanza. Los participantes de los grupos focales no han percibido un alineamiento de los instrumentos regionales con el de los distritos, siendo otros los

elementos locales que potencialmente han reducido los niveles de deforestación de forma exitosa, como las iniciativas productivas o de conservación que dependen de la visión de las gestiones municipales.

En el caso de la gobernanza territorial a nivel local/distrital, esta también está en proceso de consolidación. Según los participantes consultados, la reciente reducción de los niveles de deforestación responde al conocimiento de los instrumentos normativos y a una visión política local que se traduce operativamente en iniciativas concretas, sin necesidad de una coordinación con el nivel regional. Por ejemplo, el desarrollo de proyectos de diversificación productiva, que incorporan la conservación y la recuperación de la cobertura forestal a través de sistemas agroforestales, a la par que buscan incrementar la productividad de los cultivos, son un ejemplo de esta visión de desarrollo integrado del territorio que ha buscado el distrito de Soritor en los últimos años. Sería necesario hacer un análisis similar en otros distritos para ver el tipo de elementos, y si se puede establecer una relación entre su implementación y la reducción de la pérdida de bosques.

Un requisito para consolidar una gobernanza territorial intrajurisdiccional es lograr que los distintos niveles de gobierno se articulen durante las distintas etapas de desarrollo de los instrumentos de gobernanza forestal territorial: desde su diseño hasta su implementación. Esto parte por reconocer cómo ocurre la deforestación, cuáles son las causas y quiénes son los actores involucrados. Conocer y analizar las relaciones entre las causas permitirá identificar los puntos clave para intervenir a distintos niveles. Durante todo este proceso es importante rescatar las iniciativas locales en curso, que responden a la problemática y que vienen teniendo un resultado positivo junto con aquellas que no, de manera que se pueda analizar los factores de éxito, las oportunidades de escalamiento, entre otros, para tomarlos como insumos y ver cómo aplicarlas de forma más general en el territorio y si es que podrían funcionar.

La articulación región-distrito puede mejorar si se aprovechan los procesos que son prioritarios desde el nivel nacional y que pasan por el nivel regional, para desarrollar un trabajo coordinado tanto política como técnicamente. Por ejemplo, la formalización de productores agropecuarios en tierras forestales y de protección, a través de la cesión en uso para sistemas agroforestales, es una prioridad del GORESAM. A la fecha, la ARA, quien conduce el proceso, ha priorizado distritos como Soritor y Jepelacio, ambos en la provincia de Moyobamba,

en los cuales intervenir. El gobierno local de Soritor conoce el mecanismo y su potencial para la conservación de bosques y reducción de la deforestación e, incluso, ha hecho labores de sensibilización en zonas elegibles. Sin embargo, desconoce que su jurisdicción sea un área priorizada por el gobierno regional. Esto puede llevar a la duplicidad de actividades y a resultados adversos a los esperados.

Aprovechar los espacios multiactor, como las mesas de coordinación y diálogo existentes, es clave. Retomar estas iniciativas mediante el fortalecimiento de la coordinación multisectorial, como en el caso de la Mesa REDD, y planteando sesiones de trabajo con el objetivo de desarrollar estrategias de gobernanza territorial para alcanzar «cero deforestación», donde se involucre al productor, las asociaciones y a los respectivos gobiernos, puede favorecer la gobernanza intrajurisdiccional.

Es importante crear condiciones habilitantes en los distintos niveles de gobierno para gestionar más eficientemente el capital humano y, de esta manera, reducir la alta rotación de personal técnico y de funcionarios, que es una de las debilidades identificadas de la gobernanza. Complementar las capacidades técnicas para gestionar los recursos públicos con un enfoque integral de territorio, multiactor, multinivel y a largo plazo, es indispensable.

Finalmente, si bien la gobernanza está consolidándose, aún no hay evidencia de que exista un cambio en el comportamiento de los actores (tomadores de decisión, productores) y sus trayectorias que permita explicar una reducción de los niveles de deforestación. Sin indicadores claros para medir esto, no se tiene el sustento para poder hacer un vínculo explícito con la deforestación, y una reducción podría ser simplemente el resultado de elementos contingentes que pueden variar con el tiempo y, con ellos, los niveles de deforestación.

6. Conclusiones

Las políticas y acuerdos institucionales multisectoriales y multinivel vinculadas a «cero deforestación» son parte de la construcción de una gobernanza territorial en San Martín que está consolidándose. A pesar de las relaciones entre algunas de ellas, especialmente en el nivel regional, aún hay muchas que no están vinculadas, lo que podría afectar al éxito de la gobernanza territorial como

estrategia para reducir la deforestación. Lograr establecer los vínculos entre ellas, y entre los gobiernos que los implementan, es un reto fundamental para afianzar este proceso. Asimismo, es necesario generar evidencia de campo acerca del cambio en el comportamiento de los actores que operan en el territorio, y plantearse un marco temporal adecuado que permita asociar los cambios de comportamiento a los patrones de deforestación. De esta manera, se podrá evaluar qué tanto San Martín está acercándose a la «cero deforestación» o si la reducción de la pérdida de bosque es únicamente parte de un patrón de intermitencia que responde a contingencias.

Referencias bibliográficas

Alcántara, I., y Galarreta, V. (2018). *Hacia una agricultura amazónica sostenible bajo el enfoque de producción-protección-inclusión*.

Angelsen, A., y Kaimowitz, D. (2001). *Agricultural Technologies and Tropical Deforestation*.

Banco Central de Reserva del Perú (2017). *Informe económico y social región San Martín*.

Bedoya, E., Aramburú, C., y Burneo, Z. (2017). Una agricultura insostenible y la crisis del barbecho: el caso de los agricultores del valle de los ríos Apurímac y Ene, vrae, *Anthropologica*, 35 (38), pp. 211-240. doi: http://dx.doi.org/http://doi.org/10.18800/anthropologica.201701.008.

Earth Innovation Institute (2014). Fomentando el Desarrollo Rural Bajo en Emisiones.

FAO (1993). *The Challenge of Sustainable Forest Management. What future for the World's Forests?* http://www.fao.org/3/t0829e/T0829E00.htm#Contents.

FAO (2010). Términos y definiciones.

GORESAM (2005). *Las potencialidades y limitaciones del departamento de San Martín. Propuesta de zonificación ecológica y económica como base para el ordenamiento territorial*. iiap.

INEI (2017). *xii Censo Nacional de Población, vii de Vivienda y ii de Comunidades Nativas*.

Lokker, W., y Vosti, S. (1993). *Desarrollo rural en la Amazonía peruana*. CIAT, IFPRI.

Manrique, H. (2016). *El fin de la guerra de la cocaína: construcción del Estado y desarrollo alternativo en la región San Martín (1978-2015)*. Tesis. Facultad de Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Católica del Perú.

MINAGRI (2017). *Anuario estadístico de producción agrícola, Sistema Integrado de Estadística Agraria*. http://siea.minagri.gob.pe/siea/?q=produccion- agricola (Acceso: 15 de febrero de 2019).

MINAM (2015). *Estrategia Nacional ante el Cambio Climático*. Ministerio del Ambiente.

MINAM (2018). Datos de bosque y pérdida de bosque 2001-2017. Programa Nacional de Conservación de Bosques (PNCB) Plataforma de monitoreo de los cambios en la cobertura de los bosques». http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php.

Moutinho, P. (2007). *Tropical Forest, Deforestation and Climate Change: the Amazon Case*. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazonia.

Municipalidad Distrital de Soritor (2013). Plan Estratégico Concertado de Desarrollo Distrito Soritor - PECDD, 2013-2021.

Nobre, C. A. *et al*. (2016). *Land-use and Climate Change Risks in the Amazon and the Need of a Novel Sustainable Development Paradigm*. Proceedings of the National Academy of Sciences, 113 (39), pp. 10759 LP - 10768. doi: 10.1073/pnas.1605516113.

Robiglio, V. *et al*. (2014). Beyond REDD+ readiness: land-use governance to reduce deforestation in Peru, *Climate Policy*, 14 (6), pp. 734-747. doi: 10.1080/14693062.2014.962467.

Robiglio, V., y Reyes, M. (2016). Restoration through formalization? Assessing the potential of Peru's Agroforestry Concessions scheme to contribute to restoration in agricultural frontiers in the Amazon region. *World Development Perspectives*, 3, pp. 42-46. doi: http://dx.doi.org/10.1016/j.wdp.2016.11.013.

Robiglio, V., Reyes, M., y Castro, E. (2015). *Diagnóstico de los productores familiares en la Amazonía peruana.* ICRAF Oficina Regional para América Latina.

Seymour, F., y Busch, J. (2016). *Why Forests? Why Now? The Science, Economics, and Politics of Tropical Forests and Climate Change.* Center for Global Development.

Stickler, C. *et al*. (2018). *The state of Jurisdictional Sustainability.* Earh Innovation Institute. https://earthinnovation.org/state-of-jurisdictional-sustainability/.

The Royal Society (2009). Reaping the benefits: science and the sustainable intensification of global agriculture. *The Royal Society Policy Document* 11/09.

Weisse, M., y Goldman, L. (2018). El 2017 fue el segundo peor año en relación a la pérdida de cobertura arbórea en los trópicos, *Global Forest Watch*. https://blog.globalforestwatch.org/data-and-research/el-2017-fue-el-segundo-peor-ano-en-relacion-a-la-perdida-de-cobertura-arborea-en-los-tropicos (Acceso: 29 de marzo de 2019).

Heterogeneidad institucional y gobernanza en intervenciones públicas de agua y saneamiento

El caso del Proyecto Integral de Agua Potable en Pasco

Pável Aguilar

Resumen

La ciudad de Pasco, caracterizada por sus actividades mineras y por ser escenario de importantes capítulos de efervescencia social y política durante el siglo xx, hoy atraviesa un conjunto de problemáticas socioambientales que ponen en riesgo el bienestar y la salud de sus pobladores. La más preocupante de todas es la ausencia de un sistema de agua potable para el suministro de las viviendas de más de 80,000 pobladores. Es en 2015 que, en respuesta, el Gobierno Regional y el Estado peruano deciden implementar el Proyecto Integral de Agua Potable, el cual involucra a una amplia variedad de actores institucionales, cuyos intereses, jurisdicciones y competencias configuran dinámicas colaborativas con importantes consecuencias en la gobernanza y sostenibilidad de esta intervención pública, así como en las condiciones de desarrollo locales.

Esta investigación plantea el estudio de caso de este proyecto, desde los enfoques relacionales de la gobernanza-en-red y la sociología de la acción pública. Además, a nivel metodológico, se emplea un rastreo de procesos cuya finalidad es la reconstrucción contextual de los principales eventos y dinámicas institucionales.

Los resultados sugieren que las dinámicas de colaboración institucional se produjeron en espacios discrecionales y desregulados de negociación y toma de decisiones, conformando trayectorias de interacción fragmentadas, las cuales produjeron convenios de cooperación poco claros y contraproducentes con los objetivos y las actividades del proyecto; lo que produjo múltiples situaciones contenciosas cuyos efectos debilitaron la capacidad de movilización conjunta del

entramado institucional y, al mismo tiempo, propiciaron entornos de desgobierno e incertidumbre.

Palabras clave: gobernanza, agua y saneamiento, implementación, acción colectiva pública, gobernanza en red.

Abstract

The city of Pasco, characterized by its mining activities and being the scene of important chapters of social and political effervescence during the twentieth century, today experience a set of socio-environmental issues that put the well-being and health of its inhabitants at risk. The most worrying is the lack of a drinking water system to supply the homes of more than 80,000 residents. Because of this, in 2015 the Regional Government and the Peruvian State decided to implement the Drinking Water Project, which involves a wide variety of institutional actors whose interests, jurisdictions and competences give shape to the collaboration dynamics with important consequences on governance, and sustainability of this public intervention, as well as in local development conditions.

This research proposes the case study of this project from the relational frameworks of network governance and the sociology of public action. In addition, the methodology is based on a process tracing whose objective is the contextual reconstruction of the main events and institutional dynamics.

The results suggest that the institutional collaboration dynamics took place in discretionary and unregulated spaces of negotiation and decision-making, forming fragmented interaction trajectories, which produced unclear cooperation agreements with counterproductive effects to the project's goals and activities. This resulted in a variety of contentious situations whose effects weakened the capacity for coordinated mobilization of the institutional network and, at the same time, fostered environments of misrule, and uncertainty.

Keywords: governance, water and sanitation, implementation, public collective action, network governance.

1. Introducción

En el Perú, la provisión y sostenibilidad de los servicios básicos de agua y saneamiento dependen, en gran medida, de una compleja red de actores, supuestos y eventos, tales como: la infraestructura de transporte y almacenamiento, la calidad de la burocracia prestadora del servicio, las actividades productivas circundantes a las cuencas hidrográficas, la intervención de los gobiernos subnacionales y el ciclo de vida de los proyectos de inversión pública. Los cuales, a pesar de las reformas institucionales en curso, aún inciden en el persistente déficit de cobertura de agua apta para al consumo humano, lo que agrava, en muchos casos, las situaciones de riesgo, deprivación y vulneración de los derechos humanos.[1]

La singularidad del caso aquí analizado radica en que la grave escasez del recurso hídrico y las apremiantes condiciones de contaminación ambiental en Pasco[2] plantean la necesidad de una intervención pública consistente en la implementación de una línea central de conducción de agua (con sus respectivos componentes técnicos) para su potabilización, transporte y distribución, desde la laguna Acucocha (distritos Simón Bolívar y Tinyahuarco) hasta la ciudad de Pasco (distritos de Chaupimarca y San Juan Pampa).

Sin embargo, en un inicio el proyecto no contempló la presencia de los centros poblados y comunidades campesinas en el ámbito rural, cuyos terrenos debían ser ocupados por la infraestructura de conducción y potabilización del agua, de manera que se produjeron una serie de situaciones contenciosas en los diferentes «frentes de trabajo»,[3] las cuales fueron temporalmente superadas mediante tensas y extensas jornadas de negociación y la consiguiente firma de convenios institucionales entre las comunidades afectadas: EMAPA Pasco y el Gobierno Regional de Pasco (GOREPA).

1. La Defensoría del Pueblo (2007) considera que el acceso al agua en Perú debe ser considerado como un derecho humano, ya que habilita la realización de otros derechos como los relativos a la vivienda, la alimentación, la salud y el bienestar.
2. Para un abordaje detallado de la contaminación en Pasco, consúltese: https://wayka.pe/presencia-metales-pesados-en-ninos-de-los-andes/
3. El concepto «frente de trabajo» hace referencia al espacio físico en el que se van a ejecutar los trabajos de construcción públicos o privados de diversa índole. Su uso es muy extendido en Perú, sobre todo en referencia a obras de gran envergadura.

Además, conviene destacar que, para la derivación del suministro del recurso hídrico, desde la línea de conducción central hacia las referidas comunidades del ámbito rural, y producto de las constantes declaratorias de emergencia ambiental en el distrito de Simón Bolívar,[4] entró en escena el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR). Este es un programa social adscrito al Ministerio de Vivienda y encargado de los estudios e implementación de los proyectos de agua y saneamiento en los ámbitos vulnerables del sector rural.

De esta forma se configuró un escenario de colaboración institucional altamente heterogéneo e inestable, agravado, además, por dinámicas de poder contenciosas, previas a la implementación del Proyecto Integral de Agua Potable (PIAP), por situaciones de riesgo frente a la severa contaminación del entorno y, además, por condiciones climatológicas y geográficas de gran complejidad.

Por lo tanto, esta investigación plantea responder de qué manera las dinámicas de colaboración entre actores institucionales heterogéneos inciden en la gobernanza de las intervenciones públicas de agua y saneamiento, a través del estudio de caso de la implementación del Proyecto Integral de Agua Potable en la provincia de Pasco.

Para este propósito hemos dividido nuestro análisis en cuatro partes: la primera destinada al abordaje del marco analítico respecto de la genealogía del enfoque de gobernanza, las reconfiguraciones contemporáneas del mundo público y la activación de las esferas locales. Una segunda parte que se preocupa por las consideraciones metodológicas. Una tercera parte enfocada en los pormenores de la implementación del PIAP, en donde básicamente abrimos la caja negra del proyecto, echando luz sobre los actores, eventos y marcos institucionales intervinientes.

Y una cuarta y última parte dedicada al análisis y discusión de las dinámicas interinstitucionales de participación y colaboración de los actores heterogéneos, cuyos importantes efectos incidieron en la gobernanza, así como en la fallida implementación del PIAP.

4. Declaratorias correspondientes a los años 2012, 2013, 2015 y 2017.

2. Marco analítico

2.1. Gobernanza(s): transitando de lo prescriptivo a lo analítico

Sobre el concepto de gobernanza,[5] se afirma que es un término de «dudosa procedencia», debido a su filiación neoliberal y posterior resemantización neoinstitucionalista (Farinós, 2008), y, a su vez, su abordaje teórico ha producido una bibliografía ecléctica e inconexa, profundizando las diferencias en sus múltiples acepciones que van desde el gobierno corporativo hasta el terreno de las políticas públicas (Fontaine y Velasco, 2011; Natera, 2005).

Existe, además, la tendencia de confundir *gobernanza* con *gobernabilidad*, dado que ambos conceptos enfocan cuestiones de poder, autoridad y legitimidad, principalmente en contextos democráticos o de democratización (Fontaine y Velasco, 2011). Sin embargo, ambas dimensiones políticas, aunque profundamente interdependientes, guardan distancias considerables, ya que mientras la gobernabilidad toma como centro de atención al Estado y sus capacidades en un determinado territorio, la gobernanza tiene un mayor interés en las interacciones de los diferentes actores estatales, privados y civiles en la esfera pública que es, finalmente, donde se producen las relaciones de poder que dan forma a los tipos de autoridad y legitimidad propios de los entornos de gobernabilidad y, eventualmente, de buen gobierno (Antal y Lucatello, 2014).

De manera que pasar del gobierno a la gobernanza supone un importante giro en la administración de lo público ya que, a diferencia de la noción clásica de gobierno —que asocia eficiencia con centralización y primacía del Estado—, la gobernanza puede ser definida como un modelo de heterarquía. Es decir, como interdependencia y coordinación negociada entre actores institucionales relativamente autónomos, bajo tres modalidades distinguibles: gobernanza por jerarquía (basada en la autoridad), gobernanza económica (bajo las reglas de mercado) y gobernanza-en-red (heterarquía normativamente democrática)[6] (Zurbriggen, 2011, p. 42; Jones *et al.*, 1997).

Es importante añadir que el concepto de gobernanza tiene además dos dimensiones analíticas; la primera relacionada con las *polity* (diseño institucional

5. *Governance* o gobernancia en cierta literatura.
6. De modo que las reglas de juego político garanticen participación plena, mecanismos de resolución de controversias y el respeto de derechos civiles.

y marcos normativos), mientras que la segunda más próxima a las *politics* (formas y mecanismos efectivos de gobierno) que, como es evidente, caracterizan la gobernanza como precondición y como proceso interactivo, respectivamente (Farinós, 2008).

Por otro lado, sobre las orientaciones teórico-políticas que se asocian a la noción de gobernanza destacan tres nítidas vertientes que, a nivel de auspicio y producción de recomendaciones de políticas públicas, han conformado campos de investigación y divulgación, principalmente en la literatura gris.

Se habla de una gobernanza neoliberal propuesta desde el FMI, el BM y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuyas preocupaciones principales son la reducción del Estado y la implementación de reformas promercado; de una gobernanza neoinstitucional —próxima a los enfoques del PNUD[7] y el BID—, interesada en promover la descentralización y desconcentración de los recursos estatales; y de una gobernanza regulacionista —inspirada en procesos de la UE—,[8] cuya revaloración de las instancias subnacionales de gobierno, así como de los actores locales permitiría acercar las instituciones a los ciudadanos (Antal y Lucatello, 2014; Fontaine y Velasco, 2011).

Algunos autores como Torres y Ramos (2008, p. 78) agregan que incluso algunas teorías más próximas a la izquierda política habrían tenido un impacto colateral en las vertientes menos neoliberales del enfoque, ya que permitieron «[…] concebir las instituciones como redes de decisiones horizontales que pusieron en cuestión las instituciones y organismos centralizados».

Asimismo, en la brega de transitar de lo prescriptivo a lo analítico, en la última década han cobrado vigencia nociones como buena gobernanza y gobernanza territorial que, tanto a nivel de recomendación como en el estudio efectivo de las políticas públicas, contribuyen al fortalecimiento de los procesos descentralizadores, a la construcción de condiciones propicias para el desarrollo y a la cohesión territorial (Farinós, 2008). Ello, bajo el supuesto de que las políticas públicas son la gran «arena» donde concurren, colaboran y disputan la heterogeneidad de actores e instituciones con prácticas e intereses no siempre coincidentes (Torres y Ramos, 2008).

7. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

8. Siendo el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (2001) un hito de este paradigma.

Y por último, la literatura disponible identifica tres subniveles de análisis que permiten evaluar la calidad y alcance de las interacciones institucionales en el ámbito de las políticas y sus diferentes materializaciones gubnernamentales: i. la eficacia de los arreglos institucionales, ii. la implementación de espacios de participación, deliberación y rendición de cuentas entre las partes, y iii. el funcionamiento de mecanismos efectivos de resolución de controversias (Choquette, 2014; Bebbington, 2011; Grupo Propuesta Ciudadana, 2015; Farinós, 2008).

2.2. Descentralización y activación de la esfera local en el Perú

Como es conocido, desde inicios de la década de los años noventa, instituciones como el BM y el FMI promovieron en la región una agenda política descentralizadora; no obstante, en el Perú ya existía una agenda similar basada en la Constitución de 1979, cuyo énfasis en la municipalización tuvo un importante impacto en los espacios subnacionales y en la dinámica del sistema de partidos (Muñoz, 2005).

Y después de los intentos descentralistas de finales de los años ochenta e inicios de los noventa, el Perú entraba en una profunda crisis de representación política (Panfichi y Coronel, 2001; Lynch, 1999) y erosión del sistema de partidos (Tanaka, 2005). Al mismo tiempo, el autoritarismo fujimorista (Levitsky y Way, 2010) propició una participación política «despolitizada» mediante una sostenida recentralización jurisdiccional en torno a organismos estratégicos próximos al Poder Ejecutivo,[9] estableciendo para ello prácticas clientelares en todos los niveles de gobierno (Muñoz, 2005). De manera que es recién a partir del régimen de transición de 2001 que se gesta un nuevo proceso descentralizador, en medio de un ciclo de crecimiento económico sin precedentes, acompañado por la eclosión de nuevos conflictos sociales y grandes expectativas redistributivas (Panfichi, 2011).

Por otro lado, la activación de la esfera local (Meléndez, 2012), en un sentido más específico, obedece a factores estructurales e institucionales determinantes como el Art. 193[10] referente a los bienes y rentas de las municipalidades,

9. Siendo paradigmático el caso del desaparecido Ministerio de la Presidencia (Contraloría General de la República, 2014).

10. De la Constitución Política de 1993.

ya que establece las bases para la promulgación del D. L. 776 o Ley de Tributación Municipal. Además, el referido decreto estableció una nueva forma de distribución de ingresos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), ya que modificó el criterio de volumen de población —que privilegiaba el ámbito urbano— por uno de volumen de población y pobreza con un mayor énfasis en el sector rural (Muñoz, 2005).

También es necesario referir a otros factores de corte más estructural como la dinamización de la inversión privada y la implementación de la versión peruana de la Nueva Estrategia de las Industrias Extractivas (NEIE) que como conjunto de políticas establece la distribución obligatoria de los ingresos fiscales de la minería y los hidrocarburos, del gobierno central hacia espacios subnacionales, principalmente, municipales (Arellano Yanguas, 2011). Y, además, a factores históricos como la débil presencia o densidad del Estado peruano a lo largo de toda la historia republicana (PNUD, 2010).

Más allá del éxito o fracaso de las avanzadas descentralistas, lo cierto es que han renovado el interés académico sobre las estrategias y posibilidades del desarrollo local en las manos de sus propios actores (Perla, 2010), generando el incremento inusitado de múltiples dinámicas entre las instancias institucionales de gobierno en los territorios subnacionales (Natera, 2005; Torfing, 2003), donde además interactúan empresas privadas, organismos no gubernamentales y comunidades campesinas. Un interés que se ha visto a su vez motivado por el ciclo de conflictividad permanente de los últimos quince años que, entre otros temas, pone en relieve una crítica a la primacía del modelo primario-exportador y sus efectos en los medios de vida locales.

No obstante, como afirma Meléndez en relación a las cada vez más recurrentes dinámicas de poder contenciosas (2009, p. 411), «el problema [actual] con los conflictos no son ellos en sí mismos, sino la debilidad de los mecanismos institucionales para procesarlos de manera pacífica y preservando el interés general de la sociedad».

2.3. Gobernanza, desarrollo y riesgo: algunas ideas para entender el caso peruano

Antal y Lucatello (2014) ensayando una mirada sobre los procesos de transformación de los territorios, a propósito de la implementación de megaproyectos

de inversión energética y de industrias extractivas en el sector rural, afirman que «[…] el fin último de la gobernanza en el manejo de los recursos es lograr la sustentabilidad de los sistemas y servicios ambientales, [ya que] es indispensable pensar de manera integral en términos de sistemas concebidos como socioambientales». Lo cual va a tenor con la preocupación expresada por los organismos internacionales y el Estado respecto del impacto de los proyectos energéticos y las industrias extractivas en el tejido social y la naturaleza, cuyas externalidades resultan profundamente contraproducentes para el desarrollo humano y la sostenibilidad[11] de los ecosistemas frágiles.

El tema es, además, ampliamente teorizado por la denominada «maldición de los recursos», bajo la cual la primacía productiva de los *commodities* ocasionaría un efecto rentista con el propósito de mantener un elevado nivel de gasto público. Lo que a su vez desencadena un conjunto de medidas represivas —ocasionalmente acompañadas por episodios de corrupción—, ya que la necesidad de profundizar el modelo y los altos niveles de autonomía burocrática pueden devenir en formas autoritarias de gobierno y «paquetes» de desregulación ambiental en desmedro de territorios y poblaciones vulnerables sobre todo en el sector rural (Arellano, 2011).

De igual modo, bajo esta «maldición», resulta sumamente difícil traducir la riqueza producida por el extractivismo en la reducción de los niveles de pobreza y desarrollo humano debido a la fragmentación y volatilidad del capital social y las cadenas de valor locales. Empero, pensando de nuevo en una dimensión subnacional, hoy se habla de una «maldición de los recursos a escala local» (Orihuela *et al.*, 2014) que, como consecuencia de sustituir al Estado por otros actores «estratégicos» —por ejemplo, las empresas extractivas— ha generado altas expectativas redistributivas y un ciclo sostenido de conflictividad social que tiene como telón de fondo la permanente debilidad institucional de las instancias públicas. Y no debemos pasar por alto otros efectos de esta configuración en versión subnacional, como lo son: los riesgos de crisis ecológicas, la creciente vulnerabilidad de los medios de vida rurales y la recurrencia de los conflictos socioambientales, principalmente suscitados por los

11. Al respecto, Gavin Bridge (2004) arguye que si bien los estados expresan cierta preocupación por temas como la contaminación y los conflictos, ello no significa que renuncien a este tipo de actividades, e incluso el lenguaje de la sostenibilidad es el preferido por las corporaciones y sus aliados, ya que les permite legitimar sus prácticas.

actuales procesos de reterritorialización. Bebbington (2011, p. 333) es explícito al respecto:

> La nueva expansión minera denota que el Estado central y el capital internacional quieren por fin producir estructuras nacionales con territorios locales incorporados a circuitos económicos internacionales […] pero hay actores que resisten a esa incorporación y en particular a ese modo de reterritorialización, que es en el fondo un reordenamiento de la gobernanza del espacio […]

Por lo que en respuesta, una efectiva gobernanza del territorio, desde la óptica y agencia de sus propios actores —frente a las dinámicas globales de riesgo y transformación territorial—, implicaría necesariamente formas de planificación y gestión conjunta de las dinámicas espaciales basadas en la participación libre e informada de la ciudadanía[12] (Jorquera, 2011), así como «[...] la capacidad para construir y conservar instituciones a nivel local que faciliten los encuentros macro, meso y micro, [además del] diálogo para la coordinación y la distribución de los bienes públicos y el uso de los bienes comunes» por parte de actores institucionales heterogéneos (Torres y Ramos, 2008, p. 80).

Es decir, un encuadre de gobernanza bajo estas consideraciones, es precondición fundamental para la exploración de posibilidades de colaboración, cohesión, ordenamiento y desarrollo bajo las acuciantes condiciones de heterogeneidad y riesgo en los territorios contemporáneos (Farinós, 2008).

1.3.1. Gobernanza de los entornos vulnerables y el rol de los actores locales

Los contextos signados por «el *boom* de los *commodities*» (Svampa, 2013), como ya se dijo, son los que han sufrido las transformaciones territoriales más profundas en detrimento de ecosistemas, medios de vida y prácticas enraizadas en el territorio, sobre todo, cuando hay desencuentros entre las industrias extractivas y las cadenas de valor agropecuarias en el sector rural.

En lo concerniente al caso peruano, se han producido un conjunto de miradas analíticas prolijas que van desde la ecología política (Bebbington, 2007;

12. Que en el caso peruano se ha visto reflejado por el interés en el Ordenamiento Territorial en los últimos años.

2011; Li, 2017; Gil, 2009), el enfoque de gobernamentalidad (Drinot, 2017), la perspectiva polanyiana (Silva, 2009), hasta los estudios del desarrollo (Orihuela, 2017; Orihuela *et al.* 2014; Arellano, 2011). Los cuales han aportado a la discusión con un gran repertorio de temas y casos, tomando a los Andes como foco de concentración. De manera que plantear un enfoque de gobernanza requiere también de consideraciones analíticas que puedan dar cuenta de las dimensiones de vulnerabilidad y riesgo a las que se encuentran expuestas las poblaciones locales. Estas dimensiones tienen que ver directamente con entornos de contaminación ambiental, efectos adversos del cambio climático y situaciones de deprivación multidimensional.

Al respecto, tanto Orihuela *et al.* (2014) como Decoster *et. al.* (2004), mediante sus estudios sobre la provincia de Espinar en Cusco, coinciden en reconocer la importancia de la calidad institucional como fundamental para determinar el efecto de las industrias extractivas y de otro tipo de actividades de gran impacto ambiental en el desarrollo local. Ello debido a que, en medio de la activación de las esferas locales,[13] los arreglos institucionales abren canales de participación importantes para la heterogeneidad de actores, de modo que «el reto estratégico es afirmar esta emergente nueva institucionalidad para permitir que los múltiples actores que intervienen en un territorio acuerden o discrepen, negocien o disputen la gestión [responsable] de los recursos naturales de esos territorios» (Bebbington, 2011).

Por lo tanto, la perspectiva de gobernanza, si bien a nivel analítico permite comprender las múltiples interacciones institucionales bajo arreglos formalmente democráticos, a nivel prescriptivo posibilita, además, la gestión de la complejidad institucional que a modo de legitimación procedimental incide directamente en la sustentabilidad de proyectos e intervenciones de interés público. Asimismo, es a través de la implementación de espacios de participación y rendición de cuentas[14] que las partes involucradas aseguran el control y la transparencia de la gestión pública, fortaleciendo el capital social y la construcción de una comunidad cívica participativa (Jorquera, 2011).

13. Que como proceso no implica la existencia de instituciones eficaces o mecanismos de representación e intermediación democráticos (Meléndez 2012; 2005).

14. *Accountability*.

De manera que lo retos de una «buena gobernanza» del territorio, bajo las condiciones arriba descritas, tienen que ver con: la generación de economías de escala que tomen en cuenta las visiones locales del desarrollo, la implementación de planes de ordenamiento territorial, el fortalecimiento de las instituciones locales y la calidad de los vínculos institucionales. Sin olvidar, claro, la promoción de las capacidades individuales para un desarrollo humano efectivo, así como con la reterritorialización democrática del Estado a través de mecanismos participativos de intervención y producción de gobernabilidad en entornos locales activados (Torres y Ramos, 2008; Grupo Propuesta Ciudadana, 2015).

3. Consideraciones metodológicas

3.1.Diseño de la investigación

Debido a que la investigación tiene el propósito de descubrir la incidencia de las dinámicas de colaboración entre actores institucionales heterogéneos en intervenciones públicas de agua y saneamiento, he optado por un diseño tipo estudio del caso sobre la implementación del proyecto: «Mejoramiento y ampliación de los servicios de saneamiento y fortalecimiento institucional integral de Emapa Pasco, provincia de Pasco, Pasco». Más conocido como el Proyecto Integral de Agua Potable (PIAP), tiene el objetivo de proveer el recurso hídrico a la ciudad de Cerro de Pasco mediante la construcción, operación y mantenimiento de los componentes necesarios para la calidad y sostenibilidad del servicio público de agua potable.

Además, el tipo de estudio de caso es de carácter interpretativo (Vennesson, 2008), ya que a través de él se discute teóricamente un conjunto más amplio de consideraciones conceptuales y metodológicas, con el fin de contribuir al refinamiento teórico de los principales enfoques que aquí se arguyen. Al respecto, Ragin en Vennesson (2008, p. 237), menciona que:

> Un estudio de caso es una estrategia de investigación basada en la investigación empírica en profundidad de uno o un pequeño número de fenómenos para explorar la configuración de cada caso y para dilucidar las características

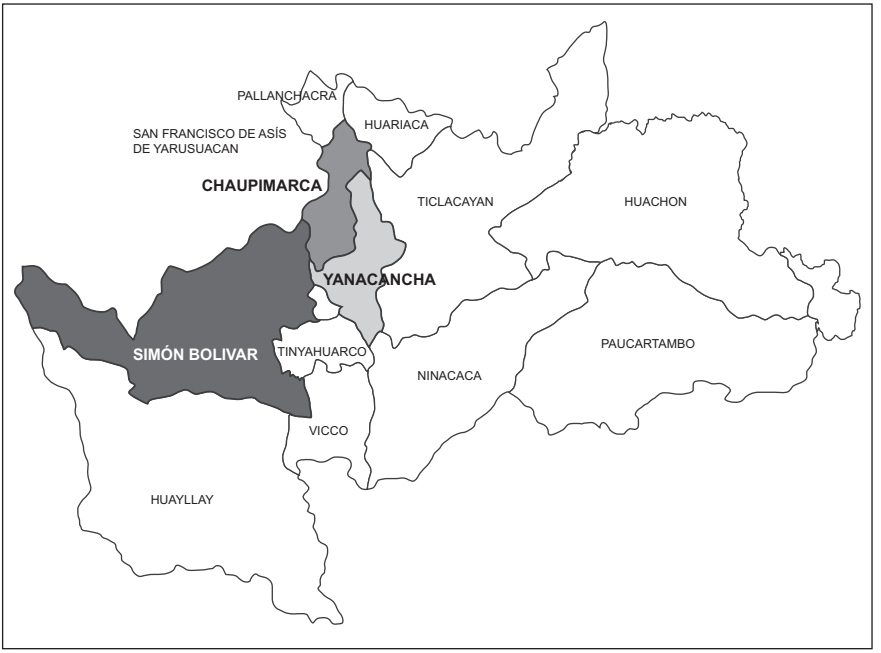
de una clase más amplia de fenómenos (similares), desarrollando y evaluando explicaciones teóricas.[15]

Y dado que esta investigación intenta descubrir las imbricaciones entre las dinámicas de colaboración institucional y la gobernanza de las intervenciones públicas en agua y saneamiento —enfocándose, en este caso, en un territorio altamente complejo como lo es Pasco—, declaro que su pretensión es correlacional y que, por lo tanto, explora las conexiones entre los diferentes niveles de interacción dentro de las dinámicas de colaboración interinstitucionales y la producción colectiva de bienes públicos. Además, por sus objetivos, su diseño es de carácter cualitativo, ya que se centra en el análisis de las narrativas y prácticas institucionales, las cuales no pueden ser comprendidas independientemente del contexto, la temporalidad y secuencialidad en que ocurren (Álvarez-Gayou, 2009).

Debo agregar que he creído conveniente poner en práctica un rastreo de procesos *(process tracing)* que como forma particular de estudio de caso identifica los procesos causales, la dinámica central de los acontecimientos y las circunstancias que desencadenan los cursos de acción en determinadas coyunturas o entornos, los cuales han de ser apropiadamente delimitados por el investigador y sometidos al análisis mediante un conjunto de consideraciones teóricas previamente establecidas[16] (George y Bennett, 2005; Vennesson, 2008). De manera que, por la naturaleza del caso elegido, concentro mi interés en los cuatro años de implementación efectiva del PIAP en la ciudad Pasco (2015-2018), lo cual me lleva a afirmar la naturaleza transversal y no experimental de la investigación, dado que el rastreo de procesos enfoca una cadena de acontecimientos coherentes para las distintas racionalidades institucionales en juego, pero principalmente ajenos a mi propia agencia.

15. La traducción es del autor.

16. Pascal Vennesson (2008) agrega que lo que diferencia al rastreo de procesos (process tracing) de otras formas de análisis narrativo descansa en sus tres principales virtudes: su especificidad en cuanto al foco de atención dentro de la narrativa, la presuposición de un encuadre teórico orientador y la intención de descubrir cómo un trayecto causal de acontecimientos produce resultados específicos.



Mapa 1. Provincia de Pasco.
Fuente: elaboración propia.

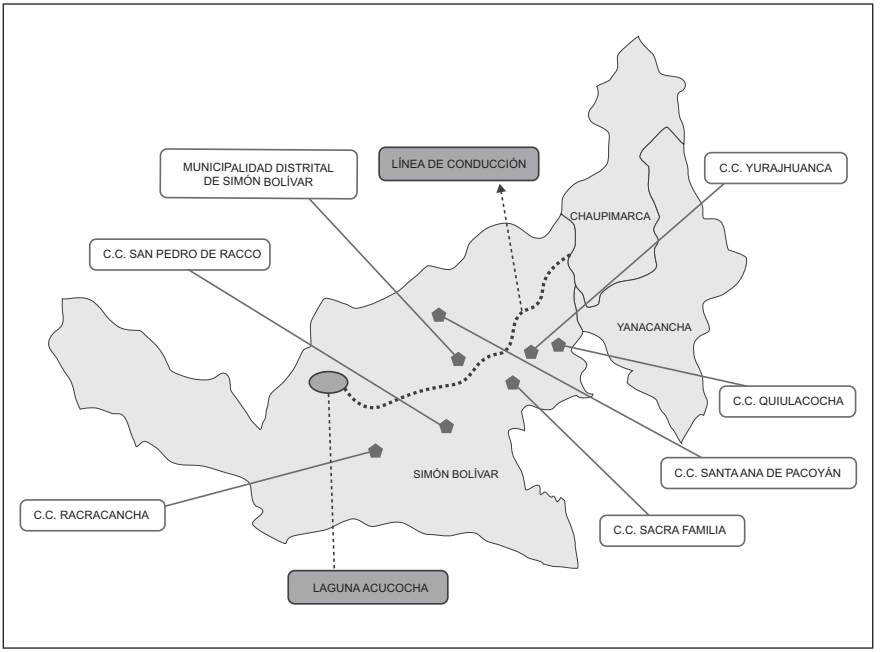
3.2. Ámbito de estudio

El ámbito de investigación incluye a los distritos involucrados en la implementación del PIAP en la provincia de Pasco,[17] los cuales son: Simón Bolívar del ámbito rural y Yanacancha y Chaupimarca del ámbito urbano (véase el Mapa 1).

2.2.1.Distrito Simón Bolívar

También conocido como Rancas, se ubicada en la parte suroccidental de la provincia de Pasco con una superficie de 687.15 km², a una altura de 4207 m.s.n.m., y cuenta con una población aproximada de 16,000 habitantes.

17. La ciudad de Pasco, como tejido urbano principal, está conformada por los distritos de Chaupimarca y Yanacancha.



Mapa 2. Comunidades del distrito Simón Bolívar implicadas en el piap.
Fuente: elaboración propia.

En él se encuentran diferentes comunidades campesinas y centros poblados, no obstante, me concentraré en aquellos involucrados en la implementación del piap, ya sea porque los componentes infraestructurales del proyecto atraviesan sus territorios, o porque son beneficiarios directos del Programa Nacional de Saneamiento Rural (pnsr).[18] De manera que he de considerar a las comunidades campesinas de Yurajhuanca, Quiulacocha, San Pedro de Racco, Sacra Familia y Santa Ana de Pacoyán (veáse el Mapa 2).

Debo agregar que el distrito de Simón Bolívar y, en especial, las localidades mencionadas, guardan proximidad con un importante número de campamentos mineros formales e informales, de manera que sus actividades de subsistencia dependen, en gran medida, de la minería y provocan, al mismo

18. El pnsr toma como criterio de referencia para establecer la ruralidad de estas localidades un indicador demográfico ya que ninguna tiene más de 2000 habitantes.

tiempo, graves riesgos ambientales traducidos en cerca de diez años ininterrumpidos de declaratorias de emergencia ambiental por el MINAM.

3.3. Construcción del caso

Partiendo del hecho de que la investigación está dirigida por la lógica del caso (Della Porta y Keating, 2008), y que la estrategia desplegada corresponde a un rastreo de procesos, que toma como materia de análisis diferentes narrativas institucionales respecto de las dinámicas de colaboración entre actores intervinientes en la implementación del PIAP, a continuación desarrollaré un conjunto de prescripciones teórico-metodológicas necesarias para identificar y, por lo tanto, priorizar, el trayecto causal de mi interés (Vennesson, 2008).

i. Las dinámicas de colaboración entre actores institucionales heterogéneos, involucrados en intervenciones públicas de agua y saneamiento, pueden ser leídas en una perspectiva de gobernanza, de manera que sea posible identificar las interacciones institucionales formales e informales (Torfing, 2003) que hayan tenido lugar durante la implementación del PIAP.
ii. El rastreo de procesos tiene, entonces, como objetivo central reconstruir la cadena de acontecimientos y configuraciones de colaboración entre los actores involucrados en el curso de la acción colectiva pública correspondiente al PIAP (Vennesson, 2008).
iii. Sin embargo, esta labor quedaría inconclusa sin una adecuada exploración de «las razones para la acción» de los actores; de manera que un énfasis interpretativo en el rastreo de procesos permite entender de qué forma las coyunturas y los entornos relacionales producen diferentes configuraciones asociativas en la implementación de los componentes del PIAP.

Además, opto por un diseño muestral no probabilístico, ya que la identificación de las unidades de análisis y las unidades de observación fueron seleccionadas según la conveniencia de la estrategia empleada. Y como unidades de observación he considerado a hombres o mujeres en posiciones de jefatura, encargatura y/o puesto de responsabilidad en alguna de las instituciones

Actores estatales subnacionales	Actores comunitarios	Actores del Estado central y autónomos
• Gobierno Regional de Pasco • Municipalidad Provincial de Pasco • Municipalidad Distrital de Simón Bolívar	• C.C. Yurajhuanca • C.C. San Pedro de Racco • C.C. Quiulacocha • C.C. Santa Ana de Pacoyán • C.C. Sacra Familia	• Programa Nacional de Saneamiento Rural • Centro de Atención al Ciudadano (CAC-MVCS) • Autoridad Local del Agua (ALA) • EPS EMAPA Pasco • Comité Multisectorial pro PIAP

Cuadro 1. Unidades de análisis.
Fuente: Elaboración propia.

involucradas en la puesta en marcha del PIAP y, asimismo, a representantes de las comunidades del distrito Simón Bolívar. Todos ellos con un mínimo de dos años de participación dentro del periodo de tiempo de implementación del proyecto.

Esto con el fin de incluir la pluralidad de voces y puntos de vista involucrados en el nudo de los acontecimientos que conforman el caso (Hernández *et al.*, 2010). Y como unidades de análisis, he considerado en primer lugar a los actores estatales subnacionales, luego a las comunidades campesinas del distrito Simón Bolívar intervinientes en el PIAP y, finalmente, a las instituciones y organismos del Estado central, ya sea como parte del poder ejecutivo o como entes autónomos de fiscalización, regulación y control.

En el Cuadro 1 hago explícitas mis unidades de análisis.

3.4. Técnicas de recojo de la data

Para el recojo de la información he empleado básicamente tres técnicas, las cuales no fueron aplicadas de forma simultánea y que de hecho obedecieron a una secuencialidad acorde con la propia construcción del planteamiento de la investigación.

En un primer momento participé de varias reuniones de coordinación y colaboración entre los actores institucionales, cuyo propósito era el de continuar o acelerar los compromisos pendientes entre las partes, de manera que el PIAP pueda ser implementado sin contratiempos. Estas reuniones incluyeron asambleas, encuentros protocolares entre autoridades y representantes del Estado, así como formas más informales de coordinación. Lo cual me permitió recabar parte de la documentación para iniciar el análisis, de tal forma que clasifiqué y analicé las fuentes de información públicas relativas al PIAP, a los convenios entre el GOREPA y las comunidades, a los convenios y acuerdos entre el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y a los actores institucionales locales; así como revisé la documentación complementaria de corte periodístico y académico.

Y en último término realicé entrevistas semiestructuradas, diseñadas bajo la orientación teórica y conceptual expuesta en el capítulo anterior, con el ánimo de reconstruir los cursos de acción de los actores institucionales involucrados en la implementación del PIAP, a través de descripciones ricas en contenido circunstancial (Lamont y Swidler, 2014), las cuales llegaron a un punto de saturación a través de la triangulación de la información recabada (Álvarez-Gayou, 2009; Hernández *et al*., 2010).

Se entrevistaron en total a doce personas de forma anónima, bajo un protocolo de consentimiento y también con criterios metodológicos que asegurasen la pluralidad de representación de todas las instancias implicadas, con el fin de obtener confiabilidad cualitativa (Small, 2009).

3.5. Criterios para el análisis de la data

El rastreo de procesos empleado requirió reconstruir la evolución de los acontecimientos mediante el análisis de las narrativas de los entrevistados en relación con sus experiencias institucionales, de manera que pudo reensamblarse el sentido de los sucesos y examinar detenidamente los testimonios, a fin de identificar los argumentos causales centrales y su coherencia lógica en el espacio y tiempo delimitados (Álvarez-Gayou 2009; Della Porta, 2008).

No obstante, esta tarea necesitó del examen de otras fuentes, por lo que se triangularon los datos de las entrevistas con la revisión documentaria y mis apuntes personales. Esto coadyuvó en la elaboración de un cuadro general

sin perder de vista las «cuestiones de interés» de los actores institucionales (Latour, 2008).

4. La implementación del Proyecto Integral de Agua Potable

4.1. El inicio de obras y su contexto

Los actores interesados en un proyecto integral de agua potable iniciaron los estudios de prefactibilidad desde mediados de 2007, y se consideraron dos probables puntos de captación: las lagunas Punrún y su vecina, de menor tamaño, Acucocha.

Empero, la virtual factibilidad de Punrún (por su gran tamaño) fue perdiendo consistencia debido a que esta se ubica a menor altura respecto de la ciudad; de manera que trasladar el agua desde allí implicaría la instalación de sistemas de bombeo que podrían encarecer el acceso al recurso. Un hecho que fue ampliamente detallado en el estudio de prefactibilidad realizado por la empresa IPG con la subvención de Volcán, donde se especifican las razones por las que Acucocha constituye la fuente de agua más idónea para un proyecto de tal envergadura.

Y luego de varios años de insistencia, son las autoridades locales las que logran que en 2008 finalmente se declare la viabilidad del PIAP con la denominación: «Mejoramiento y ampliación de los servicios de saneamiento y fortalecimiento institucional integral de Emapa Pasco, provincia de Pasco, Pasco».

Inicialmente fue adjudicado a la municipalidad provincial tanto por sus responsabilidades políticas como por su calidad de accionista mayoritario de EMAPA Pasco. Pero ante la falta de presupuesto y las escasas capacidades institucionales locales el proyecto quedó relegado por varios años, hasta finales de 2013, año en que es asumido por el GOREPA con el código SNIP N.° 74176, y bajo la financiación del Ministerio de Vivienda en el marco del Convenio N.° 075-2013-VIVIENDA/VMCS/PNSU. En su ficha técnica se describe que el agua proveniente de la laguna Acucocha será potabilizada y suministrará a los distritos de Chaupimarca, Yanacancha y Simón Bolívar a través de líneas de conducción y distribución, además de plantas de tratamiento, considerando una población futura de 77,454 habitantes en la provincia, con proyección al 2021.

Asimismo, se estimó que la demanda de consumo de agua potable de los mencionados distritos tendría un volumen de 6,593,546.88 m³ anuales, mediante un caudal promedio de 209.08 1/s. Cabe agregar que este impulso gubernamental por financiar y ejecutar el referido proyecto guarda una estrecha relación con las declaratorias de emergencia ambiental del distrito de Simón Bolívar, las cuales se inician el año 2012, a causa de las denuncias de contaminación por metales pesados, sobre todo en niños y adultos mayores. La más representativa y mediática es la que contó con la R. M. N.° 117-2012-MINAM, que a su vez motivó la instalación de las «Mesas de trabajo para el desarrollo del distrito de Simón Bolívar»,[19] en las que el Poder Ejecutivo se comprometió a mejorar las condiciones de salubridad de los pobladores de Simón Bolívar (sector rural) y Pasco (sector urbano) mediante la provisión del recurso hídrico.

Es así como estos hechos logran llamar la atención local y nacional sobre los acuciantes problemas de escasez y contaminación del agua en Pasco, posicionando una agenda institucional muy en sintonía con el derecho a la salud, la necesidad de un proceso de remediación ambiental integral y otros puntos que la declaratoria de emergencia alude.[20]

4.2. Los convenios institucionales

Como ya se mencionó, mientras en el sector urbano la percepción de escasez de agua se agudizaba, en el distrito de Simón Bolívar la agenda era marcada por las denuncias de contaminación y, en especial, por los casos de presencia de plomo en la sangre de niños y gestantes.

En respuesta, el Gobierno central se comprometió a implementar los proyectos de agua y saneamiento en las cinco comunidades priorizadas por la Declaratoria de Emergencia, los cuales debieron ser inicialmente diseñados y ejecutados por la Oficina de Proyectos de Inversión (OPI) de la Municipalidad Distrital de Simón Bolívar (MDSB). Recién en 2015 es cuando —a sugerencia del MVCS y

19. Que posteriormente pasaría a denominarse «Mesa de diálogo para el desarrollo», de acuerdo con los propios cambios en la estrategia de resolución de conflictos de la entonces Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS-PCM) (hoy Viceministerio de Gobernanza Territorial).

20. En los años 2012, 2014, 2017 y 2018 se registraron declaratorias de emergencia ambiental en el distrito de Simón Bolívar.

como producto de las sostenidas «Mesas para el desarrollo del distrito de Simón Bolívar», auspiciadas por la ONDS-PCM—, las partes toman en consideración la posibilidad de integrar los proyectos de las cinco comunidades al PIAP. Este hecho produjo opiniones divididas entre la población, debido a la constante postergación del inicio de obras y a la ausencia de eficaces medidas de mitigación de los riesgos ambientales.

De modo que, luego de varias sesiones de trabajo, el 15 de octubre de 2015 la MDSB presenta la carta N.° 0204-2015-ALCALDIA-MDSB/PASCO al MVCS, en la que le otorga la autorización para hacerse responsable de los estudios de preinversión, elaboración de expedientes técnicos y ejecución de los proyectos de inversión pública de agua potable y saneamiento en las comunidades de San Pedro de Racco, Yurajhuanca, Sacra Familia, Santa Ana de Pacoyán, Quiulacocha y Sacra Familia.[21]

Y el 10 de diciembre del mismo año se suscribe el convenio de cooperación entre el MVCS y la MDSB, N.° 1149-2015/VIVIENDA/VMCS/PNSU, mediante el cual esta última delega la responsabilidad de los PIP al Programa de Saneamiento Urbano (PNSU), que a su vez transfiere estas funciones al Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR),[22] debido a que la normatividad restringe su intervención a localidades con una población mayor a los 2000 habitantes. De esta forma quedaban integrados el PIAP, y los proyectos de agua y saneamiento a cargo del PNSR; el primero destinado a proveer del recurso hídrico a la ciudad de Pasco, mientras que los otros estaban concentrados exclusivamente en las cinco comunidades del ámbito rural de Simón Bolívar.

Por otro lado, el GOREPA y la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (EMAPA), desde los meses de noviembre y diciembre de 2015, empiezan una serie de visitas por todas las localidades y jurisdicciones involucradas por la línea de conducción central del proyecto y los demás componentes, como la planta de tratamiento de agua potable (PTAP) y la planta de tratamiento de aguas residuales (PTAR).

Como resultado, el 6 de diciembre de 2015, en la comunidad San Pedro de Racco se firma el convenio «para la constitución de derecho de servidumbre»,

21. Hasta entonces en la jurisdicción de la OPI-MDSB.
22. En virtud de lo establecido en el Art. 13 de la Ley N.° 20518, respecto a la transferencia de recursos en el sector público.

donde se establece el derecho de tránsito y ocupación de 15.45 ha de las tierras comunales por un plazo de cinco años, así como la asignación de una indemnización anual de S/ 2000 por el concepto de lucro cesante. Además, el GOREPA asume tres compromisos: el represamiento de las lagunas Yanacocha y Estanco, el mejoramiento de las redes del sistema de provisión comunal y el compromiso de no dañar los pastizales.

En la comunidad Quiulacocha, el 9 de diciembre se firma un convenio, con el mismo tenor que el anterior, en el que se establece el derecho de tránsito y ocupación de 9091 ha de tierras comunales por un plazo de cinco años, así como la asignación de una indemnización anual de S/ 2000 por el concepto de lucro cesante. Los compromisos del GOREPA consistieron en la construcción del campo deportivo de Quiulacocha y la electrificación del caserío Tambillo, los cuales debieron ser concluidos antes de 2017.

La comunidad Yurajhuanca no fue la excepción, pero a diferencia de los casos anteriores hubo un convenio original y otro complementario. El primero se firmó el 12 de febrero de 2017 y el derecho de tránsito y ocupación comprende a 4040 ha por un periodo de cinco años. Además, la asignación anual acordada por el concepto de lucro cesante es de S/ 1500, y en esta primera versión los compromisos del GOREPA son solo cuatro: garantizar la provisión de agua y alcantarillado a Yurajhuanca, ampliar el coliseo de la Pachamama Valentín López, pavimentar las calles y mejorar la red eléctrica local.

Sin embargo, en el segundo convenio los pedidos de la comunidad ascienden a catorce, sumándose los siguientes puntos: la construcción de un reservorio de agua en un plazo no mayor a 175 días, la garantía de que la tubería de conducción de agua de la línea central al reservorio sea de polietileno, la implementación de 1300 metros de tubería para la renovación de la red de desagüe, la pavimentación de las calles Manco Cápac y Huayllay, la asignación de trabajo a los comuneros profesionales en las direcciones del GOREPA, la implementación del puesto de salud con una ambulancia y equipos médicos, la atención a los niños contaminados con plomo en la sangre, la priorización del cambio de la unidad ejecutora del PIP de la comunidad, la construcción de la segunda planta del local comunal, el mejoramiento del estadio con césped natural, la contratación del asesoramiento técnico para el ganado ovino, la restauración de los terrenos donde se realicen labores, y el trabajo de manera prioritaria con los empresarios de la comunidad.

Finalmente, hay un convenio en particular que conviene resaltar, me refiero al compromiso de la EMAPA de dotar de agua potable gratuita a Yurajhuanca, indefinidamente, haciéndose cargo de todos los gastos de operación y mantenimiento del servicio. Es un convenio realmente controvertido y que, posteriormente, tendrá importantes consecuencias en la gobernanza del PIAP.

El entrevistado A-11 añade algunos detalles:

> Era lo justo, tanto tiempo postergados y sin trabajo, además nuestros niños están enfermos, así que lo que se acordó es solo una parte de las necesidades reales de nuestro pueblo […] la adenda se dio porque no se había avanzado en nada de los puntos del primer convenio entonces no dejamos que sigan trabajando, así de sencillo […] ya cuando quieren negociar hemos planteado la nueva agenda y aceptaron voluntariamente, nadie les ha obligado, y todavía hasta ahora hay puntos sin cumplir.

Por otra parte, en la comunidad Sacra Familia el convenio se firma el 28 de marzo de 2017, fijando el derecho de tránsito y ocupación de 22.5 ha de las tierras comunales, por un periodo de treinta años. Y los compromisos del GOREPA fueron: asegurar que la comunidad suministre el 100% de los agregados para la construcción de la PTAR, agilizar los trámites para la obtención de los permisos de funcionamiento de la planta comunal trituradora de piedras, brindar trabajo en la construcción de la PTAR a los comuneros, realizar estudios para el proyecto de represamiento de agua, elaborar estudios para el mejoramiento genético del ganado local, considerar a la comunidad dentro del inventario turístico de Pasco, equipar la posta de salud y, finalmente, garantizar el acceso irrestricto al suministro del PIAP.

Y a pesar de todos estos convenios, la intervención en los terrenos comunales no fue una tarea sencilla para el GOREPA. Al menos no después de haber desconsiderado su presencia y competencia en los primeros planteamientos del proyecto. A-9 agrega:

> Encima que no nos han consultado, tampoco nos han incluido, eso ya era el colmo […] toda una población olvidada, postergada y ahora marginada de sus derechos básicos al agua y a una vida sin el plomo. Y eso ha sido responsabilidad de esta y la anterior gestión que han pensado que no íbamos a decir

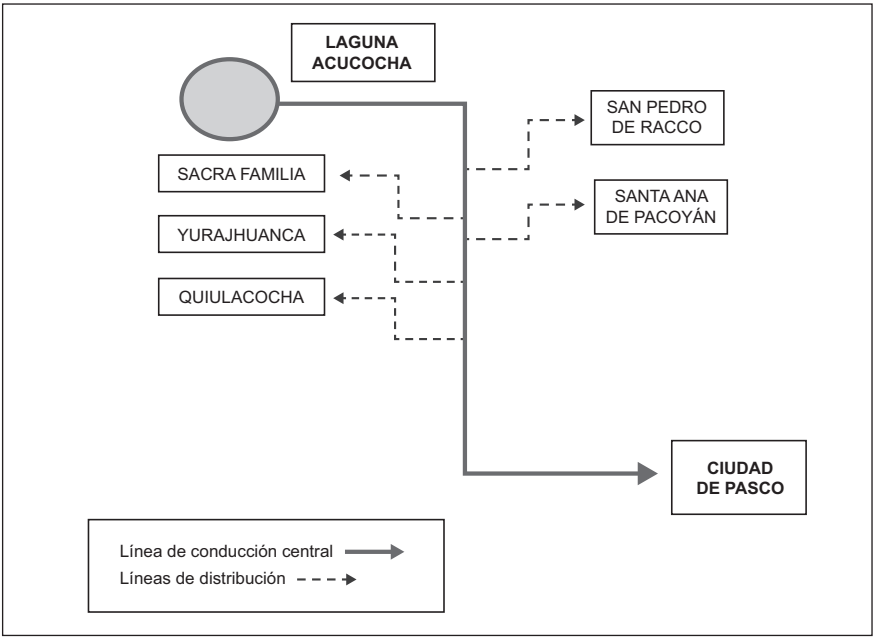


Figura 1. Modelo integrado del piap y el pnsr.
Fuente: elaboración propia.

> nada […] ha sido ya cuando nos hemos cerrado y no hemos permitido que abran los frentes que han venido a ofrecer el oro y el moro, que hasta ahora no terminan de cumplir […] Han hecho convenio con todas las comunidades, ofreciendo a unos más que a otros […].

No obstante, como se observa en la Figura 1, el piap y los proyectos del pnsr quedaron integrados, iniciándose las obras del primero (línea de conducción central) y los estudios de factibilidad y preinversión del segundo (líneas de distribución).

4.3. La paralización de obras y los pasivos del Consorcio Pasco

Cuando la nueva administración del gorepa, correspondiente al periodo 2015-2018, asume el piap aún continúan las labores del Consorcio Pasco como unidad

ejecutora en los distritos de Chaupimarca y Simón Bolívar. Inicialmente, se dieron algunos retrasos debido a que aún no se firmaban los convenios con las comunidades y, además, porque algunos puntos de intervención en Chaupimarca no tenían ni los permisos de la Municipalidad Provincial ni el fundamento técnico que sustente el desmontaje de los sistemas de agua y alcantarillado de algunas de las más transitadas arterias de ese distrito.

Esto supeditó las actividades del Consorcio Pasco al ritmo de negociación y relacionamiento comunitario del GOREPA pues este último dejaba constancia, en cada convenio comunal firmado, que quien tendría que ejercer de forma efectiva los derechos de servidumbre obtenidos sería el Consorcio Pasco.[23]

Es en este punto que, de la mano de la accidentada apertura de los frentes de trabajo en las comunidades, se iniciaron las tensiones que posteriormente se tradujeron tanto en la paralización de las obras como en la abdicación del Consorcio Pasco a su estatus de unidad ejecutora del proyecto.

> Durante la obra, en el transcurrir de los trabajos, ellos [el Consorcio] han usado mayores extensiones de terreno que los que se solicitaron en los convenios, afectando a los que vivimos de la ganadería, sobre todo porque aquí los pastos son muy escasos […] ¿Quién nos va a devolver a los animales que se han muerto? […] Todo ello por culpa del Consorcio Pasco […] Ellos se lavan las manos y decían que vayamos a reclamar al GOREPA y así varias veces se paró la obra, y los convenios se han ido atrasando peor. (A-04).

Y estas faltas relativas en el uso de los terrenos comunales o por el deterioro de los pastos no han sido las únicas denuncias, por el contrario, según el entrevistado A-05 hubo otros desencuentros de mayor gravedad.

> Definitivamente el Consorcio Pasco generó problemas, hemos tenido muchas quejas sobre el uso de áreas prohibidas, falta de pago a los peones en casi todas las comunidades, mala comunicación, sobrevaloración de materiales, faltas de respeto a los pobladores, tanto así que he llegado a pensar, equivocado o no, que eso lo han estado haciendo a propósito, con la finalidad de generar una situación tal que la única salida sea paralizar las obras y entrar a un arbitraje

23. Consorcio formado por las empresas Málaga y Sacyr, adjudicados como unidad ejecutora en la primera etapa de implementación del PIAP.

> en donde de todas maneras ganen ellos, porque siempre es así en estos casos. ¿Cuándo has visto que el Estado gane un juicio con un privado?

Y como estaba previsto, la total paralización de los trabajos ocurrió en octubre de 2016, propiciando un clima de conflictividad no solo en las comunidades sino, además, en Chaupimarca y Yanacancha, pues el PIAP entraba en un periodo de incertidumbre, agravado además por las continuas declaratorias de emergencia, las obras inconclusas y el incumplimiento de los convenios para la obtención de los derechos de servidumbre.

4.4. Reinician las obras y el PNSR entra en escena

Por lo antes relatado, el GOREPA asume la dirección del PIAP en 2017 y lo hace a través de la modalidad de administración directa,[24] ya que no era posible seguir el procedimiento regular de puesta en licitación —que se supone demoraría 180 días—, principalmente, por temas de asignación presupuestal. Además, el Consejo Regional tampoco estuvo de acuerdo con la modalidad de contratación directa, con el argumento de que no había garantías para la transparencia del proceso.

De manera que, una vez constituida como unidad ejecutora, el GOREPA retoma las coordinaciones con el Poder Ejecutivo y se facilitan las condiciones para el ingreso del PNSR, en calidad de unidad ejecutora de los proyectos de las cinco comunidades rurales focalizadas por la declaratorias de emergencia ambiental en Simón Bolívar, y que además se encuentran en el área de influencia directa del PIAP.

Las actividades del PNSR se inician en el mes de julio de 2017 y se enfocan en la elaboración de los perfiles de los proyectos de las comunidades, para lo cual son necesarios estudios técnicos y socioeconómicos, tanto a nivel de diagnóstico como a nivel de expedientes técnicos de los perfiles de los proyectos.

Sin embargo, dada la complejidad del entorno, el PNSR no se limitó solo a ello. El entrevistado A-10 nos brinda más detalles:

---

24. Para ello EMAPA tuvo que emitir un informe de «conformidad técnica», necesario para que el MVCS pueda suscribir una adenda al convenio de transferencia presupuestal en beneficio del GOREPA.

> Nosotros llegamos en un momento de mucha tensión y la verdad es que parecía que todos hacían las cosas por su lado, y si bien nos dedicamos más a la realización de los diagnósticos para las fichas técnicas, tuvimos que hacer todo tipo de coordinaciones en campo, conseguir documentos, explicar en cada comunidad que nuestro trabajo era para el Estado y no para la región porque había muchas suspicacias. […] Además, teníamos que explicar un conjunto de detalles técnicos sobre los componentes, los tiempos y los convenios que el GOREPA había prometido, es decir, cosas que no sabíamos y por las cuales teníamos que dar alguna explicación, porque en ese momento éramos la cara visible de todo el proyecto […]. Además, teníamos que conseguir que los proyectos del ministerio logren que se levanten las paralizaciones en cada uno de los frentes de trabajo […].

Y en efecto, el PNSR tuvo una actuación muy sensible durante esos meses, ya que el GOREPA reinicia oficialmente el PIAP recién el 12 de noviembre de 2017. Y lo hace en medio de cuestionamientos y denuncias provocados por el accionar del Consorcio Pasco en los tres distritos de intervención.

> Al reiniciar los trabajos hubo un gran error porque no se coordinó con los presidentes de las comunidades, quienes desconocían del reinició de actividades, de modo que se trató de ingresar a la fuerza y esto generó un rechazo más fuerte, entonces, las comunidades, en medio de su indignación amenazaron con retener los equipos y maquinarias si es que primero no se cumplía con los convenios en los plazos pactados […] Los presidentes de las comunidades son personas que comprenden, que saben la necesidad del agua, pero tampoco se puede jugar con ellos o echarles toda la culpa. (A-05).

Este rechazo de las comunidades a la intervención intempestiva del GOREPA generó, además, una ola de suspicacias sobre las labores del PNSR y puso en entredicho la legitimidad de los estudios técnicos y sociales debido a que cobró vigencia el rumor sobre una supuesta alianza entre el PNSR, el GOREPA y la EMAPA con el propósito de privatizar el agua de Pasco.

Además, se hizo de conocimiento público que, a pesar de haberse iniciado los trabajos de implementación, ningún expediente referido al tránsito y la

ocupación de los terrenos fue saneado ni se había formalizado contrato alguno por los derechos de servidumbre ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

Entre tanto, el GOREPA, de la mano del PNSR, retomó el diálogo en algunas comunidades e inició una política de relacionamiento y sensibilización con el propósito de generar un escenario propicio para que las coordinaciones tuvieran mayor convocatoria y participación, como veremos más adelante.

4.5. Problemas en los frentes de trabajo y la nueva estrategia del GOREPA

En la primera mitad de 2018 se posicionaron diferentes ritmos de negociación en cada uno de los frentes laborales y, en adición, se hicieron más complejas las dinámicas interinstitucionales. Ya sea por tratarse del último año de administración del GOREPA, o por el inminente escenario electoral, lo cierto es que el PIAP atravesaba sus momentos más urgentes, pues al mismo tiempo trataba de solucionar conflictos, cumplir con los convenios, reportar avances al MVCS y cambiar su estilo de relaciones comunitarias.

Entre los meses de febrero y mayo es cuando reaparecen los conflictos a causa del ritmo lento de las negociaciones y las frecuentes interrupciones en los frentes de trabajo de Yurajhuanca, Racracancha y San Pedro de Racco. Se llegaron a momentos muy tensos debido a que estas comunidades denunciaron que el GOREPA había montado una campaña radial de difamación, responsabilizándolas por el atraso del proyecto y por aprovecharse de la situación en beneficio de los llamados «malos dirigentes».

> Fue un momento muy grave, se nos acusó en varias radios de egoísmo, de indolencia con nuestra población, pero lo único que queríamos era que se cumpla lo que el documento dice […] Si hemos pedido coliseo, estadio o cualquier otra cosa no es pecado, cuánto ha perjudicado el Consorcio Pasco […] era evidente, la gente de la región estuvo detrás y pagó por eso, para que nos llamaran egoístas […]. (A-11).

Por otra parte, los primeros días de junio, el propio presidente del GOREPA era quien expresaba que había intereses políticos maniobrando en las comunidades con el fin de retrasar la construcción de los componentes del proyecto,

y que los convenios se venían cumpliendo con celeridad, de modo que a fines de 2018 el agua por fin llegaría a la ciudad.[25]

Sin embargo, más allá de estos incidentes, las obras en el punto de captación y el tendido de la línea central de conducción prosiguieron y el ritmo de negociaciones también mejoró. En parte porque una cantidad considerable de los convenios infraestructurales empezaron a ser entregados y, además, por el cambio de estrategia de relaciones comunitarias por parte del GOREPA, el cual empezó a darle una mayor importancia al diálogo con los demás actores involucrados.

No obstante, en la segunda mitad del año se reinician las paralizaciones en los frentes de trabajo; una vez más por el incumplimiento o cumplimiento parcial de algunos convenios. Los primeros días de agosto se suspenden las actividades en San Pedro de Racco, se paralizan los trabajos y casi inmediatamente se reanudan en Racracancha y los primeros días de setiembre, al anunciarse el levantamiento del paro en San Pedro de Racco, es el frente laboral de Yurajhuanca el que cesa sus quehaceres al romperse una vez más las mesas de negociación.

Una situación similar se produjo en Quiulacocha, pero con menor intensidad, ya que las negociaciones finalmente condujeron a la apertura temporal de su frente de trabajo. Y coincidiendo con estos hechos, el GOREPA convocó el 17 de agosto a una audiencia pública en el local comunal del asentamiento humano Columna Pasco, en la que comunicó a la población que el PIAP tenía un avance total del 92.9%, y donde además se eligió a un nuevo Comité Multisectorial de Defensa de la Ejecución del PIAP;[26] esta vez conformado por miembros de la sociedad civil con mayor actividad e incidencia en los espacios de participación de la provincia.

No obstante, las múltiples tensiones en los frentes de trabajo, la débil capacidad institucional del GOREPA, así como el clima electoral cada vez más próximo, fueron minando las pocas oportunidades de articulación multisectorial.

---

25. Véase: <http://www.regionpasco.gob.pe/wps/imagen-institucional/las-mas-leidas/gobernador-lamenta-intromision-politica-en-obra-del-agua-para-pasco>.
26. No fue necesario desactivar o cesar de sus funciones al anterior Comité dada su inactividad.

5. Dinámicas interinstitucionales de colaboración y gobernanza en el PIAP

5.1. El PIAP y sus espacios de participación

En el apartado anterior he resumido los acontecimientos más significativos de la implementación del PIAP, concentrándome en el periodo de ejecución de las actividades que configuran las dinámicas de poder en el ámbito rural del distrito de Simón Bolívar.

Sin duda, uno de los rasgos más notorios es la heterogeneidad de actores institucionales involucrados en cada momento; cada cual con intereses, lógicas y dinámicas propias que, como dice Panfichi (2011) son muy difíciles de articular y representar en el actual escenario sociopolítico, pues habilita significativas estructuras de oportunidad a la acción colectiva contenciosa.

Frente a estas configuraciones de colaboración y dinámicas multiactor complejas es que el enfoque de gobernanza-en-red resulta útil, en la medida en que permite comprender las dinámicas y dimensiones interactivas de los actores heterogéneos, inmersos en la intervención pública aquí analizada.

En primer lugar, el enfoque de gobernanza propuesto captura la heterogeneidad e interdependencia creciente en el campo de lo público, en cuyas dinámicas se combinan elementos de jerarquía, negociación y deliberación. Asimismo, estas dinámicas tienen lugar en marcos (*framings*) institucionalizados o informales, los cuales proveen de reglas, roles e incentivos al proceso de producción de los bienes públicos (Torfing, 2003; Sørensen y Torfing, 2005).

Además, el enfoque de gobernanza brinda una lectura dinámica de las estructuras de poder territoriales, y contribuye a entender cómo estas inciden en la planificación, implementación y sostenibilidad de las intervenciones públicas. También llama la atención sobre los mecanismos y modos de participación, en la medida en que estos constituyen dinámicas territoriales de colaboración, a través de la gestión de conflictos y la construcción de consensos (Remy, 2011; Farinós, 2008).

Dicho esto, a continuación analizaré los espacios de participación más significativos en la implementación del PIAP, luego me detendré en las tensiones y controversias suscitadas en los diferentes niveles de interacción institucional

y, finalmente, discutiré los momentos eficaces de colaboración y de construcción de un débil capital social entre los actores heterogéneos involucrados.

Identifiqué tres espacios de participación centrales en el PIAP: i. las reuniones discrecionales, ii. las reuniones de coordinación y iii. las asambleas comunales.

Las reuniones discrecionales fueron la forma más común de involucramiento y participación en las actividades del proyecto, que consistieron básicamente en —como dice Remy (2011)— modos no institucionalizados ni regulados de interacción política, en los que se tomaron acuerdos, se negociaron y firmaron convenios y se mediaron conflictos. Este tipo de participación es bastante próxima al cabildeo clásico y a dinámicas más contemporáneas de intermediación y representación contenciosa; y, por su importancia en el caso aquí tratado, considero que tienen una mayor relevancia para el PIAP que los demás mecanismos de participación a nivel de interacciones en toda la red de actores.

El entrevistado A-03 echa luz sobre sobre este punto:

> Desde el inicio, las negociaciones han sido apresuradas y casi privadas, sin consultar a nadie, la gente era la última en enterarse de los convenios y ha seguido así […] Hay que reconocer la responsabilidad no solo de la región y sus dirigentes, sino de todos, porque así se ha manejado, es la forma en que se trabaja acá, los dirigentes de las comunidades están acostumbrados a eso y a veces apresura las cosas y otras genera todo lo que ya se sabe […] la mayoría de veces, sin que la población sepa la verdad y luego empiezan los problemas y las paralizaciones […].

Cabe destacar que ello evidencia que hay un marco sociocultural forjado por las relaciones comunidad-empresa propio de la historia extractivista de la ciudad, el cual posibilita y naturaliza un tipo de interacción institucional personalista y desregulado, con sus evidentes claroscuros en cuanto a legitimidad y representatividad.

Por su parte, *las reuniones de coordinación,*[27] a diferencia de las anteriores, se caracterizan por ser espacios participativos institucionalizados y protocolares; es decir, ceñidos a normas claras de representación, uso de la palabra y capacidad de deliberación. Estos espacios, además, son convocados en el marco de

27. También denominadas reuniones o mesas de trabajo.

las atribuciones políticas y jurisdiccionales de las instituciones competentes; de manera que, en aras de una gestión pública transparente, se supone que garantizan el libre acceso a su agenda y acuerdos a través de medios como: registros de asistencia, registro fotográfico, actas, comunicados, etc.

En el PIAP esta modalidad de participación ha sido muy importante, ya que ha permitido identificar diferentes tipos de problemas en más de un nivel de interacción institucional, así como suscribir importantes acuerdos de cooperación. Por ejemplo, estas reuniones fueron fundamentales para que el GOREPA adopte la administración directa del proyecto; asimismo, estas coordinaciones formales hicieron posible la intervención del PNSR en las comunidades de Simón Bolívar. De igual forma, los convenios entre el MVCS, el GOREPA y EMAPA Pasco fueron resultado de las prolongadas mesas de trabajo en las ciudades de Lima y Pasco, entre mediados de 2017 y 2018.

Pueden incluirse, también, las sesiones del Consejo Regional de Pasco en las que los representantes de las comunidades participaron exigiendo el cumplimiento de sus convenios e informando acerca de los avances en la liberación de los frentes de trabajo. Empero, los resultados y pormenores de las reuniones de coordinación no han sido del todo conocidos por la población, lo que ha generado un clima de desconfianza y pesimismo en el ámbito urbano de la provincia.

> Aquí nadie sabe nada, nadie comunica y las gestiones del Gobierno Regional han estado de espaldas a la población pasqueña […], y si se reúnen es a puertas cerradas, entre ellos nomás negocian, cuando aquí el clamor es por el agua potable, es por una obra pública […] Ni los colegios profesionales ni la universidad se han manifestado […] hay una ignorancia total de cómo han estado manejando el proyecto, yo me pregunto dónde está la contraloría, la defensoría que no vienen y auditan. (A-01).

De lo cual se colige que, si bien hubo ciertos momentos de participación colaborativa interinstitucional existieron, además, serios problemas de gestión y comunicación, dado que no es el único testimonio que revela este malestar.

Y finalmente, dada su gravedad e impacto en los acontecimientos políticos de la provincia, considero que *las asambleas comunales* son un tercer espacio central de participación en la implementación de los componentes del PIAP,

ya que dirimen y legitiman cada una de las acciones que los demás actores emprenden en sus territorios. Estas son las que optaron por tomar acciones contra la discutible intervención del Consorcio Pasco, y que desencadenó la suspensión total de sus actividades. Las asambleas son las que deciden respaldar al GOREPA como administrador directo del PIAP, en la medida en que se cumplan los convenios; y son las asambleas un mecanismo consuetudinario de deliberación campesina en las que además se decide autorizar la intervención de las municipalidades, programas sociales, ONG y empresas extractivas.

Y para profundizar en el análisis de las dinámicas de colaboración, a continuación analizaré dos problemas de gobernanza centrales y profundamente incidentes en la implementación de los componentes técnicos y sociales del PIAP.

5.1.1.Participación limitada: «saben, pero no participan»

Como he descrito en líneas anteriores, no hubo un mismo nivel de colaboración institucional en el PIAP; es más, no todas las instituciones involucradas participaron ni todas las instituciones participantes contribuyeron en la implementación de las actividades del proyecto. El informante A-3 brinda insumos interesantes para abrir la discusión:

> Los problemas de colaboración no han sido solo por culpa del GOREPA; los demás involucrados tampoco han sido muy entusiastas por razones políticas y por los problemas que implica sacar adelante este proyecto […] La provincial[28] se ha cerrado desde que la región asume el proyecto y tampoco quiere saber nada de lo que pasa en Simón Bolívar porque lo está viendo el PNSR; la ANA […] que no está involucrada de ninguna forma y solo ve un proyecto de la laguna Estanco con la Comunidad de Racco, después no tienen el más mínimo interés esos señores y eso pasa porque muchos de los que están en cargos públicos son políticos que aspiran a ser gobernadores, alcaldes y eso es clarísimo […] su injerencia se da en todos los frentes [...] Se podría decir que saben pero no participan de las actividades ni de las últimas convocatorias, y si participan retrasan las actividades buscando excusas o haciendo lío […].

Lo cual revela que en adición a las dificultades de coordinación y comunicación por parte del GOREPA hubo un profundo desinterés por parte de otras

28. Se refiere a la Municipalidad Provincial de Pasco.

instituciones del Estado involucradas directa o indirectamente en la implementación de los componentes del proyecto. Siendo quizás los caso más resaltantes los ausentismos de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y la Superintendencia Nacional de los Servicios de Saneamiento (SUNASS).

Hechos de considerable gravedad ya que la gobernanza de la producción y sostenibilidad de los bienes públicos requiere de la complementariedad entre mecanismos de participación democráticos y canales de vigilancia y rendición de cuentas *(accountability)*, tanto para asegurar la calidad como para transparentar la gestión pública mediante la participación de la sociedad civil a lo largo de las actividades de intervención.

Por otra parte, en el último año de actividades del PIAP los vínculos de colaboración entre el GOREPA y las comunidades de Yurajhuanca y San pedro de Racco se deterioraron de tal manera que tuvo lugar una polarización muy acentuada entre los gestores del proyecto, muy interesados en abrir los canales de participación, y los dirigentes «egoístas», que solo participan de las actividades en la medida en que obtienen «beneficios» para sus comunidades. El dirigente A-04 ahonda en ello:

> No han convocado ni a asambleas ni a cabildos ni nada, solo cuando no hubo dinero el año pasado se pasearon por todas las comunidades diciendo que deberíamos hacer una marcha de sacrificio a Lima para pedir más presupuesto […] pero no informan sobre los avances y solo coordinan últimamente por intermedio de la señorita de la parte social […]

El testimonio describe bien la fragilidad de los vínculos entre las instituciones del Estado y las comunidades, pues, según el informante, «no informan sobre los avances» y «no han convocado ni a asambleas ni a cabildos», propiciando malos entendidos y desconfianza en detrimento de la legitimidad del proyecto.

Además, tampoco hay rastro de otros mecanismos más formales de participación a nivel regional como el presupuesto participativo o los Consejos de Coordinación Regional,[29] los cuales no han tenido ninguna incidencia en las actividades de coordinación del PIAP, y sospecho que tampoco en otras actividades.

29. En el portal de transparencia del GOREPA solo figura su actividad hasta el año 2015.

De modo que, a nivel de las comunidades y la ciudadanía en general, la participación en el proyecto se ha visto restringida, en primer lugar, a reuniones discrecionales, habilitadas por episodios de acción colectiva contenciosa. Y, por otro lado, a eventuales intervenciones orales y escritas en reuniones de coordinación.

En adición, conviene considerar que la escasa participación de los actores podría explicarse por el bajo nivel de desarrollo de sus capacidades institucionales, debido a que la heterogeneidad, como supuesto, es también desigualdad, e incide en la calidad de las relaciones de colaboración, en las capacidades de gestión y en los recursos de negociación.

No obstante, considero importante salir del marco estrictamente institucional para entender —desde otro ángulo— la participación limitada o poco comprometida de algunos de los tomadores de decisiones de las diferentes dependencias involucradas en el PIAP. Y en ese sentido afirmo que tanto las trayectorias como los proyectos políticos personales permearon deliberadamente en las percepciones y acciones de varios funcionarios públicos durante todo el proceso de implementación del PIAP. Especialmente en la etapa final, la cual coincidió con las elecciones regionales y municipales de 2018.[30]

5.1.2.Participación fragmentada: «participan, pero cada cual por su lado»

Como observamos, la participación en el PIAP no solo está limitada, también atraviesa un profundo proceso de fragmentación institucional que reproduce tanto la brecha horizontal (Estado/gobiernos subnacionales) como la vertical (organizaciones/sociedad civil/sistema político) (Meléndez, 2012), con puntos de encuentro muy débiles y condicionados a lógicas cuasi mercantilistas de negociación y de colaboración.

Como dice Panfichi (2011) «[…] no todos los actores están organizados ni están motivados por el interés público general, sino por demandas propias

30. El gerente general de EMAPA Pasco, Julio Cajahuamán, postuló a la alcaldía distrital de Yanacancha por el partido Podemos Perú; el alcalde provincial, Rudy Callupe, postuló al Gobierno Regional también por Podemos Perú; el especialista comunitario del GOREPA, Gerson Camones, postuló a la alcaldía provincial por el Frente Andino Amazónico y el alcalde del distrito de Simón Bolívar, Zumel Trujillo, aspiró a ser elegido gobernador regional por el Movimiento Verde.

o sectoriales»,[31] de modo que no hay una articulación efectiva de intereses, sino conveniencias legítimas e ilegítimas que se encuentran, negocian, conflictúan y vuelven a encontrarse, para otra vez distanciarse, sin una gestión aceptablemente integrada u orientada al desarrollo, acción pública o cohesión territorial (Farinós, 2008).

Sobre la participación fragmentada de las comunidades, el siguiente testimonio es muy revelador:

> Las comunidades de Simón Bolívar son bien recelosas en sus reuniones, sobre todo cuando firman convenios y ven sus acuerdos […] No permiten que otros, que no sean comuneros, participen ni estén presentes. Ellos creen que es un convenio privado, así como con las mineras, igualito tratan a todos los que quieren algo con ellos y eso hace difícil para el resto saber qué es lo que realmente retrasa las tareas y quien incumple los acuerdos […]. (A-01).

Lo cual nos vuelve a traer al terreno de los marcos institucionales socioculturales y a las narrativas territoriales en Pasco. Al respecto, Urteaga (2011) sostiene que, en comunidades con una prolongada convivencia con las industrias extractivas, acontece un proceso de «mineralización», que consiste en el empobrecimiento de las prácticas e imaginarios sobre el entorno y sus recursos, de modo que surge y se naturaliza un *ethos* predominantemente extractivista y pragmático.

Por su parte Perla, basándose en las ideas de James Scott, arguye que las poblaciones en zonas mineras intentan crear o mantener vínculos con las empresas en busca de beneficios que ellas consideran legítimos, y estos, generalmente, se establecen a través del empleo de los lugareños o mediante la implementación de programas de desarrollo local. De hecho, la posesión de la tierra y las fuentes de agua se convierten, de esta forma, en las «armas insospechadas de los débiles» (Perla, 2017, p. 125). Sin embargo, durante la implementación del PIAP las grandes ausentes son las empresas mineras que, salvo pequeñas apariciones, han optado por permanecer tras bambalinas, de modo que las relaciones de vecindad y negociación se han establecido con las unidades subnacionales de

31. La traducción es del autor.

gobierno y otras presencias públicas en el territorio, las cuales, como es lógico pensar, siguiendo la lógica de Perla (2017), han sido tratadas como entidades privadas, ya que de ellas se espera tanto la provisión inmediata de bienes como la suscripción bilateral de convenios.

Otro caso de participación fragmentada lo constituye EMAPA Pasco. Es un hecho aparentemente paradójico, pues una de las razones de ser del PIAP es el fortalecimiento institucional de esta Empresa Prestadora de Servicio (EPS). No obstante, ha participado de forma intermitente en algunas actividades. En un primer momento acompañó el inicio de las obras del Consorcio Pasco, pero en 2016 se alejó del proyecto ante los cuestionamientos; posteriormente, en 2017, vuelve a participar de las reuniones de coordinación para la firma de convenios comunales junto al GOREPA, para luego volver a tomar distancia frente a los constantes paros en los frentes de trabajo y, finalmente, en 2018, acceder a hacerse cargo de la operación y mantenimiento de los sistemas de dotación de las cinco comunidades de Simón Bolívar.[32]

Una trayectoria institucional verdaderamente errática, y que cobra sentido a la luz de los indicadores de gestión que la SUNASS produce, con el propósito de medir el desempeño de las EPS en materia de gestión y prestación de los servicios de saneamiento,[33] los cuales indican que EMAPA Pasco, en 2018, se ubicó en el nada meritorio puesto 48, de un total de 49 EPS contabilizadas a nivel nacional (SUNASS, 2018).

Del mismo modo, otras instituciones y tomadores de decisiones participaron de forma inconstante y prácticamente teniendo como intermediarios a un reducido número de instancias con muy escasos canales de comunicación y seguimiento de las actividades del PIAP.

> La participación ha sido muy segmentada y, prácticamente, el GOREPA era la única entidad que parecía saber qué estaba pasando y comunicaba esporádicamente de sus actividades […] aunque con varios representantes de comunidades se reunían a puertas cerradas […] En el caso de la Distrital de Simón

32. Mediante la firma de convenios con el PNSR.

33. Estos indicadores de gestión son catorce y están clasificados en seis áreas de desempeño: acceso al servicio, calidad del servicio, sostenibilidad financiera, gobernabilidad y gobernanza y gestión del riesgo de desastres.

> Bolívar tenían como exigencia principal que el PNSR y el GOREPA vayan de comunidad en comunidad a explicar los temas técnicos, los avances y los plazos y, durante el 2017, han estado muy dispuestos a colaborar, aunque los espacios han sido reducidos […] La provincial de Pasco ha estado totalmente ausente, eso no cabe duda […], el CAC[34] se ha restringido a sus temas de monitoreo, aunque sí tienen presencia en las comunidades y asisten a las convocatorias […] EMAPA tiene sus reservas, han mostrado una evolución favorable al proyecto pero siempre mantienen su distancia […]. (A-10).

Es evidente que los débiles mecanismos de participación implementados, así como la propia cultura organizacional contenciosa en la localidad han producido niveles pobres de inclusión y cohesión institucional generando, a su vez, desencuentros e incertidumbres respecto de los avances del proyecto. Y a pesar de que en el último año el GOREPA cambió su estrategia de involucramiento con las demás instituciones y generó ciertos espacios de participación, lo cierto es que hubo un camino dependiente *(pathway dependent)* de implementación signado por controversias y desencuentros muy difícilmente rectificables en los meses finales de gestión del proyecto.

En este punto de discusión es pertinente volver la mirada sobre la importancia de construir canales de participación como parte de una estrategia integral de gobernanza y gobierno de la heterogeneidad institucional, sobre todo, en contextos de producción de valor público y lucha contra las desigualdades, tal y como Remy (2011, p. 74) señala:

> Los mecanismos de participación […] particularmente en los gobiernos descentralizados, pueden ser un elemento clave para que la sociedad peruana logre consolidar su democracia, controlar la excesiva influencia de los poderes fácticos (económicos, militares y eclesiales); combatir las extremas desigualdades promoviendo la dotación de servicios públicos con mayor alcance y calidad, y adaptados a la diversidad de situaciones territoriales del país, y generar mecanismos de inclusión política y social en poblaciones sin capacidad de voz política, manejadas como objeto de clientela o restringidas

34. Centro de Atención al Ciudadano del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Foto 1. Cartel alusivo a la celebración de la llegada del agua a Pasco. Fuente: GOREPA (2019).

a la protesta (y la represión) como mecanismos para obtener bases mínimas de igualdad y derechos.

Finalmente, el proceso de implementación del PIAP iniciado en 2015, contra todo pronóstico, culminó su primera etapa en diciembre de 2018 después de maratónicas jornadas de trabajo. La ceremonia de inauguración tuvo lugar en la plaza mayor de Pasco, concitando todo el interés y júbilo públicos que un hecho de tal magnitud requería.

Sin embargo, solo unos días después de la apoteósica celebración, el flujo de agua se detuvo abruptamente, provocando la sorpresa, indignación y frustración colectivas. La prensa local informaba que solo era un leve problema técnico. El GOREPA, incluso, insinuó un sabotaje de las comunidades, pero conforme avanzaron los días el problema adquirió proporciones mayores y aún hoy permanece sin solución.

6. Conclusiones

En la implementación del Proyecto Integral de Agua Potable en Pasco se involucraron actores heterogéneos provenientes de las instancias nacionales y subnacionales de gobierno y la sociedad civil, los cuales articularon sus intereses y expectativas a través de dinámicas de colaboración orientadas a la materialización de los componentes de la intervención. Y estas dinámicas de colaboración tuvieron lugar en espacios y temporalidades de diferente registro, siendo moldeadas, tanto por los arreglos institucionales de cada instancia, por las propias trayectorias de los tomadores de decisiones, como por las interacciones mismas, produciendo así diferentes configuraciones de participación y articulación intersectorial.

En primer lugar, identifiqué el origen de las más relevantes dinámicas de colaboración en «las mesas para el desarrollo» del distrito de Simón Bolívar y en la firma de los convenios de cooperación con base en los derechos de servidumbre de las comunidades inicialmente marginadas por el diseño del proyecto. Estas dinámicas, a su vez, materializadas en reuniones discrecionales y asambleas comunales «a puertas cerradas», marcaron una pauta de interacción fragmentada entre los actores, debilitando la capacidad de gobierno del GOREPA, así como los marcos y procedimientos para la mediación de controversias. Lo cual se hizo evidente durante las primeras tensiones interinstitucionales originadas por el incumplimiento de los convenios entre el GOREPA y las comunidades, y la desastrosa intervención del Consorcio Pasco, así como de la unidad ejecutora del PIAP durante los primeros dos años de intervención.

Y en 2017, cuando el GOREPA asume la administración directa del proyecto, estas dinámicas de colaboración desreguladas, frágiles y contenciosas se profundizan a causa de la debilidad institucional de esta instancia, ya que, fiel a su estilo de gestión, normaliza estrategias poco claras y nada efectivas de gobernanza y negociación, en detrimento de su legitimidad y la del PIAP.

Es la intervención del PNSR, a través de su integración al PIAP, la que habilita ciertos canales de participación donde confluyen la MDSB, la Municipalidad Provincial de Pasco y EMAPA Pasco, así como otras instancias, directa o indirectamente incidentes en los cursos de acción del proyecto. No obstante, y pese a estos esfuerzos, la dependencia de camino *(path dependence)* de las dinámicas de colaboración de los actores involucrados en la implementación del PIAP

incidieron en la profundización de una gobernanza, caracterizada por la ausencia de espacios regulados de participación y rendición de cuentas, por mecanismos poco representativos para la toma de decisiones y por una débil capacidad de movilización conjunta para materializar las actividades de la intervención pública.

En consecuencia, la debilidad y ausencia de una gobernanza territorial multinivel perjudicó la coherencia y cohesión de las actividades de implementación, tanto a nivel del GOREPA con las comunidades, como en lo referente a la intervención del PNSR en el ámbito rural del distrito de Simón Bolívar. Como resultado, se produjo el empobrecimiento de la capacidad de movilización conjunta del entramado institucional —es decir, de la acción pública— y, al mismo tiempo, un entorno de desgobierno, desconfianza e incertidumbre en perjuicio de la población y su urgente demanda por el recurso hídrico.

Referencias bibliográficas

Álvarez-Gayou, J. (2009). *Cómo hacer investigación cualitativa: fundamentos y metodología*. Paidós.

Antal, E., y Lucatello, S. (2014). Introducción. Gobernanza de los recursos naturales y desarrollo en Norteamérica: conceptos y tendencias. *Gobernanza de los recursos naturales y medioambientales en América del Norte*, (pp. 11-31). CONACYT; UNAM; Instituto Mora.

Arellano-Yanguas, J. (2011). *¿Minería sin fronteras? Conflictos y desarrollo en regiones mineras del Perú.* IEP; PUCP; UARM.

Bebbington, A. (2007). *Minería y desarrollo en el Perú: con especial referencia al proyecto Río Blanco, Piura*. OXFAM, IEP, CIPCA, PSG.

Bebbington, A. (2011). *Minería movimientos sociales y respuestas campesinas* (2.ª Ed.). IEP; CEPES.

Bridge, G. (2004). Contested terrain: mining and the enviroment. *Annual Review of Enviroment and Resources*, (29), (pp. 205-259).

Choquette, C. (2014). La gobernanza del agua en Quebec. *Gobernanza de los recursos naturales y medioambiente en América del Norte*, (pp. 37-66). conacyt; unam; Instituto Mora.

Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Contraloría General de la República.

Decoster, J., Rivera, E., y Gómez, K. (2004). *Gobernanza ambiental y territorial en comunidades afectadas por la explotación minera: la experiencia de las comunidades campesinas de la provincia de Espinar, Perú.* irdc, icco y alop.

Defensoría del Pueblo (2007). *El derecho al agua en zonas rurales: el caso de las municipalidades distritales*. Informe Defensorial N.° 124. Defensoría del Pueblo.

Della Porta, D. (2008). Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research. *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Plural Perspective*, (pp. 198-222).

Della Porta, D., y Keating, M. (2008). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Plural Perspective*. Cambridge University Press.

Drinot, P. (2017). Foucault en el país de los incas: soberanía y gobernamentalidad en el Perú neoliberal. *El Perú en teoría*, (pp. 225-254). iep.

Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*, (46), (pp. 11-32).

Fontaine, G., y Velasco, S. (2011). La conceptualización de la gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico. *Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, conservación de áreas protegidas y los pueblos indígenas*, (pp. 25-39). flacso Ecuador; uicn; ukaid.

George, A., y Bennett, A. (2005). *Case studies and Theory Development in the Social Sciences*. mit Press.

Gil, V. (2009) *Aterrizaje minero: cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo*. iep.

Grupo Propuesta Ciudadana. (2015). *Claves para la gobernanza de las industrias extractivas.* Grupo Propuesta Ciudadana.

Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. (2010). *Metodología de la investigación (Quinta)*. McGraw-Hill.

Jones, C., Hesterly, W., y Borgatti, S. (1997). A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms. *The Academy of Management Review*, 22 (4), (pp. 911-945). https://doi.org/10.2307/259249

Jorquera, D. (2011). *Gobernanza para el desarrollo local*. rimisp.

Lamont, M., y Swidler, A. (2014). Methodological pluralism and the possibilities and limits of interviewing. *Qualitative Sociology*, (37), (pp. 153-171).

Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor red*. Manantial.

Levitsky, S., y Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge University Press.

Li, F. (2017). *Desenterrando el conflicto. Empresas mineras, activistas y expertos en el Perú*. iep.

Lynch, N. (1999). *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú, 1980-1992*. Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Meléndez, C. (2005). Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de la violencia en el Perú actual. *El estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*, (pp. 159-183). iep.

Meléndez, C. (2009). Movilización sin movimientos: el caso de los conflictos entre comunidades y la empresa minera Yanacocha en Cajamarca. *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social*, (pp. 321-380). iep.

Meléndez, C. (2012). *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Mitin.

Muñoz, P. (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. ser.

Natera, A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología*, 67 (4), (octubre-diciembre), (pp. 755-791).

Orihuela, J. C. (2017). Ambiente y recursos naturales. *Balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017-2021,* (pp. 680-723). cies.

Orihuela, J., Huaroto, C., y Paredes, M. (2014). *Escapando de la maldición de los recursos local: conflictos socioambientales y salidas institucionales*. cies; pucp.

Panfichi, A. (2011). Contentious representation in contemporary Perú. *Fractured Politics: Peruvian Democracy Past and Present*. University of London Press.

Panfichi, A., y Coronel, O. (2011). Conflictos hídricos en el Perú 2006-2010: una lectura panorámica. *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*, (pp. 393-422). iep; pucp.

Perla, C. (2010). ¿Empresas mineras como promotoras del desarrollo? La dimensión política de las intervenciones sociales mineras en el Perú. *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*, (pp. 245-272). pucp.

Perla, C. (2017). Encuentros entre empresas mineras y poblaciones locales: usando las armas de James C. Scott. *El Perú en teoría*, (pp. 107-136). iep.

PNUD. (2010). *Informe sobre desarrollo humano: Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. pnud.

Remy, M. (2011). *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. Propuesta Ciudadana.

Silva, E. (2009). *Challenging Neoliberalism in Latin America*. Cambridge University Press.

Small, M. (2009). «How many cases do I need?». On science and the logic of case selection in field-based research. *Ethnography*, 10 (1), (pp. 5-38).

Sørensen, E., y Torfing, J. (2005). Network Governance and Post-Liberal Democracy. *Administrative Theory & Praxis*, 27 (2), (pp. 197-237).

SUNASS (2018). *Benchmarking regulatorio de las empresas prestadoras (eps) 2018*. sunass.

Svampa, M. (2013). «Consenso de los commodities» y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, (244) (marzo-abril), (pp. 30-47).

Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos Perú, 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. iep.

Torfing, J. (2003). *Grasping governance networks*. Roskilde University.

Torres, G., y Ramos, H. (2008). Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales 2008, L*, (203), (pp. 75-96).

Vennesson, P. (2008). *Case Studies and Process Tracing: Theories and Practices. Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Plural Perspective*, (pp. 223-239). Cambridge University Press.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, (38) (julio-setiembre), (pp. 39-65).

Zurbriggen, C. (2014). Políticas latinoamericanas en la gestión del agua: de la neoliberal a una gobernanza pública. *Agua y territorio*, (3) (enero-julio), (pp. 89-100).

Las mujeres en contiendas electorales
El caso de las candidatas a regidurías municipales durante las elecciones regionales y municipales 2018, en la provincia de Andahuaylas

Abdul Trelles

Resumen

Las Elecciones Regionales y Municipales en 2018 han arrojado resultados importantes sobre la participación política de la mujer a nivel subnacional. En el ámbito distrital y provincial solo han resultado electas en el 4.73% de los distritos y provincias y su participación como cabezas de listas no superó el 9% a nivel local. Los resultados de las últimas elecciones han promovido una serie de investigaciones en las ciencias sociales, aunque estas han obviado un momento importante en la participación de la mujer en política: las campañas electorales. En ese sentido, ¿cómo se ejerció la representación política de las mujeres candidatas a nivel subnacional durante la campaña electoral? A partir del análisis sobre el rol que desempeñaron en la contienda electoral las candidatas a los municipios y regidurías en la provincia de Andahuaylas, esta investigación concluye que en su constitución como candidatas se abren distintos procesos de negociación y formas de selección en las que se articulan sus propias trayectorias y los criterios de elegibilidad demandados en una arena política masculina, que termina influyendo en su desempeño en el transcurso de la campaña. No obstante, algo es transversal: en la mayor cantidad de casos, ser candidata no parte de una decisión previamente tomada, y aquellas que terminan participando suelen desempeñar funciones asociadas a la esfera femenina.

Palabras clave: representación política, campaña electoral, género, mujeres candidatas.

Abstract

The Regional and Municipal Elections - ERM 2018 have yielded important results on the political participation of women at the subnational level. At the district and provincial level, they have only been elected in 4.73% of the districts and provinces and their participation as heads of lists did not exceed 9% at the local level. These results have motivated new studies from the social sciences, but they have missed an important moment about the participation of women in politics: political campaigns. In that sense, how was the political representation of women candidates at the subnational level exercised during the political campaign? Based on the analysis of the role that the candidates for municipal offices played in the electoral contest in the province of Andahuaylas, this research concludes that in their constitution as candidates, different negotiation processes and selection forms are opened in which they articulate their own trajectories and the eligibility characteristics of the predominantly male political arena. These different factors end up influencing their performance during the course of the campaign. However, something is transversal: in the largest number of cases, being a candidate is not part of a decision previously made and those that participate tend to perform functions associated with the feminine sphere.

Keywords: political representation, campaign, gender, female candidates.

1. Introducción

Las últimas Elecciones Regionales y Municipales (ERM), han dado como resultado una escueta participación femenina a nivel subnacional. A nivel distrital y provincial solo han resultado electas en el 4.73% de los distritos y provincias, mientras que ninguna ha sido elegida como gobernadora regional (ONPE, 2018). Cuando se observa su participación en la contienda, se tiene que solo el 8.2% de las listas distritales y el 8.1% de las listas provinciales ha sido encabezada por mujeres. Las cifras nacionales se equilibran al observar las candidaturas a regidurías municipales con una participación femenina del 44.1%. Sin embargo, el 41% de candidatas a regidurías en distritos se ubicó en el tercio medio de listas de postulación, y el 43% de candidatas a

provincias, en el tercio inferior (JNE, 2018, 2019). Con este panorama, el caso de Andahuaylas es resaltante: en las últimas elecciones hubo tan solo dos candidatas a la alcaldía provincial y ninguna mujer candidata para los veinte municipios distritales.

Diversas investigaciones en Perú y Latinoamérica han tratado de analizar las vicisitudes de la representación política femenina en distintos ámbitos: la política formal, la política comunal y la movilización social. Ellas han demostrado la importancia de la mujer en las organizaciones indígenas, aunque también los obstáculos para alcanzar posiciones de poder, tales como la segregación y el acoso sexual y laboral, y barreras invisibles asociadas a estereotipos de género (Llanos y Roza, 2018). Sin detrimento de la importancia de sus hallazgos, la mayoría de estas investigaciones se han circunscrito el ámbito de acción política de las mujeres rurales a la comunidad o a los movimientos sociales (Rousseau, 2017, 2015, 2014; Canessa, 2005; Gutiérrez y Palomo, 2000; Hernández, 2008, 2001; Oliart, 2008) y poco se ha dicho sobre el rol específico de las mujeres rurales en la política formal, a pesar de reconocerse la doble discriminación a la que suelen estar sujetas (Zambrano y Uchuypoma, 2015; Bloj, 2013; Celis *et al.*, 2014).

De otro lado, las investigaciones que han tenido como protagonistas a mujeres que han logrado acceder a posiciones de poder como autoridades (Llanos y Tello, 2012; Espinosa, 2012), o que participan como militantes en organizaciones políticas (Hinojoza y Vázquez, 2018), han evaluado las limitaciones que encuentran respecto a sus pares varones, dejando de lado la propia reflexión de las candidatas sobre sus mecanismos y posibilidades de representación política como mujeres, en el marco de determinadas expectativas sociales de género. Además, se ha excluido de los análisis un momento central para la observación del ejercicio de representación: la campaña electoral, momento en donde se escenifica el potencial de liderazgo para buscar adhesión y alcanzar puestos de poder.

En este contexto, la pregunta que buscará responder esta investigación es, ¿cómo se ejerció la representación política de las mujeres candidatas a nivel subnacional durante la campaña electoral? Con este fin, se analizará el caso de las candidatas a municipios y regidurías de la provincia de Andahuaylas durante la ERM 2018. En específico, se buscará responder a ¿qué características personales, trayectorias y criterios de elegibilidad marcaron la participación

de las candidatas en las elecciones? ¿Qué roles y funciones desempeñaron las candidatas durante la contienda electoral?, y ¿Qué recursos movilizaron las candidatas para obtener el respaldo de los y las votantes?

2. Estado de la cuestión y marco conceptual

Los resultados de los últimos procesos electorales han motivado una serie de investigaciones, con el objetivo de entender la participación política de las mujeres. Estos estudios se han concentrado en cuatro grandes grupos: i) la participación de las mujeres en contiendas electorales; ii) las implicancias de la cuota de género; iii) la experiencia de las mujeres electas y; iv) la participación de las mujeres en las organizaciones sociales y políticas.

El primer grupo de investigaciones ha encontrado que a las mujeres se les solicita demostrar mayores capacidades y cualificaciones para participar en política, y se les atribuye menos capacidades cuando son candidatas, a diferencia de sus pares hombres. Así, la trayectoria política y el éxito personal son importantes para integrarse en la política formal (Cueva *et al.*, 2018; Dador y Llanos, 2007; Milosavljevic, 2007; Borner *et al.*, 2009; Caminotti *et al.*, 2011), mientras que durante la campaña electoral se les atribuye estereotipos de género como su supuesta falta de liderazgo, y su candidatura se ve limitada por la forma que son representadas por los medios de comunicación (D'Adamo *et al.*, 2008; Alva, 2018; Llanos y Sample, 2008; Llanos, 2011; Llanos y Tello, 2012; Beltrán, 2017, Dador y Llanos, 2007).

El segundo grupo ha mostrado que, a pesar de la implementación de la cuota de género, los niveles de representación política no han mejorado. En ese sentido, si bien los estudios han mostrado un aumento cuantitativo en el número de mujeres que participan en política, no ha habido correlatividad en la cantidad de mujeres electas como autoridades, ya que se les suele asignar los últimos puestos de las listas de candidatos (Barreto y García, 2007, Hernández, 2017; Villanueva, 2003; 2004; Neciosup, 2015; Pinedo, 2010; Zambrano y Uchuypoma, 2015; PNUD, 2012; Llanos y Tello, 2012). En cuanto al tercer grupo de estudios, aquellas mujeres que sí han sido electas ven reducidas sus posibilidades de consolidar una carrera política, debido a que han sufrido acoso laboral y sexual o se les ha encomendado labores como asistentes de funcionarios hombres, ajenas a sus

funciones (Llanos y Tello, 2012; Espinosa, 2012; Quintanilla, 2012; Zambrano y Uchuypoma, 2015; Miloslavich, 2002; Tello, 2009).

Por último, otro grupo de investigaciones han dado cuenta de la participación de las mujeres en movimientos indígenas y partidos políticos. En donde, por un lado, las mujeres que han conformado o integran movimientos indígenas obtienen cada vez más reconocimiento social y han logrado ganar espacios de participación (Rousseau y Morales, 2017) y, de otro lado, aquellas que militan en partidos políticos están subrepresentadas por la organización, debido a reglas informales o barreras institucionales fijadas por estereotipos de género (Jave y Uchuypoma, 2013; Cerva, 2014; Llanos y Roza, 2018).

Dicho lo anterior, en su mayoría, las investigaciones realizadas se han apoyado, sobre todo, en dos enfoques teóricos. El primero, en el concepto de división sexual del trabajo, que ha permitido comprender las relaciones y roles de las mujeres en una esfera de dominación y hegemonía masculina.[1] El segundo, en la definición de representación de Piktin (1985),[2] que ha permitido conocer y visibilizar el estado real respecto al número de mujeres que participan en política y de su ejercicio como autoridades ya electas. Bajo estos enfoques, son pocas las investigaciones que han analizado el ejercicio de la representación como candidatas a un puesto de poder en el contexto de una contienda electoral, tema central en este estudio.

Conceptualmente, esta investigación se enmarca dentro de los debates de la antropología política; estrictamente, desde desarrollo teórico del concepto de representación política[3] dado desde los estudios antropológicos y de

1. Véase Bjarnegård, 2013; Krook y Mackay, 2011; Lovenduski, 2005.
2. Piktin considera que la representación puede ser vista a partir de cuatro dimensiones. Los estudios sobre participación política de mujeres han considerado la representación descriptiva (véase Bjarnegård y Kenny, 2016; Bjarnegård y Zetterberg, 2016; Kenny, 2013; Hernández, 2017, Freidenberg y Alva, 2017) y sustantiva (véase Bergqvist *et al.*, 2016; Celis, 2009; Celis *et al.*, 2008)
3. Es válido aclarar que el concepto de representación política aplicado a los estudios de «la política» tiene diversos puntos de entrada y su definición es distinta dentro de las ciencias sociales. Si bien entendemos y rescatamos la importancia acerca de las nociones dadas sobre la representación política desde las ciencias políticas y la de representación desde la sociología, para los fines de esta investigación, decidí optar por las nociones de representación política usada en la antropología, que se ha usado poco para el análisis de «la política» y las contiendas electorales, pero que permitirá llegar

cientistas políticos de la escuela francesa. En ese sentido, la investigación recoge y toma como base la teoría clásica dirigida por George Balandier, las investigaciones de los politólogos Bayart y Medard, quienes postularon la noción de «política desde abajo», y los estudios recientes de Marc Abeles. Desde aquí se señala que el análisis de la representación política implica, transversalmente, el estudio del poder y de las relaciones dadas que este genera en distintos niveles de la estructura social. Entendemos por poder como una categoría inherente a la sociedad, que se manifiesta sobre las personas, influye en los tejidos sociales y tiene como hecho tangible la desproporcionalidad en las relaciones sociales cotidianas, bajo los sentidos de reciprocidad y el consentimiento (Balandier, 1967). Reciprocidad, porque se deben responsabilidades y se otorga obligaciones al representante; consentimiento, porque implica la cesión de legitimidad de los representados hacia el representante. De este modo, el poder político aparece en la competencia entre los sujetos como mecanismo inherente de resistencia ante la reproducción e intensificación de desigualdades (Balandier, 1967, 1994).

Bajo estas nociones, el poder es interpretado y aprehendido en la cotidianidad a través de mecanismos de comunicación y el ejercicio mismo de la representación (Balandier, 1994). De este modo, si bien la representación política es manifestada en las reglas o canales formales; también lo es en la puesta en escena de las prácticas locales cotidianas que se imbrican en el sistema político (Bayart, 1989; Médard, 1992). Estos «modos de acción política» (Bayart, 1989) se ejercen desde las bases en donde los hechos, acciones, relaciones, tensiones, disputas, acuerdos, gestos y formas de actuar son partes fundamentales de un todo para entender la representación.

En ese sentido, la política es una relación que reúne a un representante y una colectividad (Abeles, 2008). Su representación se da mediante el ejercicio y la puesta en escena, por lo que se debe estudiar cómo emerge, se accede y se practica, en este caso, el poder (Abeles, 1992, 1996, 1997; Abeles y Jeudy, 1997). Dado que en las sociedades occidentales el poder ha sido situado y legitimado en las propias instituciones y bajo determinados mecanismos de elección, su estudio se da mediante el análisis del momento en el que este se pone

---

a diversos hallazgos que posibiliten ampliar el debate sobre la participación política de las mujeres.

en escena: las contiendas electorales; y su representación en los actores centrales de cada elección: los candidatos. De este modo, las contiendas son momentos en el que la representación política se evidencia (Abeles, 1997, 2015), y que, para el caso de esta investigación, se centra en el estudio de las elecciones regionales y municipales y, en específico, en el ejercicio de las candidaturas de mujeres candidatas a cargos públicos de los distritos de San Jerónimo y Talavera en la provincia de Andahuaylas, Apurímac. Así, bajo el concepto desarrollado aquí, es importante centrarse también en el análisis del contexto político local, previo a su elección como autoridades o no, en su aparición como actores locales relevantes y reconocidas, y su ejercicio durante la campaña electoral. En consecuencia, se busca entender cómo se da la representación de las mujeres candidatas, cuál es su lugar en la dinámica política local actual, las relaciones que se establecen y los retos y límites que estas enfrentan, lo que permitirá tener una mayor comprensión de la situación de la mujer en la política a nivel subnacional.

3. Metodología

Esta investigación planteó el recojo de información mediante el método cualitativo y desde un enfoque etnográfico. El método cualitativo busca generar conocimiento desde los hechos cotidianos no controlados y basa su análisis en la profundidad de la información recogida más que en la representatividad o cuantificación de la data. En virtud de ello, centra su atención en la descripción e interpretación de los hechos (Rossman y Rallis, 2012). Por otro lado, la etnografía busca comprender los fenómenos a partir de las propias experiencias de los actores que, a través un trabajo de campo prolongado, intenta captar su entendimiento del entorno y el comportamiento del resto (Guber, 2001). Así, el método cualitativo y la etnografía centra su rigurosidad en la exposición de la realidad y una interpretación sincera de los hechos, a partir del establecimiento de relaciones correctas con los entrevistados. Y, desde la antropología, en: i) una relación adecuada entre los argumentos y la información de las entrevistas; y ii) el contraste de los datos de la entrevista con la realidad observada, sin pretensiones de establecer dogmas, pero sí un análisis profundo de los fenómenos (Olivier de Sardan, 2018).

La investigación se realizó en los distritos de Talavera y San Jerónimo, en la provincia de Andahuaylas, Apurímac. La provincia cuenta con la mayor cantidad de población rural de la región: un 33.3% del total de habitantes (INEI, 2018). La elección del ámbito de estudio y de los casos que aquí se muestran se ha hecho sobre la base de que la provincia es reconocida por su gran actividad política, cuenta con un importante número de organizaciones políticas, y concentra una baja participación de mujeres en política. Además, Apurímac es el departamento con mayor tasa diferencial entre el porcentaje de electoras y candidatas a nivel nacional (ONPE, 2018).

De otro lado, el análisis se centró en el estudio de caso de las candidatas municipales de Andahuaylas; específicamente, en las aspirantes a regidurías municipales de los distritos de Talavera y San Jerónimo, que participaron en las ERM del año 2018 a través de distintas organizaciones políticas. Además, para el planteamiento, trabajo de campo y análisis se consideró el enfoque de interseccionalidad, que reconoce que categorías como la ruralidad, la etnicidad, el nivel educativo, la edad, entre otras, se intersecan con las categorías de género, influyendo en las experiencias y trayectorias de vida de las mujeres (Crenshaw, 1989; Cruells, 2015). El trabajo de campo tuvo una duración de veinte días en el mes de enero del año 2019, en el que se recogieron testimonios y entrevistas de un total de quince candidatas a regidurías,[4] una candidata a la alcaldía provincial y ocho candidatos a alcaldías distritales, autoridades electas, mujeres no candidatas, personal de apoyo en campaña y familiares cercanos, entre jóvenes y adultos. Adicionalmente, en esta investigación se utilizaron notas de campo, entrevistas y observaciones recogidas durante los meses de setiembre y octubre del año 2018.

En cuanto a las técnicas de recojo de información, se realizaron historias de vida, entrevistas a profundidad estructuradas y semiestructuradas, conversaciones informales y la observación participante.[5] La información recogida se organizó y codificó con base en las categorías de análisis planteadas en los

4. Para las ERM 2018, postularon un total de 51 mujeres a cargos de regidoras municipales en los distritos de San Jerónimo y Talavera, provincia de Andahuaylas. Para esta investigación se ha entrevistado al 30% del total de dichas candidatas.

5. Respecto a la observación participante, esta técnica fue utilizada durante los meses de setiembre y octubre del año 2018, como parte del trabajo de campo para la elaboración de la tesis de maestría.

objetivos específicos, mediante el *software* de análisis cualitativo Atlas.ti y la realización de matrices de información. Finalmente, dada la cualidad y sensibilidad de la información, algunos nombres han sido reemplazados.

4. El contexto político: una historia política local masculina

La historia política de la provincia de Andahuaylas está marcada por cuatro grandes momentos que han configurado el contexto actual de cada nueva elección municipal. El primero es el proceso de toma de tierras, en la primera mitad de la década de 1970, ante la tardía llegada de la Reforma Agraria; el segundo, la formación de las primeras organizaciones políticas locales; el tercero, el masivo paro agrario organizado por los agricultores paperos en el año 2001, a raíz de los bajos precios del producto; y el cuarto, el proceso de descentralización y el masivo aumento de los movimientos políticos regionales. En cada uno de estos momentos, las mujeres han ejercido distintos roles que van desde la poca intervención hasta una activa participación como dirigentes y lideresas, aunque subrepresentadas y usualmente invisibilizadas por sus pares hombres, quienes ocupaban los cargos dirigenciales más importantes. En este punto, se hará un recorrido a los distintos hechos que han configurado el contexto político actual de la provincia y el rol de la mujer en cada uno de ellos.

4.1. El rol de las mujeres en las tomas de tierra y primeras organizaciones políticas locales

La Reforma Agraria promulgada por Juan Velasco, en el año 1969, buscaba realizar una reestructuración del sistema de tenencia de tierra, a través de la eliminación del latifundio y munifundio; incrementar los niveles de producción e ingresos del campesinado; y promover la participación de los campesinos en niveles importantes de decisión a través de las empresas asociativas. Con la creación del Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS), en el año 1971, el sector campesino en Andahuaylas esperaba que la expropiación de las haciendas se hiciera efectiva. Este organismo tenía como objetivo promover «la organización campesina», incluyendo no solo a trabajadores de hacienda,

sino también a comuneros y agricultores independientes (Sánchez, 1981), y «la participación de las bases» (Matos Mar y Mejía, 1980).

La demora en la ejecución de la reforma llevó a que en el año 1973 se cree la Federación Provincial de Campesinos de Andahuaylas (FEPCA), por iniciativa de Lino Quintanilla, Julio César Mezzich y Feliz Loayza. Un año después, en 1974, FEPCA promovió la toma de tierras de 42 haciendas de la provincia (García Sayán, 1982; Sánchez, 1981), aunque meses después el Gobierno militar intervino y contuvo la movilización.

Los actores involucrados, los cargos que ocupaban y las acciones tomadas durante el proceso de toma de tierras y Reforma Agraria, ocurrido en Andahuaylas, permite dar a conocer la posición que tenía la mujer en un espacio que, para ese entonces, se vislumbraba de alta actividad política. Las mujeres entrevistadas señalan que, si bien en las movilizaciones, asambleas y reuniones organizadas por la FEPCA participaban mujeres, durante esos años, a ellas no les era permitido tener participación en la dirigencia comunal o de la misma federación. Por el contrario, su espacio de intervención se concentraba en el ámbito familiar, donde se dedicaban al cuidado de los hijos, la atención de sus esposos y al apoyo en las labores agrícolas. Una mirada en retrospectiva a dicho periodo de la historia política local, de parte de las mujeres entrevistadas, da cuenta de eso, «las mujeres no han tenido lugar, no había dónde, los hombres eran los que mandaban ahí», señala una lideresa local.

Durante la década de los setenta las mujeres no tenían un espacio en la estructura de las organizaciones que se estaban formando, ni en la dirigencia de las comunidades campesinas. Sí, dado el contexto de esos años, eran consideradas para apoyar a la organización y las movilizaciones cada vez más constantes y grandes; aunque eso no quitaba o reducía las responsabilidades que tenían en el hogar, con sus hijos y esposos. El hombre era quien asumía cargos dirigenciales y de liderazgo, esto se evidencia en diversos registros fotográficos de la época, en donde se aprecia tres grupos claramente diferenciados: los dirigentes de las asociaciones campesinas, los hombres y las mujeres campesinas.

La década de los ochenta supuso un resquebrajamiento en la estructura social y el debilitamiento del movimiento campesino. La intensificación del conflicto armado en la provincia provocó que los dirigentes campesinos sean perseguidos por miembros del PCP-SL y el ejército. Muchos fueron asesinados y otros decidieron huir hacia otros departamentos del país, lo que provocó que

todo intento de organización política local se retrajera por completo (Trelles, 2015; 2019). La situación cambió para la década de los noventa en la que destacaron las elecciones de los años 1993 y 1995, ya que por primera vez, en la provincia, participaron dos organizaciones con gran arraigo en el sector campesino: Chanka-Kallpa y Todas las Sangres.

La elección del año 1993, que marcó un hito en la participación política de los campesinos hombres, contó con una baja participación de mujeres y, en menor medida, las del sector rural. En efecto, en los distritos de San Jerónimo y Talavera, de un total de 74 candidatos de 13 listas distintas, solo 8 fueron mujeres, de las cuales 2 fueron cabezas de lista, ambas provenientes de la zona urbana. Hubo una situación similar para la elección provincial, en donde de un total de 115 candidatos solo participaron 19 mujeres. La situación no mostró cambios significativos en las elecciones del año 1995. Aunque no se cuenta con datos de todos los postulantes, a partir de la revisión de algunas listas se puede inferir que la tasa de participación femenina se mantuvo similar a la elección anterior, con una o dos mujeres por listas a nivel distrital y entre dos y cuatro mujeres en las listas provinciales.

El caso de B. Ríos grafica la situación de la mujer en política durante la década de los ochenta y las primeras elecciones de la década siguiente. Ríos, viuda, migró hacia el centro de Andahuaylas y trabajó como ambulante para mantener a sus seis hijos. Desde ahí creó la primera asociación de comerciantes ambulantes de la provincia, de la cual fue elegida como secretaria general. Promover la asociación la hizo reconocida y tener un rol político activo, llegando a trabajar para la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), apoyando a mujeres cuyos esposos estaban desaparecidos. Su rol como dirigente y defensora de derechos humanos la consolidó como una dirigenta local y, para las elecciones del año 1993, fue convocada por los dirigentes de Chanka-Kallpa para ser candidata como primera regidora.

A pesar de su reconocimiento, durante la campaña fue blanco de ataques de parte de la prensa y de otros candidatos: «a mí me despreciaron porque era mujer, porque era teniente alcaldesa, porque era viuda, "no puede ser una mujer que trabaja en la calle", […] "cómo es posible que una mujer va a ser teniente alcaldesa en Andahuaylas, eso no es posible"», recuerda. A pesar del acoso sufrido, terminó siendo elegida como regidora, lo que causó gran sorpresa en la provincia, ya que era la primera vez que se elegía a una mujer para ese cargo.

Su trabajo desde el municipio y los comentarios discriminatorios que recibió, al ejercer su cargo, terminaron por convencerla de tener un rol activo y constante en política, lo que trajo como resultado que nuevamente fuera elegida como regidora en las elecciones de los años 1995 y 2006, y postulante en las de los años 1998 y 2018. Su caso, aunque excepcional por su posterior trayectoria, da indicios claros de que, para la década de los noventa, la participación de la mujer era excepcional, y aquellas que comenzaron a tener un rol protagónico fueron muy criticadas y resistidas a todo nivel por sus pares hombres.

4.2. La cuota de género y el proceso de descentralización: las intervenciones de mujeres en la arena política

A fines de la década de los noventa se buscó promover la participación política de las mujeres en elecciones nacionales y municipales. En el año 1997 se promulgó la Ley N.° 26856 que establecía un porcentaje mínimo del 25% de hombres o mujeres en las listas de candidatos congresales. Meses después, ese mismo año, la cuota fue modificada y ampliada con la promulgación de la Ley N.° 26864, Ley de Elecciones Municipales, que incrementó el mínimo de participación de hombres o mujeres al 30% por lista y extendió el requisito hasta las elecciones a regidurías municipales.

Un año después, en las elecciones de 1998 en la provincia, el número de mujeres participantes se mantuvo similar al del año 1995: de un total de 69 postulantes, 20 fueron mujeres, y aunque el porcentaje en relación con el total aumentó, se dio por una reducción en el número de regidurías en la provincia. En los distritos la situación cambió; por ejemplo, en San Jerónimo, cumpliendo el mínimo requerido de 60 postulantes, 21 fueron mujeres que representaban el 35% del total. Ninguna mujer encabezó alguna lista, solo una postuló como primera regidora y 15 de ellas (el 71.42%) estuvieron ubicadas en el tercio inferior. En ese sentido, la ley promulgada ayudó a que más mujeres participen como candidatas, pero no a que haya una efectiva representación. En dicho distrito, el consejo municipal ganador terminó siendo conformado por cinco hombres y una mujer.

La nueva década se inició con una gran movilización agraria. La caída del precio de la papa —que llegó hasta los S/ 3 soles por quintal—, provocó que pequeños y grandes productores paperos, empresarios locales y comerciantes

intermediarios se organicen en la Federación Regional Agraria de Apurímac (FEDRA) (Pajuelo, 2007). La organización realizó paros con gran participación de campesinos, entre los meses de abril y mayo del año 2000, que terminó ejerciendo presión para que el Gobierno acceda a comprar el producto y se comprometa a estabilizar los precios, regularlos y tratar mejor a los productores agrícolas. Las movilizaciones y los logros alcanzados terminaron por situar a FEDRA como la más grande organización agrícola en la región, y ganó protagonismo como representante de la población rural de la provincia, permitiendo la emergencia de diversos líderes que llegaron a ocupar cargos como congresistas, alcaldes distritales, provinciales y en el gobierno regional. No obstante, en los testimonios recogidos se suelen obviar la participación de la mujer, a pesar de haber tenido un rol importante. De hecho, FEDRA tuvo entre sus fundadores a Delfina Alarcón, empresaria papera, que ocupó cargos importantes dentro de la Federación y lideró movilizaciones en la provincia. Alarcón recuerda que Abdón Martínez, empresario papero, la invitó a ser parte de la organización, ya que ella administraba los cultivos de su familia. Aceptó la invitación y la nombraron Secretaria de Relaciones Interinstitucionales desde donde buscaba articular a FEDRA con organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil regionales y nacionales.

El proceso de descentralización del año 2002 llegó en un momento crucial en la provincia. Dentro de las reformas planteadas, se promulgó la Ley N.° 27783 que establecía la elección de consejos regionales cada cuatro años y permitía el reconocimiento formal de nuevas organizaciones subnacionales: los movimientos políticos regionales. Ese mismo año, con miras a las elecciones, los dirigentes del FEDRA discutían la posibilidad de crear una organización política o plegarse a un partido nacional. Dado el contexto, los periodistas locales cuestionaban los intereses de los líderes de FEDRA por participar en política, y la real intención de sus líderes; Delfina Alarcón fue una de las afectadas. Recibió críticas por querer aprovecharse de los integrantes de la federación con miras a las elecciones municipales, aunque no sintió un trato diferenciado dentro de la organización: «nunca me han hecho sentir inferior a mí, de que me hagan sentir mal, no. Al contrario, creo que como mujer me he hecho respetar, yo siempre he sido una persona de carácter y siempre me han respetado», señala.

La proximidad de las elecciones y las críticas recibidas por la prensa local motivó a Alarcón a promover la creación de una organización política, «quien

metió el bichito de entrar en política fui yo, yo compré el kit electoral, con mi hermano. Yo les dije "saben qué, hay que meternos a política, tanto que nos jode la prensa, creo que tendríamos acogida"», dice. La propuesta, que fue bien recibida al inicio, fue dejada de lado, al poco tiempo, por los directivos hombres de la organización, quienes iniciaron un proyecto similar, pero sin tomarla en cuenta; «los tres andaban para arriba y para abajo», recuerda.

El proyecto paralelo terminó con la creación del Frente Popular Llapanchik, movimiento integrado por diversas organizaciones, entre ellas FEDRA, y que años posteriores se consolidó como una de los más grandes movimientos en la región. Para su primera participación, la del año 2002, se acordó que la lista de candidatos a regidores de la provincia se conforme de forma equitativa por miembros de las organizaciones fundadoras. Alarcón fue elegida como candidata en FEDRA, pero los dirigentes del nuevo movimiento no aceptaron su postulación, «me pusieron al final, porque yo reclamé, porque les dije "cómo fue con la lista" y me dijo, «ah, tiene que respetarse la lista» y me pusieron a regañadientas con el número siete […] querían sacarme a mí», señala. Colocarla entre los últimos candidatos de la lista provocó un conflicto entre ellos, «fue una indignación para mí, menospreciaron el valor de mi trabajo, de lo que uno hace. Les reclamé, "así no se trabaja", les dije, "me ponen, me ponen", "ya, te vamos a poner"», recuerda que le dijo uno de los dirigentes de Llapanchik. Finalmente, terminó postulando como cuarta regidora.

En las elecciones municipales del año 2002 se dio un aumento de la participación de mujeres como candidatas al consejo municipal provincial respecto a la elección anterior. De un universo de 118 candidatos, 43 fueron mujeres, representando el 36.44%, 2 mujeres encabezaron listas y 18 estuvieron ubicadas en el tercio inferior, que representaba el 41.86% del total de mujeres que fueron candidatas. De las 43 candidatas, 13 postularon por movimientos políticos regionales.

Dicho lo anterior, se puede afirmar que la implementación de la cuota propició un aumento en la participación de mujeres en contiendas electorales, aunque el número de mujeres candidatas siempre bordeó el mínimo requerido. No obstante, en Andahuaylas, la cuota de género encontró su correlato en la participación que venían teniendo las mujeres en la arena política local desde años atrás, a través del activo e importante rol que desempeñaron en distintas organizaciones sociales de base. En ese sentido, el aumento progresivo de

mujeres en política, durante la década de los noventa y los primeros años de la siguiente década, para el caso de Andahuaylas, no se debió exclusivamente a la implementación de la cuota de género. Las organizaciones previas sirvieron como plataforma para que distintas mujeres tomen protagonismo como lideresas locales y puedan introducirse en contiendas electorales.

Por otro lado, el proceso de descentralización permitió que las mujeres tengan mayores posibilidades de participar en política. La creación de nuevas organizaciones regionales, como el caso de Llapanchik o Kallpa, que en su mayoría fueron producto de movilizaciones y organizaciones sociales, amplió el espectro de participación de las mujeres, sobre todo de origen rural. Al no participar solamente partidos políticos —quienes usualmente consideraban mujeres urbanas—, se tuvieron en cuenta a mujeres con distintos perfiles o ellas encontraron en los movimientos regionales una vía para insertarse en la política. Los casos hasta aquí narrados son significativos. El caso de Ríos, Alarcón y Rosales muestra que su activa participación en organizaciones sirvió como plataforma para ganarse un espacio como lideresas y luego como impulso para ser candidatas, aunque su espacio de acción siguió siendo el de las regidurías. Ninguna, hasta hoy, ha postulado como cabeza de lista. No obstante, la participación de las mujeres durante esos años se limitaba en su mayoría a mujeres mayores de 35 años. Se han encontrado pocos casos de mujeres jóvenes como candidatas.

4.3. La participación en cifras: las mujeres en las últimas contiendas electorales

Para las elecciones del año 2006 se dio un cambio en la configuración de las listas de candidatos a nivel municipal. La promulgación de la Ley N.° 28869, conocida como Ley del Concejal Joven, en abril de ese año, planteó que el 20% de las listas de candidatos municipales distritales y provinciales esté integrada por jóvenes menores de 29 años. La intención de la norma era promover la participación de los jóvenes en la política, y renovar los cuadros políticos. Este requisito configuró un nuevo panorama, ya no solo se buscaba que las listas estén integradas por un mínimo de mujeres, sino también que la conformen jóvenes, lo que, a la larga, ha promovido una mayor participación de mujeres jóvenes como candidatas, especialmente a las regidurías municipales.

En Andahuaylas, la mujer ha pasado a ser quien ocupe las cuotas de género y la cuota de jóvenes de las listas. Una evidencia clara son las cifras que se pueden recoger de las elecciones del año 2006 y en las de los años 2014 y 2018. A continuación se mostrarán datos importantes de cada una de dichas las elecciones que enfatiza la participación de la mujer en contiendas electorales. En las elecciones del año 2006, en la provincia de Andahuaylas se presentaron diez listas con un total de 120 candidatos entre postulantes a alcaldes y regidores; de estos, 44 eran mujeres, representando el 36.6%, y solo dos listas presentaron una candidata más que el mínimo requerido por cuota de género. Del total de candidatas mujeres, el 50% se ubicó en el tercio inferior de las listas y 22 fueron menores de 29 años, el 50%. No obstante, al cruzar las variables de cuotas de género y juventud, se observa que el 72.72% del total de mujeres jóvenes, que postularon, estuvieron ubicadas en el tercio inferior de cada una de las listas. En dicha elección solo ingresaron tres mujeres como regidoras de un total de once regidurías.

La situación fue similar para los casos de los distritos de San Jerónimo y Talavera en las elecciones de ese año. Por citar cifras importantes, en el primer distrito ninguna lista presentó más mujeres que el mínimo requerido. De un total de 54 candidatos, 18 fueron mujeres y de estas el 55.5% postuló en el tercio inferior de las listas. El caso de Talavera es resaltante, de trece listas de candidatos solo dos presentaron una mujer más que el mínimo requerido como candidata; de 78 candidatos en total, 28 fueron mujeres, representando el 35%, y el 100% de las mujeres jóvenes convocadas postularon en el tercio inferior. En ninguno de los distritos hubo una candidata mujer al consejo municipal como cabeza de lista, y solo una mujer en los dos distritos fue elegida como regidora.

Desde ahí, el índice de participación de mujeres no ha sufrido mayores cambios. En las elecciones del año 2014, a nivel provincial, en total participaron diez listas con 131 candidatos; de estos, 46 fueron mujeres, lo que representó el 35.11%, esta vez cuatro listas presentaron más candidatas que el mínimo requerido. No obstante, respecto a las otras variables las cifras no han variado. Del total de mujeres candidatas, el 54.34% postuló en el tercio inferior de las listas y el 50% eran jóvenes. No obstante, el 82.60% del total de mujeres candidatas jóvenes postuló en el tercio inferior. En dicha elección solo una mujer fue elegida como regidora.

A nivel distrital la situación fue similar. De aquí se puede resaltar que en el distrito de San Jerónimo, del total de candidatos, el 43% eran mujeres, y el 55.26% del total de mujeres candidatas postuló en el tercio inferior. Además, el 76.47% de las mujeres jóvenes que postularon lo hizo en el tercio inferior. De esta manera, 11 de las 12 listas tuvieron a mujeres que cubrían las cuotas de género y juventud. En Talavera, el 38.8% del total de candidatos fueron mujeres, de estas el 60.71% se ubicó en el tercio inferior y, una vez más, las mujeres jóvenes fueron aquellas que cubrieron las cuotas y fueron, en su mayoría, un 72.72%, ubicadas en el tercio inferior.

Las elecciones regionales y municipales del año 2018 han dado cuenta de cifras similares, aunque con ligeros cambios. Considerando las candidaturas totales de los distritos de San Jerónimo y Talavera, se estima que la participación de mujeres como candidatas subió hasta un 45.14%, es decir, participaron 51 mujeres de un total de 113 candidatos. De los 67 candidatos hombres, el 41.93% y el 8.06% eran menores de 35 y 25 años, respectivamente; esta cifra es significativamente distinta a lo sucedido con las mujeres, en donde de las 51 candidatas mujeres, el 75.54% y el 29.41% eran menores de 35 y 25 años, respectivamente. Además, el 52.94% del total de candidatas mujeres a regidurías alcanzó la cuota joven, por lo que estas asumieron ambos requisitos de cuota. Finalmente, el 62% de mujeres jóvenes estuvo ubicada en el tercio inferior de las listas.

Lo señalado da cuenta que, a nivel descriptivo, la situación de la mujer que participa en política, en relación con sus candidaturas, no ha variado. En ese sentido, si bien la implementación de la cuota de género reflejó un ligero aumento en el número de mujeres candidatas, la tasa de participación de mujeres se ha estancado y usualmente ha bordeado el mínimo requerido. La situación es similar con la cuota joven, aquí, en su mayoría, ha sido la mujer quien ha cubierto dicho requisito. De modo que no es raro que desde las elecciones del año 2006 el número de mujeres jóvenes candidatas haya aumentado en relación con las elecciones anteriores. Sin embargo, lo destacable es que son las mujeres jóvenes quienes usualmente ocupan el tercio inferior de las listas de candidaturas, el cual tiene mínimas posibilidades de elección (véase Cuadro 1).

ERM	Distrito	Total de candidatas mujeres	Total T/I	Mujeres jóvenes (%)	Mujeres jóvenes T/I (%)
2006	Andahuaylas	44	22	50	72
	San Jerónimo	18	10	27	50
	Talavera	28	18	42	100
2014	Andahuaylas	46	25	50	82.60
	San Jerónimo	38	21	44.73	76.47
	Talavera	28	17	39.28	72.72
2018	San Jerónimo y Talavera	51	27	52.94	62

Cuadro 1. Participación y puestos de mujeres y mujeres jóvenes en las elecciones T/I: tercio inferior.
Fuente: INFOGOB. Elaboración propia.

5. Proceso de configuración de mujeres como actores políticos locales

Con el inicio de un nuevo proceso electoral, la conformación de nuevas listas de candidatos de las distintas organizaciones, tanto de partidos políticos como de movimientos políticos regionales, es uno de los retos a superar. El proceso de elección de aquellos que serán candidatos y de conformación del orden de las listas no implica, necesariamente, cumplir con los objetivos de cada uno de los requisitos de cuotas, ni tampoco los procedimientos que demanda el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Para el caso de la provincia de Andahuaylas son otros los criterios y los mecanismos bajo los cuales un ciudadano termina configurándose como potencial candidato. En ese sentido, la decisión final sobre las candidaturas termina dependiendo de los propios convocantes más que de las propias organizaciones.

Para las mujeres que terminan siendo candidatas la situación es distinta. A partir de los casos analizados se puede afirmar que su proceso de selección,

convocatoria, candidatura y posición final en la lista no se inicia con una decisión previa, sino con el llamado de los candidatos hombres, quienes ven en ellas una potencial candidatura y van a buscarlas para ofrecerles participar en política. En consecuencia, son dos las atribuciones necesarias para que ellas se constituyan como actores políticos en las contiendas electorales: i) sus propias trayectorias o las de sus familias, políticas o no; ii) los criterios considerados por los candidatos que las convocan. Las trayectorias y criterios se articulan en el momento de la elección de las candidatas, cuando se inicia el proceso de negociación y convocatoria para conseguir a las mujeres con un mejor perfil.

5.1. Trayectorias y características de las candidatas

A partir de los casos analizados, se han identificado tres tipos de mujeres candidatas que han participado en las elecciones municipales del año 2018: i) mujeres con experiencia dirigencial; ii) mujeres profesionales; y iii) mujeres jóvenes. Cada una de ellas tiene distintas trayectorias, personales o familiares, que las establece como actores reconocidos y con potencial para ser tomadas en cuenta por los candidatos hombres que terminan convocándolas. A continuación se mostrarán las trayectorias de distintas mujeres que, para las elecciones municipales del 2018, postularon como regidoras en los distritos de San Jerónimo y Talavera.

5.1.1. Mujeres con experiencia dirigencial

En relación con el primer grupo, las mujeres suelen tener una larga experiencia como dirigentes locales de distintas asociaciones, usualmente, del sector agropecuario, textil, como también de las escuelas locales u otras organizaciones de base, cuya actividad está directamente relacionada con aquello que es considerado como espacio de la mujer. Su participación, experiencia y buena gestión como autoridades dentro de las organizaciones les ha permitido ganar reconocimiento y ser consideradas líderes distritales, provinciales y regionales. Usualmente, las mujeres de este grupo son de origen rural, provenientes de los centros poblados o comunidades campesinas, y han ido construyendo su trayectoria motivadas por la baja condición económica y familiar, sus deseos de mejorar su situación personal, como mujer y campesinas, y el gusto por el liderazgo.

Sobre este grupo se puede resaltar los siguientes casos: Nevisa Muñoz, nació en el centro poblado de Poltoccsa, en San Jerónimo, y tiene 42 años. Luego de concluir sus estudios secundarios viajó a Lima para estudiar enfermería. Estudió solo un ciclo, su hermano, quien le pagaba sus estudios, enfermó y, sin dinero para mantenerse, tuvo que regresar a Andahuaylas. Luego de un breve viaje en busca de trabajo regresó a la provincia con la idea de quedarse dos semanas para cuidar a sus padres enfermos, pero sus hermanos no la dejaron viajar, la presionaron para que se quede y cuide de sus padres. En Andahuaylas consiguió trabajo en Agrofasa, una institución dedicada a trabajar proyectos productivos con madres de familia. Ahí se hace reconocida en distintos lugares del distrito y a sus 25 años la nombran presidenta del Vaso de Leche de su centro poblado. En el año 2011 presentó un proyecto para crear una empresa de crianza de cuy a un concurso municipal, el cual ganó. Debido a eso, las mujeres que participaron de la propuesta la nombraron presidenta de la Asociación Ayllus de Poltocsa, cargo que asumió por dos años. Desde ahí ha venido trabajando con distintas mujeres; la empresa creció y para el año 2014 crearon una cooperativa de productores que llamaron Copa Cuy, de la que es presidenta hasta el día de hoy.

El caso de Victoria Ccorimanya es similar, nacida en el centro poblado de Lliupapuquio, San Jerónimo, y con 48 años señala que desde niña sintió interés por liderar, «siempre quería ser así, líder, participativa, en todo participaba, con los profesores, así». A los 13 años dejó la escuela y viajó a Lima en donde trabajó como empleada por siete años. A su regreso ingresó a Agrofasa, en donde la eligieron presidenta, «a mí me gusta participar, yo empecé a participar "de esta manera vamos a trabajar, así vamos", participo y me eligieron, porque era bien participativa, activa», señala. Dada su experiencia en Agrofasa la eligieron como presidenta del Vaso de Leche de San Jerónimo, cargo que ocupó por siete años —sostiene—, por su buena gestión. Luego, fue elegida como presidenta del comedor popular del distrito, en donde estuvo por dos años. Victoria recuerda que ella siempre participaba en concursos y los ganaba. Al terminar su gestión en el comedor popular, formó una asociación de mujeres ganaderas y creó la Asociación de Productores de Leche y Lácteo Natural Vida Sana (APROLENVISA), que estaba integrada por 600 mujeres, y de la que fue presidenta por seis años. Su motivación por participar en distintos concursos la llevó a ganar proyectos en Agroemprende y Procompite, y concursos

pecuarios organizados en los ámbitos provincial y regional. Su experiencia e impulso para promover proyectos la hicieron ganadora del Premio Nacional «Mujer Emprendedora» en el año 2017.

Otro caso resaltante es el de Mercedes Cebrián, de Andarapa, de 55 años, con estudios secundarios no concluidos. Ella es una reconocida dirigenta andahuaylina y cuenta con una larga trayectoria. Comenzó en la década de los noventa como dirigenta del Vaso de Leche a nivel distrital y luego provincial. Después ha ocupado cargos como el de vicepresidenta y presidenta del Club de Madres Virgen de Fátima, asociaciones de artesanas de Andahuaylas, y en 2009 fue elegida presidenta de la Asociación de Mujeres Emprendedoras de Andahuaylas, desde donde se extendió su reconocimiento a nivel regional. En 2011 la eligieron como dirigenta de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú, y, recientemente, ocupa el cargo de secretaria de Mujeres Indígenas en dicha organización.

5.1.2. Mujeres con estudios superiores

Respecto al segundo grupo, las mujeres usualmente no tienen experiencia dirigencial y pocas han participado en algún proceso electoral previo como candidatas. En ese sentido, su reconocimiento a nivel local viene por su buen desempeño en sus actividades profesionales y por promover mejoras para su centro de trabajo a través de actividades deportivas, académicas, entre otras. En este grupo suele encontrarse a docentes o profesionales ligadas a la salud o administración, de origen urbano, pero que han trabajado o trabajan en la zona rural de la provincia. Que sean profesionales de estos rubros no es casual. En Andahuaylas, durante la década de los noventa, solo existía un instituto superior en el que se enseñaba la carrera de educación, y la universidad más cercana estaba en Abancay, donde había carreras como Medicina, Enfermería, y Contabilidad y Administración.

En este grupo, sobresale el caso de Angélica Palomino, nacida en el barrio de Totoral, en San Jerónimo, de 54 años, y docente de profesión. Durante su etapa como estudiante siempre fue miembro activa de las federaciones de estudiantes. Cuando egresó, asumió distintos cargos en su barrio, hasta llegar a ser presidenta. Además, ha sido miembro de la Federación de Mujeres de Apurímac, en el año 2012. Así lo resalta: «La vida misma te lleva a que uno sea autoridad». Durante su trabajo como docente en su centro poblado gestionó

la mejora de la infraestructura de su escuela y la renovación del material educativo de los alumnos. Esa acción y su trayectoria previa la hicieron reconocida a nivel local.

Otro caso resaltante es el de Sandra Rivas, nacida en el centro urbano de San Jerónimo, de 42 años, licenciada en Educación por la Universidad Tecnológica de los Andes (UTEA) y con una maestría en Didáctica de la Educación por la Universidad Enrique Guzmán y Valle. Rivas señala que su trayectoria como líder comenzó desde pequeña: «Claro, ya inicia desde niño, ¿no?, porque yo me hacía cargo de mis hermanos»; pero recibe un impulso cuando comienza a ejercer sus labores como docente, trabajando con los alumnos y padres de familia. Se hace reconocida a nivel provincial cuando la destacan como directora de una escuela unidocente, en la comunidad campesina de Posoccoy, «ahí trabajo con los padres, con las mujeres, con los estudiantes, daba talleres, leía bastante y siempre me ha gustado hacer las cosas correctas», recuerda. En dicha escuela implementó un método de enseñanza que hizo que los alumnos mejoren su rendimiento escolar, lo que llamó la atención de otros docentes de la zona, quienes le pidieron que comparta su experiencia. Enseguida pasó a ser docente universitaria en la UTEA, donde labora actualmente.

Finalmente está Nancy Peceros, nacida en el centro urbano de Talavera, de 41 años, docente de profesión, egresada del Instituto Superior Pedagógico José María Arguedas y con una segunda especialidad en la Universidad Champagnat. Durante sus años de estudiante en el instituto fue dirigenta estudiantil. Al egresar la destacaron a una comunidad lejana, por lo que decidió renunciar y postular como auxiliar en un instituto educativo cerca de su hogar. Desde ahí ha incentivado la práctica del deporte entre los alumnos y a pedido de los padres de familia creó, el año 2017, una academia de deportes para niños y adolescentes que ha ganado reconocimiento.

En las elecciones del año 2018, en los distritos de San Jerónimo y Talavera participaron un total de 27 mujeres profesionales, entre técnicas y universitarias, de un total de 51 candidatas, con carreras ligadas a la Educación (8), Contabilidad (8), Administración (6), Salud (3), Agronomía (1) e Ingeniería (1).

5.1.3. Mujeres jóvenes

Por último, las mujeres jóvenes guardan como característica común el ser profesionales recién egresadas, con poca experiencia laboral, o estudiantes en curso

en institutos o universidades de la zona. En la gran mayoría de casos, no han tenido ningún tipo de experiencia en política, ni han ejercido algún cargo como dirigentas o líderes, aunque algunas resaltan su interés por ser reconocidas como líderes locales y ven en la política una vía para lograr su objetivo. Además, suelen ser miembros de familias reconocidas a nivel distrital o de su centro poblado.

Herminia Yauris nació en el centro poblado de Champaccocha, San Jerónimo, y tiene 25 años. Yauris recuerda que su interés por ser líder surgió cuando durante sus vacaciones escolares viajaba a Lima para trabajar como empleada del hogar, en donde pudo sentir las diferencias sociales. Eso la motivó en su deseo de ser profesional, estudió contabilidad en la UTEA, de donde egresó el año 2017. Ha trabajado en empresas cooperativas y entidades financieras, no ha tenido experiencia previa en política, ni ha ejercido cargo alguno en ninguna organización, debido a que: «solo me dedicada a estudiar, no tenía tiempo para eso», afirma. Proviene de uno de los centros poblados más grandes del distrito, donde los hombres de su familia son reconocidos y han ejercido cargos como autoridades. Además, señala que su familia es apreciada porque nunca ha tenido problemas en su comunidad y siempre recibe bien a quienes visitan su casa.

Caso similar es el de Yaneth Maucaylle, del centro poblado de Ancatira, San Jerónimo, de 25 años y agricultora. Tuvo que hacerse responsable de sus cuatro hermanos menores cuando su papá falleció, lo que no le ha permitido estudiar. Al igual que Yauris, Maucaylle se interesó en política cuando notó que los candidatos que iban a su centro poblado prometían obras y una vez electos no cumplían. «Paraban festejando, tomando cerveza y a mí no me gustaba, decía "quién puede gobernar distrital, provincial, quién puede mejorar nuestro Apurímac", en mi pensamiento siempre estaba la comunidad y en mi comunidad también gobernador venía, no sabía en qué gastaba la plata, no me gustó para nada», señala. Su familia también es reconocida, su papá fue autoridad en la escuela de su centro poblado, y otro de sus tíos es reconocido por haber sido uno de los fundadores del Movimiento Independiente Fuerza Campesina Regional, organización que ganó la gobernación regional en el año 2014.

En cuanto a jóvenes de la zona urbana, Estefany Altamirano, de San Jerónimo, y con 24 años es estudiante de Derecho en la UTEA. Actualmente, es

	Con experiencia dirigencial	Profesionales	Jóvenes
Trayectorias	• Sin estudios profesionales • Dirigenta de asociaciones y cooperativas • Ganadora de premios • Con alguna experiencia previa en política	• Estudios superiores • Estudios de posgrado • Promotora de eventos culturales • Usualmente sin experiencia política	• Estudiantes universitarias • Trabajo en entidad público o privada • Familia reconocida • Sin experiencia en política

Cuadro 2. Características transversales en las trayectorias de mujeres.
Fuente: Trabajo de campo.
Elaboración propia.

practicante en la oficina anticorrupción del Poder Judicial en Andahuaylas. Más allá de su experiencia profesional, no ha tenido experiencia previa en política y nunca ha ejercido ningún cargo en organizaciones o dentro de su centro de estudios; aunque siempre ha tenido interés por la política. Su papá es un político activo, reconocido en el distrito y la provincia. Integró el movimiento Todas las Sangres a mediados de la década de 1990, fue candidato a la alcaldía del distrito, en el año 1998, y en los últimos años ha trabajado para distintas gestiones municipales.

Finalmente, un caso resaltante es el de las primas Alarcón, en el distrito de Talavera. Heidi Alarcón, de 28 años, estudió Contabilidad en la Universidad Alas Peruanas. Desde que terminó sus estudios ha trabajado en una entidad financiera local y nunca tuvo interés en participar en política ni ser candidata, ya que para ella los jóvenes que apoyan lo hacen por puestos de trabajo. Situación similar a las de sus primas Coralí Alarcón, quien es contadora y estudió en la UTEA y Guiliana Alarcón, quien es estudiante de Administración en la Universidad Nacional José María Arguedas. Ninguna de las tres tuvo experiencia política previa a las elecciones del año 2018. La familia Alarcón es reconocida en

el distrito por ser una de las primeras en poner una fábrica de ladrillos, labor que realizó su abuelo durante muchos años como trabajador en la municipalidad. En los distritos de San Jerónimo y Talavera, de un total de 51 candidatas mujeres, 27 eran menores de 29 años, representando el 52.94%.

5.2. Criterios de elegibilidad de las potenciales candidatas

Las trayectorias formadas o adquiridas por cada grupo de mujeres las establece como actores localmente reconocidas y con potencial para insertarse en la arena política local. No obstante, su poca o nula experiencia en política electoral y partidaria no las coloca necesariamente como actores políticos y con posibilidad de ser candidatas. Para eso requieren de la convocatoria de los candidatos, que usualmente son hombres, ya sean cabezas de listas o postulantes a regidurías. Su constitución como candidatas está directamente relacionada con criterios de elegibilidad que, dependiendo de cada elección, son buscados por los candidatos convocantes. Para las elecciones municipales del año 2018 se han identificado cuatro criterios importantes: i) mujeres solteras o mujeres sin hijos; ii) mujeres con red social o de parentesco; iii) mujeres con arrastre de voto, y iv) de buena reputación y nuevas en política.

5.2.1. «Solteras, sin hijos o con hijos mayores»

La campaña electoral implica jornadas de largas horas de coordinación y de visita a distintas zonas de la provincia que usualmente comienzan por la madrugada y terminan a media tarde. Esto requiere que aquellas personas que aceptan ser candidatos asuman, muchas veces implícitamente, que tendrán que dejar de lado sus labores diarias, sean estas el propio trabajo o las responsabilidades del hogar y con la familia. A partir de las observaciones realizadas, la situación respecto a los hombres no presenta mayores dificultades. Aquellos que terminan siendo candidatos suelen pedir licencia o permiso en sus trabajos, y aquellos que se dedican a la agricultura ven sus chacras en sus horas libres. No obstante, la situación de las mujeres casadas o con hijos es doblemente complicada, ya que muchas de ellas, además de dedicarse a su trabajo o estudios, también son responsables del cuidado de sus hijos, la atención al esposo y el mantenimiento de su hogar, lo que limita el tiempo disponible para dedicarse a la campaña electoral.

Las responsabilidades con su familia y su hogar es asumido, por los candidatos convocantes, como una limitación que puede menguar el correcto desarrollo de la campaña, por lo que en la mayoría de veces, al momento de buscar candidatas, prefieren convocar a una mujer sin hijos o con hijos mayores, «señoras que tienen familiares, también en esa parte, frenan su gestión, optaría que tenga un hijo o no tenga, porque ahí tenemos más facilidad para poder hacer gestiones, salir, por aquí, por allá, hay que estar atrás de los proyectos», señala un candidato a la alcaldía de San Jerónimo, «aquí lo que esperamos es que se dedique al trabajo, eso nos conviene a nosotros», concluye. El tener hijos pequeños también es asumido como una limitación por las propias mujeres candidatas. Una lideresa local señala que, a pesar de que le han propuesto postular a diversos cargos, ella los ha rechazado porque es madre soltera y tiene que estar pendiente de sus dos hijos. Una situación similar es la de Nancy Peceros, quien apenas aceptó ser candidata se arrepintió: «yo decía, "ay, en qué me he metido Dios, ahora mis hijos van a estar abandonados, qué hago"», recuerda.

De otro lado, una situación más compleja en la búsqueda de mujeres candidatas son los esposos. Tanto hombres candidatos como mujeres reconocen que Andahuaylas es una provincia machista. Para los candidatos convocantes, buscar a una mujer no solo involucra conversar con la posible candidata, sino también hablar con el esposo, en una conversación en la que se le cuenta cómo es el trabajo en campaña, «hay que hacerle conocer mis planes a ellos, para poder trabajar con toda la familia y para llegar a su pueblo. [...] Hay algunos esposos que no aceptan, o aceptan, pero va pasando el tiempo, algunas cositas, en las reuniones que se ponen celosos porque tenemos que salir de noche, de día, en carro, voy a recogerla, vamos, regresamos, no se sabe a qué hora va a regresar, once, doce de la noche, después de reuniones que duran largo, regresamos y ahí dudan», señala un candidato distrital.

Lo señalado toma sentido con el testimonio de María Allendes, una de las dos candidatas a la alcaldía provincial. Allendes, en un primer momento, quería tener solo a mujeres como cabezas de listas en los distritos, fue a buscarlas y muchas aceptaron, pero al poco tiempo le decían que no iban a poder, «Íbamos felices, en la primera vez, "Voy a hablar con mi esposo", decía. En la segunda vez, "A mi hijo voy a preguntar". En la siguiente que íbamos "No, es que voy a viajar, que mi hija estudia, que no, debo al banco", cualquier excusa», recuerda, y concluye, «Las mujeres estamos doblemente sometidas, tanto por la sociedad

y por los esposos. El esposo no quiere, quizá cuando volvimos no ha querido el esposo. Entonces, por eso, sometidas doblemente». Testimonio que es reafirmado por Mercedes Cebrián, quien señala que, en Andahuaylas, las mujeres que participan de forma activa en organizaciones de base o asociaciones, como de la que ella es dirigente, y terminan participando en política, suelen ser mujeres solteras o viudas y pocas las que tienen esposo.

5.2.2. Con liderazgo y estudios profesionales

Uno de los criterios considerado como el más importante por los candidatos convocantes es que las mujeres tengan experiencia como líderes y sean profesionales. Que sean lideresas porque su experiencia les ha permitido conocer las necesidades del distrito y tienen un compromiso por la mejora social y económica del mismo, «mujeres líderes, con deseos de servir a su pueblo, que tengan el don de servir y que haya pasado cargo, que tenga experiencia», comentó uno de los candidatos. Aquí, la experiencia de las lideresas es considerada como algo importante; le imprime a la lista un mayor grado de seriedad y un compromiso implícito de trabajo para su distrito. Así, tanto para las mujeres urbanas como rurales, se busca «que haya asumido responsabilidades, que haya servido a su comunidad y tenga aceptación con la población, que no tenga observaciones o que también actualmente asuma un cargo. La comunidad ve a la gente responsable, honesta, honrada, algunos valores la gente ve en la comunidad y a ellos la gente los elige, entonces nosotros lo que vemos es más que nada por ese lado», afirma otro de los candidatos.

También se suelen buscar mujeres profesionales, que es el criterio más importante en la selección de candidatos. Idealmente, se intenta contar con alguna candidata que sea profesional o esté cursando estudios superiores. El objetivo es dar la imagen de un equipo que sabe qué hacer en caso gane las elecciones. No se requiere que las candidatas tengan una profesión determinada, pero lo primordial es que la postulante sea una profesional o en vías de serlo.

Empero, lo ideal es encontrar candidatas que agrupen estos dos criterios a la vez, que sean líderes y profesionales; por ello es que, usualmente, se suelen buscar mujeres con estudios superiores y que sean reconocidas por realizar actividades que van más allá de sus labores profesionales. Debido a esto es que, usualmente, las primeras en ser buscadas y convocadas son docentes que realizan actividades extracurriculares que las han hecho reconocidas a nivel

local. No obstante, de no encontrarse docentes, se recurre a lideresas con una amplia experiencia en distintas organizaciones de base, o a mujeres profesionales con características similares. De hecho, estos criterios son, en muchos casos, conocidos por las candidatas elegidas, quienes suelen afirmar que fueron convocadas por su experiencia o por ser profesionales, «uno, porque soy profesional; el segundo, yo no soy creída, me ha gustado apoyar a mi gente, a mi pueblo, les he dado la mano y siempre les he apoyado», afirma una candidata a regidora. Finalmente, este criterio no está restringido a mujeres de origen zona rural o urbana, ni que tenga un rango de edad específico, por lo que la variedad en la selección suele ser alta.

5.2.3. Con arrastre de votos y red social o de parentesco

El arrastre de votos es otro de los criterios considerados por los candidatos que convocan a mujeres para que postulen como regidoras. Aquí, en especial, se buscan a: a) mujeres que hayan tenido cargos de dirigentas en distintas organizaciones, o b) que hayan durado mucho tiempo en algún cargo importante en organizaciones locales. Ambas situaciones garantizan a los candidatos que las mujeres puedan convocar a los miembros de sus organizaciones y que estos la apoyen tanto a ella como a él con sus votos, «Ella era presidenta de un grupo de asociación de leche fresca, ella manejaba 250 personas, entonces por ahí hemos tratado de invitarla, porque tiene una organización. Cuando trabaja en una organización, por lo menos invita a unos cuantos, el 60% con todo el equipo viene», sostiene un candidato distrital.

No obstante, para los candidatos convocantes, no es la única manera de conseguir votos, también está, c) la red social o de familia extensa, y d) el reconocimiento familiar con el que carga la candidata. El primero, debido a que al tener una familia extensa, usualmente, esta suele apoyar a los familiares que postulan, pero más importante aún es que la familia de la candidata termina ayudando y haciendo campaña. Esto es relevante porque muestra que hay una estrategia que no solo se limita a proyectar cierta imagen como candidato, sino, también, a buscar la mayor cantidad posible de gente que ayude en una campaña que requiere muchos colaboradores y gente comprometida, «Han visto otras condiciones, que tenía buena cantidad de familiares, que apoyaban y por ahí. Esa es la justificación que me dieron», señala un candidato al recordar cómo fue que terminó eligiendo a su candidata a regidora.

Sin embargo, si hay un criterio altamente demandado, ese es el del reconocimiento familiar. Aquí, las mujeres cuyas familias son reconocidas por tener a otro familiar ligado a la política o reconocido, ser dueños de empresas locales, o directores de colegios, suelen ser las primeras convocadas. Los casos que ejemplifican esta situación es el de una candidata a primera regidora, en el distrito de Talavera, quien es docente y cuenta con una trayectoria, pero al consultar al candidato a la alcaldía, este señaló que la convocó porque era una mujer notable del distrito, cuyo esposo es una «persona importante en Andahuaylas, que ha sido el creador del carnaval andahuaylino que es el Pukllay, y es una persona muy querida aquí en Andahuaylas», afirma. Un caso similar es el de Estefany Altamirano, quien reconoce que la convocaron por ser hija de un político: «Yo creo que fue por mi papá, sí, me lo dijeron, que es una familia conocida, te conocen y va a haber gente que te va a apoyar», señala. O el caso de Heidi Alarcón, ella le preguntó al candidato por qué la había convocado y este le respondió que «"son referencias de varias personas", y la familia también que tengo, que es Alarcón, que es numerosa, es por eso [...] un poco para jalar votos», sostiene.

5.2.4. De buena reputación y nuevas en política

Aunque no suele ser mencionado explícitamente, para el caso de las candidatas mujeres, la reputación es otro de los criterios considerados por los candidatos a la hora de seleccionar a las candidatas. En cierta medida, si bien este no es el principal criterio a considerarse, sí es uno de los primeros que se usa como filtro para descartar potenciales candidatas. La buena reputación en mujeres no solo se restringe al no haber tenido antecedentes penales. Para aquellas candidatas que provienen de la zona rural, el no contar con denuncias por malos manejos de dinero, o ser «mal vistas» en sus comunidades, es otro de los aspectos considerados al momento de evaluar su convocatoria, mientras que para las candidatas de la zona urbana, no ser acusada o señalada de cometer actos de corrupción es suficiente.

No obstante, lo que más se busca es que aquellas mujeres que finalmente llegan a ser candidatas, sean reconocidas por ser buenas hijas, madres o esposas, dedicadas a su familia y que no tengan problemas familiares, ya sea con sus esposos o con el resto de la familia. También, se cuida que las candidatas no sean blanco de comentarios negativos en aspectos de su vida privada —ser

divorciada o tener problemas maritales— como de su vida pública —ser una buena vecina o buena comunera—. En ese sentido, se busca a mujeres que guarden cierto perfil que reduzca al mínimo la posibilidad de ser criticadas en campaña y que dañe la candidatura de la lista. No es extraño, entonces, que al ser preguntados por las características ideales de una mujer en política, los candidatos cabezas de lista hayan señalado el que tenga buena imagen y reputación como características ideales.

De lo anterior se desprende también la idea de que la política es para gente nueva. En consecuencia, los candidatos convocantes suelen buscan mujeres que no tengan experiencia previa en contiendas electorales. Esto lo reafirman los candidatos, quienes señalan que los electores están cansados de los políticos de siempre y quieren una renovación. Uno de los candidatos a la alcaldía de San Jerónimo señala que al buscar candidatas buscaba «gente sana y fresca»; es decir, que no tuviera algún tipo de experiencia como autoridad dentro del Estado y no hubiera sido «perturbado con puestos de trabajo o propinas». Otro candidato afirmó que buscar mujeres sin participaciones previas en elecciones tiene un doble objetivo: por un lado, demostrar que en su lista hay gente nueva que proyecta una imagen de renovación política; por otro lado, evitar que la mujer pueda ser blanco de acusaciones de corrupción. Ser nueva en política es importante; por ejemplo, de las 51 candidatas que se presentaron en los distritos de San Jerónimo y Talavera, solo 4 habían participado en elecciones anteriores, lo que representa el 7.84% del total.

En virtud de lo dicho hasta aquí, es importante resaltar que estos criterios no son independientes ni encuentran su correlato en los perfiles de cada mujer. Por el contrario, durante el proceso de selección de candidatas, los criterios se articulan e intersecan y, dependiendo de las necesidades del candidato y de las trayectorias y características de cada potencial candidata, se priorizan unos sobre otros. Así, dependiendo del contexto de cada nueva elección y de los requisitos que son prioritarios, cada criterio adquiere mayor o menor relevancia. Esto no quita que haya un ideal de candidata a encontrar: mujer profesional, con experiencia dirigencial y reconocimiento/arraigo local. Ellas suelen ser las primeras en ser buscadas y al ser pocas son disputadas por los convocantes.

Se puede resaltar que en las últimas elecciones se viene priorizando el liderazgo y, sobre todo, que se incluya el requisito de los estudios superiores, algo que pone a las mujeres jóvenes como elegibles para la convocatoria. Solo

en San Jerónimo y Talavera, para las elecciones del año 2018, de 51 candidatas, 37 eran menores de 35 años. Esto pone a las mujeres mayores en una situación de desventaja y con pocas oportunidades de participar en política porque solo cuentan con estudios escolares concluidos o no llegaron a terminar su educación básica y que, además, son de origen rural. Siempre, en ambos distritos, solo 10 de las 51 candidatas tenían estudios básicos, cantidad que se reduce a cuatro con candidatas mayores de 35 años y estudios escolares concluidos.

5.3. Proceso de (s)elección de las candidatas para la contienda electoral

El proceso de selección de candidatas se inicia —salvo casos excepcionales como los de las dos candidatas a la alcaldía provincial en el año 2018—, con la decisión de un grupo de candidatos hombres quienes, además, ya tienen decidida su posición en las listas. Es un proceso que tiene dos momentos claves: la elaboración de una lista de las mujeres a convocar, de parte de los candidatos hombres, y la convocatoria y negociación del convocante con las mujeres convocadas, momento en el que se llegan a acuerdos y compromisos, como también se generan las mayores tensiones. Sumado a esto, y de manera transversal, están los mecanismos bajo los cuales las mujeres terminan siendo inscritas, en los que muchas veces son sorprendidas o presionadas a aceptar la propuesta por el entorno social o familiar. A continuación se mostrarán casos de diversas mujeres que grafican distintos modos de elección, negociación e inscripción.

La elaboración de las listas de las potenciales candidatas comienza con un sondeo previo del candidato a la alcaldía de posibles mujeres a las que se podría convocar. El sondeo suele hacerse a través de personas cercanas al candidato, quien consulta por los datos personales de las mujeres que se acerquen al perfil deseado, «Teniendo referencias llegamos a ellos, referencias de la población, preguntando quién podría ser. La gran mayoría es por referencias, muy buenas referencias de ellos», sostiene un candidato. Otro candidato distrital afirma que llegó a saber de las mujeres candidatas por los comentarios que se tienen de ellas, «Por los contactos, las amistades que tenemos, "oye, hay tal persona, universitaria, en educación intercultural"», afirma. También se presentan casos en donde el candidato delega la responsabilidad de buscar posibles candidatas a un grupo de colaboradores, como en el caso de Lucio Quintana,

candidato a la alcaldía de San Jerónimo, «Tuve una reunión con los jóvenes y les pedí que ellos regresen a la comunidad y hagan un diagnóstico de a quién podemos llamarla, ellos que vayan a buscarla». O también entre las mujeres familiares de los hombres que apoyan al candidato distrital. Debido a esto, es común que los candidatos a la alcaldía no mantengan una relación cercana con las candidatas hasta el día que se hace la propuesta, aunque, en algunos casos, dada la trayectoria de la mujer o la de su familia, ha escuchado de ellas. Este primer momento no es algo que represente mayores problemas para el candidato, la cantidad inicial de mujeres a convocar es amplia; aunque sí es algo que debe elaborarse en el menor tiempo posible, ya que las mujeres con los perfiles deseados suelen ser las primeras en ser convocadas.

Hecha la selección de las candidatas se inicia al segundo momento: la convocatoria y negociación. La convocatoria de las candidatas comienza dos meses antes de la presentación de las listas, aunque frecuentemente suelen ser convocadas dos semanas o hasta dos o tres días antes de la fecha límite. Se han hallado cuatro mecanismos de convocatoria y estrategias de negociación.

Un primer mecanismo es que el candidato, personal de apoyo y otros candidatos de la lista busquen a alguien cercano a las candidatas, para que las busque con el fin de pactar una reunión. Las reuniones suelen ser directamente con las candidatas si es que son mayores o, si es joven, se pacta un encuentro con su familia. En la reunión, el candidato a la alcaldía suele presentar a todo su equipo y su plan de trabajo para el distrito, en caso gane la elección. Luego, se le propone a la convocada participar como candidata en la lista, no sin antes decirle los motivos de su elección. Ese es el caso de Danaiy, a quien el propio candidato fue a buscarla, «Usted es joven, usted trabaja, usted no tiene ningún vínculo con la política, no tiene problemas», le dijo; pero también la buscaron porque su familia tiene una empresa importadora de vehículos. La situación es similar para el caso de Heidi, «Me busca [el candidato], me llama, que quiere conversar conmigo, y me aborda en la puerta de mi casa y me dice: "Hemos visto en ti, queremos nos acompañes en la plancha"», recuerda; o el caso de Sandra, a quien el mismo candidato fue a buscar porque fue su alumno en la universidad.

Danaiy rechazó la propuesta, sostiene que nunca le ha interesado la política porque es un espacio de corruptos. El candidato le insistió y le dijo que «No había quién lo apoye», por lo que terminó aceptando, sobre todo, porque

el candidato es compadre de su papá y una persona a quien conocía desde niña; sin embargo, ella le dijo que solo aceptaría si es que no le pedían nada a cambio, ni dinero ni apoyo, tampoco participar en algo relacionado con la campaña electoral, solo prestaría su nombre para completar la lista. Bajo estas condiciones terminó postulando como regidora. A Heidi, el candidato le propuso ser candidata a regidora porque veía en ella un perfil de líder y era de una familia «notable» en el distrito. En la reunión, recuerda, el candidato fue claro en decirle que postularía como última regidora, ya tenían a otra mujer mayor que iría con el número uno y que la buscaba porque con ella completarían la cuota de mujer y de joven. Que no iba a ingresar como regidora. A Heidi le gustó la sinceridad del candidato, conversó con sus padres quienes le dijeron que acepte, y lo hizo porque pensó que era una oportunidad para experimentar algo nuevo y crecer como profesional, aunque puso como condición que no le hagan hablar en público, que ella trabajaría en campaña más como apoyo, dada su timidez y nervios cuando tiene que hacer una exposición o dar discursos.

El caso de Nevisa es similar, a ella fueron a buscarla unos jóvenes de su centro poblado a quienes se les había delegado la tarea de buscar una mujer. Un día se le acercaron y le hicieron la propuesta, ya que era líder y reconocida. Ella no aceptó por miedo a que durante la campaña se hable mal de ella como una mala dirigenta de su cooperativa y la acusen de malversar fondos o coger dinero. A pesar de eso, los jóvenes fueron a buscarla seis veces más. En la sexta visita le dijeron que no se irían si no aceptaba «Tú tienes que acompañar, mujeres como tú no vamos a encontrar [...], porque no se iban y así con frío, de noche, estaba lloviendo de noche y tanto que me hacía frío y no se iban, "Nos tienes que aceptar, nos tienes que aceptar"»; debido a la insistencia terminó aceptando. Luego, el candidato fue a buscarla, conversó con ella, le contó de sus proyectos. Ella le dijo que quería postular como primera regidora, el candidato le respondió que no se podía porque ya estaba designado, pero acordaron en que vaya en el segundo lugar. Además, Nevisa le dijo al candidato que hable con su esposo para evitar problemas futuros, y que le diga cómo funciona la campaña y qué es lo que iba a hacer. No obstante, el que Nevisa aceptara sin consultar con su familia, primos y tíos, le trajo problemas. Cuando fue a comunicarles su decisión, muchos se molestaron por no habérsela dicho antes, ya que se habían comprometido a apoyar a otros candidatos e,

incluso, uno de sus sobrinos iba a postular como candidato por otro partido. Nevisa señala que fue un error no hacer esa consulta antes, ya que tomar una decisión sin consultarle a su familia pudo haber quebrado las relaciones entre ellos.

Un segundo mecanismo es el de invitar a las mujeres a reuniones de la organización o el grupo de candidatos. La invitación suele ser de familiares o amigos quienes tienen alguna relación con los candidatos o están apoyándolos. Este es el caso de Estefani, a quien invitaron a participar de una reunión partidaria para que se integre como militante, «Mi prima se conocía con el candidato, ellos se conocían por trabajo, ella me llama y me dice, "Oye, Estefany, ¿no quieres conformar este partido Avanza País?", le dije, "Ya, vamos, pues"». Su intención era conocer de la organización, que era nueva en Andahuaylas. En la siguiente reunión, ella pensó que la lista de candidatos estaba completa, pero el candidato distrital dijo que no tenían candidatos y la propusieron, «No sabía, no sentía, dependo de mis padres y ellos me propusieron, el candidato, porque conocían a mi papá. Ellos me propusieron, "Por qué tú no, eres Estefani, tu papá es conocido, yo también te voy a apoyar", yo me emocioné y dije, "Sí, ya"», recuerda. Si bien Estefani aceptó, no sabía en qué lugar postularía, solo le dijeron que los primeros puestos serían para los representantes de los centros poblados más grandes, que era ya un acuerdo previo. No obstante, poco antes del cierre de la inscripción le dijeron que iría como número uno, «Fui, y me dice, con el candidato, "Sabes qué Estefani, creo que por estrategia vamos a ponerte a ti en el primer regidor"». La estrategia respondía a que el candidato era de uno de los centros poblados y consideraron que los primeros de la lista no podían ser también de la zona rural. Con ella, como segunda, mostraban que también consideraban a la parte urbana.

Para Josefa la situación fue de total sorpresa. Un día en el parque se le acercó el esposo de una vecina del trabajo en la feria, quien sería el candidato a consejero. Él le preguntó si iba a apoyar a alguien en campaña y ella le dijo que no, ahí él le propone «Por qué no podemos ir, tú regidora y yo consejero», le dijo, «Estamos queriendo ir, pero parece que regidora... nos hace falta regidoras, contigo hemos encontrado». Ella no aceptó, ante la insistencia le dijo que si no encontraba a nadie la llamen. Una semana después, dos días antes del cierre de inscripción, la llamaron y le dijeron que había una reunión, que fuera, «Fui a ver qué van a hablarme, en qué están», recuerda; pero le dijeron

que había sido elegida como regidora provincial e iba a ir en el puesto cinco, que solo querían su apoyo, mínimo y en lo que ella pueda. Ella aceptó.

Un tercer mecanismo es el de las convocatorias a último momento. Aquí las mujeres reciben las propuestas entre dos a siete días antes del último día de inscripción. La llamada puede estar acompañada de una invitación a una reunión, pero en todos los casos, el objetivo con la convocada es que termine aceptando ser candidata,. Dado el apuro, no hay margen para el rechazo y el reinicio de la búsqueda de otra persona. El intermediario, al igual que en la situación anterior, suele ser una persona cercana, como familiares o amigos. Cori recibió la llamada de su mamá la tarde de un día mientras estaba en la universidad; tenía que ir rápido a una reunión, «Ven estamos listos para la reunión», le dijo. Ella pensó que era para ver la candidatura de su tío, quién había sido voceado para ser candidato a la alcaldía provincial, «él también estaba pensando lanzarse y yo, "Mamá, no, vayan comenzando, porque a mí me aburre estar ahí, no me gusta esas cosas", y me dice "No, no, vente, vente, tienes que firmar, luego te vas"», recuerda. Al llegar, su mamá y su tía, quienes apoyaba al candidato, se lo presentan. No lo conocía, no había escuchado de él ni tampoco de la organización. Con sorpresa, escuchó de su mamá y tía que iba a ser candidata a regidora, «Me presentan al candidato y me dice: "Bueno, tú vas a acompañar como regidora, como cuarta regidora"; y así fue como me enteré que estaba yendo como regidora», dice. Cori menciona que al inicio no quiso aceptar, pero por la presión de su tía y su mamá tuvo que hacerlo. Faltaban dos días para el cierre de la presentación de las listas. Su papá, que había recibo propuestas para ser candidato distrital, tuvo que rechazarlas.

Un caso resaltante, que muestra que este tipo de situación se da a todo nivel, es el de Mercedes, reconocida dirigenta con una amplia trayectoria, miembro de una federación nacional de mujeres campesinas y excandidata al Congreso por el Frente Amplio. Ella recuerda que varios partidos fueron a buscarla y ella no aceptaba. La base de su federación había acordado apoyar a un candidato. Para las elecciones del año 2018, representantes del Frente Amplio volvieron a buscarla para que postule como consejera regional. Negoció su entrada, pidiendo a cambio postular ser primera o segunda en la lista. Se lo negaron argumentándole que esos puestos ya estaban ocupados, pero que con la posición que fuera igual entraría. Rechazó la propuesta. Una semana antes del cierre de la presentación de listas, el candidato regional fue a su casa para

pedirle que acepte la propuesta, ella les dijo que ya estaba como candidata con otro candidato, «"Tu DNI", me dice, "¿Para qué?", le digo, "Vamos a buscar en el sistema", y yo hecha una sonsa doy y, "No estás mamá, no estás", pero yo ya había ido a inscribirme, a duras penas le di, le di yo mi DNI», recuerda. Ante su negativa, el candidato se fue.

Cuatro días después llegó un candidato a regidor provincial, con todos los papeles de inscripción y solo tenía que firmar, «"Compañera, ya está cerrándose, aquí firme, aquí", "Qué voy a firmar, ¿dónde está mi DNI?", "No, que hemos llevado a Abancay", "Yo les he dado solo para que busquen en el sistema", "Ya, firma aquí", "¿Pero, yo voy a ir como segunda?", un día faltaba, vino desesperado y le digo, "No, compañero, no voy a ser", "No, pero compañera, ya está todo, con lo que le has dado tu DNI ya lo ha subido al sistema, ya estás inscrita"», recuerda, sin saber qué sucedía. Terminó firmando, asumió que ya todo estaba hecho, que si no firmaba no iba a cambiar nada. Esto le trajo problemas con las bases de su federación, quienes se habían comprometido a apoyar a otro candidato. Se molestaron con ella y fueron a encarar al candidato, a decirle que lo que había hecho era robar y mentir. También le trajo problemas con los miembros del otro partido, quienes confiaban en que ella iba a ser candidata con ellos. Decidió no tener ningún tipo de participación en campaña, ni hacer campaña para ella ni apoyar al partido.

Un último mecanismo es el de decisión comunal. Aquí el candidato va a los centros poblados del distrito o barrios del distrito y se reúne con sus directivos para ofrecerles la posibilidad de que tenga un candidato en la lista al consejo municipal. Comúnmente, los candidatos ponen como requisito que quien sea elegido tenga el perfil que necesitan o les falta en sus listas, por lo general que sea mujer y, en otros casos, mujeres jóvenes. Así, la decisión de quién termina siendo candidata es tomada por la asamblea, por votación a mano alzada, sin injerencia del candidato o de la organización.

El caso de Aydee ejemplifica lo dicho, fue convocada para la asamblea extraordinaria que se iba a llevar en su centro poblado, ella pensó que en la asamblea se iba a tratar temas de infraestructura y construcciones que se estaban haciendo. Al llegar estaba presente el candidato, ella lo saludó y le dijo que iba a apoyarlo con su voto, y ahí se enteró que ella había sido nominada, «Lo habían llevado en secreto, yo no sabía, de ahí me dicen que usted ha sido elegida para que vaya con el número siete», afirma. Les dijo que no podía, que

solo podía apoyar, pero no como candidata, «Yo no sabía qué pautas han tomado, pero me han elegido, han elegido candidatos una noche. Yo me he dado la sorpresa que he ganado con 138 votos», afirma. Ante la insistencia volvió a rechazar la propuesta, «Pero me han suplicado y he tenido que aceptar. Pienso que yo no podía negarme», concluye. Aydee se enteró que sería candidata dos días antes del cierre de presentación de las listas y no pudo negociar su puesto en la lista, eso hizo que sepa desde el inicio que no iba a ingresar postulando última. Eso, afirma, la hizo sentir mal. Similar es el caso de Herminia. En su centro poblado hicieron una asamblea, ella se encontraba en la ciudad haciendo los trámites para sacar su título universitario. Su papá la llamó para decirle que la habían invitado a ir a la asamblea, «Mi papá viene y me dice, sabes qué hija, vas a ir a la base, te están invitando». Ella no fue a la reunión. Días después, cuando hubo una reunión familiar, se enteró que había sido elegida por la asamblea. Ella no quiso aceptar, pero lo terminó haciendo por presión de su familia, quienes no querían que se hable mal de ellos en su centro poblado, «Qué van a decir acá en nuestro pueblo la gente, "esa chica porque ha estudiado se ha creído, no quiere a su pueblo, por un rato será, vas a ir a las elecciones y te vas, ¿acaso te están direccionando?", "Ya, ni modo, iré, pues", y así fue», concluye.

A partir del análisis de los casos, sus trayectorias, los criterios requeridos y los procesos de convocatoria y negociación, se puede afirmar que la posición de la lista en la que una mujer termina postulando no tiene una relación directa con su trayectoria; pero sí, responde a las propias estrategias de los candidatos. Quienes al evaluar su trayectoria ven si pueden obtener o no más votos. En consecuencia, las mujeres que terminan postulando en los primeros lugares son las que más se acercan al perfil ideal que se busca en cada campaña o a los votos que puede arrastrar. Además, la posición final es la lista dada, no como producto de negociaciones. Si bien hay un rango de agencia de la candidata, esta finalmente termina postulando en los lugares que quedan libres o aprovechando el apuro de los candidatos por conseguir una mujer que integre la lista.

La búsqueda de candidatas suele estar supeditada a la red cercana del convocante, quienes son los que hacen el trabajo de buscar los mejores perfiles y también de convencerlas de aceptar. De otro lado, el proceso de negociación implica un doble interés, se busca a la mujer con el mejor perfil y la candidata busca estar en mejor posición. Ambos, para el caso de candidatas, abren la

posibilidad de negociación, aunque limitada. No se han encontrado casos en que las mujeres candidatas a estos cargos sean quienes muestren un interés inicial en participar. Eso, junto a su convocatoria por recomendación, conlleva a que muchas veces las candidatas no sepan con quién van a postular, quiénes sean los otros integrantes de la lista, ni tampoco con qué organización lo harán. En todo caso, es algo que tampoco es imprescindible para terminar aceptando.

6. Ejercicios de representación de las candidatas durante la campaña electoral[6]

Durante la campaña los candidatos a la alcaldía, junto a los miembros de sus listas despliegan una serie de estrategias con miras a obtener la mayor cantidad de votos. Las propias candidatas a las regidurías o aquellas que son familiares de los candidatos hombres, son importantes en distintos momentos y van cobrando o perdiendo relevancia a medida que la campaña avanza, en donde se configuran tensiones o conflictos entre ellas. Se puede afirmar que el nivel de involucramiento de las candidatas en la campaña está directamente relacionado a i) el respeto a los acuerdos a los que se llegaron; ii) la posición final que terminan ocupando en la lista y; iii) los recursos que pueden movilizar, sean estos económicos o sociales. Sí, debe mencionarse que aquellas candidatas que son colocadas en las últimas posiciones de las listas son las que tienen menor participación, influido por las expectativas iniciales por ser candidata, el notar que la posibilidad de ingresar es mínima y la decepción de haber sido colocadas en esa posición. Esto, dado el bajo número de candidatas en ambos distritos —usualmente por lista suelen ser dos o tres—, tiene como efecto que las responsabilidades terminen siendo asumidas por las que quedan, haciendo que las tareas que efectúan sean mayores. A continuación, se mostrarán los roles que terminan desempeñando las candidatas que sí deciden participar y los recursos que terminan movilizando para cumplir con los objetivos.

6. La información y análisis expuestos en esta sección son producto de los datos recogidos durante el trabajo de campo para esta investigación, y las observaciones y notas realizadas durante los meses de setiembre y octubre son para la investigación de mi tesis de maestría.

6.1. Tareas designadas y atribuidas: alianzas, conflictos y tensiones durante la campaña

Los roles repartidos, durante la campaña, están dados por la posición que se ocupa en la lista y por el sexo de los candidatos. Durante la campaña se ha podido observar que hay una reproducción de los roles socialmente aceptados. En el caso de las mujeres, estos roles están asociados al entorno doméstico y a la idea de honestidad y buena administración, por los que los roles iniciales giran en torno a esto, pero luego se ven confrontados con lo que las mujeres comienzan a hacer de manera independiente.

6.1.1. Tareas designadas y las primeras tensiones

Las tareas encargadas a las candidatas, al inicio, estuvieron directamente influenciadas por los acuerdos tomados al momento de negociar la candidatura. En muchos casos, al inicio de campaña, no se les designó muchas labores, dado que tenían que cumplir con otras responsabilidades, como el trabajo, los estudios, los hijos o las labores del hogar, «Le dejé en claro el tema de mi trabajo, "Sabes que yo trabajo de lunes a sábado, de 8 a 8:30 de la noche, si vas a querer apoyo —y justo ese tiempo hacía un diplomado—, no tengo tiempo", le dije. «No te preocupes», me dijo, "Los tiempos que puedas, apoyas"», recuerda una candidata.

A ellas, en la mayoría de casos, solo se les encomienda dar a conocer su candidatura y la de la lista entre su familia, barrio o centro poblado. Tal es el caso de Estefani, a quien se le dijo que haga campaña en la zona urbana donde ella reside; lo mismo sucedió con Herminia, quien recuerda que a ella le asignaron hacerse cargo de su centro poblado, «Coordinar con mi pueblo, con mi gente, donde sea que estén, cierre de campaña, apertura, yo tenía que estar con mi gente, eso era nuestro aporte», señala.

Si bien los candidatos indican que no hubo diferencias entre las tareas otorgadas a hombres y mujeres, sí se puede desprender que a las candidatas se les designó temas administrativos y logísticos, tal como afirma un candidato distrital, «A la primera regidora, la parte económica y a la otra señorita la parte logística, estaban encargadas de la organización y cuota [dinero], los demás, de la movilización». Un caso a resaltar es el de Merino, con quien acordaron que iba a tener una participación activa en la medida de sus posibilidades,

pero desde el inicio le encargaron el pelado de carrizo o el amarrado de las banderas y fueron pocas las veces en que la invitaron a visitar a las comunidades y presentarse como candidata.

Tareas menos evidentes, pero sí observables, son las actividades que las mujeres asumían diariamente durante la campaña, dado que ningún hombre lo hacía. Al ser consultadas, a casi la totalidad de regidoras, afirmaron que quienes terminaban cocinando para los candidatos o los electores, en las visitas fuera de la ciudad, eran ellas. Cori señala que los días que los candidatos salían al campo por la madrugada, era ella junto a la otra candidata quien tenía que preparar el desayuno y tenerlo listo para las 9 o 10 de la mañana, hora en que los candidatos llegaban del campo. Las mujeres, además, eran las que repartían la comida, el alcohol, los volantes y, en otros casos, las encargadas de estar al cuidado de los locales partidarios, pocas veces se les solicitaba dar algún discurso. Trabajo que se intensificaba cuando otra candidata decidía no seguir más, «Como éramos dos mujeres nada más, para el lanzamiento de campaña nosotros teníamos que encargarnos de la cocina, eso ha dicho, como éramos dos mujeres nomás», señala una candidata.

Los candidatos hombres mencionan que ellos realizaban actividades similares, y que si las mujeres no realizaban más trabajos no era porque no podían hacerlo, sino porque no querían cargarlas de más responsabilidades con trabajos más demandantes que provoquen que descuiden a sus familias o hijos. No obstante, la diferencia se encuentra en que los candidatos hombres no tenían tanta presión por el trabajo manual y su espacio de acción era menos limitado. En efecto, los hombres se encargaban de la organización, movilización y acompañamiento diario al candidato. Eran los más visibles.

Otro punto importante es la participación que tienen las parejas de las candidatas. Sobre el último caso, los candidatos suelen demandar a las mujeres que convenzan a sus esposos o parejas a que ayuden con la campaña, ya sea en la organización o en el día a día. Se dan casos en los que los propios candidatos van a visitar a las parejas o familia de las candidatas y piden que ayuden en la campaña en la que participa su pareja. Aquí se hallan dos situaciones: la primera, en donde los hombres tienen una participación activa, acompañándolas a visitar los centros poblados, comunidades o asistiendo a las reuniones de coordinación. También las apoyan en el estampado de banderas, la colocación de gigantografías o con el traslado de material publicitario. La segunda

corresponde a los hombres que no están de acuerdo con la participación de su pareja en las elecciones como candidata y su colaboración es mínima. Una situación totalmente opuesta se puede encontrar con las parejas mujeres de los candidatos. Aquí, se pueden diferenciar a las parejas de los candidatos que encabezan las listas y a regidurías. Sobre las primeras, tienen una alta actividad e involucramiento con la campaña; las segundas no suelen estar presentes más que para situaciones concretas como la apertura o cierre de campaña, cuando se requiere de muchas mujeres para que elaboren la comida.

El nivel involucramiento de las mujeres, cuyos esposos o familiares encabezan listas, puede generar tensión con las otras candidatas, como cuando la mujer comienza a asumir el rol del candidato cabeza de lista, algo que las candidatas a regidoras consideran que no le corresponde. Una situación que ejemplifica esta tensión se dio entre la esposa de un candidato distrital y las candidatas a regidoras de la lista, quienes eran todas jóvenes. Las candidatas sintieron que la esposa estaba asumiendo un rol protagónico que sobrepasaba sus funciones, como solo dedicarse a ordenarles, además de encargarles tareas que excedían su función como candidatas,

> Al principio, en mi partido, en mi equipo, era todo muy bonito, pero todo se desmoronó porque la esposa del candidato entró bastante a fondo a nuestro tema y nosotros queremos trabajar, pero con el candidato y no su esposa. Nos manipulaba, comenzó a mandonearnos. Nos mandoneó. Por el hecho que era mujer, porque yo creo que viene un hombre y no creo que haga así. Ella ya era quien manda y no su esposo, manipulaba a su esposo para que diga algo, afirma una candidata a regidora.

Las candidatas acusaban a la esposa de ser agresiva con ellas, de no pedir las cosas de buena manera y, hasta cierto punto, de tratarlas como empleadas. La actitud tomada por la esposa hizo que las candidatas se reuniesen con otros jóvenes de la organización y les informasen sobre su decisión de renunciar si no cambiaba su actitud. La esposa, de otro lado, sostuvo que los hechos no ocurrieron de esa forma y que ella se ponía fuerte porque notaba que las candidatas no estaban trabajando como debían, no ponían ganas, no se esforzaban y necesitaban ser dirigidas. Recuerda solo una escena en la que alzó la voz a una de las candidatas. Durante la feria decidieron salir a repartir volantes y

notaba que las candidatas estaban más concentradas en conversar que en dar a conocer su candidatura. Les gritó para decirles que se pongan a trabajar, que estaban en campaña. Finalmente, el problema se solucionó, conversaron con el candidato y le dijeron que ya no querían que la esposa intervenga. Decidieron cambiar el local de campaña que era en casa del candidato, a fin de evitarla. Desde ahí, comentó una de las candidatas, la campaña se volvió más tranquila y pudieron trabajar mejor.

Lo señalado hasta aquí ayuda a comprender cuáles son las tareas asignadas a las mujeres durante la campaña y las tensiones que esta genera. Sin embargo, no debe entenderse solo como algo que es impuesto o dado por los candidatos hombres, también es algo que las propias mujeres asumen y, en muchos casos, no cuestionan. Para entender esto, se debe partir de cuáles son los propios espacios de socialización y reproducción en los que se desenvuelven las propias mujeres. Preguntadas sobre su trabajo durante la campaña, las candidatas respondían que realizaban estas actividades como algo que debían hacer porque eran las más aptas para hacerlo. En muchas oportunidades, eran ellas las que se ofrecían, por ejemplo, a servir la comida. En ese sentido, estas actividades deben ser entendidas, también, como parte de la actividad política de la campaña electoral, que ellas consideran tan importante como dar un discurso.

6.1.2. Tareas autoatribuidas, alianzas y conflictos

Además de las tareas designadas, se ha observado que las candidatas que cuentan con mayor experiencia dirigencial, o que han sido candidatas en elecciones anteriores, se atribuyen diversas labores en pro de la mejora de la campaña electoral. También se han dado casos en los que dada la proximidad del día de las elecciones, y al ver mayores posibilidades de que su lista gane, se les ha encomendado otras tareas o han asumido mayor protagonismo. Y aunque el aumento de su actividad política tenía como objetivo el fortalecimiento de la campaña electoral, esta les causó tensiones y conflictos con los candidatos hombres cuando ellos vieron su espacio vulnerado.

Uno de los casos más recurrentes es cuando se debe tener mayor protagonismo en la organización de los pasacalles o en el recibimiento de los candidatos en sus centros poblados o barrios. Ahí son las candidatas las que coordinan directamente con los miembros de las bases o los directivos comunales. Una de las candidatas recuerda que tenía programada vacaciones un

mes antes de las elecciones, dada la oportunidad decidió incrementar su actividad proselitista. Comenzó a acompañar al candidato todos los días, y en algunas oportunidades daba discursos en las asambleas. Otra candidata, señala que ella estaba al cuidado de sus hijos y los tuvo que encargar a sus padres para poder salir a las cinco o seis de la mañana y estar todo el día recorriendo los centros poblados, hablando con la gente. Regresaba a su casa al medio día para cocinar y volvía a salir para seguir haciendo campaña. Tiempo que ella recuerda de trabajo intenso, pero que le sirvió para ganar experiencia como política. Otra de las candidatas, al notar que las posibilidades de campaña eran altas, decidió renunciar a su trabajo para dedicarse por completo a la campaña. Decidió asumir un rol más protagónico, se puso a hacer banderas, organizar visitas y recorrer todo el distrito por su cuenta para dar a conocer sus propuestas y las del candidato a la alcaldía.

Hay un caso resaltante de una candidata, que al notar los candidatos que ella no tenía protagonismo, no le otorgaban otras tareas más que estar en el local y cocinar y, al ver que su candidatura corría riesgo, encaró a los candidatos, reclamándoles por la posición que tenía dentro de la organización, «Yo misma he ido, "por qué no me llevan ustedes, tienen que llevarme, también tengo unas cuantas palabras puedo hablar", así he dicho. Entonces, con el capricho yo he ido con el carro. Ya no importa entre varones está yendo», señala. El reclamo significó que los candidatos le digan que ella no estaba poniendo el dinero que ellos sí, aunque ella entiende que este fue un pretexto porque ellos sintieron que quería cobrar un protagonismo que pensaron no quería asumir, «Un poco veo recelo, "entonces ya... yo pongo, como una mujer". Yo he ido al campo a hacer reuniones, conversando con las personas», concluye.

Aunque son importantes y en algunos casos valoradas por los propios candidatos, esto no ha evitado que se generen tensiones entre ellas y los propios candidatos y con las mujeres familiares de ellos. Respecto a lo primero, la tensión se daba, sobre todo, con los candidatos que postulaban también como regidores. Las candidatas recuerdan que emitían comentarios ligados a las funciones que tenían que hacer como mujeres, además de la imagen que proyectaba el grupo en las zonas rurales. Si hay algo que queda claro entre todos los entrevistados es que Andahuaylas es una zona rural, por lo que si una de las candidatas asume cierto liderazgo, en esos espacios, puede generar críticas a la candidatura de todos, «En la zona rural son machistas, si usted lleva mujeres

no se sienten representados. En la zona rural hay mucho machismo, cuando llevas a una mujer para que te ayude no le dan importancia, ¿no? Además que era un tema para equilibrar. No es estratégico, no va a tener la acogida que se merece», afirma uno de ellos. Esta sensación también la tenían las mismas candidatas, quienes sentían que cuando hacían cosas distintas a las que se esperaba de ellas recibían comentarios negativos de parte de la gente, «Cómo ella va a gobernar, mejor es un varón, él tiene más carácter», recuerda una candidata que le dijeron al candidato cuando dio un discurso. A otra candidata comenzaron a decirle «mandona», porque tomó mayor protagonismo, a la vez que comenzó a sentir envidia de los hombres por hacer lo que ellos también hacían. A una de las esposas de los candidatos comenzaron a llamarla «Nadie Heredia», por el protagonismo que ella comenzaba a tener y que, según otros hombres, estaba opacando la imagen de su esposo.

Los comentarios tenían distintos efectos, algunas candidatas los tomaban como un impulso para cambiar la situación de la mujer y demostrar que sí estaban en las mismas condiciones que el hombre y podían trabajar mejor, «eso me inspiró para tener un discurso más horizontal, pero un discurso que tome en equilibrio a hombre y mujer». A otras, por el contrario, las afectó, decidieron dejar de ser protagonistas y se decepcionaron de la política por lo dura que puede ser con ellas, «Una experiencia más, pero también una decepción», concluye otra candidata. Quien sostiene que no piensa volver a la política porque es un espacio en el que se expone demasiado y se gana poco. Señala que cuando una mujer es candidata, la acusan de todo y «Le sacan todo, le rebuscan su vida»; y sigue, «A las mujeres nos ven como que no tuviéramos capacidad, pero a los varones sí. He visto que la mayoría de la gente, a un varón, para lograr algo, ahí dicen que consiguen más votos, la mujer no, no acepta cualquier cosa».

6.2. Recursos movilizados por las candidatas

Finalmente, un punto importante para el correcto desarrollo de la la campaña es el financiamiento de la misma. En una provincia, donde suele hablarse de gastos millonarios y que a nivel distrital —se dice— el gasto puede llegar hasta los S/ 200,000, es importante buscar fuentes de financiamiento, y es una iniciativa que suele salir de los propios candidatos. En los acuerdos previos,

a muchas de las candidatas se les dijo que no tenían que preocuparse por el dinero, ya que este estaba cubierto. Sin embargo, esto es algo que para muchas cambió cuando oficializaron las listas. En muchos casos, el candidato convocaba a una reunión y decía que los gastos habían aumentado y que, dependiendo del lugar que ocupaban en la lista, iban a aportar económicamente. Una de las candidatas recuerda que a ella le pidieron una fuerte cantidad, lo que la puso en problemas, «En el camino, cuando estuvimos veinte días, empezaron a salir las garras del candidato, donde nos dijo "el primer regidor tanto, el segundo regidor tanto, el tercer regidor tanto", nos comenzó a decir la escala de dinero para la campaña y le dije que no, que así no era, porque si teníamos que apoyar hubiéramos apoyado con lo que podíamos. Me he decepcionado porque pusieron montos fuertes, el primero como alcalde un montón que no sabía, el primero 10,000, el segundo 9000, el tercero 8000, nadie bajaba de 5000», dice. En su caso, ella, con apoyo de sus hermanos, llegó a entregar solo S/ 4000.

Si bien las candidatas prefirieren no decir el monto total con el que aportaron para la campaña, aquellas que sí respondieron comentaron que los aportes iban entre los S/ 500 hasta los S/ 5000 soles, fuera de los gastos que surgían en el día a día, como el poner comida o gasolina para los carros. Señalan que tuvieron que coger de sus ahorros, pedir prestado a algún familiar o su familia, al entender su situación dieron una cuota para poder financiar su propia campaña. Por ejemplo, Estefani tuvo que recurrir a sus ahorros, pero también pedirle dinero a su papá, quien la ayudó para completar un monto total de S/ 1500. El caso de Cori es similar, al ver que tenían opciones de ganar, todos los candidatos a regidores decidieron aportar con S/ 5000 cada uno para los gastos en publicidad. Ella terminó pidiéndole a su papá.

La situación es más difícil para las mujeres que provienen de la zona rural del distrito, con una economía más limitada, hijos a su cargo y una familia que mantener, su aporte fue mucho menor. En estos casos, se ha logrado identificar que el monto iba desde los S/ 500 hasta los S/ 1000; sin embargo, el aporte también llegaba en productos de su chacra o sus animales, como papa, queso, gallinas o cuyes. En otros casos, la propia candidata visitaba a su familia extensa para pedirles que colaboren con su campaña y así pueda recolectar dinero poco a poco. Las mujeres jóvenes de origen rural estuvieron en una situación más complicada, con estudios de por medio y sin un

trabajo remunerado, su aporte se centraba más en trabajo y apoyo diario que en el dinero que podían dar.

En ese sentido, los recursos con los que puede aportar cada candidata no están limitados a la entrega de dinero. En la mayoría de los casos, la ayuda familiar ha sido un factor importante al que apelaron para mejorar su campaña. Aquí, vale resaltar el apoyo de los padres, quienes muchas veces iban con sus hijas a visitar a las comunidades y las ayudaban en generar estrategias para la campaña; los hijos, que también iban de casa en casa con sus mamás para así abarcar más electores; o la familia extensa, quienes le decían a las candidatas que iban a apoyarlas con sus votos o haciendo campaña en sus propios barrios o centros poblados. El caso de Herminia y Aydee es similar, a la primera la ayudaron sus papás, primos y tíos. Incluso, uno de sus primos la ayudó prestándole su carro para que ella pueda movilizarse por todo el distrito. A la segunda la ayudó su hija, quien apenas regresaba de estudiar salía con ella a seguir haciendo campaña. Estefani, por su lado, recibió el apoyo de su pareja, quien se encargó de repartir material publicitario y de llevarla a las comunidades en su carro.

Otro recurso también es apelar como forma de garantía a algún familiar reconocido. A Carmen la ayudó su hermana, quien tenía experiencia en campaña, «Ahora recién la gente me conoce, pero a mi hermana, a mi familia todo el mundo lo conoce, por eso siempre trabajamos juntas, porque así es la única manera en que nos conozcan», quien también aprovechó a su hermano que, señala, es una persona respetada en su centro poblado, «Unos días antes le he dicho que venga para que se promocione y me ayude a jalar gente. Es bien respetado y conocido. Es una persona recta y cumple lo que hace», afirma.

Dicho lo anterior, se puede afirmar que hay hasta tres maneras de movilizar recursos de parte de las candidatas. El primero y más recurrente es la entrega de dinero, dependiendo de sus posibilidades. El segundo está en estrecha relación con el apoyo directo que pueden recibir de sus parientes cercanos, quienes las ayudan a hacer campaña en la medida de lo posible. Por último, tercero, está el recurrir a un familiar reconocido y con buena reputación para que, mediante este, se hagan conocidas y establezca un lazo más cercano con los electores.

7. Conclusiones

A la luz de la información puesta, el análisis de la representación política de las mujeres en Andahuaylas no solo debe partir de la cuantificación de la participación o de los resultados. Por el contrario, este debe de ser complementado o complementar los propios procesos histórico-locales que han permitido que se configure el contexto actual de la participación de la mujer en contiendas electorales. A partir de una mirada diacrónica, y usando como marco referencial el debate sobre la representación política, en específico, desde los estudios del poder político en antropología, esta investigación ha centrado su análisis en tres procesos relevantes: i) la historia política local, específicamente, el papel que ha desempeñado la mujer en ella y los cambios que fueron relevantes en su inserción progresiva en política; ii) la constitución de las mujeres como sujetos políticos locales, sus trayectorias, los criterios de elección y su proceso de elección, y iii) su desempeño o performance durante la campaña, enfocado en los roles que se le asignaron y que ellas se atribuyeron.

La participación política de las mujeres en Andahuaylas es un proceso de larga data, que se inicia con las primeras movilizaciones campesinas como fruto del proceso de toma de tierras. Aquí, las mujeres cobraron un rol importante, aunque no protagónico, en la reivindicación de las tierras. Este proceso llevó a que, hacia la década de 1990, algunas mujeres de origen rural ingresen a la arena política, aunque de manera escueta y muy limitada. La implementación de la cuota de género hacia fines de dicha década propició el incremento de mujeres candidatas, aunque no aseguró una efectiva representación. Si bien el número de mujeres candidatas fue mayor, no fue así con el número de mujeres electas. Con la llegada de la cuota del concejal joven, a partir de las elecciones del año 2006, han sido las mujeres quienes comenzaron a cubrir una doble cuota, provocando un aumento exponencial en la participación de las mujeres jóvenes.

El inicio de un nuevo proceso electoral trae consigo la búsqueda de candidatos ideales para conformar las mejores listas. Para las mujeres, la participación en política, salvo excepciones, no es una decisión que se toma previo al inicio de la contienda electoral, sino que va constituyéndose con la búsqueda y convocatoria de los candidatos hombres, quienes, en la selección, no consideran la influencia de los mecanismos de participación o rendición de cuentas,

pero sí el completar las listas y cumplir con las cuotas. Las mujeres se configuran como sujetos políticos cuando sus propias trayectorias se intersecan con los criterios buscados por los hombres, en virtud de conseguir las mejores candidatas. Tres han sido las formas de trayectorias que se han hallado en las mujeres candidatas: i) con experiencia dirigencial; ii) profesionales; iii) jóvenes. Estas trayectorias se intersecan con cuatro criterios que para los candidatos hombres son importantes al momento de convocar a mujeres para las listas: i) «solteras, sin hijos o con hijos mayores»; ii) con liderazgo y estudios profesionales; iii) con arrastre de votos y red social o de parentesco y; iv) «de buena reputación» y nuevas en política. Las trayectorias y criterios no deben ser vistos como atribuciones fijas, por el contrario, cobran relevancia y van renovándose cada nueva elección, en contextos distintos, con demandas que mutan, dependiendo de las necesidades del momento. Solo así puede entenderse la variedad de perfiles de nuevas candidatas que suelen emerger cada nueva elección.

Para las elecciones del año 2018 en la provincia de Andahuaylas, de los cuatro criterios hallados, dos están estrictamente relacionados con una esfera privada: i) «solteras, sin hijos o con hijos mayores»; y ii) «de buena reputación». Estos criterios dan cuenta de que, localmente, hay un sentido sobre ciertos comportamientos que se consideran inherentes a la mujer, distintos y que no son solicitados a los candidatos hombres, y que deben reproducirse en la arena política. En ese sentido, nos ayudan a comprender cuáles son los espacios de acción política de las mujeres, como también qué es lo que se espera de ellas.

Se encuentra también que, a nivel local, la mujer tiene ciertos espacios que le son atribuidos y ciertas representaciones consolidadas que tienen una estrecha vinculación con el desarrollo de sus propias trayectorias. Así, pueden hallarse mujeres con una amplia experiencia dirigencial, pero en espacios relacionados con la esfera femenina, como el cuidado de animales, los tejidos, la escuela, los hijos o el hogar y, cuando salen de esa esfera, suelen ocupar cargos como el de tesorera o fiscalizadora, y que, finalmente, se vinculan estrechamente con los roles que se les termina asignando durante la campaña electoral, como en los casos de Nevisa, Victoria, Josefa o Mercedes. O mujeres que, a pesar de su corta o larga trayectoria como profesionales o jóvenes estudiantes, son importantes, en tanto a su esposo o familia se le reconoce a nivel local, como en los casos de Cori, Estefanía, Heydi o Rosa, de la zona urbana; o los casos de María del Carmen o Yaneth, en la zona rural.

En Andahuaylas, la política está asociada a las propias experiencias de los hombres. Son los hombres los que deciden y toman las decisiones importantes y quienes terminan decidiendo qué mujer se configura como sujeto político. Son los hombres también quienes tienen mayor visibilidad, toman mayor protagonismo y de quienes se comenta más durante las campañas electorales. Que la política sea masculina no es casual; por el contrario, es un proceso de larga data que ha provocado que los espacios de reproducción de los hombres estén asociados a aquello que se entiende debe de hacerse en política, y la experiencia previa que debe tener un político; y que, además, son signos visibles y garantía de un buen político: ser secretario, vocal, presidente de una comunidad, alcalde de centro poblado, presidente de federaciones o frentes de defensa, empresario local, profesional en derecho o ingeniero, entre otros. No es extraño, entonces, que hombres con este tipo de trayectorias terminen siendo los que encabecen las listas o tomen las primeras posiciones como candidatos a regidores, a pesar de tener trayectorias similares a las de las mujeres, aunque desde otro campo de acción: presidentas de asociación de vaso de leche, comedor popular, APAFA, empresas o cooperativas de crianza de animales, tejidos, o mujeres profesionales en educación o enfermería. Algo queda claro, las expectativas sociales y características de lo que se espera que un político deba tener y cumplir, encuentra su correlato en las trayectorias que suelen tener mayoritariamente los hombres.

La búsqueda de candidatas, considerando sus trayectorias y los criterios deseados, abre también un momento importante: el proceso de inscripción como candidatas de una lista. Se han hallado cuatro mecanismos de convocatoria de mujeres candidatas bajo los cuales terminan siendo inscritas en una lista. Estos, que no tienen ninguna relación directa con la trayectoria de cada mujer, muestran que el proceso de convocatoria no es lineal ni único, por el contrario, dependiendo del contexto y las propias circunstancias pueden variar considerablemente. El primero de ellos es el de pactar reuniones con las propias mujeres, que pueden ser con algún representante del candidato cabeza de lista o con él mismo; en el segundo, las mujeres son invitadas a reuniones de la organización o del grupo de candidatos. El tercero son las convocatorias de último momento que, usualmente, se hacen con mujeres; por último, el cuarto se da sobre todo en la zona rural, cuando la mujer es elegida candidata en asamblea por decisión de la comunidad o centro poblado al que pertenece. Sea cual fuera,

algo es transversal, en casi la totalidad de casos la convocatoria y el pedido de ser candidatas son inesperados; y sobre las mujeres terminan recayendo presiones familiares o sociales por aceptar la propuesta. De otro lado, muchas de las candidatas han mostrado que su inscripción fue sorpresiva, lo que se traduce en desconocer que fueron inscritas y, en muchos casos, no conocer al resto de candidatos, al cabeza de lista o la organización por la que participarán. La convocatoria, el pedido y la forma de inscripción terminan, finalmente, influyendo en su nivel de participación y compromiso durante la campaña electoral.

El inicio de la campaña electoral muestra los roles que terminan siendo demandados a las mujeres y lo que ocurre cuando las candidatas los desafían. Es evidente que bajo la justificación de que las mujeres tienen otras responsabilidades, como los hijos o el hogar, las tareas que se les asignan son menores, siempre ligados al espacio femenino. Esto hace que durante la campaña sean las mujeres las que cuiden los locales, cocinen, repartan el material publicitario o atiendan al resto de candidatos, dando una clara muestra de que durante la campaña electoral se termina delimitando el lugar que ocupa la mujer en la labor política. Esto trae como consecuencia una reproducción del espacio y campo de acción de las mujeres en la arena política local, que encuentra su punto de quiebre cuando ellas mismas deciden tener más protagonismo en la campaña y asumir funciones que, en el papel, corresponde a los hombres. Esta decisión de alterar espacios normalizados termina por exponerlas a la crítica, tanto de candidatos de sus propias listas, los electores y, además, de otras mujeres que aparecen en este momento: las esposas o familiares mujeres de los candidatos, lo que origina que algunas vean dicha resistencia como una motivación para continuar y otras para retirarse de la política.

Lo señalado hasta aquí sirve para tratar un tema que se ha desarrollado de manera transversal a lo largo del texto: las distintas mujeres que terminan participando en política y los roles que terminan ejerciendo cada una de ellas. Si bien hay determinadas expectativas sobre la labor que terminarán realizando las mujeres que integran cada lista, entre ellas cumplen distintos roles, lo que marca una diferenciación clara. Algo clave son las distintas formas de participación de una mujer urbana y rural durante la campaña electoral. Las mujeres urbanas terminan recibiendo apoyo familiar, sobre todo si son jóvenes. Algo distinto respecto a sus pares de origen rural que, sin distinción de su edad, terminan realizando la campaña electoral solas o con un mínimo apoyo familiar.

Aquí, el recurso económico termina siendo fundamental. Otro punto importante es el grado de educación: aquellas que son profesionales o estudiantes universitarias terminan realizando funciones que van más allá de las labores asociadas al ámbito femenino, como llegar a dar discursos o participar de reuniones; mientras que las mujeres con educación inconclusa y de origen rural terminan limitándose a realizar labores asociadas netamente al hogar.

Tema aparte merece la relación que se establece entre las esposas o familiares mujeres de los candidatos cabezas de lista, las esposas de los candidatos a regidores y las propias candidatas a regidoras. Mientras que la relación entre las esposas de los candidatos a regidoras y candidatas suele ser de amabilidad y compañerismo, la situación se hace tensa cuando aparece alguna mujer familiar del cabeza de lista; relación que en la mayoría de casos es de desinterés o conflictiva. Dicho esto se puede afirmar de una participación política no formal de parte de familiares mujeres de los candidatos, quienes están presentes en mayor medida hacia el final de la campaña, y tienen un alto grado de participación en las decisiones que terminen tomando los candidatos o en el apoyo que estos necesitan para el buen desarrollo de sus campañas, aunque, por lo general, ejerciendo roles enteramente ligados a la esfera femenina. Respecto a este tema, vale la pena señalar que hacen falta investigaciones que aborden, específicamente, esta esfera de la política.

Si bien los datos presentados muestran que las mujeres jóvenes son quienes terminan en un estado de vulnerabilidad: son ellas quienes asumen la doble cuota, quienes son ubicadas en el tercio inferior y terminan siendo desplazadas en el desarrollo de la campaña. La situación de las mujeres mayores de 35 años de origen rural da muestra de un gran nivel de subrepresentación. Esto se debe, principalmente, al cruce de la cuota de género y edad, pero también a los criterios que buscan los propios candidatos en donde las mujeres mayores han terminado siendo desplazadas por las mujeres jóvenes, según los perfiles que se buscan. Tal como ha sucedido en la última elección, ha habido un mínimo de participación de mujeres adultas con estudios inconclusos, y ese espacio está limitado solo a aquellas que son reconocidas y tienen una larga trayectoria como dirigentas o lideresas. Situación opuesta a la que se daba hasta antes de la implementación de la cuota del concejal joven, en donde, por el contrario, había un número exponencialmente superior de mujeres mayores, dirigentes, sin estudios superiores, por sobre las jóvenes.

Por último, las listas revisadas para esta investigación muestran que no hay un patrón que relacione entre ciertas trayectorias de las mujeres candidatas con el puesto que terminaron ocupando en las listas. Esto, se debe a que los puestos asignados a las mujeres no suelen ser negociados, son los hombres, cabezas de listas o integrantes de las mismas, quienes a modo de estrategia terminan determinando el puesto que ocuparán las candidatas. Aquellas que ocuparon el tercio superior o estuvieron como candidatas a primeras regidoras, en ambos distritos, tienen distintas trayectorias, desde el reconocimiento por su profesión, su familia o ser jóvenes o adultas. La falta de un patrón da signos claros de que la posición final que termina ocupando una mujer depende casi exclusivamente de la estrategia que termina asumiendo la lista de candidatos hombres. Son ellos quienes deciden y quienes tienen mayor espacio de negociación. En los casos en donde ha habido candidatas mujeres a regidoras, en el tercio superior de las listas, fue por estrategia de los candidatos cabezas de listas.

En ese sentido, no se ha dado cuenta de la influencia de instituciones u organismos locales en la selección o participación de las candidatas a regidurías, ni durante la campaña electoral. Por el contrario, las organizaciones locales no suelen involucrarse políticamente, al menos, durante el proceso electoral. Debido a eso, es poco visible el apoyo que puedan recibir las mujeres candidatas de parte de las organizaciones, cooperativas, universidades o empresas de las que son lideresas, estudiantes o trabajadoras. Los candidatos hombres consideran a estas organizaciones como las plataformas a las que pertenecen las candidatas y que, en situaciones ideales, sus miembros ayudarán con votos y trabajo de campaña.

En virtud de lo dicho, si bien estas labores pueden ser vistas como síntomas de una desproporcionalidad del poder que tienen los hombres sobre las mujeres, y que forma parte de la propia estructura social, no se puede obviar lo que las propias mujeres entienden por el quehacer político. Entre todas las entrevistadas hay una clara idea de que se encuentran en un espacio machista y su participación se ve limitada por los mismos hombres. Y, que una de sus máximas limitaciones es el miedo al acoso político que podrían recibir si cobran mayor protagonismo, lo que impide que haya mayor participación. Sin embargo, dado los roles que terminan asumiendo y terminan confrontando, hay que preguntarse y comprender, ¿qué termina siendo la política para las mujeres? ¿Cuáles son los roles que terminan tomando ellas como cuestiones inherentes

a su labor dentro de este espacio? Algo que ha quedado claro es que las mujeres también consideran la labor asociada a lo femenino como parte fundamental de la política y que puede ser tan importante como aquello que está ligado a lo masculino, como en el caso del reparto de volantes, el cuidado de los locales o la propia cocina. Además, están las propias expectativas de las candidatas que ven la política como un espacio para trabajar por sus distritos, en temas que a ellas les preocupa, como la educación, salud, saneamiento o temas agropecuarios, que ven que los hombres no atienden. De otro lado, es importante también señalar las expectativas que las invitaciones realizadas a las mujeres causan en su familia. En ese sentido, el interés se hace familiar, en donde el reconocimiento de la familia se pone en juego. El mayor problema para ellas, en ese sentido, no es dedicarse a dichas labores, sino que su espacio de acción se encuentra limitado solo a esas actividades, y cuando buscan hacer otro tipo de cosas, ligadas más al espacio masculino, son contenidas no solo por los candidatos, sino también por la sociedad, los medios de comunicación y hasta su propia familia.

Referencias bibliográficas

Abeles, M. (1990). *Anthropologie de l'Etat*. Armand Colin.

Abeles, M. (1992). *La vie quotidienne au Parlement européen*. Hachette.

Abeles, M. (1996). *En attente d'Europe*. Hachette.

Abeles, M. (1997). *La antropología política: nuevos retos*. Revista Internacional de Ciencias Sociales.

Abeles, M. (2008). *Política de la supervivencia*. Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Abeles, M. (2015). *Los encantos del poder. Desafíos de la antropología política.* Siglo xxi Editores.

Abeles, M., y Jeudy, H. (1997). *Anthropologie du politique*. Armand Colin.

Alva, R. (2018). Rompiendo techos de billetes. El uso del financiamiento público con perspectiva de género en los partidos políticos mexicanos. En F. Freidenberg, M.

Caminotti, B. Muñoz-Pogossian, y T. Dosek, *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Instituto Nacional Electoral, unam.

Balandier, G. (1967). *Antropología política*. Ed

iciones Península.

Balandier, G. (1994). *El poder en escena. De la representación del poder al poder de la representación.* Ediciones Paidós.

Barreto, E., y García, L. (2007). La cuota de género en las listas de candidatos: aspectos socio-legales de su aplicación y sus efectos en el Perú. *Revista Jurídica Docentia et Investigatio*, (pp. 177-186).

Batlle, M., y Cyr, J. (2014). El sistema de partidos multinivel: el cambio hacia la incongruencia y el predominio de nuevos partidos en Perú (1980-2011). En F. Freidenberg, y J. Suárez-Cao, *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina.* Universidad de Salamanca.

Bayart, J. F. (1989). *El estado en África. La política del vientre.* Bellaterra.

Beltrán, Y. (2017). ¡El género importa! La cobertura mediática de las y los candidatos en el Distrito Federal en el proceso electoral 2014-2015. En F. Freidenberg, M. Caminotti, B. Muñoz-Pogossian, y T. Dosek, *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Instituto Nacional Electoral, unam.

Bergqvist, C., Bjarnegård, E., y Zetterberg, P. (2016). *When Class Trumps Sex: the Social Democratic Intra-Party Struggle over Extending Parental Leave Quotas in Sweden.* Social Politics.

Bernal, A. (2006). *Mujeres y participación política: el desencanto por la política o la nostalgia por lo comunitario.* instraw.

Bilge, S. (2010). Recent feminist outlooks on intersectionality. *Diogenes*, 57, (pp. 58-72).

Bjarnegård, E. (2013). *Gender, Informal Institutions and Political Recruitment: Explaining.* Palgrave Macmillan.

Bjarnegård, E., y Kenny, M. (2016). Comparing Gender, Institutions and Candidate Selection. *Gobernment and Opposition*, (pp. 370-392).

Bjarnegård, E., y Zetterberg, P. (2016). Political Parties and Gender Quota Implementation. The Role of Bureaucratized Candidate Selection Procedures. *Comparative*

Politics, (pp. 393-417).

Bloj, C. (2013). *Participación política de mujeres indígenas y afrodescendientes: las experiencias de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Panamá*. onu.

Bonfil, P., Bassols, D., y Aguirre, I. (2008). *Los espacios conquistados: participación política y liderazgo de las mujeres indígenas de México*. pnud.

Borner, J., Caminotti, M., Marx, J., y Rodríguez, A. (2009). *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina.* pnud; Prometeo Libros.

Caminotti, M., Rotman, S., y Varetto, C. (2011). Carreras políticas y oportunidades 'generalizadas' en la provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007). *Revista postData. Revista de reflexión y análisis político*, (pp. 191-221).

Canessa, A. (2005). *Natives Making Nation: Gender, Indigeneity, and the State in the Andes.* University of Arizona Press.

Celis, K. (2007). Substantive Representation of Women (and Improving it): What it is and should be About? *Comparative European Politics*, (pp. 95-113).

Celis, K., Childs, S., Kantola, J., y Krook, M. (2008). Rethinking Women's Substantive Representation. *Representation,* (pp. 99-110).

Celis, K., Erzel, S., Mugge, L., y Damastra, A. (2014). Quotas and intersectionality: etnhicity and gender in candidates' selection. *International Political Science Review*, (pp. 41-54).

CEPAL. (2017). *Informe.* cepal.

Cerva, D. (2014). Participación política y violencia de género. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (pp. 117-140).

Crenshaw, K. (1989). *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: a Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics.* University of Chicago Legal Forum, 1989.

Cruells, M. (2015) *La interseccionalidad política: tipos y factores de entrada en la agenda pública, jurídica y de los movimientos sociales*. Tesis para optar el grado de Doctora, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la uab. Universidad Autónoma de Barcelona.

Cueva, C., Freidenberg, F., y Uchuypoma, D. (2018). Mujeres peruanas en la políti-

ca subnacional: trayectoria y perfiles de las consejeras regionales (2002-2014). En F. Freidenberg, M. Caminotti, B. Muñoz-Pogossian, y T. Dosek, *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Instituto Electoral de la Ciudad de México, UNAM.

D'Adamo, O., García-Beaudoux, V., Ferrari, G., y Slavinsky, G. (2008). Mujeres candidatas: percepción pública del liderazgo femenino. *Revista de Psicología Social*, (pp. 91-104).

Dador, J., y Llanos, B. (2007). *La igualdad esquiva. Una mirada de género a las elecciones generales 2006*. Transparencia.

Espinosa, O. (2012). EL sistema de cuota electoral indígena en la Amazonía: problemas y limitaciones. En M. Suito, y A. Del Águila, *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate,* (pp. 37-46). IDEA Internacional, JNE.

Freidenberg, F., y Alva, R. (2017). ¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres desde las leyes electorales en perspectiva multinivel. En F. Freidenberg, *La representación política de las mujeres en México*. Instituto Nacional Electoral, UNAM.

García-Sayán, D. (1982). *Toma de tierras en el Perú*. DESCO.

Guber, R. (2001). *La etnografía: método, campo y reflexividad.* Grupo Editorial Norma.

Gutiérrez, M., y N., Palomo. (2000). A woman's view of autonomy. *Indigenous Autonomy in Mexico*.

Helmke, G., y Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A. *Perspectives on Politic*s, (pp. 725-740).

Hernández, N. (2017). ¡Las mujeres (también) ganan elecciones! La representación descriptiva de las mujeres en entidades federativas en México. En F. Freidenberg, *La representación política de las mujeres en México*. Instituto Nacional Electoral, UNAM.

Hernández, R. (2001). Entre el etnocentrismo feminista y el esencialismo étnico. Las mujeres indígenas y sus demandas de género. *Debate Feminista*, 24, (pp. 206-229).

Hernández, R. (2008). *Etnografías e historias de resistencia: mujeres indígenas, procesos organizativos y nuevas identidades políticas.* UNAM.

Hinojosa, M., y Vázquez, L. (2018). Selección de candidaturas, partidos políticos y

mujeres en América Latina. En F. Freidenberg, M. Caminotti, B. Muñoz-Pogossian, y T. Dosek, *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina.* Instituto Electoral de la Ciudad de México, UNAM.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). *Resultados definitivos de los Censos Nacionales 2017.* INEI.

International IDEA (2003). Balance de la aplicación de cuotas de género en el Perú. En R. Villanueva, *La aplicación de cuotas: experiencias latinoamericanas.* International IDEA.

International IDEA (2004). Balance de la aplicación de las cuotas en el Perú. En R. Villanueva, *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas.* International IDEA.

Jave, I., y Uchuypoma, D. (2013). *¿Quién dijo que sería fácil? Liderazgo político de regidoras jóvenes en Lima.* IDEHPUCP, KAS.

Jurado Nacional de Elecciones. (2018). *Candidaturas presentadas: participación según sexo.* JNE. https://infogob.jne.gob.pe/Analisis/Infografias

Jurado Nacional de Elecciones. (2019). *Boletín Informativo. Región Apurímac.* Mayo, N.° 1. JNE. https://infogob.jne.gob.pe/Analisis/Boletines

Kenny, M. (2013). *Gender and Political Recruitment. Theorizing Institutional Change.* Palgrave Macmillan.

Krook, M., y Mackay, F. (2016). *Gender, Politics and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism.* Palgrave Macmillan.

Llanos, B. (2011). *Ojos que no ven: cobertura mediática y género en las elecciones latinoamericanas.* UN Women.

Llanos, B., y Roza, V. (2018). Más poder, menos mujeres: desigualdades de género en los partidos políticos latinoamericanos. En F. Freidenberg, M. Caminotti, B. Muñoz-Pogossian, y T. Dosek, *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina.* Instituto Electoral de la Ciudad de México, UNAM.

Llanos, B., y Sample, K. (2008). *Del dicho al hecho. Manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*. IDEA Internacional.

Llanos, B., y Tello, P. (2012). *Igualdad: ¿para cuándo? Género y elecciones peruanas 2010-2011.* IDEA.

Lovenduski, J. (2005). *Feminizing Politics*. Polity Press.

Matos Mar, J. y Mejía, J. (1980). *La reforma agraria en el Perú*. iep.

Médard, J. F. (1992). *Etats d'Afrique noire*. Khartala.

Milosavljevic, V. (2007). *Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina. Unidad mujer y desarrollo.* cepal, unifem.

Miloslavich, D. (2002). *La mitad del cielo, la mitad de la tierra, la mitad del poder: instancias y mecanismos para el adelanto de la mujer*. Flora Tristán.

Neciosup, V. (2015). *La cuota política del género femenino en las elecciones regionales y municipales del año 2014*. Congreso de la República.

Oficina Nacional de Procesos Electorales. (20 de 10 de 2018). *onpe*. https://resultados.onpe.gob.pe/

Oliart, P. (2008). Indigenous women's organizations and the political discourses of indigenous rights and gender equity in Peru. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 3, (pp. 291-308).

Olivier de Sardan, J. (2018). *El rigor de la cualitativo. Las obligaciones empíricas de la interpretación socioantropológica*. Centro de Investigaciones Sociológicas.

Pajuelo, R. (2007). *Reinventando comunidades imaginadas. Movimientos indígenas, nación y procesos sociopoliticos en los paises centro andinos*. iep, ifea.

Paredes, M. (2015). Representación política indígena. *Un análisis comparativo subnacional*. idea Internacional, jne, iep.

Pinedo, E. (2010). Las cuotas de participación electoral en el Perú. Características y algunos resultados. *Revista Derecho Electoral*, (pp. 1-33).

Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación.* University of California Press.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2012). *Diagnóstico de la participación política y liderazgo de mujeres indígenas en América Latina: Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Perú.* pnud.

Quintanilla, T. (2012). *Estudio sobre el acoso político hacia las mujeres en el Perú*. Flora Tristán.

Rossman, G., y Rallis, S. (2012). *Learning in the Field. An Introduction to Qualitative Research.* sage.

Rousseau, S. (2014). La construcción de lo indígena en Bolivia: conflictos y luchas entre organizaciones de mujeres en el escenario post constituyente. *Conflictos sociales en los Andes. Protestas en el Perú y Bolivia*, (pp. 331-351). Fondo Editorial pucp.

Rousseau, S., y Morales, A. (2015). Paths towards Autonomy in Indigenous Women's Movements: Mexico, Peru, Bolivia. *Journal of Latin American Studies,* 48*,* (pp. 1-28).

Rousseau, S., y Morales, A. (2017). *Indigenous Women's Movements in Latin America. Gender and Ethnicity in Peru, México, and Bolivia.* Palgrave Macmillan.

Sánchez, R. (1981). *Toma de tierras y conciencia política campesina: las lecciones de Andahuaylas.* iep.

Tello, M. (2009). *La participación política de las mujeres en los gobiernos locales latinoamericanos: barreras y desafíos para una efectiva democracia de género.* Tesis para optar el grado de Doctora.

Trelles, A. (2015). *Lógicas y estrategias políticas en el proceso de formación de un movimiento político regional: el caso del Movimiento Independiente Fuerza Campesina Regional (mifcar) en Andahuaylas, Apúrimac.* Tesis para optar el título de Licenciado. pucp.

Trelles, A. (2018). *Dinámicas de articulación y representación política en espacios subnacionales. Candidatos de origen rural en las elecciones regionales y municipales - 2018 en Andahuaylas, Apurímac*. Tesis para optar el grado de Magister. pucp.

Zambrano, G., y Uchuypoma, D. (2015). *Intersectando desigualdades: participación política de mujeres indígenas a nivel subnacional en el Perú*. pucp, kas.

Misma película, nuevos actores
Gestión del riesgo de desastres naturales del Perú

Aileen Agüero y Diego Aguilar

Resumen

Los distritos rurales del Perú presentan un alto nivel de incidencia de desastres naturales por sus condiciones geográficas; sin embargo, muestran diferentes niveles de vulnerabilidad. En el año 2017, el 94% del total de distritos rurales del Perú fue afectado por un desastre natural; de los cuales, aún el 21% no cuenta con instrumentos para la gestión del riesgo de desastres. Diversos estudios argumentan que los jóvenes de zonas rurales son el grupo social más afectado por los desastres naturales, recomendando el incremento y la mejora de incentivos para que este grupo se involucre en el proceso de gestión de riesgos de desastres. En particular, este estudio se enfoca en estudiar el rol de los jóvenes líderes (alcaldes) en comunidades locales de las zonas rurales del Perú. La edad de los alcaldes electos en los distritos rurales es un determinante clave para la gestión del riesgo de desastres, a través de un conocimiento más actual (internalización) de los efectos negativos o del reconocimiento de la importancia de políticas preventivas orientadas a aumentar la resiliencia de la población rural. A través de un modelo de Balance Entrópico, los resultados muestran que los alcaldes jóvenes son actores clave para el enlace entre el Gobierno nacional y la población rural: buscan promover un cambio sostenible a través de las políticas públicas (calidad de gestión del riesgo) y, al mismo tiempo, dar voz a la población vulnerable en el ámbito de toma de decisiones de las políticas de desastres naturales.

Palabras clave: desastres naturales, gestión de desastres, gobiernos locales rurales, jóvenes.

Abstract

Peruvian rural districts are regularly affected by natural disasters because of their geographical conditions. Nevertheless, data shows different levels of vulnerability. In 2017, 94% of all Peruvian rural districts were ruined by a natural disaster; of which, even 21% do not have any disaster risk management instrument. Several studies argue that youth are the most affected social group by natural disaster, especially in rural contexts, recommending to increase and improve youth incentives to get involved in risk management process. Particularly, the present study seeks to analyze the role of rural young leaders (mayors) in disaster risk management in a Peruvian local context. Elected mayors' age in rural municipalities is a key determinant for disaster risk management, through more knowledge of local concerns (internalization) about negative effects or the recognition of preventive policies relevance, which seeks to improve the resilience of rural population. Using an Entropy Balancing model, results show that young mayors are key actors for linking national government to population in rural municipalities: they seek to promote sustainable changes through public policies (quality of risk management), and give a voice to vulnerable population in the decision-making process of risk management policies.

Keywords: natural disasters, disaster management, rural local governments, youth.

1. Introducción

Los distritos rurales del Perú presentan un alto nivel de incidencia de desastres naturales por sus condiciones geográficas; no obstante, se observan distintos niveles de vulnerabilidad por su tamaño geográfico, sus características estructurales e institucionales y por su nivel de desarrollo (Calderón, 2011; Documento País, 2012). De hecho, en el año 2017, el 94% del total de distritos rurales del Perú fue afectado por un desastre natural; de los cuales, aún el 21% no cuenta con instrumentos para la gestión del riesgo de desastres (INEI, 2017).

Diversos estudios argumentan que los jóvenes de zonas rurales son el grupo social más afectado por los desastres naturales (UNISDR, 2011), ante lo cual se recomienda el incremento y la mejora de incentivos para que este grupo se involucre en el proceso de gestión de riesgos de desastres. Este hecho

podría indicar que la edad de los alcaldes electos en los distritos rurales resulta ser un determinante clave para la formulación de políticas enfocadas en la gestión del riesgo, a través de un conocimiento más actual (internalización) de la problemática de los desastres naturales o del reconocimiento de la importancia de políticas preventivas orientadas a reducir el riesgo de desastres (Pfefferbaum *et al*., 2018). Sin embargo, la realidad muestra que en la dinámica electoral en zonas rurales hay un hecho casi invariante respecto a las autoridades jóvenes que gobiernan los distritos de estas zonas: en las últimas dos elecciones municipales de distritos rurales (2010 y 2011), del total de alcaldes electos (1605 y 1618), solo el 7.9% (2010) y 7.2% (2014) fueron jóvenes (menos de 36 años). De esta manera, la escasa presencia de la juventud en los representantes y principales promotores de la política local podría contribuir a explicar las diferencias en la gestión del riesgo de desastres en los distritos rurales del Perú.

En vista de ello, la presente investigación tiene dos objetivos. En primer lugar, con el fin de identificar las principales características de los distritos rurales afectados por desastres naturales, buscamos realizar una tipología de municipalidades rurales afectadas por desastres naturales, según tres grupos de variables: (1) características del alcalde; (2) características de la municipalidad (entre ellas, la gestión del riesgo de desastres naturales); y (3) características del distrito. Por otro lado, en relación con la posible influencia de la edad de los representantes políticos a nivel local, analizamos el efecto de la elección de un alcalde joven sobre la calidad de la gestión del riesgo de desastres naturales en las municipalidades distritales de zonas rurales del Perú.

En particular, la calidad de la gestión del riesgo en las municipalidades rurales del Perú es analizada en cuatro dimensiones: (1) actividades realizadas para la gestión del riesgo de desastres naturales (número y tipos de instrumentos de gestión de riesgo que tiene la municipalidad, número y tipo de acciones que realizó la oficina de Defensa Civil de la municipalidad); (2) infraestructura para afrontar el riesgo de desastres naturales (reparación y construcción de caminos y vías de acceso); (3) instituciones locales de gestión del riesgo de desastres (grupo de trabajo de gestión del riesgo de desastres, oficina de Defensa Civil municipal, número de brigadas de Defensa Civil de la municipalidad, Centro de Operaciones de Emergencia Local, almacén local de bienes de ayuda humanitaria); y (4) medios de información y comunicación instalados antes de

las situaciones de emergencia. Asimismo, para evaluar el efecto causal de tener un alcalde joven sobre la calidad de la gestión del riesgo de desastres, se emplea el método de Balance Entrópico (*Entropy Balancing*) que permite evaluar las diferencias (promedio) en los resultados del estudio (es decir, las cuatro dimensiones en la gestión de riesgo de desastres), considerando comparaciones entre grupos (gobiernos locales) con características similares.

Los aportes de esta investigación se enmarcan dentro de los avances de las estrategias institucionales que los gobiernos locales despliegan para gestionar la diversidad de los espacios rurales que administran: *¿Cómo los gobiernos locales pueden gestionar los riesgos de desastres naturales que ocurren con cierto nivel de frecuencia en las zonas rurales del Perú?,* y *¿Cómo garantizar un nivel de institucionalidad a nivel local para atenuar los efectos negativos de los desastres naturales?* En particular, los aportes de la presente investigación son principalmente tres. En primer lugar, se (re)descubre la importancia de la política a nivel local en la gestión del riesgo de desastres naturales en zonas rurales. En segundo lugar, este estudio permite obtener una tipología de municipalidades rurales, según su nivel de gestión del riesgo de desastres naturales (respecto a las características de los gobiernos locales, distritos y de los gobernadores), la cual permite identificar cuellos de botella y principales limitaciones que enfrentan los gobiernos locales en su función de gestores del riesgo de desastres. Finalmente, sobre la base de la estructura normativa actual (en especial, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2014-2021), esta investigación permite articular recomendaciones de política que busquen, de forma coordinada (entre los diferentes niveles de gobierno), mejorar la gestión del riesgo de desastres con la participación activa de los jóvenes de las localidades rurales (véase, por ejemplo, UN, 2017).

El resto del documento está organizado de la siguiente manera. En la siguiente sección se aborda el marco teórico relevante para la presente investigación. En esta sección se destaca la importancia de la gestión del riesgo de desastres naturales, así como el rol de los gobiernos locales y jóvenes en el proceso de mitigación del riesgo. En las secciones 3 y 4 se presentan la metodología y los datos empleados, respectivamente. Los resultados se presentan y discuten en la sección 5. Finalmente, las conclusiones y recomendaciones son expuestas en la sección 6.

2. Marco teórico

2.1. Impacto de los desastres naturales y la gestión del riesgo

Los desastres naturales pueden ser definidos como eventos temporales provocados por peligros naturales que sobrepasan la capacidad de respuesta local, y afectan seriamente el desarrollo social y económico de una región o localidad. Debido a las condiciones geográficas, una región o localidad es propensa a eventos naturales de severa intensidad, pero los grandes costos económicos y sociales asociados con estos eventos naturales son principalmente el resultado de la acentuada vulnerabilidad. Esta se deriva del patrón de desarrollo socioeconómico en la región, así como de políticas inadecuadas de gestión de riesgos (BID, 2000). De esta manera, los enfoques de reducción de vulnerabilidades ante desastres, las políticas de gestión del riesgo de desastres, que se dirigen al desarrollo sostenible, han sido resaltados recientemente (Miller y Rivera, 2011; Kapucu y Liou, 2014).

Los eventos analizados en esta investigación generan una serie de pérdidas e impactos a distintos niveles como: el deterioro de rutas de transporte y sistemas de comunicación; la pérdida del ingreso fiscal en propiedades devaluadas; la pérdida de productividad forestal, agrícola e industrial; la pérdida en ingresos turísticos; la reducción de la productividad de las personas debido a las lesiones y el trauma psicológico; entre otros (Schuster y Highland, 2001).

Asimismo, los desastres naturales no solo generan efectos negativos sobre variables que se refieren al crecimiento económico (como la dotación de factores, los activos como la infraestructura pública, el nivel de producción, la tasa de acumulación de capitales, que afectan el nivel de inversión, el consumo, el gasto público, entre otros); también generan efectos distributivos. Los desastres naturales pueden afectar la distribución del ingreso entre regiones, grupos de ingresos o géneros. Por ejemplo, los hogares afectados podrían ser incapaces de recuperarse completamente cuando los desastres ocurren con frecuencia (Kapucu y Liou, 2014). Igualmente, las condiciones adversas también pueden generar la emigración de los individuos más capacitados a otras regiones y dar lugar a una disminución de la calidad del capital humano disponible en las regiones afectadas (BID, 2000; Okuyama, 2003). Por lo tanto, es fundamental reconocer que los efectos negativos de los desastres naturales son realmente

significativos y en magnitudes notables, que afectan no solo el crecimiento económico sino también el desarrollo, y por ello, deben ser tomados con importancia por los gobiernos correspondientes.

Entre los primeros estudios que analizan el impacto de los desastres naturales sobre los hogares peruanos, desde una perspectiva microeconómica, se encuentra el de Kamiche y Pacheco (2010). Dado que se generan impactos negativos en los ingresos ante *shocks* adversos, los agentes tomarán distintas decisiones para suavizar su consumo ante las restricciones de ingresos y activos derivadas de tales shocks; los hogares rurales, en particular, emplean «mecanismos formales e informales de aseguramiento para hacer frente a los impactos en el consumo y el ingreso». En el caso peruano, la ocurrencia de un desastre natural implica una pérdida en el nivel de consumo de un hogar estimada entre 5% y 14%.

Si se considera un nivel macro, los desastres naturales pueden dificultar el alcance de los objetivos y políticas de desarrollo planificadas por los gobiernos; sin embargo, también se pueden crear oportunidades para mejorar las condiciones de la comunidad, reducir el riesgo y generar nuevas opciones de desarrollo económico y comunitario alternativos. En cuanto a las implicancias negativas, estas dependerán de la singularidad social y cultural de las comunidades afectadas y de la capacidad de gestión de los riesgos de desastre.

En lo referido a la «gestión del riesgo de desastres naturales», se considera la definición propuesta por CEPAL (2005): la gestión de riesgo es el manejo sistemático de decisiones administrativas, de organización, de capacidad técnica y de responsabilidades en la aplicación de políticas, estrategias y acciones para la reducción de riesgos ante desastres. A su vez, la gestión del riesgo ante desastres puede ser clasificada en dos fases o etapas: la gestión previa a la ocurrencia del desastre (fase predesastre), y posterior a la ocurrencia del desastre (fase posdesastre) del riesgo (Freeman y Pflug, 2003).[1] El Cuadro 1 muestra las

1. La mayoría de estudios y políticas se han enfocado en la fase posdesastre debido a las grandes pérdidas (humanas y en recursos) que generan los desastres naturales. No obstante, se deben realizar esfuerzos desde la academia, sociedad civil y Gobierno para promover la representación, de forma significativa, de la gestión del riesgo en la fase predesastre: acción preventiva y no reactiva que permita evitar o mitigar las consecuencias negativas de los desastres naturales y, así, evitar considerables gastos en reconstrucción y reparación en la etapa posterior a los desastres.

Fase	Dimensión	Actividades
Predesastre	Identificación	Disponibilidad de información; metodologías para la evaluación de peligros; normatividad; institucionalidad.
	Mitigación	Construcción de estructuras físicas; evaluación de la vulnerabilidad, regulación del uso y manejo de tierras.
	Transferencia	Financiamiento y costos de inversión; sistema y disponibilidad de seguros.
	Prevención	Simulacros; concientización pública y educacional; desarrollo de cultura de prevención; sistemas de alerta temprana; planeación para situaciones de emergencia.
Posdesastre	Atención	Planes de contingencia; cohesión y coordinación entre sectores público y privado.
	Recuperación	Recuperación y rehabilitación de instalaciones e infraestructuras; restablecimiento de servicios esenciales.
	Reconstrucción	Recuperación de infraestructura perdida y actividades productivas; disponibilidad de asentamientos humanos; gestión ambiental; generación de empleos productivos para la población afectada.

Cuadro 1. Fases, dimensiones y actividades en la gestión del riesgo de desastres.
Fuente: cepal (2005).
Elaboración propia.

dimensiones y actividades correspondientes a ambas fases. Según lo establecido por la cepal (2005), la metodología para estudios de caso, respecto a la gestión del riesgo en la fase predesastre, se basa en el estudio de cuatro dimensiones para evaluar la gestión de riesgos de una determinada zona geográfica: (i) identificación del riesgo, (ii) mitigación del riesgo, (iii) transferencia del riesgo, y (iv) prevención.

La primera dimensión propuesta se refiere a cuatro aspectos esenciales para el proceso de identificación. En primer lugar, es importante el desarrollo de sistemas de registros históricos que permitan recopilar información de experiencias de desastres pasados (y recurrentes como huaicos, sismos, aluviones, heladas, entre otros). En segundo lugar, las actividades acerca del conocimiento de las amenazas y del riesgo son importantes dentro de esta dimensión: grado de exposición al riesgo, principales amenazas y el nivel de vulnerabilidad de las instalaciones. Adicionalmente, es fundamental un sistema normativo y legislativo eficiente para la gestión del riesgo (el alcance de las leyes de protección civil, el nivel de importancia atribuida a la gestión del riesgo dentro de las normas, entre otros). Por último, la institucionalidad refiere a la jerarquía y el nivel de coordinación entre las distintas instituciones y niveles de gobierno en el proceso de diseño y puesta en práctica de políticas enfocadas en la gestión del riesgo.

La dimensión de mitigación representa dos actividades: obras de prevención de carácter físico y medidas de regulación y supervisión. La primera está relacionada con actividades de construcción de obras que permitan articular la defensa ante desastres naturales de una determinada zona geográfica; por otro lado, también son importantes las actividades de evaluación de vulnerabilidad de los establecimientos físicos (públicos y privados), regulación y supervisión del uso de las tierras, identificación de las zonas vulnerables, reparaciones medioambientales en las zonas en peligro y el control del cumplimiento de las normas establecidas.

La tercera dimensión señala las actividades de protección financiera frente a desastres naturales. De este modo, es importante la implementación de facilidades en el proceso de financiamiento e inversión en actividades de prevención, así como la fácil disponibilidad de seguros y reaseguros. Además, esta dimensión también comprende la posible existencia de un fondo y sistemas económicos alternativos (establecer un nuevo sistema de impuestos para financiar medidas de la fase posdesastre, por ejemplo) ante situaciones críticas de desastres. Finalmente, las actividades de concientización y educación de la población, diseño e implementación de simulacros, sistemas de alerta temprana y planeación para situaciones de emergencia ante desastres corresponden a la dimensión de prevención. Esta última dimensión es crítica por ser ineludible para difundir un cambio de actitud en la población que permita internalizar las actividades y dimensiones antes mencionadas y desarrollar una cultura de prevención.

Finalmente, entre los principales retos que plantean los desastres naturales para la formulación de políticas públicas está el contar con programas que solucionen de manera rápida y efectiva las necesidades más urgentes de la población afectada, y que, además, estos contribuyan al alivio de la pobreza en el largo plazo sin generar dependencia; este último punto se relaciona a los escasos niveles de capital de los hogares más pobres y a su capacidad de superar las consecuencias de un desastre natural (Skoufias, 2003). Se destaca también que las políticas más efectivas son aquellas que se implementan de manera preventiva, pues durante un desastre los recursos fiscales son escasos y la capacidad institucional para reaccionar o actuar rápidamente es casi inexistente. Deben promoverse programas focalizados en las poblaciones más vulnerables, y que sean consistentes con los incentivos económicos y las metas generales de la política fiscal.

2.2. El rol de los gobiernos locales

Las municipalidades en el Perú constituyen la instancia de gobierno democrático más antigua y cercana de la población. Para muchas personas (en particular, para las poblaciones fuera de las principales capitales de ciudades del país) son el único Estado: los gobiernos locales gestionan las condiciones y la calidad de vida de las personas en el Perú, sobre todo en lugares más remotos (Gonzales *et al.*, 1994; Iguiñiz, 2000; Remy, 2005). Dadas las enormes necesidades insatisfechas de la mayoría de peruanos, concentran muchas de las demandas y expectativas de la población. Sin embargo, no siempre están dotados de los recursos necesarios para satisfacer estas demandas: para el nivel de necesidades existentes, no solo sus recursos económicos son escasos, aunque crecientes, sino que también deben realizar diversas funciones (Torero y Valdivia, 2002; Remy, 2005). Investigar y explicar los agudos contrastes[2] en los niveles de presencia y gestión del Estado en los distintos niveles de gobierno, es un tema relevante para el caso peruano.

Por otro lado, el proceso de descentralización en el Perú es importante porque tiene el objetivo de acercar las decisiones de políticas públicas a las

2. Bersch *et al.* (2013) y Dargent (2014) señalan que esta dicotomía entre recursos y funciones es una de las características notables de todo Estado (en todos sus niveles y agencias), especialmente en América Latina.

autoridades locales, aquellas que se encuentran más próximas a las poblaciones y las cuales conocen con mayor certeza las demandas de la ciudadanía. Por ello, este nivel de gobierno (nivel local) podría elevar el bienestar general mediante una provisión más focalizada de los bienes y servicios públicos locales (Herrera y Francke, 2009). De esta forma, la descentralización debe ser concebida no solo como un proceso democratizador, sino también como una herramienta para mejorar la forma de organizar el Estado y, así, garantizar el cumplimiento eficiente de sus funciones (como un medio y no un fin).

A partir del año 2001, luego de un amplio proceso de discusión acerca del tema, diversas instituciones del Gobierno y la sociedad civil iniciaron acciones en busca de la descentralización (Contraloría General de la República, 2013; Dulanto-Rishing, 2017).[3] Estas acciones buscaban contribuir al diseño del proceso de transferencia de funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno central hacia los niveles más desagregados del gobierno (regional, provincial y distrital). De esta manera, el año 2002 se promulgaron dos normas: Ley N.° 27680 (Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política del Perú sobre Descentralización) y Ley N.º 27783 (Ley de Bases de la Descentralización), las cuales establecieron los lineamientos normativos requeridos para el desarrollo de la descentralización en el país.

En primer lugar, establecieron la descentralización del Presupuesto de la República, con la finalidad de asegurar la participación efectiva de la sociedad civil en el proceso de formulación presupuestal (Ley N.° 28056). En segundo lugar, establecieron la asignación de funciones, competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales (Ley N.° 28273). En tercer lugar, establecieron el inicio del proceso de regionalización mediante la elección de gobiernos regionales en los actuales departamentos (Ley N.° 28274). Finalmente, establecieron la estructura orgánica, las competencias, así como los bienes y rentas de los gobiernos regionales y locales (Ley N.° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos

3. Aunque los procesos de descentralización en países similares al Perú (América Latina) tuvieron lugar en periodos distintos, es interesante distinguir que estos procesos se impulsaron a partir de la segunda mitad de los años ochenta, en la mayoría de países de la región, considerando que las razones que motivaron estos procesos eran diferentes (Torero y Valdivia, 2002).

Regionales, y Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respectivamente).[4, 5]

La Ley Orgánica de Municipalidades establece las funciones y responsabilidades que los gobiernos locales deben cumplir respecto a la gestión del riesgo de desastres. En particular, la ley establece dos dimensiones respecto al rol de gestión del riesgo: educación y seguridad. En primer lugar, la dimensión *educación* plantea que las municipalidades tengan la función de fortalecer el espíritu solidario y el trabajo colectivo orientado a la prevención de desastres naturales (Artículo 8: Educación, Cultura, Deportes y Recreación). En segundo lugar, la dimensión *seguridad* establece que las municipalidades deben coordinar, a través de sus comités de Defensa Civil, con otras instancias de gobierno (local, regional y nacional) las acciones necesarias para la atención de las poblaciones damnificadas por desastres naturales (Artículo 85: Seguridad Ciudadana). Es importante distinguir los objetivos finales de ambas dimensiones establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades: mientras que la dimensión de educación tiene un enfoque de carácter preventivo y mitigación de riesgo de desastres a través de la promoción de la acción comunitaria, la dimensión de seguridad plantea un enfoque reactivo posterior a la ocurrencia de algún desastre natural. De esta manera, a través del fomento de acciones y actividades en los periodos previos y posterior al desastre, las municipalidades en el Perú tienen un rol decisivo respecto a la gestión del riesgo de desastres en sus localidades.

Por otro lado, mientras que la literatura sobre el impacto y la gestión del riesgo de desastres, desde una perspectiva de género, ha aumentado durante los últimos años (Fordham, 2004), la literatura referida a la participación de los jóvenes (y líderes) solo los asume como víctimas, con ningún rol en la gestión

4. Las municipalidades provinciales y distritales tienen las mismas responsabilidades; sin embargo, a las municipalidades distritales también les corresponde las funciones de desarrollo rural y urbano, la regulación del uso de la tierra, la renovación de ambientes públicos y ornato, la seguridad pública, el transporte público y tránsito urbano, la gestión de programas sociales y la recolección de desechos y desperdicios.

5. A pesar de que con el proceso de descentralización los gobiernos locales no solo reciben transferencias de los gobiernos regionales y central, además de tener mecanismos para generar sus propios ingresos, los municipios poseen una capacidad fiscal limitada y, en la práctica, siguen dependiendo en gran medida de las transferencias del Gobierno central (Ferreyros y Pantoja, 2017).

del riesgo, procesos de toma de decisiones, y/o medidas de prevención. La habilidad y capacidades de los jóvenes líderes para mitigar el riesgo de desastres ha sido generalmente ignorada en los estudios de desarrollo (Anderson, 2005; Kusumasari y Alam, 2011).

No obstante, la revisión de estudios realizada muestra tres canales por los cuales los alcaldes y líderes jóvenes pueden mejorar la gestión del riesgo de desastres naturales en sus comunidades locales. En primer lugar, los jóvenes líderes tienen mejores capacidades y habilidades para emplear mecanismos de transmisión de información (Mitchell *et al*., 2008). Por un lado, ellos pueden transmitir el flujo de información de gestión de desastres (de prevención o en situaciones de emergencia), de manera eficiente, a través de sus redes informales.[6] Los jóvenes, por ejemplo, pueden transmitir el mensaje de preparación con más fuerza que otros en la comunidad (FEMA, 2017). Por otro lado, el uso de la tecnología (como el Internet y las redes sociales) es aprovechada de mejor forma por los jóvenes, en comparación con los adultos. Esta ventaja en el uso de la tecnología puede comunicar la información de forma eficiente y a más personas en menor tiempo.

En segundo lugar, los jóvenes líderes son más transparentes cuando realizan actividades y políticas para gestionar el riesgo de desastres en sus comunidades. Hoban *et al.* (2019) argumentan que los jóvenes gestionan sus actividades políticas no solo de forma más transparente, sino también más «abierta» con los ciudadanos, tanto en las fases predesastre, durante, y posdesastre. Estudios de caso realizados para diversos países en desarrollo (Argentina, Sierra Leona, Vietnam, Kenia, Uganda, etc.), sugieren que la participación de los jóvenes en la gestión del riesgo de desastres puede llevar a diseñar y planificar políticas con mayor acceso a la información y de forma más efectiva, con un adecuado manejo del presupuesto público (Avis, 2015). Finalmente, un tercer canal, aún menos explorado por la literatura, es el rol de modelos ('*role-models*') de los jóvenes líderes frente a los jóvenes de sus comunidades. Los líderes jóvenes pueden influenciar de mejor manera a los jóvenes de sus localidades quienes,

6. Aunque los jóvenes líderes podrían tener, probablemente, menores conexiones con las autoridades del Gobierno y los formuladores de políticas públicas, debido a su inexperiencia política, estos pueden aprovechar sus redes informales y ampliar el alcance de la información sobre gestión de desastres en sus comunidades (Minkler *et al*., 2006; Mitchell *et al*., 2008).

según la evidencia, son los primeros en responder ante situaciones de emergencia y de forma más activa (Mitchell *et al.*, 2008; Hoban *et al.*, 2019).

3. Metodología

Para determinar el efecto tratamiento de un gobernador joven sobre la calidad de la gestión del riesgo de desastres, a nivel municipal, empleamos como estrategia de estimación el modelo de *Entropy Balancing* (EB), siguiendo lo propuesto por Hainmueller (2012). En particular, se plantea la siguiente estrategia de identificación:

$$Y_i^j = \beta_0 + \beta_1 joven_i + \beta_2 X_i + \beta_3 M_i + \beta_4 D_i + P_i + u_i \quad (1)$$

Donde Y_i^j indica el nivel de la calidad de la gestión del riesgo de desastre de la municipalidad i en la dimensión j (instrumentos y actividades, infraestructura, instituciones, y medios de información y comunicación); $joven_i$ es una variable binaria que toma el valor de 1 si el alcalde del distrito es joven (menor de 35 años cumplidos); X_i es el vector de las características del alcalde; M_i es el vector de las características de la municipalidad; D_i es el vector de las características del distrito; P_i son los efectos fijos a nivel provincial; y u_i es el error estándar. De esta manera, el objetivo de la prueba empírica propuesta es estimar β_1 (efecto tratamiento).

El problema principal de la evaluación del impacto surge ante la imposibilidad de observar todos los resultados potenciales de la unidad de análisis (municipalidad), pues solo uno de estos es observable (lo que realmente se observa). Para el presente caso, observamos el nivel de calidad de la gestión del riesgo de desastres de las municipalidades rurales, dado si el alcalde es joven o no (menor de 35 años); no es posible observar directamente el escenario contrafactual, por lo cual no se puede estimar el efecto individual del tratamiento, (alcalde joven en la municipalidad). Ante ello, nos concentramos en el efecto promedio del tratamiento.

$$\tau_i = Y_i^j\,(1) - Y_i^j\,(0) \quad (2)$$

Donde $Y_i^j(1)$ y $Y_i^j(0)$ es el nivel de calidad de gestión del riesgo de desastres en la dimensión j si el alcalde de la municipalidad i es joven (igual a 1), y no es joven (igual a 0), respectivamente. En ese sentido, en el problema anterior de evaluación de impacto, el parámetro de interés es el Efecto Promedio del Tratamiento sobre los Tratados (ATT, por sus siglas en inglés), el cual es definido en la ecuación (3), donde $joven$ es una variable dicotómica que indica si la municipalidad tiene (igual a 1) o no (igual a 0) un alcalde joven.

$$\tau_{ATT} = E(\tau \mid joven = 1) = E[Y^j(1) \mid joven = 1] - E[Y^j(0) \mid joven = 1] \quad (3)$$

En la ecuación (3), dado que el esperado contrafactual para los tratados $E[Y^j(0) \mid joven = 1]$ es no observable, se debe encontrar un adecuado sustituto para poder estimar adecuadamente el ATT. En particular, utilizar el impacto esperado sobre los no tratados $E[Y^j(1) \mid joven = 0]$, como sustituto, no necesariamente es la mejor solución en todos los casos, a no ser que se cumplan ciertas condiciones, puesto que es muy posible que la probabilidad de recibir el tratamiento esté relacionada con la determinación del valor de la variable dependiente de interés.

La identificación es posible si se cumple el Supuesto de Independencia Condicional (CIA), lo que implica que, una vez que se controle, por las características observables, la participación y elección de los jóvenes en un gobierno local puede ser considerada como aleatoria (Dehejia y Wahba, 1999). Esto es particularmente cierto para el caso de la gestión del riesgo de desastres; dado un conjunto de covariables X (i.e., X_i, M_i y D_i), tener un alcalde joven o no en un determinado municipio rural es independiente de la calidad de la gestión del riesgo de desastres: en contextos rurales la distribución de hogares de acuerdo a zonas más vulnerables a desastres naturales no necesariamente se encuentra asociada al nivel de las variables dependientes de interés. Estimar la ecuación (3), bajo el cumplimiento del Supuesto de Independencia Condicional (CIA, por sus siglas en inglés), en las covariables, puede ser definido de la siguiente manera:

$$\tau_{ATT(X)} = E[Y^j(1) \mid joven = 1, X = x] - E[Y^j(0) \mid joven = 0, X = x] \quad (4)$$

Donde X es el vector de covariables exógenas, que influencian las variables dependientes (*outcomes*) y el tratamiento, pero que no son afectados por

la variable que determina el tratamiento (alcalde joven en un municipio rural). El problema de estimación de la ecuación (4) puede ser resuelto mediante técnicas de emparejamiento (o *matching*) que comparan los grupos de tratamiento y control, pero en un soporte común (unidades que son lo más similares posible en las características del pretratamiento). El método de *Propensity Score Matching* (PSM), propuesto por Rosenbaum y Rubin (1983), se ha convertido en el método de evaluación de impacto cuasiexperimental más usado para resolver el problema de la identificación antes mencionado. Sin embargo, para el cumplimiento del CIA, la distribución de covariables entre los grupos de tratamiento y control debe ser balanceada, luego de realizar el emparejamiento basado en los *propensity scores* calculados; por lo tanto, este algoritmo implica mejorar el balance de algunas covariables en detrimento de otras (Hainmuller, 2012; Watson y Elliot, 2016).

A diferencia del PSM, el EB busca crear pesos balanceados para los grupos de tratamiento y control, los cuales pueden ser empleados, posteriormente, para calcular el ATT mediante un modelo de regresión. Este método requiere dos pasos; en primer lugar, el proceso generador de pesos recalcula los pesos para las unidades del grupo de control (municipalidades que no tienen un alcalde joven), basado en restricciones de momentos (es decir, medias, varianzas y/o sesgos) en las características observables: tener un alcalde joven, mientras la distancia a los pesos uniformes sea la mínima posible. De esta manera, el contrafactual de la ecuación (2) puede ser estimada de la siguiente manera:

$$E[\hat{Y}_i^j\,(0)\,|\,joven=1] = \frac{\sum[i|joven=0]\;Y_i^j\;w_i}{\sum[i|joven=0]\;Y_i^j\;w_i} \tag{5}$$

Donde w_i es el peso asignado a cada unidad de control basado en el primer paso, descrito líneas arriba, la cual resulta de minimizar la siguiente distancia entrópica:

$$min(w_i) \quad H(w) = \sum_{[i|joven=0]} w_i \log\left(\frac{w_i}{q_i}\right) \tag{6}$$

Sujeto a la siguiente restricción:

$$\sum_{[i|joven=0]} w_i \, c_{ri}(X_i) = m_r \tag{7}$$

Y $r \in 1, \ldots R$; $\sum_{[i|joven=0]} w_i = 1$, y $w_i \geq 0$ (para cada i tal que $joven = 0$)

En el segundo paso, se estiman las relaciones entre la variable tratamiento (la municipalidad rural tiene un alcalde joven) y los *outcomes* (es decir, dimensiones de calidad de gestión del riesgo de desastres) a través de Mínimos Cuadrados Ordinarios (OLS, por sus siglas en inglés), pero introduciendo los pesos calculados en el paso uno. La ventaja del EB sobre el PSM es la facilidad con la que se garantiza el balance entre las covariables de los grupos de tratamiento y control (Hanmueller, 2012). Asimismo, el PSM descarta aquellas observaciones (y de esta manera, elimina información que puede ser empleada), con pesos iguales a cero del grupo de control, dado que solo asigna pesos binarios. El EB, por el contrario, asigna pesos mayores que cero a todas las unidades en el grupo de control, maximizando el uso de información y mejorando el balance en muestras no tan grandes (Fort y Vargas, 2015).

4. Datos

En la presente investigación se emplean principalmente cuatro fuentes de información. En primer lugar, empleamos la fuente de información provista por el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), con la cual identificamos a las municipalidades rurales que han sido afectadas por la ocurrencia de algún desastre natural durante el periodo 2014-2017. Esta fuente de información contiene datos no solo del tipo de desastre, sino también del número de damnificados y pérdidas económicas ocasionadas por los desastres.[7] En segundo lugar, el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU), una fuente datos administrativos

7. Son datos importantes para el proceso de asignación de pesos en el EB entre las municipalidades con alcalde joven (grupo de tratamiento) y sin alcalde joven (grupo de control), descrito en la sección 3 de metodología.

producido por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), brinda información sobre los indicadores de la calidad de gestión de riesgo (instrumentos y actividades de gestión de riesgo, infraestructura, instituciones, y medios de información y comunicación), y sobre las principales características de las municipalidades (recursos humanos y financieros, y capacidades de gestión).

En tercer lugar, empleamos datos del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), obtenidos a través de su portal Infogob, para caracterizar a los alcaldes electos de las municipalidades analizadas. En particular, este nos proporciona datos acerca de la edad (variable de tratamiento), género, educación, experiencia política previa (reelección), afiliación partidaria, y resultados obtenidos en el proceso electoral (número de votos obtenidos y margen de votos). Finalmente, empleamos el censo peruano de 2017 (XII Censo de Población y VII Censo de Vivienda) para controlar por efectos de las características de la población en los distritos.

Los indicadores de gestión de riesgo de desastres, así como las variables explicativas y de control son elaboradas con base en las diversas fuentes de información aludidas previamente. Es importante mencionar que las municipalidades rurales son identificadas de acuerdo con la definición *ad hoc* planteada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM): «las municipalidades rurales son aquellas que funcionan en capitales de provincia o distrito cuya población urbana no es mayor que el 50% de su población total» (*El Peruano*, 2011). Sobre la base de esta definición son identificadas 1260 municipalidades, distribuidas por todo el territorio peruano (véase Mapa A1 en el anexo).[8] Del mismo modo, con la información obtenida de INDECI construimos la muestra de municipalidades que han sido afectadas por cinco tipos de desastres en el periodo 2013-2015: huaicos, heladas, inundaciones, tormentas, y sequías.[9]

8. Del mismo modo, como pruebas de robustez, empleamos la definición de ruralidad del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y los grupos de ruralidad señalados en Fort y Espinoza (2018). Los resultados se mantienen robustos según las diferentes definiciones de ruralidad, aunque el efecto tratamiento (alcalde joven), sobre la calidad de la gestión del riesgo de desastres, disminuye mientras aumenta el nivel de ruralidad de la municipalidad.

9. El análisis principal no incluye el caso de sismos, debido a su baja tasa de ocurrencia en la muestra de municipalidades estudiadas: solo el 13% de municipios rurales ha sido afectado por un sismo. No obstante, se realizaron pruebas de robustez, incluyendo el caso de sismos y otros desastres (incendios forestales), los resultados obtenidos se mantienen.

Por otro lado, se cuenta con once indicadores para evaluar la calidad de gestión de riesgo de desastres, según las cuatro dimensiones propuestas. Para la dimensión de instrumentos y actividades usamos tres variables: número de instrumentos de gestión de riesgo, número de actividades de gestión de riesgo y simulacros realizados. En segundo lugar, para la dimensión de la infraestructura empleamos cuatro indicadores que muestran el número de vías reparadas/construidas, y el gasto en construcción/reparación de vías (pistas, veredas, caminos rurales). En tercer lugar, para evaluar la dimensión de instituciones, construimos dos indicadores: el número de instituciones de la municipalidad especializadas en la gestión del riesgo de desastres (brigadas, centro de operaciones de emergencia local, oficina de defensa civil, grupo de trabajo de gestión de riesgo, almacén de bienes de ayuda humanitaria), y el número de bienes que ha registrado la municipalidad en su inventario de almacén de bienes de ayuda humanitaria. Finalmente, para el caso de los medios de información y comunicación, empleamos el número de medios que posee el centro de operaciones de emergencia y la oficina de defensa civil de la municipalidad.

Según lo propuesto en la sección de metodología, empleamos tres tipos de variables explicativas o independientes. En primer lugar, buscamos analizar la influencia de las características del alcalde sobre la calidad de la gestión del riesgo de desastres. En particular, controlamos por la edad,[10] sexo, nivel educativo, experiencia política, resultados electorales y afiliación partidaria. En segundo lugar, empleamos un conjunto de características de la municipalidad para evaluar el efecto de los recursos disponibles (número de vehículos y maquinaria, número de trabajadores municipales, acceso a Internet y recursos financieros) y las capacidades municipales (requerimientos de asistencia y capacitación técnica, y planes establecidos en temas de gestión de riesgos) sobre la calidad de gestión de riesgo de desastres. Finalmente, controlamos por factores pertinentes de la demanda (población), mediante indicadores a nivel distrital: número de habitantes, grupos de edad de la población, población analfabeta,

10. La edad del alcalde es empleada como variable de tratamiento en el análisis empírico: el grupo de tratamiento lo conforman las municipalidades con alcalde joven (menores que 36 años), y el grupo de control lo conforman las municipalidades con el alcalde no joven (mayores de 35 años). El Mapa A2 muestra la distribución de los grupos de tratamiento y control en el territorio peruano en la muestra de municipalidades rurales.

nivel educativo, acceso a servicios públicos (agua y electricidad), y material de construcción de los techos y paredes de las viviendas. De esta manera, este conjunto de variables e indicadores permite construir una tipología de municipalidades con el objetivo de evaluar el nivel y la calidad de la gestión del riesgo de desastres en las municipalidades rurales del Perú, que se muestra a continuación.

El Cuadro 2 muestra los indicadores de gestión del riesgo de desastres en las cuatro dimensiones, según el tipo de desastre ocurrido en las municipalidades rurales. De esta manera, en el periodo 2013-2015, el desastre natural más concurrido en las municipalidades rurales del Perú fueron las inundaciones (71%), y más de la mitad de los municipios ha sido afectado por huaicos, heladas, tormentas y sequías. Del mismo modo, el Cuadro 2 muestra el bajo nivel de gestión de riesgo en las municipalidades rurales para el año 2017.[11] Para el caso de la primera dimensión de gestión de riesgo evaluada (instrumentos y actividades), es notable el contraste que existe entre la disponibilidad de instrumentos y el número de acciones implementadas por las municipalidades rurales, para todos los tipos de desastre. Es decir, la disponibilidad de instrumentos actúa como una condición de primer orden (necesaria), y el número de acciones como una condición de segundo orden (suficiente): no basta con tener instrumentos especializados en la gestión del riesgo de desastres, sino también implementarlos a través de diversas actividades. Esta hipótesis se refuerza aún más con el promedio del número de simulacros efectuados por la municipalidad en las localidades de sus jurisdicciones.

Asimismo, solo una de cinco tipos de vías de transporte ha sido reparada y/o construida (dimensión de infraestructura), con un bajo nivel de gasto en reparación y construcción. Finalmente, el número de instituciones de gestión de riesgo, así como los medios de información y comunicación disponibles muestran niveles bajos (aunque mayores en el caso de las municipalidades rurales que han sido dañadas por inundaciones).

Por otro lado, el Cuadro A1 (en los anexos) muestra las características de las municipalidades, alcalde y distrito según los tipos de desastres naturales ocurridos. En primer lugar, es importante mencionar la relevancia de dos tipos de

11. La gestión de riesgo que se considera corresponde al año 2017, luego de un periodo de ocurrencia de desastres (2013-2015), a modo de incluir una posible respuesta por parte de las municipalidades rurales.

	Huaicos	Heladas	Inunda-ciones	Tormentas	Sequías	Total
I. Gestión del riesgo de desastres: Instrumentos y actividades						
Número de instrumentos	2.73	2.68	2.83	3.23	2.66	2.71
Número de actividades	1.35	1.33	1.41	1.61	1.30	1.31
Número de simulacros	1.22	1.18	1.28	1.45	1.15	1.19
II. Gestión del riesgo de desastres: Infraestructura y vías de acceso						
Número de vías reparadas (tipo)	0.70	0.68	0.71	0.74	0.72	0.71
Gasto por reparación vías (soles)	64471	61194	58837	55351	60077	60.410
Número de vías construidas (tipo)	0.65	0.63	0.70	0.75	0.66	0.68
Gasto por construcción vías (soles)	290530	260720	302012	315129	256841	291204
III. Gestión del riesgo de desastres: Instituciones						
Número de instituciones	2.91	2.82	2.93	3.08	2.76	2.84
Número de bienes de almacén	1.73	1.74	1.70	1.85	1.56	1.61
IV. Gestión del riesgo de desastres: Medios de información y comunicación						
Número de medios (COE local)	0.72	0.65	0.74	0.83	0.63	0.68
Número de medios (Of. Def. Civil)	1.00	0.98	1.05	1.12	0.94	0.99
% de municipalidades	58.09%	53.09%	71.03%	50.79%	56.82%	92.94%
Total	**732**	**699**	**895**	**640**	**716**	**1171**

Cuadro 2. Gestión del riesgo de desastres en las municipalidades rurales del Perú, según tipo de desastre-promedios.
Fuente: INDECI (2016), INEI (2017).
Elaboración propia.

transferencias que tienen la mayor participación del presupuesto total de las municipalidades rurales: los ingresos provenientes del canon de recursos naturales y el FONCOMUN.[12] En segundo lugar, el gasto de prevención de desastres naturales es mayor en aquellas municipalidades rurales que han sufrido tormentas y heladas, sin embargo, el gasto está en niveles bajos (menos de cinco mil soles anuales). En tercer lugar, la edad en promedio de los alcaldes es de 43 años (ocho años más que el umbral determinado para la categoría joven), y la baja elección de las mujeres refleja aún la brecha de género en la política subnacional. Además, existe un contraste interesante entre el número de alcaldes con secundaria completa y educación universitaria completa: mientras que para el primer caso la tasa es de más del 90% de alcaldes, para el segundo caso la tasa es menor al 46%. En cuarto lugar, en promedio, la muestra de análisis se compone del 12% y 24% de alcaldes que han tenido experiencia en la posición de alcalde y regidor en periodos de gobernanza previos, respectivamente. Finalmente, aproximadamente, el 35% de viviendas localizadas en los distritos rurales de análisis tiene paredes hechas con materiales de baja resistencia (adobe), así como el 37.94% tiene techos hechos de calamina o fibras de cemento.

5. Resultados

En primer lugar, realizamos el test de balanceo (diferencias de medias), luego de asignar los pesos del EB, según el grupo de características observables definido previamente (características del alcalde, municipalidades y distrito).[13] Este test permitirá comprobar que no existen diferencias significativas entre los grupos de tratamiento (municipalidad con alcalde joven) y control (municipalidad con alcalde no joven) que puedan sesgar el efecto tratamiento ex-ante del análisis (es decir, el efecto del alcalde joven sobre la calidad de la gestión de riesgo no es atribuible a la edad del alcalde, sino a las diferencias estructurales

12. El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) es una transferencia recibida por los gobiernos municipales y efectuada por el Gobierno central con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación hacia las localidades rurales y urbano-marginales del país.

13. Se (re)calcularon los pesos con base en tres momentos: media, varianza y sesgo.

que existen entre ambos grupos de municipalidades). Por ello, el Cuadro 3 muestra las diferencias de medias entre los grupos de tratamiento y control según los tres conjuntos de variables.

El Cuadro 3 muestra que no existen diferencias significativas entre los grupos de tratamiento y control, según los tres tipos de variables empleados para la prueba de balanceo, luego de aplicar la reponderación de pesos del EB. No obstante, el cuadro 3 muestra que, en la muestra no balanceada, los alcaldes jóvenes (menores de 36 años) tienen un mayor nivel educativo que los alcaldes no jóvenes (mayores de 35 años), tanto en los niveles de secundaria completa y universitaria completa. Asimismo, los alcaldes jóvenes de las municipalidades rurales alcanzaron un mayor margen de votos que los alcaldes no jóvenes (una diferencia en promedio del 1%). Finalmente, son más (6%) las municipalidades rurales con alcaldes no jóvenes que tienen planes de desarrollo rural, y que administran distritos con población más educada y analfabeta, en comparación con las municipalidades rurales con alcaldes jóvenes.

Luego de comprobar que no existen diferencias significativas preexistentes entre los grupos de tratamiento y control (con el cálculo de pesos del EB), procedemos a estimar el impacto del alcalde joven sobre la calidad de la gestión del riesgo de desastres, tal como se describe en la anterior sección. En este sentido, se plantean seis tipos de modelos: un modelo completo que agrupa (*pooled*) a todos los tipos de desastres (es decir, municipalidades que han sufrido al menos un huaico, helada, inundación, tormenta, o sequía); y cinco modelos independientes, de acuerdo con los cinco tipos de desastres.

El Cuadro 4 muestra los resultados de la estimación del efecto de un alcalde joven sobre la calidad de la gestión del riesgo de desastres naturales, luego de reponderar los pesos del grupo de control. Los resultados indican que la presencia de un alcalde joven en las municipalidades rurales del Perú mejora los niveles de la gestión del riesgo de desastres naturales en las cinco dimensiones analizadas. Encontramos un mayor efecto positivo sobre los indicadores de instrumentos y actividades (número de instrumentos de gestión de riesgo de desastres) e infraestructura (gasto en reparación de vías del distrito). Sin embargo, no existe un efecto significativo sobre las variables de construcción de vías del distrito (número de vías y gasto en construcción), así como tampoco sobre el número de bienes en el almacén local de ayuda humanitaria. La no significancia del primer resultado puede atribuirse a que las vías constituyen

	Promedio			Promedio	Sesgo (%)	
	Alcalde joven	Alcalde no joven	Diferencia de medias	Alcalde no joven	Sin EB	Con EB
	(joven = 1)	(joven = 0) - Sin EB		(joven = 0) - Con EB		
A. Características del alcalde						
Sexo (= mujer)	0.029	0.035	-0.006	0.029	38.30	0.00
Educación (secundaria completa)	0.966	0.902	0.064***	0.966	2.81	0.00
Educación (universitaria completa)	0.495	0.408	0.087**	0.495	3.72	0.00
Experiencia como alcalde	0.058	0.131	-0.073***	0.058	2.58	0.00
Experiencia como regidor	0.154	0.287	-0.133***	0.154	5.66	0.00
Margen de votos (%)	6.44	5.155	1.285**	6.44	8.72	0.00
Partido regional	0.561	0.789	-0.288*	0.561	4.00	0.00
B. Características de la municipalidad						
Número de vehículos de transporte	4.88	4.726	0.154	4.88	5.80	0.00
Número de maquinarias	1.745	1.783	-0.038	1.745	7.60	0.00
Internet	0.846	0.818	0.028	0.846	2.42	0.00
Número de trabajadores	24.308	27.097	-2.789	24.308	44.53	0.00
Asistencia técnica	0.553	0.577	-0.024	0.553	9.50	0.00
Capacitación técnica	0.625	0.589	0.036	0.625	5.28	0.00
Plan de desarrollo rural	0.12	0.184	-0.064**	0.12	2.57	0.00
Plan de prevención de desastres	0.317	0.357	-0.04	0.317	6.71	0.00
Impuestos municipales	37985	75627	-37642	37985	56.56	0.00

	Promedio			Promedio	Sesgo (%)	
	Alcalde joven	Alcalde no joven	Diferencia de medias	Alcalde no joven	Sin EB	Con EB
	(joven = 1)	(joven = 0) - Sin EB		(joven = 0) - Con EB		
Canon	933177	1131498	-198322	933177	63.80	0.00
Regalías	190871	286033	-95162	190871	45.92	0.00
FONCOMUN	1174437	1203972	-29535	1174437	21.66	0.00
Deuda	34248	53205	-18957	34248	62.40	0.00
Gasto por prevención	848936	781728	67208	848936	35.54	0.00
C. Características del distrito						
Población	3719	3892	-173	3719	5.90	0.00
% pob. joven (13-35 años)	19.606	19.435	0.171	19.606	22.53	0.00
% pob. sabe leer y escribir	77.18	78.492	-1.312***	77.18	47.50	0.00
% pob. secundaria completa	30.375	31.537	-1.162**	30.375	5.55	0.00
% pob PEA ocupada	27.331	26.846	0.485	27.331	2.45	0.00
% viv. material noble	4.652	4.566	0.086	4.652	4.80	0.00
% viv. pared material noble	46.433	46.427	0.006	46.433	38.40	0.00
% viv. techo material noble	7.569	7.285	0.284	7.569	5.40	0.00
% viv. con agua	28.972	28.838	0.134	28.972	20.75	0.00
% viv. con electricidad	45.627	45.169	0.457	45.627	32.40	0.00
% viv. sin título de propiedad	38.163	37.365	0.798	38.163	2.58	0.00

Cuadro 3. Test de balanceo.
Fuente: MEF (2017), INEI (2017), JNE (2014). Elaboración propia.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
	Instrumentos y actividades			Infraestructura				Instituciones		Medios de comunicación	
	Número de instrumentos	Número de actividades	Número de simulacros	Número de vías reparadas	Gasto de reparación de vías	Número de vías construidas	Gasto construcción de vías	Número de instituciones	Número de bienes almacén	Número de medios (COE)	Número de medios (Of. Def. Civil)
ATT_{joven}	0.019**	0.008***	0.001*	0.075*	0.014**	0.147	0.009	0.017***	0.112	0.011**	0.026***
	(0.040)	(0.004)	(0.003)	(0.001)	(0.003)	(0.013)	(0.011)	(0.010)	(0.022)	(0.000)	(0.011)
I. Modelo de huaicos											
ATT_{joven}	1.094***	0.009*	0.021*	0.103*	1.341**	0.022	0.016	2.200***	0.001	0.048**	0.204**
	(0.002)	(0.023)	(0.001)	(0.002)	(0.002)	(0.004)	(0.001)	(0.001)	(0.016)	(0.022)	(0.040)
II. Modelo de heladas											
ATT_{joven}	4.133***	0.005**	0.007**	1.018	5.206	0.295	-0.111*	0.095**	4.130*	0.044*	0.025**
	(0.027)	(0.001)	(0.003)	(0.030)	(0.048)	(0.027)	(0.022)	(0.030)	(0.082)	(0.009)	(0.064)
III. Modelo de inundaciones											
ATT_{joven}	3.527**	0.054*	0.052	0.026*	1.425	0.216**	1.681	1.236**	0.146***	0.004	0.026
	(0.005)	(0.006)	(0.004)	(0.001)	(0.039)	(0.019)	(0.224)	(0.301)	(0.027)	(0.048)	(0.044)
IV. Modelo de tormentas											
ATT_{joven}	1.571**	1.209**	2.601*	2.109**	1.994	2.002	0.714	1.230*	0.931	0.820	6.033
	(0.008)	(0.014)	(0.080)	(0.061)	(0.101)	(0.115)	(0.100)	(0.005)	(0.010)	(0.020)	(3.019)
V. Modelo de sequías											
ATT_{joven}	1.551**	3.021	2.274*	0.321	2.252***	0.113	0.255	0.476*	2.881*	0.244	0.804
	(0.206)	(0.012)	(0.760)	(0.147)	(0.403)	(0.001)	(0.014)	(0.001)	(0.055)	(0.537)	(0.017)

Cuadro 4. Impacto de alcalde joven sobre la gestión del riesgo de desastres naturales - att.
Errores estándar en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.
Fuente: mef (2017), inei (2017), jne (2014), indeci (20116). Elaboración propia.

un activo fijo de mayor inversión que difícilmente cambia en el tiempo: a diferencia del caso de reparación, un desastre natural generalmente no tiene la capacidad de destruir completamente una vía, más si dañarla (por ello, el efecto significativo sobre las variables de reparación de vías).

Por otro lado, los resultados obtenidos del modelo general (desastres agrupados) se mantienen cuando estimamos los modelos, diferenciando por tipo de desastre natural ocurrido en las municipalidades rurales del Perú. Es importante mencionar que según los resultados del modelo diferenciado por tipo de desastres, los resultados muestran que tener un alcalde joven mejora, en mayor magnitud y de forma significativamente positiva, el número de instituciones de gestión de riesgo de desastres en los distritos rurales (modelos de huaicos), el número de instrumentos de gestión de riesgo (modelos de heladas, inundaciones, tormentas, y sequías), el número de bienes del almacén local (modelo de heladas), el número de actividades y simulacros (modelo de tormentas), y el gasto de reparación de vías (modelo de sequías).

Asimismo, realizamos dos pruebas de robustez/falsificación para comprobar la debilidad de los resultados hallados. En primer lugar, para evaluar si los indicadores de gestión de riesgos ya estaban establecidos previo al inicio del periodo de gobernanza de los alcaldes analizados (i.e. antes del 2014), utilizamos indicadores de gestión de riesgo de desastres del 2012. En segundo lugar, cambiamos el umbral de edad para identificar a alcaldes jóvenes a 25 y 45. En el caso de la primera prueba, los resultados muestran que no existe ningún efecto significativo, con lo cual descartamos la hipótesis de indicadores de gestión de riesgos no atribuibles al periodo de estudio. En la segunda prueba, los resultados se mantienen para el caso de alcaldes jóvenes menores de 26 años, y disminuyen (incluyendo pérdida de nivel de significancia) para el caso de alcaldes menores de 46 años.

6. Conclusiones y recomendaciones

Como se muestra en este documento, el riesgo de desastres naturales refiere a una amenaza considerable a la preservación y continuidad del proceso de desarrollo socioeconómico de las zonas afectadas. Los desastres naturales perjudican el proceso mediante el cual se aumentan las capacidades de una nación

y disminuyen las vulnerabilidades (Woodrow y Anderson, 1989). Las políticas de gestión de riesgo de los gobiernos y organismos internacionales han sido enfocadas a la parte posdesastre: el carácter reactivo sólo es útil como respuesta a la emergencia y para la reconstrucción de activos destruidos. Estas políticas reactivas han contribuido al aumento del riesgo fomentando el aumento de la vulnerabilidad de las personas que viven en los distritos rurales del Perú.

La calidad de la gestión del riesgo puede disminuir considerablemente los efectos negativos de los desastres y reducir de forma significativa el nivel de gasto en reconstrucción en la etapa posdesastre. Emplear el conocimiento que poseen los gobiernos locales sobre el territorio que administran, así como la mayor capacidad de información de los activos locales disponibles para generar capacidad de gestión, pueden complementar de forma trascendental el efecto positivo de la habilidad de los alcaldes jóvenes para mitigar el riesgo de desastre. Los alcaldes jóvenes son actores clave como el enlace entre el Gobierno nacional y la población: buscan promover un cambio sostenible a través de las políticas públicas y al mismo tiempo dar voz a la población vulnerable en el ámbito de toma de decisiones de las políticas de desastres naturales.

Un catalizador importante de la gestión del riesgo es el liderazgo de los gobiernos locales que reconoce y valora la posición única de las motivaciones que tienen los alcaldes (en comparación con los alcaldes de mayor edad). De esta manera, una agenda de investigación interesante es el desarrollo de estudios que permitan entender los diferentes determinantes de los incentivos que tienen los alcaldes jóvenes para obtener mejores niveles en la calidad de la gestión del riesgo de desastres. Las lecciones aprendidas de las poblaciones de localidades rurales (Kapucu y Liou, 2014) incluyen el reconocimiento que los ciudadanos de estas localidades perciben un gran valor en la capacidad de sus gobernantes para generar o internalizar la importancia de la gestión del riesgo de desastres: las personas representan el activo más importante en el contexto de un desastre (Maskrey, 1993). Este reconocimiento permite que las importantes redes comunitarias de zonas rurales se aprovechen (dentro del contexto local), con el fin de mejorar la comunicación, la difusión de información, el intercambio de conocimientos, la construcción de liderazgo, y así, mejorar la capacidad de prevención.

Referencias biblográficas

Anderson, W. (2005). Bringing children into focus on the social science research agenda. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 23 (3), (pp. 159-175).

Avis, W. (2015). Increasing youth participation in accountability mechanisms. Helpdesk Research Report. Applied Knowledge Services, gsdrc.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2000). *Natural Disasters in Latin America and the Caribbean: an Overview of Risk.*

Bersch, K., Praça, S., y Taylor, M. (2013). *State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil*. Latin American Studies Association.

Calderón, J. (2011). *Gestión del riesgo en el desarrollo sostenible. La cooperación suiza y la reducción del riesgo de desastres en el Perú*. cosude; cies.

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2005). *El impacto de los desastres naturales en el desarrollo: documento metodológico básico para estudios nacionales de caso.*

Contraloría General de la República. (2013). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Contraloría General de la República.

Dargent, E. (2014). Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales. Lecciones a partir de Colombia y el Perú. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, 41 (74), (pp. 9-40).

Dehejia, R. H., y Wahba, S. (1999). Causal effects in nonexperimental studies. Reevaluating the evaluation of training programs. *Journal of the American Statistical Association*, 94 (448), (pp. 1053-1062).

Documento País (2012). *La gestión del riesgo de desastres en el Perú.*

Dulanto-Rishing, G. (2017). *Descentralización y subsidiariedad: el caso peruano*. Universidad de Navarra.

El Peruano (2011). Decreto Supremo N.° 090-2011-pcm.

FEMA. (2017). *Pre-disaster recovery planning guide for local government.* fema Publication fd 008-03. u.s. Department of Homeland Security.

Ferreyros, M., y Pantoja, E. (2017). *Local Government Fragmentation in Peru: the Challenges for Land Governance and Territorial Planning.*

Freeman, P., y Pflug, G. (2003). Infrastructure in Developing Countries. Risk and Protection. *Risk Analysis*.

Fordham, M. (2004). Gendering vulnerability analysis: towards a more nuanced approach. En G. Bankoff, G. Frerks y D. Hilhorst (eds.). *Mapping vulnerability. Disasters, development and people*, (pp. 174-182). Earthscan.

Fort, R., y Espinoza, Á. (2018). *Tipología de municipalidades provinciales y distritales en el Perú: informe final*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (grade).

Fort, R., y Vargas, R. (2015). Estrategias de articulación de los productores agrarios en la costa peruana: ¿asociatividad, vinculación con empresas o ambas? En J. Escobal, R. Fort y E. Zegarra. (eds.). *Agricultura peruana: nuevas miradas desde el Censo Agropecuario.* Grupo de Análisis para Desarrollo (grade).

Gonzales, E., Pinzas, T., y Trivelli, C. (1994). *Descentralización fiscal y regionalización en el Perú. Economía*, (69).

Hainmueller, J. (2012). Entropy Balancing for causal effects: a multivariate reweighting method to produce balanced samples in observational studies. *Political Analysis*, 20, (pp. 25-46).

Herrera, P., y Francke, P. (2009). La eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes. *Economía*, 32 (63).

Hoban, A., Lister, R., Bowie, J., Aspinall, L., y Proefke, R. (2019). *Shifting Power to Young People. How young people can lead and drive solutions in humanitarian action*. ActionAid; Restless Development.

Iguiñiz, J. (2000). *Acerca de la viabilidad de la descentralización económica* (Documento de Trabajo N.° 182).

Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). (2016). Emergencias ocurridas en el Perú durante el periodo 2003-2016.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2017). *Registro Nacional de Municipalidades del Perú.*

Kamiche, J., y Pacheco, A. (2010). ¿Cuánto es afectado el consumo de los hogares cuando ocurre un desastre de origen natural? Un análisis empírico. *Apuntes*, 67, (pp. 67-107).

Kapucu, N., y Liou, K. (2014). *Disaster and Development. Examining Global Issues and Cases.* Springer.

Kusumasari, B., y Alam, Q. (2012). Bridging the gaps: the role of local government capability and the management of natural disaster in Bantul, Indonesia. *Natural Hazards*, 60, (pp. 761-779).

Maskrey, A. (1993). *Los desastres no son naturales.* Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

Miller, D., y Rivera, J. (2011). *Community disaster recovery and resiliency. Exploring global opportunities and challenges*. crc Press.

Mitchell, T., Haynes, K., Hall, N., Choong, W., y Oven, K. (2008). The roles of children and youth in communication disaster risk. *Children, Youth and Environments*, 18 (1), (pp. 254-279).

Minkler, M., Vásquez, V., Tajik, M., y Peterson, D. (2006). Promoting environmental justice through community-based participatory research: the role of community and partnership capacity. *Health Educational Behavior*, 35, (pp. 119-137).

Okuyama, Y. (2003). *Economics of Natural Disasters: a Critical Review*. Research Paper 2003-12. Regional Science Association International.

Pfefferbaum, B., Pfefferbaum, R., y Van Horn, R. (2018). Involving children in disaster risk reduction: the importance of participation. *European Journal of Psychotraumatology*, (9).

Remy, M. (2005). Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política. En V. Vich (Ed.), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Instituto de Estudios Peruanos (iep).

Rosenbaum, P. R., y Rubin, D. B. (1983). The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, 70 (1), (pp. 41-55).

Schuster, R. L. ,y Highland, L. M. (2001). *Socioeconomic Impacts of Landslides in the Western Hemisphere*. U. S. Geological Survey Open-File Report 01-276.

Skoufias, E. (2003). Economic crises and natural disasters. Coping strategies and policy implications. *World Development*, 31 (7), (pp. 1087-1102).

Torero, M., y Valdivia, M. (2002). *La heterogeneidad de las municipalidades y el proceso de descentralización en el Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (grade).

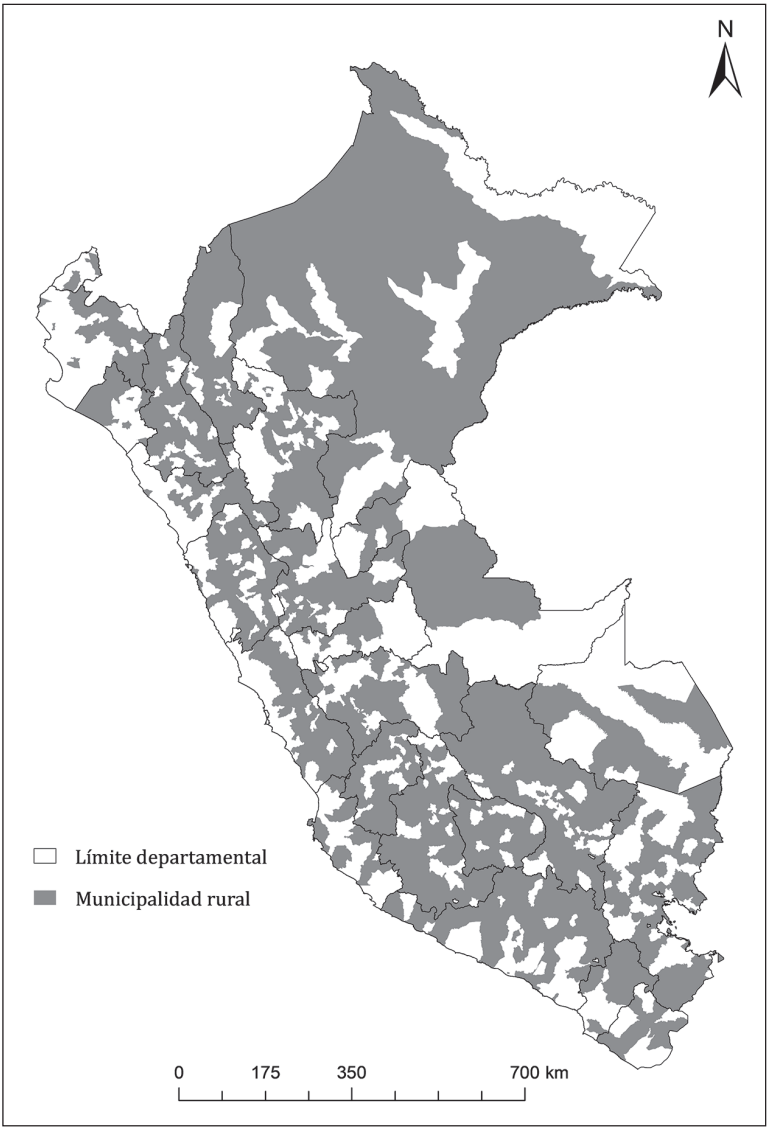
United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR). (2011). *Implementation guide for local disaster risk reduction and resilience strategies*. Naciones Unidas (un).

United Nations (UN). (2017). *Action Plan: Engaging Youth Volunteers in Disaster Risk Reduction and Environment Management.*

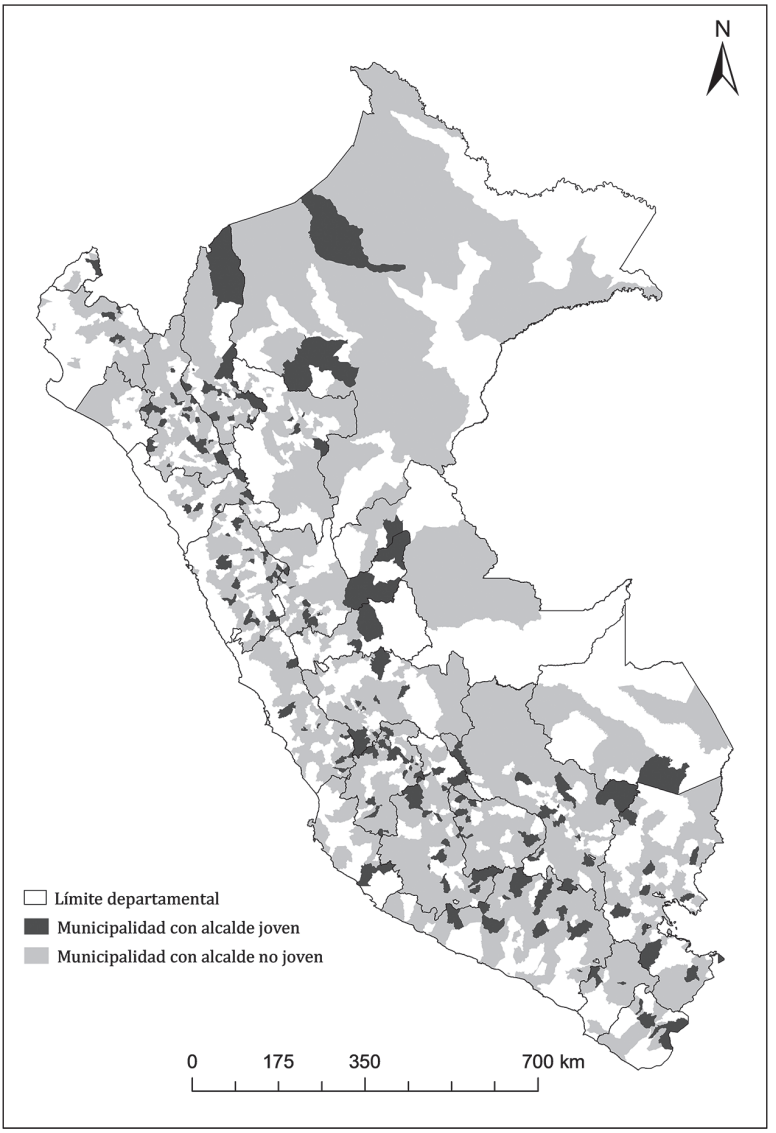
Watson, S. K., y Elliot, M. (2016). Entropy balancing: a maximum-entropy reweighting scheme to adjust for coverage error. *Quality & Quantity*, 50 (4), (pp. 1781-1797).

Woodrow, P., y Anderson, M. (1989). *Rising from the Ashes. Development Strategies in Times of Disaster*. Westview Press.

ANEXOS



Mapa A1. Municipalidades rurales del Perú (2017).
Fuente: PCM (2011), INEI (2017). Elaboración propia.



Mapa A2. Municipalidades rurales del Perú, según grupo de edad del alcalde (2017) - submuestra de municipalidades que han sufrido un desastre.

Fuente: PCM (2011), INEI (2017), INDECI (2016), JNE (2014). Elaboración propia.

	Huaicos	Heladas	Inundaciones	Tormentas	Sequías	Total
I. Características de la municipalidad						
Número de vehículos de transporte	5.25	4.45	5.14	5.72	4.74	4.75
Número de maquinarias	1.78	1.95	1.92	2.27	1.74	1.78
Internet	0.82	0.80	0.84	0.85	0.82	0.82
Número de trabajadores	25.87	24.60	28.05	32.69	25.73	26.60
Requerimiento de asistencia	0.42	0.46	0.42	0.44	0.43	0.42
Requerimiento de capacitación	0.49	0.53	0.49	0.55	0.51	0.49
Plan de desarrollo rural	0.18	0.19	0.17	0.18	0.18	0.17
Plan de prevención de desastres	0.36	0.35	0.36	0.38	0.34	0.35
Impuestos municipales (soles)	43979	22738	43179	73387	63573.03	68940
Canon (soles)	1359384	927746	1242836	1243548	1062580	1096271
Regalías (soles)	325421	339026	288013	347856	223875	269129
FONCOMUN (soles)	1183885	1043563	1266516	1489150	1093808	1198725
Deuda (soles)	46821	46127	52374	70027	41356	49838
Gasto prevención (soles)	3521	4112	4001	4785	3254	4585
II. Características del alcalde						
Edad	43.82	43.14	43.25	43.30	43.04	43.64
Sexo (= mujer)	0.04	0.03	0.04	0.03	0.03	0.03
Educación (secundaria completa)	0.91	0.93	0.91	0.90	0.93	0.91

	Huaicos	Heladas	Inundaciones	Tormentas	Sequías	Total
Educación (universitaria completa)	0.41	0.45	0.41	0.43	0.45	0.42
Experiencia como alcalde	0.11	0.12	0.11	0.12	0.12	0.11
Experiencia como regidor	0.25	0.21	0.26	0.23	0.21	0.26
Margen votos (%)	5.12	7.01	6.21	5.84	4.47	5.44
Partido regional	0.75	0.67	0.41	0.52	0.56	0.65
III. Características del distrito						
Población	3754.98	3231.06	4037.57	4868.48	3510.70	3860.81
% pob. entre 19 y 25 años	8.69	8.79	8.93	9.16	8.83	8.90
% pob. entre 29 y 60 años	41.03	40.54	40.55	40.37	40.61	40.63
% pob. más de 60 años	16.15	17.29	15.53	14.97	16.70	15.88
% pob. que sabe leer y escribir	78.41	77.76	77.89	77.23	78.03	78.26
% pob. con primaria completa	38.41	36.55	38.28	38.07	36.75	38.13
% pob. con secundaria completa	31.28	32.21	31.05	30.79	32.02	31.33
% pob. con sup. no univ. completa	3.00	3.05	3.01	2.85	3.15	3.03
% pob. con sup. univ completa	2.73	2.77	2.62	2.54	2.83	2.70
% pob. PEA ocupada	27.76	25.09	26.61	25.30	25.92	26.93
% viv. choza o cabaña	3.50	5.00	4.54	5.31	4.44	4.33

	Huaicos	Heladas	Inundaciones	Tormentas	Sequías	Total
% viv. improvisadas	0.22	0.12	0.26	0.26	0.22	0.26
% viv. con pared de adobe	35.01	37.87	34.18	35.31	36.95	34.15
% viv. con pared de quincha	1.44	0.26	1.90	1.81	1.06	1.78
% viv. con pared de piedra o barro	3.02	3.68	2.75	3.01	3.13	2.72
% viv. con pared de madera	5.35	0.98	8.04	8.45	2.30	6.88
% viv. con pared de triplay	0.90	0.39	0.88	0.86	0.63	0.90
% viv. con techo de calamina/ fibra de cemento	40.34	33.70	39.14	39.66	35.77	38.59
% viv. con techo de triplay/ estera/carrizo	0.51	0.22	0.44	0.37	0.38	0.49
% viv. con techo de paya/hojas de palmera	4.40	6.16	6.55	7.49	5.40	5.96
% viv. con agua potable	28.88	27.54	27.74	26.43	27.80	28.86
% viv. con electricidad	45.17	41.94	45.33	44.46	43.01	45.25
% viv. sin título de propiedad	37.67	34.80	38.43	39.63	35.19	37.51
% municipalidades	58.09%	53.09%	71.03%	50.79%	56.82%	92.94%
Total	**732**	**699**	**895**	**640**	**716**	**1171**

Cuadro A1. Características de la municipalidad, alcalde y distrito, según tipo de desastre-promedio.
Fuente: jne (2014), inei (2017), indeci (2016), mef (2017).

ESTRATEGIAS ADAPTATIVAS Y DESARROLLO RURAL EN EL PERÚ DESDE UNA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINARIA

Cambio ambiental global
Debates, impactos y estrategias adaptativas en el Perú

Juan Luis Dammert*

Resumen

El concepto de «cambio ambiental global» (o cambio global) se refiere al conjunto de cambios de escala planetaria que, si bien son consecuencia de actividades humanas, afectan el funcionamiento adecuado del sistema planetario. Estos cambios incluyen el calentamiento global, la pérdida de biodiversidad, la destrucción de la capa ozono y los cambios en la cobertura y/o uso de la tierra. En las últimas décadas se ha consolidado una literatura especializada que cuantifica estos fenómenos, calcula sus impactos y discute sus causas y potenciales vías de solución. Los debates sobre cambios globales combinan elementos de ciencias naturales con discusiones de economía política del medio ambiente, por lo que tienen un carácter multidisciplinario.

En el Perú se producen fenómenos relevantes para discusiones sobre cambio ambiental global, como por ejemplo el retroceso de los glaciares tropicales y los cambios en la cobertura forestal en la Amazonía. En las últimas décadas se ha producido investigación relevante sobre estos temas, pero con escasa vinculación explícita con los debates característicos de la literatura del cambio

* Agradezco a Frederica Barclay, Mireya Bravo, Alberto Chirif, Simon Laflamme, Martha Bell, Carlos Monge y Ana Lucia Núñez por enviarme comentarios por escrito a una versión anterior de este trabajo. Asimismo, agradezco los comentarios de miembros del SEPIA en reuniones preparatorias. Luego de la presentación pública en Puno, Rosa Morales y Avecita Chicchón hicieron excelentes comentarios al texto, al igual que numerosos académicos que estaban en el público. Sus comentarios han sido muy útiles para mejorar esta versión final. Los errores u omisiones son de mi entera responsabilidad.

global. Buena parte de la discusión en el Perú se ha centrado en el problema del cambio climático y las estrategias de adaptación frente a este fenómeno. Hay mucho espacio para producir conocimiento que facilite debates más agregados sobre cambios ambientales y cómo estos se relacionan con factores como el modelo económico, las estructuras institucionales y los patrones de ocupación del territorio.

Esta ponencia balance presenta la literatura internacional sobre cambio global, analiza la producción de conocimiento realizada en el Perú que se vincula con este proyecto académico y discute las principales estrategias adaptativas frente al cambio global en el espacio rural peruano. El documento incluye una introducción a la literatura sobre cambio global y hace un balance crítico de sus principales debates. Para el caso peruano, la revisión de literatura profundiza en dos dinámicas del cambio global: el retroceso de los glaciares y la deforestación de la selva amazónica. Finalmente, la ponencia incluye una discusión sobre las estrategias adaptativas en el Perú a la luz de la discusión sobre cambio global y sugiere algunos temas prioritarios para una agenda de investigación futura.

Palabras clave: cambio ambiental global, cambio global, deforestación, glaciares, ecología política, adaptación.

Abstract

The concept of «global environmental change» (or global change) refers to the set of changes at a planetary scale that, while being a consequence of human actions, affect the adequate functioning of the planet. These changes include global warming, biodiversity loss, destruction of the ozone layer and land cover and land use change. In the last few decades, a specialized body of literature that quantifies these phenomena, calculates its impacts and discusses its causes and potential solutions has consolidated. Debates on global change combine elements of natural sciences with discussions of political economy of the environment and thus have a multidisciplinary character.

In Peru, there are processes that are relevant for global environmental change discussions. For example, glacier loss in the Andes and forest cover loss in the Amazon. In the last decades, relevant research has been produced around these issues, but with scarce links to explicit debates in global environmental change literature. Most of the discussion in Peru has centered on climate change and adaptation strategies to it. There is plenty of room to produce knowledge that facilitates broader and aggregated debates on environmental changes and how

these relate to the economic system, institutional frameworks and land occupation patterns.

This overview paper presents the international literature on global change, analyzes knowledge production in Peru with links to this academic project and discusses the main adaptive strategies to global change in rural Peru. The document includes a critical discussion of the main debates around global environmental change. For the Peruvian case, the literature review focuses in two dynamics of global change: glacier loss and deforestation of the Amazon rainforest. Finally, the paper includes a discussion on adaptive strategies in Peru in the light of global change discussions, and suggests some priority themes for a future research agenda.

Keywords: global environmental change, global change, deforestation, glaciers, political ecology, adaptation.

1. Introducción

En mayo de 2019 se presentaron avances del estudio de evaluación global de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos de la Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES por sus siglas en inglés).[1] El reporte de síntesis global, respaldado por las Naciones Unidas, es el primero de estas características desde el *Millenium Ecosystem Assessment* publicado el 2005. En resumen, el estado global de la naturaleza está en caída libre y los recursos planetarios están tan consumidos que estamos *ad portas* de extinciones de especies y migraciones humanas masivas. Fenómenos como la deforestación, la sobreexplotación de océanos y suelos y la contaminación de aire y agua están alterando el funcionamiento natural del planeta, llevando a la sociedad humana al borde del abismo. El reporte llama la atención sobre el hecho de que las sociedades humanas están usando la naturaleza a un ritmo que sobrepasa la habilidad de esta de renovarse y proveer los recursos de agua y alimentación que la humanidad necesita.

1. Véase: https://www.ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment, y también https://www.unenvironment.org/es/news-and-stories/comunicado-de-prensa/la-naturaleza-esta-en-un-declive-peligroso-y-sin-precedentes. El IPBES tiene 132 países miembro. Perú es miembro desde 2012.

A pesar de su dramatismo, este tipo de reportes y conclusiones no son nuevos. El reporte del IPBES es uno más de varios informes del cuerpo de literatura que se conoce como de «cambio global». Este tipo de informes se han venido multiplicando desde al menos la década de 1980, a través de varias iniciativas científicas, preocupaciones gubernamentales y del sistema de Naciones Unidas por la creciente evidencia de la degradación ambiental del planeta en su conjunto.

El «cambio global» (en inglés, '*global change*') hace referencia a impactos de actividades humanas que afectan el funcionamiento adecuado del sistema planetario para sostener la vida humana (Steffen *et al.*, 2004; Jacobson *et al.,* 2010). En la literatura especializada en transformaciones ambientales globales, el término se usa de forma intercambiable con el de cambio ambiental global (en inglés, '*global environmental change*'). Los cambios globales se dividen entre sistémicos (por ejemplo, el calentamiento global y la destrucción de la capa de ozono) y acumulativos (por ejemplo, los cambios en el uso de la tierra o la contaminación de las aguas), que pueden ser locales, pero que, debido a la extensión y magnitud del fenómeno, impactan en el ambiente a nivel global (Steffen *et al.,* 2004; Leichenko y O'Brien, 2008). De acuerdo con Vitousek (1994), hay tres componentes del cambio global que son irrefutables y se encuentran plenamente documentados: el incremento de dióxido de carbono en la atmósfera, la alteración del ciclo global del nitrógeno y los cambios en la cobertura y/o uso de la tierra.

Este cuerpo de literatura es relevante y urgente en tanto la naturaleza, magnitudes y tasas de los cambios simultáneos que están ocurriendo actualmente en el ambiente global no tienen precedentes en la historia humana y probablemente en la historia planetaria (Steffen *et al.,* 2011). No se trata de variaciones naturales en el ambiente del planeta, sino cambios ocasionados por actividades humanas y que afectan directamente las perspectivas de la humanidad como especie. Así, los cambios ambientales globales de origen humano no se limitan al cambio climático, sino que incluyen otros fenómenos como la pérdida de biodiversidad, los cambios en la cobertura de la tierra, el deterioro de la capa de ozono, la acidificación de los océanos, entre otros.

La literatura sobre el cambio global se enfoca entonces en los cambios a escala planetaria ocasionados por actividades humanas. Pero esta literatura no se limita a cuantificar estos impactos, sino que también discute sus motores

('*drivers*') y en ocasiones entra en discusiones sobre los medios para evitar desenlaces catastróficos en términos ambientales. Por ello, la discusión sobre cambio global implica también debates más profundos sobre las relaciones naturaleza-sociedad. Y estas discusiones trascienden la comunidad académica que ha impulsado este campo, de inclinaciones más científicas y cuantitativas. Por ello, la discusión sobre cambio global tiene un carácter inherentemente multidisciplinario y notable significancia en términos de la adopción de políticas públicas y pactos sociales.

Los temas vinculados al cambio global que más destacan en el Perú son el retroceso de los glaciares tropicales, los cambios en la cobertura forestal (en particular la deforestación del bosque amazónico) y sus efectos en términos de servicios ambientales globales y pérdida de biodiversidad. Sin embargo, la producción de conocimiento en Perú que se adscribe de forma explícita a esta reflexión académica y participa de las implicancias globales de los hallazgos locales, es escasa. Existe mucha literatura que se vincula con uno de los fenómenos principales del cambio global, el cambio climático, y hay también mucha producción académica referida a las dinámicas nacionales de problemas ambientales globales como la deforestación y la pérdida de glaciares, aunque no necesariamente enmarcados en el debate del cambio global.

Esta ponencia balance presenta la literatura internacional sobre cambio global, analiza la producción de conocimiento realizada en el Perú que se vincula con este proyecto académico y discute las principales estrategias adaptativas frente al cambio global en el espacio rural peruano. Para ello, el documento describe el cuerpo de literatura del cambio global y lo presenta como un proyecto de investigación académico global, identifica la producción de conocimiento en el Perú que se vincula explícitamente con ese proyecto (muy escasa) e identifica y discute también aquellos trabajos que aluden a problemas del cambio global pero que no se adscriben a ese cuerpo de literatura. La revisión de literatura profundiza en dos dinámicas del cambio global: el retroceso de los glaciares y la deforestación de la selva amazónica. Ambos fenómenos son relevantes para discusiones globales y en conjunto muestran desafíos diferenciados de escala nacional en el país. Finalmente, la ponencia incluye una discusión sobre las estrategias adaptativas en el Perú a la luz de la discusión sobre cambio global. Un eje transversal en la ponencia es la reflexión crítica de las premisas del proyecto académico del cambio global y sus posibilidades de servir de base

para estrategias adaptativas en el Perú. En esta línea, este trabajo incorpora también un eje de discusión sobre las relaciones naturaleza-sociedad relevante para una reflexión sobre el cambio ambiental global, sus motores y sus perspectivas de adaptación aplicables al caso peruano.

2. Justificación de la delimitación temática y temporal

2.1. Consideraciones generales

El objetivo de este balance de investigación es caracterizar el cuerpo de literatura del «cambio global» y discutir los avances de esta discusión en el espacio rural peruano. A la luz de esta discusión, el balance presenta la literatura que aborda las estrategias de adaptación frente a estos cambios en el Perú. En este sentido, la prioridad es ubicar y reseñar aquellos trabajos —principalmente académicos— que se sitúan bajo la tradición de investigación del cambio global en el Perú y que analizan cómo el Perú contribuye y es impactado por el cambio ambiental global y cuáles son las estrategias de adaptación frente a este fenómeno en el país.

La literatura que reúne estas características es escasa. Los casos que utilizan explícitamente un enfoque de cambio global (por ejemplo Postigo y Young 2016; Pajares, 2014a) son analizados en mayor detalle, en la medida en que son explícitos en avanzar una discusión sobre cambio global en el Perú. Los trabajos que aluden a problemáticas vinculadas con el cambio global pero sin necesariamente entrar explícitamente en ese debate también son reseñados, resaltando el potencial de estas investigaciones de vincularse de forma más explícita con esta discusión.

Un criterio utilizado para la identificación de investigaciones a reseñar fue que estas tuvieran conexiones evidentes con problemáticas de escala global. Como fue mencionado, la literatura sobre el cambio global tiene como objeto de estudio primordial el análisis de los impactos de las actividades humanas en el funcionamiento del planeta, es decir, a escala *global*. Por lo general los fenómenos globales tienen manifestaciones localizadas, pero no todos los fenómenos locales son significativos para una discusión de alcance global. Por otro lado, no todas las investigaciones vinculadas a los temas aquí mencionados

son directamente relevantes para una reflexión sobre cambio global en Perú. Por ejemplo, estudios biológicos sobre especies, inventarios, o estudios de caso muy concentrados en explicar lo local, no son relevantes si no sitúan la reflexión en una escala mayor, ya sea para cuantificar fenómenos o identificar mecanismos a través de los que funcionan estos fenómenos. De ahí que en esta ponencia se preste mayor atención a los estudios que, si bien no necesariamente son explícitos en ubicarse en debates sobre cambio global, sí tienen vasos comunicantes claros con discusiones globales más amplias.

La literatura sobre cambio global en Perú puede incluir tanto los impactos del cambio global en el país como las contribuciones del Perú a que estos cambios ocurran. En el primer caso, el ejemplo más evidente es el del derretimiento de los glaciares tropicales. Este fenómeno es producto del calentamiento global, al cual el Perú ha contribuido de forma muy limitada. En el segundo caso, la deforestación es una actividad principalmente humana que contribuye a fenómenos globales como el cambio en el uso de la tierra y la pérdida de biodiversidad. Ambas formas de relación con el cambio global —sus impactos localizados en el Perú y las actividades en el Perú que inciden en cambios ambientales globales— son consideradas en esta ponencia en profundidad.

Por otro lado, es preciso señalar que, en términos generales, la literatura de cambio global no enfatiza la adaptación como objeto de estudio. Una reflexión sobre «estrategias adaptativas al cambio global en el Perú» tiene el potencial de cubrir una problemática muy amplia ya que abarca dos cuerpos diferenciados de literatura: tanto los impactos de las actividades humanas —generados y con consecuencias dentro y fuera del país— como la discusión sobre adaptación a estas transformaciones. Las estrategias adaptativas por lo general aluden a ámbitos locales, regionales o nacionales antes que globales, a pesar de que los esfuerzos y coordinaciones para la adaptación tengan una dimensión global. Por estas razones, el balance presenta una discusión panorámica sobre las estrategias de adaptación en el espacio rural peruano, con énfasis en los dos temas priorizados: deforestación y retroceso de glaciares. Un objetivo del trabajo es reseñar un campo de debate académico en el que la comunidad de investigadores nacionales podría involucrarse con mayor intensidad en el futuro.

2.2. Temas priorizados

Este trabajo prioriza los temas de cambio de uso de suelos y derretimiento de glaciares en la medida en que son temas que sitúan con bastante claridad al Perú en los debates sobre cambio ambiental global. Otros fenómenos en el Perú que son relevantes para debates globales son los desastres naturales asociados con el fenómeno de El Niño, los impactos de los cambios globales en la pesca y la diversidad biológica y la agrodiversidad (para un balance al respecto véase Ruiz, 2011).

El derretimiento de los glaciares tropicales es consecuencia y a la vez evidencia dramática del calentamiento global. En el Perú, las implicancias de estos retrocesos en los glaciares son fundamentales para discusiones sobre el ciclo del agua, que tienen que ver no solo con aspectos biofísicos sino con las presiones humanas sobre los recursos hídricos (Boelens, 2011; French *et al.*, 2016). Por otro lado, la deforestación de la Amazonía podría tener consecuencias globales en términos de servicios ecosistémicos globales como el ciclo del agua y pérdidas de biodiversidad.

La literatura sobre adaptación en el Perú se concentra en la discusión sobre el cambio climático —el cambio global más discutido en la actualidad—. No son abundantes los estudios sobre adaptación a la pérdida global de biodiversidad, o adaptación frente a la pérdida de hábitat natural, por poner dos ejemplos. Es por eso que el grueso de la discusión sobre estrategias adaptativas en este documento gira en torno al cambio climático. La literatura sobre adaptación al cambio climático es bastante amplia. Este balance de investigación ha optado por presentar una mirada panorámica de esta. Para el tema de glaciares hay relativamente más literatura en tanto este tema conecta con la discusión sobre el ciclo del agua y la adaptación a la escasez hídrica en actividades como la agricultura. Sin embargo, un vacío encontrado en la literatura son las discusiones macro sobre adaptación, que incluyen la planificación territorial en su conjunto (considerando la geografía económica, política y poblacional).

Para contextualizar esta discusión, el balance incluye una revisión de la literatura global (con énfasis en la disciplina de la geografía) para definir y trazar la genealogía del cambio global y entenderlo como un proyecto académico. En la medida en que la discusión sobre cambio global nos lleva a discusiones sobre cómo la organización de la sociedad incide en los impactos ambientales, este

balance aborda la discusión sobre las causas o motores del cambio ambiental global y los diferentes enfoques disponibles para abordar esta problemática, así como el rol de la investigación académica para contribuir en la solución de los problemas identificados. Esta revisión, principalmente teórica, sirve como un mapa conceptual, para la revisión en profundidad de la producción académica sobre el tema para el caso peruano, organizada de acuerdo a los temas priorizados.

2.3. Delimitación temporal

La discusión sobre cambio global en la literatura internacional se inició en la década de 1970 (aunque existen algunos antecedentes, reseñados líneas abajo) pero ha sido más intensa a partir de la década de 1980. Es por eso que la descripción de esta tradición de investigación es abordada desde esos años, principalmente en la literatura internacional. Pero en términos generales esta ponencia balance prioriza la literatura producida en el presente milenio, con énfasis en la literatura disponible más reciente.

3. Tradiciones y debates globales

3.1. El proyecto del cambio global

El proyecto académico del cambio global tiene que ver con las estimaciones globales de los impactos humanos en el planeta. La alteración en el clima gatillada por el calentamiento global ocasionado por las emisiones de gases de efecto invernadero, o cambio climático, es posiblemente el más dramático de estos cambios. El derretimiento del permafrost y el hielo en el ártico y de los glaciares tropicales —procesos que tienen su raíz en el calentamiento global— generan a su vez cambios y retroalimentaciones que alteran el funcionamiento ambiental a escala planetaria. La degradación de la naturaleza es un problema de escala global que se añade y se combina con el ampliamente debatido problema del calentamiento global.

El ambiente planetario ha sido bastante estable en los últimos 10,000 años, en el periodo conocido como el Holoceno. La literatura sobre cambios globales introduce la idea de que, desde aproximadamente el inicio de la

Revolución Industrial, se habría iniciado un proceso de tránsito del Holoceno al Antropoceno. El concepto de Antropoceno enfatiza el impacto humano en el funcionamiento del sistema planetario. Esto supone que las actividades humanas están alterando la estabilidad ambiental que caracterizó al Holoceno, que si no fuera por los impactos humanos continuaría varios miles de años adicionales (Rockstrom *et al*., 2009). El surgimiento del Antropoceno puede ser entendido, en términos históricos, como el tránsito en el rol de la humanidad desde cazadores y recolectores hasta una fuerza con impactos en el funcionamiento sistémico del planeta (Steffen *et al.,* 2011).

Existe consenso en la literatura de que los impactos del cambio global en los sistemas ambientales y sociales no tienen precedentes en la historia humana. En toda la historia planetaria y de la humanidad siempre ha habido cambios, pero los que están ocurriendo desde finales del siglo XX e inicios del siglo XXI no tienen precedentes en términos de alcance y escala. Las consecuencias son, sin embargo, desiguales entre regiones geográficas y comunidades humanas (Leichenko y O'Brien, 2008).

En la década de 1970 crecieron las preocupaciones y atención pública sobre el medio ambiente global. En 1972 se produjo la primera Cumbre de la Tierra, conocida como la Conferencia de Estocolmo. Esta fue la década de la irrupción global del movimiento ambientalista. La discusión alrededor del medio ambiente giró en torno al paradigma de los «límites» planetarios, como influencia del famoso estudio *Los límites al crecimiento*, publicado también en 1972 y actualizado en 2004 y 2012 (Meadows *et al.,* 1972; 2004). En 1983, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió acoger una comisión especial que debería presentar un informe sobre el medio ambiente y la problemática mundial hasta el año 2000 y diseñar proyectos de estrategias para lograr un desarrollo global duradero. Este proceso resultó en un informe global oficial sobre medio ambiente y desarrollo, titulado *Nuestro futuro común* y conocido como el «Informe Brundtland» (Naciones Unidas, 1987). En 1992 se produjo la segunda Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro. Esta cumbre dio origen a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés) y el Convenio de Diversidad Biológica (CDB), instancias oficiales del sistema de las Naciones Unidas para la toma de decisiones global, para afrontar las problemáticas del cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

Fue a partir de ese momento que la problemática del cambio climático tomó mucha mayor notoriedad pública y política que el resto de cambios globales que venían reportando las evaluaciones científicas. De ahí que a la fecha el término «cambio global» genere confusión incluso en círculos académicos, o sea reducido en el imaginario a la discusión sobre el cambio climático. Pero este no es el caso en la comunidad científica ni en la literatura sobre cambio global, ni tampoco en los esfuerzos de evaluaciones globales comisionados por Naciones Unidas, como muestra el informe de 2019 del IPBES mencionado al inicio de este documento.

El cambio climático o calentamiento global, es el cambio global sistémico más prominente. Es también el cambio global al que se le ha prestado más atención científica y política, en la medida en que las consecuencias que se derivan de la concentración de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera tienen el potencial de ser dramáticas, de acuerdo a las estimaciones científicas más serias hechas sobre el tema. Estas consecuencias serán desiguales geográfica y socialmente. A pesar de que las consecuencias son difíciles de predecir, las proyecciones apuntan a que las regiones secas serán más secas y las húmedas más húmedas (IPCC, 2007), se elevarán los niveles del mar y serán más frecuentes los eventos climáticos extremos, entre otros efectos (Leichenko y O'Brien, 2008).

Desde la década de 1980 se han multiplicado los centros de investigación dedicados al estudio del cambio global. Quizás el más representativo en la promoción de investigación científica sobre cambio global fue el Programa Internacional Geósfera-Biósfera (IGBP), que estuvo operativo entre 1987 y 2015 y produjo numerosas investigaciones como reportes anuales, la revista *Global Change*, resúmenes para *policymakers*, reportes y artículos en revistas académicas (véase por ejemplo Steffen *et al.,* 2009). Existen además instituciones de investigación auspiciadas por gobiernos. Entre estos se encuentra por ejemplo el Programa de Investigación sobre Cambio Global de los Estados Unidos (USGCRP por sus siglas en inglés)[2] creado por iniciativa presidencial y mandato del Congreso en 1989 y 1990, respectivamente. Este centro define el cambio global como los «cambios en el ambiente global que pueden alterar la capacidad de la Tierra de sostener la vida. El cambio global incluye el cambio climático, pero también incluye otros motores críticos del cambio ambiental que

2. Véase: https://www.globalchange.gov/

pueden interactuar con el cambio climático, como el cambio de uso de la tierra, la alteración del ciclo del agua, cambios en ciclos biogeoquímicos y la pérdida de biodiversidad». Otros centros similares son el Instituto Interamericano para la Investigación sobre el Cambio Global (IAI)[3] que tiene 19 «partes», entre ellas Perú desde 1992. En la región sudamericana existe también, por ejemplo, el Centro de Cambio Global de la Universidad Católica de Chile.[4] Al momento de escribir estas líneas no se tenía conocimiento de un centro similar en el Perú.

En la disciplina de la geografía, particularmente en su versión anglosajona, un momento muy importante de confluencia alrededor de la investigación sobre el cambio global se produjo en 1987 con el simposio «*The Earth as Transformed by Human Action*» (ET por sus siglas en inglés) en Clark University y la posterior publicación en 1990 (Turner *et al.,* 1990) de un volumen que documenta y examina los cambios en la biósfera generados por impactos humanos en los últimos 300 años. La iniciativa estuvo inspirada en el reconocimiento de que el cambio global ambiental y sus dimensiones humanas habían emergido como grandes preocupaciones mundiales (Turner *et al.,* 1994). Los autores tomaron como referentes dos otros hitos en esta tradición de investigación: el libro *Man and Nature; Or, Physical Geography as Modified by Human Action* (1864) de George Perkins Marsh y *Man's Role in Changing the Face of the Earth* (1956) de Willian Thomas Jr. Para el proyecto de ET, Turner *et al*. se propusieron realizar una línea de base, un inventario de los impactos humanos sobre el ambiente en las tres últimas centurias, que determine cuáles eran las magnitudes y trayectorias de este impacto comparado con las fuerzas ambientales en la situación del ambiente global. En segundo lugar, examinar los principales cambios en la sociedad humana que han «acompañado y tal vez motivado» estos cambios, e ilustrar sus variaciones regionales. Por último, explorar brevemente las diferentes perspectivas de la ciencia social contemporánea sobre los impactos humanos en el ambiente (Turner *et al.*, 1994).

El volumen abordó diferentes aspectos de la sociedad humana relevantes para la transformación ambiental: población, tecnología, instituciones y organización social, comercio, urbanización y conciencia del impacto humano. La sección más extensa está dedicada a abordar una serie de procesos y flujos

3. Véase: http://www.iai.int/es
4. Véase: http://cambioglobal.uc.cl/

globales relevantes para el sistema planetario: transformación de la tierra, bosques, suelos, flujo de sedimentos y zonas costeras; el ambiente marino, la atmósfera y el clima; fauna y flora terrestres y animales marinos; y los flujos de carbono, sulfuro, nitrógeno y fósforo, contaminantes y radiaciones ionizantes. Luego tiene capítulos que analizan el impacto histórico y contemporáneo de los humanos en diferentes regiones, incluyendo la Amazonía, cuyo capítulo fue escrito por una figura muy importante de la investigación forestal en Perú, Marc Dourojeanni (Turner *et al.,* 1990; 1994).

En el año 2009 Rockstrom y otros publicaron un artículo en la revista *Nature* con el objetivo de identificar y cuantificar los límites planetarios que no deben ser traspasados si se quiere evitar un cambio global ambiental inaceptable generado por las actividades humanas. Los autores identificaron nueve procesos para los cuales es necesario identificar límites planetarios: cambio climático, tasa de pérdida de biodiversidad (terrestre y marina); interferencia con los ciclos del fósforo y el nitrógeno; disminución del ozono estratosférico; acidificación de los océanos; uso de agua fresca; cambios en el uso del suelo; contaminación química; y la carga de aerosoles en la atmósfera. Los autores encontraron que el planeta ya está trascendiendo los límites naturales en tres procesos fundamentales del funcionamiento del sistema planetario (cambio climático, tasa de pérdida de biodiversidad e interferencia con el ciclo del nitrógeno) y acercándose a los límites en varios otros (uso de recursos hídricos, cambios en el uso de la tierra, acidificación de los océanos e interferencia en el ciclo del fósforo) (Rockstrom *et al.,* 2009, p. 473).

Más recientemente, en el informe del 2019 los científicos del IPBES señalaron que los declives en términos de la capacidad de la naturaleza de soportar los ritmos de explotación que le impone la humanidad tendrán consecuencias probablemente mayores que las que trae el cambio climático. En una entrevista para el *HuffPost*, el científico que lideró el estudio del IPBES 2019, Robert Watson, señaló que «la degradación de la tierra, pérdida de biodiversidad y cambio climático son tres caras diferentes del mismo desafío central: el crecientemente peligroso impacto de nuestras decisiones sobre la salud de nuestro ambiente natural»[5] (traducción propia).

5. Véase: https://bit.ly/2TBaCFh

3.2. Dimensiones humanas del cambio ambiental global

La investigación sobre cambio ambiental global ha ido evidenciando, cada vez con mayor claridad, que las transformaciones planetarias tenían un origen principalmente humano. En ese contexto, se requería la mirada especializada de las ciencias sociales para explicar los factores sociales del cambio ambiental. Es así como nació el campo de estudio conocido como de «dimensiones humanas del cambio ambiental global», en inglés '*human dimensions of global environmental change*'. Este cuerpo de literatura mantiene el enfoque científico, basado en evidencia cuantitativa, pero entra a la discusión sobre los motores del cambio global y sus posibles vías de solución. El énfasis explicativo ha explorado variables como el crecimiento poblacional o las diferentes «actitudes» sociales que serían el fundamento de las relaciones humanas con la naturaleza (National Research Council, 1999). Sin embargo, se han ido incorporando de forma progresiva explicaciones de mayor profundidad analítica sobre cómo las sociedades influyen en el medio ambiente y cómo los cambios influyen también en las sociedades. Rockstrom *et al.* (2009) señalan que los factores principales son una creciente dependencia de los combustibles fósiles y formas industrializadas de agricultura.

Jake Rice, uno de los científicos que lideró el informe de IPBES (2019), señaló en una entrevista para el *HuffPost*[6] que tanto la obsesión por el crecimiento económico como el aumento exponencial de la población humana son motores de la destrucción alertada por el IPBES, aunque anotó que el ritmo de destrucción se está desacelerando porque, a la fecha, ya se ha destruido mucho. Por su parte Mark Rounsevel, otro de los científicos que lideró el estudio y fue entrevistado por el mismo medio, señaló que la raíz del problema es el sistema alimentario, en tanto el costo de la degradación ecológica no está considerado en el precio que pagamos por la comida, mientras que los gobiernos siguen subsidiando las pesquerías y la agricultura. Estas apreciaciones expresan matices respecto al énfasis que se le da al aumento poblacional como factor explicativo de la crisis ambiental global, al destacar el peso de factores políticos como los modelos productivos y los patrones de acumulación. Sin embargo,

6. https://www.huffpost.com/entry/nature-destruction-climate-change-world-biodiversity_n_5c49e78ce4b06ba6d3bb2d44

en la tradición del cambio global el factor poblacional se señala recurrentemente como un motor fundamental para el deterioro ambiental a escala planetaria y también para la intensificación de la globalización (Turner *et al.*, 1990; Leichenko y O'Brien, 2008; Steffen *et al.,* 2011).

Es importante notar que la crisis ambiental global no terminará con el planeta sino con las condiciones para que este sea habitable para la sociedad humana moderna. En su análisis sobre límites planetarios, Rockstrom *et al.* (2009) fueron muy cuidadosos al señalar que, si se traspasaban los umbrales identificados, estos pondrían en peligro las «condiciones que permitieron el desarrollo humano», traerían «consecuencias desastrosas para los humanos» y podrían «desafiar la viabilidad de las sociedades humanas contemporáneas». Estos autores señalan que, en tanto los umbrales no sean atravesados, «la humanidad tiene la libertad de perseguir desarrollo social y económico de largo plazo» (Rockström *et al.,* 2009, p. 475). En esta línea también están Postigo y Young, quienes hacen referencia a «límites dentro de los cuales el funcionamiento del planeta garantiza la existencia y la reproducción de sociedades humanas y ecosistemas» (Postigo y Young, 2016, p. 25), y también Leichenko y O'Brien (2008, p. 5), para quienes el cambio ambiental global hace referencia al conjunto de cambios al sistema planetario que se espera tendrán efectos mayores en la sociedad humana y los servicios ecosistémicos.

De esta manera, los límites ponen en peligro a las sociedades humanas contemporáneas, no al planeta en su conjunto ni a la humanidad como especie. En realidad, lo que está *ad portas* de la catástrofe es la forma en que la humanidad se relaciona con el planeta desde la Revolución Industrial, sobre todo en las últimas décadas. La discusión es entonces sobre las condiciones planetarias bajo las cuales pueden reproducirse los ecosistemas y la humanidad. La pregunta que surge es si la sociedad actual, globalizada, con una economía desregulada y que insiste colectivamente en aumentar su extracción y explotación de recursos naturales puede continuar indefinidamente en los términos en que ha venido operando en las últimas décadas. Ese proyecto es el que parece estar alcanzando sus límites.

En esta literatura de origen científico, con mirada antropocéntrica y utilitarista de la naturaleza y de reflexión de escala global, se corre el riesgo de presentar a la humanidad como una totalidad homogénea, oscureciendo sus diferencias y desigualdades (Biermann *et al.*, 2016). Frente a estos riesgos, ha

habido respuestas a esta tradición científica desde una literatura crítica, más cercana al marxismo y concepciones dialécticas, que desarrolla explicaciones sobre el cambio ambiental global con énfasis en factores político-económicos. Algunos puntos de discrepancia común con la literatura del cambio global son, por ejemplo, el énfasis que se le pone a los modelos de organización de la economía (en particular el rol del capitalismo en la degradación ambiental) y el rol explicativo del factor poblacional en el cambio ambiental global. En esta literatura (Harvey, 1974; Peet, Robbins y Watts, 2011) se considera, por ejemplo, que el rol de la población como factor explicativo está sobredimensionado en la literatura del cambio ambiental global o, más precisamente, que es una explicación que oscurece las dinámicas políticas que ocasionan la crisis ambiental.

La propia evidencia, recogida por la literatura del proyecto del cambio global apunta a que en las décadas en que el cambio global ambiental es más intenso, la población se duplica, mientras que en el mismo periodo, el tamaño de la economía se quintuplica. De esta manera, los patrones de extracción y consumo de recursos crecieron a un ritmo mucho más rápido que el incremento poblacional. Y la evidencia muestra además que, a nivel de países, los patrones de consumo de recursos y de emisión de gases de efecto invernadero varían más por tamaño de la economía que por número de habitantes (véase, por ejemplo, Rockstrom *et al.*, 2009; Pajares, 2014a). Así, insistir en el factor «población» como un elemento totalizador oscurece las enormes diferencias sociales en términos de responsabilidad frente al cambio ambiental global.

Sin embargo, a pesar de las tendencias totalizantes, las discusiones sobre globalización sí presentan matices respecto al desarrollo y consecuencias disparejas de este fenómeno. El concepto de globalización está comúnmente referido a la idea de la compresión espacio-tiempo, que alude a que el progreso en tecnologías de comunicación y transporte ha reducido el tiempo y los costos asociados al movimiento de mercancías, personas e ideas a través del espacio, efectivamente encogiendo el mundo (Harvey, 2003). Al igual que en el caso del cambio ambiental global, los impactos de la globalización son disparejos a través del espacio y entre grupos sociales con el resultado de que regiones y grupos sociales son marginados de los beneficios del proceso y asumen los costos más altos (Harvey, 2003; Leichenko y O'Brien, 2008); y la intensidad en la integración política, económica y social que trae la globalización tampoco tiene precedentes en la historia humana. Algunas facetas de la globalización

inciden especialmente en los cambios ambientales: los cambios en los patrones de producción, la expansión del consumismo masivo, la mercantilización (*commodification*) del agua y otros recursos naturales (Leichenko y O'Brien, 2008) o también la carrera por el acceso y uso acelerado de reservas de combustibles fósiles (principalmente petróleo) y sus implicancias geopolíticas globales (Harvey, 2005).

De esta manera, hay una coincidencia bastante clara entre el ascenso del modelo económico neoliberal y la agudización de la crisis ambiental global. Harvey (2005) afirma que, en general, el balance ambiental del neoliberalismo es negativo,[7] a pesar de que existen casos en los que la eficiencia económica que promueve el proyecto neoliberal va de la mano con el cuidado ambiental. En la visión de Harvey, el «neoliberalismo» no es un fenómeno homogéneo sino que debe verse como un proyecto de profundización de beneficios corporativos y restauración de clase que tiene una implementación dispareja en el tiempo y el espacio. En esta línea, las políticas neoliberales respecto al ambiente son también disparejas entre gobiernos y periodos. Harvey anota que, incluso cuando los gobiernos son de corte neoliberal, hay espacio para la disputa política y puede haber un uso balanceado del medio ambiente (Harvey, 2005, p. 175).

Pero a esta visión matizada de Harvey respecto a las oportunidades de cuidado ambiental que ofrece el neoliberalismo se contraponen análisis como el de la periodista Naomi Klein (2014) que enfatizan la incompatibilidad entre el fundamentalismo de mercado y las medidas necesarias para detener la destrucción que viene y vendrá con el cambio climático. En su libro *Esto lo cambia todo. Capitalismo contra el clima* (2014), Klein argumenta que el proyecto neoliberal de esta era se caracteriza por promover un Estado pequeño, servicios públicos reducidos, austeridad fiscal, privatización, contratos de corto plazo y desregulación, entre otros. Pero los desafíos del cambio climático implican una necesidad de reinventar la esfera pública orientada a que las decisiones sobre mitigación y adaptación se den en función del interés público y no la agenda del lucro privado. En una línea similar, Giddens afirma que el éxito en la lucha contra el cambio climático depende principalmente de lo que

7. Klein (2014) también documenta la existencia de una correlación entre el incremento de emisiones asociado al fundamentalismo de mercado.

hagan los estados (Giddens, 2010, p. 11) y lo que se requiere es fortalecer la planificación integrada, aunque el autor precisa que un regreso a modelos de planificación centralizada al estilo soviético sería un error.

Sin embargo, Klein anota que la tendencia global en la práctica es la contraria: una pérdida de peso relativo de las agendas de interés público frente a las agendas corporativas. El drama político es entonces que cuando más necesitamos la esfera pública, esta se encuentra más golpeada (Klein, 2014, p. 106) y el resultado es que a la agenda del interés público le cuesta muchísimo enfrentarse al poder del dinero para avanzar reformas serias para combatir el cambio climático (Klein, 2014, p. 119). Y este entrampamiento se mantiene a pesar de que se calcula que el cambio climático es una amenaza más grande a la seguridad de los Estados Unidos que el propio terrorismo (Harvey, 2005, p. 173) y que además, de acuerdo con el Informe Stern, los subsidios al petróleo y la externalidad del cambio climático representan, combinados, la falla de mercado más grande de la historia (Klein, 2014, p. 70).

3.3. Tradiciones teóricas

La literatura sobre cambio global contribuye de forma decisiva en cuantificar y dimensionar los cambios ambientales generados por actividades humanas. Sin embargo, el origen en las ciencias naturales y la tendencia cuantitativa de esta tradición le generan dificultades para abordar con la misma consistencia las dimensiones sociales del problema en cuestión. La discusión académica sobre las soluciones y estrategias adaptativas frente al cambio global se benefician del diálogo con otros enfoques más apegados a la teoría social como la geografía crítica y la ecología política.

Rockstrom *et al.* (2009) señalan que su enfoque para identificar límites para el correcto funcionamiento del planeta descansa en tres ramas de la investigación científica: la escala de la acción humana en relación con la capacidad de la tierra de sostenerla, que es un elemento fundamental en la economía ecológica; la comprensión de los procesos de la tierra incluyendo las acciones humanas, que viene de los campos de la investigación del cambio global y la ciencia de la sostenibilidad; y la investigación sobre resiliencia y sus nexos con dinámicas complejas, la regulación de sistemas vivos enfatizando los umbrales y cambios entre estados (Rockstrom *et al.,* 2009, pp. 474-475).

Las intervenciones de Turner *et al*., y la investigación alrededor del simposio «*The Earth as Transformed…*» ponen también el énfasis en calcular los impactos humanos sobre el ambiente, a escala global. Sin embargo, Turner *et al*. (1994, p. 713) reconocen que sus hallazgos sobre los factores humanos más correlacionados con el cambio ambiental son sorprendentes, en tanto mientras en el ámbito global parecen ser «la población, las capacidades tecnológicas y la afluencia/pobreza», un análisis regional y local muestra que las correlaciones se dan con «políticas estatales, estructuras económicas e institucionales y creencias y actitudes». La insuficiencia de estos análisis hacía necesario miradas más sofisticadas sobre las dinámicas sociales, políticas y económicas que impactan el ambiente. Como señalaron figuras representativas de la reflexión sobre el cambio global ambiental (Turner *et al.,* 1994, pp. 713-714) «conectar cambios sociales con transformaciones ambientales […] requiere teoría además de información». Pero los autores apuntan también que, a diferencia de las ciencias naturales, «la teoría social sigue siendo un área de profundos y ciertamente fundamentales desacuerdos». Sin embargo, las ciencias sociales ofrecen conceptos, interpretaciones y teorías sobre las relaciones naturaleza-sociedad que no pueden ser ignoradas en evaluaciones globales sobre el impacto de la humanidad sobre el medio ambiente (Turner *et al.,* 1994, p. 714).

Un enfoque que combina las preocupaciones del cambio global ambiental con las de la globalización es el de «doble exposición». Este enfatiza la simultaneidad de impactos de cambios ambientales (globales y locales acumulativos) y de la globalización para discutir formas en que estos se retroalimentan entre sí. En esta perspectiva, los desafíos del cambio global ambiental y la globalización están entrelazados y deben atenderse en conjunto, en la medida en que las conexiones y retroalimentaciones entre los sistemas humanos y ambientales son cada vez más evidentes (Leichenko y O'Brien, 2008). En su libro del año 2008 sobre este enfoque, Leichenko y O'Brien afirmaban que los procesos de globalización y cambio ambiental global «rara vez son estudiados de forma conjunta» (ibíd, p. 5), por lo que dedican el libro a estudiar casos en los que una región, grupo social o caso en particular son confrontados simultáneamente a la exposición del cambio global ambiental y la globalización (ibíd, p. 9). En el enfoque de la «doble exposición», la visión integrada de los impactos del cambio global ayuda a pensar estrategias adaptativas en tanto parten de

la siguiente premisa: a través de una comprensión integrada de ambos procesos, las sociedades tienen mayores posibilidades de garantizar la seguridad humana.

El marco conceptual de la doble exposición se basa en estudios de cambio ambiental global y la globalización para proponer un enfoque de síntesis que investigue los procesos, resultados y respuestas al cambio global. La doble exposición a menudo implica ser vulnerable a situaciones que resultan de una combinación de fuerzas entre el cambio ambiental global y la globalización. En realidad, es común que quienes experimentan las peores consecuencias del cambio ambiental global son simultáneamente quienes cargan con los peores efectos de la globalización. De esta manera, la doble exposición genera una profundización de las desigualdades. Las autoras enfatizan que no se trata solo de la superposición de vulnerabilidades, sino de las retroalimentaciones que estas generan. Por ejemplo las nuevas áreas potenciales para la extracción que se abren con el derretimiento del hielo en el ártico: estos nuevos proyectos extractivos acelerarán el proceso de derretimiento (Leichenko y O'Brien, 2008, p. 10).

El enfoque de doble exposición es una suerte de puente entre la literatura científica dominante en las discusiones de cambio ambiental global y las vertientes críticas que enfatizan las dimensiones político-económicas que caracterizan las relaciones naturaleza-sociedad. Entre estos últimos enfoques están los de la ecología política y la geografía crítica, que ponen mayor énfasis en las dinámicas de poder subyacentes a los problemas ambientales. La concepción de ecología política utilizada en este balance de investigación se inspira en la tradición de la geografía crítica que en los años ochenta se desprende de la ecología cultural y que pone el énfasis en explicaciones que combinan los problemas ambientales locales con discusiones más amplias de economía política. La matriz dialéctica de esta tradición la aleja de concepciones como la de los límites físicos del planeta. Algunos textos clásicos en esta escuela son: Blaikie (1985), Blaikie y Brookfield (1987), Peet, Robbins y Watts (2011), entre muchos otros. La ecología política tiende a articular el análisis de lugares específicos a través de métodos etnográficos con el reconocimiento de la importancia de relaciones extralocales como las fuerzas del mercado o los roles de los estados nacionales, en su explicación sobre las relaciones naturaleza y sociedad.

Esta tradición teórica se ha especializado en procesos de cambio social y ambiental, aunque con énfasis en estudios de caso, principalmente en zonas

rurales de países en desarrollo. Hay sin embargo, esfuerzos por llevar el enfoque de la ecología política a problemas de orden global, como por ejemplo en el trabajo de Peets, Robbins y Watts (2010). Estos autores analizan el ascenso de una «naturaleza global», signada por los esfuerzos internacionales para hacer frente a la crisis ambiental planetaria. Tanto la crisis ambiental como los esfuerzos por solucionarla son procesos inherentemente políticos que por lo tanto requieren soluciones políticas antes que meramente tecnológicas.

Una de las preguntas fundamentales de la literatura de corte marxista sobre el medio ambiente alude a cómo el capitalismo influye en la forma en que la sociedad se relaciona con la naturaleza. En una sociedad capitalista, la lógica de maximización de ganancias y de permanente expansión de valor implican que la riqueza material nunca será suficiente, es decir, nunca llegará un punto en el cual la riqueza acumulada es suficiente y ya no será necesario seguir expandiendo valor (Marx, 1976 [1867]; Henderson, 2009). Este impulso por el crecimiento ilimitado choca con la idea de límites de la literatura del cambio global: mientras que el capitalismo no tendría límites, el planeta sí los tendría. En esta lógica, además, las economías capitalistas tienden a mercantilizar (*commodify*) la naturaleza como vía para asignarle valor (Castree, 2003) y también por desarrollar «soluciones de mercado» frente a los problemas ambientales —(como por ejemplo los esquemas de pago por servicios ambientales o la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD)—. Y en la misma línea el capitalismo de escala global es responsable de tendencias extractivistas y fenómenos como el acaparamiento de tierras (Borras *et al.,* 2011; Wolford *et al.*, 2013) y prácticas de acumulación por desposesión (Marx, 1976; Harvey, 2003). Estos son también fenómenos de alcance global pero manifestados en el espacio local.

De esta manera, existen diferentes enfoques analíticos desde los cuales se aborda el cambio global. Por la naturaleza del fenómeno, que involucra simultáneamente aspectos biofísicos y sociales, las acciones dirigidas a su mitigación y adaptación se benefician de perspectivas interdisciplinarias. En la literatura peruana sobre estos fenómenos hay también llamados al trabajo interdisciplinario. De acuerdo con Pajares (2014a, p. 24), «Las respuestas a estos temas centrales para nuestra sociedad no pueden darse desde una particular disciplina científica, siendo necesaria la convergencia de prácticamente la totalidad de las ciencias naturales y las ciencias sociales (visión transdisciplinar), lo que

evidencia la complejidad del fenómeno del cambio global». Por su parte Lanegra (2018, pp. 37-38) también destaca la importancia de un enfoque interdisciplinario para la gobernanza climática, al igual que Glave y Vergara (2016).

4. Investigación sobre cambio global en el Perú

4.1. Discutiendo cambios globales desde el caso peruano

Existe muchísima investigación sobre los efectos del cambio global en Perú, aunque buena parte de esta no se adscribe este rótulo ni intenta problematizar sus hallazgos en el marco del proyecto de la investigación del cambio global descrito líneas arriba. La mayor parte de la literatura se enfoca además en el fenómeno del cambio climático, que es el cambio global más conocido pero, como vimos, no el único ni necesariamente el más importante.

Hay, sin embargo, algunos textos producidos en Perú o que analizan el caso peruano enmarcándose explícitamente en debates sobre cambios globales, es decir, sin restringirse al fenómeno del cambio climático. Entre estos textos se encuentran los de Pajares (2014a), Postigo y Young (2016) y Glave y Vergara (2016). Esta sección reseña brevemente estos textos y caracteriza la literatura sobre cambio global en su conjunto para el caso peruano. La siguiente sección se enfoca en mayor detalle en dos temas de relevancia global: el retroceso de los glaciares y la deforestación de la Amazonía.

Los estudios que utilizan la etiqueta del cambio global para discutir problemas rurales son reducidos en el país. Uno de los libros que destacan son el editado por Julio Postigo y Kenneth Young (2016): *Naturaleza y sociedad: Perspectivas socio-ecológicas sobre cambios globales en América Latina*, publicado por DESCO, el IEP y el INTE-PUCP. De acuerdo con los autores, la idea de elaborar el libro surgió de un seminario sobre «Cambio Global y Sistemas Socioecológicos de los Andes y la Amazonía» que los autores dictaron en el IEP en el 2011. Durante la preparación del seminario, cayeron en cuenta de que en idioma español no había literatura disponible sobre sistemas socio-ecológicos, y en particular literatura con ese enfoque para afrontar los desafíos del cambio global. El libro de 2016 es pues un intento explícito de llenar ese vacío en la literatura académica.

En su introducción, Postigo y Young discuten el concepto de cambio global. Los autores, en la misma línea que la mayor parte de los científicos en esta tradición, sitúan la discusión como una de «límites ecológicos». El planeta estaría en una trayectoria hacia transiciones críticas, *ad portas* de atravesar umbrales o «límites dentro de los cuales el funcionamiento del planeta garantiza la existencia y la reproducción de sociedades y ecosistemas». En esta literatura son comunes las referencias a factores como el crecimiento poblacional o las explicaciones que aluden a la «tragedia de los comunes» (Hardin, 1968; entre muchos otros).

El enfoque de sistemas socio-ecológicos (SSE) plantea la necesidad de comprender los sistemas sociales y los sistemas naturales como una unidad integrada, o lo que inglés se conoce como *coupled human-environment systems*, en donde la actividad productiva es lo que conecta ambos sistemas. La perspectiva de los SSE pone el énfasis en los límites de los ecosistemas, sus perturbaciones y resiliencia. Para estos autores, la creciente percepción de múltiples interconexiones planetarias y los efectos de la actividad productiva humana «han acicateado el desarrollo de la perspectiva de los SSE como la mejor forma de comprender el ambiente y superar las aproximaciones particulares de las ciencias sociales o ecológicas» (Postigo y Young, 2016, p. 27). Una ventaja de los SSE, según los autores, es que esta perspectiva no tiene escalas espaciales ni temporales *a priori*, sino que las escalas se definen en función del proceso analizado o propósito del estudio (ibíd, p. 28).

Postigo y Young se sitúan conceptualmente bajo el proyecto científico del cambio global reseñado líneas arriba. Su apuesta por los SSE es común en esta tradición, así como las alusiones al tránsito del Holoceno al Antropoceno o su premisa de que existen límites ecológicos para el correcto funcionamiento del planeta. Más allá de la valoración o críticas que se puedan tener sobre su enfoque, es importante destacar que los autores explícitamente promueven un enfoque (el de SSE), lo explican de forma detallada y justifican su pertinencia para el análisis del cambio global en América Latina. Los autores se sitúan bajo la tradición de estudios sobre interacciones entre humanos y ambiente y, en esta perspectiva, destacan la relevancia de la comunidad académica del *Land Change Science* (en términos generales una vertiente especializada de las ciencias de la sostenibilidad) para el análisis de las transformaciones en la cobertura y uso del suelo, «analizando sus causas próximas y distantes en los dominios biofísicos y sociales» (Postigo y Young, 2016, p. 32).

Los autores señalan que en América Latina los SSE interactúan con alteraciones de orden biofísico como el fenómeno de El Niño, huracanes, sequías, inundaciones y retroceso de glaciares y alteraciones de origen social como la pobreza, creciente inequidad, violencia, urbanización, erosión, deforestación y sobreexplotación de recursos (Postigo y Young, 2016, p. 32).

En palabras de los autores, el libro «presenta un marco integral para considerar en forma sistémica tanto las dinámicas ecológicas como las sociales, pero se enfatizan las interacciones entre ecosistemas y sociedades, pues son estas las que forman los sistemas socio-ecológicos» (Postigo y Young, 2016, p. 34). El ámbito geográfico del libro es América Latina, pero hay varios capítulos sobre el Perú. Perz *et al.* (2016) discuten las dinámicas de frontera trinacional en la región del Madre de Dios-Acre-Pando) y conceptualizan a la Amazonía como un sistema socio-ecológico. Polk y Young (2016) también utilizan un enfoque de sistemas socio-ecológicos para estudiar cambios ambientales en el Parque Nacional Huascarán. French *et al.,* (2016) utilizan un enfoque de doble exposición aplicado al sistema socio-hidrológico de la cuenca del río Santa.

Otro trabajo particularmente relevante para la discusión sobre el cambio global en el Perú es el de Erick Pajares (2014a), titulado *Políticas públicas y cambio global. Una prospectiva del cambio climático en la Amazonía andina* editado por Oxfam. Pajares entra a la discusión conceptual sobre el cambio global y su conexión con el cambio climático y las políticas públicas. Asimismo, entra a la discusión sobre la Amazonía desde esta perspectiva. El libro discute además experiencias institucionales en adaptación al cambio climático en la Amazonía andina a partir de estudios de caso, realizados por otros investigadores pero como parte del mismo volumen. De esta manera, el libro es particularmente relevante para las discusiones reseñadas en este balance de investigación.

Pajares (2014a, pp. 20-21) define el concepto de cambio global en los mismos términos que fueron definidos arriba, es decir, poniendo énfasis en los cambios originados por actividades humanas que afectan el funcionamiento global del sistema planetario. Para el autor, la interacción entre sistemas biofísicos y entre estos y sistemas humanos es característica del cambio global y de la dificultad de predecir su evolución. Si bien en la historia del planeta el cambio ha sido constante, lo que distingue estos procesos es la velocidad de estos cambios actuales y el hecho de que son ocasionados por actividades humanas.

Pajares reseña estos cambios y términos como el Antropoceno, por lo que es claro que se adscribe al proyecto académico del cambio global.

Pajares discute también las causas del cambio global. En la misma línea de esta tradición, el autor afirma que «el rápido crecimiento de la población humana y el incremento —apoyado en el desarrollo tecnológico—en el consumo de recursos *per cápita* por la Humanidad (*sic*)» son, combinados, los elementos clave del cambio global (Pajares, 2014a, p. 21). Al incremento «imparable» de la población se contrapone el hecho de que «los recursos del planeta tierra son finitos», por lo que «es evidente que deberá existir un límite a tal sobrepoblamiento» (Pajares, 2014a, p. 22). Sin embargo, Pajares muestra también que el consumo de recursos se ha incrementado de forma exponencial y que los patrones de consumo son enormemente desiguales entre países. Reconoce además que el «imparable incremento del consumo total de recursos (…) avanza a un ritmo mucho mayor que el incremento de la población» (2014a, p. 23), aunque insiste en el factor poblacional como una causa de igual importancia que los patrones de consumo globales, que son característicamente desiguales.

Al igual que Postigo y Young (2016), Pajares también apuesta por un enfoque sistémico y señala que la gestión de la resiliencia de los humanos y la naturaleza «conforman un sistema denominado *sistema socioecológico o socioecosistemas* por lo que tienen que ser gestionados como un todo como entidad integrada y unitaria». Para Pajares «El concepto socioecosistema aporta una visión global de la complejidad de los problemas que implica el cambio global y permite tender puentes entre las ciencias biogeofísicas, sociales y las tecnológicas, generando un marco transdisciplinar que permite a ecólogos, economistas, sociólogos e ingenieros compartir no solo el objeto y objetivo de los programas sobre cambio global sino también un marco conceptual y metodológico» (Pajares, 2014a, p. 40).

Por otra parte, en lo que podría considerarse un antecedente al presente balance de investigación, Glave y Vergara (2016) realizan un balance sobre cambio global, alta montaña y adaptación. Estos autores documentan los avances en el Perú en los ámbitos institucional, de generación de conocimiento científico y de los proyectos de adaptación frente al cambio climático en el país. A partir de una mirada en profundidad del caso de la Cordillera Blanca, los autores discuten las potenciales limitaciones de proyectos de adaptación que

tengan una mirada sectorial, centrada exclusivamente en lo local y sin suficiente información de las interacciones entre aspectos biofísicos y sociales.

Glave y Vergara (2016, p. 469) entienden el cambio global como un «concepto que agrupa una serie de dinámicas de transformación a escala planetaria, entre las cuales se encuentra el cambio climático» y que «hace referencia a la suma de procesos de transformación a escala planetaria que tienen repercusiones significativas sobre el funcionamiento de la Tierra». Los autores resaltan la importancia de abordar la crisis ambiental en términos de cambio global y no solo cambio climático en tanto el primero es un concepto integrador, que destaca la relación entre varias problemáticas y que además conecta de forma más explícita los componentes sociales y biofísicos del problema. En esta línea, los autores destacan la importancia de un abordaje multidisciplinario frente al cambio global, que contribuye a buscar soluciones integrales y no sectorializadas de los problemas ambientales.

4.2. Una mirada panorámica al cambio climático

El cambio climático es sin duda el cambio ambiental global que más atención ha recibido en la investigación académica, políticas públicas y opinión pública a nivel global y también en el Perú. De esta manera, buena parte de la literatura en Perú se enfoca en esta dimensión del cambio global. Como señala Postigo (2014, p. 21), el cambio climático se ha ubicado como «uno de los temas más importantes en el imaginario, la política y el desarrollo mundial». El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) ha sido muy importante para posicionar al cambio climático en la agenda científica y política mundial, al preparar y difundir reportes que sintetizan la investigación y evalúan el estado de la ciencia, la adaptación y la mitigación frente a este fenómeno. Para algunos científicos, muchas de las predicciones oficiales sobre cambio climático no incluyen las retroalimentaciones positivas con otros procesos y por lo tanto son proyecciones conservadoras, que no consideran la escala total de los cambios abruptos que pueden venir (Rockstrom *et al.*, 2009).

El fenómeno del cambio climático ha sido investigado desde diferentes ángulos teóricos, disciplinas académicas y con diferentes fines: científicos, activistas y de soporte a políticas públicas y decisiones empresariales privadas. No es posible reseñar aquí el conjunto de investigaciones sobre cambio climático

en el Perú, más aún cuando en las siguientes secciones se abordan diversos ángulos de esta investigación: su relación con los bosques, los glaciares y las estrategias adaptativas frente al cambio climático, incluyendo las respuestas de política pública. En este acápite se incluyen algunas investigaciones representativas del tipo de investigación que se produce en Perú frente a este fenómeno. Ha habido, además, esfuerzos por sistematizar la literatura del cambio climático en el Perú, como la ponencia especial del SEPIA XIII: «Cambio climático y sistemas productivos rurales con énfasis en la gestión del agua y el manejo de los recursos naturales» (Calvo, 2009) y una de las ponencias balance del SEPIA XIV: «Balance ambiental 1990-2010: aportes de la investigación sobre biodiversidad, cambio climático y desertificación en un contexto de acuerdos ambientales multilaterales» (Ruiz, 2011). En su balance del 2009, Calvo concluyó que «La literatura sobre cambio climático se ha enfocado en tres temas: análisis de vulnerabilidades, medios tecnológicos de adaptación y posibilidades de negocio en el tema de mitigación» (Calvo, 2009, p. 242).

Más recientemente, Glave y Vergara presentan una serie de listas de búsquedas de publicaciones científicas indexadas y encuentran que la mayoría de investigaciones sobre cambio climático en el Perú se enfocan en el fenómeno de El Niño. Los principales temas abordados en un total de 74 investigaciones encontradas sobre cambio climático en zonas de montaña en Perú son: recursos hídricos (53%), climatología (11%), agricultura y seguridad alimentaria (9%), peligros naturales y riesgos, ecosistemas (11%), aspectos sociales, culturales, económicos y políticos (9%) y seguridad alimentaria (5%) (Glave y Vergara, 2016, p. 461).

Buena parte de la información que existe en el país sobre cambio climático viene de reportes oficiales. Estos han sido publicados por el CONAM al menos desde 1999, y fueron luego continuados por el MINAM (Ministerio del Ambiente) hasta la actualidad, bajo formatos de comunicaciones y estrategias nacionales sobre el cambio climático en el Perú. Esos reportes sintetizan la información disponible y temas urgentes vinculados con el cambio climático en el país. El conocimiento sobre cambio climático en el Perú se complementa con literatura científica especializada sobre el tema (Bodmer *et al.,* 2014; Carey, 2014; French *et al.,* 2016, entre muchos otros), discusiones económicas y de política pública sobre potenciales impactos (por ejemplo Vargas, 2009) y ensayos que otorgan miradas agregadas y con propuestas de lineamientos

políticos para hacerle frente al fenómeno (Jungbluth, 2014; Chirif, 2018; Álvarez Alonso, 2018; entre otros).

Esta literatura expresa algunos consensos respecto al impacto del cambio climático en el Perú. En términos generales, la evidencia indica que el Perú tiene una participación muy marginal en términos de causas del cambio climático (sus emisiones no llegan ni al 0.5% global) pero sí es de los países que potencialmente serán más afectados, por su posición geográfica y su diversidad climática y ecológica interna. Según Brooks y Adger (2003), Perú está entre los países potencialmente más afectados por eventos climáticos extremos, principalmente en términos de pérdidas de vidas humanas ocasionadas por desastres naturales. Se espera que el cambio climático impactará negativamente en la disponibilidad de recursos hídricos (Carey, 2014; Vargas, 2009), incrementará la frecuencia e intensidad de los desastres naturales (CONAM, 1999), afectará la productividad de la agricultura y la pesca, tendrá impactos en la biodiversidad y en la salud humana (Vargas, 2009).

En un texto que ya tiene una década, publicado como documento de trabajo por el Banco Central de Reserva, Paola Vargas (2009) preparó un balance de los potenciales impactos económicos del cambio climático en el Perú. La autora destaca la alta vulnerabilidad del Perú frente al cambio climático, que se explicaría por su alta dependencia a sectores primarios sensibles a este fenómeno como la agricultura y la pesca, así como el bajo nivel institucional que dificulta la planificación y ejecución de acciones de adaptación concretas. El estudio de Vargas es un referente entre los estudios orientados a contabilizar económicamente las pérdidas que se estima serán ocasionadas por el cambio climático. Este enfoque es útil en tanto los mensajes se dan en un lenguaje familiar para los tomadores de decisión. Así por ejemplo, en un escenario de aumento de 2° C y 20% en la variabilidad de las precipitaciones al 2050, «en el año 2030 alcanzaríamos un nivel de PBI total entre 5.7 y 6.8% menor al nivel de PBI alcanzado sin cambio climático (PBI potencial); mientras que al año 2050 estas pérdidas respecto al PBI potencial serían superiores al 20%» (Vargas, 2009, p. 51). El análisis de Vargas enfatiza la necesidad de desarrollar acciones de mitigación (solo posibles mediante la concertación internacional, es decir, fuera del alcance individual del Perú) y las de adaptación, que la autora considera más urgentes y relevantes para el contexto peruano. De acuerdo con estos cálculos, mientras más demoren estas acciones, estas se volverán más costosas.

Aunque no precisamente en los términos de la literatura sobre cambio global, Vargas expresa preocupación por otros procesos adicionales al cambio climático que inciden en el «equilibrio ecológico» y que a su vez se encuentran expuestos a los aumentos de temperatura: la biodiversidad, la cobertura boscosa, entre otros.

Vargas (2009) enfatiza el impacto del cambio climático en la reducción de recursos costeros, la elevación del nivel del mar y la productividad agraria. El Perú tiene una gran vulnerabilidad económica frente a las variaciones climáticas. La literatura especializada en los impactos del cambio climático en la agricultura y las estrategias de adaptación en este sentido se enfoca en qué cultivos tienen mayores impactos, de qué forma se podría mantener o incrementar su productividad en contextos cambiantes (Vargas, 2009).

Glave y Vergara (2016) realizan un mapeo de los proyectos de adaptación aplicados en el Perú, con énfasis en aquellos aplicados en ecosistemas de alta montaña. Los autores identifican y discuten los avances desde el Estado peruano, de los documentos de gestión (comunicaciones y estrategias nacionales de cambio climático, planes de gestión sectoriales y regionales) y los avances en la generación de conocimiento físico y social. Existe una importante generación de conocimiento desde los proyectos vinculados al cambio climático, que involucran al Estado, ONG y agencias de cooperación internacional. Hay pues un creciente campo de *policy making* que está generando conocimiento importante sobre cambio climático en el país. Lamentablemente, este campo no articula con claridad (todavía) otras dinámicas del cambio global, sino que se circunscribe a la dinámica del cambio climático.

Hay también una incipiente literatura, básicamente a través de ensayos antes que investigaciones académicas, que busca problematizar el fenómeno del cambio climático en una discusión más amplia sobre el poder. La ONG DESCO dedicó la edición de 2014 de su serie *Perú Hoy* al «Cambio climático: Poder, discursos y prácticas» (véase Jungbluth, 2014). El libro, publicado en el contexto de la organización de la vigésima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Cambio Climático de las Naciones Unidas (COP 20) realizada en Lima, incluye ensayos y estudios referidos al cambio climático en el Perú. Este es uno de los pocos volúmenes que abordan una perspectiva de poder en un tema donde han predominado los estudios científicos y los informes orientados a influenciar la política pública.

En una línea que podría calificarse como marxista ortodoxa, Víctor Manzur Suárez publicó, en 2017, un libro editado por la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa (UNSA), titulado *Notas acerca de medio ambiente y desarrollo. Crisis climática o desastre ambiental. Pidiéndole cuentas al capitalismo*. Este libro es un tratado desde el materialismo dialéctico sobre el cambio climático. El autor desarrolla una versión resumida del marxismo aplicado a la materia, el universo y el planeta tierra, las relaciones entre el hombre y la naturaleza y la relación entre el modo de producción capitalista y la naturaleza y la crisis ambiental. El autor no incluye en su reflexión los desarrollos más recientes de la teoría marxista aplicada a problemas ambientales (véase por ejemplo Peet, Robbins y Watts, 2011; Harvey, 2014) por lo que el libro ofrece una visión digamos clásica de la aplicación de la teoría marxista al problema ambiental. Sin embargo, esta publicación es relevante en tanto aborda el fenómeno del cambio climático desde una óptica alternativa, que enriquece la discusión. La visión más difundida y establecida a través de las instancias internacionales como el IPCC y la UNFCC, por otro lado, queda muy bien capturada en el texto de divulgación sobre el cambio climático publicado por Lanegra (2017), que presenta un resumen muy útil sobre los diferentes ámbitos de discusión contemporánea sobre este fenómeno y su repercusión en el Perú.

4.3. Ejes temáticos priorizados

Como fue señalado en la sección que justifica la dimensión temática y temporal de esta ponencia, este documento profundiza en los temas de retrocesos de glaciares y deforestación de la Amazonía para discutir cambios globales desde el caso peruano. Ambos fenómenos han sido abordados por la literatura internacional en tanto son relevantes para discusiones sobre el funcionamiento del sistema planetario. Como se explicó también, estos no son los únicos ejemplos relevantes desde el caso peruano, ya que podrían incluirse también otros temas como la agrodiversidad, el Fenómeno del Niño o las pesquerías. Sin embargo, por razones de espacio, el balance ha priorizado los temas de glaciares y bosques.

4.3.1. Retroceso de glaciares

Quizás la entrada más común para los estudios de cambio global en el Perú sea el del retroceso de los glaciares en los Andes tropicales y sus impactos para la

disponibilidad de recursos hídricos para la población humana. Más del 70% de los glaciares tropicales globales se encuentran en el Perú. En líneas generales, la vertiente occidental de los Andes es identificada como un área de alto riesgo endémico, por la distribución de agua, el clima, el suelo, sismicidad, pendiente y también por la larga historia de explotación de la riqueza natural y la sociedad indígena (French *et al.,* 2016).

Glave y Vergara (2016) destacan la importancia de los ecosistemas de alta montaña para discusiones sobre cambio global. Siguiendo ideas de Bryan Mark (véase, por ejemplo, Mark, 2008; Mark y Seltzer, 2005), resaltan la importancia global de estos ecosistemas, en tanto son más susceptibles a las variaciones climáticas y sus transformaciones necesariamente tienen impactos fuera del espacio local. De esta manera, estos ecosistemas son estratégicos para el Perú no solo en términos de gestión territorial, sino también en términos del posicionamiento del país en espacios de discusión y gobernanza ambiental internacional.

El retroceso de glaciares es un problema global, que incluye preocupación por los impactos de este derretimiento en por ejemplo los Andes, el Cáucaso, los Alpes y los Himalayas. Hay poca certeza científica acerca de la magnitud de los derretimientos de los glaciares y también sobre la dinámica de las inundaciones generadas por rebalses de lagunas glaciares, pero está claro que los potenciales impactos de cambios acelerados en ecosistemas de montaña podrían tener un carácter dramático. Los glaciares están en proceso de retroceso desde mediados del siglo XIX, pero la velocidad de este retroceso se ha hecho más aparente en las dos últimas décadas del siglo XX y en el siglo XXI (IPCC, 2012).

La investigación sobre los cambios climáticos en ecosistemas de alta montaña presenta desafíos científicos importantes a la comunidad de modelamiento climático global. La compilación de evidencia sobre respuestas pasadas de los glaciares a cambios climáticos es una fuente crucial de información paleoclimática para la validación y comparación de modelos climáticos (Mark y Seltzer, 2005, p. 205). Existe una amplia discusión científica sobre aspectos cuantitativos del retroceso de glaciares en el Perú: cuáles serán los cambios en las temperaturas de los ecosistemas de alta montaña, cuál será el ritmo del retroceso glaciar, cuáles serán los patrones de reducción de agua, etc. De acuerdo con Bradley *et al.* (2006), los incrementos más pronunciados en temperaturas por el calentamiento global se producirán en los Andes de Perú, Ecuador, Bolivia

y Chile. La pérdida de glaciares hará que ya no haya un amortiguador a la escasez de agua en la época seca, lo cual disminuirá la disponibilidad de agua para el consumo humano, la agricultura y la generación de energía hidroeléctrica. En el caso del río Santa, en la temporada seca aproximadamente el 40% de su flujo viene del derretimiento de glaciares (Bradley *et al.*, 2006, pp. 1755-1756).

Medir la relación entre cambios en el clima y el comportamiento de los glaciares y cuantificar los consiguientes cambios en los flujos hidrológicos son dos áreas centrales en la investigación científica sobre el retroceso de glaciares tropicales (Mark y Seltzer, 2005). La investigación científica sobre los cambios en los glaciares tropicales abarca temas como las relaciones entre clima y precipitación, el rol de la humedad atmosférica, el rol de la topografía y el albedo.

Mark y Seltzer (2005) han realizado investigación científica tanto sobre el retroceso actual de los glaciares en Perú como de la evidencia que estos tienen sobre cambios climáticos pasados y transiciones entre periodos glaciares e interglaciares. Los autores indican que los datos históricos sobre el comportamiento de los glaciares son menores que en otras regiones como los Alpes, por lo que se requiere mucho mayor investigación que abarque de forma más completa la variación espacial y temporal del comportamiento de los glaciares, su vinculación con el clima y los vínculos entre clima y precipitación en ecosistemas de alta montaña. Esto apunta a la insuficiencia de estaciones meteorológicas e información oficial detallada (Mark y Seltzer, 2005).

En las últimas décadas, el ritmo del cambio global en el Perú se ha intensificado por el derretimiento de los glaciares que contribuyen con una importante cantidad de agua al sistema hidrográfico de la cuenca del Pacífico (Bradley *et al.,* 2006; French *et al.,* 2016). El Callejón de Huaylas y el impacto del deshielo en el valle del Santa son la región y fenómeno más estudiados en este sentido (Carey 2014; French *et al.,* 2016). De acuerdo con Vargas (2009), las proyecciones indican que para el año 2025 los glaciares en el Perú por debajo de los 5500 m.s.n.m. habrán desaparecido.

De forma simultánea a este efecto del calentamiento global, «la extensión de actividades humanas locales como la minería y la agroexportación ha impulsado una mayor integración de esta zona a la economía global», lo cual ha traído desafíos como la desigualdad económica, contaminación y el aumento de la demanda hídrica (French *et al.,* 2016, p. 304). De esta manera, los impactos

en el ambiente no se explican solo por el derretimiento del hielo, sino también por los impactos de la actividad humana en la región, en particular, la intensificación y sobreexplotación en la utilización de recursos, lo que limita la capacidad de respuesta tanto de los propios ecosistemas como de sus poblaciones (Glave y Vergara, 2016, p. 479).

Quizás la reflexión político-ecológica disponible más completa sobre el retroceso de glaciares en el Perú sea la de Mark Carey (2014), en su libro *Glaciares, cambio climático y desastres naturales. Ciencia y sociedad en el Perú*. El libro fue publicado por primera vez en inglés en el año 2010 por Oxford University Press, bajo el título de *In the Shadow of Melting Glaciers: Climate Change and Andean Society.* La edición en español fue publicada por el IEP en 2014. Este es un libro de historia ambiental que discute las relaciones entre ciencia y sociedad a la luz del caso de los glaciares de la Cordillera Blanca en Áncash. En particular, el libro analiza las formas en que la sociedad peruana respondió a los recurrentes desastres naturales ocasionados por aluviones y rebalses de lagunas glaciares en el Callejón de Huaylas. Estos desastres han ocasionado la muerte de decenas de miles de personas en la zona desde la década de 1940. En la medida en que el derretimiento de los glaciares tiene su origen en el calentamiento global, esta es una historia de impactos y adaptación frente al cambio climático. Pero Carey muestra claramente la dimensión social del fenómeno. Los habitantes del Callejón de Huaylas han insistido históricamente en ubicarse en zonas vulnerables —en particular las poblaciones urbanas, en menor medida las comunidades indígenas— a pesar de tener información sobre los riesgos. Esta asociación del derretimiento de los glaciares con los desastres naturales es destacada en el conjunto de literatura especializada sobre cambio climático (Vargas, 2009).

Por otro lado, la gestión de estos desastres en el tiempo ilustra la importancia de «expertos en glaciares», principalmente expertos locales que dedicaron su vida a estudiar las lagunas, sus potenciales peligros y el desarrollo de técnicas para drenarlas, construir barreras y en general prevenir pérdidas humanas y económicas. Las trayectorias de estos expertos, a quienes Carey califica de héroes, es analizada en el marco de pugnas históricas alrededor de las respuestas institucionales del Estado, con marchas y contramarchas, cálculos políticos y relaciones de poder entre el centralismo limeño, intereses regionales y el rol de la ciencia en la prevención.

Esta discusión se complejiza al analizar cómo el análisis científico y de prevención de desastres se relaciona con intereses económicos. En particular, los de producción de energía hidroeléctrica en la central del Cañón del Pato.[8] En la medida en que esta central depende del agua de la cuenca del río Santa, mucha de la investigación sobre el comportamiento de los glaciares obedece en realidad a los cálculos económicos relacionados con los flujos de recursos hídricos. Esta conexión se hace más evidente en la década de 1990 cuando la central se privatiza en favor de Duke Energy y la lógica de maximización de ganancias respaldada por el Estado introduce tensiones con la lógica de prevención de desastres. Carey pasa entonces a hablar de la cuenca del río Santa como una «cuenca neoliberal», resaltando cómo los modelos económicos y cambios políticos son de enorme importancia para discusiones que de primera mirada podrían aparecer como técnicas o científicas. De esta manera, a la luz de un análisis histórico detallado de este proceso, Carey logra entrar en debates de fondo sobre cambios ambientales, ciencia y sociedad en el Perú. Su libro es pues un referente indispensable para la comprensión de las respuestas sociales a los desafíos del cambio global en el Perú.

French *et al.* (2016, p. 304) analizaron cómo un enfoque de «doble exposición» es útil para «entender la creciente vulnerabilidad de algunas regiones a las transformaciones actuales y previstas del cambio global». Los autores parten de la premisa de que las transformaciones globales en los ecosistemas y sistemas sociales «son impulsadas en gran parte por el cambio climático y la globalización económica y cultural, procesos históricos que se han intensificado y acelerado por la influencia antropogénica moderna». Este planteamiento, a primera mirada circular, da cuenta de lo entrelazados que están las actividades humanas, el cambio global y el cambio climático. En línea con la literatura de la «doble exposición», los autores llaman la atención sobre lo irregular y desigual que es la distribución espacial y temporal de los efectos del cambio climático y la globalización y cómo estos dos procesos «interactúan para ampliar o amortiguar tanto la vulnerabilidad como la resiliencia de sistemas y actores

8. Sobre la hidroeléctrica del Cañón del Pato, Vargas (2009, p. 36) estima que la energía anual promedio ahí producida caería de 1540 a 1250 GWh con un 50% de pérdida de abastecimiento glaciar y a 970 GWh con la desaparición completa de las fuentes glaciares.

particulares» (French *et al.*, 2016, p. 304). La doble exposición en este caso está referida a la simultaneidad del derretimiento de los glaciares y el aumento de la demanda por los recursos hídricos en el valle del Santa. Para ello, los autores presentan un análisis interdisciplinario, utilizando enfoques y métodos de disciplinas como la geografía, historia y antropología. La cuenca del río Santa es analizada como un «sistema sociohidrológico», que «subraya algunas de las vinculaciones críticas entre el cambio global actual e histórico, el sistema hidrográfico, la gestión sociopolítica del agua y la vulnerabilidad de la sociedad y sus sistemas productivos» (French *et al.,* 2016, p. 304).

Las publicaciones más representativas en este tema dan cuenta que se ha venido formando una comunidad de académicos extranjeros que estudian procesos de cambio global en los Andes centrales del Perú, que incluye autores como Adam French, Michael Baraer, Jeffrey Bury, Mark Carey, Bryan Mark, Jeffrey McKenzie, Kenneth Young y Molly Polk, entre varios otros.

4.3.2. Deforestación de la Amazonía

La deforestación de la Amazonía contribuye al fenómeno del cambio global de las transformaciones en el uso y cobertura de la tierra, que son ya de una escala que alteran el funcionamiento del planeta. La deforestación incide en la pérdida de biodiversidad, la alteración de servicios ambientales y la regulación climática. La deforestación, degradación y fragmentación de bosques tienen origen humano directo y mantienen retroalimentaciones positivas con otras dinámicas como el cambio climático y variaciones climáticas como el fenómeno de El Niño (Laurance y Williamson, 2001).

La deforestación de la Amazonía es un fenómeno relevante para discusiones globales sobre cambios en el uso del suelo y extinción de especies. En el 2009, Rockstrom *et al.* señalaban que la tasa de extinción de especies se estima en 100 o 1000 veces mayor de lo que podría ser considerada una tasa de extinción natural, aunque los autores son explícitos al señalar que es difícil estimar cuáles son los límites de pérdida de biodiversidad aceptables para el funcionamiento normal del planeta. A nivel global, en el caso de los cambios en el uso de la tierra, las estimaciones de Steffen *et al.* (2004) sugerían que a inicios del siglo XXI aproximadamente la mitad de la superficie de la tierra que no estaba cubierta de hielo había sido afectada sustantivamente por actividades humanas. En una línea de geografía crítica, David Harvey señala que la era neoliberal

ha supuesto la mayor deforestación de bosques tropicales y mayor pérdida de especies de la historia (Harvey, 2005, p. 173).

Los cambios en el uso de la tierra son los que explican en mayor medida el incremento en la tasa de pérdida de biodiversidad. Específicamente, la conversión de hábitats naturales en áreas agrícolas o urbanas. A esto se suma que la velocidad del cambio climático se convertirá en un motor más importante para la pérdida de biodiversidad. El cambio climático tendrá consecuencias en algunas especies que, de no existir este fenómeno, no afrontarían riesgos de extinción (Leichenko y O'Brien, 2008; Araujo y Rahbek, 2006). La pérdida de biodiversidad impacta en la vulnerabilidad de los ecosistemas. Esto es particularmente preocupante para subsistemas como la cuenca amazónica (Rockstrom *et al.,* 2009, p. 474). A la pérdida de hábitats se suman otros motores como el comercio de fauna y la introducción de especies invasivas.

Nepstad (2007) señala que no puede subestimarse la importancia de la selva amazónica para el clima mundial. La Amazonía es un área de importancia global por una serie de razones: sus altos índices de biodiversidad, su rol fundamental en la regulación climática regional y como sumidero de carbono global que contribuye a desacelerar el proceso del cambio climático. Es importante destacar además la importancia de la Amazonía en términos de recursos hídricos: la Amazonía es el sistema de agua fresca más grande del mundo y sus ríos albergan enorme diversidad de especies que, además son el sustento de proteínas de su población local. Los sistemas hídricos de la Amazonía están siendo estudiados sistemáticamente, y en años recientes la ONG Wildlife Conservation Society (WCS) lanzó una iniciativa de Aguas Amazónicas[9] que compila investigación relevante sobre la importancia de los sistemas acuáticos en la Amazonía (entre la producción académica reciente y relevante para discusiones sobre cambios globales destaca el texto de Goulding *et al.,* 2018). En términos productivos, además de la importancia ecológica, la Amazonía es importante globalmente por su suministro global de alimentos y de materias primas a escala planetaria. Los ríos amazónicos son también fuente de energía hidroeléctrica. La región, además, es la principal zona de producción de cocaína del mundo (Pajares, 2014a), por lo que su relevancia geopolítica se hace más grande y compleja.

9. Véase: http://aguasamazonicas.org/

Existen diversos esfuerzos por caracterizar ecológicamente la Amazonía y resaltar su importancia global. Entre estos esfuerzos recientes está, para el nivel regional, la publicación de WWF sobre el estado de la Amazonía y la importancia en términos de representación ecológica de las áreas protegidas y las tierras indígenas (Maretti *et al.,* 2014). En el caso peruano, los diversos textos de Marc Dourojeanni (en especial Dourojeanni *et al.,* 2010 y Dourojeanni, 2011) o el de Young *et al*. (2016) para el departamento de Loreto se esfuerzan por caracterizar la región en términos biofísicos, resaltando su importancia planetaria en términos de servicios ambientales y diversidad biológica. Lo que interesa destacar aquí es que buena parte de la literatura, en la línea de las discusiones del cambio global, presenta información científica y enfatiza la importancia de la Amazonía para discusiones ambientales globales.

La importancia de la Amazonía ha llevado a preguntas respecto a qué tipo de impactos globales podrían darse si continúan sus patrones actuales de destrucción. Rockstrom *et al.* (2009, p. 474) señalan que existe un delicado balance entre diferentes procesos planetarios y que «Si un límite es transgredido, entonces los otros límites también están en riesgo. Por ejemplo, cambios en el uso de la tierra significativos en la Amazonía pueden influenciar los recursos hídricos tan lejos como en el Tibet». De acuerdo con Pajares, «Si se altera el círculo hídrico y el de la energía entre los Andes y los bosques de la Amazonía, se alterarán los climas de América del Sur y del clima global» (Pajares, 2014, p. 57). Según este autor, los efectos del cambio climático en la Amazonía del Perú serían los siguientes: sabanización de un sector de la Amazonía, cambios en el régimen hidrológico, erosión de la biodiversidad, cambios en las actividades extractivas, cambios en el uso de la tierra, nuevos cultivos, plagas y patrones de uso y de consumo, enfermedades nuevas o expansión de las existentes, vulnerabilidad y riesgos ante eventos climáticos extremos y antrópicos y cambios socioculturales en la dinámica de los pueblos indígenas (Pajares, 2014, pp. 59-62).

Buena parte de la literatura sobre la Amazonía peruana se ha detenido en la pregunta de las causas de los patrones de cambio ambiental. Para las explicaciones holísticas, que interpretan la economía política de las transformaciones ecológicas, destaca el trabajo de Marc Dourojeanni que combina evidencia científica con reflexión territorial para explicar las principales tendencias y potenciales impactos de las transformaciones en curso (Dourojeanni *et al.,*

2010; Dourojeanni, 2011). Desde la sociedad civil, un elemento de discusión recurrente es el marco legal e institucional que regula la deforestación. Se ha descrito la evolución histórica de los mecanismos de acceso a la tierra y la conversión de bosques (Baldovino *et al*., 2009) y los mecanismos actuales que legislan el cambio de uso de suelos (Dourojeanni *et al.,* 2010; Che Piu y Galván, 2015; Dammert, 2016, 2017a y 2017b; EIA, 2015).

En sintonía con la literatura del cambio global, pero sin necesariamente adscribirse a ese proyecto académico, varios trabajos han discutido cuáles son los principales motores o *drivers* de la deforestación de bosques amazónicos. Esta discusión fue abordada, por ejemplo, en la Estrategia Nacional de Conservación de Bosques y Cambio Climático (PNCBCC, 2016) que se adscribía explícitamente a la lógica del «crecimiento verde» y su retórica de causas próximas y subyacentes para explicar el avance de la deforestación. En esta perspectiva, la agricultura de pequeña escala, particularmente en su versión de agricultura migratoria, era considerada la principal fuente de deforestación en el país y la falta de mercados y valorización adecuada del bosque en pie es la causa última de este fenómeno.

Existe también producción académica que conecta la deforestación amazónica con dinámicas globales de acaparamiento de tierras y con la problemática de *commodities* que representan amenazas globales a los bosques, como la palma aceitera. Ya la literatura global ha alertado sobre el desplazamiento de la industria asiática de la palma aceitera a otras latitudes como la Amazonía (Butler, 2008; Butler y Laurance, 2009; Kongsager y Reenberg, 2012), y el carácter flexible de este cultivo (Alonso-Fradejas *et al.,* 2016). En Perú se ha estudiado el fenómeno de estas plantaciones en el contexto del problema global que representa el cultivo, y se ha analizado su marco legal, sus impactos socioambientales, los mecanismos políticos y de gobernanza a través de los cuales se ha expandido el cultivo y sus potencialidades para el desarrollo de cadenas de valor en la Amazonía (Dammert *et al.,* 2012; Fort y Borasino, 2015; EIA, 2015; Dammert, 2015; 2016; 2017a; 2017b). El acaparamiento de tierras es un fenómeno global (Borras *et al*., 2011; 2013) que ha sido estudiado en Perú (cf. Burneo, 2011) pero en menor medida en su conexión con la discusión sobre transformaciones ambientales en la Amazonía. Uno de los trabajos que sitúa esta discusión global en casos concretos de expansión de plantaciones agrarias es el de Dammert (2017a).

Pero quizás el *driver* de deforestación que cuenta con el mayor consenso por parte de la literatura especializada es la construcción de infraestructura de transporte. La construcción de infraestructura, principalmente de carreteras, requiere capacidad gubernamental y voluntad política para salvaguardar los impactos indirectos como la deforestación (Dourojeanni, 2006; Redwood, 2012; Dammert, 2018b; Wade, 2011; Enrique y Cueto, 2011). Las carreteras reducen los costos de transporte y los tiempos de comercialización de productos, además de acercar los servicios básicos a la población. En bosques tropicales como la Amazonía, históricamente la construcción de carreteras ha estado directamente relacionada con la deforestación (Rudel, 1993 y 2005; Lambin *et al.,* 2001; Dourojeanni, 2006; PNCBCC, 2016, entre muchos otros) y la formación de economías extractivas (Wade, 2011). Las carreteras en la Amazonía han facilitado la expansión de la frontera agropecuaria en tanto las tierras cercanas a las carreteras se vuelven atractivas para las actividades productivas (agrícolas, ganaderas, extractivas) que intensifican el uso del suelo, independientemente de las calidades que puedan tener estos suelos (Dammert, 2018b).

Las dinámicas socioambientales que disparan las carreteras en la Amazonía peruana han sido abordadas por varios autores. Dourojeanni (2006) desarrolló un estudio de caso sobre la construcción del Corredor Vial Interoceánico Sur (CVIS) que se volvió un referente para el estudio de carreteras en el Perú. En una Mesa Especial del SEPIA XIII, Ráez-Luna (2011), desarrolló una reflexión desde la ecología política y el enfoque ecosistémico sobre el rol de la sociedad civil en los procesos de gobernanza de la infraestructura en la Amazonía y los impactos de estos proyectos en el ambiente y la vida de las personas. El análisis de las disputas sociales y el rol de la sociedad civil en el caso del CVIS es también abordado por Pieck (2015) desde un análisis foucaultiano de la gubernamentalidad de los actores que se organizaron para mitigar los impactos de la obra y por Llosa (2003), quien detalla las pugnas entre ciudadanos organizados para exigir que el CVIS pase por sus respectivas localidades. Más recientemente, Dammert (2018b) estudió el rol de las salvaguardas ambientales y sociales aplicadas en el CVIS y cómo las coaliciones en favor de la obra opacaron las posibilidades de éxito de estos mecanismos de salvaguardas.

Estos estudios son una muestra de una creciente literatura sobre los impactos de megaproyectos en la transformación del paisaje amazónico que dan cuenta de una serie de dinámicas reincidentes: escasa planificación territorial,

debilidad de los agentes del Estado a cargo de salvaguardar el ambiente y los derechos humanos, corrupción en la toma de decisiones sobre obras importantes, proliferación de economías ilegales que aprovechan los avances en infraestructura y la debilidad del Estado. El conjunto de proyectos de gran escala genera además impactos acumulados en los bosques amazónicos, incrementando las tasas de deforestación y degradación. En esta última línea destacan para el caso peruano el estudio de Dourojeanni *et al.* (2010) y para el nivel regional los estudios de Killeen (2007) y Little (2014).

5. Estrategias adaptativas frente al cambio global

5.1. Las diferentes escalas y ámbitos de adaptación

En el caso peruano no se han desarrollado estrategias de adaptación a los cambios ambientales globales en su conjunto, sino que el problema se piensa en términos de cambio climático, que ya de por sí es un desafío enormemente complejo. Por ello, esta sección discute la adaptación tomando como fuente principalmente estudios vinculados con el cambio climático, aunque se debe tomar nota de que las estrategias de adaptación al cambio climático deben complementarse con otros fenómenos que complejizan aún más los retos que presenta la crisis ambiental.

La «adaptación» se refiere a ajustes en los sistemas naturales y humanos para atenuar los efectos perjudiciales o explotar las oportunidades beneficiosas de cambios en el entorno. En su definición del concepto de adaptación, el IPCC distingue entre sistemas humanos y naturales. La adaptación en sistemas humanos se refiere al proceso de ajuste al clima actual o esperado y sus efectos, para moderar los daños o explotar las oportunidades beneficiosas. En sistemas naturales, la adaptación es el proceso de ajuste al clima actual o esperado y sus efectos, en tanto la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima esperado (IPCC, 2012, p. 5).

En la medida en que los impactos negativos del cambio climático ya son inevitables, más allá de cualquier acción de mitigación que se pueda tomar, es necesario desarrollar políticas públicas de adaptación (Giddens, 2010; Klein, 2014; Pajares, 2014a). Sin embargo, a pesar de que se sabe que los impactos

son significativos, existe mucha incertidumbre sobre la dimensión y características específicas de estos impactos, por lo que se dificulta aún más las decisiones sobre estrategias adaptativas (Vargas, 2009).

Giddens (2010) señala que, para que la adaptación funcione, se requiere un nivel de coordinación entre empresas, Estado, sociedad civil y naciones que en la práctica no está presente actualmente. De esta manera, en la medida en que la magnitud y naturaleza de los impactos del cambio global son inciertos, es particularmente difícil diseñar estrategias de adaptación efectivas. Una de las preocupaciones fundamentales en la literatura sobre cambio global es que los impactos en el funcionamiento del planeta, específicamente las retroalimentaciones entre sistemas ambientales y humanos están sobrepasando las capacidades de los ecosistemas y las sociedades para adaptarse, por lo que está en peligro la sostenibilidad de largo plazo (Leichenko y O'Brien, 2008, p. 5).

Postigo y Young (2016) señalan que los estudios de vulnerabilidad y cambio global con un enfoque de sistemas socioecológicos (SSE) son cruciales para el diálogo entre la ciencia y los tomadores de decisión. Más aún, de acuerdo con los autores, este enfoque permite una comprensión integrada para las respuestas adaptativas y la resiliencia de los SSE frente al cambio climático. En esta perspectiva los cambios son entendidos como ciclos adaptativos.

En el ámbito agrario, instituciones como el Banco Mundial y el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR) han promovido un enfoque de «Agricultura climáticamente inteligente» ('*climate-smart agriculture*'), dirigido a mejorar la integración del desarrollo agrario con la responsabilidad climática. El planteamiento de este enfoque es desarrollar técnicas para simultáneamente incrementar la productividad, aumentar la resiliencia y reducir la emisión de gases de efecto invernadero, en base a tres pilares: productividad, adaptación y mitigación (véase Banco Mundial *et al.,* 2014).

Sobre la base de un análisis de las estrategias de adaptación existentes, Glave y Vergara identifican una serie de retos para la adaptación efectiva en el Perú. Los autores insisten en que la adaptación, para ser efectiva, debe considerar adecuadamente las escalas de tiempo y espacio de los cambios ambientales y también diagnosticar adecuadamente las dinámicas sociales en las que se aplican las estrategias adaptativas. Los autores sentencian que «en el Perú no existe una visión compartida ni en el nivel sectorial ni en el nacional— de lo que implica la adaptación» y lo que se requiere es «una visión transectorial y

holística de la realidad física y social peruana» (Glave y Vergara, 2016, p. 481). Lo que se requiere, según los autores, es que las estrategias adaptativas compatibilicen los usos del territorio con sus características biofísicas, mantengan una escala apropiada de intervención, consideren factores externos y no solo percepciones locales y se basen en información de calidad para la toma de decisiones.

En términos de los ejes temáticos escogidos para este trabajo, hay relativamente mayor discusión sobre adaptación frente al retroceso de glaciares que frente a la deforestación de la Amazonía. De acuerdo con Vargas (2009), el retroceso de los glaciares genera una abundancia relativa de agua mientras estos se derriten, generando un máximo de disponibilidad entre los próximos 25 a 50 años, pero luego se iniciará una progresiva disminución, agudizando el periodo de estiaje y reduciendo la disponibilidad de agua. Pero estos efectos pueden reducirse con la ejecución oportuna de medidas de almacenamiento de agua a través de reservorios.

De acuerdo con Pajares, «En términos generales, a la fecha existen escasos estudios orientados a poner en relieve la importancia de las estrategias de adaptación al cambio climático en la Amazonía andina, mientras que los proyectos que se vienen implementando están centralmente vinculados a la *mitigación* del fenómeno global: proyectos de manejo forestal, proyectos en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), reducción de las emisiones provenientes de la deforestación y la degradación de bosques en los países en desarrollo (REDD), entre los más importantes» (Pajares, 2014a, p. 17, énfasis en el original).

Sin embargo, sí hay estudios que abordan el fenómeno de la adaptación al cambio climático en la Amazonía. Un esfuerzo detallado y en profundidad por comprender los efectos que tendrá el cambio climático en las comunidades amazónicas es el de Bodmer *et al.* (2014), *Cambio climático y fauna silvestre en la Amazonía peruana. Impacto de la sequía e inundaciones intensas en la Reserva Nacional Pacaya Samiria*. Si bien este libro se enfoca en el caso de Pacaya Samiria, las lecciones que deja son aplicables a la situación de los ecosistemas amazónicos de tierra baja en su conjunto. Los autores muestran cómo el cambio climático está alterando los ciclos hídricos en la Amazonía, que ahora sufren de sequías y crecientes más pronunciadas. Estas fluctuaciones intensas tienen impactos en las poblaciones de fauna silvestre, afectando así los patrones de consumo de recursos y, por extensión, la seguridad alimentaria local.

Bodmer *et al.* (2014, p. 21) afirman que los modelos de cambio climático proyectados para la Amazonía occidental (en particular los modelos de IPCC-AR4) predicen que esta región «en general se convertirá en un lugar húmedo con mayor probabilidad de inundaciones y con sequías ocasionales intercaladas entre periodos de inundaciones». En línea con estas predicciones, los autores encuentran correlaciones entre los periodos de sequías e inundaciones entre 2009-2012 con la cantidad de poblaciones de vida silvestre. De acuerdo con los autores, «el cambio del nivel del agua es un indicador robusto de la fluctuación climática» y los cambios estacionales se están intensificando progresivamente (Bodmer *et al.*, 2014, p. 22). En términos generales la población de especies acuáticas se reduce en los periodos de sequía y se recupera con las inundaciones, mientras que con los mamíferos terrestres ocurre lo inverso.

Hay además estudios académicos más acotados sobre problemas de adaptación en la Amazonía peruana. Hofmeijer *et al.* (2013) estudian la vulnerabilidad en términos de efectos a la salud vinculados con el cambio climático en comunidades indígenas shipibas y shawi de Ucayali y Loreto, respectivamente. Con el cambio climático se incrementan riesgos a la salud como la inseguridad hídrica y las enfermedades transmitidas por vectores, pero los enfoques tradicionales de salud en zonas rurales pobres se ven afectados porque en simultáneo aumentan la deforestación, el uso de recursos y se alteran las relaciones sociales locales. Por otro lado, estudios como los de Sherman *et al.* (2016) evidencian los riesgos en términos de seguridad alimentaria que enfrentan las comunidades amazónicas con los aumentos de inundaciones y las capacidades limitadas de las comunidades para aprovechar estos cambios bruscos en el ambiente, en un contexto de debilidad institucional local.

De esta manera, diversos estudios de caso muestran las amenazas y capacidades adaptativas en el nivel local, pero hay toda una agenda abierta para estudios más agregados y que conecten procesos específicos con interpretaciones más amplias de economía política del ambiente en la Amazonía peruana.

Es preciso señalar que las principales universidades, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales del país vinculadas desde algún ángulo con el espacio rural tienen iniciativas de investigación o intervención sobre adaptación al cambio climático. En las reuniones «Dialoguemos» que convoca el Ministerio del Ambiente para socializar las estrategias relacionadas con el cambio climático en el país participan varias de estas organizaciones: la

Universidad Nacional del Centro, la Universidad Nacional Agraria La Molina, la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, ONG como Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Cáritas, GRADE, entre muchos otros. Si bien no se conoce el detalle de los proyectos que se vienen implementando, queda claro que hay muchísima atención por parte de centros académicos y de sociedad civil frente a esta problemática.

5.2. Respuestas institucionales

Pajares (2014a) es uno de los pocos autores peruanos que discute las políticas públicas en relación con el cambio global. Sin embargo, en este punto de su exposición, por momentos el cambio climático se utiliza como sinónimo de cambio global, por lo que esta discusión se convierte en una discusión más sobre adaptación al cambio climático, sin considerar las otras dimensiones del cambio global que ejercen efectos acumulados y se retroalimentan con el fenómeno del calentamiento global. En líneas generales, todos los análisis de políticas públicas de adaptación se restringen a la dinámica del cambio climático, en la medida en que no hay en el Perú estrategias adaptativas frente al cambio ambiental global. Glave y Vergara (2016) sí son explícitos en señalar la necesidad de desarrollar estrategias de este tipo.

Calvo (2009) señala que el trabajo alrededor del cambio climático en el Perú se remonta a la década de 1980, pero la atención política se da recién para la Cumbre de Río de 1992. El involucramiento del Estado peruano respecto de este fenómeno ha ido en aumento en las últimas décadas y en los últimos años se ha desarrollado y reforzado la institucionalidad para hacerle frente. La evolución general de la política alrededor del cambio climático ha sido reseñada por Calvo (2009), Durand (2014) y Glave y Vergara (2016), entre muchos otros. Un hito de este proceso fue la elaboración de la Estrategia Nacional de Cambio Climático que asignó roles concretos y definió metas para las instituciones públicas. De acuerdo con Calvo (2009, pp. 217-218), si bien esta estrategia no produjo los resultados esperados, sirvió para difundir el tema en la sociedad. La primera línea estratégica planteada (de un total de 11 en orden de prioridad) fue «promover y desarrollar investigación científica, tecnológica, social y económica sobre vulnerabilidad, adaptación y mitigación respecto al

cambio climático». El énfasis de la investigación en la estrategia estuvo puesto en la observación climática (en especial la vinculada con el fenómeno de El Niño), los riesgos y la capacidad de adaptación y en las capacidades tecnológicas y naturales para la mitigación. Como resalta Calvo, los aspectos sociales y económicos no fueron priorizados como temas de investigación en esta estrategia.

Actualmente, el Ministerio del Ambiente cuenta con una Dirección General de Cambio Climático y bajo esta una Dirección de Adaptación. Estas oficinas están dedicadas a la problemática del cambio climático en el país. El Perú se ha trazado la meta de reducir sus emisiones en 20% al año 2030, con un 10% adicional condicionado al apoyo internacional. Se han definido 62 medidas de mitigación que tienen desafíos institucionales, similares a los de adaptación. En la perspectiva del Estado, estos deben ser bancables y rentables para atraer inversionistas.

El MINAM (2010) define la adaptación como: «Iniciativas y medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos ante los efectos reales o esperados de un cambio climático. Existen diferentes tipos de adaptación; por ejemplo: preventiva y reactiva, privada y pública, y autónoma y planificada. Algunos ejemplos de adaptación son la construcción de diques fluviales o costeros, la sustitución de plantas sensibles al choque térmico por otras más resistentes, etc.» (MINAM, 2010, p. 8).

En el marco del Acuerdo de París, el Perú definió cuáles serían sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC por sus siglas en inglés). Para Lanegra (2018) las NDC son en esencia un componente del desarrollo sostenible y su implementación debe estar articulada con los esfuerzos generales de la promoción del desarrollo, como los que se desprenden de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o los parámetros de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE), además de ligar estos esfuerzos con la planificación desde el CEPLAN. Perú se comprometió a reducir en 30% sus emisiones de GEI para el año 2030 respecto de un escenario de «*business as usual*» y consideró también acciones de adaptación. En el 2015 los cinco sectores priorizados para la adaptación eran: agua, agricultura, pesca, bosques y salud.

En diciembre de 2018 el Ministerio del Ambiente (MINAM) publicó el informe final del Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal encargado de generar información técnica para orientar la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (GTM-NDC). Este es el documento más

actualizado sobre cómo está abordando el Estado peruano las estrategias de mitigación y adaptación frente al cambio climático. El documento abordó una metodología de «cadenas de valor público». Actualmente el Estado, bajo liderazgo del MINAM, está en el proceso de determinar qué condiciones habilitantes faltan para implementar estas medidas. Se está realizado una evaluación económica de 14 medidas priorizadas. El capítulo cuarto del Informe Final del GTM-NDC está dedicado a la adaptación. En este ámbito, han sido definidas 91 medidas de adaptación distribuidas entre las cinco áreas temáticas priorizadas «de la siguiente forma: Agricultura, 17 medidas (19%); Bosques, 12 medidas (13%); Pesca y acuicultura, 18 medidas (20%); Salud, 14 medidas (15%); y, Agua, 30 medidas (33%)» (GTM-NDC, 2018, p. 62).

Glave y Vergara (2016) realizaron un mapeo de las medidas de adaptación implementadas en el marco de los proyectos o programas del Estado con cooperación internacional. Al 2016, había al menos cinco de estos proyectos operando en ecosistemas de alta montaña. Estos proyectos incluyen la instalación de estaciones metereológicas para el monitoreo del retroceso glaciar, capacitaciones y promoción de acuerdos comunales, diseños de alertas tempranas y protocolos de acción frente a desastres, entre otros.

Pajares discute las características deseables de una gestión efectiva del cambio climático: adaptación preventiva y planificada mediante la internalización de la gestión del riesgo climático; y con énfasis en el planeamiento inter y transectorial (Pajares, 2014a, p. 35). El autor recomienda una gestión del riesgo climático basada en un enfoque planificado y preventivo, punto de coincidencia con Glave y Vergara (2016). Para Pajares, las políticas del cambio global deben promover el desarrollo de indicadores de cambio graduales y de alerta temprana que detecten señales de pérdida de resiliencia y de posibles umbrales de cambios de régimen en socioecosistemas frente a presiones. El autor afirma que se requiere avanzar hacia esquemas de gobernanza adaptativa que estimule la generación de espacios y foros participativos para el análisis y debate de los problemas que vienen con el cambio global.

Pajares analiza, a través de una matriz, las diferentes unidades de planeamiento institucional, los instrumentos de política (mecanismos, normas), las políticas sectoriales que inciden en cada sector, los factores contextuales y aspectos críticos, y un diagnóstico de la situación y expectativa de cada política. El ejercicio es útil en tanto permite analizar cómo los objetivos declarados de

las políticas se ven limitados por políticas mayores, que no están explícitamente conectadas, pero determinan las posibilidades de aplicación de medidas contra el cambio climático. Por ejemplo, los objetivos de mitigación y adaptación que promueve el MINAM se contrapone a políticas sectoriales que inciden negativamente en los objetivos: la Ley de Recursos Hídricos (artículo 89) debilita la rectoría del MINAM en lo que respecta a la gestión del agua en un contexto de cambio climático, y la política económica está orientada en su conjunto a la promoción agresiva de la inversión privada en actividades extractivas, lo cual debilita la protección de ecosistemas sensibles y relevantes para el ciclo hídrico (Pajares, 2014a, pp. 64-65). Y así, el análisis revela las contradicciones de la política pública respecto a las estrategias de mitigación y adaptación frente al cambio climático.

Lanegra (2018) propone un marco de análisis para la dimensión de gobernanza en la implementación de las NDC en el Perú. El autor señala que, además de los desafíos financieros y tecnológicos, hay desafíos en términos institucionales para la implementación de las NDC. Lanegra introduce el concepto de «institucionalidad climática» y lo define como «todas aquellas políticas públicas, procesos, sistemas y redes de colaboración y coordinación —formales e informales— que las entidades con responsabilidades ante el cambio climático utilizan para normar, planificar y gestionar eficientemente sus actividades, así como para coordinar con otros actores —estatales o no» (Lanegra, 2018, p. 36). Sin embargo, no todos los actores tienen los mismos incentivos para actuar. Más aún, caen en la llamada «paradoja de Giddens» que hace referencia a la inacción frente al cambio climático en tanto sus impactos no son tangibles en el plazo inmediato; o en el «negacionismo climático» que describe Klein, referido a una suerte de procrastinación frente a un problema que se prefiere diferir al futuro (Lanegra, 2018; Giddens, 2010; Klein, 2014).

Al analizar las condiciones de gobernanza para la implementación de las NDC, Lanegra señala que si bien Perú puede contar con una organización ambiental y una política climática formal, no necesariamente cuenta con la capacidad estatal suficiente para implementar las decisiones que se adopten. Más aun cuando en el Perú son conocidas las complejas relaciones en el territorio entre lo legal, lo informal o lo ilegal que conforman una unidad intrincada y compleja (Lanegra, 2018; CEPLAN, 2016). En esta línea, Lanegra concluye que: «tanto la ausencia de una política territorial fuerte, como los problemas

enfrentados en la lucha contra la corrupción y las limitaciones de las políticas de formalización (en minería y en el área forestal) plantean un escenario cuesta arriba para la implementación de las NDC» (Lanegra, 2018, p. 45).

6. Conclusiones y agenda de investigación futura

La literatura del cambio global nace de una preocupación por los cambios ambientales globales en el planeta, por lo que al concepto se le conoce también como el «cambio ambiental global». La relevancia de esta tradición de investigación está directamente relacionada con la urgencia de abordar la crisis ambiental global, por lo que este es un cuerpo de literatura cada vez más relevante. A sus orígenes científicos y tendencias cuantitativas se han ido incorporando debates alrededor de las causas de los problemas ambientales y las potenciales vías de solución. Esto hace que el esfuerzo de problematizar el cambio ambiental global sea cada vez más un esfuerzo interdisciplinario. Sin embargo, las diferencias conceptuales y políticas entre las diferentes disciplinas y enfoques teóricos son evidentes, por lo que sería incorrecto afirmar que la problemática del cambio global se adscribe a un proyecto académico cohesionado. Es, más bien, un campo de disputa, que no se limita a discusiones académicas, sino que aborda —nada menos— el problema de la supervivencia humana en el planeta.

Uno de los fenómenos del cambio global, el cambio climático, ha concentrado la mayor parte de la atención académica, política y mediática, tanto a nivel global como en el Perú. Sin embargo, reportes como el de IPBES (2019) muestran que esta no es la única crisis ni necesariamente la más urgente. Esta situación debe ser tomada como una alerta pero también una oportunidad en el contexto peruano. Es una alerta porque queda claro que las amenazas no se limitan al calentamiento global —del cual el Perú tiene una responsabilidad muy limitada— sino que incluyen otras dinámicas gatilladas por la actividad humana: la deforestación, la contaminación, la depredación de especies que sustentan la alimentación, la reducción en la disponibilidad de recursos hídricos. Y estas cuestiones no dependen de un fenómeno de origen externo como el cambio climático, sino de actividades humanas que ocurren y son reguladas en Perú, generando así una responsabilidad explícita en el país. Al mismo tiempo,

es una oportunidad porque empaquetar estos problemas desde este ángulo permite organizar mejor las acciones de respuesta y, además, permite que la investigación, política pública y acciones de sociedad civil accedan a otros flujos de financiamiento y reflexión adicionales a los del cambio climático. Perú podría construir una agenda de respuesta muy grande frente a los hallazgos del informe de IPBES, por ejemplo.

La literatura del cambio global se enfoca en las formas en que la actividad humana impacta el medio ambiente a escala planetaria. Aunque esta literatura presenta diagnósticos y advertencias sobre las consecuencias de estas transformaciones, el énfasis no está en las estrategias adaptativas. Sin embargo, uno de los principales cambios globales de nuestra era es el cambio climático y en esta discusión sí hay un amplio debate sobre adaptación a este fenómeno. De esta manera, el foco en el cambio climático ha pasado a un segundo plano una discusión más integral sobre estrategias adaptativas frente a una serie de cambios ambientales ocasionados por la actividad humana, más allá del calentamiento global. Las estrategias adaptativas deberían enfocarse en el conjunto de cambios y no solo en aquellos que se derivan del cambio climático.

El debate sobre el cambio ambiental global es, como su nombre indica, de escala global. La investigación reseñada en esta ponencia está situada en el Perú pero tiene implicancias globales, es decir, analiza fenómenos ocurridos en el país pero que contribuyen a generalizaciones de escala planetaria. Es por ello que la revisión de literatura profundizó dos dinámicas de relevancia global: la pérdida de glaciares tropicales y la deforestación del bosque amazónico.

Los glaciares están desapareciendo en diversas cadenas de montaña en el mundo, por lo que lo que sucede en Perú informa la discusión sobre un proceso global. El principal *driver* de este proceso es el calentamiento global. Pero las consecuencias locales son muy grandes: disminución del recurso hídrico con impactos en la agricultura, el consumo humano directo y la generación de electricidad. Esta dinámica se exacerba con procesos sociales nacionales: incremento de la presión sobre el agua, ocupación desordenada del territorio y problemas de gobernanza. En términos de estrategias adaptativas, el tema ha recibido mucha atención, orientada básicamente a las diversas medidas necesarias para hacer frente a la disminución del agua.

La discusión sobre deforestación amazónica también es relevante globalmente, por la importancia de la Amazonía como sumidero de carbono, como

regulador climático y por la importancia del bioma amazónico en el ciclo hídrico y la biodiversidad globales. Sin embargo, a diferencia del retroceso de los glaciares, la causa de este fenómeno no es el cambio climático sino la acción humana directa. En este caso la discusión sobre *drivers* es bastante rica: migración de agricultores de los Andes, producción de *commodities* para mercados nacionales e internacionales, extracción de recursos, proyectos de infraestructura. Las consecuencias tienen impactos en varias escalas: potencial sabanización que alteraría el régimen climático global, pérdida de biodiversidad con impactos en la seguridad alimentaria local. Pero posiblemente porque la población nacional no se concentra en esta zona del país, o los problemas no se perciben como urgentes, o porque «adaptarse» a una realidad que podría ser evitada en el ámbito nacional sería tomarla como algo inevitable, las estrategias de *adaptación* frente a las transformaciones en la Amazonía no han tenido el mismo peso que las desarrolladas frente al retroceso de los glaciares.

La literatura sobre cambios ambientales globales pone el énfasis en el carácter agregado y sinérgico de las diferentes transformaciones. En el caso peruano, hay muy poca discusión sobre la crisis ambiental a escala nacional, es decir, una discusión agregada que incluya el calentamiento global pero también otros fenómenos como la deforestación, la pérdida de biodiversidad y la acidificación de los océanos en conjunto y a escala nacional. Los impactos acumulados de todos estos generan desafíos enormes para el país, que podrían ser abordados en conjunto para planificar su mitigación y adaptación.

Más allá de la colección de información, el debate académico en el Perú sobre cambios globales es incipiente. La información científica está en aumento, al igual que la producida para darle sustento a la política pública y las intervenciones de sociedad civil. Por otro lado, son escasos los debates teóricos sobre las relaciones naturaleza-sociedad que podrían orientar mejor la reflexión agregada sobre los impactos de los cambios globales y las perspectivas de adaptación en el Perú. Es posible que esto se deba a la urgencia del tema y la necesidad de recolectar evidencia empírica básica. En las discusiones sobre cambio climático se ha avanzado en las discusiones conceptuales y políticas sobre el fenómeno (véase por ejemplo la ponencia al respecto y comentarios en el SEPIA XIII). Pero en el debate sobre cambio climático también es escasa la literatura que conecte procesos político-económicos y biofísicos desde una perspectiva integrada o que discuta teóricamente la información recopilada desde enfoques

especializados de análisis sobre relaciones naturaleza-sociedad. Este es un campo fértil para el desarrollo de investigaciones desde la ecología política, la geografía crítica y el enfoque de la doble exposición, por nombrar algunas entradas teóricas especializadas en este tipo de temas.

La intervención de Postigo y Young (2016) en su libro sobre sistemas socioecológicos en América Latina es un intento y a la vez un llamado hacia la «necesidad de construir un marco analítico para la comprensión de las interacciones entre sociedad y naturaleza». Por su parte Pajares también se sitúa en la tradición de pensamiento sistémico, o más precisamente, en la noción de «socioecosistemas» que captura la integración de los sistemas biofísicos y humanos como un todo integrado. Los conceptos de adaptación que maneja son los mismos de la tradición de la ecología cultural (Véase Peet, Robbins y Watts, 2011) y con referentes modernos como Jared Diamond y su teorización del colapso de civilizaciones que no se adaptaron a cambios bruscos en el ambiente. Todos estos estudios comparten la premisa de los límites planetarios y el lenguaje de umbrales y puntos de no retorno. Esta visión de la naturaleza es dominante en la literatura producida en el Perú sobre la crisis ambiental. Incluso Vargas (2009) utiliza términos como la «huella ecológica» y la «biocapacidad de la tierra» para analizar el cambio climático.

Pero mientras hay una literatura incipiente sobre «sistemas socioecológicos», es muy escasa la literatura de la geografía crítica y la ecología política sobre cambios globales y estrategias adaptativas en el Perú. Es decir, la literatura que entiende estos problemas como eminentemente políticos —no técnicos— y que no pueden aislarse de la economía política en la que se insertan. Existen algunos estudios de este tipo (por ejemplo, Ráez-Luna, 2010; Dammert, 2017) pero por lo general acotados a estudios de caso y dirigidos a debates de corte nacional, con limitadas conexiones a fenómenos globales. El desarrollo de reflexiones desde la ecología política para el estudio del cambio global en el Perú es un área con enorme potencial de crecimiento para el futuro. Un libro ejemplar en este sentido —aunque no adscrito explícitamente a esta tradición— es el de Carey (2014).

Siguiendo las ideas de Harvey (2005), el éxito en términos de protección ambiental de gobiernos neoliberales varía en el tiempo y en el espacio. En esa línea, un análisis económico político, basado en evidencia, sobre las posibilidades de implementación de las NDC y en general las políticas de mitigación y

adaptación frente al cambio global en un contexto de promoción de la inversión privada y desregulación, es algo pendiente. Un avance en esta dirección, aunque con una lógica institucionalista y acotado a una ponencia corta, es el de Lanegra (2018). Es importante señalar que varios textos que analizan las políticas de respuesta a los cambios globales enfatizan la necesidad de una planificación integrada, multisectorial y con enfoque territorial (Glave y Vergara, 2016; Pajares, 2014a; Lanegra, 2018). Esto va a contracorriente de la formulación de políticas «realmente existente» en un escenario de gobernanza neoliberal.

Una ausencia clara en la literatura es la de estudios serios sobre cambios demográficos asociados con el cambio climático, desde una perspectiva de economía política del ambiente. En general, estudios que conecten cambios demográficos con recursos naturales son escasos o no son del todo visibles en los ámbitos de discusión sobre problemas ambientales en el país. Hay sin embargo, algunos pasos en esta dirección. Un estudio sugerente es el de Alata, Fuentalba y Recharte (2018) que evalúa los factores que explican el despoblamiento de la puna a la luz de un estudio de caso en dos comunidades de la Cordillera Blanca. Los autores, sobre la base de métodos etnográficos, encuentran que, a pesar de que el cambio climático aparece como la hipótesis más evidente para explicar este fenómeno, existen otras dinámicas que explican el despoblamiento: las características demográficas de las familias de la puna, que al envejecer disminuyen su número de ganado. Las nuevas generaciones optan por otro tipo de actividades asalariadas fuera de la puna al percibir el pastoreo como una actividad sacrificada y muy poco rentable.

Pero más allá de esta ausencia, en general falta muchísima información y reflexión sobre los procesos del cambio global en el Perú, sobre todo si se considera la urgencia del tema. En términos de recolección de evidencia, la agenda de investigación es muy amplia. En el 2006, Bradley *et al*. señalaban que se necesitaba con urgencia escenarios más detallados de cambios climáticos futuros, en regiones topográficamente complejas como la alta montaña. Hay cada vez mayor información, pero hace falta conocimiento mucho más detallado que el que se tiene para informar de forma efectiva la toma de decisiones. Y en la misma lógica hace falta también investigación sobre los impactos de los cambios ambientales agregados en la Amazonía: cómo el cambio climático hace sinergias con la deforestación y la contaminación de los ríos y cómo estos

fenómenos impactan las dinámicas productivas y los medios de sustento de la población local.

La gobernanza y gestión pública de estos fenómenos también es un área muy poco explorada. Existen algunos trabajos sobre políticas públicas vinculadas con el cambio climático (Lanegra, 2018; Pajares, 2014; Durand, 2014) pero no se ven estudios sobre, por ejemplo, el involucramiento de actores regionales en los procesos de gobernanza climática, o etnografías institucionales de cómo se produce la toma de decisiones al interior del Estado respecto a las estrategias de mitigación y adaptación. También hay muy pocos estudios en profundidad sobre cómo se producen en detalle y a lo largo del tiempo las estrategias de adaptación en regiones específicas. Es decir, serían enriquecedores más estudios similares a los de Carey (2014), que muestra los vaivenes históricos en el respaldo institucional a la investigación oficial sobre glaciares en el Perú.

Referencias bibliográficas

Alata, E., Fuentealba, B., y Recharte, J. (2018) «El despoblamiento de la puna: efectos del cambio climático y otros factores». Ponencia presentada en el *Foro Internacional de Ciencias Sociales Cambio Climático. Desastres y Gobern*anza realizado en Cusco del 2 al 5 de agosto de 2017. *Revista Kawsaypacha*, (2), ene-jun 2018, (pp. 49-69). https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.201802.003

Alonso-Fradejas, A., Liu, J., Salerno, T., y Xu, Y. (2016). Inquiring into the political economy of oil palm as a global flex crop. *The Journal of Peasant Studies*, 43 (1), (pp. 141-165). doi: 10.1080/03066150.2015.1052801

Álvarez, J. (2018). Bosques y pueblos indígenas frente al cambio climático y la globalización. En A. Chirif (Ed.). *Deforestación en tiempos de cambio climático.* Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. https://www.iwgia.org/images/documentos/deforestacin.pdf

Araújo, M. B., y Rahbek, C. (2006). How Does Climate Change Affect Biodiversity? *Science*, 313, (pp. 1396-1397).

Baldovino, S., Caillaux, J., Capella, J. L., Monteferri, B., Pulgar-Vidal, M., y Sandoval, M. (2009). Hacia la construcción de una nueva visión de la Amazonía.

Revista Argumentos 3. IEP. http://www.revistargumentos.org.pe/hacia_la_construccion_de_una_nueva_vision_de_la_amazonia.html

Banco Mundial, CIAT, y CATIE (2014). *Climate-Smart Agriculture in Peru. CSA Country Profiles for Latin America Series*. The World Bank Group.

Barrantes, R., y Glave, M. (eds.) (2014). *Amazonía peruana y desarrollo económico.* GRADE-IEP.

Bassett, T., y Fogelman, C. (2013). déjà vu or something new? the adaptation concept in the climate change literature. *Geoforum*, 48, (pp. 42-53).

Biermann, F., Bai, X., Bondre, N., Broadgate, W., Chen, C.-T. A., Dube, O. P., Erisman, J. W., Glaser, M., Van der Hel, S., Lemos, M. C., Seitzinger, S., y Seto, K. C. (2016). Down to Earth. Contextualizing the Anthropocene. *Global Environmental Change*, 39, (pp. 341-350).

Blaikie, P. (1985). *The political economy of soil erosion in developing countries*. Longman Development Studies.

Blaikie, P. y Brookfield, H. (1987). *Land degradation and society*. Routledge.

Boelens, R., Cremers, L., y Zwartveen, M. (Eds.) (2011). *Justicia hídrica. Acumulación, conflicto y acción social.* Justicia Hídrica; IEP; PUCP.

Bodmer, R. E., Fang, T. G., Puertas, P. E., Antunez, M., Chota, K., y Bodmer, W. E. (2014). *Cambio climático y fauna silvestre en la Amazonía peruana: impacto de la sequía e inundaciones intensas en la Reserva Nacional Pacaya Samiria*. Fundamazonía.

Borras Jr., S. y Franco, J. (2013). Global land grabbing and political reactions 'from below'. *Third World Quarterly,* 34 (9), (pp. 1723-1747).

Borras Jr., S., Hall, R., Scoones, I., White, B., y Wolford, W. (2011). Towards a Better Understanding of Global Land Grabbing: an Editorial Introduction. *Journal of Peasant Studies*, 38 (2), pp. 209-216.

Bradley, R., Vuille, M., Díaz, H., y Vergara, W. (2006). Climate change. Threats to water supplies in the tropical Andes. *Science*, 312 (5781), (pp. 1755-1756). DOI: 10.1126=science.1128087

Brooks, N., y Adger, W. (2003). Country level risk measures of climate-related natural disasters and implications for adaptation to climate change. *Working Paper*, *26.* Tyndall Centre for Climate Change Research.

Brundtland, G. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. United Nations General Assembly, document A/42/427.

Burneo, Z. (2011). *El proceso de concentración de la tierra en el Perú.* Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_ 591.pdf

Butler, R. (2008). *Amazon palm oil: Palm oil industry moves into the Amazon rainforest*. http://news.mongabay.com/2008/0709-amazon_palm_oil.html#PTgeGFHQRctac 1s1.99

Butler, R., y Laurance, W. (2009). Is oil palm the next emerging threat to the Amazon? *Tropical Conservation Science*, 2 (1), (pp. 1-10).

Calvo, E. (2009). Cambio climático y sistemas productivos rurales con énfasis en la gestión del agua y el manejo de los recursos naturales. En P. Ames y V. Caballero (Eds.) *sepia xiii, Perú: el problema agrario en debate*. sepia.

Carey, M. (2014). *Glaciares, cambio climático y desastres naturales. Ciencia y Sociedad en el Perú*. iep.

Carey, M., Huggel, C., Bury, J., Portocarrero, C., y Haeberli, W. (2011). An integrated socio-environmental framework for glacier hazard management and climate change adaptation: lessons from Lake 513, Cordillera Blanca, Peru. *Climatic Change,* 112, (pp. 733-767).

Castree, N. (2003). Commodifying what nature? *Progress in Human Geography*, 27, (pp. 273-297).

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2016). *Economía informal en Perú: situación actual y perspectivas*. ceplan.

Chávez, A. (2013). Landscape dynamics of Amazonian deforestation between 1986 and 2007 in southeastern Peru: policy drivers and road implications. *Journal of Land Use Science*, 9 (4), (pp. 414-437). doi: 10.1080/1747423X.2013.807310

Che Piu, H., y Galván, O. (2015). *La transformación del bosque. Titulación de predios y cambio de uso de suelos en la Amazonía peruana.* dar.

Chirif, A. (Ed.). (2018). *Deforestación en tiempos de cambio climático.* Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. https://www.iwgia.org/images/documentos/deforestacin.pdf

Committee on Earth Sciences (1989*) Our Changing Planet: a U.S. Strategy for Global-Change Research*. USGCRP. http://www.usgcrp.gov/usgcrp/Library/OCPstrategy1989.pdf

Committee on Analysis of Global Change Asessments. National Research Council of the National Academies (2007). *Analysis of Global Change Assessments. Lessons Learned*. The National Academies Press.

CONAM (2005). *Evaluación local integrada y estrategia de adaptación al cambio climático en la cuenca del río Piura*.

CONAM (2002). *Estrategia nacional del cambio climático*. Versión N.° 8.

CONAM (2001). *Primera comunicación del CONAM 2001.*

CONAM (1999). *Perú: vulnerabilidad frente al cambio climático. Aproximaciones a la experiencia con el fenómeno de El Niño.*

Crabtree, J. (2002). The impact of neo-liberal economics on Peruvian peasant agriculture in the 1990s. *Journal of Peasant Studies*, 29 (3-4) (pp. 131-161). DOI: 10.1080=03066150412331311049

Dammert, J. L. (2014). *Cambio de uso de suelos por agricultura a gran escala en la Amazonía andina. El caso de la palma aceitera.* Iniciativa para la Conservación de la Amazonía Andina; USAID.

Dammert, J. L. (2015). *Hacia una ecología política de la palma aceitera en el Perú.* OXFAM.

Dammert, J. L. (2016). Promoción y regulación ambiental de la palma aceitera en el Perú: aspectos legales e institucionales. En R. Fort y E. Borasino (Eds.). *¿Agroindustria en la Amazonía? Posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú.* GRADE. http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBROGRADE_palma.pdf

Dammert, J. L. (2017). *Acaparamiento de tierras en la Amazonía peruana: el caso de Tamshiyacu.* Wildlife Conservation Society.

Dammert, J. L. (2018a). El crecimiento de la palma aceitera en la Amazonía peruana y su impacto en los bosques. En A. Chirif. (Ed.), *Deforestación en tiempos de cambio climático.* Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. https://www.iwgia.org/images/documentos/deforestacin.pdf

Dammert, J. L. (2018b). Financing Infrastructure Projects in the Southern Amazon of Peru: its relation with environmental and social safeguards. *GEGI Working Paper* 017, 10/2018. Boston University. http://www.bu.edu/gdp/files/2018/10/GEGI_GDP-Peru-WP.pdf

Dammert, J. L., Cárdenas, C., y Canziani, E. (2012). Potenciales impactos del establecimiento de cultivos de palma aceitera en el departamento de Loreto. *Cuaderno de Investigación 8*. spda. http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2012/06/Cuaderno-8-spda-Cultivos-de-Palma-Aceitera-en-Loreto.pdf

Doornbos, B. (2011). Justicia hídrica: ¿por qué y cómo considerar el cambio climático en el análisis de la distribución del agua? En R. Boelens, L. Cremers y M. Zwartveen (Eds.), *Justicia hídrica. Acumulación, conflicto y acción social.* Justicia Hídrica; iep; pucp.

Dourojeani, M. (2002). Impactos Socioambientales probables de la Carretera Transoceánica (Río Branco-Puerto Maldonado-Ilo) y la capacidad de respuesta del Perú. En: A. Wagner y R. Santa Gadea (Eds.), *La integración regional entre Bolivia, Brasil y Perú.* Centro Peruano de Estudios Internacionales (cepei).

Dourojeanni, M. (2006). *Estudio de caso sobre la Carretera Interoceánica en la Amazonía sur del Perú*. Bank Information Center. http://www.bankinformationcenter.org/en/Document.100135.pdf

Dourojeanni, M. (2011). *Amazonía probable y deseable. Ensayo sobre el presente y futuro de la Amazonía.* Universidad Inca Garcilaso de la Vega.

Dourojeanni, M., Barandiarán, A., y Dourojeanni, D. (2010). *Amazonía peruana en 2021. Explotación de recursos naturales e infraestructura. ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro?* Segunda edición. dar; icca; Pronaturaleza; spda.

Drenkhan, F. (2016). En la sombra del cambio global: hacia una gestión integrada y adaptativa de recursos hídricos en los Andes del Perú. *Espacio y Desarrollo,* (28), pp. 25-51.

Drenkhan, F., Guardamino, L., Huggel, C., y Frey, H. (2018). Current and future glacier and lake assessment in the deglaciating Vilcanota-Urubamba basin, Peruvian Andes. *Global and Planetary Change.* 169.

Durand, E. (2014). Algunos alcances sobre la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático. En W. Jungbluth (Ed.). *Perú Hoy. Cambio climático, poder discursos y prácticas*. desco.

Eakin, H., y Lemos, M. C. (2006). Adaptation and the state: Latin America and the challenge of capacity-building under globalization. *Global Environmental Change 16*, pp. 7-18.

Earth System Sciences Committee (1986). *Earth System Science. Overview: a Program for Global Change*. nasa.

EIA (Environmental 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.* Environmental Investigation Agency. http://eia-global.org/news-media/eia-report-exposes-illegal-deforestation-of-peruvian-amazon-for- palm-oil-cu

Enrique, C., y Cueto, V. (2010). *Propuestas para construir gobernanza en la Amazonía a través del transporte sostenible.* dar.

FAO. (2019). *The State of the World's. Biodiversity for Food and Agriculture*. En J. Bélanger y D. Pilling (Eds.). fao Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture Assessments. http://www.fao.org/3/ca3129en/ca3129en.pdf

Figueroa, A. (2017). *Economics of the Anthropocene Age*. Palgrave Macmillan; pucp.

Fort, R. y Borasino, E. (Eds.). (2016). *¿Agroindustria en la Amazonía? Posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú.* grade.

French, A., Baraer, M., Bury, J. T., Carey, M., Mark, B. G., McKenzie, J. M., Young, K. R., y Polk, M. H. (2016). Coyuntura crítica: cambio climático, globalización y doble exposición en el sistema socio-hidrológico de la cuenca del río Santa Perú. En J. Postigo y K. Young. (Eds.). *Naturaleza y sociedad: perspectivas socio-ecológicas sobre cambios globales en América Latina*. desco; iep; inte; pucp.

French, A., y Arenas, M. (Eds.). (2013) los impactos del cambio global en las áreas naturales protegidas y sus zonas de influencia: el caso del Parque Nacional Huascarán y la cuenca del río Santa. *Las Áreas Naturales Protegidas Informan (sernanp)* (1).

French, A. *et al*. (2016) Coyuntura crítica: cambio climático, globalización, y la doble exposición del sistema socio-hidrológico de la cuenca del Río Santa, Perú. En J. Postigo y K. Young (eds.), *Perspectivas socio-ecológicas, actividades productivas y cambios globales en América Latina*. iep.

Gálvez, C. M. (2018). La defaunación de los bosques tropicales y sus implicancias ecológicas. En A. Chirif (Ed.). *Deforestación en tiempos de cambio climático.* Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. https://www.iwgia.org/images/documentos/deforestacin.pdf

Giddens, A. (2010). *La política del cambio climático*. Alianza Editorial.

Glave, M., y Vergara, K. (2016). Cambio global, alta montaña y adaptación. Una aproximación social y geográfica. *Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances*. grade.

Goulding, M., Venticinque, E., Ribeiro, M. L. de B., Barthem, R. B., Leite, R. G., Forsberg, B., Petry, P., Lopes da Silva-Júnior, U., Santos Ferraz, P., y Cañas, C. (2018). Ecosystem-based management of Amazon fisheries and wetlands. *Fish and Fisheries,* (pp. 1-21).

Harvey, D. (1974). Population, Resources, and the Ideology of Science. *Economic Geography, 50* (3), (pp. 256-277).

Harvey, D. (2001). *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography.* Edinburgh University Press. Chap. 15: «The geopolitics of capitalism».

Harvey, D. (2003). *The New Imperialism.* Oxford University Press.

Harvey, D. (2014). *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism.* Oxford University Press.

Henderson, G. (2009). Marxism and Environmental Geography. En N. Castree, D. Demeritt, D. Liverman y B. Rhoads (Eds.). *Companion to Economic Geography*, (pp. 266-293). Blackwell.

Hofmeijer, I., Ford, J. D., Berrang-Ford, L. *et al*. (2013). *Mitig Adapt Strateg Glob Change,* 18 (957). https://doi.org/10.1007/s11027-012-9402-6

ISSC, y UNESCO (2013). *World Social Science Report 2013: Changing Global Environments*. oecd Publishing; unesco Publishing.

IPCC (2007). *Climate Change 2007: the Physical Science Basis*. En S. Solomon, D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K. B. Averyt, M. Tignor y H. L. Miller [eds.]. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press.

Jacobson, M. C., Charlson, R. J., Rodhe, H., y Orians, G. H. (Eds.) (2000). *Earth System Science: from Biogeochemical Cycles to Global Change.*

Jäger, J. (2003). The International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change (ihdp). *Global Environmental Change*, 13 (1), (pp. 69-73).

Jungbluth, W. (Ed.). (2014). *Perú Hoy. Cambio climático, poder discursos y prácticas*.

DESCO.

Killeen, T. (2007). A perfect storm in the amazon wilderness: development and conservation in the context of the initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South America (IIRSA). *Advances in Applied Biodiversity Science* (7). Center for Applied Biodiversity Science, Conservation International.

Klein, N. (2014). *This changes everything. Capitalism vs. the climate*. Simon & Schuster Paperbacks.

Kongsager, R., y Reenberg, A. (2012). *Contemporary land-use transitions: the global oil palm expansion. GLP Report*, (4). GLP-IPO.

Lambin, E. F., y Geist, H. (Eds.) (2006). *Land-Use and Land-Cover Change. Local Processes and Global Impacts*. Springer.

Lambin, E. F., Turner, B. L., Geist, H. J., Agbola, S. B., Angelsen, A., Bruce, J. W., Coomes, O. T., Dirzo, R., Fischer, G., Folke, C., George, P. S., Homewood, K., Imbernon, J., Leemans, R., Li, X., Moran, E. F., Mortimore, M., Ramakrishnan, P. S., Richards, J. F., Skånes, H., Steffen, W., Stone, G. D., Svedin, U., Veldkamp, T. A., Vogel, C., y Xu, J. (2001). The causes of land-use and land-cover change: moving beyond the myths, *Global Environmental Change*, *11* (4), pp. 261-269. http://dx.doi.org/10.1016/S0959-3780(01)00007-3; http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959378001000073

Lanegra, I. (2017). *¿Qué es el cambio climático? Calentamiento global y sociedad.* Planeta.

Lanegra, I. (2018). «Las condiciones de gobernanza para la implementación de las contribuciones nacionalmente determinadas: el caso del Perú». Ponencia presentada en el Foro Internacional de Ciencias Sociales Cambio Climático. Desastres y Gobernanza realizado en Cusco del 2 al 5 de agosto de 2017. *Revista Kawsaypacha,* (2), (pp. 33-47). https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.201802.002

Laurance, W., y Williamson, B. (2001). Positive Feedbacks among Forest Fragmentation, Drought, and Climate Change in the Amazon. *Conservation Biology*, 15 (6), (pp. 1529-1535).

Leichenko, R. M., y O'Brien, K. (2008). *Environmental Change and Globalization. Double Exposures*. Oxford University Press.

Lennox, E. (2015). Double Exposure to Climate Change and Globalization in a Peruvian Highland Community. *Society & Natural Resources: an International Journal*,

28 (7), (pp. 781-796). DOI: 10.1080/08941920.2015.1024364

Little, P. (2014). *Mega-development Projects in Amazonia. A Geopolitical and Socio-environmental Primer.* RAMA; ARA; DAR.

Llosa, E. (2003). *La batalla por la Interoceánica en el sur peruano. ¿Localismo o descentralismo?* Documento de Trabajo 129. Instituto de Estudios Peruanos.

López-Moreno, J. I., Fontaneda, S., Bazob, J., Revuelto, J., Azorín-Molina, C., Valero-Garcés, B., Morán-Tejeda, E., Vicente-Serrano, S. M., Zubieta, R., y Alejo-Cochachín, J. (2014). Recent glacier retreat and climate trends in Cordillera Huaytapallana, Peru. *Global and Planetary Change,* 112, (pp. 1-11).

Manzur, V. (2017). *Notas acerca de medio ambiente y desarrollo. Crisis climática o desastre ambiental. Pidiéndole cuentas al capitalismo.* Editorial UNSA.

Maretti, C. C., Riveros S. J. C., Hofstede, R., Oliveira, D., Charity, S., Granizo, T., Alvarez, C., Valdujo, P., y Thompson, C. (2014). *State of the Amazon: Ecological Representation in Protected Areas and Indigenous Territories.* WWF Living Amazon (Global) Initiative.

Mark, B. G. (2008). Tracing tropical Andean glaciers over space and time: some lessons and transdisciplinary implications. *Global and Planetary Change,* 60 (1-2), (pp. 101-114).

Mark, B. G., y Seltzer, G. O. (2005). Evaluation of recent glacier recession in the Cordillera Blanca, Peru (AD 1962-1999): spatial distribution of mass loss and climatic forcing. *Quaternary Science Reviews,* 24 (20-21), (pp. 2265-2280).

Mark, B. G., French, A., Baraer, M., Carey, M., Bury, J., Young, K. R., Polk, M. H., Wigmore, O., Lagos, P., Crumley, R., McKenzie, J. M., y Lautz, L. (2017). Glacier loss and hydro-social risks in the Peruvian Andes. *Global and Planetary Change*, 159, (pp. 61-76).

Mark, B. G., Bury, J., McKenzie, J. M., French, A., y Baraer, M. (2010). Climate change and tropical Andean glacier recession: evaluating hydrologic changes and livelihood vulnerability in the Cordillera Blanca, Peru. *Annals of the Association of American Geographers,* 100 (4), (pp. 794-805).

Marx, K. (1976). Capital. *New Left Review*, 1 (Trabajo original publicado en 1867).

Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., y Behrens III, W. B. (1972). *The*

Limits to Growth. Signet. Universe Books.

Meadows, D., Randers, J., y Meadows, D. (2004). *The Limits to Growth. The 30-year update.* Earthscan.

MINAM (Ministerio del Ambiente) (2010). *Plan de acción de adaptación y mitigación frente al cambio climático*. minam.

MINAM (Ministerio del Ambiente) (2018). Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal encargado de generar información técnica para orientar la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (gtm-ndc). *Informe Final.* minam. http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/127/2018/12/Informe-final-gtm-ndc_v17dic18.pdf

National Research Council (1999). *Human Dimensions of Global Environmental Change. Research Pathways for the Next Decade.* National Academy Press.

Nepstad, D. (2007). *Los círculos viciosos de la Amazonía. Sequía y fuego en el invernadero. Puntos ecológicos y climáticos críticos del bosque húmedo tropical más grande del mundo y medidas prácticas de prevención.* Informe preparado para World Wildlife Fund. https://www.wwf.org.pe/?118741/Climate-change-speeds-up-Amazons-destruction

Neumann, R. P. (2005) *Making political Ecology.* Series: Human Geography in the Making. Hodder Education.

Nightingale, A. J. (2017). Power and politics in climate change adaptation efforts: struggles over authority and recognition in the context of political instability. *Geoforum*, 84, (pp. 11-20).

Oliver-Smith, A. (2014). Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction in Highland Peru. En B. C. Glavovic y G. P. Smith (Eds.). *Adapting to Climate Change,* Environmental Hazards. doi 10.1007/978-94-017-8631-7_4

Pajares, E. (2014a). *Políticas públicas y cambio global. Una prospectiva del cambio climático en la Amazonía andina.* oxfam.

Pajares, E. (2014b). Nueva economía del clima ¿o los des-bordes para re-evolucionar la mente humana? En W. Jungbluth (Comp.). *Perú Hoy. Cambio climático, poder discursos y prácticas*. desco.

Peet, R., y Watts, M. (Eds.). (1996). *Liberation Ecologies: Environment, Development, Social Movements*. Routledge.

Peet, R., Robbins, P., y Watts, M. (Eds.) (2010). *Global Political Ecology*. Routledge.

Perz, S. *et al.* (2016). La Amazonía como un sistema socio-ecológico: las dinámicas de cambios complejos humanos y ambientales en una frontera trinacional. En J. Postigo y K. Young. (Eds.). *Naturaleza y sociedad: perspectivas socio-ecológicas sobre cambios globales en América Latina*. desco; iep; inte-pucp.

Pieck, S. K. (2015). «To be led differently»: Neoliberalism, road construction, and ngo counter-conducts in Peru. *Geoforum*, 64, (pp. 304-313).

PNCBMCC - Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático. (2016). *Estrategia Nacional sobre bosques y cambio climático*. minam. http://www.bosques.gob.pe/archivo/enbcc-ds-007-2016-minam.pdf

Polk, M. H., y Young, K. R. (2016). Transformaciones de un sistema socio-ecológico alto-andino: bofedales y cambios ambientales en el Parque Nacional Huascarán, Perú. En J. Postigo, K. Young, (Eds.). *Naturaleza y sociedad: perspectivas socio-ecológicas sobre cambios globales en América Latina*. desco; iep; inte-pucp.

Postigo, J. (2014). Efectos conceptuales del cambio climático. En W. Jungbluth (Comp.). *Perú Hoy. Cambio climático, poder, discursos y prácticas*. desco.

Postigo, J., y Young, K. R. (Eds.). (2016). *Naturaleza y sociedad: perspectivas socio-ecológicas sobre cambios globales en América Latina*. desco; iep; inte-pucp.

Ráez-Luna, E. (2010). Viene más la pobreza. Conflictos socioambientales y megaproyectos de infraestructura vial y energética en la Amazonía peruana. *Perú: el problema agrario en debate. sepia xiii. Mesa Especial.* sepia.

Ráez-Luna, E. (2019). *La Amazonía peruana y el cambio climático.* mocicc. https://www.mocicc.org/wp-content/uploads/2015/12/Documento_La_Amazon%C3%ADa_peruana_y_el_cambio_clim%C3%A1tico_2da_edici%C3%B3n.pdf

Ráez-Luna, E., y Dammert, J. L. (2012). Reflexiones y lecciones sobre la toma de decisiones ante grandes proyectos minero-energéticos en el Perú. El caso de la Hidroeléctrica Inambari en la Amazonía peruana. *Cuaderno de Investigación* 7. spda. http://www.spda.org.pe/_data/publicacion/20120521182215_Cuaderno%207.pdf

Redwood, J. (2012). The Environmental and Social Impact of Major idb-Financed Road Improvement Projects: the Interoceanic iirsa Sur and iirsa Norte Highways in Peru. *idb Technical Note 450.* Inter-American Development Bank. http://services.iadb.

org/wmsfiles/products/Publications/37281858.pdf

Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F. S., Lambin, E. F., Lenton, T. M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H. J., Nykvist, B., De Wit, C. A., Hughes, T., Van der Leeuw, S., Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P. K., Costanza, R., Svedin, U., Falkenmark, M., Karlberg, L., Corell, R. W., Fabry, V. J., Hansen, J., Walker, B., Liverman, D., Richardson, K., Crutzen, P., y Foley, J. A. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature,* 461, (pp. 472-475).

Rudel, T. K. (2005). *Tropical Forests: Regional Paths of Destruction and Regeneration in the Late Twentieth Century*. Columbia University Press.

Rudel, T. K., y Horowitz, B. (1993). *Tropical Deforestation: Small Farmers and Land Clearing in the Ecuadorian Amazon.* Columbia University Press.

Ruiz, M. (2011). Balance ambiental 1990-2010: aportes de la investigación sobre biodiversidad, cambio climático y desertificación en un contexto de acuerdos ambientales multilaterales. En R. Asensio, F. Eguren y M. Ruiz (Eds.). *sepia xiv. Perú, el problema agrario en debate*. Seminario Permanente de Investigación Agraria.

Salazar, B. (2014). Cambio climático, gestión del agua y conflictividad social en la actividad agrícola. En W. Jungbluth (Comp.). *Perú Hoy. Cambio climático, poder discursos y prácticas*. desco.

Schauwecker, S., Rohrer, M., Acuña, D., Cochachin, A., Dávila, L., Frey, H., Giráldez, C., Gómez, J., Huggel, C., Jacques-Coper, M., Loarte, E., Salzmann, N., y Vuille, M. (2014). Climate trends and glacier retreat in the Cordillera Blanca, Peru, revisited. *Global and Planetary Change*, 119.

Serra, J. (2010). *Inambari: la urgencia de una discusión seria y nacional*. ProNaturaleza.

Serra, J., Malky, A., y Reid, J. (2012). *Costos y beneficios del proyecto hidroeléctrico del río Inambari*. Documento en Discusión N.° 2. Conservation Strategy Fund.

Sherman, M., Ford, J., Llanos-Cuentas, A. *et al.* (2016). *Food Sec*. 8, (pp. 551). https://doi.org/10.1007/s12571-016-0583-9

Steffen, W., Sanderson, R. A., Tyson, P. D., Jäger, J., Matson, P. A., Moore iii, B., Oldfield, F., Richardson, K., Schellnhuber, H. J., Turner, B. L., y Wasson, R. J. (2004). *Global Change and the Earth System: a Planet Under Pressure*. Springer.

Steffen, W., Persson, A., Deutsch, L., Zalasiewicz, J., Williams, M., Richardson, K., Crumley, C., Crutzen, P., Folke, C., Gordon, L., Molina, M., Ramanathan,

V., Rockström, J., Scheffer, M., Schellnhuber, H. J., y Svedin, U. (2011). The anthropocene: from global change to planetary stewardship. *ambio* 40, (pp. 739-761).

Turner II, B. L., Clark, W. C., Kates, R. W., Richards, J. F., Mathews, J. T., y Meyer, W. B., (Eds.) (1990a). *The Earth as Transformed by Human Action*. Cambridge University Press; Clark University.

Turner, B. L., Kates, R. W., y Meyer, W. B. (1994). The Earth as Transformed by Human Action in Retrospect, *Annals of the Association of American Geographers*, 84 (4), pp. 711-715; 729-731.

Turner, B. L., Kasperson R. E., y Meyer, W. B. (1990). Two types of global environmental change: definitional and spatial scale issues in their human dimensions. *Global Environmental Change* 1, (pp. 14-22).

Vargas, P. (2009). El cambio climático y sus efectos en el Perú. *Documento de Trabajo* N.° 2009-14. Banco Central de Reserva del Perú.

Vitousek, P. M. (1994). Beyond global warming: ecology and global change. *Ecology* 75 (7), (pp. 1861-1876).

Wade, R. H. (2011). *Boulevard of Broken Dreams: the Inside Story of the World Bank's Polonoroeste Road Project in Brazil's Amazon*. Working Paper N.° *55.* Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2014/02/WP55_world-bank-road-project-brazil.pdf

Wolford, W., Borras Jr., S. M., Hall, R., Scoones, I., y White, B. (2013). *Governing Global Land Deals: the Role of the State in the Rush for Land*. Willey-Blackwell.

Young, K., Arima, E., Ashkenazi, E., y Mercado, A. (2016). *Amenazas a los servicios ambientales de Loreto, Perú*. Wildlife Conservation Society.

Young, O. R., Berkhout, F., Gallopin, G. C., Janssen, M. A., Ostrom, E., y Van der Leeuw, S. (2006). The globalization of socio-ecological systems: an agenda for scientific research. *Global Environmental Change* 16 (3), pp. 304-316.

Diálogos de saberes y cambio climático
Relevancia de los enfoques participativos para la Adaptación basada en Ecosistemas

Florencia Zapata, Mirella Gallardo,
Elmer Segura y Jorge Recharte

Resumen

Las comunidades altoandinas enfrentan múltiples presiones debido a la variabilidad y el cambio climático y otros factores socioambientales. La Adaptación basada en Ecosistemas (AbE) busca reducir la vulnerabilidad climática de las personas por medio de la recuperación y uso sostenible del entorno natural, aumentando también el bienestar humano y la resiliencia de los ecosistemas. Esta ponencia presenta y discute los resultados y lecciones de la aplicación de enfoques y métodos de investigación participativa, basados en el diálogo de saberes entre científicos y grupos campesinos, como parte de la implementación de dos experiencias de AbE en los Andes peruanos.

Palabras clave: adaptación basada en ecosistemas, diálogo de saberes, enfoques participativos, Andes.

Abstract

High Andean communities face multiple pressures due to climate variability and change and other environmental and social factors. Ecosystem based Adaptation (EbA) seeks to reduce climate vulnerability of people through the recovery and sustainable use of the environment, increasing also human well-being and the resilience of ecosystems. This paper presents and discusses the results and lessons of the application of participatory research approaches and methods,

based on the knowledge dialogue between scientists and peasant groups, as part of the implementation of two EbA experiences in the Peruvian Andes.

Keywords: ecosystem-based adaptation, knowledge dialogue, participatory approaches, Andes.

1. Introducción

El Perú es un país con poblaciones y ecosistemas altamente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático. Dicha vulnerabilidad está configurada por diversos factores como la pobreza, la baja articulación institucional, las debilidades en la gobernanza del desarrollo y una base productiva susceptible a los factores climáticos, entre otros (MINAM, 2016).

Esta situación se constata en los ecosistemas de puna, en la zona altoandina, que en el Perú abarcan más de 21 millones de hectáreas, por encima de los 3800 m.s.n.m. que tienen un destacado valor estratégico para el país por su contribución a la economía, la seguridad alimentaria y, de manera creciente, la seguridad hídrica (Flores, 2016). La puna representa un importante espacio de crianza agropecuaria y producción, de gran riqueza cultural, social, ambiental y económica, pero, particularmente, vulnerable al cambio climático debido a un conjunto de factores ambientales y sociales, incluyendo la altitud, topografía, altos índices de pobreza y la preponderancia de actividades productivas susceptibles a las variaciones del clima como la ganadería y la agricultura, de la que dependen más de 300 mil familias campesinas (Flores, 2016; Zapata y Gómez, 2015). A lo largo de miles de años, las poblaciones locales desarrollaron complejos sistemas de saberes y tecnologías para adaptarse a este territorio de topografía y clima tan exigentes, pero procesos históricos de larga data y otros procesos de cambio más recientes, como por ejemplo el cambio climático, están limitando la capacidad de respuesta y adaptación de las poblaciones (Herrera, 2011; Torres, 2015).

En los sistemas humanos, la adaptación al cambio climático es «el proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos, a fin de moderar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas» (IPCC, 2018, p. 74). En

este contexto, la Adaptación basada en Ecosistemas (AbE) es una alternativa de adaptación que está ganando atención para enfrentar o paliar los efectos adversos de la variabilidad y el cambio climático, y se enfoca en el uso de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos para reducir la vulnerabilidad de las poblaciones y los mismos ecosistemas (CBD, 2009).

Algunos problemas o desafíos frecuentes para desarrollar las acciones de AbE a la escala territorial de las comunidades altoandinas son: (i) la alta incertidumbre climática y la falta de recursos y datos para llevar a cabo los análisis de vulnerabilidad y riesgo climático basados en escenarios futuros, que permitan seleccionar y diseñar medidas de adaptación que respondan a las condiciones actuales y además sean adecuadas para las posibles condiciones futuras; (ii) las tensiones entre las prácticas de manejo locales y los objetivos de manejo sostenible; y (iii) lograr la sostenibilidad y consolidación de las medidas de adaptación en el tiempo (Dourojeanni *et al.,* 2016; Lo, 2016; PNUD *et al.*, 2016).

¿Puede la Investigación Acción Participativa (IAP) ayudar a superar estos desafíos? A través de la sistematización de estudios de caso —que incluyeron entrevistas, grupos focales y talleres— y revisión de literatura, este estudio aborda la pregunta, analizando los resultados de dos experiencias de implementación de medidas de AbE en las comunidades de Canchayllo y Miraflores, ubicadas en la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas (RPNYC) en los Andes peruanos.

Cabe destacar que este trabajo no se enfoca en los impactos de las medidas de Adaptación basada en Ecosistemas sino en la capacidad de la Investigación Acción Participativa para ayudar a superar los desafíos mencionados, comunes a los procesos para implementar medidas de AbE a la escala territorial de las comunidades altoandinas, Por lo tanto, no nos hemos enfocado en presentar la evidencia de los impactos de las medidas AbE en los casos estudiados, en términos de recuperación de los ecosistemas o la reducción de la vulnerabilidad y el riesgo climático (que es materia de otros artículos). Más bien, a partir de la sistematización de estudios de casos, reflexionamos en torno a cómo la aplicación de la Investigación Acción Participativa y el diálogo de saberes permitió superar (o no y en qué casos) dichos desafíos.

Los casos analizados confirman la efectividad de la IAP para conducir los análisis de vulnerabilidad y diseñar medidas robustas de AbE, a partir del diálogo entre los saberes locales y los conocimientos científicos, así como promover la participación local y generar un sentido de apropiación de las medidas

AbE por parte de la población, fundamentales para su buen manejo y sostenibilidad. El análisis se hace a la luz del enfoque de Investigación Transdisciplinaria (Hirsch-Hadorn *et al.,* 2008; Lang *et al.*, 2012), relevante para abordar el concepto y práctica del diálogo de saberes.

2. Marco conceptual-metodológico

2.1. La Adaptación basada en Ecosistemas: un enfoque centrado en las personas

La Adaptación basada en Ecosistemas (AbE) se define como «el uso de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos como parte de una estrategia mayor que ayude a las personas a adaptarse a los efectos adversos del cambio climático» (CBD, 2009, p. 41). Asimismo, la definición de AbE hace referencia al «manejo sostenible, conservación y restauración de los ecosistemas como parte de una estrategia de adaptación que tome en consideración los múltiples cobeneficios sociales, económicos y culturales para las comunidades locales» (CBD, 2010).

La AbE reconoce la importancia de integrar y mantener los saberes locales y los valores culturales. Puede ser aplicada a niveles regional, nacional y local, tanto a escala de proyectos como de programas, y puede reportar beneficios a corto y largo plazo (CBD, 2009). Ejemplos de acciones de AbE incluyen: restauración de manglares para reducir las inundaciones y la erosión costera; gestión sostenible de cabeceras de cuenca para mantener o mejorar la calidad y el flujo del agua; reforestación para estabilizar taludes de tierra y evitar deslizamientos; diversificación agropecuaria para hacer frente a los impactos del cambio climático; y conservación de la agrobiodiversidad para mantener *pools* de genes para la adaptación de los cultivos y la ganadería (Ibíd.).

Tal como se ilustra en la Figura 1, la AbE resulta de la sinergia de tres vías: conservación de la biodiversidad y ecosistemas, adaptación al cambio climático y generación de beneficios socioeconómicos para la población. En ese sentido, la AbE incluye elementos de estrategias de adaptación, conservación y desarrollo previas, tales como la Adaptación basada en Comunidades, el manejo de recursos naturales basado en la comunidad o la adaptación basada en la naturaleza.

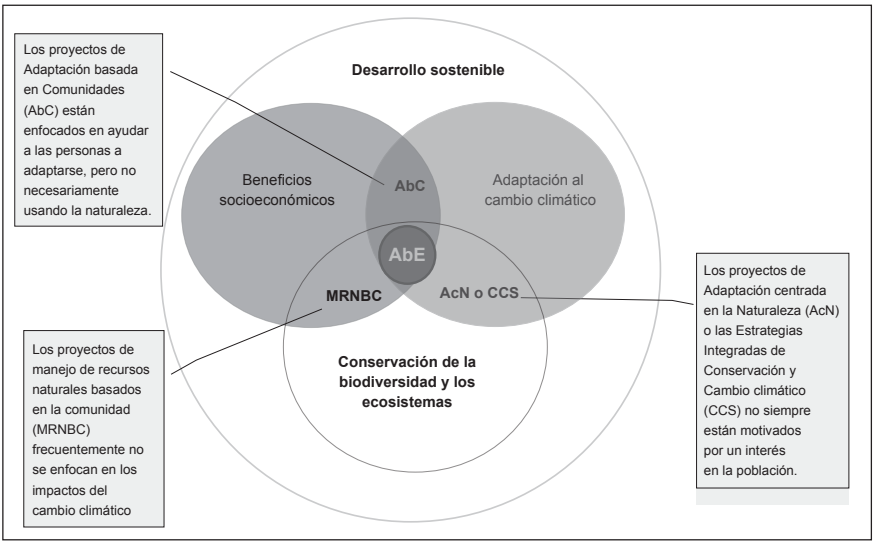


Figura 1. La AbE y su relación con otras estrategias de adaptación, conservación y desarrollo.
Fuente: Zapata *et al.* (2016a), adaptado de Lo (2016, p. 24) y Midgley *et al.* (2012, p. 13).

2.2. Medidas robustas de Adaptación basada en Ecosistemas

Los esfuerzos por identificar acciones o medidas para adaptarse a los impactos del cambio climático enfrentan, de manera recurrente, altos niveles de incertidumbre, dado que no solo los impactos futuros del cambio climático son de por sí inciertos, sino que además van a ocurrir en un contexto complejo y cambiante y, por lo tanto, incierto también (Klein, 2003). A eso se suma la necesidad de actuar hoy para enfrentar los impactos de la variabilidad climática que ya se están sintiendo.

Una estrategia para responder a la necesidad de implementar medidas de adaptación en un contexto de incertidumbre climática es la que se conoce como adaptación robusta, o *low-regret*[1] (bajo arrepentimiento), que son «medidas adoptadas por las comunidades (y/o facilitadas por organizaciones) que no

1. Originalmente se ha hablado de «*no regret*» ('no arrepentimiento'), pero como bien señalan Lo (2016) y otros autores, es más apropiado hablar de «*low regret*» (bajo arrepentimiento), ya que toda intervención conlleva un posible impacto.

empeoran la vulnerabilidad al cambio climático o que aumentan la capacidad adaptativa y que siempre van a tener un impacto positivo en los medios de vida y los ecosistemas, independientemente de cómo cambie el clima» (Rizvi *et al.*, 2014; véase también Eales *et al.*, 2006).

En el marco de la AbE, el enfoque de adaptación robusta «se centra en maximizar los aspectos positivos y minimizar los aspectos negativos de las estrategias y opciones de adaptación basadas en la naturaleza» (Rizvi *et al.*, 2014). Las medidas robustas de AbE se proponen como acciones que, haciendo uso de los servicios ecosistémicos, aumentan la capacidad adaptativa y disminuyen el riesgo climático de las poblaciones y los ecosistemas, y que van a tener un impacto positivo en los medios de vida y los ecosistemas, independientemente de cómo cambie el clima.

Esto último es especialmente importante en entornos de alta incertidumbre climática, como por ejemplo en la puna andina donde, debido a la escasa información y a la topografía variable, es difícil prever cuál será el impacto del cambio climático, más aún a escalas reducidas como las del territorio de una comunidad campesina.

2.3. La Investigación Acción Participativa y la Investigación Transdisciplinaria

La Investigación Acción Participativa hace referencia a un conjunto de corrientes y aproximaciones a la investigación que tienen en común tres pilares:

i. Investigación: creencia en el valor y el poder del conocimiento y el respeto hacia sus distintas expresiones y maneras de producirlo;
ii. Participación: enfatizando los valores democráticos y el derecho a que las personas controlen sus propias situaciones, y destacando la importancia de una relación horizontal entre los investigadores y los miembros de la comunidad; y
iii. Acción: como búsqueda de un cambio que mejore la situación de la comunidad involucrada (Greenwood y Levin, 1998).

Algunas de las raíces teóricas de la IAP pueden rastrearse en el aprendizaje cogenerativo de Paulo Freire como herramienta para la educación y el desarrollo de la conciencia y como una estrategia de movilización para la acción (Chambers, 1994; Fals Borda, 2016; Freire, 2016; Greenwood, 1998); y en la filosofía

pragmática de John Dewey, que destaca que el «verdadero conocimiento» está ligado a la acción de construir una sociedad más democrática, en un proceso constante de acción y reflexión (Fals Borda, 2016; Greenwood, 1998; Reason y Bradbury, 2001).

La IAP es una amplia familia que incluye diferentes maneras de hacer investigación para el cambio social con la participación de la gente, y que ha tenido diversos desarrollos en el mundo: desde la Educación Popular en Dinamarca y Latinoamérica hasta el Aprendizaje Organizacional en el campo de las empresas, pasando por el Diagnóstico Rural Participativo o la Investigación Cooperativa en el hemisferio norte, por mencionar solo algunos (Zapata y Rondán, 2016). Lo importante es que todas estas corrientes o escuelas comparten su orientación hacia la acción, son participativas y están fundadas en el conocimiento y la experiencia (Reason y Bradbury, 2001, xxiv). No son la metodología o las técnicas utilizadas las que distinguen a la IAP de otras maneras de hacer investigación, sino el compromiso con el cambio social y la búsqueda expresa de colaborar con el empoderamiento de grupos vulnerables para que decidan y gestionen su propio cambio.

Así, la IAP es implementada por un grupo de personas que investigan para resolver una pregunta o un problema que afecta a su comunidad u otro tipo de organización. Estos investigadores locales, en el proceso de investigar, pueden ser acompañados por una o más personas que facilitan el proceso y que cumplen el doble rol de facilitadores e investigadores externos. Durante una IAP, a veces también intervienen otros investigadores externos, que suelen ser especialistas o científicos que comparten sus conocimientos con los investigadores locales.

En la IAP pueden utilizarse los métodos, técnicas y herramientas que sean necesarios y que el grupo de investigadores locales y externos apruebe (Greenwood, 2016). Algunas de las técnicas que se utilizan en la IAP incluyen: mapas sociales, entrevistas abiertas y semiestructuradas, grupos focales, líneas de tiempo, monitoreo y evaluación participativa, entre otros (Chambers, 1994; Fals, Borda 1991; Greenwood, 1998; Rossman y Sharon, 2003).

En ocasiones, puede ser necesario adaptar la técnica o herramienta o incluso pueden crearse técnicas o herramientas nuevas, según las necesidades del grupo de investigadores y el tema de investigación. Más que las técnicas y herramientas empleadas, en la IAP lo que importa es avanzar la investigación

en un proceso colectivo de producción de conocimientos, que involucre de manera constante espacios de reflexión y acción.

Por su parte, la Investigación Transdisciplinaria (IT) hace referencia a «una forma de investigación que trasciende las fronteras disciplinarias para abordar y resolver problemas relacionados con el mundo real» (Mittelstraß, 1992, citado por Hirsch Hadorn *et al.,* 2008, p. 19). Si bien sus orígenes pueden rastrearse en diversos momentos del desarrollo del conocimiento científico, es en la década de 1970 que este enfoque surge como una propuesta de reorganización de la educación superior, en respuesta a la preocupación por la continua especialización de las ciencias (Hirsch Hadorn *et al.,* 2006). Luego, en los años 1990, la IT resurge y toma fuerza a raíz de la búsqueda de soluciones a nuevas preocupaciones globales muy complejas, como el desarrollo sostenible, extendiéndose a numerosas áreas de la ciencia y la tecnología (Bernstein, 2005; Hirsch Hadorn *et al.,* 2008; Lang *et al*., 2012).

Los proyectos de investigación transdisciplinarios buscan proponer soluciones orientadas a la práctica y, para lograrlo, abordan la investigación desde múltiples perspectivas: la academia, gobierno, sector privado y sociedad civil, dependiendo de la naturaleza del problema (Pohl y Hirsch Hadorn, 2007).

Así, la IT es un campo fértil para el diálogo de saberes, entendido aquí no solo como el diálogo entre el saber local (campesino/indígena en esta oportunidad) y el conocimiento científico, sino también entre las diversas disciplinas (Sotolongo y Delgado, 2006).

La IAP y la IT tienen un alto grado de afinidad, a pesar de que en sus orígenes tuvieron agendas diferentes. Como hemos visto, la IAP surge como un llamado a democratizar la producción del conocimiento y empoderar a los grupos subalternos (especialmente en América Latina), mientras que la IT emerge como una propuesta de reorganización de la educación superior. Sin embargo, cuando la IT resurge, en los años noventa, poniendo énfasis en la solución a problemas complejos y la *búsqueda del bien común*, también pone en relevancia el rol crucial de los actores de la sociedad civil (Ibíd.). Así, la IT trascendió el ámbito puramente académico, acercando su enfoque al de la IAP. De hecho, incluso se ha hecho un llamado para desarrollar una ciencia de investigación-acción transdisciplinaria (Stokols, 2006).

Un campo de encuentro entre la IAP y la IT ha sido el de los estudios ambientales y de desarrollo sostenible (Hirsch Hadorn *et al.,* 2006, Lang *et al*.,

2012), tanto así que «los enfoques de investigación transdisciplinarios, basados en la comunidad, interactivos o participativos se sugieren a menudo como medios adecuados para satisfacer tanto los requisitos planteados por los problemas del mundo real como los objetivos de la ciencia de la sostenibilidad como campo científico transformador» (Lang *et al.*, 2012). Un tema preeminente en las últimas décadas, con relación a la sostenibilidad, es el de los desafíos asociados a los impactos del cambio climático.

3. La experiencia

3.1. El contexto y el proyecto

Como parte del creciente interés global en el enfoque de AbE, entre los años 2011 y 2016 se llevó a cabo el Programa de «Adaptación basada en Ecosistemas de Montaña», una iniciativa colaborativa del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), financiada por el Ministerio Federal de Medio Ambiente Alemán (BMUB). El programa AbE Montaña se desarrolló en Perú, Uganda y Nepal. En Perú, se ejecutó por encargo del Ministerio del Ambiente (MINAM) y fue implementado en la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas (RPNYC), con apoyo del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). El Instituto de Montaña (IM), por encargo de UICN y en estrecha coordinación con la Jefatura de la RPNYC, fue responsable de la implementación de las medidas robustas de AbE en las comunidades campesinas de Canchayllo y Miraflores, ubicadas en la RPNYC.

Actualmente, el IM y la UICN están implementando el programa «Escalando la Adaptación basada en Ecosistemas de Montaña» (2017-2020) en seis países: además de Perú, Uganda y Nepal, ahora también opera en Colombia, Kenia y Bután. Este nuevo programa busca generar evidencia sobre los impactos de la AbE y ampliar la escala de aplicación del enfoque AbE, a través de la consolidación y réplica de las medidas AbE del proyecto anterior y de la integración del enfoque de AbE en instrumentos de política a diferentes niveles, desde el local al internacional.

3.1.1. La Reserva Paisajística Nor Yauyos-Cochas y las comunidades de Canchayllo y Miraflores

La RPNYC fue creada en el año 2001 y está localizada en la zona central andina del Perú, en las regiones de Lima y Junín. Abarca un área de 221,268 ha, entre los 2500 and 5860 m.s.n.m.; el punto más alto es la cima del nevado Pariacaca, deidad tutelar desde tiempos preínca y venerado hasta la actualidad (INRENA, 2006). El principal objetivo de la Reserva es la conservación de las cuencas altas de los ríos Cañete y Pachacayo, importantes para la regulación hídrica, producción de energía hidroeléctrica y otros servicios ecosistémicos (Ibíd.).

Por su condición de reserva paisajística (equivalente a la Categoría V de IUCN) ha sido clasificada, mayoritariamente, como un área protegida de uso directo, donde «se permite el aprovechamiento o extracción de recursos, en aquellas zonas y lugares y para aquellos recursos definidos por el plan de manejo» (Ibíd., 2006, p. 21).

El paisaje montañoso de la RPNYC alberga un complejo sistema hidrológico de glaciares, cascadas y 485 lagunas. El clima es frío y la temperatura promedio anual es de 8° C, con una máxima promedio de 19° C y una mínima promedio de 0° C. Llueve de 650 a 750 mm anuales. Hay una época seca y otra de lluvias, como es característico en la sierra del país.

Los paisajes de la Reserva han sido moldeados a lo largo de miles de años de presencia humana, que se evidencia tanto en la distribución y características de su flora y fauna como en los importantes valores culturales materiales e inmateriales que alberga (Avila 1966; Arredondo y Segura, 2009; INC, 2009; INRENA, 2006; Mayer, 2004). Antiguas tecnologías como los andenes, terrazas, prácticas agrícolas y de ganadería, canales y caminos prehispánicos aún están en uso y reflejan el profundo conocimiento del entorno y el desarrollo de saberes y habilidades muy específicos (INC, 2009; Fonseca y Mayer, 1978; Mayer, 2004).

La RPNYC alberga alrededor de 10,000 habitantes (INEI, 2007) que viven en 12 distritos, y están organizados en 19 comunidades campesinas y una Sociedad Agrícola de Interés Social (SAIS Túpac Amaru).

Las comunidades se dedican principalmente a las actividades agropecuarias, por lo que el acceso al agua y pastos saludables es clave para su subsistencia. En las últimas décadas se observa una tendencia hacia la disminución de la producción agrícola (particularmente de cultivos nativos como la papa), asociada a la incertidumbre climática, la disminución de los precios agrícolas, la falta

de mano de obra debido a la migración como en otras zonas del país (véase Altamirano, 2014) y a un aumento de la actividad ganadera en detrimento de la agricultura debido, además, a la necesidad de las familias de contar con dinero en efectivo para hacer frente a diversos gastos como, por ejemplo, de la educación de sus hijos (Fonseca, 1977; IM, 2014a, 2014b y 2014c.; FDA, 2013; INRENA, 2006; y Podvin *et al.*, 2014).

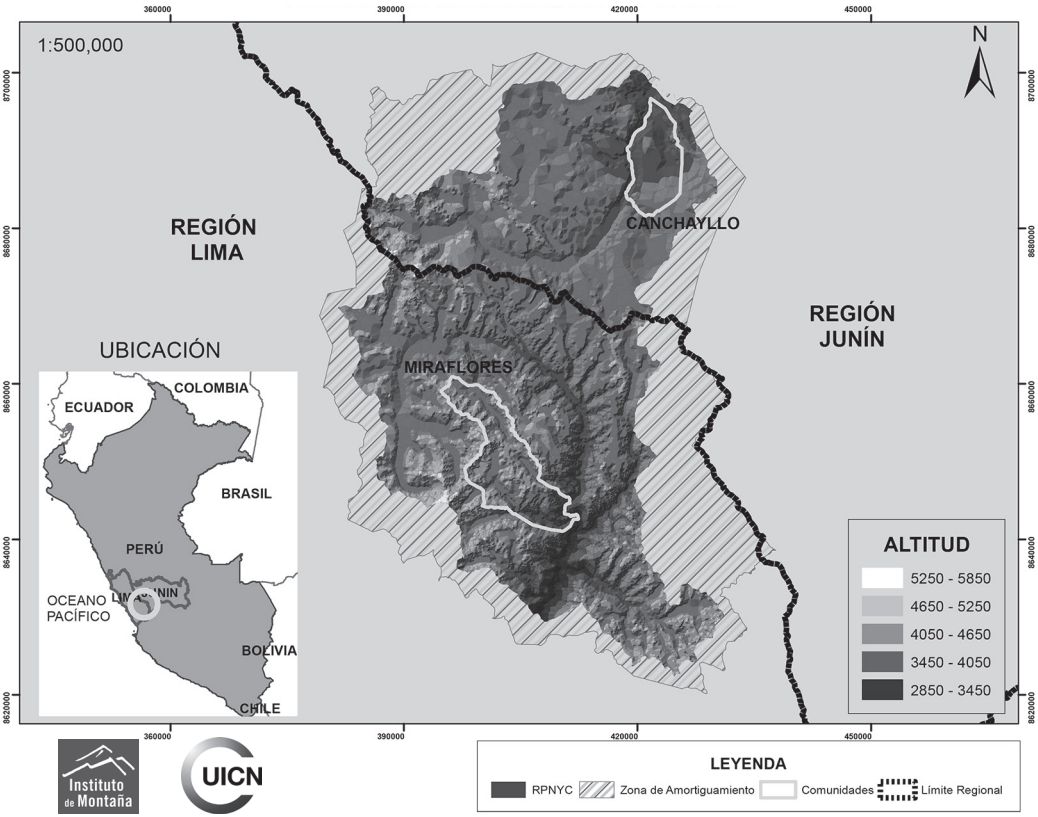
El incremento de la actividad ganadera (principalmente vacuna), sumado a un debilitamiento de la organización comunal, genera prácticas de manejo no sostenibles que están ocasionando la degradación de los ecosistemas de pastizales de puna, que representan cerca del 70% de la superficie de la Reserva (FDA, 2013; INRENA, 2006).

Actualmente, la Reserva enfrenta múltiples presiones y desafíos debido, principalmente, a los cambios demográficos y en los patrones de producción, al sobrepastoreo, a las variaciones en los patrones de lluvias y a los eventos climáticos extremos (INRENA, 2006; IM, 2014a, 2014b y 2014c; MINAM, 2011).

Según el «Estudio de la Vulnerabilidad e Impacto del Cambio Climático sobre la RRPNY» (FDA, 2013), las tendencias y escenarios climáticos futuros en la Reserva tienen un alto nivel de incertidumbre. Durante el período 1950-2010, la temperatura se incrementó entre 0.21 °C y 0.32 °C por década, estimándose que podría aumentar entre 0.61 °C y 1.12 °C entre los años 2011 y 2030. En cuanto a la precipitación, se estima que no habrá cambios en los volúmenes anuales, pero sí en sus patrones de distribución, así como una disminución de la escorrentía superficial (Ibíd.). En este y otros estudios realizados sobre el tema (IGP, 2009; SENAMHI, 2009), los escenarios futuros sugieren cambios que podrían afectar los pastizales y el agua, recursos vitales para las comunidades campesinas que dependen de las actividades agropecuarias (Podvin *et al.*, 2014).

Por otro lado, los pobladores manifiestan su preocupación por los cambios que vienen percibiendo en el clima, que afectan su salud y sus medios de vida, tales como las variaciones en los patrones estacionales de lluvias, disminución de las precipitaciones, heladas más intensas, mayor radiación e incremento de las enfermedades en los animales (IM, 2014a).

La comunidad campesina de Miraflores. Se ubica en el distrito del mismo nombre, provincia de Yauyos, región Lima, entre los 3000 y los 5400 m.s.n.m., y en



Mapa 1. Ubicación de las comunidades de Canchayllo y Miraflores en la Reserva Paisajística Nor Yauyos-Cochas.
Fuente: Instituto de Montaña.

la cuenca alta del río Cañete. Tiene una extensión de 13,031 hectáreas, y una población de 320 personas, más del 70% de las cuales depende, principalmente, de actividades agropastoriles (FDA, 2013).

Hasta hace pocas décadas la población se dedicaba, principalmente, a la agricultura de papas nativas y maíz, pero debido a la migración, al mercado y otros factores, muchas familias comenzaron a dedicarse de manera más intensiva a la ganadería, aunque las actividades agrícolas siguen siendo parte importante de sus labores (IM, 2014c y 2015d). Tiene bajas tasas de natalidad y alta migración juvenil en busca de mejores oportunidades educativas y de ingresos, lo que es motivo de preocupación para la comunidad (Ibíd.).

La ganadería es de alpacas y ovinos en la zona alta y vacuna en la zona media y baja. El ganado vacuno está en aumento ya que esta crianza es más rentable y demanda menos mano de obra que la agricultura y que la crianza de camélidos (IM, 2014a). Sin embargo, la topografía es muy accidentada, siendo aprovechable el 44.5% del área de pastizales (Ruiz, 2013), y la condición de pastos es muy pobre o pobre (IM, 2014a, 2014c). De no mediar un cambio de uso, se estima que se reducirían los bancos de semillas de praderas nativas y las áreas de pastizales nativos para pastoreo (Ñaupari *et al.*, 2013).

El sistema hídrico de la comunidad tiene buen potencial de abastecimiento de agua, con 3 nevados, 13 lagunas y precipitación anual entre 700 y 800 mm por año (Cárdenas, 2013). El agua no es factor limitante en la zona alta, pero si en los sectores bajos, donde se concentra la mayor parte del ganado (Ibíd.).

Existen zonas rituales donde se ubican capillas dedicadas a Mama Culi, deidad que cuida de los animales que viven en las montañas, y se hacen rituales relacionados con el agua, tales como la «limpia acequia» que se celebra el 29 de junio. Tiene extensas áreas de andenes y terrazas para secano y riego, que están deteriorándose por falta de mantenimiento, y sistemas de rotación de cultivos y del ganado; aunque al momento del diagnóstico solo se cumplía de manera parcial. Ramírez y Herrera (2013) identificaron un conjunto de seis represas preíncas contiguas en la zona de Yanacancha y tecnología para el almacenamiento y filtración del agua aún en uso, aunque deterioradas.

La comunidad campesina de Canchayllo. Forma parte del distrito del mismo nombre, en la provincia de Jauja, región Junín. Fue fundada en el año 1942, tiene una superficie de 7650 hectáreas, entre los 3600 y 5700 m.s.n.m., y es

Foto 1. Segunda represa de Yanacancha, con muro de doble hilada.
Fuente: Ramírez y Herrera (2013).

parte de la subcuenca Cochas-Pachacayo, que desemboca en el río Mantaro (INRENA, 2006).

Su población es de aproximadamente 800 personas, 230 de las cuales eran comuneros activos al inicio del proyecto en el año 2013. La población se dedica tradicionalmente a la ganadería, que complementa con otras actividades como el trabajo temporal en una empresa hidroeléctrica. Actualmente hay grupos en la comunidad intentando reactivar la actividad minera que ya han desarrollado en el pasado, en conflicto con los objetivos y disposiciones del área protegida. Hay 60 familias que dependen principalmente de la ganadería como medio de vida, pero incluso quienes trabajan en minería invierten sus excedentes en criar ganado (IM y UICN, 2016b). La población percibe que la disponibilidad del agua está disminuyendo y hay un alto grado de preocupación con relación a la disponibilidad futura (Cárdenas, 2013).

La comunidad tiene tres zonas productivas: (i) La zona alta, dedicada a la granja comunal, donde se pastorean los ovinos de propiedad comunal y vacunos de algunos comuneros; (ii) la zona media (sectores de Yanaotuto y Pumapanca), donde las familias ganaderas usufructúan pastos nativos y cultivados con ovinos y vacunos; y (iii) la zona baja, que incluye el pueblo y alrededores, donde los habitantes se dedican a la ganadería combinada con agricultura de secano y riego (Segura, 2013; IM y UICN, 2016b).

La condición de los pastos es de pobre a regular (Ibíd., Ñaupari *et al.*, 2013), con evidencias de sobrepastoreo en la mayor parte del territorio debido al manejo inadecuado del ganado y a las frecuentes quemas de pastizales. Se observó una débil organización para el manejo de los pastos, con un reglamento que limita la tenencia de animales sin implementar, y no existía una organización para la gestión del agua (Segura, 2013; IM, 2014a y 2014c).

Se registró un conjunto de tecnologías prehispánicas y actuales para el manejo de los pastos, el agua y el ganado: corrales prehispánicos que revelan la importancia de la crianza de camélidos, caminos, colcas y recintos funerarios (Ramírez y Herrera, 2013). Precisamente, la arquitectura mortuoria hallada cerca de las lagunas de Llacsa y Chacara indica la importancia de los derechos en torno al manejo del agua (Ibíd.).

En la zona aledaña a la laguna de Chacara se identificaron un dique y un sistema de canales asociado, que tiene su origen en el uso de pastizales practicado por la empresa ganadera de la Cerro de Pasco Cooper Corporation, desde los años 1920 (IM, 2014b). El canal principal nace en la laguna de Chacara, llevaba agua hasta la granja comunal y, desde allí, un sistema de zanjas a tajo abierto, posiblemente prehispánico, ayudaban a mantener los humedales y a distribuir el agua a los sectores de Yanaotuto y Pumapanca, donde están asentadas las familias ganaderas.

Según los testimonios de los pobladores, el cerro Huacra, ubicado junto a la laguna, perdió su masa glaciar entre las décadas de 1950 y 1960, con una consiguiente disminución en la disponibilidad de agua. Luego de la Reforma Agraria, el sistema fue operado por los comuneros de Canchayllo, pero se fue deteriorando debido a las condiciones del terreno y a los cambios sociales y demográficos que han hecho cada vez más difícil la inversión intensiva de mano de obra (Ibíd.). Al inicio del proyecto, el dique presentaba filtraciones, y el canal y la red de zanjas asociada no estaban operativos desde la década de 1970.

3.2. Implementación de medidas robustas de AbE en Canchayllo y Miraflores

El proceso de implementación de las medidas robustas de AbE en Miraflores y Canchayllo se dividió en varias fases:

I. Una *fase inicial de consulta, diagnóstico y diseño*, de abril a noviembre de 2013, con dos momentos diferenciados: (a) Selección de sitios, acercamiento a las comunidades y preselección de medidas; y (b) Diagnóstico, selección y diseño de las medidas robustas de AbE.
II. La *fase de implementación de las medidas de adaptación robusta*, de diciembre de 2013 a julio de 2015, aunque algunas acciones puntuales continuaron hasta el mes de octubre.
II. La *fase de sistematización y transferencia*, superpuesta a la anterior, de septiembre de 2014 a diciembre de 2015, cobrando énfasis los últimos seis meses de la experiencia.
III. La *fase de consolidación*, que comenzó a finales de 2017 y continuará hasta mediados de 2020.

Si bien las medidas robustas de AbE que se implementaron en cada comunidad tienen características particulares en ambas comunidades, se enfocan en la ampliación y conservación de humedales y gestión comunal de praderas nativas, contemplando la restauración de tecnologías ancestrales y contemporáneas para el manejo del agua en la puna. Un aspecto importante del diseño es que las medidas incluyen tres componentes clave para la adaptación al cambio climático: (1) Fortalecimiento de la institucionalidad y la organización comunal; (2) Fortalecimiento de las capacidades y conocimientos locales; y (3) Infraestructura.

El *fortalecimiento de la organización local* se abordó elaborando participativamente planes de manejo de pastos y agua en cada comunidad (CCC *et al.*, 2015b, CCM *et al.*, 2015b), con el fin de optimizar el sistema de pastoreo, mejorar la condición de los pastos, fortalecer la organización comunal para una mejor gestión de sus recursos e integrar las medidas de AbE a otras iniciativas en el territorio.

El *fortalecimiento de capacidades y conocimientos locales* se realizó a través de cursos, talleres y capacitaciones en evaluación y aplicación de técnicas para la recuperación de pastos, entre otras. Estas acciones estuvieron acompañadas

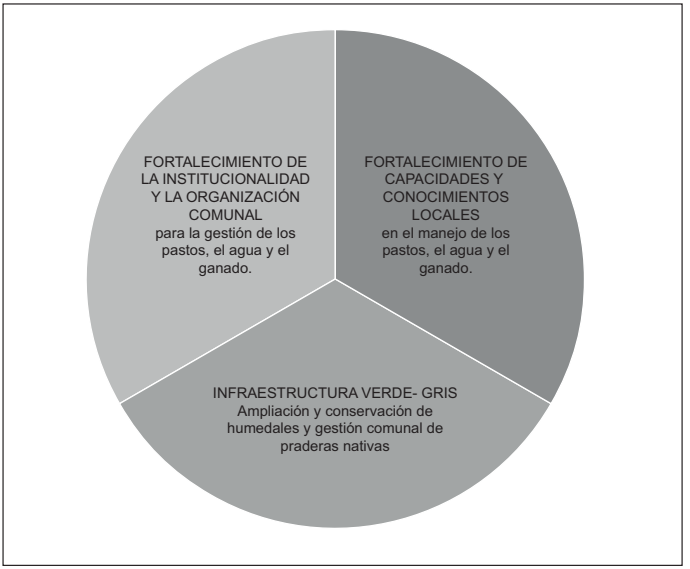


Figura 2. Componentes de las medidas de AbE.
Fuente: IM (2014a y 2014b).

por actividades de comunicación como videos participativos y teatro comunitario, que cumplieron un rol central como catalizadores de la participación local.

En cuanto al componente de *infraestructura*, en Canchayllo, se reparó el dique de la laguna Chacara y se rehabilitó el antiguo canal en desuso, lo que a su vez permitió recuperar la red de zanjas superficiales y abastecer de agua a 560 ha de pastos. De esta manera también se recargan lagunillas temporales y acuíferos subterráneos que cumplen el rol de abastecer de agua a puquiales y manantiales, en la parte de baja de la microcuenca y la subcuenca del Cochas-Pachacayo (Hidroandes, 2015). También se instalaron cercos para la recuperación de los pastizales que son monitoreados por la RPNYC con apoyo de la comunidad.

En Miraflores se amplió el cerco de Yanacancha para proteger el bofedal y las represas preíncas, se reparó la tubería de agua y se construyó un cerco y cinco abrevaderos para mejorar el manejo de 165 ha de pastos.

3.3. Diálogo de saberes: Investigación Acción Participativa para la Adaptación basada en Ecosistemas en Canchayllo y Miraflores

El proceso de identificación de las medidas robustas de AbE tuvo una fase inicial de consulta, diagnóstico y diseño con la población local que se realizó a lo largo de 8 meses (de abril a noviembre de 2013), e involucró a las comunidades y sus autoridades, al personal de la RPNYC, los socios del proyecto y a un conjunto de especialistas en manejo de pastizales, hidrología, arqueología, antropología y sistemas productivos.

Inicialmente, se hicieron consultas con los pobladores locales en talleres y visitas de campo, a fin de conocer su propia interpretación de su vulnerabilidad, e identificar con ellos propuestas para reducirla. Las propuestas fueron priorizadas y seleccionadas con la población local con base en un conjunto de criterios: capacidad para disminuir la vulnerabilidad local, adicionalidad, interés de la población, potencial de sostenibilidad y relación costo-beneficio (IM, 2013a). Las propuestas de ambas comunidades fueron, luego, analizadas por un grupo de especialistas que, además de dar su opinión técnica, coincidieron en recomendar el desarrollo de una fase inicial de diagnóstico, selección y diseño participativo de las medidas robustas de AbE (Ibíd.).

Fue así que el Instituto de Montaña desarrolló la metodología para realizar lo que se denominó «Diagnóstico Rural Participativo integrado (DRPI) para el diseño de medidas robustas de AbE» (TMI, 2014a), que tuvo como objetivo que el diseño de la medida fuera resultado del diálogo entre los intereses y saberes locales y el conocimiento técnico y científico. Además, también buscó sentar las bases para las siguientes etapas del proyecto, iniciando un proceso de aprendizaje social enfocado en el fortalecimiento local.

El marco metodológico del proceso de diagnóstico fue el de una Investigación Acción Participativa (IAP). La metodología del DRPI tomó elementos del Diagnóstico Rural Rápido y del Diagnóstico Rural Participativo (Chambers, 1997). El término «integrado» hace referencia a (1) el objetivo expreso de integrar la perspectiva de múltiples disciplinas y especialistas con el punto de vista de los actores locales, y (2) integrar también los atributos conceptuales de la Adaptación basada en Ecosistemas y el enfoque de medidas robustas.

Asimismo, se partió de la premisa de seguir una estrategia «simple», consistente con el enfoque de las medidas robustas. Por lo tanto, se utilizaron

métodos replicables, de bajo costo y accesibles. Se siguió un formato de un taller/seminario, en el cual los especialistas externos y locales aportaron sus conocimientos y perspectiva al debate (Zapata *et al.*, 2013). El DRPI se enfocó en los dos temas priorizados por las comunidades durante la fase de consulta: mejorar la disponibilidad de agua y el manejo de los pastos y del ganado.

Para llevar a cabo el DRPI, se formó un equipo de investigadores externos que, con un enfoque transdisciplinario, trabajó conjuntamente con un equipo de investigadores locales y guardaparques (IM, 2014b).

El DRPI comenzó con una etapa intensa de trabajo de gabinete que incluyó la conformación y preparación del equipo de especialistas externos (hidrólogo, antropólogo, arqueólogo, especialista en pastos, especialista en sistemas productivos y coordinador científico). En paralelo se conformó y preparó el grupo de investigadores locales: hombres y mujeres de la comunidad que destacan por su interés, liderazgo, curiosidad, pensamiento crítico y conocimientos sobre la realidad ambiental y social de su comunidad. En Miraflores, el grupo de investigadores locales estuvo integrado por 6 personas (2 mujeres y 4 hombres, incluyendo 2 jóvenes y 3 adultos mayores) y en Canchayllo por 9 personas (2 mujeres y 7 hombres, incluyendo 6 adultos mayores).

Luego se desarrolló la fase de campo del DRPI en cada comunidad por medio del trabajo conjunto de los especialistas externos, los investigadores locales, guardaparques y especialistas de la RPNYC y autoridades comunales. Se visitaron las zonas preseleccionadas por cada comunidad para tomar muestras de agua, suelos, analizar los pastos y hacer un reconocimiento social y ambiental (IM, 2014a; 2014b). Para el DRPI se utilizaron métodos participativos y de diversas disciplinas, incluyendo entrevistas, grupos focales, observación participante, entre otros. El rol de los investigadores locales no fue el de informantes, sino que tuvieron un papel destacado en la elaboración de propuestas y el análisis de alternativas. También se hicieron reuniones de debate y reflexión colectivos para analizar posibles acciones de adaptación desde diversas perspectivas y a partir de un conjunto de criterios previamente acordados con los investigadores externos y locales (reducción de la vulnerabilidad, robustez, sostenibilidad, factibilidad técnica y operativa, entre otros) (Ibíd.).

Después de la salida de campo, hubo otra fase de trabajo de gabinete para analizar los resultados. Posteriormente, se llevó a cabo un taller con la participación de los investigadores locales y externos, el jefe y guardaparques de la

Foto 2. Equipo de investigadores locales y externos durante el DRPI.
Fuente: IM (2014a).

RPNYC y representantes del Proyecto AbE Montaña, para analizar entre todos las diferentes alternativas y la robustez de las medidas pre-seleccionadas en campo, seleccionar las medidas a ser implementadas, completar su diseño detallado, y generar acuerdos para su implementación.

Finalmente, los investigadores locales y el equipo del proyecto presentaron los resultados del diagnóstico y el diseño de las medidas seleccionadas ante un grupo amplio de comuneros y comuneras de Canchayllo y Miraflores, para que analizaran y aprobaran las medidas propuestas.

Para documentar el proceso, los investigadores externos prepararon sus respectivos reportes, como resultado del proceso de interacción y diálogo de saberes entre los conocimientos de los investigadores locales y los investigadores externos: hidrología (Cárdenas, 2013), agrosto-edafología (Ñaupari *et al.*, 2013), arqueología (Ramírez y Herrera, 2013), sistemas productivos (Ruiz, 2013) y organización social y cultura (Segura, 2013). A su vez, estos reportes y los resultados del proceso de diálogo fueron integrados por el equipo del IM en documentos de diagnóstico para cada comunidad. Cabe destacar que, para

cada documento de diagnóstico, se preparó una versión editada pedagógicamente (CCC *et al.*, 2015a; CCM *et al.*, 2015a) que fue revisada y validada con los socios locales y entregada a las familias de ambas comunidades.

Finalizado el diagnóstico participativo, los investigadores locales tuvieron un rol clave en el proceso de implementación y sistematización de las medidas robustas de AbE durante los años 2014 y 2015. Aunque este rol no se institucionalizó, los investigadores locales continúan siendo reconocidos —tanto al interior de su comunidad como por los socios del proyecto— como referentes y articuladores entre los diferentes grupos de la comunidad y el equipo del proyecto. Así, realizaron intensas labores de incidencia, de coordinación y tuvieron un papel destacado en la realización de los trabajos de campo, la elaboración y puesta en marcha de los planes de manejo, las acciones de comunicación y difusión (tales como los videos participativos), y la sistematización del proyecto (Zapata *et al.*, 2016b).

Ya en la fase de consolidación, a partir de mediados de 2017, los investigadores locales también han sido claves para analizar los impactos de las medidas robustas de AbE, involucrar a las nuevas autoridades y otros líderes locales, y para identificar las actividades necesarias para reforzar las medidas, a fin de mejorar su impacto y sostenibilidad.

Sin embargo, como veremos en la sección correspondiente, aun aplicando el mismo enfoque y métodos de IAP, los resultados en ambas comunidades, a lo largo del tiempo, fueron diferentes.

4. Metodología

Como ya se ha indicado en la sección introductoria, a partir de la sistematización de las experiencias de trabajo en las comunidades de Canchayllo y Miraflores, este trabajo. reflexiona en torno a cómo la aplicación de la Investigación Acción Participativa y el diálogo de saberes ayudó superar (o no y en qué casos) algunos de los desafíos comunes a los procesos de implementar medidas de Adaptación basadas en Ecosistemas a la escala territorial de las comunidades altoandinas.

La sistematización de experiencias es un proceso de reconstrucción y reflexión analítica mediante el cual un grupo de personas, que vivió una experiencia

común, analiza de manera sistemática lo ocurrido para comprenderlo y extraer un aprendizaje (Francke y Morgan, 1998). Es una forma de producción de conocimiento que surgió en América Latina en los años sesenta y setenta, en los campos del trabajo social y de educación popular y que, posteriormente, se extendió a las iniciativas de promoción y desarrollo (Jara, 2018; Villavicencio, 2009). Su importancia está en generar conocimiento para mejorar con él la propia práctica (Chávez-Tafur, 2006). Tal como sintetiza Jara (1994 y 2018), la sistematización de una experiencia consiste en la interpretación crítica de los hechos a partir de su ordenamiento y reconstrucción, lo que permite «descubrir o hacer explicita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han interrelacionado entre sí y por qué lo han hecho de ese modo» (Villavicencio, 2009, p. 36). Esto permite no solo mejorar la propia práctica sino también desarrollar un proceso de aprendizaje individual y colectivo, compartir el aprendizaje con otros interesados y aportar a la reflexión teórica a partir de los conocimientos surgidos de prácticas sociales concretas (Jara, 1994; 2018).

Este trabajo se basa en la sistematización de estudios de caso complementada con revisión de literatura. La sistematización de las experiencias de implementación de las medidas robustas de AbE, en Canchayllo y Miraflores, se desarrolló a lo largo del año 2015 y mantuvo el enfoque participativo que caracterizó a toda la experiencia. Al igual que con el DRPI, el equipo del Instituto de Montaña facilitó la sistematización del proyecto y desarrolló la metodología para su implementación (Zapata *et al.*, 2016). Y, nuevamente, los investigadores locales de Canchayllo y Miraflores y el equipo de la RPNYC desempeñaron un papel central en la reconstrucción del proyecto, la reflexión y la identificación de las lecciones aprendidas de la experiencia. Las perspectivas y opiniones de los diversos actores vinculados a la experiencia se reunieron a través de 29 entrevistas, 16 grupos focales, 4 historias de vida, 2 talleres multiactores y 1 taller de sistematización institucional. En total, 107 personas participaron en el proceso de sistematización, que recogió las diversas perspectivas sobre la experiencia del proyecto de seleccionar, diseñar e implementar las medidas robustas de AbE en Canchayllo y Miraflores (PNUD *et al.*, 2016; Zapata *et al.*, 2016).

Para este artículo, la sistematización realizada en el año 2015 (Zapata *et al.*, 2016) se ha complementado con el análisis situacional, desarrollado al inicio del programa «Escalando AbE Montaña» (IM, 2018), y con la revisión de literatura.

El análisis situacional se desarrolló entre septiembre de 2017 y marzo de 2018. Se realizaron entrevistas semiestructuradas, talleres de análisis participativo, conversaciones formales e informales y visitas de campo, realizándose un total de 17 actividades de levantamiento de información que permitió conocer el estado de las medidas de AbE a dos años de su implementación.

La literatura consultada incluye la evaluación independiente del proyecto «AbE Montaña» (Vela, 2017) y el reporte de investigación para el Perú (Reid *et al.*, 2018) del proyecto «Ecosystem-based approaches to adaptation: strengthening the evidence and informing policy» desarrollado por IIED y UICN en trece países.

Asimismo, el proyecto generó numerosa información secundaria que se tomó en cuenta para el proceso de sistematización. Cabe mencionar que también se llevó a cabo una sistematización de toda la experiencia del proyecto (PNUD *et al.*, 2016) y un análisis comparativo de métodos de diagnóstico (Dourojeanni *et al.,* 2016), cuyos resultados también se han considerado para este trabajo.

5. Resultados y discusión

Como se ha señalado, algunos desafíos frecuentes para desarrollar las acciones de AbE son: (i) la alta incertidumbre climática y la falta de recursos y datos para llevar a cabo los análisis de vulnerabilidad basados en escenarios futuros, que permitan seleccionar y diseñar medidas de adaptación que respondan a las condiciones actuales y, además, sean adecuadas para las posibles condiciones futuras a la escala territorial de las comunidades altoandinas; (ii) las tensiones entre las prácticas de manejo locales y los objetivos de manejo sostenible; y (iii) lograr la sostenibilidad y consolidación de las medidas de adaptación en el tiempo. Asimismo, si bien un enfoque de adaptación robusta es útil para implementar medidas de AbE en un contexto de alta incertidumbre climática, requiere superar otro desafío: (iv) integrar los saberes de los pobladores locales y el conocimiento técnico y científico de las diversas disciplinas.

A partir de la sistematización de estudios de caso y de la revisión de literatura de la experiencia de implementación de medidas robustas de AbE en Canchayllo y Miraflores, esta sección analiza los resultados de la aplicación de la Investigación Acción Participativa, su efectividad para responder a esos desafíos y algunos factores de éxito y dificultades.

Como se ha descrito, a partir del diagnóstico, los investigadores locales y externos propusieron y analizaron un conjunto de alternativas y, luego, de manera conjunta, seleccionaron aquellas más favorables según una serie de criterios acordados entre todos previamente: resiliencia, robustez, pertinencia socioambiental, adecuación cultural, factibilidad financiera y operativa, entre otros. Según se desprende de la sistematización y evaluaciones, esto permitió seleccionar y diseñar las medidas de adaptación que respondieran a las condiciones y tendencias locales. Por ejemplo:

- Las medidas robustas de AbE en Canchayllo y Miraflores responden a la alta variabilidad climática actual, experimentada por la población (cambios en los patrones de lluvia y eventos extremos más frecuentes) y, también, a los escenarios climáticos futuros más probables, según las previsiones científicas (aumento de la temperatura y lluvias más concentradas e intensas).
- Las medidas robustas de AbE también responden a las condiciones sociales actuales (debilitamiento de la organización comunal para el manejo sostenible de sus recursos, cambios sociales y demográficos que han hecho cada vez más difícil la inversión intensiva de mano de obra en el mantenimiento de las infraestructuras tradicionales), y las tendencias futuras (aumento de la migración, etc.).

El formato de la IAP facilitó (a) el diálogo entre los intereses locales y los riesgos ambientales de prácticas no sostenibles, en un contexto de mayor vulnerabilidad climática, y (b) la búsqueda de soluciones social, cultural y ambientalmente pertinentes, aspecto fundamental para su buen manejo y sostenibilidad (PNUD *et al.*, 2016).

Estos resultados coinciden con el análisis comparativo de las tres estrategias para el análisis de vulnerabilidad climática que se usaron en el proyecto —diagnóstico participativo Estudio de Vulnerabilidad e Impacto (EVI) y análisis de los datos secundarios (Dourojeanni *et al.,* 2016)—, que constató que la aplicación de los enfoques participativos permitió analizar el contexto y la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas a escala de la comunidad, integrando las perspectivas y saberes locales y el conocimiento científico especializado. El enfoque de adaptación robusta orientó al equipo de investigadores (locales y externos) para analizar las condiciones en un contexto de

alta incertidumbre climática, ya que era necesario comprender las condiciones actuales (que fueron identificadas por medio del diagnóstico participativo) y también las posibles condiciones futuras (identificadas al integrar el conocimiento científico sobre las tendencias climáticas y las perspectivas locales y externas sobre las tendencias y motores de cambio). Los métodos, herramientas y formato de la IAP permitieron acceder y organizar los saberes locales e integrarlos con los conocimientos científicos. Así, la IAP permitió llevar a cabo un diagnóstico aun sin contar con los recursos o datos necesarios para realizar un Estudio de Vulnerabilidad e Impacto detallado (Ibíd.).

Asimismo, tanto la sistematización (Zapata *et al.*, 2016b) como la evaluación independiente (Vela, 2017), y la investigación realizada por el IIED (Reid *et al.*, 2018), coinciden en señalar la importancia de los procesos participativos para explicar los resultados del proyecto. Al ser consultados sobre el proceso de diagnóstico, los pobladores y socios del proyecto destacaron la efectividad de la metodología y el formato de la IAP para el diagnóstico participativo y sus implicancias en el desarrollo de las actividades posteriores.

De acuerdo con los testimonios y las evaluaciones, el trabajo coordinado entre los expertos locales y especialistas externos fue clave para que el diseño de la medida de AbE respondiera a la realidad ambiental y social y a la vez fuera consistente con los criterios de robustez y de AbE. El formato de la IAP ayudó a incrementar los niveles de confianza y horizontalidad entre los facilitadores, investigadores externos, investigadores locales y el resto de la población, para así compartir aprendizajes, información, conocimientos y experiencias a lo largo de la investigación. Contar con un equipo especializado en facilitación de procesos participativos fue clave para mediar el diálogo entre los saberes locales y los conocimientos técnicos/científicos. Esto incluyó la sensibilización y preparación tanto de los investigadores externos como locales y la apertura de espacios de debates que dieron preeminencia a los saberes locales.

Por su parte, el informe situacional (IM, 2018) reveló que, en el caso de Miraflores, la medida diseñada para mejorar el manejo de 165 hectáreas catalizó un proceso de reordenamiento y rotación del ganado en aproximadamente 6000 hectáreas de la comunidad. Según los mismos comuneros, haber concretado la implementación de la medida de AbE entre los años 2014 y 2015 y la satisfacción de haberlo logrado, con su propio esfuerzo, alentó a los líderes y otros miembros de la comunidad a hacer cumplir los estatutos y tomar

acuerdos adicionales para una mejor gestión de los pastos y el ganado. Cabe destacar que la comunidad tiene una tradición organizativa que, aunque debilitada en las últimas décadas, *aún es* muy activa, lo que facilitó ese proceso de toma de decisiones.

Lógicamente, y como ellos mismos relatan, estos cambios no son homogéneos. Por ejemplo, en Canchayllo no se ha alcanzado el mismo impacto que en Miraflores en cuanto a la consolidación de la organización comunal y la expansión de mejores prácticas de manejo, debido a tensiones entre facciones de la comunidad: por un lado están quienes se dedican principalmente a la ganadería y, por el otro, aquellos cuyos principales ingresos provienen de actividades como el trabajo asalariado en las hidroeléctricas que, al haber disminuido, está motivando la búsqueda de alternativas como el desarrollo de la minería en su comunidad, que entra en conflicto con los intereses de los ganaderos y la reserva paisajística.

Igualmente, las IAP también enfrentaron numerosos obstáculos para impulsar el diálogo entre los conocimientos de diversas disciplinas científicas y los saberes locales: lograr y mantener buenos niveles participación, involucrar la perspectiva de los sectores y grupos de la comunidad que suelen estar subrepresentados (por ejemplo, por mujeres, jóvenes, adultos mayores) y traspasar con consciencia las muchas barreras para el diálogo de saberes, desde prejuicios, relaciones de poder, fronteras entre las disciplinas, entre otras. Como resume Reid *et al.* (2018), los procesos participativos fueron cruciales para el compromiso, la legitimidad del proceso y la sostenibilidad de los beneficios resultantes. En este sentido, es necesario prestar atención a las actitudes y conducta de los facilitadores e investigadores externos (Vernooy, 2006) que «no deben dominar el proceso sino que ceden el control a la población para catalizar y facilitar su participación» (Zabala, 2000b).

6. Conclusiones y recomendaciones

La sistematización de la experiencia en Canchayllo y Miraflores nos confirma la capacidad de la Investigación Acción Participativa para integrar los saberes de los pobladores locales y el conocimiento técnico y científico de las diversas disciplinas. La IAP ayuda a identificar y comprender, desde las perspectivas local

y científica, las condiciones actuales, los motores de cambio, tendencias y posibles escenarios futuros que en conjunto son clave para determinar la vulnerabilidad de las comunidades y los ecosistemas y así seleccionar y diseñar medidas de adaptación adecuadas. Esto es especialmente relevante en la AbE, que por definición es un enfoque de adaptación centrado en las personas, es decir, que busca reducir la vulnerabilidad de las poblaciones y los ecosistemas para ayudar a las personas a adaptarse a los efectos del cambio climático.

Además, la experiencia nos muestra que a partir de ese diálogo de saberes es posible seleccionar y diseñar medidas de AbE a la escala territorial de las comunidades altoandinas, que sean robustas tanto en las condiciones actuales (climáticas, ambientales, socioculturales) como en los escenarios climáticos futuros *más probables*.

Es importante destacar que, al fomentar el diálogo entre los saberes locales y el conocimiento científico, la IAP ayudó a encontrar soluciones para acercar las prácticas de manejo locales y los objetivos de manejo sostenible. Igualmente, al generar un sentido de apropiación de las medidas AbE por parte de la población, y acuerdos para su mantenimiento y monitoreo, la IAP sienta las bases para su sostenibilidad. En la fase de implementación de las medidas, que los socios locales asumieran la conducción y una parte de costos y materiales, ayudó a consolidar el sentido de apropiación.

El rol de los investigadores locales es fundamental no solo en la etapa de diagnóstico, sino también a lo largo de todo el proceso de diseño, implementación, monitoreo y mantenimiento de las medidas de AbE. Por lo tanto, es recomendable extender el ciclo de la IAP a todo el proceso de intervención, así como institucionalizar el rol de los investigadores locales por medio de comités o esquemas similares que permitan darles continuidad después de la vida del proyecto.

Sin embargo, cabe destacar que la IAP también es un terreno de saberes, sentidos y agendas en disputa. Las medidas no fueron resultado de consensos (entendidos como el acuerdo de todas las personas), sino de un diálogo mediado y de un proceso de toma de decisiones colectivo que fue complejo y que tuvo variaciones en los niveles y la calidad de la participación local. En este sentido, hay que resaltar que el diálogo entre los saberes locales y los conocimientos técnicos y científicos de diversas disciplinas requiere un proceso mediado y facilitado por un equipo entrenado en el manejo enfoques y metodologías participativos. Además, la IAP debe llevar adelante un proceso reflexivo y consciente

de las muchas barreras para el diálogo de saberes (prejuicios, relaciones de poder, brechas de género, etc.), de modo de identificar estrategias para superar esos obstáculos y hacerlas explícitas entre todos los involucrados.

Fundamentalmente, son los investigadores locales, como representantes de la comunidad donde se implementa la intervención, quienes deben estar en el centro de la investigación y las decisiones que se toman. Sin embargo, la «toma de control» (o de poder) no es algo que ocurra de manera fácil o automática, y no depende solo de las buenas intenciones o la destreza de quien facilita. Es un proceso que implica desarmar patrones de relaciones y creencias que están muy arraigados. Requiere de tiempo, constancia y, sobre todo, de una reflexión constante, tanto individual como de grupo. La experiencia en Canchayllo y Miraflores corrobora los desafíos de la participación y revela la necesidad de profundizar y continuar el diálogo de saberes en el ciclo de la IAP, y a lo largo de todo el proceso de implementación de las medidas de Adaptación basada en Ecosistemas.

Referencias bibliográficas

Altamirano, T. (2014). *Refugiados ambientales: cambio climático y migración forzada*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Arredondo, F., y Segura, B. (2009) *Etnografía andina de Tanta.*

Avila, F. de (1966 [1598]). *Dioses y hombres de Huarochirí*. Arguedas, J. M., (trad.). IEP; Museo Nacional de Historia.

Bernstein, J. (2015). Transdisciplinarity: a review of its origins, development, and current issues. *Journal of Research Practice*, 11 (1). http://jrp.icaap.org/index.php/jrp/article/view/510/412

Cárdenas, P. (2013). *Reporte del especialista en hidrología. Diagnóstico Rural Participativo Integrado para el diseño de medidas robustas de adaptación al cambio climático en las comunidades campesinas de Canchayllo y Miraflores (Reserva Paisajística Nor-Yauyos Cochas - Perú)*. Documento interno. Instituto de Montaña.

CBD (Secretariat of the Convention on Biological Diversity) (2009). Connecting Biodiversity and Climate Change Mitigation and Adaptation. Report of the Second

Ad Hoc Technical Expert Group on Biodiversity and Climate Change. *Technical Series*, (41). https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-41-en.pdf

CBD (2010). *X/33 Biodiversity and climate change, Decision Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Tenth Meeting*. Secretariat of Convention on Biological Diversity. https://www.cbd.int/climate/doc/cop-10-dec-33-en.pdf

CCC, IM, UICN y RPNYC-SERNANP (Comunidad Campesina de Canchayllo, Instituto de Montaña y Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas), (2015a). *Diagnóstico participativo para el manejo de pastos y agua de la Comunidad Campesina de Canchayllo*. Instituto de Montaña.

CCC, IM, UICN, y RPNYC-SERNANP (2015b). *Plan de Manejo de Pastos y Agua de la Comunidad Campesina de Canchayllo*. Instituto de Montaña.

CCM, IM, UICN, y RPNYC-SERNANP (2015a). *Diagnóstico participativo para el manejo de pastos y agua de la Comunidad Campesina de Miraflores*. Instituto de Montaña.

CCM, IM, UICN, y RPNYC-SERNANP (2015b). *Plan de Manejo de Pastos y Agua de la Comunidad Campesina de Miraflores*. Instituto de Montaña.

Chambers, R. (1994). The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal. *World and Development*, 22 (7), (pp. 953-969). Elsevier Science Ltd.

Chambers, R. (1997). *Whose Reality Counts? Putting the First Last*. itdg.

Chambers, R. (2016) [1994]. Diagnóstico Rural Participativo (drp): desafíos, potenciales y paradigma. En G. Damonte y M. García. (Eds.), *La Investigación Acción Participativa: referente inspirador de investigación y docencia sobre el agua en América Latina*. Serie Agua y Sociedad, 23 (9). pucp y Justicia Hídrica.

Chávez-Tafur, J. (2006). *Aprender de la experiencia. Una metodología para la Sistematización*. Asociación etc Andes; Fundación ileia - Serie Sistematización leisa.

Dourojeanni, P., Fernández-Baca, E., Giada, S., Leslie, J., Podvin, K., y Zapata, F. (2016). Vulnerability assessments for Ecosystem based Adaptation. Lessons from the Nor Yauyos Cochas Landscape Reserve in Peru. En N. Salzmann, C. Huggel, S. Nussbaumer, y G. Ziervogel (Eds.). *Climate Change Adaptation Strategies: an upstream - downstream lens.* (pp. 141-160). Springer.

Eales, R., White, O., Owen, J., Kent, H., y Sing, S. (2006). *Climate Change Mitigation and Adaptation Implementation Plan for the Draft South East Plan*. http://www.

espace-project.org/publications/library/climate_change_implementation_plan-300306-v2.PDF

FALS BORDA, O. (1999). Orígenes universales y retos actuales de la IAP (Investigación Acción Participativa). *Análisis Político,* (38), (pp. 71-88). IEPRI; Universidad Nacional de Colombia.

FALS BORDA, O. (2007). La Investigación-Acción en convergencias disciplinarias. *Forum* Vol. XXXVIII, (4). Latin American Studies Association.

FALS BORDA, O. (2016) [1987]. Por un conocimiento vivencial. En G. Damonte y M. García. (Eds.) *La Investigación Acción Participativa: referente inspirador de investigación y docencia sobre el agua en América Latina*. Serie Agua y Sociedad, 23 (9). PUCP y Justicia Hídrica.

FLORES, E. (2016). Cambio Climático: pastizales Altoandinos y Seguridad Alimentaria. *Revista de Glaciares y Ecosistemas de Montaña,* (1). INAIGEM.

FONSECA, C. (1977) *El proceso de cambios de cultivo en una comunidad campesina de los Andes*. III Congreso Peruano «El hombre y la cultura andina». Ramiro Matos Editor.

FONSECA, C., y MAYER, E. (1978) *Sistemas agrarios y ecología en la cuenca del río Cañete*. Debates 2 en Antropología. Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Ciencias Sociales.

FRANCKE, M., y MORGAN, M. (1995). La sistematización: apuesta por la generación de conocimientos a partir de las experiencias de promoción. *Materiales Didácticos* (1). Escuela para el Desarrollo.

FREIRE, P. (1997) Pedagogy of the Heart. *Australian Journal of Teacher Education*. Continuum, 23 (1), (pp. 39-55).

FREIRE, P. (2016) [1972]. Creación de métodos de investigación alternativos: aprender a hacer, haciéndolo. En G. Damonte y M. García (Eds.). *La Investigación Acción Participativa: referente inspirador de investigación y docencia sobre el agua en América Latina*. Serie Agua y Sociedad, 23 (9). PUCP y Justicia Hídrica.

FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AGRARIO. (2013). *Estudio de la Vulnerabilidad e Impacto del Cambio Climático sobre la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas, Perú (VIA RPNYC)*. Elaborado en el marco de la colaboración interinstitucional CDC-FEP-Universidad Nacional Agraria La Molina, Escuela de Ingeniería de Antioquia y IRI-EICES-Columbia University. PNUMA.

Greenwood, D. (2000). De la observación a la investigación-acción participativa: una visión crítica de las prácticas antropológicas. *Revista de Antropología Social,* (9), (pp. 27-49). Universidad Complutense de Madrid.

Greenwood, D. (2016). Investigación Acción Pragmática. En G. Damonte y M. García. (Eds.) *La Investigación Acción Participativa: referente inspirador de investigación y docencia sobre el agua en América Latina.* Serie Agua y Sociedad, 23 (9). pucp; Justicia Hídrica.

Greenwood, D., y Levin, M. (1998). *An Introduction to Action Research*. Sage Publications.

Herrera, A. (2011). *La recuperación de tecnologías indígenas. Arqueología, tecnología y desarrollo en los Andes.* iep; Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Sociales; clacso; Centro de Investigación Andina; punku. (Estudios de la Sociedad Rural, 41).

Hidroandes Consultores s.a.c. (2015). *Estudio hidrogeológico conceptual del área de influencia del proyecto Chacara – Jutupuquio – Fase 1.* Elaborado para uicn-Sur en el marco de la implementación de las medidas robustas del proyecto «Adaptación basada en ecosistemas de Montaña».

Hirsch-Hadorn, G., Biber-Klemm, S., Grossenbacher-Mansuy, W., Hoffmann-Riem, H., Joye, D., Pohl, C., Wiesmann, U., y Zemp E. (2008). The Emergence of Transdisciplinarity as a Form of Research. En G. Hirsch *et al.,* (Eds). *Handbook of Transdisciplinary Research* (pp. 19-39). Springer.

Hirsch-Hadorn, G., Hoffmann-Riem, H., Biber-Klemm, S., Grossenbacher-Mansuy, W., Joye, D., Pohl, C., Wiesmann, U., y Zemp, E. (Eds.) (2008). *Handbook of Transdisciplinary Research*. Springer.

IGP (Instituto Geofísico del Perú) (2005). *Vulnerabilidad Actual y Futura ante el Cambio Climático y medidas de adaptación en la Cuenca del Río Mantaro*. conam.

IM (Instituto de Montaña). (2013). *Diagnóstico participativo Integrado para el diseño de medidas robustas en las comunidades campesinas de Canchayllo y Miraflores (Reserva Paisajística Nor-Yauyos Cochas).* Instituto de Montaña.

IM (Instituto de Montaña) (2014a). *Diagnóstico Rural Participativo Integrado para el Diseño de Medidas Robusta. Diseño de Medidas de Adaptación Robustas al Cambio Climático en las comunidades campesinas de Canchayllo y Miraflores (Reserva Paisajística Nor-Yauyos Cochas).* Documento interno.

IM (Instituto de Montaña) (2014b). *Diseño preliminar de la medida robusta de adaptación al cambio climático en la Comunidad Campesina de Canchayllo - Reserva Paisajística Nor-Yauyos Cochas: ampliación y conservación de humedales y gestión comunal de praderas nativas*. Documento interno.

IM (Instituto de Montaña) (2014c). *Diseño preliminar de la medida robusta de adaptación al cambio climático en la Comunidad Campesina de Miraflores - Reserva Paisajística Nor-Yauyos Cochas: ampliación y conservación de humedales y gestión comunal de praderas nativas*. Documento interno.

IM (Instituto de Montaña) (2015a). *Resumen del Plan de Manejo de Pastos y Agua de la Comunidad Campesina de Canchayllo*. Instituto de Montaña.

IM (Instituto de Montaña) (2015b). *Resumen del Plan de Manejo de Pastos y Agua de la Comunidad Campesina de Miraflores*. Instituto de Montaña.

IM (Instituto de Montaña) (2015c). *Diagnóstico Participativo para el Plan de Manejo de pastos y Agua de la comunidad de Canchayllo, Jauja, Junín*. Instituto de Montaña; UICN.

IM (Instituto de Montaña) (2015d). *Diagnóstico Participativo para el Plan de Manejo de pastos y Agua de la comunidad de Miraflores, Yauyos, Lima*. Instituto de Montaña y UICN.

IM (Instituto de Montaña) (2018). *Análisis participativo de la Situación Actual de las Medidas de Adaptación basada en Ecosistemas de Montaña, implementadas en la Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas*. Instituto de Montaña. Sin publicar.

INC (Instituto Nacional de Cultura). (2009). *Apu Pariacaca y el Alto Cañete: estudio de paisaje cultural*. INC.

INEI (Instituto Nacional de Cultura). (2007). *Censo Nacional: IX de Población y VI de Vivienda*. Sistemas de Consulta de Datos de Centros Poblados (CCPP) y Población Dispersa; Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INRENA (Instituto Nacional de Recursos Naturales). (2006). *Plan Maestro 2006-2011. Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas*. INRENA.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). (2018). *Calentamiento global de 1,5° C, Informe especial del IPCC sobre los impactos del calentamiento global de 1,5 ºC con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, en el contexto del*

reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza. [Masson-Delmotte V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P. R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J. B. R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M. I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor y T. Waterfield (eds.)].

Jara, O. (1994). *Para sistematizar experiencias: una propuesta teórica y práctica.* Centro de Estudios y Publicaciones Alforja.

Jara, O. (2018). *La sistematización de experiencias: práctica y teoría para otros mundos posibles*. Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano; cinde.

Yapa, K. (2013) *Prácticas ancestrales de crianza de agua. Una guía de campo* estrategias para adaptarnos a la escasez de agua. Programa de Naciones Unidades para el Desarrollo (pnud); Buró para la Prevención de Crisis y Recuperación (bcpr); Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (sngr).

Klein, R. (2003). Adaptation to Climate Variability and Change. What is optimal and appropriate? En C. Giupponi y M. Schechter (Eds.), *Climate Change in the Mediterranean. Socio-Economic Perspectives of Impacts, Vulnerability and Adaptation*. Edward Elgar Publishing.

Lang, D., Wiek, A., Bergmann, M., *et al*., (2012). Transdisciplinary research in sustainability science: practice, principles, and challenges. *Sustainability Science*. 7 (1), (pp. 25-43).

Lo, V. (2016). *Synthesis report on experiences with ecosystem-based approaches to climate change adaptation and disaster risk reduction*. Technical Series, (85). Secretariat of the Convention on Biological Diversity. https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-85-en.pdf

Mayer, E. (2004). *Casa, chacra y dinero: economías domésticas y ecología en los Andes*. Instituto de Estudios Peruanos.

Midgley, G., Marais, S., Barnett, M., y Wågsæther, K. (2012). *Biodiversity, climate change, and sustainable development - Harnessing synergies and celebrating successes*. Informe técnico final. sanbi; Conservation South Africa; Indigo.

MINAM (Ministerio del Ambiente) (2011). *Inventario y evaluación del Patrimonio Natural en la Reserva Paisajística Nor Yauyos-Cochas*. minam.

MINAM (Ministerio del Ambiente) (2016). *Tercera Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. minam.

Murra, V. (2004) *El mundo andino. Población, medio ambiente y economía.* Instituto de Estudios Peruanos; Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ñaupari, J., Flores, E., y Yalli, B. (2013). *Reporte del especialista en agrosto-edafología. Diagnóstico Rural Participativo Integrado para el diseño de medidas robustas de adaptación al cambio climático en las comunidades campesinas de Canchayllo y Miraflores (Reserva Paisajística Nor-Yauyos Cochas - Perú)*. Laboratorio de Ecología y Utilización de Pastizales de la Universidad Nacional Agraria La Molina; Instituto de Montaña. Documento interno.

Pfaffenberger, B. (1992). Social anthropology of technology. *Annual Reviews of Anthropology*, 21.

Pérez, N., y Setién, J. (2008). *La interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad en las ciencias. Una mirada a la teoría bibliológico-informativa*. Acimed, 18 (4).

PNUD, PNUMA, UICN e IM (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, International Union for Conservation of Nature e Instituto de Montaña). (2016). *El futuro ancestral: la adaptación basada en ecosistemas*. pnud.

Podvin, K., Cordero, D., y Gómez, A. (2014). Climate Change Adaptation in the Peruvian Andes: implementing no-regret measures in the Nor Yauyos-Cochas Landscape Reserve. En R. Murtiy C. Buyck. (ed.). *Safe Havens. Protected Areas for Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation*. iucn.

Pohl, C., y Hirsch-Hadorn, G. (2007). Principles for Designing Transdisciplinary Research. Proposed by the Swiss Academies of Arts and Sciences. Oekom Verlag.

Ramírez, F., y Herrera, A. (2013). *Reporte de arqueología en el Diagnóstico Rural Participativo Integrado para el diseño de medidas robustas de adaptación al cambio climático en las comunidades campesinas de Canchayllo y Miraflores (Reserva Paisajística Nor-Yauyos Cochas - Perú)*. Instituto de Montaña. Documento interno.

Reid, H., Podvin, K., y Segura, E. (2018). *Ecosystem-based Approaches to Adaptation: Strengthening the Evidence and Informing Policy Research Results from the Mountain EbA Project, Peru.* iied.

Rizvi, A., Barrow, E., Zapata F., Cordero D., Podvin K., Kutegeka S., Gafabusa R., Khanal R., y Adhikari, A. (2014). *Ecosystem based Adaptation. Building on No Regret Adaptation Measures*. Documento técnico. 20th session of the Conference of

the Parties to the UNFCCC and the 10th session of the Conference of the Parties to the Kyoto Protocol.

Rizvi, A., Barrow, E., Zapata, F., Gómez, A., Podvin, K., Kutegeka, S., Gafabusa, R., y Adhikari, A. (2015). *Learning from Participatory Vulnerability Assessments - key to identifying EbA Options*. Documento técnico. 21st session of the Conference of the Parties to the UNFCCC and the 11th session of the Conference of the Parties to the Kyoto Protocol.

Ruiz, C. (2013). *Reporte del especialista en sistemas productivos. Diagnóstico Rural Participativo Integrado para el diseño de medidas robustas de adaptación al cambio climático en las comunidades campesinas de Canchayllo y Miraflores (Reserva Paisajística Nor-Yauyos Cochas - Perú)*. Instituto de Montaña. Documento interno.

Segura, J. (2013). *Reporte del especialista en organización social y cultura. Diagnóstico Rural Participativo Integrado para el diseño de medidas robustas de adaptación al cambio climático en las comunidades campesinas de Canchayllo y Miraflores (Reserva Paisajística Nor-Yauyos Cochas - Perú)*. Instituto de Montaña. Documento interno.

SENAMHI (Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología). (2009). *Escenarios de cambio climático en la cuenca del río Mantaro para el año 2100. Resumen Técnico*. Ministerio del Ambiente.

Soluciones Prácticas (ITDG) (2011). *Cambio climático, conocimientos ancestrales y contemporáneos en la región andina*. Clima Andino taller internacional; Plan por la Niñez; Oficina regional de Ciencia para América Latina y el Caribe.

Sotolongo, P., y Delgado, C. (2006). *La revolución contemporánea del saber y la complejidad social: hacia unas ciencias sociales de nuevo tipo*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; CLACSO.

Stokols, D. (2006). Toward a science of transdisciplinary action research. *American Journal of Community Psychology*, 38, (pp. 63-77).

Torres, J. (2015). «Experiencias de adaptación al cambio climático, los conocimientos ancestrales, los conocimientos contemporáneos y los escenarios cualitativos en los Andes. Alcances y límites (Perú)». *Apuntes de InvestigAcción*, (3). Soluciones Prácticas.

Vela, C. (2017). *Terminal Evaluation of the UN Environment Project Ecosystem Based Adaptation for Mountain Ecosystems*. http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22413/00609-1866_2017_te_unvironment_global_spcc_Peru_country_paper_eba_mountain.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Vernooy, R. (2006). La calidad de la participación: reflexiones fundamentales acerca de la toma de decisiones, contexto y metas. En J. Gonsalves *et al.*, (eds). *Investigación y desarrollo participativo para la agricultura y el manejo sostenible de recursos naturales: libro de consulta*. Vol. 1: Comprendiendo. «Investigación y desarrollo participativo. Perspectivas de los usuarios con la investigación y el desarrollo agrícola». Centro Internacional de la Papa; Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. http://www.idrc.ca/es/ev-85046-201-1-do_topic.html

Villavicencio, R. (2009). *Aprendiendo a sistematizar. Las experiencias como fuentes de conocimiento*. gtz; pdrs. http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2013/08/Aprendiendo-a-sistematizar.pdf

Wiesmann, U., Biber-Klemm, S., Grossenbacher-Mansuy, W., y Hirsch-Hadorn, G., *et al.* (2008). Enhancing transdisciplinary research: a synthesis in fifteen propositions. En G. Hirsch-Hadorn *et al.* (Eds), *Handbook of Transdisciplinary Research*. Springer.

WWF (World Wildlife Fund) (2013). *Operational Framework for Ecosystem-based Adaptation. Implementing and mainstreaming ecosystem-based adaptation responses in the Greater Mekong Sub-Region*. http://awsassets.panda.org/downloads/wwf_wb_eba_project_2014_gms_ecosystem_based_adaptation_general_framework.pdf

Zapata, F., y Gómez, A. (2015). *Adaptación basada en Ecosistemas de Montaña: experiencia y lecciones aprendidas en la restauración de tecnologías ancestrales y contemporáneas para el manejo de los pastos y el agua en la puna*. Artículo basado en la ponencia presentada en el 16.° Encuentro del Seminario Permanente de Investigación Agraria (sepia xvi).

Zapata, F., y Rondán, V. (2016). *La investigación acción participativa: guía conceptual y metodológica del Instituto de Montaña*. Instituto de Montaña.

Zapata, F., Rosales, L., López, G., y Gómez, A. (2016a). *Adaptación Basada en Ecosistemas: sistematización de medidas orientadas a la conservación y recuperación de servicios ecosistémicos hídricos*. Informe final de la consultoría «Sistematización de medidas y casos de Adaptación Basada en Ecosistemas con potencial de escalar». Instituto de Montaña para la Cooperación Alemana al Desarrollo-Agencia giz en el Perú.

Zapata, F., Torres, M., Gómez, A., y Podvin, K. (2016b). *Informe de sistematización de la experiencia: implementación de las medidas robustas de Adaptación basada en Ecosistemas en las comunidades campesinas de Canchayllo y Miraflores (Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas)*. Instituto de Montaña; uicn.

Determinantes de la adopción de tecnologías de adaptación frente al cambio climático y del rendimiento de la producción de papa y maíz en la región del Cusco

Francesca Paredes y Jair Vargas

Resumen

El estudio analiza los factores que estimulan la decisión de los agricultores para adoptar tecnologías de adaptación frente al cambio climático (TACC) y determinar el efecto de esta decisión en el rendimiento de la producción de papa y maíz de los pequeños y medianos agricultores de la región del Cusco. Se emplean datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) de los años 2015 al 2017 y la estimación se realizó mediante el modelo de Heckman de dos etapas. Los resultados muestran que el acceso a crédito, la pertenencia a alguna asociación de productores, la comercialización en mercados locales y ser varón, impulsan la adopción de las TACC. Las tecnologías, como la del reservorio y riego y la de maquinarias, permiten mejorar el rendimiento de la producción en 25% y 15%, respectivamente. Además, se demuestra que las unidades agrícolas dirigidas por mujeres alcanzan un mejor nivel de rendimiento.

Palabras claves: tecnologías de adaptación, cambio climático, rendimiento, agricultura.

Abstract

The study analyzes the factors that stimulate farmers' decision to adopt climate change adaptation technologies (CCAT) and determine the effect of this decision on the yield of potato and corn production of small and medium farmers in the region of the Cusco Data from the National Agricultural Survey (NAS)

from 2015 to 2017 are used and the estimate was made using the two-stage Heckman model. The results show that access to credit, membership in a producer association, commercialization in local markets and being male, drive the adoption of CCAT. Technologies such as reservoir and irrigation, and machinery allow to improve production yield by 25% and 15% respectively. It is also shown that female-led agricultural units achieve a better level of performance.

Keywords: adaptation technologies, climate change, yield, agriculture.

1. Introducción

Durante las últimas décadas el cambio climático (CC) se ha convertido en una de las problemáticas globales más importantes a nivel mundial, el cual viene siendo provocado, en gran medida, por la intensificación de la actividad humana en los distintos sectores.

En el sector agrícola, los efectos del cambio climático se evidencian mediante la afectación al rendimiento, la productividad, la disponibilidad del recurso hídrico, los medios de vida, los ingresos y la seguridad alimentaria de los agricultores. Este fenómeno tiene un mayor impacto sobre las unidades agrícolas que se establecen en zonas rurales de montaña, debido a la escasez del agua y las condiciones climáticas extremas y cambiantes (Altieri y Nicholls, 2017).

Respecto a Perú, se encuentra entre los países más vulnerables frente al cambio climático a nivel mundial (Doyle, 2019; Gabriel *et al.*, 2018). En los últimos cuarenta años ha perdido el 42% de sus glaciares, motivo por el cual la oferta hídrica ha disminuido (Damonte, Cabrera, y Miranda, 2017). Además, se ha incrementado el estrés abiótico en las plantas y se han generado distorsiones en las distribución geográfica de las plagas y enfermedades, limitando y amenazando el desempeño de la agricultura, principalmente, en las zonas altas (Gabriel *et al.,* 2018). La región del Cusco, en particular, es un caso de estudio muy interesante: el 25% de su población tiene como principal ocupación la agricultura (INEI, 2017) y es una de las tres regiones más vulnerables ante el CC. En efecto, cuenta con la mayor tasa de pequeños agricultores: el 81% de ellos cuenta con unidades agrícolas menores a las cinco hectáreas y tienen menor capacidad de respuesta ante el CC (Banco Mundial, 2017; CENAGRO,

2012). No obstante, el análisis se soporta con base en la papa y el maíz, por ser los productos más importantes de esta región (World Bank *et al.*, 2014), que se encuentran entre los cinco alimentos básicos de la dieta diaria y con altos componentes nutritivos (Gabriel *et al.,* 2018).

Así mismo, el nivel de productividad de este sector es resultado de factores climáticos, el acceso al agua, entre otros (Connolly-Boutin y Smit, 2016; Misra, 2013). Además, podría representar una evidencia del lento proceso de incorporación de adopciones tecnológicas en el modo de producción (Eastwood, Klerkx y Nettle, 2017).

Entonces, surge el concepto de adaptación frente al cambio climático como una alternativa que consiste en el ajuste de los sistemas naturales o humanos, en respuesta a estímulos climáticos reales, esperados o sus efectos, que moderan el daño o permiten sacar provecho del CC (Burke y Emerick, 2015; IPCC, 2001). De ese modo, la adopción de las TACC podría ayudar a los agricultores a alcanzar sus objetivos de seguridad alimentaria, productividad, rendimiento, ingresos y mejora de sus medios de vida (Burke y Emerick, 2015).

En ese contexto, este documento se plantea como objetivo analizar los factores que estimulan la decisión de los agricultores para adoptar tecnologías de adaptación frente al cambio climático, y determinar el efecto de esta decisión en el rendimiento de la producción de papa y maíz de los pequeños y medianos agricultores de la región del Cusco. Por lo anterior, es necesario plantearse la interrogante: ¿Qué factores estimulan la decisión de los agricultores para adoptar tecnologías de adaptación frente al cambio climático?, y ¿Cómo estas determinan el rendimiento de la producción de papa y maíz de los pequeños y medianos agricultores de la región del Cusco?

Para responder la pregunta, el documento se sostiene en una metodología econométrica, llámese Heckman en dos etapas, propuesta por Heckman (1976). En la primera se estiman los determinantes para la adopción de tecnologías de adaptación frente al cambio climático mediante un probit, y, en la segunda, se estiman los determinantes del rendimiento de la producción mediante una regresión de mínimos cuadrados ordinarios.

Los resultados del estudio, en una primera etapa, evidencian que el acceso al crédito, el pertenecer al menos a una asociación de productores y ser propietario de la unidad agropecuaria, impulsan la decisión de las familias a adoptar las TACC. Además, se evidencia que son los varones y los productores de maíz

quienes tienen mayor probabilidad de adoptar dichas tecnologías respecto de sus pares. En la segunda etapa, se demuestra que las familias que adoptan las TACC alcanzan mejores niveles de rendimiento. Ellos cuentan con sistemas de reservorio y riego tecnificado, y/o emplean maquinarias en su modo de producción, asimismo, las unidades agrícolas dirigidas por mujeres alcanzan mejores resultados.

Por otra parte, la literatura nacional, que aborda este tema, se centra, en la evaluación del impacto del cambio climático sobre la agricultura. Si bien entre las recomendaciones de Orihuela (2014) y Vargas (2009) está la implementación de programas que mitiguen los efectos del cambio climático, y que los agricultores consideren medidas de adopción de las TACC en sus unidades agrícolas, no existe evidencia empírica que aborde sobre las decisiones que llevan al agricultor a adoptar tales medidas y tampoco analizan la implicancia de esta decisión sobre el rendimiento agrícola. En ese sentido, este documento contribuye a la literatura nacional y regional; además, es un insumo para las decisiones de política que se vayan a tomar bajo un sustento empírico y da inicio a una serie de investigaciones que se pueden generar con base en esta información.

Finalmente, el presente documento se organiza de la siguiente manera: en la primera sección se muestra el marco teórico, en la segunda se realiza una breve revisión de la literatura, en la tercera se explica la metodología y se describen estadísticamente las variables, en la cuarta sección se muestran los resultados y se interpretan, en la quinta sección se realizan las conclusiones y, finalmente, en la sexta sección se plantean algunas recomendaciones y limitaciones del estudio.

2. Marco teórico

2.1. La agricultura y el cambio climático

Uno de los aspectos relevantes del cambio climático es el incremento constante de la temperatura de la superficie terrestre a nivel global, que alcanza casi el doble del promedio habitual. Esto ha permitido que el calentamiento obtenga una mayor frecuencia, intensidad y temporalidad de calor más larga de la normal, colocando en el panorama una mayor periodicidad de sequías, así como el incremento de precipitaciones más fuertes y prolongadas (IPCC, 2019).

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) (2019) indica que el cambio climático ha generado un incremento en la temperatura, lo que ha dado paso a una serie de alteraciones en diversas regiones del planeta. Como consecuencia de estas variaciones, las plantas y animales vienen pasando por un proceso de cambios constantes que está derivando en una dinámica más activa en la reproducción y supervivencia en la población de plagas y enfermedades (Altieri, Nicholls, Henao, y Lana, 2015).

Según el reporte del IPCC (2019), todo indicaría que el cambio climático ha logrado alterar todo el sistema, produciendo olas de calor con períodos prolongados de sequías, inundaciones, lluvias intensas, vientos huracanados, incremento del nivel del mar, y facilitando de manera rápida la erosión de la tierra, (Mase, Gramig, y Prokopy, 2017). En consecuencia, ha puesto en riesgo la seguridad alimentaria, los ecosistemas a nivel mundial y ha coadyuvado en la aceleración de la desertificación y degradación de la tierra a nivel global.

Todas estas evidencias descritas de los diversos estudios han demostrado que el cambio climático es uno de los factores que viene alterando de manera negativa el rendimiento de algunos cultivos como, por ejemplo, del maíz y trigo, donde se ha experimentado rendimientos negativos como consecuencia del cambio climático, lo que ha originado una pérdida anual de cuarenta millones de toneladas desde 1981 hasta el 2002 (Lobell, Schlenker y Costa-Roberts, 2011).

Por lo tanto, todo indicaría de que existe una vulnerabilidad agrícola como consecuencia del cambio climático, que lo ha convertido en uno de los mayores retos de la seguridad y sostenibilidad alimentaria en el mundo (Mase *et al.*, 2017). Así también Walthall, Anderson, Baumgard, Takle y Wright-Morton (2013) afirman que los sistemas agrícolas se encuentran vulnerables al cambio climático, pero al ser una actividad conducida por individuos, son ellos quienes en respuesta pueden hacerle frente a los efectos de los diversos fenómenos causados por el cambio climático.

Shukla, Chakraborty y Joshi (2015) explican que la vulnerabilidad es relativamente una propiedad que podría definirse como negativa; cuantificarla es un tanto difícil por ser tan variable y por hallarse en diversos espacios geográficos. La vulnerabilidad sería entendida como un grado donde el sistema involucrado es susceptible y limitado para hacerle frente a los efectos hostiles del cambio climático.

De acuerdo con Shukla *et al.* (2015), existen diversos estudios que se centran en entender la vulnerabilidad de los sistemas agrícolas a partir de la variedad de factores externos del cambio climático, en los que se señala que los agricultores deberían adaptarse para que la agricultura y la seguridad alimentaria global sean resistentes a estos acontecimientos. Y Smit y Skinner (2002) proponen una tipología de adaptación agrícola al cambio climático, cuyas categorías serían las prácticas de producción agrícola, el desarrollo de tecnologías, donde es importante considerar la gestión financiera agrícola y, desde el Estado, los programas de extensión y seguros.

Por lo tanto, podríamos decir que los efectos del cambio climático se han venido agudizando sostenidamente a nivel global, siendo el Perú uno de los países latinoamericanos más afectados por los fenómenos hidrometeorológicos asociados con El Niño,[1] y por las perturbaciones atmosféricas oceánicas generadas en el océano Pacífico ecuatorial (MINAM, 2010).

Las proyecciones climáticas al 2030 advierten un panorama alarmante en relación con la temperatura y las precipitaciones pluviales. Un efecto de este suceso es que los cultivos año tras año van escalando metros de manera ascendente, en busca de un clima adecuado, lo cual a su vez produce cambios en la distribución de plagas y enfermedades (MINAM, 2010).

El MINAM (2010) estima que al 2030 en algunas localidades ocurrirá un incremento de la temperatura. La máxima llegaría hasta 1.6 °C en promedio (0.53 °C/ década), mientras que la mínima alcanzaría un incremento de 1.4 °C (0.47 °C/ década), lo cual afectaría directamente a los glaciares tropicales; aquellos que se encuentran por debajo de los 5000 metros podrían desaparecer por completo. Al 2006, la frecuencia con la que han ocurrido las sequías, lluvias intensas, inundaciones, heladas y granizo ha sido seis veces más con respecto a las que ocurrían habitualmente en el año 1997 (MINAM, 2010). Otros estudios como los de Altieri *et al.* (2015) y Jones y Thornton (2003) proyectaron al 2055 una disminución aproximada del 10% en la producción de maíz en

1. Entre las principales afectaciones del cambio climático hacia la agricultura nacional se puede evidenciar en lo sucedido en el primer trimestre del 2017, donde la alta precipitación pluvial, que trajo consigo el fenómeno de El Niño, generó una caída del 2% de la producción agrícola nacional, 1.5 millones de agricultores afectados y pérdidas que sumaron aproximadamente USD 380 millones (Banco Mundial, 2017; Imedia, 2017).

América Latina y África; en cifras llegaría a alcanzar los dos mil millones de dólares por año.

El MINAGRI (2015) indica que en el Perú existe una gran vulnerabilidad del sector agrícola frente a las variaciones climáticas. Se considera que se pierde 15,000 hectáreas, aproximadamente, en cada campaña agrícola —alrededor de S/ 390 millones—, y esto se debe a los efectos asociados al clima. Los cultivos más afectados y los que presentan mayores pérdidas a causa de estos fenómenos serían la papa, el maíz amiláceo, el maíz amarillo duro, la cebada, el arroz y el plátano.

Ante esta situación, Howden *et al.* (2007) y el World Bank *et al.* (2014) plantean desde hace una década, como una alternativa, la adopción de tecnologías de adaptación frente al cambio climático, lo cual contribuiría a la minimización de los impactos negativos que este fenómeno genera, principalmente en favor de los pequeños agricultores quienes realizan actividades tradicionales.

La adopción de este tipo de tecnologías contribuye a la mejora de la capacidad de respuesta de los productores para adaptarse a las variaciones adversas del cambio climático. Así mismo, estas iniciativas permitirán incrementar de manera sostenible la productividad de los agricultores (World Bank *et al.*, 2014). De igual forma, estas adopciones se relacionan con la seguridad alimentaria, la mitigación de la pobreza, la eficiencia económica y la menor emisión (Banco Mundial, 2017; Trigo, 1995).

3. Breve revisión de la literatura

Anderson y Thampapillai, (1990); Arellanes y Lee, (2003); Bekele y Drake, (2003); Ekbom, (2018); Hwang, Alwang, y Norton, (1994); Sureshwaran, Londhe y Frazier, (1996), entre otros, y Gavidia (2015), para el caso peruano, centraron parte de su trabajo en el análisis de los determinantes de la adopción tecnológica para la actividad agrícola y el rendimiento agrícola.

En relación con los determinantes de la adopción de tecnologías de adaptación frente al cambio climático, Bekele y Drake, (2003), Hwang *et al.*, (1994) y Odhiambo *et al.*, (2004) demuestran en sus trabajos que existen factores como la limitación en el acceso al crédito, la inseguridad de tenencia de sus tierras y los bajos precios de la producción, que los limitan a incorporar tecnologías

en su unidad agropecuaria, concluyendo que el crédito es fundamental para asumir los costos de adopción de nuevas tecnologías.

En particular, Bekele y Drake (2003) concluyen que el sexo no es determinante significativo para la adopción de tecnologías. Sin embargo, Newmark, Leonard, Sariko, y Gamassa (1993) anteriormente encontraron evidencia significativa para considerar que las mujeres tienen mayor apertura a adoptar nuevas prácticas de manejo de la conservación de recursos naturales, siempre y cuando le contribuya a su rendimiento.

Maddison (2007), por su parte, profundiza en el análisis de los años de educación como determinante, por el que concluye que esta variable es significativa en el modelo. Supone que los agricultores más educados están en mejores condiciones para procesar información y buscar tecnologías apropiadas para aliviar sus limitaciones de producción. Además, desarrollan la capacidad de percibir, interpretar y responder a la nueva información mucho más rápido que sus contrapartes sin educación. Evidencia contraria resulta de los trabajos de Clay, Reardon y Kangasniemi (1995), y Okoye (1998), quienes demuestran que los años de educación no son significativos al momento de adoptar tecnologías.

Para el caso peruano, los trabajos de Gavidia (2015) y de World Bank *et al.* (2014) muestran evidencias que relacionan la probabilidad de adoptar tecnologías con la pertenencia a alguna organización social. Pertenecer a una junta de regantes no contribuye significativamente en la probabilidad de adoptar tecnologías, cuyo resultado se puede explicar por la gestión poco eficiente de estos organismos. Por otra parte, demuestran que pertenecer a una organización de productores incrementa la probabilidad de adoptar tecnologías, dadas las posibilidades de ser beneficiario de algún programa social.

Respecto a los determinantes del rendimiento, Odhiambo *et al.* (2004) encuentran evidencias de que este factor se determina principalmente por el gasto gubernamental, el cual en investigación y extensión agraria es la variable más relevante de su modelo que evidencia un impacto positivo en el rendimiento.

Ekbom (2018) demuestra que el tamaño de la unidad agropecuaria y su distancia hacia la capital del distrito afectan de manera negativa en su rendimiento. Sin embargo, una mayor disponibilidad de mano de obra, las mayores inversiones en la adquisición de semillas mejoradas (la adopción tecnológica), contribuyen a un incremento de su rendimiento. Además, otros factores que

contribuyen de manera positiva son los activos de capital, representados por el valor de los animales domésticos, el acceso al crédito y los ingresos no agrícolas.

Por su parte, Gavidia (2015) relaciona de manera positiva la adopción de tecnologías de adaptación frente al cambio climático con el rendimiento. Sin embargo, concluye que esto solo resulta ser significativo para unidades agrícolas que se ubican en la costa y no para las de la sierra.

4. Metodología

La decisión de las familias de adoptar tecnologías de adaptación frente al cambio climático en sus unidades agrícolas, y determinar su efecto en el rendimiento de la producción de papa y maíz se puede estimar mediante la aplicación de un modelo econométrico de dos etapas, propuesto por Heckman (1976). Similares trabajos realizaron Ayinde, Daramola, Adenuga y Abdoulaye (2019); Dalango y Tadesse (2019); Kazukauskas, Newman y Sauer (2013); Ogundipe, Adebayo y Asaleye (2019); y Shalmani *et al.* (2017).

En la primera etapa se emplea un modelo probit mediante el cual se analiza cuáles factores y en qué medida impulsan a una familia a adoptar tecnologías de adaptación frente al cambio climático en su unidad agropecuaria, considerando que estas generan beneficios en su rendimiento agrícola. La ecuación se especifica de la siguiente manera:

$$y_i^{probit} = x_i'\beta i + u_i \; donde \; y_i^{probit} = \begin{cases} 1 \; si \; y_i^{probit} > 0 \\ 0 \; si \; y_i^{probit} = 0 \end{cases} \quad (1)$$

Es decir, si la familia decide adoptar alguna tecnología de adaptación frente al cambio climático, en su unidad agropecuaria, estará representada por $y_i^{probit}=1$. Esto representa un proxi que se construye con base en las respuestas afirmativas sobre las preguntas de la ENA: ¿Realiza análisis de suelos? ¿Construye terrazas, zanjas de infiltración o rehabilitación de andenes? ¿Usted aplica la práctica agrícola de riego por goteo, aspersión o microaspersión? ¿Usted aplica la práctica agrícola de reservorio o pozo? ¿Usted aplica la práctica agrícola de control de la medida del agua necesaria para el riego?

Por otra parte, el vector x_i' representa las variables que podrían estar impulsando la decisión de las familias por adoptar las TACC en sus unidades,

las cuales pueden clasificarse en tres grupos: el primero considera las características de la unidad agropecuaria y la producción; algunas pueden ser la distancia de la unidad agropecuaria (UA) hacia la capital del distrito, o el tamaño de la UA. En efecto, se podría considerar que las unidades que se encuentran cerca de la capital del distrito tienen mayores probabilidades de adoptar las TACC, dadas las condiciones de oferta de estas tecnologías, de las asesorías o de la información. El otro grupo se relaciona con las características del responsable de la UA, las cuales tratan de explicar el papel del acceso al crédito, los años de edad, el sexo y el nivel educativo del productor, entre otros. Por ejemplo, se puede entender que los hogares con limitado acceso al crédito tendrán menos capital disponible para implementar estrategias de adaptación, dado su costo. Finalmente, se encuentran los factores climáticos, suponiendo que las familias que hayan sido menos afectadas por el cambio climático son menos propensas a adoptar estrategias de adaptación.

En la segunda etapa se emplea una regresión de mínimos cuadrados ordinarios (MCO), mediante el cual se determina el efecto de la decisión de adoptar tecnologías de adaptación frente al cambio climático sobre el rendimiento de la producción de papa y maíz. Así mismo, se evalúa el efecto de las otras variables que podrían determinar este rendimiento. No obstante, en esta etapa, la estimación se realiza con información de las familias que adoptaron las TACC en sus unidades, omitiendo a las que no. En efecto, esta elección no aleatoria y necesariamente diferente al de la primera etapa, genera un sesgo de selección de la muestra. Al respecto, la solución que plantea el modelo de Heckman consiste en generar un término de corrección llamado *ratio inverso* de Mills, con base en los estimadores empleados en la ecuación de la primera etapa, para luego incorporarla como una variable explicativa en la ecuación de la segunda etapa, la cual estaría representando al conjunto de agricultores que no implementaron ninguna TACC.

Le inversa de Mills está representado por $\hat{\lambda}$, y se calcula mediante la siguiente ecuación.

$$\hat{\lambda} = \frac{\phi\left[x_i'\left(\frac{\beta_i}{\sigma_i}\right)\right]}{1-\varphi\left[x_i'\left(\frac{\beta_i}{\sigma_i}\right)\right]} \tag{2}$$

Donde, $\phi\left[x_i'\left(\frac{\beta_i}{\sigma_i}\right)\right]$ es la función de densidad de la probabilidad y, $1-\varphi\left[x_i'\left(\frac{\beta_i}{\sigma_i}\right)\right]$ es la función de distribución acumulativa complementaria o también llamada función de supervivencia (Mills, 1926).

En ese sentido, la regresión de los MCO que considera el término de corrección ratio inverso de Mills, se puede expresar de la siguiente manera:

$$y_i = z_i' \beta_i + \hat{\lambda} + u_i \quad (3)$$

En la ecuación anterior, y_i representa el rendimiento agrícola de la papa y maíz (kilogramos/hectáreas) por cada unidad agropecuaria i, z_i' es el vector de variables explicativas, β_i es el vector que representa a los parámetros a ser estimados, $\hat{\lambda}$ es el término de corrección ratio inverso de Mills que ha sido estimado con base en la ecuación (2), y u_i es el termino de error. Al respecto, las variables explicativas que podrían determinar el rendimiento agrícola pueden clasificarse en tres grupos: el primero agrupa variables que explican si la decisión de adoptar tecnologías de adaptación frente al cambio climático tiene efectos sobre el rendimiento de la producción de papa y maíz; es decir, si las familias incorporan tecnologías de riego y maquinarias podrían incrementar su rendimiento. Así mismo, se analiza el grupo de variables relacionadas con las características de la UA, por lo cual se supone que las familias con unidades agrícolas grandes alcanzan menores rendimientos en razón a la ley de rendimientos decrecientes. También se analizan los efectos de las características del administrador de la UA; por ejemplo, se puede creer que los años de experiencia y el nivel educativo del agricultor le permite alcanzar mejores niveles de rendimiento, considerando que son características que le podrían garantizar el desarrollo de procesos de producción de manera eficiente.

Por último, esta metodología se va a desarrollar con una base de datos de tipo *pooled cross sectional* ('datos transversales agrupados'), lo cual sugiere una suma de cortes transversales correspondientes a los años 2015, 2016 y 2017. Esto permite tener una mayor cantidad de observaciones y lograr mejores resultados.

4.1. Descripción de la encuesta y las variables

El desarrollo del documento está basado en la ENA, la cual caracteriza a las pequeñas, medianas y grandes unidades agropecuarias del país. Para el caso del

presente estudio, se ha seleccionado una muestra cuyas características son pequeñas y medianas unidades agropecuarias que tengan como principal producción la papa y el maíz, que además estén ubicados en la región del Cusco.

La muestra con la que se cuenta es de 17,865 UA, de las cuales 9173 adoptaron alguna TACC y 8692 no adoptaron. Al respecto, el Cuadro 1 presenta estadísticas resumidas de la muestra referida a cada una de las variables en análisis, las cuales evidencian que las UA que adoptaron alguna TACC representan el 51%, mientras que el rendimiento de la producción de papa o maíz es, en promedio, de 8362 kilogramos por hectárea. Sobre las características de la unidad agropecuaria, el 38% tiene extensiones mayores a las diez hectáreas, el 29% es el propietario de la unidad, el número de horas en promedio entre la UA y la capital del distrito es de 14.6, el 32% destina más de la mitad de su producción para la venta, y el 42% comercializa sus productos en mercados locales y regionales.

Sobre las características del administrador(a) de la UA, el 49% de ellos es hombre, el 36% tiene más de 51 años de edad, el 11% cuenta con acceso al crédito, el 73% posee experiencia en agricultura mayor a los 15 años, el 22% alcanzó un nivel educativo secundario o superior, y los que pertenecen a al menos una asociación de productores son el 13%. Las UA que durante este periodo hayan sido afectadas por algún evento climatológico representan el 23%. Respecto de los factores tecnológicos, el 17% emplea maquinarias en su modo de producción, el 23% cuenta con sistemas de reservorio y riego tecnificado, y el 19% emplea semillas certificadas.

5. Resultados

El Cuadro 2 muestra las estimaciones que se realizaron, basadas en el modelo de Heckman en dos etapas. La primera columna muestra la estimación realizada mediante un modelo probit (primera etapa), la cual permite analizar los factores que estimulan la decisión de los agricultores para adoptar tecnologías de adaptación frente al cambio climático. La segunda columna presenta resultados de la estimación del modelo de MCO, correspondientes a la segunda etapa, mediante la cual se determina el efecto de la decisión de adoptar las TACC en el rendimiento de la producción de papa y maíz de los pequeños y medianos agricultores de la región del Cusco.

Nombre de las variables	Total (*)		UA que adoptan TACC (**)		UA que no adoptan TACC (***)	
	Mean	Std. Dev.	Mean	Std. Dev.	Mean	Std. Dev.
Variables dependientes						
Agricultor implementa TACC en su UA	0.513	0.500	1.000	0.000	0.000	0.000
Rendimiento de papa o maíz (kg/ha)	8,362	13,405	10,920	11,271	5,662	10,604
Variables independientes						
Características de la unidad agropecuaria						
Tamaño de la UA	0.386	0.247	0.461	0.435	0.210	0.314
Tipo de propiedad de la UA	0.296	0.457	0.347	0.476	0.243	0.429
Horas entre la UA y la capital del distrito	14.66	22.28	13.59	19.64	15.80	25.80
Proporción de la producción para la venta	0.324	0.468	0.348	0.476	0.299	0.458
Tipo de mercado donde venden los productos	0.428	0.495	0.458	0.498	0.398	0.489
Características del responsable de la UA						
Sexo	0.495	0.500	0.572	0.495	0.413	0.492
Edad	0.360	0.480	0.411	0.492	0.307	0.461
Acceso al crédito	0.114	0.317	0.141	0.348	0.084	0.278
Años de experiencia en agricultura	0.739	0.439	0.738	0.440	0.741	0.438
Nivel educativo	0.229	0.420	0.283	0.450	0.173	0.378
Pertenece a alguna asociación de productores	0.133	0.340	0.142	0.349	0.124	0.329

Nombre de las variables	Total (*)		UA que adoptan TACC (**)		UA que no adoptan TACC (***)	
	Mean	Std. Dev.	Mean	Std. Dev.	Mean	Std. Dev.
Factores climáticos						
Eventos climatológicos que hayan afectado sus UA	0.234	0.423	0.194	0.396	0.275	0.447
Factores tecnológicos						
Tecnología de maquinaria	0.172	0.377	0.335	0.472	0.000	0.000
Tecnología de reservorio y riego	0.326	0.469	0.635	0.482	0.000	0.000
Tecnología de semillas certificadas	0.192	0.394	0.374	0.484	0.000	0.000

Cuadro 1. Descripción estadística de las variables.

Nota. La muestra se refiere al número de unidades agropecuarias cuya principal producción fue la papa o el maíz en los años 2015, 2016 y 2017. El total (*) es de 17,865; las que adoptaron TACC (**) 9173 y las que no adoptaron (***) 8692.

Mean=Media; Std.Dev=Desviación estándar

Fuente: elaboración propia.

Nombre de las variables	Primera etapa (Probit) Factores de estimulan la adopción de las TACC	Segunda etapa (MCO) TACC y otras variables que determinan el rendimiento
Características de la UA		
Tamaño de la UA	-0.0313***	-0.363***
	(0.00348)	(0.00761)
Tipo de propiedad de la UA	0.0720**	
	(0.0296)	
Horas entre la UA y la capital del distrito	-0.00983**	
	(0.00482)	
Proporción de la producción para la venta	0.0115	
	(0.0352)	
Tipo de mercado donde venden los productos	0.0609*	
	(0.0329)	
Características del responsable de la UA		
Sexo	0.222***	-0.269***
	(0.0271)	(0.0460)
Edad	0.0360	-0.149***
	(0.0263)	(0.0423)
Acceso al crédito	0.311***	0.0852
	(0.0356)	(0.0630)
Años de experiencia en agricultura		-0.144***
		(0.0398)
Nivel educativo	0.0137	
	(0.0299)	
Pertenece a alguna asociación de productores	0.303***	
	(0.0320)	

Factores climáticos		
Eventos climatológicos que hayan afectado sus UA	-0.227***	
	(0.0261)	
Factores tecnológicos		
Tecnología de maquinaria		0.152***
		(0.0392)
Tecnología de reservorio y riego		0.252***
		(0.0626)
Tecnología de semillas certificadas		-0.135***
		(0.0508)
Variables de control		
Producción de maíz	0.0725**	0.619***
	(0.0288)	(0.0504)
Producción de papa	-0.0220	0.638***
	(0.0331)	(0.0568)
Observaciones año 2016	0.120***	1,032***
	(0.0363)	(0.0675)
Observaciones año 2017	1,957***	-0.052**
	(0.0325)	(0.215)
Constant	-0.770***	7,459***
	(0.0356)	(0.263)
mills/ lambda		-1,615***
		(0.201)
Observaciones	17,865	9,173

Cuadro 2. Resultados: factores que estimulan la adopción de las TACC y su efecto en el rendimiento.
Errores estándar entre paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.
Fuente: elaboración propia.

En la primera etapa, las variables se clasifican en tres grupos, sin considerar el de las variables de control, y gran parte de ellas alcanzaron signos esperados, además de ser estadísticamente significativos. Los resultados sugieren que las características del responsable de la unidad agropecuaria son las que en gran medida impulsan la adopción de tecnologías agrícolas en respuesta al cambio climático. Las familias que cuentan con acceso al crédito tienen 31 puntos porcentuales (p. p.) más de probabilidades de adoptar las TACC respecto de las que no. Los hogares agrícolas que acceden al crédito, en su mayoría, destinan el dinero para adquirir insumos para la producción agraria. En efecto, esto les permite tener más opciones de adoptar las TACC, considerando la información que les puede dotar el ofertante de insumos. El crédito es importante para estas familias, debido a que son más susceptibles a riesgos sistemáticos, como las estacionalidades de los precios de los productos y los efectos negativos del cambio climático, los que les genera pérdidas en sus ingresos previstos y en sus ahorros. Por otra parte, el pertenecer a alguna asociación de productores les permite 30 p. p. más de probabilidades de adoptar las TACC. La asociatividad es un mecanismo que les ayuda a mejorar la competitividad en el agro; por una parte, se mejora la calidad de los productos, se fortalecen negociaciones con entes públicos y/o privados, y, por otra, posibilita el acceso a la información de nuevas tecnologías y créditos financieros.

Respecto del género, si el administrador es de sexo masculino tiene 22.2 p. p. más de probabilidades de adoptar tecnologías con relación a la mujer. Si bien las mujeres desempeñan un rol fundamental en la agricultura, esta limitación se puede asociar con la marginación que existe hacia la mujer campesina, principalmente en los órganos públicos (FAO, 2014). Adicionalmente, raras veces se las reconoce como agricultoras por derecho propio, lo cual puede determinar sus probabilidades de acceder a la información y, de ese modo, adoptar las TACC. Es necesario reconocer que esto cada vez se va nivelando, aunque a paso lento.

En relación con las características de la unidad agropecuaria: el tamaño es un factor antagonista, en caso de que su extensión sea superior a las 10 hectáreas. En efecto, su probabilidad de adoptar las TACC se reducen en -0.13 p. p. Esto puede tener relación con el capital de la familia para adquirir e implementar las TACC en grandes extensiones y en su ubicación geográfica. A mayor extensión se necesitan más unidades de TACC y, en consecuencia, más dinero,

siendo esto último una de las principales limitaciones de este grupo de familias. Así mismo, un mayor tamaño no necesariamente representa unidades que cumplan con las condiciones para el desarrollo de la agricultura tecnificada; por el contrario, dada la geografía de la zona de montaña de la región del Cusco, es más probable que dentro de ella se encuentren zonas agrestes. Adicionalmente, el acceso a la información sobre las TACC que se puedan implementar en grandes extensiones productivas, considerando las características geográficas, es muy limitada. Por el contrario, existen iniciativas validadas que promocionan la adopción de las TACC en unidades agrícolas pequeñas, como los invernaderos, que actúan en respuesta a la minifundización de la tierra en la región.

Del mismo modo, entre mayor sea el número de horas entre la UA y la capital del distrito la probabilidad de adoptar alguna TACC es menor. Por cada hora adicional de distancia se reduce la posibilidad de adoptar en -0.9 p.p. Si bien es cierto que en la actualidad la mayoría de las localidades se encuentran conectadas a la red de carreteras, las condiciones en las que se encuentran, en muchos casos no son las óptimas, por tanto se incrementan el tiempo de viaje y los costos. Contar con vías en buen estado en temporadas secas y de lluvia incentivaría la producción agrícola, al posibilitar el ingreso de insumos tecnológicos (TACC), maquinarias, mano de obra y asistencia técnica. Así mismo, facilitaría el transporte de sus productos hacia los principales mercados. Respecto de este último, los resultados muestran que los agricultores que venden sus productos en mercados locales tienen una probabilidad mayor en 6 p. p. de adoptar las TACC en relación con los que venden sus productos en mercados regionales y/o nacionales. Si bien este resultado puede estar sesgado, al tratarse de pequeños agricultores que en su mayoría se establecen en zonas alejadas a la capital de la región y, en consecuencia, de los mercados regionales, este indicador resalta la importancia de los mercados locales (comunales o distritales) para este segmento de agricultores. En ese sentido, es necesario continuar motivando la aparición de zonas comerciales en los distritos o comunidades y, de ese modo, estimular la economía local.

Otra de las variables analizadas en esta etapa es la de los factores climáticos. Se evidencia que las unidades agropecuarias que hubieran sido afectadas por algún evento climatológico (huaico, sequía, heladas, lluvias extremas y/o inundación) reducen su probabilidad de adoptar las TACC en -22.7 p. p. Esto ocurre principalmente por la pérdida de capital económico y físico para adquirir las

TACC a causa de la afectación al rendimiento de los cultivos, por la pérdida de la producción o por el deterioro de la unidad agropecuaria. La situación de los agricultores se complica cuando su producción afectada involucra capitales al que accedieron mediante el crédito.

En relación con las variables de control, se puede dar cuenta que la producción de maíz se asocia con la adopción de las TACC en su modo de producción, mientras que la producción de papa se mantiene indiferente. Este resultado se puede relacionar con las características del producto: el maíz se produce en zonas con poca humedad. En efecto, no se cuenta con acceso directo al agua y, por ello, los agricultores construyen sistemas de riego tecnificado; la papa, por su parte, se produce en tierras más húmedas y con flujo constante de agua, por lo cual no necesariamente demandan tecnologías de riego. Por otra parte, la ubicación podría ser un determinante relativo, dado que el maíz se produce en zonas más bajas y se podría considerar que la mayor parte de las capitales de distrito se ubican en la parte baja. En consecuencia, tienen mayor acceso a las tecnologías e información, mientras que la papa se produce en zonas más altas.

En la segunda etapa, se responde en qué medida la adopción de las TACC permiten mejorar el rendimiento de las unidades agropecuarias. Al respecto, dos de las tres variables alcanzaron signos esperados y todas resultaron estadísticamente significativas. La adopción de tecnologías como maquinarias para la producción incrementan el rendimiento por hectárea en 15%. El uso de maquinarias ayuda a las familias a mejorar sus técnicas de cultivo y ahorrar horas de trabajo; además, permite maximizar la utilidad del uso del terreno. Sin embargo, en razón a la geografía agreste de la sierra peruana, la minifundización y el difícil acceso hacia las unidades agropecuarias, hacen que este proceso de adopción sea lento. Una de las formas en las que actualmente las familias sobrellevan la problemática de la minifundización es la asociatividad, por la cual se ponen de acuerdo para alquilar maquinarias y realizar el trabajo en conjunto.

De similar modo, la adopción de tecnologías de reservorio y sistemas de riego tecnificado contribuyen a la mejora del rendimiento por hectárea en 25%. Una adecuada implementación del sistema de riego suministrará la cantidad necesaria de agua según el tipo de cultivo. A su vez permitirá el uso eficiente del recurso hídrico para que, de ese modo, se pueda lograr una mayor cantidad de superficie regada. Así mismo, tecnificar el riego podría evitar, en cierta forma, que el exceso de humedad dañe el cultivo.

Respecto de las semillas certificadas, los resultados muestran un signo no esperado. Se evidencia que la adopción de semillas afecta negativamente al rendimiento por hectárea en -13%. Este coeficiente puede encontrarse sesgado por la poca cantidad de familias que la implementan, y por las extensiones de terrenos en las que se siembra, las cuales son pequeñas. Este tipo de semillas se ha venido incorporando al modo de producción de los pequeños agricultores de la región del Cusco recién en los últimos años. En este segmento aún se muestra resistencia, dado que no existen muchos casos de experiencias exitosas que hayan sido validadas. De igual modo, la tendencia en este tipo de productos en esta región es la de mantener el título de orgánicos y conservar (revalorar) el modo de producción ancestral.

Por otra parte, teniendo en cuenta las características de la unidad agropecuaria, el coeficiente obtenido demuestra que la producción que se realiza en extensiones mayores a las diez hectáreas estarían reduciendo su rendimiento en -36%. Esto valida la hipótesis referida a la ley de rendimientos decrecientes, asumiendo que, a mayor extensión las familias, necesitarán mayor cantidad de mano de obra, insumos y herramientas. Sin embargo, casi nunca ocurre que el incremento de la extensión de la tierra sea directamente proporcional al incremento de la mano de obra, insumos y herramientas (con las mismas características de las anteriores), derivando en rendimientos cada vez más bajos.

Respecto del grupo de variables que caracterizan al responsable de la unidad agropecuaria, se evidencia que en unidades agropecuarias administradas por mujeres el rendimiento por hectárea se incrementa en 26%. Esto puede ser explicado por la responsabilidad que se le asigna a las mujeres, principalmente en las zonas rurales, para garantizar la seguridad alimentaria y el bienestar familiar, por lo cual les es necesario garantizar un mayor rendimiento de las UA que están a su cargo (FAO, 2014). Al respecto, en los últimos años se ha incrementado el número de mujeres que dirigen las UA, a consecuencia de que los varones optan por migrar a la zona urbana para conseguir puestos de trabajo (en construcción, transporte, entre otros), con el fin de diversificar sus ingresos económicos familiares. En ese sentido, se conocen experiencias de las ONG y municipalidades que acompañan a grupos de mujeres y dan a conocer que en los últimos tiempos son las principales promotoras para la implementación de tecnologías en sus unidades productivas, bajo las consideraciones de

que, a mayor tecnificación del modo de producción, la necesidad del uso de fuerza bruta será menor y los rendimientos serán mayores.

Del mismo modo se analiza en qué medida la edad estaría determinando el rendimiento. El coeficiente obtenido muestra que los agricultores que cuentan con una edad inferior a los 50 años podrían reducir su rendimiento por hectárea en -14%. Esto se puede explicar por el hecho de que las decisiones que se vayan a tomar en beneficio del rendimiento de la unidad agropecuaria sean mejor consideradas cuando el responsable de la unidad tenga cierta jerarquía en la familia, que se supone que lo podría alcanzar a los 50 años de edad (Shalmani *et al.*, 2017). De similar modo, el coeficiente de la variable años de experiencia muestra que los agricultores con menos de 15 años de experiencia tendrían 14% menos de rendimiento por hectárea. En efecto, mientras más años de experiencia tengan los agricultores tendrán mayores capacidades para manejar las limitaciones en la producción, las enfermedades y plagas de los cultivos, la conservación de nutrientes, los incidentes de períodos secos y la selección de semillas, los cuales derivarán en un mejor rendimiento (Yengoh, 2012).

Finalmente, respecto de las variables de control, las estimaciones alcanzadas permiten inferir que el rendimiento por hectárea de la papa alcanza mejores niveles que el del maíz. Además, se concluye que los rendimientos al 2016 se han incrementado en 3% respecto del 2015, y al 2017 se han reducido en -5%, respecto del 2015.

6. Conclusiones

El propósito de este estudio ha sido analizar los factores que estimulan la decisión de los agricultores para adoptar tecnologías de adaptación frente al cambio climático y determinar el efecto de esta decisión en el rendimiento de la producción de papa y maíz de los pequeños y medianos agricultores de la región del Cusco. La decisión de adoptar las TACC fue impulsada por factores tales como el acceso al crédito, pertenecer por lo menos a una asociación de productores, vender los productos en mercados locales y ser de sexo masculino. En ese sentido, es necesario promover la asociatividad y vincular a los agricultores con entidades financieras (públicas o privadas) o fomentar estrategias de autofinanciamiento, además de promover los mercados locales para estimular

la economía de la zona. Las variables antagonistas de la decisión de adoptar están representadas por el tamaño de la unidad agropecuaria y la distancia en horas entre la UA y la capital del distrito. Se entiende que a mayor extensión se incrementará la demanda de las TACC y el uso de recursos y en promedio estas familias no cuentan con el capital que involucra esta inversión; así mismo, a mayor distancia de la capital se limita la oferta e información de las TACC que se podrían adoptar.

La adopción de tecnologías de reservorio y riego y la de maquinarias permite mejorar el rendimiento de la producción, sin embargo, con la adopción de semillas certificadas ocurre lo contrario. Al respecto, es necesario promover la adopción de estas tecnologías debido a que permiten un mejor manejo y control sobre el cultivo y el uso eficiente del recurso hídrico. De igual modo, es necesario dar a conocer más sobre las semillas certificadas, porque este resultado puede estar sesgado por su uso en pequeñas extensiones, considerando que este segmento aún muestra resistencia para su uso. Por otra parte, se evidencia que las UA dirigidas por mujeres alcanzan un mejor rendimiento; sin embargo, ocurre lo contrario cuando las unidades cuentan con: extensiones mayores a las diez hectáreas, el agricultor responsable es menor de los 50 años de edad, y cuenta con menos de 15 años de experiencia. Finalmente, el coeficiente del ratio inverso de Mills resultó significativo, lo que indica la existencia del sesgo de selección y la efectividad de aplicar el modelo de dos etapas de Heckman para su solución.

7. Recomendaciones

Al evidenciar que la pertenencia a una asociación de agricultores es un factor importante para la adopción de TACC, se sugiere que los hacedores de política promuevan la acción colectiva entre los pequeños y medianos agricultores, considerando que ello contribuiría a mejorar la competitividad en el agro, mejorar las capacidades de negociación y difusión de nuevas tecnologías, además, la política deberá de ampliar el acceso al crédito de los agricultores y fortalecer las capacidades de producción y manejo de tecnologías de los agricultores mediante talleres o asesorías en campo. Así mismo, considerando la importancia del acceso al crédito, es necesario desarrollar políticas que sensibilicen a los agricultores

sobre la importancia del acceso al crédito, sus ventajas y desventajas, además, deberá de considerar acciones que promuevan la relación entre agricultor y entidad financiera.

Respecto del género, el diseño de políticas deberá de plantear estrategias para promover el empoderamiento de la mujer en todas sus dimensiones, considerando la tendencia en que las mujeres asumen la administración de las UA, con el fin de lograr que sean tomadoras de decisiones y, por una parte, logren implementar las TACC en sus unidades agropecuarias. Así mismo, se encuentra evidencia de que la adopción de tecnologías de adaptación frente al cambio climático como el reservorio y riego y el de las maquinarias, contribuyen al rendimiento agrícola. Al respecto, es necesario continuar planteando políticas que promocionen procesos modernos de producción y se les eduque/asesore en su manejo; en efecto, una asesoría y/o acompañamiento constante durante, por lo menos, el primer año de implementación es fundamental para su sostenibilidad.

Finalmente, es importante ser cuidadoso si se desea generalizar los resultados de este estudio a otros segmentos de agricultores o regiones. Esto debido a que la muestra con la que se trabajó presenta características particulares en su estructura social y económica. Sin embargo, este estudio sirve como un punto de referencia para otros y contribuye a la literatura nacional y regional.

Referencias bibliográficas

Altieri, M., y Nicholls, C. (2017). The adaptation and mitigation potential of traditional agriculture in a changing climate. *Climatic Change*, 140 (1), (pp. 33-45). https://doi.org/10.1007/s10584-013-0909-y

Altieri, M., Nicholls, C., Henao, A., y Lana, M. (2015). Agroecology and the design of climate change-resilient farming systems. *Agronomy for Sustainable Development*. Springer-Verlag France. https://doi.org/10.1007/s13593-015-0285-2

Anderson, J., y Thampapillai, J. (1990). *Soil conservation in developing countries Project and Policy Intervention*. http://documents.worldbank.org/curated/en/211931468740963755/pdf/multi-page.pdf

Arellanes, P., y Lee, D. (2003). *The Determinants of Adoption of Sustainable Agriculture Technologies: Evidence from the Hillsides of Honduras*. Annual Meeting, agosto 16-22, Durban, South Africa 25826. International Association of Agricultural Economists. doi: 10.22004/ag.econ.25826

Ayinde, O., Daramola, O., Adenuga, A., y Abdoulaye, T. (2019). Estimating Farmers' Willingness to Pay for Stress Tolerant Maize (stm) in Nigeria: a Heckman Model Approach. *Pertanika Journals. Social Sciences & Humanities*, 27 (2), (pp. 1159-1174).

Banco Mundial (2017). *Tomando impulso en la agricultura Peruana. Oportunidades para aumentar la productividad y mejorar la competitividad del sector*. http://documentos.bancomundial.org/curated/es/781561519138355286/pdf/123395-wp-spanish-public.pdf

Bekele, W., y Drake, L. (2003). Soil and water conservation decision behavior of subsistence farmers in the Eastern Highlands of Ethiopia: a case study of the Hunde-Lafto area. *Ecological Economics*, 46 (3), (pp. 437-451). https://doi.org/10.1016/S0921-8009(03)00166-6

Burke, M., y Emerick, K. (2015). Adaptation to Climate Change. Evidence from us Agriculture. *American Economic Journal. Economic Policy*, 8 (3), (pp. 106-140).

CENAGRO (2012). *iv Censo Nacional Agropecuario - 2012*. https://www.agrorural.gob.pe/dmdocuments/resultados.pdf

Clay, D., Reardon, T., y Kangasniemi, J. (1998). Sustainable Intensification in the Highland Tropics. Rwandan Farmers' Investments in Land Conservation and Soil Fertility. *Economic Development and Cultural Change*, 46 (2), (pp. 351-377). https://econpapers.repec.org/paper/agsmidasp/201198.htm

Connolly-Boutin, L., y Smit, B. (2016). Climate change, food security, and livelihoods in sub-Saharan Africa. *Regional Environmental Change*, 16 (2), (pp. 385-399). https://doi.org/10.1007/s10113-015-0761-x

Dalango, D., y Tadesse, T. (2019). Determinants of smallholder teff farmer's chemical fertilizer technology adoption in Southern Ethiopia, in case of Gena District in Dawro Zone (Heckman Two-Stage Model). *Jurnal Perspektif Pembiayaan Dan Pembangunan Daerah*, 7 (2), (pp. 111-126).

Damonte, G., Cabrera, A., y Miranda, F. (2017). *Problemas vinculados al cambio y variabilidad climáticos y modelos ejemplares de adaptación por regiones en el Perú*.

Programa de fortalecimiento de la gestión de la educación rural (FORGE), GRADE y Ministerio de Educación del Perú.

DOYLE, A. (2019). *The Heat is On. Taking stock of Global Climate Ambition*. United Nations Climate Change. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/NDC%20Outlook.pdf

EASTWOOD, C., KLERKX, L., y NETTLE, R. (2017). Dynamics and distribution of public and private research and extension roles for technological innovation and diffusion: case studies of the implementation and adaptation of precision farming technologies. *Journal of Rural Studies*, (49), (pp. 1-12). https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.11.008

EKBOM, A. (2018). *Some determinants to agricultural productivity: an application to the Kenyan highlands*. https://www.researchgate.net/publication/228451728

ESHAM, M., y GARFORTH, C. (2013). Agricultural adaptation to climate change: insights from a farming community in Sri Lanka. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 18 (5), (pp. 535-549). https://doi.org/10.1007/s11027-012-9374-6

FAO (2014.). *La mujer en la agricultura, medio ambiente y la producción rural Perú*. http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/mujer/situacion/pdf/peru.pdf?fbclid=IwAR3M4qfDoVxNmSUjY7Xi0IUAuN2vJN3qbT0TsGNDfSGUof78Y669FZpi_54

GABRIEL, J., RUIZ DE GALARRETA, J., CUESTA, X., HUARTE, M., ZUÑIGA, N., MAYER DE SCURRAH, M., …, y RITTER, E. (2018). Ampliando la frontera agrícola de la papa (Solanum tuberosum L.) para disminuir los efectos. *Revista Latinoamericana de La Papa*, 22. https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

GAVIDIA, D. (2015). *Determinantes y efectos del riego tecnificado: un análisis económico para la sierra norte de La Libertad.* https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/cies_infome_final_a1-t2-pb-lalib.pdf

HOWDEN, S., SOUSSANA, J. F., TUBIELLO, F., CHHETRI, N., DUNLOP, M., y MEINKE, H. (2007). Adapting agriculture to climate change. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104 (50), (pp. 19691-19696). https://doi.org/10.1073/pnas.0701890104

HWANG, S., ALWANG, J., y NORTON, G. (1994). Soil conservation practices and farm income in the Dominican Republic. *Agricultural Systems*, 46 (1), (pp. 59-77). https://doi.org/10.1016/0308-521X(94)90169-G

INEI (2017). *Censos nacionales 2017: XII de población, VII de Vivienda y III de comunidades indígenas*. http://censos2017.inei.gob.pe/redatam/

IPCC (2001). *Climate Change 2001: the Scientific Basis*. http://www.cambridge.org

IPCC (2019). Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse gas fluxes in Terrestrial Ecosystems. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4.-SPM_Approved_Microsite_FINAL.pdf

Jones, P., y Thornton, P. (2003). The potential impacts of climate change on maize production in Africa and Latin America in 2055. *Global Environmental Change*, 13, (pp. 51-59). https://doi.org/10.1016/S0959-3780(02)00090-0

Kazukauskas, A., Newman, C., y Sauer, J. (2013). *The Impact of Decoupled Subsidies on Productivity in Agriculture: a Cross-Country Analysis Using Microdata*. https://doi.org/10.1111/agec.12068

Lobell, D., Schlenker, W., y Costa-Roberts, J. (2011). Climate trends and global crop production since 1980. *Science*, 333 (6042), (pp. 616-620). https://doi.org/10.1126/science.1204531

Maddison, D. (2007). *The Perception of and Adaptation to Climate Change in Africa*. http://econ.worldbank.org

Mase, A., Gramig, B., y Prokopy, L. (2017). Climate change beliefs, risk perceptions, and adaptation behavior among Midwestern U.S. crop farmers. *Climate Risk Management*, 15, (pp. 8-17). https://doi.org/10.1016/j.crm.2016.11.004

Mills, J. (1926). Table of the ratio: area to bounding ordinate, for any portion of normal curve. *Biometrika*, 18 (3-4), (pp. 395-400). https://doi.org/10.1093/biomet/18.3-4.395

MINAGRI (2015). *Análisis de tendencias que impactan en el sector agricultura.* https://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/pnapes/actividades/comision/analisis-tendencias.pdf

MINAM (2010). *Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático | SINIA | Sistema Nacional de Información Ambiental. Ministerio del Medio Ambiente*. https://sinia.minam.gob.pe/documentos/segunda-comunicacion-nacional-peru-convencion-marco-las-naciones

Misra, A. (2013). Climate change impact, mitigation and adaptation strategies for agricultural and water resources, in Ganga Plain (India). *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 18 (5), (pp. 673-689). https://doi.org/10.1007/s11027-012-9381-7

Newmark, W., Leonard, N., Sariko, H., y Gamassa, D. G. (1993). Conservation attitudes of local people living adjacent to five protected areas in Tanzania. *Biological Conservation*, 63 (2), (pp. 177-183). https://doi.org/10.1016/0006-3207(93)90507-W

Odhiambo, W., Nyangito, H., y Nzuma, J. (2004). *Sources and Determinants of Agricultural Growth and Productivity in Kenya*. http://www.kippra.org

Ogundipe, A., Adebayo, O., y Asaleye, A. (2019). *Agricultural technology adoption and productivity among small scale farmers*. Proceedings of socioint 2019 - 6th International Conference on Education, Social Sciences and Humanities. 24-26 de junio de 2019. Estambul.

Okoye, C. (1998). *Comparative analysis of factors in the adoption of traditional and recommended soil erosion control practices in Nigeria*. *Soil y Tillage Research*, 45. https://eurekamag.com/pdf/003/003072244.pdf

Orihuela, C. (2014). *Efecto económico del cambio climático sobre los cultivos permanentes de la agricultura peruana: Periodo 2011-2050*. cies. https://www.cies.org.pe/sites/default/ files/investigaciones/informefinalcc.pdf

Shalmani, A., Ali, S., Ali Chandio, A., Ahmad, W., Rabbi, F., Ahamad, R., y Ud Din, I. (2017). Determinants of Commercialization and its impact on the Welfare of Smallholder rice Farmers by using Heckman's two-stage approach. *ScienceDirect*. https://doi.org/10.1016/j.jssas.2017.06.001

Shukla, R., Chakraborty, A., y Joshi, P. (2015). *Vulnerability of Agro-Ecological Zones in India under the Earth System Climate Model Scenarios.* https://doi.org/10.1007/s11027-015-9677-5

Smit, B., y Skinner, M. (2002). *Adaptation Options in Agriculture to Climate Change: A Typology*. Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change, 7, (pp. 85-114).

Sureshwaran, S., Londhe, S., y Frazier, P. (1996). A logit model for evaluating farmer participation in soil conservation programs: Sloping Agricultural landt technology on upland farms in the Philippines. *Journal of Sustainable Agriculture*, 7 (4), (pp. 57-69). https://doi.org/10.1300/J064v07n04_07

Trigo, E. (1995). Agricultura, cambio tecnológico y medio ambiente en América Latina: Una perspectiva para el año 2020. *Alimentación, Agricultura y Medio Ambiente - Documento de Discusión 9*.

Vargas, P. (2009). *El cambio climático y sus efectos en el Perú*. http://www.riesgoycambioclimatico.org/biblioteca/archivos/dc1136.pdf

Walthall, C., Anderson, C., Baumgard, L., Takle, E., y Wright-Morton, L. (2013). *Climate Change and Agriculture in the United States: Effects and Adaptation Recommended Citation*. *Geological and Atmospheric Sciences Reports Geological and Atmospheric Sciences*, 2.

World Bank, CIAT, y CATIE (2014). *Climate-Smart Agriculture in Peru*. http://sdwebx.worldbank.org/climateportal/documents/climate_smart_per.pdf

Yengoh, G. (2012). *Determinants of yield differences in small-scale food crop farming systems in Cameroon*. http://www.agricultureandfoodsecurity.com/content/1/1/19

ANEXO

Nombre de las variables	Definición
Variables dependientes	
Agricultor implementa TACC en su UA	Dummy = 1 Sí, 0 No
Rendimiento de papa o maíz (kg/ha)	Continua = número (log)
Variables independientes	
Características de la unidad agropecuaria	
Tamaño de la unidad agropecuaria	Dummy = 1 mayor a 10 ha, 0 menor a 10 ha
Tipo de propiedad de la UA	Dummy = 1 propietario (con título de propiedad), 0 comunal o arrendatario
Horas entre la UA y la capital del distrito	Continua = número (log)
Proporción de la producción para la venta	Dummy = 1 mayor a 50%, 0 menos del 50%
Tipo de mercado donde venden los productos	Dummy = 1 mercados locales, 0 mercado regional y nacional
Características del responsable de la unidad agropecuaria	
Sexo	Dummy = 1 varón, 0 mujer
Edad	Dummy = 1 menor o igual a 50 años de edad, 0 mayor o igual a 51 años de edad
Acceso a crédito	Dummy = 1 sí, 0 no
Años de experiencia en agricultura	Dummy = 1 menor a 15 años, 0 mayor o igual a 16 años
Nivel educativo	Dummy = 1 sec., sup. técnico o sup. univ., 0 ninguno, inicial, primaria
Pertenece a alguna asociación de productores	Dummy = 1 al menos a una asociación, 0 ninguna
Factores climáticos	
Eventos climatológicos que hayan afectado sus UA	Dummy = 1 huayco, sequía, helada, lluvias extremas y/o inundación, 0 ninguno
Factores tecnológicos	
Tecnología de maquinaria	Dummy = 1 sí, 0 no
Tecnología de reservorio y riego	Dummy = 1 sí, 0 no
Tecnología de semillas certificadas	Dummy = 1 sí, 0 no

Cuadro A1. Definición de las variables
Fuente: Elaboración propia.

Caficultura orgánica para el comercio justo
Una estrategia posible de adaptación al cambio climático en la selva central

Julio Chávez

Resumen

Los cafetaleros orgánicos que se orientan al comercio justo son productores familiares organizados en cooperativas o asociaciones que rigen sus prácticas agrícolas mediante una normatividad internacional y nacional que se interesa por la sostenibilidad ambiental y social, además de los aspectos económicos. ¿Puede afirmarse que sus sistemas de producción, orientados ecológicamente, vienen generando resiliencia y adaptación ante el cambio climático?

Se analiza avances, tensiones y ambigüedades del cooperativismo agrario cafetalero orgánico, tomando como referencia la trayectoria socioecológica de una cooperativa emblemática de la selva alta de Junín.

Palabras clave: adaptación basada en ecosistemas; caficultura orgánica, cambio climático, comercio justo, Cooperativa Agraria Cafetalera La Florida, cuenca del Perené, resiliencia socioecológica, socioecosistema.

Abstract

Organic coffee growers who are oriented to Fair Trade are family producers organized in cooperatives or associations that govern their agricultural practices through international and national regulations that are interested in environmental and social sustainability, in addition to economic aspects. Can it be said that their ecologically oriented production systems have are generating resilience and adaptation to climate change?

Advances, tensions and ambiguities of organic coffee cooperative cooperativism are analyzed, taking as reference the socio-ecological trajectory of an emblematic cooperative of the High Junin Forest.

Keywords: climate change, Cooperativa Agraria Cafetalera La Florida, Ecosystem-based Adaptation, fair trade, organic coffee; social-ecological resilience, social-ecosystem, the Perené basin.

1. Introducción

El cambio climático es un desafío global con diferentes expresiones locales. Para afrontarlo, grupos de investigadores agrarios y ambientales tratan de identificar aquellos factores que, desde la agricultura, pudieran otorgar sostenibilidad a los sistemas productivos y ecológicos. Para ello toman en cuenta diversas perspectivas teóricas, como las de la *resiliencia socioecológica* y *adaptación basada en ecosistemas.* Se espera que las conclusiones contribuyan a la gobernanza ambiental.

Buscando contribuir a la reflexión sobre este tema, en el presente trabajo se comparten hallazgos de una investigación en curso en una zona cafetalera de la cuenca del río Perené, provincia de Chanchamayo, Junín. Concretamente, se analiza información de un proceso productivo ecológicamente orientado, conducido por una cooperativa emblemática: la Cooperativa Agraria Cafetalera (CAC) La Florida.[1] ¿Qué puede decirse acerca de la interacción de los cafetaleros orgánicos en el socioecosistema, a partir de una perspectiva enfocada en la resiliencia y la adaptación ante el cambio climático?

Para contestar esta pregunta se consideran tres ejes de análisis: (a) la relación de los cafetaleros orgánicos con el bosque, dado el rol de la floresta en la absorción y retención de carbono; (b) su disposición para la producción de alimentos, cuyo tema está relacionado con la vulnerabilidad; (c) la adhesión y confianza de los cooperativistas a las normas de la agricultura orgánica y del *comercio justo*, que hace referencia a sus arreglos institucionales.

1. Se trata de una de las primeras cooperativas agrarias cafetaleras formadas en Perú (1966), con una fuerte influencia regional. Para complementar la información, véase Remy, M. (2007).

A diferencia de los cultivos tecnificados sin sombra, la caficultura conducida con principios y técnicas de agricultura orgánica[2] y bajo sombra, podría conformar, en nuestros días, una estrategia para fortalecer los agroecosistemas ante el cambio climático. Para algunos autores, los cafés certificados como orgánicos y de comercio justo tendrían un efecto en la disminución de la deforestación o en la recuperación de una cubierta arbórea sobre los suelos agrícolas (Rueda y Lambín, 2013; Rueda, 2016; Takahashi y Todo, 2013; Nguyen y Sarker, 2018). Según otros, la producción agroecológica bajo sombra permitiría la captación y almacenamiento de carbono (Vega *et al.*, 2015), y fortalecería la resiliencia de los agroecosistemas (Nichols, Ríos y Altieri, 2013). Según Tirabanti (2015), la caficultura en sistemas agroforestales multiestrato permitiría la producción sustentable en ecosistemas frágiles.

1.1. Marco teórico

En el esfuerzo por entender las interacciones naturaleza-sociedad, en particular, las distintas maneras en que la sociedad humana coevoluciona con los sistemas ecológicos, ha surgido el concepto sistema socioecológico, una noción que ha seguido construyéndose con la contribución de diversos autores (Berkes y Folke, 1998; Walker *et al.*, 2002; Gallopín, 2006; Folke, 2016, entre otros). Aunque existen varios marcos de análisis, según sean los énfasis o preguntas de los investigadores (Binder, Hinkel y Pahl-Wostl, 2013), el punto de partida ha sido la comprensión de que los sistemas de personas y comunidades sociales se encuentran entrelazados con la naturaleza y, como tal, son parte constitutiva de la biosfera (Folke, 2016).

Para Salas-Zapata (2012), los sistemas socioecológicos o socioecosistemas pueden entenderse como acoplamientos dinámicos entre subsistemas sociales y ecológicos que interaccionan entre sí mediante procesos y flujos materiales y

2. «La agricultura orgánica es un sistema de producción que mantiene y mejora la salud de los suelos, los ecosistemas y las personas. Se basa fundamentalmente en los procesos ecológicos, la biodiversidad y los ciclos adaptados a las condiciones locales, sin usar insumos que tengan efectos adversos. La agricultura orgánica combina tradición, innovación y ciencia para favorecer el medio ambiente que compartimos y promover relaciones justas y una buena calidad de vida para todos los que participan en ella» (Asamblea General de IFOAM, 2008, Vignola, Italia).

no materiales, constituyendo sistemas complejos adaptativos. El concepto sistema socioecológico puede aplicarse al estudio de diversas conformaciones, como los agroecosistemas, los sistemas agroforestales, las ciudades, etc. (Ríos-Osorio *et al.*, 2013).

La perspectiva de los sistemas socioecológicos, con su énfasis en comprender las interacciones entre los procesos sociales y naturales, permite enfocar de un modo más amplio la actividad productiva (Postigo y Young, 2016). Actualmente se constituye en un marco para apreciar el modo en que la agroecología puede aportar a la resiliencia socioecológica y a la adaptación al cambio climático (Nicholls, Ríos y Altieri, 2013). En Perú es reciente el acercamiento teórico y empírico a fin de comprender los sistemas de producción agrícola como socioecosistemas (Postigo y Young, 2016; Chávez, 2017).

La resiliencia socioecológica es una perspectiva teórica que estudia si los socioecosistemas pueden asimilar y sobreponerse a las perturbaciones (Folke *et al.*, 2002; Folke, 2006). Las perturbaciones deben ser entendidas como procesos o fuerzas que impactan los socioecosistemas y tienen la capacidad de alterar significativamente su funcionamiento o su configuración.

Salas-Zapata, Ríos-Osorio y Del Castillo (2012) distinguieron tres orientaciones principales en los estudios de resiliencia socioecológica: *la orientación centrada en el equilibrio*, que ve la resiliencia como una capacidad de recuperación de un punto original y único de equilibrio, luego de una perturbación. *La orientación de los múltiples estados de equilibrio,* que la entiende como una capacidad de los sistemas para absorber las perturbaciones mientras mantienen sus relaciones y funciones esenciales y sin que necesariamente se tenga que regresar a un punto original; y *la orientación del cambio adaptativo* según la cual un sistema puede encontrarse en varios estados posibles.

Para Ruiz, la resiliencia socioecológica está vinculada, decisivamente, a la agencia humana, sobre todo a la «actitud adaptativa» humana expresada en formas de cooperación y confianza. «La confianza, la cooperación, la reciprocidad, la comunicación de conocimientos…, son las actitudes que convierten un socioecosistema en resiliente» (Ruiz, 2013, p. 323).

Como un esfuerzo de ir más allá de las nociones iniciales de *mitigación* (reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de origen antropocéntrico) y *adaptación* (adecuación de los materiales, la infraestructura y las instituciones sociales al cambio climático y su variabilidad), que podrían tener una

connotación reactiva, surge el enfoque Adaptación basada en Ecosistemas (AbE). Esta propone el uso de la biodiversidad y de los servicios de los ecosistemas para la gestión sostenible, la conservación y la restauración de ecosistemas en beneficio de las personas ante los efectos adversos del cambio climático, incluyendo la agroforestería (Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica 2009, p. 10).[3] La AbE y la perspectiva teórica de la resiliencia socioecológica, sin ser idénticas, guardan gran afinidad en la medida que ambas buscan una mejor conexión de la producción, la organización social y la biosfera.

1.2. Metodología de la investigación

La estrategia de la investigación ha sido el estudio de caso. La información de campo fue registrada entre los años 2015 e inicios del 2018. La CAC La Florida fue seleccionada para la observación, atendiendo a dos criterios principales: 1) ser representativa de la historia del cooperativismo cafetalero y de su rol en la caficultura actual (la CAC La Florida se constituye en el año 1966), 2) facilitar, por su composición (socios colonos y socios asháninkas), una comparación con criterio cultural.

Se ha recurrido a las siguientes fuentes principales: el padrón de socios del año 2017; los resultados de una encuesta estratificada —según localización y origen del socio—, aplicada a una muestra representativa (n=147) de socios orgánicos de la microcuenca Yurinaki; y las entrevistas en profundidad. Las personas que contestaron la encuesta, en más del 99%, son productores con más de una década en la caficultura. Al 80.7% se le reconoce certificación orgánica por lo menos desde hace ocho años. Todas han tenido una transición agroecológica de por lo menos tres años para que la cooperativa los haya reconocido como orgánicos.

3. Para la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN), se trata de una estrategia de sostenibilidad cuyo propósito es «mantener y aumentar la resiliencia y reducir la vulnerabilidad de los ecosistemas y las personas» (Lhumeau y Cordero, 2012, p. 4).

2. El contexto

El cafeto, una planta arbustiva de la familia de las rubiáceas, originaria de algunas regiones de África como Etiopía, fue incorporado en el territorio de Perú y de otras regiones de América en el siglo XVIII, durante el virreinato español. Solo en la segunda mitad del siglo XIX empieza a cultivarse con fines de exportación. Su primera propagación en la selva alta de la región central corresponde al período de ocupación y colonización, realizada por hacendados andinos y migrantes extranjeros, hasta la primera mitad del siglo XX (La Serna, 2010), en el que tuvo especial protagonismo la Peruvian Co. (Manrique, 1982; Barclay, 1989). En la segunda mitad del siglo XX, la expansión de este cultivo tuvo como principales agentes a los campesinos andinos que migraban masivamente hacia el oriente amazónico (Martínez, 1986), quienes encontraron, en el modelo cooperativista agrario del primer gobierno de Belaunde (1963-1968), una modalidad para autonomizarse de las grandes casas exportadoras privadas y sus redes de intermediación comercial (La Serna, 2010).

Hoy, una larga y delgada franja territorial con cafetales recorre la cordillera Oriental de los Andes, en Perú, entre los 1800 a 2000 m.s.n.m. como máximo y los 600-800 m.s.n.m. como mínimo.[4] El censo nacional agropecuario registra 223 mil unidades de producción familiar cultivando 425 mil ha de café (INEI, 2012). Están localizadas en 16 departamentos, 95 provincias y 450 distritos. Solo 7 departamentos (Junín, San Martín, Cajamarca, Cusco, Amazonas, Huánuco y Pasco) concentran el 91% del total de productores y del área cultivable (PNUD, 2017, p. 9).

El café es el cultivo de mayor incidencia en la composición del PBI de Perú, participando con el 3.8% del mismo en el año 2015 (Banco Mundial, 2017, p. 16). Según el censo del 2012, el café fue el principal contribuyente en el sector agropecuario, alcanzando el 25% del total de las exportaciones agrarias. Aunque en los años 2013 y 2014, el ataque de la Roya redujo esta participación, ha empezado a recuperarse. El Banco Central de Reserva reportaba la cifra

4. También en el norte, bajando de la cordillera occidental hacia la costa del Pacífico, existe un área de cultivos de café con similar altitud.

de USD 706,000,000 por la exportación total de café, en el año 2017 (13% del valor de todas las exportaciones agropecuarias de Perú).[5]

El cooperativismo cafetalero tuvo un momento de auge en los años sesenta y setenta del siglo pasado, coincidiendo en el plano internacional con la estabilidad de precios y cuotas derivados del Convenio Internacional del Café (1962-1989) y, en el plano nacional, con la crisis del sistema oligárquico de dominación y el consiguiente debilitamiento del poder de la clase terrateniente y su posterior desaparición. Son años en los que el cooperativismo contó con el apoyo gubernamental: primero, durante el primer gobierno de Belaunde (1963-1968)[6] y, luego, durante el gobierno militar de Velasco (época de la Reforma Agraria).

Debe remarcarse que, a diferencia de las cooperativas agrarias de producción (CAP) de la Reforma Agraria de Velasco, las CAC formadas una década antes tenían un sistema de cooperación mutua para la comercialización y el desarrollo local (obras de infraestructura, educación, salud en sus centros poblados), pero sin comprometer la propiedad individual de la tierra. Este modelo cooperativo no compulsivo ni colectivista ha permanecido como experiencia empresarial en el sector cafetalero campesino (Remy, 2007).

La eliminación del sistema internacional de cuotas del café a fines de los años ochenta y el giro neoliberal simultáneo de la política macroeconómica de Perú, propiciaron una crisis general del sector cafetalero. Es recién en los años

5. La economía cafetalera no solo es un rubro de significación en Perú y en otros países de Latinoamérica, como Brasil, Colombia, Costa Rica, etc. Es también uno de los cinco negocios de mayor volumen en el comercio internacional, junto con el petróleo, el trigo, el azúcar, la soya y el tabaco (Samper y Topik, 2012, p. 10). Su procesamiento y comercialización movilizan más de USD 70,000,000 al año y da trabajo a más de 125,000,000 de personas (Rojo, 2014, p. 1).

6. Durante el primer gobierno del presidente Belaunde, orientado por una ideología de modernización, se dio la Ley N.º 15260 —Ley General de Cooperativas (1964)—, y se creó un organismo para promoverlas y asesorarlas: el Instituto Nacional de Cooperativas del Perú (INCOOP). Asimismo, se formó el Instituto Peruano del Café (1965) para reorientar el sistema de comercialización, reconociendo, explícitamente, a las cooperativas y los productores independientes la oportunidad de exportar, con lo cual, el Estado limitó el accionar del capitalismo comercial de manos privadas, es decir, de los intermediarios. El Banco de Fomento Agropecuario facilitó, en aquellos años, los préstamos para los cultivos de café.

noventa que la expansión de la producción y consumo de productos orgánicos en el mundo, y la creación de un nuevo tipo de mercado solidario dirigido a los pequeños productores —el comercio justo— formados una década antes, alcanzaron relevancia en Perú de la mano de un movimiento agroecológico que había surgido desde la sociedad civil (Alvarado, Siura y Manrique, 2015). Ausente de un rol central del Estado, las cooperativas cafetaleras establecieron, desde entonces, fuertes alianzas con organismos no gubernamentales, a fin de conectarse con la cooperación privada internacional al desarrollo y, con ella, a los nacientes mercados alternativos que ofrecían mejores precios por los productos orgánicos más primas adicionales.[7] La Junta Nacional del Café se hizo permeable a esta reconversión productiva orgánica e impulsó decididamente este tránsito de sus cooperativas socias, generando conexiones internacionales en su apoyo. En este marco, dos normas internacionales —las normas orgánicas y las normas del comercio justo— pasaron a presidir la reconversión organizativa de las cooperativas (y asociaciones) cafetaleras orgánicas hasta nuestros días.

2.1. El desafío de la deforestación

Entre los factores que asocian a Perú con el calentamiento global se encuentra la deforestación de la selva amazónica por tala y quema, y la consiguiente mayor emisión de gases de efecto invernadero[8] y la disminución de su capacidad de retención de CO_2. Brack y Mendiola (2012) habían estimado que, del total deforestado en la Amazonía, alrededor de 1,500,000 de ha fueron devastadas por la actividad agrícola, y alrededor de 5,000,000 de ha se habían degradado

7. Novella y Salcedo (2006, pp. 67-68) refieren que el precio promedio del café exportado, entre 1999 y 2004, fue el 61.39% superior para el café orgánico (USD 109.29), respecto del café convencional (USD 63.8).

8. «Según el inventario de los gases de efecto invernadero (GEI) (de Perú), se estima que en el 2009 se generó un total de 137,989 Gg de CO2eq; es decir,15% más respecto del 2000, y casi 40% más que durante 1994. Las emisiones de GEI provinieron, en un 41%, del cambio de uso del suelo y la silvicultura; mientras que un 28% de los sectores energía y transporte, otro 19% del sector agricultura, un 4% del sector industrial y el restante 8% del manejo de residuos sólidos» (MINAM, 2014).

por la pérdida de la fertilidad de los suelos.[9] Según otras estimaciones, alcanzaría a 9,500,000 de ha la superficie deforestada, acumulada de la Amazonía peruana (15% del total) hasta la primera década del siglo XXI (Marapi, 2013). Los datos recientes revelan que la tasa promedio de deforestación de la Amazonía peruana, en el período 1990-2000, había alcanzado 149,631 ha/año; entre 2000 y 2010 fue de 133,600 ha/año (MINAM, 2011); y en el periodo 2010-2015 fue de 167,600 ha/año (Huerta, 2017, p. 9). La deforestación en la selva alta estaría asociada a la expansión de los cultivos de maíz y coca; mientras que en la selva baja a los cultivos de arroz, maíz, café, pastos cultivados y palma aceitera (Zegarra y Gayoso, 2015).

Sin embargo, siendo lo anterior constatable, debe considerarse que muchos cafetaleros, tanto colonos como nativos, aún mantienen hoy áreas de bosque primario (además de bosque secundario) dentro de sus predios. En el caso de las comunidades nativas, muchas todavía conservan áreas comunales de bosque primario; cuya situación se ha visto favorecida, desde fines del siglo pasado, por cambios en la legislación y la institucionalidad del Estado.[10]

Con su propia historia sociocultural, pero con resultados similares al de otras cuencas en la selva alta, la cuenca del Perené, en la zona de Chanchamayo, ha visto el retroceso constante de sus áreas de bosque. En el año 2001, el área de bosque de la provincia de Chanchamayo ascendía a 278,902 ha, mientras que en el año 2016 sumaba 256,621 ha.[11] Es decir, solo en el presente siglo, en un lapso de quince años, se han perdido 21,000 ha de bosque en Chanchamayo.

Comparativamente, la mayor pérdida ocurrió en el 2014, el año siguiente a la peor devastación fitosanitaria de los cafetales debido al hongo de la roya amarilla. Este hecho nos indicaría que, para volver a sembrar las nuevas plantas de café, muchos agricultores lo hicieron en terrenos «en limpio», tomando las áreas de bosque de sus predios. Esta situación obliga a formular la siguiente pregunta: ¿Existe alguna evidencia de que los caficultores orgánicos, vinculados

9. Debe tomarse en cuenta que Brack y Mendiola trabajaron estas cifras, con la información proveniente del Censo Nacional Agropecuario de 1994 (III CENAGRO), y no con el más reciente, del año 2012 (IV CENAGRO).

10. «Desde 1974 hasta el año 2018, el Gobierno peruano ha formalizado los derechos de propiedad colectiva para más de 1300 comunidades nativas tituladas sobre 12 millones de hectáreas» (CIFOR, 2018).

11. Ministerio del Ambiente. *Geobosques*. Recuperado el 31 de agosto de 2018.

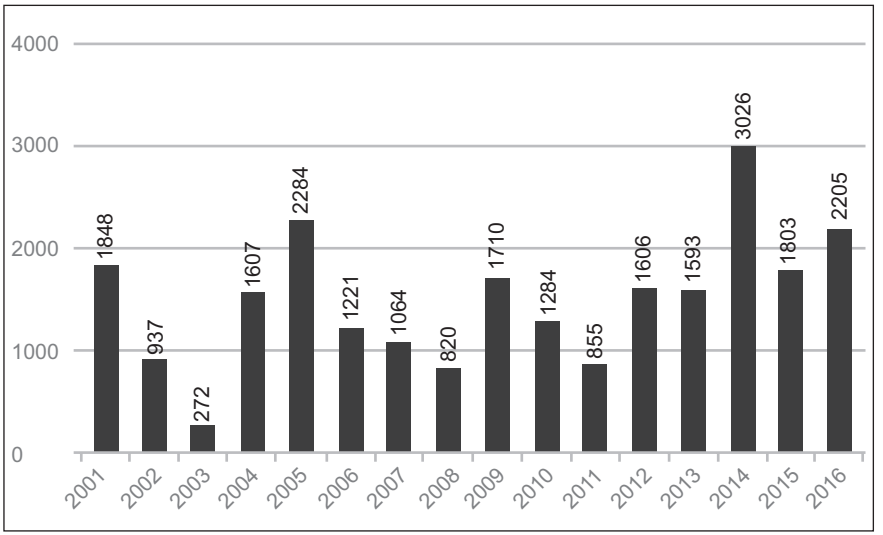


Figura 1. Pérdida del bosque.
Fuente: Ministerio del Ambiente. *Geobosques*.
http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php

al comercio justo, estarían organizando la producción certificada teniendo el cuidado debido para evitar o disminuir la deforestación, así como reforzar sus cultivos alimentarios? ¿Qué diferencia muestran en estos aspectos los socios de origen colono andino y los socios de origen nativo?

2.2. El desafío del café ante el cambio climático

Como indica el documento *Café y el cambio climático* de la Organización Internacional del Café:

> […] el sector cafetero mundial se enfrenta con grandes retos producidos por el cambio climático: calidad decreciente como resultado de maduración temprana; rendimientos más bajos debido al efecto de los aumentos de temperatura en el metabolismo de los cafetos; proliferación de determinadas plagas y enfermedades a medida que sube la temperatura; pautas irregulares de precipitación pluvial que podrían exigir (sobrecargar) la vida útil de los cafetos;

> y una marcada posibilidad de que haya menos partes del mundo que sean apropiadas para cultivar café de calidad, lo que haría que la producción mundial fuese más propensa a sufrir un elevado nivel de fluctuaciones. La combinación de estos factores es probable que reduzca la superficie idónea para el cultivo de café y eleve los costos de producción. (ICO, 2010, p. 1).

El estudio de Peter Lederach sobre el impacto del clima en el café en tres países latinoamericanos concluye que en el caso de Perú[12] «las variables climatológicas que tienen el mayor impacto en la producción cafetalera son el incremento de temperatura y los cambios en el esquema de precipitación» (CLAC-Red Café, 2010, p. 26).[13] Coincidentemente, el Ministerio de Agricultura y Riego, identifica como factores climáticos más influyentes en la evolución del café (además del cacao y la algarroba), la temperatura y a la precipitación (MINAGRI, 2010).

Guzmán (2013) realizó una prospección sobre cambio climático y el café en la selva alta de Perú, en la cuenca del río Sisa, en el departamento amazónico de San Martín. Las conclusiones del estudio fueron las siguientes: con relación al clima, al 2050 se registrará un incremento de las temperaturas máximas y mínimas. La temperatura máxima, para dicho año, aumentaría de 1 °C a 1.2 °C y la temperatura mínima de 1.7 ºC a 1.8 ºC. Las lluvias se intensificarán de 24 a 61 mm, pero en períodos muy variables. Con relación al agroecosistema, la zona de cultivo de café se irá trasladando hacia áreas de mayor altitud, alcanzando un nuevo óptimo entre los 1500 y 2500 m.s.n.m. (ahora es entre 1500 y 1800). Ello implicará un cambio en el uso del suelo (deforestación de las partes altas de la cuenca). Asimismo, se incrementarán las plagas y enfermedades, lo que afectará los rendimientos productivos que sufrirán una contracción. Por ello, Guzmán considera que el sistema agroforestal multiestrato, un sistema tecnificado, ensayado en San Martín (Elliot, 2014), puede permitir un buen manejo del bosque y de la producción de café, además de proveer otros medios de vida a las familias campesinas.

---

12. El estudio de P. Lederach toma en cuenta Piura, en la región noroccidental de Perú, no la franja cafetalera en el lado oriental de los Andes.
13. Sin embargo, un estudio del BID y la CEPAL, con proyección 2010-2100, mostraría que, a diferencia de otros seis cultivos seleccionados, el comportamiento del café sí tendría una ligera elevación de sus rendimientos por algunas décadas hasta luego decaer (BID-CEPAL, 2014, p. 80).

Según lo anotado, se puede prever dos fenómenos concurrentes que afectarían la cuenca del Perené durante los siguientes años: la desglaciación de las cordilleras en las cuales se originan los ríos Chanchamayo y Perené, con lo cual se modificaría la oferta hídrica y se incrementaría la temperatura promedio; simultáneamente, además de verse una alteración de la floración y la disminución de la calidad de las drupas de café, habría una elevación de la cota de las áreas de su cultivo, lo cual impactaría negativamente sobre áreas de bosque primario, especialmente, en territorios comunales situados a mayor altitud.

¿Existen indicios de que la caficultura orgánica de los cooperativistas está afrontando el desafío de la aceleración del cambio climático global y las perturbaciones que en ella se generan?

3. La caficultura orgánica para el comercio justo

Desde de mediados de los años noventa, la caficultura orgánica se ha expandido en Perú. En el año 2016, alrededor de 44,000 cafetaleros habían sustituido la agricultura convencional por la producción orgánica certificada con base en una normatividad internacional y nacional específicas. Ofrecen su producción a un mercado internacional que aprecia aspectos ambientales y sociales, no solo productivos. Algunos tienen certificaciones «Bird Frendly» o «Café Amigable con las Aves».

En concordancia con las normas orgánicas, el sistema de producción debe estar asociado al desarrollo de prácticas agrícolas que no degraden el suelo y lo fertilicen ecológicamente, a evitar la introducción de agroquímicos considerados tóxicos para el ambiente, y a manejar los residuos para no afectar la calidad del agua, entre otros aspectos.[14] Con relación al mantenimiento de una foresta

14. Los principios de la agricultura orgánica de la International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM Organics International) son: el principio de salud (del ecosistema, de los organismos y seres humanos), el principio de ecología (producción basada en los ciclos y equilibrios naturales), el principio de la imparcialidad (equidad en todos los niveles y para todas las partes, justicia, gestión responsable del mundo compartido), y el principio de precaución (para proteger la salud y el bienestar de esta y de las futuras generaciones, tomando en cuenta los conocimientos científicos y los saberes tradicionales e indígenas) (IFOAM, 2005).

mínima en condición de sombra, para los cultivos, algunas normas son explícitas y más rigurosas en su verificación y otras son poco exigentes.[15]

Una parte de los cafetaleros orgánicos conservan áreas de bosque primario y secundario al interior de sus fincas. Algunas comunidades nativas donde se cultiva café mantienen áreas comunes de bosque primario. Las normas orgánicas fomentan la organización de los caficultores en asociaciones y cooperativas en las cuales los socios y sus hijos deberían capacitarse; se establecen restricciones a la explotación de los niños y compromisos para que no se discrimine a las mujeres. Aunque las definiciones sobre qué es un cultivo orgánico pueden variar, quienes las suscriben aceptan los principios formulados por la IFOAM.[16]

Los pequeños cafetaleros orgánicos, constituidos en asociaciones y cooperativas, destinan la mayor parte de su producción a la exportación y participan en una cadena de valor internacional, denominada Comercio Justo. El Comercio Justo (CJ) reconoce a los pequeños productores un conjunto de derechos (económicamente, fija precios por encima de los pagados en los mercados internacionales, ofrece mercados más estables, otorga primas y reconocimientos a la calidad de los productores). La Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL) considera al CJ como una cadena inclusiva (CEPAL, 2013, p. 144).[17]

15. La norma europea (EU 834/2007, 889/2008, 710/2009 y siguientes) hace una mención muy general de «tener en cuenta el equilibrio ecológico», pero no tiene una noción explícita sobre el bosque y las prescripciones específicas sobre la deforestación. Otras normas sí son explícitas en este tema, como las de Naturland y Rainforest Alliance, por ejemplo.

16. Los principios de la agricultura orgánica de la International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM) son: el principio de salud (del ecosistema, de los organismos y seres humanos), el principio de ecología (producción basada en los ciclos y equilibrios naturales), el principio de imparcialidad (equidad en todos los niveles y para todas las partes, justicia, gestión responsable del mundo compartido), y el principio de precaución (para proteger la salud y el bienestar de esta y de las futuras generaciones, tomando en cuenta los conocimientos científicos y los saberes tradicionales e indígenas) (IFOAM, 2005).

17. El Comercio Justo tiene normas referidas a aspectos y criterios que detallamos a continuación. Para el comercio: trazabilidad, suministro, contratos, uso de la marca Fair Trade. Para la producción: manejo de las prácticas, protección ambiental (manejo de plagas, uso de plaguicidas y productos químicos peligrosos, selección de plaguicidas, suelo y agua, basura y desechos, organismos genéticamente modificados, biodiversidad,

4. La cuenca del río Perené

Como ocurre con toda la selva alta de Perú, la orogenia actual tuvo como factor determinante el surgimiento de la cordillera de los Andes hace aproximadamente cincuenta millones de años (Reynel, Pennington y Särkinen, 2013, p. 170).[18] El levantamiento de la cordillera Oriental, y el consiguiente plegamiento, habrían ocurrido entre 24-2 MA. Se estableció así el flujo oeste-este de la gran cuenca hidrográfica del río Amazonas y surgieron los variados microclimas y zonas ecológicas.

La selva central en su conjunto alberga, según la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), once zonas de vida y seis zonas transicionales, cada una de las cuales contiene un gran número de ecosistemas (Dourojeanni, 1990, p. 116). En la provincia de Chanchamayo, las nueve zonas de vida reconocidas son: bosque seco tropical (bs-T), bosque húmedo premontano Tropical (bh-PT), bosque muy húmedo premontano tropical (bmh-PT), bosque muy húmedo montano bajo tropical (bmh-MBT), bosque muy húmedo montano tropical (bmh-MT), bosque pluvial premontano tropical (bp-PT), bosque pluvial montano bajo tropical (bp-MBT), bosque pluvial montano (Reynel y Honorio, 2012).

La cuenca del río Perené[19] abarca un área total de 20,552 km^2 (2,055,200 ha), tiene una altitud promedio de 2229 m.s.n.m y una precipitación anual de 1170 mm/año. La longitud acumulada de la red hidrográfica es de 1146 km (Lahmeyer-Salzgitter, 1979, p. 142). El área glaciar que sustenta la hidrología de la cuenca está en proceso de disminución: mientras que en el año 2006 se registraba 3521 km^2, en el año 2010 se contaba con 2504 km^2 de área glaciar (SENAMHI, 2013). La Autoridad Nacional del Agua (ANA) encuentra que la

energía y emisiones de gases de efecto invernadero), condiciones laborales (no discriminación, libertad de trabajo, trabajo infantil y protección de la infancia, libertad de asociación, negociación colectiva, seguridad laboral, etc.); también tiene normas para negocios y desarrollo (Fair Trade Internacional, 2013).

18. Se trató de un largo y complejo proceso de levantamiento de los Andes que empezó en regiones del sur de América, y más tardíamente en las regiones del norte, y también siguiendo una dirección de oeste a este (Reynel, Pennington y Särkinen, 2013, p. 170).

19. El río Perené nace de la unión de los ríos Paucartambo y Chanchamayo, en la provincia de Chanchamayo. Su curso de agua tiene una longitud total de 282.81 km, y la naciente se ubica a 4499 m.s.n.m., y la desembocadura a 305 m.s.n.m.

pérdida de suelos en la cuenca constituye una problemática muy seria: «El río Perené tiene valores altos y muy altos para su cuenca alta (de 50 a más de 200 t/ha/año) y muy altos en la cuenca media y media-baja (más de 200 t/ha/año)» (ANA, 2015, p. 56).

Actualmente, la zona productiva agraria de la cuenca tiene, entre los 900 y 1800 m.s.n.m., una franja de cultivos permanentes, entre los cuales destaca el café; asimismo cuenta con cítricos como el naranjo, el limón, la toronja y la mandarina, ubicados mayormente entre 600 a 1000 m.s.n.m.; otro cultivo permanente es el cacao, por debajo de los 600 m.s.n.m. Cuenta, igualmente, con cultivos transitorios como el plátano, la piña, el papayo, el maíz y el frejol, así como la yuca, cuyo límite altitudinal llega a 1500 m.s.n.m.

Los cultivos de café en la cuenca se dan al interior de sistemas agroforestales en los que están presentes, sobre todo, en árboles de diversas variedades del género Inga. Asimismo, abundan las chacras en las que el café se asocia con cultivos de plátano (*Musa paradisiaca*). En menor proporción se encuentran árboles de cedro (*Cedrela odarata),* caoba (*Swietenia macrophyla*) y ulcumano (*Retrophyllum rospigliosii*). Especialmente las ingas, por ser leguminosas, favorecen la incorporación de nitrógeno en el suelo.

5. Los resultados

5.1. Los hallazgos en el padrón de socios: el perfil socioambiental de los cooperativistas

En el año 2017 la CAC La Florida contaba con un total de 783 socios. De todos los integrantes, los socios orgánicos o ecológicos eran 621 (79%); adicionalmente, 74 socios estaban en conversión para ser orgánicos (10%), y 88 socios eran cafetaleros convencionales (11%). El número total de socios de origen colono era de 733 (94%) y de nativos 50 (6%). Sobre un total de 621 socios orgánicos, 576 (93%) eran de origen colono y 45 (7%) eran nativos. La composición según género era de 496 (80%) hombres y 125 (20%) mujeres. La opción por la agricultura orgánica era muy definida.

En cuanto al tamaño total del predio, la mayor parte de socios —alrededor del 55%— tiene entre 5 a 20 ha. Es decir, predomina la pequeña propiedad y

	Colono de origen		Nativo		Total	
	N.º de cafetaleros	%	N.º de cafetaleros	%	N.º de cafetaleros	%
Menos de 3 ha	67	11.6	4	8.9	71	11.4
Entre 3.1 y 5 ha	91	15.8	6	13.3	97	15.6
Entre 5.1 y 10 ha	160	27.8	23	51.1	183	29.5
Entre 10.1 y 20 ha	147	25.5	10	22.2	157	25.3
Entre 20.1 y 50 ha	87	15.1	2	4.4	89	14.3
De 50 ha a más	24	4.2	0	0.0	24	3.9
Total	576	100.0	45	100.0	621	100.0

Cuadro 1. cac lf: socios ecológicos y tamaño del predio, según sean colonos y nativos.
Fuente: padrón de socios de la cac La Florida. Año 2017.
Elaboración propia.

se observa mediana propiedad. Dentro de este grupo, el segmento entre 5.1 y 10 ha es el más resaltante, en la medida que en el mismo se ubica el 27.8% de los cafetaleros de origen colono, y el 51.1% de los socios nativos.

El segmento de unidades de minifundio con hasta 5 ha corresponde al 26% del total de los socios, sin que en el mismo existan grandes diferencias entre los socios colonos y nativos. En este rango se encuentra el 27.4% de los socios de origen colono y el 22.2% de los socios nativos.

Entre los socios de origen colono, los predios con mayor superficie —de 20.1 a 50 ha y de 50 ha a más—, ocupan un porcentaje significativo que suma el 19.3%, comparado con los nativos (entre 20.1 y 50 ha solo se ubica un 4.4% y nadie supera el rango de 50 ha a más).

	Colono de origen		Nativo		Total	
	N.º de cafetaleros	%	N.º de cafetaleros	%	N.º de cafetaleros	%
Menos de 3 ha	231	40.1	33	73.3	264	42.5
Entre 3.1 y 5 ha	174	30.2	11	24.4	185	29.8
Entre 5.1 y 10 ha	138	24.0	1	2.2	139	22.4
Entre 10.1 y 20 ha	30	5.2	0	0.0	30	4.8
Entre 20.1 y 50 ha	3	0.5	0	0.0	3	0.5
De 50 ha a más	0	0.0	0	0.0	0	0.0
Total	576	100.0	45	100.0	621	100.0

Cuadro 2. cac lf: socios ecológicos y área destinada al café, sean colonos o nativos
Fuente: padrón de socios de la cac La Florida. Año 2017.
Elaboración propia.

Pero el tamaño total del predio no puede ser tomado como criterio definitivo. Conviene observar las áreas dedicadas, efectivamente, al cultivo del café. Si se toma en cuenta las áreas con producción de café, es claro el predominio neto de las unidades de minifundio o de menor tamaño, donde se observa que las que tienen hasta 3 ha son el 42.5% del total, seguidas por el segmento de 3.1 a 5 ha que equivale al 29.8%. Sumadas ambos porcentajes nos revelan que el 72,3% de los socios de la cac La Florida solo tiene en producción hasta 5 ha de café. Un 27.2% lo hace dentro del rango de 5.1 a 10 ha. Solo el 0.5% tienen cafetales instalados en una extensión por encima de las 20 ha.

Es de notar que los datos sobre la superficie cafetalera de los socios nativos (73.3% tienen menos de 3 ha y 24.4% entre 3.1 y 5 ha), en el año 2018,

se asemejan mucho al promedio de superficie de café/familia encontrado por Santos y Barclay, a mediados de los años noventa, que estimaban en 3.3 ha el área familiar cafetalera dentro de las comunidades nativas del medio Perené (1995, p. 289).

Al revisar el padrón se observa que entre los socios de origen colono, el 33% tiene áreas de bosque primario. Este porcentaje se repite entre los nativos. En cuanto al bosque secundario, el porcentaje de socios que incluyen estas áreas equivale al 71.6%, en el caso de los socios colonos, y al 61.1%, en el caso de los nativos. Casi nadie tiene una finca o fundo exclusivamente agrícola.

Los tamaños de los fundos, por su parte, tienden a ser mayores entre los socios colonos que entre los nativos. Entre los socios colonos, aquellos que tienen hasta 5 ha como tope equivalen al 34% de los socios; los que tienen más de 5 ha hasta 15 ha equivalen al 34%; y quienes tienen más de 15 ha equivalen al 28.3% del total de los socios colonos. Los socios nativos tienen, en su mayoría, fundos más pequeños: aquellos que poseen hasta 5 ha equivalen al 50% de los socios nativos; más de 5 ha hasta 15 ha corresponde al 39%; y con más de 16 ha solo un 11%. A pesar de estas diferencias en el tamaño del fundo, la inmensa mayoría de los socios de origen colono (84.3%) y la totalidad de los socios nativos (100%) solo siembran como máximo hasta 5 ha de café.

El 39% de los socios de origen colono tienen instalados frutales. De modo parecido, el 44.4% de los socios nativos tienen también instalados frutales. En cuanto a las áreas de pasto para ganadería, estas son mínimas, tanto entre los socios de origen colono como nativo: el 1.8% de los colonos declaran tener áreas con pasto y el 11% los socios nativos.

5.2. Los hallazgos de la encuesta

El siguiente cuadro sistematiza la información resultante de la encuesta. Se consideran los tres ejes: la relación de la caficultura con el bosque (sistema agroforestal), la estrategia alimentaria, y la adhesión a las normas de la producción orgánica y del comercio justo. Los hallazgos en detalle se aprecian en la columna de la derecha.

Ejes	Descriptores	Hallazgos
Sistema agroforestal	Actitud agroforestal	Solo la tercera parte de los socios declara incluir áreas con bosque primario en sus fundos (32.8%), pero una mayoría de los socios incluye en sus fundos áreas de bosque secundario (69.8%). No hay mayor diferencia entre socios de origen colono andino y nativo en lo que se refiere al área de bosque primario al interior de sus fundos. Los primeros lo declaran en un 33% y los segundos en un 33.3%.
	Diversidad de árboles	Dentro de los predios cafetaleros predominan de modo neto el pacae (53.5% los tiene instalados), pino (22.5%), nogal (10.5%), y ulcumano (2.7%). La tendencia es similar entre los socios de origen colono y nativo.
	Relación bosque/ agricultura	El 22.1% de los socios declara haber disminuido su área de bosque en los últimos cinco años, mayormente para sembrar café (84.4%). Entre quienes seguirán incrementando sus áreas de café en los siguientes cinco años (22.8% del total de encuestados), el 70% lo hará tomando áreas del bosque. Entre quienes incrementarán con otros cultivos (44.1%), un 48.4% tomará parte del bosque. Una parte de las nuevas áreas agrícolas será destinada a ampliar los sembríos de plátano, instalar paltos y granadillas. Los otros cultivos previstos (frejol, yuca, maíz, caigua, piña, etc.) son de ciclo anual, por lo que no necesariamente regirá para ellos la noción de sombra arbórea. Comparativamente, llama la atención que un 19.7% de los socios colonos declare haber reducido el área de bosque, a diferencia de los socios nativos que, en un porcentaje mayor (38.9%), declaran esta pérdida. Para los siguientes cinco años también ocurre esta tendencia: para ampliar los cafetales, el 66.7% de los colonos declara que tomará parte del bosque, ante un 83.3%, en el caso de los socios nativos. Y respecto de los nuevos cultivos, un 45.6% y un 71.4% de los colonos y de los nativos, respectivamente, tomará una parte del bosque de sus fundos.

Ejes	Descriptores	Hallazgos
Estrategia alimentaria de los cafetaleros orgánicos	Diversidad de alimentos sembrados para el autoconsumo	Se registran como alimentos sembrados para el autoconsumo, en primer lugar, el plátano (31%) y la asociación de plátano y yuca (15.2%). En menor escala se señalan: el maíz, la caigua, la pituca y el frejol. Un 9% declara no tener ninguno. En este marco, ambos grupos presentan claras diferencias en cuanto al cultivo principal de autoconsumo: mientras que el más importante entre los colonos es el plátano (34.6%). Entre los nativos destaca nítidamente la yuca con un 39%.
	Adquisición de alimentos fuera del predio	Destacan la compra de verduras (13.7% de socios) y menestras (11.8% de socios). Los socios colonos resaltan por comprar, fuera del fundo, abarrotes (sal, azúcar, arroz, fideos), verduras, carnes y menestras. Lo hace alrededor del 14% de ellos. Respecto de estos mismos bienes, los nativos lo declaran solo en un 5.3% de las respuestas.
La agricultura orgánica	Abonamiento del suelo	El 61.2% de los socios declara adquirir materiales de abono en tiendas de agroquímicos, solo el 30.9% afirma que elabora compost. En este aspecto es notoria la mayor compra de los socios de origen colono, quienes en un 62.9% declaran adquirir estos insumos en las tiendas, contra un 46.7% en el caso de los nativos. En cuanto a la elaboración de compost, solo lo afirma aplicar el 29% de los colonos, mientras que este porcentaje llega a 47.7%, en el caso de los nativos.
	Adquisición de semillas en momentos de crisis	Para hacer frente al desastre ocasionado por la roya amarilla, el 81.9% obtuvo sus nuevas semillas o plantas a través de comerciantes. Solo un 3.4% declara haberlas obtenido a través de su cooperativa. Cabe anotar que ningún socio nativo declara haber recibido nuevas semillas por parte de su cooperativa.

Ejes	Descriptores	Hallazgos
	Conocimientos tradicionales	El 96% de encuestados dice no utilizar conocimientos y técnicas de sus abuelos para la actividad agrícola. Esta declaración es compartida casi por igual para los socios de origen colono y socios nativos. Las diferencias son: entre las tecnologías agrícolas modernas que se están asimilando, resalta entre los socios de origen colono el uso de motoguadañas (para el corte de las hierbas silvestres) (28%) y, en el caso de los socios nativos, el aprendizaje de la preparación del compost (25%).
	Satisfacción con la agricultura orgánica	El 19.3% declara que con la agricultura orgánica su chacra ha mejorado mucho. El 61.4% declara haber mejorado su producción «un poco nomás». El 17.2% declara que nada o casi nada ha mejorado su producción con la agricultura orgánica. La apreciación de poca o nula mejoría agrícola es mayor entre los socios nativos (27.8%) que entre los socios de origen colono (15.7%). Coincide con el hecho de haber menores rendimientos productivos por parte de los socios nativos.
	Rendimientos productivos	Casi el 50 % de socios solo produce hasta 20 qq/ha. También en este aspecto se aprecian diferencias. Si consideramos una productividad como muy baja de hasta 10 qq/ha como máximo, un 30% de los socios de origen colono se ubica en este rango. Sin embargo, entre los socios nativos esta cifra de muy bajo rendimiento se eleva al 66.6 % de las respuestas. Tanto socios de origen colono (52%) como de origen nativo (55.6%) consideran que hay una baja producción del café.
	Los precios	En el 2017, el 75% de socios recibió menos de S/ 8 (USD 2.5) por kg. Este parece un problema similar para ambos grupos de socios. Un 83.4% de los socios de origen colono y un 88.9 % de los socios nativos padecieron este bajo nivel de precio.

Ejes	Descriptores	Hallazgos
	El efecto percibido de la agricultura orgánica	Sobre si su vida ha mejorado desde que es cafetalero orgánico certificado: el 45.5% dice que un poco, el 26.9% dice que mucho, el 16.6 % que nada y el 11% menciona que todo ha seguido igual. Entre quienes valoran positivamente esta opción orgánica, dicen que ello se debe al mejor cuidado del suelo y del ambiente (35.2%) o que han mejorado sus ingresos (27.2%). Entre quienes no consideran que ha habido un impacto positivo en sus vidas, el principal señalamiento es que la producción es baja (25%), y que el balance entre el ingreso y el esfuerzo no lo justifica (25%). No hay grandes diferencias entre colonos y nativos al respecto. «¿Ha mejorado un poco?»: responden de este modo el 44.9% de los socios colonos y el 50% de los socios nativos. Sí mucho: responden de este modo un 28.3% de colonos y el 16.7% de nativos (mayor satisfacción de los colonos). En nada: el 16.5% de los colonos y el 16.7% de los nativos.
El comercio justo	Confianza institucional	Una amplia mayoría (84.8%) piensa que algunos socios sí cumplen, pero que otros no cumplen las normas internacionalmente acordadas. Esta idea es similar entre los socios de origen colono (un 85% piensa de esta manera) y entre los socios nativos (83.3%).
	Compromiso con el comercio justo	El 43.8% de los socios no propone sugerencias para mejorar las normas y la práctica del comercio justo. Un 11.1% dice no conocer estas normas. En cuanto al comercio justo, tan solo se llega a sugerir que el *plus* llegue directamente al agricultor. La ausencia de sugerencias es muy alta entre los socios de origen colono (llega al 40.5%), y es abrumadora entre los socios de origen nativo (66.7% no sabe o no responde cuando se piden sugerencias para mejorar las normas). Entre los socios de origen colono, el 9.5% declara no conocer estas normas, y el 22.2% entre los socios de origen nativo.

Ejes	Descriptores	Hallazgos
El cambio climático	Observación del cambio climático	El 89% de los socios percibe que ha habido cambios en la temperatura (calentamiento). Igualmente, el 65.6% percibe cambios en el régimen de lluvias por mayor intensidad. No hay acuerdo acerca de si se prolonga (45.1%) o se atrasa (44.1%) el período de lluvias; pero sí hay acuerdo, el 71.7%, en que son más intensas (fuertes y torrenciales). Sobre la percepción del cambio de la temperatura (calentamiento), hay similitud entre los socios colonos (89.8 %) y entre los socios nativos (83.3 %). La percepción de la intensidad incrementada de las lluvias es mayor entre los socios de origen colono (66.7 %) que entre los socios nativos (55.6%). Los socios nativos perciben que la intensidad es variada en un 22.2%, contra solo un 4.8 % de los socios de origen colono.
	Explicación del cambio climático	El 34.5% piensa que el clima ha cambiado debido a la contaminación ambiental; el 13.7% debido a la degradación de la capa de ozono. Un 15% no sabe o no responde. Solo el 9.7 % considera que un factor explicativo es la tala de árboles. La tendencia es similar entre los socios de origen colono y nativo, excepto en que el porcentaje de socios nativos que consigna «no sabe/no responde» es más del doble (27.3%) que el de los de origen colono (13%).
	Reconocimiento del valor del ecosistema en la calidad del café	El 74.2% considera que en el extranjero se consume el café marca La Florida debido a su calidad o aroma o buen sabor. Solo un 0.6% considera que es por las características naturales de la zona de montaña. La prelación es la misma entre los socios de origen colono y de origen nativo, solo que, entre los socios nativos, el porcentaje de quienes no saben o no responden es mucho mayor (18.2%) que entre los colonos (4%).

Cuadro 3. Recuento de hallazgos según descriptores y ejes de análisis.
Fuente: elaboración propia.

5.3. Comparando los socios de origen andino y de origen nativo

Atendiendo los tres ejes de análisis, se cita comparativa y selectivamente extractos de las entrevistas a dos socios orgánicos de la cooperativa. El primero, el señor SFP, es de origen andino colono; el segundo, el señor FMI, es de origen nativo. Se añade breves comentarios entre corchetes.

5.3.1. Sobre la relación entre la agricultura y el bosque

- *Socio de origen colono andino*
  Mi nombre es SFP, tengo la edad de 57 años. Soy natural de San Isidro, Palomar, perteneciente al distrito de San Luis de Shuaro. La extensión total de mi fundo es de 49.2 hectáreas. Ahorita estoy manejando 6 hectáreas fuera de las 4 que fueron atacadas por la roya y que están abandonadas. Las otras áreas están en bosque primario, el resto es bosque secundario. Calculo 15 hectáreas de purma, la diferencia es bosque primario. [El tamaño del predio es mediano, pero se gestiona en pequeña escala. El perfil del sistema de producción es el de cultivos con sombra + conservación de áreas de bosque primario y secundario].

  Los árboles, más que nada, nos generan la oxigenación, esa es la ventaja que nosotros tenemos acá, una buena aireación, buena oxigenación, entonces nosotros, por decir, yo y mi familia, ya no tenemos ese pensamiento de talar esos árboles. ¿Qué sucede cuando talamos?: la devastación forestal y ya, pues, ahorita, lo que estamos viviendo cambios climáticos, un desequilibrio. Si todos harían eso estaríamos bien, pero a veces la gente no piensa en eso, no lo conservan. Yo también ya con las capacitaciones, con los conocimientos existentes, la innovación tecnológica del café no se requiere tener mucha área para poder producir una buena cantidad, solamente un manejo. [Se acepta e interioriza una cultura agroforestal y ambiental].

  Hay una infinidad de árboles que desconozco yo mismo, pero los más conocidos es el moheña, el tornillo que hay poco; después el copal, el nogal, y otros que ya no tengo sus nombres, una infinidad de árboles. Animales existen, pero en esa parte estamos un poco graves, ha habido mucha cacería, acá hay una comunidad nativa cercana y ellos vienen a depredar los animalitos, pero de todas maneras hay; está el cutpe que otros lo conocen como añuje, el

zamaño, que es muy conocido y hay poco, y otros animales como las ardillas, la carachupa, el puercoespín, el armadillo que es el más bravo y hay bastante. [Hay un conocimiento, aunque no sistemático, de algunos recursos del bosque. Puede identificarse una tensión entre colonos y nativos por el uso del bosque, los colonos consideran que los derechos sobre el mismo pueden delimitarse mediante propiedad privada; probablemente para los nativos se trate una visión más unificada del territorio].

- *Socio de origen nativo*
  Me llamo FMI. Tengo 35 años, soy natural de Carapairo, igual que mis padres. Mi lengua es asháninka, también hablo castellano. Área total tengo 8 (ha), eso es lo que la comunidad me ha dado. De café es uno y medio (ha), el resto es monte, secundarios pue. La comunidad tiene 30 años de creación, 80 familias estamos. Como comunidad tenemos actividades, reuniones, faenas, hacemos limpieza del pueblo y hacemos chacra comunal, las carreteras las limpiamos. La chacra comunal es que todos los comuneros hacemos un acuerdo de plan de trabajo, vamos a sembrar café, todos los que están alrededor de la comunidad van a participar, y ese beneficio es para los gastos, para alguna gestión, para la comunidad. La comunidad tiene titulado un área total de 540 hectáreas y a cada uno le pertenece, a los comuneros. Del total de 540 ha, el área cultivable 250 será, el resto son de allá el cerro, son monte, está guardado para madera, para hacer casas pue, y si lo tumbas todo, ¿dónde vas a sacar madera? Animales hay, zamaño, cutpe, sajino, machetero. Machetero dañino es, cuando siembras maíz lo corta. Aves hay, perdiz, paujil; gallito de roca abajo en el río hay, ahí pone nido, pero nunca sacamos su criita. [Hay un sentido y una práctica de pertenencia a la comunidad. Esta conserva un área de bosque que equivale a más de la mitad del territorio titulado. Se registra la subsistencia de la fauna natural y el cuidado de los recursos a modo de reserva].

5.3.2. Sobre la relación entre la caficultura y la alimentación familiar

- *Socio de origen andino*
  Aparte de café, solamente tengo como para consumo el plátano. Eventual es que se siembra el maíz; eso que son pasajeritos, la yuca, nada más. El maíz

es para las aves y la yuca para el consumo. También tenemos las gallinas, los patitos, los cuyitos. Desde hace algunos años ya no tengo ya abejas, las perdí. Para consumo sacaba la miel. [No es un sistema de monocultivo, pero la diversidad es limitada].

Para alimentarnos, en mi casa comemos menestras: frejol, el panamito, castilla. También trigo, soya, plátanos, la pituca. Productos de la tienda son los fideos, el arroz. Carne, a veces de acá de la casa, aves, las gallinas. Para curarnos utilizamos matico para los golpes; la hoja blanca para el estómago y las lesiones; el hinojo, la pishpita, la muña para matecito. [La dieta es una combinación de alimentos producidos para el autoconsumo y comprados de la cadena agroalimentaria nacional. El autoabastecimiento no es la regla. Se recurre a la herbolaria tradicional para la salud familiar].

- *Socio de origen nativo*

  Acá también tengo pan de llevar, por ejemplo, platanito, maíz, yuquita. Animalitos, gallinas, eso nomás. Abajo tengo otra chacra, ahí sí tengo monte, tengo cuatro cuadras (ha) de monte, ahí está madera: cedro, nogal, congona, turupay. No hay nada que se haya sembrado. Hay una parte donde antes he sembrado maicito y yuca, pero le estoy cuidando para madera pue; es madera para casa: el turupay es para larguero de la casa, postes.

  Acá comemos lo que es de la chacra, después un poco de víveres de la tienda. De la chacra hay gallina, de eso nos alimentamos nosotros: plátanos, yuca, maíz, nuestra costumbre es. Aunque nos prohíben cazar —en orgánico no se caza—, pero eso es costumbre de nosotros; pero no es para acabar también. Compramos arroz, aceite, un poco de verduras, pollo, también pescado. Criamos gamitana, ya tiene ocho meses. Los hemos vendido en La Florida, S/ 12 está el kilo; la municipalidad apoya. Yo pienso hacerlo solo, siquiera 2000 pescados, vendo pue, ahí estoy pensando. [La dieta es una combinación de alimentos producidos para el autoconsumo —con más diversidad que la de los colonos—, más aquellos comprados a la cadena agroalimentaria nacional. Se observa el interés por la piscicultura familiar con fines de negocio].

Sobre la identificación con las normas orgánicas y del comercio justo

- *Socio de origen andino*
  La diferencia del café orgánico con el convencional es que no usas productos químicos. Es importante porque, realmente, al usar químico, estás dañando al consumidor. Cultivar orgánico también puede ser para consumo de nosotros, al tener una huerta lo cultivas orgánicamente. Acá produce bastante el tomate, la col, lechuga. En la parte orgánica, en las ventas, se tiene una partida con USD 30 más de la Bolsa de Valores; por orgánico se recibe ese beneficio. En el medio ambiente, la agricultura orgánica conserva el suelo. [Se observa una definición limitada de la propuesta agroecológica vista, únicamente, como prohibición de agroquímicos en el cultivo; existe la propensión a concebirla la agricultura orgánica solo en su dimensión negativa o limitativa. Hay interés manifiesto en las ventajas económicas de la agricultura orgánica].

  Las certificadoras son entidades que vienen especialmente a ver qué estás produciendo en forma orgánica, para los cuales, al exportar o vender ese producto, va a ir su sello, reconociendo que realmente es un producto orgánico, hacia el consumidor. Te da mayores ingresos, los precios prácticamente se elevan al precio convencional. [La certificación es percibida como una institución externa y controlista, pero conveniente para la obtención de ingresos].

  El comercio justo es una certificadora que da un plus, un premio que, para los pequeños agricultores organizados, para que puedan generar en la parte social como un apoyo más. Por decir, en la parte social, a veces los agricultores lo pueden aplicar en la educación, en sus carreteras, algunas necesidades que puedan tener dentro de su comunidad. USD 20 es por comercio justo, y 30 es por orgánico; pero del 20, por acuerdo de asamblea, USD 5 van destinados al departamento agropecuario de la cooperativa, para más calidad y productividad, hacer capacitaciones. Y los S/ 15 va para el socio, pero en abonos. [Existe un interés manifiesto en las ventajas económicas y materiales de la agricultura orgánica y del comercio justo].

- *Socio de origen nativo*
  Para sembrar, primero hay que chocolear, de ahí se estaquilla, se pone las medidas, palitos para que salga un poco derechito. Se puede sembrar hasta noviembre, octubre, hasta diciembre, en tiempo de invierno. En esta época (junio)

ya no ya porque mucho sol. Luego se posea, como se estaquilla se posea y de ahí se siembra; si tienes abonos, un poco de dinerito, compras y echas, que haga compost, ahí, en el hueco, para que se mejore. Se machetea para que la planta se descubra pue, con el monte no desarrolla tan bien pue, un cultivo y su abonada vuelta. Ahora ya quiere abono; si no le abonas, cualquier enfermedad viene, viene la roya; si no le abonas se pela el café, no pasa nada. [El sistema de producción agrícola se rige por principios orgánicos, tiene un bajo nivel tecnológico y un uso no intensivo de recursos naturales].

El café paga un S/ 1 más porque es orgánico. Si en la calle está a S/ 6, te pagan un poco más pue, S/ 7. Pero en orgánico tienes que inscribirse en ese programa, así te pagan. Pero hay un poco de ventaja cuando no es orgánico porque en ahí, en la producción, por ejemplo, el químico produce más; en orgánico se saca menos cantidad; si echaría químico a este, estaría bien cargadito, como no lo echo químico por eso está así. Saco poquito. [La agricultura convencional es vista como referencia atractiva debido a su mayor productividad en el corto plazo].

Estoy en el comercio justo, es importante porque en el comercio justo el precio está un poquito más alto. En capacitación nos dicen que el quintal está a USD 190 el precio mínimo; el convencional, de acuerdo a la Bolsa de Valores. Recibimos un reintegro, antes era más. Por cuidar también el ambiente, por no quemar también te pagan, hay un premio que es un plus. Merecemos pue, encima nos dicen que hay que reforestar; si una persona te dice tiene que hacer, tiene que pagarle porque estamos cuidando pue, ¿no? A nivel mundial te dice hay que cuidar, tanto para ellos, tanto para nosotros también, pue. Antes mucho quemaban, poco ahora. Esos tiempos, pelado se veía, ahora ya está prohibido. [El comercio justo es percibido como un factor exclusivamente externo que brinda beneficios, gracias a asegurar mercado, precios estables, y por premiar monetariamente el cuidado del bosque].

5.4. Síntesis de los hallazgos

Los predios de los socios cooperativistas son agroforestales, pero con baja diversificación. Se observa, en los caficultores orgánicos, una parcial actitud agroforestal: limitada conservación del bosque primario, importante presencia del bosque secundario y escasa diversidad de árboles de sombra. Se constata la

tendencia a seguir perdiendo el bosque a favor de las áreas agrícolas, con mayor intensidad cuando aparecen enfermedades que no pueden controlar.

Las familias no tienen autosuficiencia alimentaria y su diversificación de producción de alimentos en sus fincas es limitada. Se aprecia, igualmente, la dependencia a comerciantes agrícolas para el abonamiento del suelo y en la decisión sobre qué insumos utilizar, lo que se puso de manifiesto cuando se tuvo que sustituir las variedades más susceptibles al ataque de la roya.

Se revela un proceso de erosión de conocimientos tradicionales agrícolas y el inicio de un proceso de asimilación de tecnologías modernas. Sin embargo, dichos conocimientos no se han perdido, totalmente, por parte de los socios de origen andino y menos por los de origen nativo.

Existe una relativa satisfacción con el efecto agrícola de la agricultura orgánica, pero no es contundente. A pesar de las ventajas que los socios le reconocen, la caficultura orgánica para el comercio justo no parece competitiva frente a la caficultura convencional, puesto que los precios no son tan distantes y la producción convencional puede alcanzar mayores rendimientos por el uso de insumos externos. Los rendimientos productivos registrados no serían competitivos en una economía de mercado.[20] Los precios parecen ser poco atractivos para generar una adhesión fuerte.

Se reconoce que la caficultura orgánica con destino al comercio justo ha generado bienestar; pero se observa relativa desconfianza hacia los demás respecto del cumplimiento interno de las normas orgánicas y del comercio justo. Se registra una débil compenetración con las normas del comercio justo. Los socios perciben, de modo evidente, los cambios en el clima, pero no se explican los motivos de los cambios en el clima.

Se constata una apreciación positiva de la calidad del café orgánico ofrecido por la cooperativa con su propia marca, pero los productores no hacen referencia al rol que cumplen los atributos del ecosistema local en el origen de esta calidad reconocida.

20. Según el especialista, ingeniero Enrique Castañeda, actualmente, lo mínimo para salir de la subsistencia sería alcanzar un rendimiento de 30 qq/ha, y para poder capitalizar habría que llegar a producir al menos 40 qq/ha (entrevista realizada en agosto de 2018).

6. Conclusiones y recomendaciones

La caficultura orgánica para el comercio justo no coloca un freno considerable a la eliminación de las áreas de bosque primario y secundario. Esta situación se exacerba ante las emergencias, como fue el caso de la roya. Las normas orgánicas que se han aplicado no son exigentes en la conservación del bosque, se puede deforestar y al mismo tiempo tener café certificado.

Sin embargo, aun cuando los productores no enlazan la calidad de su producción con una comprensión del ecosistema del que son parte, puede apreciarse que la caficultura se desenvuelve al interior de sistemas agroforestales. La alimentación familiar proviene, parcialmente, de los propios predios, pero es creciente la recurrencia a los alimentos venidos de la ciudad, incluyendo los agroindustriales.

El efecto de la agricultura orgánica para el comercio justo es percibido por sus beneficios económicos, que sirve para incrementar los medios de vida de las familias y de la población. Hay satisfacción por haber optado por ella como sistema de producción. Sin embargo, existe una expectativa no satisfecha de aumentar rendimientos y obtener mejores precios. El problema percibido como débil competitividad de la agricultura orgánica puede generar desconfianza en el futuro. Las normas orgánicas y las del comercio justo también son evaluadas por los caficultores por sus efectos prácticos económicos y de mejora de los suelos. Los productores no mencionan ser parte de un movimiento agroecológico y de justicia ambiental en otra escala.

Los principales mecanismos que podrían favorecer la mitigación (por ejemplo, el diseño agroforestal), y la adaptación (por ejemplo, la diversificación productiva para la seguridad alimentaria), existen y se mantienen, pero no están asegurados. Que frente al embate de la roya, los cafetaleros orgánicos hayan tenido que apelar a la adquisición de semillas no garantizadas de comerciantes locales, y a seguir eliminando sus áreas de bosque para sustituirlas con los nuevos plantones, evidencia que la capacidad de resiliencia con base en procesos sociales inherentemente adaptativos todavía es más una promesa que una realidad.

Se puede decir que las condiciones materiales y anímicas para la Adaptación en base a Ecosistemas (AbE) tiene condiciones para su desarrollo gracias a la persistencia de los sistemas agroforestales, a la tecnología orgánica, a la

continuidad de algunos conocimientos tradicionales y al interés cooperativista en continuar con la producción orgánica; pero los protagonistas agrarios no se perciben aún como protagonistas de sus socioecosistemas.

Puede inferirse que las políticas agrarias y ambientales podrían ser efectivas si los cafetaleros orgánicos perciben más claramente su actividad productiva como parte de los socioecosistemas, y si los servicios ambientales se valoran y reconocen mediante beneficios directos a las familias. Las normas de la agricultura orgánica y del comercio justo podrían favorecer la AbE si también exigieran estrategias de seguridad alimentaria a sus copartes locales. Del mismo modo, se hace necesario revisar las normas de algunas instituciones con relación al bosque, con el fin de aumentar las exigencias para obtener una certificación.

La persistencia de las áreas de bosque primario y secundario al interior de las fincas, la existencia de áreas de bosque primario en las partes altas gestionadas por las comunidades nativas, y la constatación de que la fauna local no ha desaparecido, son indicios de que existen espacios que actúan como corredores biológicos de la cuenca del Perené, aunque no haya un continuo forestal. Este es un buen punto de apoyo para dotarse de un enfoque de adaptación basada en ecosistemas que presida la normatividad agraria y ambiental en la Amazonía. Dicho enfoque no debiera circunscribirse en la restauración y conservación tradicionales. Parece preferible orientarse por una perspectiva de paisajes sostenibles, gestionados por múltiples actores que aseguren, en el largo plazo, la provisión de servicios ecosistémicos y la continuidad de las funciones intrínsecas del bosque, es decir, que tengan una buena y consciente conexión con la biosfera. Esta opción implicaría poner el énfasis en la gobernanza más que en la conservación, en el favorecimiento de los sistemas agroforestales antes que en el impedimento de la agricultura, en el fortalecimiento de capacidad de resiliencia del socioecosistema —incluyendo la educación ambiental— más que en la intangibilidad de la cobertura arbórea.

Finalmente, se hace indispensable una intensiva investigación de variedades de café climáticamente resistentes, y que mejoren los rendimientos, si lo que se busca es una caficultura ecológica que se sostenga en el tiempo. Este deseable logro difícilmente puede provenir, exclusivamente, de las interacciones del mercado o del conocimiento espontáneo.

Referencias bibliográficas

Alvarado, F., Siura, S., y Manrique, A. (2015). Perú: historia del movimiento agroecológico 1980-2015. *Agroecología,* 10 (2), (pp. 77-84). revistas.um.es.

ANA. (2015). *Evaluación de Recursos Hídricos en la Cuenca de Ene Perené. Resumen Ejecutivo.* Autoridad Nacional del Agua.

Banco Mundial. (2017). *Tomando impulso en la agricultura peruana: oportunidades para aumentar la productividad y mejorar la competitividad del sector*.

Barclay, F. (1989). *La colonia del Perené. Capital inglés y economía cafetalera en la configuración de la región de Chanchamayo*. Centro de Estudios Teológicos de la Amazonía.

Berkes, F., y Folke, C. (Eds.) (1998). *Linking Social and Ecological Systems. Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience*. Cambridge University Press.

Binder, C., Hinkel, J., Bots, P., y Pahl-Wostl, C. (2013). Comparison of frameworks for analyzing social-ecological systems. *Ecology and Society*, 18 (4).

Brack, A., y Mendiola, C. (2012). *Ecología del Perú*. pnud; Asociación Editorial Bruño.

Carpenter, S., Brock, W. y Ludwig, D. (2002). Collapse, Learning, And Renewal. En L. Gunderson y C. Holling (Eds.), *Panarchy. Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Island Press, (pp. 173-193).

CEPAL (2013). *Comercio internacional y desarrollo inclusivo. Construyendo sinergias.* Comisión Económica para América Latina (cepal); onu.

Chávez-Achong, J. (2017). *La trama naturaleza-sociedad-cultura. Argumentos desde una perspectiva socioambiental*. Fondo Editorial de la Universidad Nacional Agraria La Molina.

CLAC-Red Café. (2010). *Importancia del pequeño productor y la agricultura sostenible para la conservación del ecosistema. Resumen.* Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños Productores de Comercio Justo.

Dourojeanni, M. (1990). *Amazonía, ¿Qué hacer?* Centro de Estudios Teológicos de la Amazonía (ceta).

Elliot, J. (2014). Experiencias de mitigación y adaptación con sistemas agroforestales. *Apuntes de InvestigAcción,* (1) (abril-junio). Soluciones Prácticas.

Fair Trade Internacional (2013). Documento explicativo del criterio de comercio justo: fairtrade para organizaciones de pequeños productores.

Folke, C. (2016). Resilience (reedición). *Ecology and Society*, 21 (4), (p. 44).

Folke, C., Carpenter, S., Elmquist, T., Gunderso, L., Holling, C., y Walker, B. (2002). Resilience and sustainable development: building adaptative capacity in a world of transformations. *ambio: a Journal of the Human Environment,* 31 (5), (pp. 437-440).

Gallopín, G. (2006). Linkages between vulnerability, resilience, and adaptive capacity. *Global environmental change,* 16 (3), (pp. 293-303).

Guzmán, F. (2013). *Evaluación del impacto del cambio climático en el cultivo de café en la cuenca alta del río Sisa-provincias de Lamas (distrito Alonso de Alvarado) y El Dorado (distrito San Martín de Alao)-Región San Martín.* Tesis de Maestría en Ciencias Ambientales. Universidad Nacional Agraria La Molina. Escuela de Posgrado.

ICO (International Coffee Organization) (2010). *El cambio climático y el café*. Organización Internacional del Café.

IFOAM (International Federation of Organic Agriculture Movements) (2005). Normas de ifoam para la producción y el procesamiento orgánicos.

Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI (2012). *iv cenagro. Censo Nacional Agropecuario. Resultados finales.* Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Lahmeyer-Salzgitter, C. (1979). Cuencas Mantaro / Perené / Ene-Tambo. Evaluación del potencial hidroeléctrico nacional, xv. Ministerio de Energía y Minas.

La Serna, J. (2010). *De golondrinos y enganches a empresarios exportadores. Historia del café y el cooperativismo cafetalero en la selva central.* Junta Nacional del Café (jnc).

Lhumeau, A., y Cordero, D. (2012). *Adaptación basada en ecosistemas: una respuesta al cambio climático*. uicn.

Manrique, M. (1982). *La Peruvian Corporation en la selva central del Perú,* 3. Centro de Investigación y Promoción Amazónica.

Marapi, R. (2013). La deforestación de los bosques: un proceso indetenible. *Revista Agraria,* 157.

Martínez, H. (1986). Las colonizaciones selváticas en el Perú. En J. Mejía y Manfer (Eds.), *Gran Geografía del Perú. Naturaleza y Hombre*, 5. Agricultura, Manejo de Fauna.

MINAGRI (2010). *Adaptación al cambio climático para la competitividad agraria: experiencias exitosas en cultivos de algarroba, cacao y café*. Ministerio de Agricultura y Riego. agroaldía.minag.gob.pe

MINAM (Ministerio del Ambiente) (2011). *Mapa de deforestación de la Amazonía peruana*. Ministerio del Ambiente.

MINAM (Ministerio del Ambiente) (2014). *Informe Nacional del Estado del Ambiente 2012-2013*. Ministerio del Ambiente.

Nicholls, C., Ríos, L., y Altieri, M. (2013). *Agroecología y resiliencia socioecológica: adaptándose al cambio climático.* redagres; cyted; socla.

Nguyen, G., y Sarker, T. (2018). Sustainable coffee supply chain management: a case study in Buon Me Thuot City, Daklak, Vietnam. *International Journal of Corporate Social Responsibility,* 3 (1), (p. 1).

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2017). *Línea de base del sector café en el Perú.* Documento de trabajo.

Postigo, J., y Young, K. (2016). *Naturaleza y sociedad. Perspectivas socio-ecológicas sobre cambios globales en América Latina.* desco; iep; inte; pucp.

Remy, M. (2007). *Cafetaleros empresarios. Dinamismo asociativo para el desarrollo en el Perú*. Oxfam Internacional; iep.

Reynel, C. y Honorio, E. (2012). *Flora y fauna del bosque montano nublado puyu sacha.* Asociación Peruana para la Promoción del Desarrollo Sostenible (aprodes).

Reynel, C., Pennington, R., y Särkinen, T. (2013). *Cómo se formó la diversidad ecológica del Perú*. Centro de Estudios de Dendrología; Fundación para el Desarrollo Agrario; Royal Botanic Garden Edinburgh.

Ríos-Osorio, L., Salas-Zapata, W., y Espinoza-Alzate, J. (2013). Resiliencia socioecológica de los agroecosistemas. Más que una externalidad. En C. Nicholls, L. Ríos-Osorio y M. Altieri. *Agroecología y resiliencia socioecológica: adaptándose el cambio climático*. Redagres; Cyted; Socla, (pp. 60-76).

Rojo, E. (2014). Café I. *reduca (Biología)*, 7 (2), (pp. 113-132).

Rueda, X. (2016). Globalización y sistemas socioecológicos tropicales: efectos del mercado diferenciado de café sobre los productores y los ecosistemas locales en el trópico andino colombiano. En *Naturaleza y sociedad. Perspectivas socio-ecológicas sobre cambios globales en América Latina.* desco; iep; inte-pucp.

Rueda, X., y Lambin, E. (2013). Linking globalization to local land uses: how eco-consumers and gourmands are changing the Colombian coffee landscapes. *World Development*, 41, (pp. 286-301).

Ruiz, E. (2013). Socioecosistemas y resiliencia socio-ecológica. Una aproximación compleja al medio ambiente. En E. Ruiz y J. Solana. *Complejidad y Ciencias sociales*. Universidad Internacional de Andalucía.

Salas-Zapata, W. (2012). *Diseño de un modelo de análisis de sostenibilidad de políticas públicas en salud.* Disertación Doctoral. Universitat Politècnica de Catalunya (upc).

Salas-Zapata, W., Ríos-Osorio, L., y Del Castillo, J. (2012). Bases conceptuales para una clasificación de los sistemas socioecológicos de la investigación en sostenibilidad. *Revista Lasallista de Investigación,* 8 (2).

Samper, M., y Topik, S. (Eds.). (2012). *Crisis y transformaciones del mundo del café. Dinámicas locales y estrategias nacionales en un periodo de adversidad e incertidumbre*. Pontificia Universidad Javeriana.

SENAMHI (2013). *Estudio de mapas alos, Junín. Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú.* minam.

Takahashi, R., y Todo, Y. (2013). The impact of a shade coffee certification program on forest conservation: a case study from a wild coffee forest in Ethiopia. *Journal of Environmental Management*, 130, (pp. 48-54).

Tirabanti, J. (2015). La nueva caficultura en acción: los sistemas agroforestales multiestrato como enfoque para la producción sostenible del café en ecosistemas frágiles. *Apuntes de InvestigAcción*, (6), (noviembre 2015-mayo 2016). Soluciones Prácticas.

Vega, G., Ordóñez, C., Suárez, J., y López, C. (2015). Almacenamiento de carbono en arreglos agroforestales asociados con café (*Coffea arabica*) en el sur de Colombia. *Revista de Investigación Agraria y Ambiental (riaa),* 5 (1), (pp. 213-221).

Walker, B., Carpenter, S., Anderies, J., Abel, N., Cumming, G., Janssen, M., y Pritchard, R. (2002). Resilience management in social-ecological systems: a working hypothesis for a participatory approach. *Conservation Ecology*, 6 (1).

Zegarra, E., y Gayoso, J. (2015). Cambios en la agricultura y deforestación en la selva peruana: análisis basado en el iv Censo Agropecuario. En J. Escobal, R. Fort y E. Zegarra (Eds.), *Agricultura peruana: nuevas miradas desde el Censo Agropecuario*. grade.

Dinámicas globales, procesos locales y desarrollo sostenible

El caso de la Cooperativa Agraria Cacaotera ACOPAGRO, en la región San Martín

Lourdes Lares

Resumen

Las dinámicas globales vinculadas al cambio climático podrían representar desafíos u oportunidades para la construcción de narrativas sobre desarrollo sostenible en el Perú rural. Este capítulo se basa en un estudio de caso para conocer estas narrativas en la Cooperativa Agraria Cacaotera ACOPAGRO (región San Martín), en el marco de procesos locales en donde el cultivo de hoja de coca y la deforestación, la posterior implementación de cadenas agroproductivas, los procesos de asociatividad y los programas de reforestación generan importantes transformaciones en el entorno rural.

Las herramientas cualitativas para el recojo de información en este estudio fueron las entrevistas semiestructuradas, el grupo focal y la observación participante, así como el análisis de información secundaria. Los primeros resultados indican que la narrativa sobre desarrollo sostenible local se encuentra vinculada a la sostenibilidad económica y social de la cadena agroproductiva del cacao y posteriormente a su dimensión ambiental. Además, esta última dimensión depende directamente de la dimensión económica. Asimismo, una caracterización inicial de los socios productores ha permitido establecer que las dimensiones económica, ambiental y social se relacionan de manera más equilibrada en los discursos oficiales sobre desarrollo sostenible y van adquiriendo un carácter más económico en las narrativas locales. Esto porque a nivel local se recogen las experiencias personales y agroproductivas de los agricultores.

Las narrativas sobre desarrollo sostenible en ACOPAGRO aprovechan como oportunidad las dinámicas globales vinculadas al cambio climático y al surgimiento de nuevos nichos de mercado. Además, la asociatividad ha sido un

elemento fundamental en la construcción de estas narrativas, sobre todo, por su fuerte vinculación con la sostenibilidad de la cadena y porque permite fortalecer su dimensión económica.

Palabras clave: desarrollo sostenible, dinámicas globales, narrativas locales, asociatividad, cambio climático.

Abstract

Global dynamics linked to climate change could represent challenges or opportunities for the construction of narratives on sustainable development in rural Peru. This paper is based on a case study, to determine these narratives in the cocoa farming cooperative ACOPAGRO (San Martín region), in the framework of local processes where the cultivation of coca leaves and deforestation, the subsequent implementation of agricultural productive chains, associative processes and reforestation programs generate important transformations in rural environment.

The qualitative tools to collect information were semi-structured interviews, a focus group and participant observations, as well as the analysis of literature review.

The first results indicate that the sustainable development narrative at local level is linked to the economic and social sustainability of the cocoa production chain and subsequently to its environmental dimension. Furthermore, the latter dimension depends directly on the economic dimension. Likewise, an initial characterization of the producer partners has allowed establishing that the economic, environmental and social dimensions are related in a more balanced way in the official discourses on sustainable development and are acquiring a more economic character in local narratives. This is because at local level, personal and agro-productive experiences of the farmers are taken into account. Besides that, narratives on sustainable development in ACOPAGRO take advantage of the global dynamics linked to climate change and the emergence of new market niches as an opportunity. In addition, associativity has been a fundamental element in the construction of these narratives, above all because of its strong link to the sustainability of the cacao chain and because it allows its economic dimension to be strengthened.

Keywords: sustainable development, global dynamics, local narratives, associativity, climate change.

1. Introducción

Las dinámicas globales actuales y los discursos oficiales vinculados al desarrollo sostenible pueden tener diferentes impactos en la construcción de narrativas locales sobre este concepto en el Perú rural. Este capítulo forma parte de la investigación realizada para mi tesis de maestría de Estudios Amazónicos en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. La misma busca motivar la discusión sobre la construcción de narrativas a nivel local sobre desarrollo sostenible, enmarcadas en la interacción entre dinámicas globales y discursos oficiales con procesos locales recientes. Esto se hará a partir de un estudio de caso en la Cooperativa Agraria Cacaotera (ACOPAGRO), ubicada en la provincia de Mariscal Cáceres, región San Martín.

Los procesos locales de los últimos cuarenta años, en los cuales se enmarcan estas narrativas, van desde periodos de migración, deforestación, cultivo y erradicación de los cultivos de hoja de coca, hasta el de la introducción de nuevas cadenas agroproductivas, vinculadas a procesos de asociatividad y, posteriormente, a sistemas agroforestales.

En ese sentido, esta investigación permitirá tener una aproximación acerca de las percepciones sobre desarrollo sostenible en un entorno rural cambiante y sobre cómo el proceso de relación global-local construye esta narrativa. Asimismo, se podrá analizar cómo se vinculan a los objetivos de desarrollo sostenible desde el Estado. Esto resulta relevante, ya que los discursos oficiales sobre desarrollo sostenible, en Latinoamérica, podrían representar desafíos a la construcción de narrativas locales, en tanto aquellos busquen imponer un relato sobre desarrollo ideal y único que debe ser asimilado por sociedades locales (Pajares *et al.*, 2016).

2. Objetivo y pregunta de investigación

2.1. Objetivo

El objetivo de esta ponencia es discutir sobre la construcción de los significados locales de desarrollo sostenible en sus dimensiones social, ambiental y económica, en el marco de dinámicas globales y discursos oficiales sobre el cambio climático, y su relación con procesos locales, a partir de un estudio de caso.

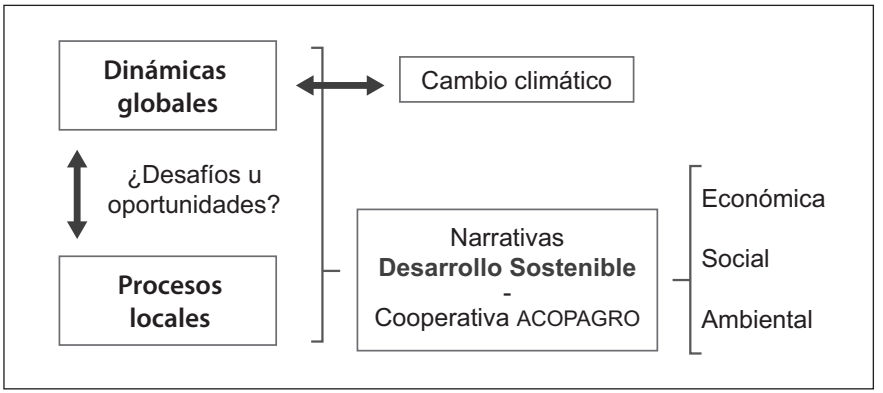


Gráfico 1. Dinámicas globales y procesos locales.
Fuente: elaboración propia.

2.2. Pregunta de investigación

La pregunta de investigación que buscamos responder es: ¿Cómo se construyen las narrativas de desarrollo sostenible —en sus dimensiones económica, social y medioambiental— entre los socios de la cooperativa ACOPAGRO, a partir de la relación de los diferentes procesos locales con dinámicas globales y discursos oficiales relacionados con el cambio climático?

3. Marco conceptual

Una de las primeras referencias sobre desarrollo sostenible que revisaremos, es el de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que lo define como «la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras»[1]. Según la ONU, esta definición busca lograr también, de manera equilibrada, el desarrollo económico y social, así como la protección del medio ambiente.

1. Informe titulado «Nuestro futuro común» de 1987. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. También: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/

En este contexto, la ONU presenta en el 2015 la Agenda 2030 que busca erradicar la pobreza, hacer frente a los efectos del cambio climático y reducir las desigualdades a través de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).[2] Estos hacen referencia a la complejidad del enfoque de desarrollo, haciendo también énfasis en sus dimensiones sociales, económicas y ambientales, de manera integrada.

A pesar de ello, el Reporte de Desarrollo Sostenible 2019, también de la ONU, señala que, a nivel mundial, ningún país está en camino de alcanzar estos objetivos debido a que el compromiso político de los gobiernos con las ODS no se ha cumplido. Esto, sobre todo, en los temas de Acción por el Clima (ODS 13) y de Biodiversidad (ODS 14 y 15), donde la situación es más alarmante. A pesar de ello, la ONU también reconoce que la erradicación de la pobreza y el fortalecimiento de la equidad siguen siendo desafíos globales importantes —e incluso de mayor prioridad—, y donde la mitad de las naciones del mundo aún no alcanza estos objetivos.

En nuestro país, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN)[3] se basa en los objetivos de la Agenda 2030 y los ODS. Aquí se reafirma el compromiso para lograr el desarrollo integral y sostenible del país, centrado en el bienestar de las personas en prosperidad, paz y en armonía con la naturaleza.

Por su parte, el Plan Nacional de la Agricultura Familiar 2019-2021 (PLANAF), tiene un enfoque de desarrollo con el objetivo de «mejorar los ingresos de los productores y productoras de la agricultura familiar de manera sostenible». De igual manera, la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021 (ENAF) tiene por objetivo «organizar la intervención del Estado en favor de los agricultores, sobre la base del uso sostenible de los recursos naturales y en el marco de los procesos de desarrollo e inclusión social».

Así, las definiciones de la ONU y las adoptadas a nivel nacional, así como en el sector agrario —en tanto discursos oficiales— nos sugieren que alcanzar el desarrollo sostenible pasa por un proceso de equilibro de las dimensiones ambiental, económica y social. Sin embargo, la dimensión económica y la

2. http://onu.org.pe/ods/

3. Actualmente, en etapa de actualización. Mientras se espera su aprobación, el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) utiliza el PEDN vigente: «Plan Bicentenario: Perú hacia el 2021».

salida de la pobreza son temas que se resaltan en estos enfoques como prioritarios. Además, se pone en evidencia que es indispensable hacer cambios desde la sociedad civil, a partir del consumo responsable de los recursos, y exigir, a su vez, formas de producción más sostenibles.

A pesar de ello, la realidad nos muestra que actualmente los países miden los indicadores de desarrollo bajo modelos no necesariamente sostenibles, basados en la expansión económica y en patrones de consumo que valoran el medioambiente como una fuente ilimitada de recursos (Pajares *et al.,* 2016). Asimismo, el término «sostenibilidad» está dominado actualmente por una preocupación con consideraciones económicas y una tendencia a querer superar preocupaciones culturales, sociales y ecológicas, de manera compatible con el crecimiento económico (Brightman *et al.,* 2017).

Sin embargo, la antropología de la sostenibilidad señala que se deben estudiar procesos culturales desde diferentes perspectivas, basadas en diferentes intereses y necesidades, en lugar de los intereses universales de una tradición dominante. De esta manera, la sostenibilidad debe ser entendida como el proceso para facilitar condiciones de cambio construyendo y apoyando la diversidad (Brightman *et al.,* 2017).

Por otro lado, desde el enfoque de nueva ruralidad, la globalización ha sido el fenómeno que ha trastocado los paradigmas nacionales de desarrollo en el Perú, además de la descentralización y el campo en su relación con la ciudad. Asensio (2012) afirma, así mismo, que los territorios se articulan como respuesta a una oportunidad del mercado global y que apuestan por una especialización productiva cada vez más fuerte. En este sentido, indica también que no existe una única ruta hacia el desarrollo, sino una diversidad de caminos, determinados por la interacción entre el contexto nacional y los contextos locales.

De igual manera, las nuevas ruralidades muestran la importancia de los fenómenos alternativos a la ruralidad tradicional. Este concepto (Gómez, 2015) estaría haciendo referencia a una reducción de las actividades primarias en beneficio de otras actividades económicas diversificadas que resultan estimuladas por una retroalimentación entre el campo y la ciudad.

Asimismo, desde el enfoque de las dinámicas territoriales, nuevamente Asensio (2012) señala que un factor determinante es el capital social del que disponen los pobladores rurales. Esto podría ser fundamental para la organización comunitaria y para las estrategias que los ayuden a hacer frente a situaciones

de vulnerabilidad. Asimismo, el autor define el territorio a partir de elementos culturales, que buscan recuperar o reivindicar diferencias culturales como un valor positivo. Esto se puede poner de manifiesto en mercados alternativos, productos diferenciados y generación de valor agregado, mediante indicadores territoriales o denominaciones de origen.

4. Dinámicas globales y procesos locales

Uno de los principales temas del cambio global y que tiene relación directa con procesos locales en el Perú rural es el cambio climático. Este se manifiesta a través de los cambios extremos de temperatura, donde el incremento del calor ocasiona la aparición de enfermedades y plagas, y la inestabilidad de las lluvias perjudica las cosechas, reduciendo su productividad y degradando los suelos.[4]

Una de las principales causas del cambio climático es la deforestación de los bosques en la Amazonía. Esto provoca el aumento de la concentración de gases de efecto invernadero (GEI) que, al ser retenidos en la atmósfera, elevan la temperatura promedio del planeta. En el Perú, la principal fuente de emisiones de GEI es, precisamente, la deforestación (51%).[5] Asimismo, la deforestación en nuestro país ha crecido de manera continua en las últimas décadas, con un promedio anual de pérdida de bosques de 118,000 ha, y una pérdida total de 2,130,123 ha entre el 2001 y el 2017 (MINAM, 2017).

Por otro lado, el cultivo de la hoja de coca ha sido una de las causas importantes de la deforestación amazónica en países como Perú, Bolivia y Colombia. En el Perú se estima que este cultivo ha sido responsable del 24% de la deforestación (Martino, 2007), además de haber tenido gran impacto social, económico y ambiental en los procesos locales de la Amazonía. De manera más específica, la deforestación en la región San Martín se produjo por la producción de coca a gran escala y la agricultura migratoria, durante los años ochenta

4. «Gestión Integrada del Cambio Climático en la Amazonía Peruana» Proyecto EBA Amazonía. http://www.pe.undp.org/content/dam/peru/docs/Publicaciones%20medio%20ambiente/pe.Brochure%20Eba%20Amazonia.pdf

5. http://www.bosques.gob.pe/peru-pais-de-bosques

y principios de los noventa, según la información de la Dirección General de Promoción Agraria (DGPA) del Ministerio de Agricultura.[6]

El contexto de violencia y narcotráfico vivido en las décadas de los ochenta y noventa en la región, pudo ser controlado a través de estrategias de erradicación, complementada con los programas de desarrollo alternativo con recursos de la cooperación internacional. Entre el año 1992 y el 2012 se pasó de cultivar 28,600 hectáreas a 1238 hectáreas de hoja de coca, lo que representó una reducción del 96% (García, 2013).

A fines de los años noventa, se retoma un programa de promoción de cultivos alternativos a la coca en la región San Martín: el del cacao *(Theobroma cacao)* —que había fracasado a mediados de los años ochenta—, en una alianza de instituciones públicas como DEVIDA, y privadas y de cooperación internacional como el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA) de USAID, la cooperación Técnica Alemana (GIZ), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto de Cultivos Tropicales (ICT).

Actualmente, la región San Martín se ha convertido en la principal proveedora de cacao del Perú, en su mayoría proveniente de las provincias de Mariscal Cáceres y Tocache. En el año 2017 fue el primer productor de cacao a nivel nacional: 42.2%, (BCR, 2018); y en 2018 se estimó una producción de 134,676 toneladas de cacao.[7] Además, es importante mencionar que en el Perú el cacao mueve la economía de más de 90,000 familias en 144,276 ha (De Andrade *et al.,* 2017).

El Perú destaca, actualmente, en esta cadena agroproductiva como el segundo productor mundial de cacao orgánico (Banco Mundial, 2017). Estos niveles se enmarcan en una tendencia mundial de aumento de la demanda, sobre todo en los mercados emergentes, con productos diferenciados por calidad, lo que incrementa sus precios de venta y favorece el fortalecimiento de las cadenas agroproductivas en mercados especializados como el biocomercio,[8] que

6. http://minagri.gob.pe/portal//download/pdf/herramientas/organizaciones/dgpa/documentos/estudio_cacao/4_3_4_sanmartin1_informefinal.pdf

7. https://gestion.pe/economia/minagri-plan-reducir-contenido-cadmio-cultivos-cacao-267617?fbclid=IwAR0-kKS6WHBL2S1Tlv6pYRK63WTvEMOOock-c2XU7-FvV3b-JzDvGU-NrpJc

8. Según la legislación peruana, es la actividad que a través del uso sostenible de los recursos nativos de la biodiversidad promueve la inversión y el comercio, apoyando el desarrollo

es su gran potencial para la sostenibilidad ambiental, la generación de empleo y la reducción de la pobreza.

Sobre el concepto de cadenas agroproductivas, el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI, 2007) las define como «el sistema que agrupa a los agentes económicos interrelacionados por el mercado y que participan articuladamente en un mismo proceso, desde la provisión de insumos […] hasta el consumo final de un producto agrícola o pecuario, en forma sostenida y rentable, basados en principios de confianza y equidad». Por otro lado, para Paredes y Fort (2018), según su balance sobre cadenas de valor y desarrollo rural en el Perú, es «la cadena destinada principalmente a mercados diferenciados y cómo estos atributos condicionan las oportunidades de vinculación con pequeños productores, así como los efectos económicos que resultan de su participación».

Los factores para el surgimiento de estas cadenas agropecuarias en el Perú fueron la identificación del potencial productivo y comercial, y la articulación de los pequeños productores impulsados por actores privados como las empresas, ONG y la cooperación internacional (Paredes *et al.,* 2018). En muchos casos, esta articulación se da a partir de organizaciones de productores como cooperativas o asociaciones. Así, las cadenas agroproductivas surgen como respuesta a nuevas oportunidades en mercados internacionales especializados, que demandan más productos agrícolas con responsabilidad social y medioambiental (Stoian, 2012).

La incorporación de los pequeños agricultores en las cadenas agroproductivas tiene el potencial de generar empleos e ingresos económicos y, así, reducir la pobreza rural. Sin embargo, para un impacto efectivo en la población más pobre, el enfoque debe considerar la subsistencia familiar y la diversificación de actividades económicas entre la agricultura orientada al mercado y los ingresos no agrícolas (Paredes *et al.,* 2018).

En ese sentido, la experiencia de asociatividad en la cadena agroproductiva del cacao en el Perú ha sido un elemento clave para la articulación al mercado (MINAGRI, 2015). Los miembros de las organizaciones de productores buscan

---

de la actividad económica y generando valor agregado de productos para el mercado local e internacional con criterios de equidad social y rentabilidad económica (Reglamento de Ley sobre conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica D. S. 068-2001-PCM).

mejorar su nivel de vida mediante la acción colectiva para conseguir mayores ingresos económicos (Fort *et al.,* 2015), sobre todo, a partir de iniciativas como el «comercio justo» y la certificación orgánica para mercados nicho (MINAGRI, 2007).

La afiliación a una organización ha permitido, además, que los productores puedan construir diferentes clases de capital social interno y externo, la solidaridad y negociación del poder, así como experiencias en los procesos de toma de decisiones y liderazgo para hombres y mujeres (World Bank, 2012). Asimismo, la experiencia de cadenas agroproductivas y asociatividad en el Perú indica que una de las razones de su sostenibilidad en mercados nicho es la respuesta proactiva a una oportunidad de mercado, el fortalecimiento de capacidades a todos los miembros de las familias de agricultores y la mejora en la calidad de los procesos de cosecha y poscosecha (Banco Mundial, 2017).

Por otro lado, en algunas zonas amazónicas del Perú, como San Martín, la implementación de sistemas agroforestales, liderados por organizaciones de productores de cacao, ha contribuido a reducir la deforestación e incrementado la capacidad de captura de carbono, como estrategias locales para hacer frente a los efectos del cambio climático; asimismo, ha permitido que estas organizaciones diversifiquen sus líneas comerciales con la venta de madera —aún a pequeña escala—, y proyecten esta nueva actividad como una inversión a futuro.[9]

Los sistemas agroforestales con cacao y los programas de reforestación asociados contribuyen, además, a maximizar los ingresos de los agricultores con una visión de «retiro seguro» (Ecocert, 2016). Asimismo, algunos de los beneficios de los sistemas agroforestales, como sombra para los cultivos de cacao, incrementan la productividad de estos cultivos al favorecer la fertilidad de estos suelos (Somarriba *et al.,*1999).

Desde el Estado se señala que el poder de mitigación a los efectos del cambio climático de los bosques, a través de sistemas agroforestales, es un importante punto de partida para un desarrollo regional sostenible en la Amazonía. Además, los sistemas agroforestales con cacao se consideran, para las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC), como un elemento importante para la mitigación de emisiones de GEI y el secuestro del carbono (MINAM, 2015).

9. Actualmente, se están implementando proyectos de agroforestería con cultivos de café y cacao en diferentes zonas de la Amazonía como Café Correcto, Café Selva Norte Project, Jubilación Segura y Pur Project.

En este sentido, la implementación de sistemas agroforestales con plantaciones de cacao, como estrategia para revertir la deforestación en la Amazonía, así como para hacer frente a cambios globales como los efectos del cambio climático, plantea también beneficios para las organizaciones de productores en tres dimensiones:

a. *Ambiental*: favorece la recuperación de los suelos y la biodiversidad de los bosques.
b. *Económico*: incrementa la productividad de los cultivos y los ingresos de las familias a partir de la diversificación comercial.
c. *Social*: favorece una mayor participación de todos los miembros de las familias de productores en la cadena agroproductiva debido a su sostenibilidad.

De esta manera, es relevante el análisis a nivel local del estrecho vínculo que existe entre la asociatividad, la cadena agroproductiva del cacao y la posterior incorporación de sistemas agroforestales, como procesos derivados de la erradicación del cultivo de la hoja de coca y de la lucha contra la deforestación y los efectos del cambio climático. Así, nuestro estudio de caso en la cooperativa ACOPAGRO, que forma parte de este escenario de múltiples procesos locales vinculados a dinámicas globales, permitirá identificar algunas de las narrativas de desarrollo sostenible que se construyen a nivel local, así como su relación con los objetivos del desarrollo sostenible que se van proponiendo desde el Gobierno central y la cooperación internacional.

5. Metodología

Esta investigación se ha realizado con una metodología cualitativa, utilizando el estudio de caso. Este se empezó a construir a partir de la información que se recogió durante los meses de noviembre del 2018 a julio del 2019, además de la revisión bibliográfica y de documentos de la cooperativa.

Esta metodología resulta apropiada para la investigación, ya que permite el análisis de procesos complejos en gran profundidad, por la gran cantidad de datos. El estudio de caso permite identificarlo como una unidad de análisis,

para un área de interés en particular y en su contexto de vida real, utilizando diferentes fuentes de información.

Además, la investigación cualitativa favorece la apuesta por recuperar la subjetividad de los actores en relación con el tema de las narrativas, porque genera un tipo de información que no pretende ser representativo de los contextos sobre los cuales se realizan, pero más bien pretende aportar matices y detalles.

Esta investigación es además un estudio de caso de carácter explicativo porque permite un mejor análisis y comprensión de los procesos (Khairul, 2008), así como localizar lo global en lo local (Hamel *et al.,* 1993).

5.1. Técnicas para el recojo de información

Las técnicas que se han utilizado para el recojo de información han sido cualitativas:

a. *Observación participante* de las dinámicas cotidianas en las fincas con sistemas agroforestales, en la interacción con el personal técnico encargado del proyecto de reforestación, así como durante las intervenciones de estos en la asistencia técnica en cacao, sistemas agroforestales y medición de la biomasa en los árboles. Esta técnica permite obtener información directa del objeto de estudio en su propio ambiente. Además, la observación participante ha permitido una mejor percepción y entendimiento del fenómeno estudiado, en las actividades realizadas en la chacra, de manejo poscosecha, en el centro de acopio, en las reuniones informativas sobre el programa de reforestación, en las reuniones de capacitación con el equipo técnico, entre otras.

b. *Entrevistas semiestructuradas y grupo focal* a socios productores y personal técnico de la cooperativa. Estas se han hecho de manera libre, a modo de conversaciones con el personal técnico y algunos de los socios productores de la cooperativa. Además, se escogió esta técnica porque ofrece la suficiente flexibilidad para aproximarse a los diferentes entrevistados de manera diferenciada, cubriendo a la vez la misma área de investigación. Asimismo, permite recoger información desde una perspectiva *emic*, es decir, desde los propios participantes de la

investigación, en su propio entorno. De igual manera, el grupo focal permitió recoger información de los socios y socias productores de la cooperativa en un espacio de interacción con el personal del programa de reforestación. Aquí se pudo conocer sus demandas, expectativas y dudas sobre los sistemas agroforestales con cultivo de cacao. En ambos casos estas técnicas permitieron conocer sus percepciones sobre desarrollo sostenible.

c. *Información secundaria* sobre los proyectos de reforestación y otras intervenciones de carácter medioambiental, así como de los procesos productivos, sociales y económicos en ACOPAGRO. La búsqueda de información en la documentación de la cooperativa, así como la revisión bibliográfica y digital de diversas fuentes se realizó durante el desarrollo de toda la investigación, lo que ha permitido validar la información recogida en la observación participante y las entrevistas semiestructuradas.

6. Cooperativa Agraria Cacaotera ACOPAGRO

La Cooperativa Agraria Cacaotera ACOPAGRO fue creada en el año 1997, con el apoyo del PNUD, para impulsar el reemplazo de los cultivos de coca por cacao con base en la asistencia técnica y el fortalecimiento empresarial y organizacional. El ámbito de acción de la cooperativa se encuentra en el valle del Huallaga, en las provincias de Mariscal Cáceres, Huallaga, Bellavista y Picota, en la región San Martín. En el año 2015, el valle del Huallaga ocupó el primer lugar de la producción de cacao a nivel nacional, con un porcentaje de 53.75%.

Actualmente, ACOPAGRO cuenta con más de 2300 socios productores de cacao orgánico. Cada uno de ellos tiene en promedio 4 ha de cultivo de cacao, lo que hace un total de más de 9000 hectáreas en toda la cooperativa,[10] con una producción de más de 5000 toneladas por año. Además, ACOPAGRO es actualmente el productor número 1 de cacao orgánico del Perú. En términos de propiedad de la tierra, solo el 30% de los socios productores de la cooperativa posee título de propiedad.

10. En total, la región San Martín tiene más de 50,000 hectáreas de producción de cacao.

Desde el año 2008, ACOPAGRO participa de los programas de reforestación y captura de carbono, inicialmente Alto Huayabamba, y actualmente Jubilación Segura. Este programa se ejecuta a partir de una iniciativa de la empresa social francesa *Pur Project* que surgió con el objetivo de utilizar la capacidad de cultivo de los socios de la cooperativa para el desarrollo del programa de reforestación y la venta de bonos de carbono con sistemas agroforestales. En el caso de *Pur Project*, su visión de desarrollo sostenible apunta principalmente al crecimiento económico de los agricultores, ya que busca generar mayores ingresos a partir de una cadena de valor local de producción maderable, así como a través de la venta de bonos de carbono. Además, busca crear cohesión social e interacción cercana entre individuos, comunidades, empresas y el Gobierno, en un rol sobre desarrollo sostenible más activo e independiente del Estado.

Desde sus inicios, el proyecto Alto Huayabamba generó interés en los socios de la cooperativa por la mayor valorización de sus tierras a partir de la siembra de los árboles y los futuros ingresos por la venta de madera. Además, muchos de ellos se sintieron motivados de participar en este proyecto de reforestación y captura de carbono, ya que *Pur Project* pertenece a su vez a uno de los principales clientes de cacao de ACOPAGRO, la empresa francesa Alter Eco.

En el marco de este proyecto, los agricultores reciben, además, capacitaciones sobre temas como cambio climático, efectos de la deforestación y formas de mitigación a través de los sistemas agroforestales. Desde el enfoque de *Pur Project*, esto permitirá que los agricultores empiecen a tomar conciencia sobre importantes temas como la degradación de los suelos y del paisaje, así como de la pérdida de biodiversidad. Además, el modelo de desarrollo sostenible de los proyectos Alto Huayabamba y Jubilación Segura busca que los agricultores puedan obtener beneficios sociales, medioambientales y económicos a largo plazo.

Asimismo, el enfoque de estos programas intenta recuperar la tierra degradada y evitar la extensión de la frontera agrícola, a través de la reforestación con especies forestales nativas y aprovechables en corto tiempo.[11] Se asume, además, que con este proyecto habrá menos riesgo de desplazamiento debido al incremento del valor y la calidad de las actuales tierras de los agricultores y,

11. Entre ellas destacan la capirona y la bolaina, con un crecimiento de ocho años para aprovechamiento, y la caoba con alto valor comercial.

a su vez, menos riesgo de deforestación. Hasta el momento se han sembrado 2.5 millones de árboles forestales en 1000 hectáreas de bosque macizo y 1000 hectáreas como sistemas agroforestales.

7. Caracterización de socios productores de ACOPAGRO

Esta caracterización se realizó a partir de la información recogida en campo en la cual se exploró sobre los siguientes temas:

a. Nivel de pertenencia del socio a la cooperativa ACOPAGRO: categoría de socio (cuánto tiempo es socio, cómo ingresó, número de hectáreas).
b. Nivel de pertenencia al programa de reforestación y/o sistemas agroforestales (desde cuándo y sus motivaciones, capacidad de manejo)
c. Proceso personal (o de su familia) en los procesos locales.
d. Visión personal y familiar a futuro.
e. Caracterización de la familia.

En esta investigación participaron treinta socios y socias productoras y tres técnicos del programa de reforestación. Los mismos formaron parte de un grupo focal y entrevistas individuales durante la realización del trabajo de campo.

A continuación, se presentará un perfil de los participantes en esta investigación para empezar a comprender cómo se van construyendo las narrativas locales sobre el desarrollo sostenible en ACOPAGRO. Este presenta una visión personal de desarrollo sostenible de los socios productores, así como su nivel de participación, antigüedad y forma de construcción del vínculo en la cooperativa.

Se establecieron tres categorías que emergieron a partir de la información recogida en campo, así como de la información secundaria revisada. Estas categorías muestran las diferentes narrativas que se van construyendo según las experiencias personales (y productivas) de los entrevistados, enmarcadas en un contexto de procesos locales.

Narrativa sobre desarrollo sostenible según la cercanía de los socios al actual programa de reforestación	- Mayor identificación con la dimensión medioambiental de desarrollo sostenible y el objetivo de hacer frente a los efectos del cambio climático a través de la captura del carbono. A pesar de ello, no llega a ser la principal motivación para mantenerse en este programa ni la principal característica que define su narrativa. La dimensión económica sigue siendo la que la define, a partir del manejo productivo de su cacao y del aprovechamiento forestal a futuro. - La mayor predisposición de los socios productores a incorporar la dimensión ambiental en su narrativa se debe también a que su lógica productiva se encuentra ya relacionada con las prácticas de producción orgánica en sus cultivos de cacao.
Narrativa sobre desarrollo sostenible según la visión de socios con experiencia agrícola y de cultivos forestales	- Los socios productores con mayor experiencia agraria han sido los que aceptaron más rápidamente participar en los programas como el de desarrollo alternativo con cacao hasta el de reforestación actual. Sus experiencias vinculadas a la agricultura en sus lugares de origen, así como su negación a volver a un pasado de violencia, como el del narcotráfico y terrorismo, han sido también motivaciones importantes para participar en estos programas. Esta experiencia agraria previa ha configurado y reforzado sus narrativas sobre desarrollo sostenible. Los socios que no son parte del programa señalan que una vez que vean que el negocio de la madera funcione como el del cacao, aceptarán participar. - El capital social y prestigio que ha acumulado la cooperativa, a partir del cultivo del cacao, son usados a su favor para diversificar sus actividades productivas. Aquí se mostró, sin embargo —nuevamente—, una narrativa de desarrollo sostenible desde los socios, con base en la rentabilidad de una actividad productiva, en donde la dimensión económica sigue siendo la más importante.

Narrativa sobre desarrollo sostenible desde los socios que trabajan la producción diferenciada: microlotes de cacao	- Cuando los socios productores han tenido una experiencia exitosa, en la cadena agroproductiva de cacao, están más predispuestos a participar en nuevas actividades que diversifiquen sus ingresos. Esto sucede con los socios productores que trabajan microlotes. Estos tienen características organolépticas diferenciadas del resto de los cacaos de la cooperativa. - El manejo más especializado, en los procesos de poscosecha, para mantener este perfil de sabor, ha permitido lograr este valor diferencial que genera, además, mayores ingresos económicos. El reconocimiento de los clientes por este trabajo es aceptado de manera positiva por los socios productores. Además, forma parte de su narrativa sobre desarrollo sostenible por su asociación a la obtención de mejores ingresos económicos para sus familias.

CUADRO 1. NARRATIVAS LOCALES SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE EN ACOPAGRO.
Fuente: elaboración propia.

8. Resultados

a. La narrativa sobre desarrollo sostenible, que se construye en la cooperativa ACOPAGRO, se encuentra fuertemente vinculada a la sostenibilidad de la cadena agroproductiva de cacao, la asociatividad y su participación en mercados nicho. El carácter principalmente económico y social de esta narrativa permitiría afirmar, en un primer momento, que la sostenibilidad de una cadena agroproductiva, como la del cacao aprovecha la oportunidad de las dinámicas globales como el comercio internacional especializado de productos vinculados a los mercados nicho.

En un segundo momento, las narrativas sobre desarrollo sostenible entre los socios productores y el personal de la cooperativa empiezan a incorporar también un enfoque ambiental, capitalizando la experiencia en los mercados nicho, sin dejar de lado el enfoque económico y social una vez que estos dos se consolidan. Por ejemplo, dicen que su mayor preocupación para entrar al sistema agroforestal es que exista un mercado seguro para la madera. Esto, porque ya manejan una lógica económica de generar ingresos sostenibles.

En ese sentido, el cambio climático como dinámica global es aprovechado de manera circunstancial, a nivel local, para incrementar el valor del trabajo productivo con el cacao, así como la experiencia agrícola junto con el programa de reforestación. Esto permite dinamizar y diversificar esta cadena, pero aún es dependiente del comercio internacional en mercados especializados. De esta manera se muestra cómo lo global se incorpora en el discurso local.

b. El cambio de cultivo de coca a cacao fue una primera etapa en la construcción de las narrativas de desarrollo a nivel local que se vinculó, posteriormente, a la sostenibilidad económica de la cadena agroproductiva y a los beneficios de la asociatividad, así como al capital social que la cooperativa adquirió después. Mas adelante, el programa de reforestación y los beneficios ambientales de la agroforestería con cultivos de cacao se perciben también importantes en la narrativa de desarrollo sostenible —siempre vinculada a la productividad de los cultivos—. Sin embargo, sigue siendo aún dependiente de la sostenibilidad económica de la cadena agroproductiva de cacao.
c. A pesar de que los socios productores reconocen los problemas ambientales causados por la deforestación, y los beneficios productivos y económicos a largo plazo que podrían obtenerse de un sistema agroforestal, aún existen dudas en algunos para aceptar su participación en los programas de reforestación. La falta de experiencia y capacitación en actividades forestales hace que los socios productores más pobres, jóvenes o recientemente incorporados a la cooperativa sean más vulnerables a abandonar los plantones forestales que reciben para reemplazarlos por cacao. Aquí se estaría poniendo de manifiesto una visión a corto plazo de desarrollo. Por otro lado, el peso del conocimiento o las experiencias previas con sistemas agroforestales, sobre todo de los productores más ancianos, es un capital cultural importante para la sostenibilidad de los nuevos programas de reforestación.
d. La información sobre los procesos de migración en la región San Martín también permite entender cómo las actividades agroproductivas a nivel local representan ahora una oportunidad económicamente atractiva para los agricultores de otras regiones, y favorece la sostenibilidad de la cadena de cacao, así como el incremento de su productividad. Muestra,

además, el capital social que las organizaciones, como ACOPAGRO, han ido acumulando a partir de la sostenibilidad de su cadena agroproductiva a nivel regional y nacional.

e. Lo que ocurre en ACOPAGRO para evitar la deforestación a través de la agroforestería y los programas de reforestación está relacionado con el potencial de disminuir la deforestación de cultivos perennes como el cacao (Yanggen, 1999). Esto, debido a su capacidad para absorber la mano de obra y utilizarla exclusivamente en actividades de agroforestería, además de fortalecerla como actividad económica para evitar la expansión de la frontera agrícola. De esta manera, la dimensión ambiental de la narrativa sobre desarrollo sostenible siempre se encuentra relacionada con la sostenibilidad económica de la actividad agrícola.

   Lo mismo sucede con la dimensión social: los socios productores consideran que los beneficios a nivel social para sus familias están más vinculados al desarrollo económico y mejora en la productividad, que a los beneficios ambientales. El programa de reforestación, en ese sentido, resulta interesante por los beneficios económicos futuros para los agricultores.

f. La caracterización de los socios productores ha permitido establecer que las dimensiones económica, ambiental y social se relacionan de manera más equilibrada con los discursos oficiales sobre desarrollo sostenible y van adquiriendo un mayor carácter económico cuando se llega a las narrativas locales. Esto porque a nivel local se recogen las experiencias personales y agroproductivas previas y actuales de los socios de la cooperativa. Asimismo, la producción diferenciada de sus actividades agrícolas es otra de las características importantes en la construcción de las narrativas locales sobre desarrollo sostenible.

   De este modo se muestra una mirada basada en la evidencia, acerca de las narrativas sobre desarrollo sostenible que interpela el conocimiento previo, a través de la descripción de procesos que revelan tensiones, pero que reflejan también la dinámica de cambios a nivel local.

9. Conclusiones

La narrativa de desarrollo sostenible a nivel local se encuentra fuertemente vinculada a la sostenibilidad y el crecimiento económico de la cadena agroproductiva. La sostenibilidad del programa de reforestación en la cooperativa y la venta de bonos de carbono, en tanto que forman parte de dinámicas globales ambientales, se encuentran directamente relacionadas y dependen también de la sostenibilidad económica de la cadena agroproductiva del cacao. Esta relación aprovecha también el prestigio de la cooperativa para el mercado de los bonos de carbono.

Los cambios globales vinculados al cambio climático, el comercio internacional y los mercados nicho continúan siendo una oportunidad para las narrativas y objetivos de desarrollo sostenible de los socios productores de la cooperativa ACOPAGRO. Esto, sobre todo, desde la dimensión económica que es la más importante con la que se percibe y asume este concepto.

La narrativa del desarrollo sostenible a nivel local ha ido incorporando temas vinculados al cuidado del medio ambiente, siempre en relación con la sostenibilidad económica, lo que se demuestra en los programas de reforestación y de Jubilación Segura de los últimos años, vinculados a la venta de bonos de carbono y la venta de madera. Así, los nuevos conceptos vinculados a la sostenibilidad medioambiental constituyen un valor agregado a la narrativa del desarrollo sostenible que también es capitalizado a nivel comercial por la cooperativa.

El surgimiento de la cadena agroproductiva del cacao relacionada con la asociatividad en la región, y que en una primera etapa permitió la creación de ACOPAGRO como estrategia de desarrollo a nivel social y económico, demostró sostenibilidad debido a la experiencia agraria de la población migrante asentada en el ámbito de acción de la cooperativa, así como por su interés por encontrar una forma de generar ingresos-lícitos. Así, en esta primera etapa, la cooperativa demostró la sostenibilidad de esta estrategia de desarrollo sostenible con un nuevo cultivo, generando beneficios económicos y sociales entre sus socios, lo que permitió la posterior incorporación de nuevas estrategias de diversificación comercial con un enfoque ambiental y relacionadas estrechamente con medidas frente al cambio climático.

De esta manera, la dimensión económica a nivel local ha sido el eje transversal y más importante en la narrativa de desarrollo sostenible y sobre la que dependen las demás dimensiones social y ambiental.

Este puede ser un punto de partida para que las narrativas locales sobre desarrollo sostenible permitan entender, además, cómo se adaptan los objetivos del desarrollo sostenible nacionales también en otros procesos locales. Esto podría permitir un análisis de su replicabilidad, adaptación o entendimiento con futuras estrategias del Estado en ámbitos similares.

Por otro lado, la asociatividad ha mostrado ser, en este caso, un factor clave en la construcción de la narrativa de desarrollo sostenible a nivel local y que, a su vez, fortalece la dimensión económica de este concepto. Además, muestra la forma de trabajo «independiente» de las organizaciones, separadas del Estado. Sin embargo, este estudio de caso no es suficiente para afirmar que la forma de organización asociativa (o cooperativa) pueda ser replicado en otras zonas cacaoteras o con otro tipo de agricultores, con los mismos resultados.

Referencias bibliográficas

Asencio, R. (2012). El giro territorial en las ciencias sociales peruanas. Balance de estudios sobre desarrollo, mundo rural y territorio. *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XIV* / *Seminario Permanente de Investigación Agraria,* (pp. 19-90). SEPIA.

Banco Central de Reserva del Perú (2018). *Caracterización del Departamento de San Martín*. Departamento de Estudios Económicos de la Sucursal Iquitos. BCRP.

Banco Mundial (2017). *Gaining Momentum in Peruvian Agriculture. Opportunities to Increase.*

Bertelsmann Stiftung y Sustainable Development Solutions Network (SDSN) (2019). *Transformations to achieve the Sustainable Development Goals*. Bertelsmann Stiftung y SDSN.

Brightman, M., y Lewis, J. (2017) The Anthropology of Sustainability. Beyond Development and Progress. En *The Anthropology of Sustainability,* (pp 1-33). Palgrave Studies in Anthropology of Sustainability. Palgrave Macmillan.

De Andrade, A., Munhoz, G., Visneyski, L., y Velaochaga, M. (2017). Gestión de la huella de carbono de la cadena de valor del cacao de la región. *Reporte Global de la Medición* (documento cerrado). Iniciativa Verde; Promperú; USAID; Perú; Alianza Cacao.

Diaz, L. (2007). Agro-industries characterization and appraisal. Asparagus in Peru. *Agricultural Management, Marketing and Finance Service (AGSF) Rural Infrastructure and Agro-Industries Division.* FAO.

Gomez, E. (2015). Aspectos teóricos de las nuevas ruralidades latinoamericanas. *Gazeta de Antropología*, 31 (1).

Hamel, J., Dufour, S., y Fortin, D. (1993). Case Study Methods. Qualitative Research Methods Series. *Sage Publications, Inc.,* 32.

Hotz, H., Chabaneix, G., y Guarín, A. (2015). *Interpretación de la dinámica de la deforestación en el Perú y lecciones aprendidas para reducirla*. Global Green Growth Institute, German Development Institute, Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017). Resultados definitivos del departamento de San Martín. *Censos Nacionales XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas.*

Khairul, M. (2008). Case study: a strategic research methodology. *American Journal of Applied Sciences*, 5 (11), (pp. 1602-1604).

Lares, L., y Castillo, M. (2019). *Desarrollo y sostenibilidad de la cadena agroproductiva del cacao piurano a partir de la conservación de sus variedades nativas: el caso de las cooperativas APPROCAP y Norandino*. CIES; CIPCA.

Martino, D. (2007). Deforestación en la Amazonía: principales factores de presión y perspectivas. *Revista del Sur*, (169).

Ministerio de Agricultura (2007). *Plan estratégico cadena productiva de cacao*. IICA; CICDA; GTZ.

Ministerio de Agricultura y Riego (2015). *Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021*. MINAGRI.

Ministerio del Ambiente (2014). *Informe Nacional del Estado del Ambiente 2012-2013*. Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental. MINAM.

Ministerio del Ambiente (2015). *Impacto de la Promoción del Biocomercio en el Perú: retos y oportunidades*. Dirección General de Diversidad Biológica. MINAM.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2016). *Estrategia Nacional de Biocomercio y su plan de acción al 2025.*

Oliart, P. (2004). La diversidad como activo para el desarrollo. En F. Eguren, M. Remy y P. Oliart (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA X / Seminario Permanente de Investigación Agraria.* SEPIA.

Pajares, E., y Loret de Mola, C. (2016) Decolonizar el discurso del desarrollo sustentable*:* la narrativa de América Latina*. Perú Hoy.* DESCO.

Paredes, H., y Fort, R. (2018). En los márgenes del boom agroexportador: articulación de los pequeños productores a las cadenas de valor globales. *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XVII / Seminario Permanente de Investigación Agraria.* SEPIA.

Pur Project (2011). *Alto Huayabamba. Carbon Dioxide Sequestration Through Reforestation with Small – Scale Farmers in Perú, San Martín Región*. Project Description: *VCS Version 3.*

Revesz, B., y Oliden, J. (2012). Piura: transformación del territorio regional. *Perú: el problema agrario en debate / SEPIA XIV / Seminario Permanente de Investigación Agraria.* SEPIA.

Somarriba, E., Beer, J. (1999). Sistemas agroforestales con cacao en Costa Rica y Panamá. *Agroforestería en las Américas,* 6 (22).

Stoian, D., Donovan, J. (2007). *Value Chain Development from a Livelihoods Perspective: a Multi-Chain Approach for Coffee and Cacao Producing Households in Central America*. Tropical Agricultural Research and Higher Education Center (CATIE); Center for Competitiveness of Ecoenterprises (CeCoEco).

Swiss Foundation for Technical Cooperation; swisscontact (2016). *Cocoa Value Chain Development. Transforming Cocoa Farming into a Sustainable Business for Smallholder Farmers*.

Yanggen, D. (1999). Deforestación en la selva peruana: un análisis del impacto de los diversos productos agropecuarios y tecnologías de producción. *Perú: el problema agrario en debate / SEPIA VII / Seminario Permanente de Investigación Agraria.* SEPIA.

World Bank (2012). *Agricultura y desarrollo rural: manual sobre género en agricultura*. World Bank.

Riego, mercado y tensiones
Cambios y coexistencia de sistemas de riego en San Andrés de Tupicocha

Juan Gómez de la Torre

Resumen

La comunidad campesina de San Andrés de Tupicocha se ubica entre los 1200 y los 4500 m.s.n.m., en la provincia de Huarochirí, región Lima. Sus pobladores, quienes realizan actividades agropecuarias, cultivan actualmente productos como alfalfa, frutas y hierbas aromáticas. Tienen vínculos estrechos con los mercados de abastos mayoristas ubicados en la ciudad de Lima, pero no siempre fue así. Los cambios importantes surgieron con la instalación de sistemas de riego llamados *represas comunales*, cambiando su forma de relacionarse con el agua y la agricultura: pasaron de ser una producción de autoconsumo a producir para el mercado. Los términos *eficiencia* y *filtración* dan cuenta de estos cambios.

Palabras clave: agua, cambios simbólicos y agrarios, amunas, represas comunales.

Abstract

The rural community of San Andrés de Tupicocha is located between 1200 and 4500 meters above sea level, in the province of Huarochirí, Lima region. Its population, who carry out agricultural activities, currently cultivates products such as alfalfa, fruit and aromatic herbs. They have close links with wholesale markets located in the city of Lima. It was not always like this. Important changes

arose with the installation of irrigation systems called Communal Dams, changing the way they relate to water and agriculture: from being self-consumption producers to producing for the market. The terms *efficiency* and *filtration* account for these changes.

Keywords: water, symbolic and agrarian changes, amunas, communal dams.

1. Introducción

San Andrés de Tupicocha (Huarochirí) ha experimentado una serie de cambios en los últimos 25 años: en sus medios de vida (Emery y Flora, 2006), en sus relaciones comerciales con la ciudad capital (Diez, 2014) y, sobre todo, en relación con el acceso y uso del agua para el riego. Los comuneros en Tupicocha se valen de distintos sistemas de riego, entre los que destacan las amunas y las represas comunales.

El sistema de represas se inició en 1968 con la construcción del canal de Willcapampa, cuya construcción otorgó un mayor acceso y control del agua para el riego de sus terrenos. Después de la construcción de Willcapampa ocurrieron varios cambios: expansión de la frontera agrícola, modificación en los tipos de cultivos; y se establecieron circuitos comerciales con Lima con base en los nuevos productos cultivados. Ante esta situación, el riego tradicional —mediante las amunas— se ha visto superado: las represas ahora cubren, en especial, las demandas del mercado y, un tanto, el consumo interno.

La llegada del sistema de represas también significó otra forma de entender la relación con el agua: la producción agraria asociada a las represas, vinculada con los mercados en Lima, se considera *eficiente*. Por el contrario, las amunas que se relacionan con la producción para la subsistencia local (Vegas Pozo, 2009), funcionan con base en la *filtración*. Así, la comunidad experimenta una tensión: por un lado, la *filtración* suele ser interpretada como ineficiente (causa pérdida de aguas), frente al sistema de represas considerado como *eficiente* y provechoso.

El texto presenta la forma en que se han venido desarrollando, en Tupicocha, las tensiones entre los significados (Ricoeur, 1969) asociados a los dos sistemas

de riego mencionados: los términos de *eficiencia* y *filtración* suponen formas distintas de entender la relación que los pobladores tienen con el agua que usan para regar. A su vez, ambos conceptos también se asocian con maneras en que los comuneros se organizan para gestionar esta agua, producir cosechas agrícolas, que ahora llegan principalmente a los mercados en Lima.

En este texto se describe cómo ambos sistemas se asocian con una forma de: a) una gestionar el agua, b) producir cosechas agrarias, y c) vincularse con circuitos comerciales o con el autoconsumo. Las relaciones de ambos sistemas estarán vinculadas a su vez a los conceptos de *eficiencia* o de *filtración*.

2. Revisión bibliográfica

Un sistema de riego se puede definir de muchas maneras. Linden Vincent (1999) mencionó lo mismo en su discurso inaugural en la universidad de Wageningen: «Un sistema de riego puede ser tratado como un recurso, como una inversión que añade valor al agua y suelo, o puede ser usado como un agente de transformación social». Intentar definir algo acarrea pensar sobre un mismo hecho de forma multivocal, desde muchas voces.

En tanto existan muchas formas de comprender las diferentes realidades y experiencias, se hace necesario lograr un consenso para establecer una definición. En ese sentido, para el texto presentado al SEPIA XVIII se alude nuevamente al mismo Vincent (2001) que definiría un sistema de riego como «una red (*network*) de elementos heterogéneos unidos por una serie de relaciones, a la vez sociales y técnicas».

Las relaciones surgidas entre los elementos heterogéneos, que forman el sistema de índole social y técnica, sostienen la existencia de interrelaciones que adquieren sentidos para diferentes grupos humanos; estos sentidos estarían determinados por el grupo que entra en relación con el sistema.

Vincent continúa sus textos aduciendo que los sistemas de riego son tecnologías y, en ese sentido, son elementos que tienen la capacidad de transformar el agua y su relación con el grupo con el que entra en contacto. Según Benton (citado por Vincent en su texto), la tecnología funciona como un elemento que media entre la sociedad y sus recursos naturales. Esta perspectiva es interesante porque considera la tecnología como una serie de instrumentos que

muestran y, a la vez, determinan la interrelación entre lo humano y su medio ambiente (Maskrey y Rochabrún, 1990).

Boelens y Dávila (1998) proponen entender que estos sistemas también tienen una «interdependencia de sistemas de infraestructura, sistemas normativos y sistemas organizacionales». Ambos autores también señalan la complejidad inherente a los sistemas de riego, que suman aspectos normativos y legales a la interrelación de elementos que los componen. Cualquier cambio que ocurra en uno de estos tres elementos, afectará, indudablemente, a los otros dos.

Siguiendo a Vincent (2001), al afectar alguno de estos elementos, que forman parte de los sistemas, se estaría afectando tanto la forma, como los resultados, de estos sistemas. La producción agraria asociada al riego parece tener una característica similar. Esta idea aún no está completa; Boelens y Dávila (1998), junto a Vincent (2001),[1] contemplan una serie de factores que no incluyen aspectos significativos o simbólicos (Ricoeur, 1969). Estos aspectos son adheridos a los sistemas de riego en su interrelación con grupos humanos. Para Rochabrún y Maskrey (1990), las tecnologías siempre vienen cargadas de elementos «extra-tecnológicos».

Gerardo Damonte también alude este hecho dialéctico (la relación agua-sociedad) en su texto *Redefiniendo territorios hidrosociales: control hídrico en el valle de Ica, Perú (1993-2013)* (2015). Damonte sostiene que esta relación se recoge dentro del concepto de ciclo hidrosocial, que da cuenta sobre la interrelación entre el ciclo hidrológico (natural) y las sociedades humanas: esta última influyendo y «reconfigurando el ciclo natural del agua y viceversa» (Damonte, 2015). Si bien Damonte se acerca más a esta interrelación, a través de las relaciones de poder existentes entre grupos humanos, sí contempla la existencia de formas simbólicas (culturales) de relacionamiento en el ciclo hidrosocial.

Los sistemas de riego contienen múltiples elementos significativos o simbólicos. Para el caso que se describe, en este texto que se presenta, surgieron dos conceptos durante el trabajo de campo en Tupicocha: *eficiencia* y *filtración*. Al considerar un sistema de riego como más o menos eficiente, supone una caracterización significativa para el grupo que le otorga esa denominación, es decir,

1. El autor se centra más en los aspectos normativos, organizacionales y materiales de los procesos tecnológicos, todos elementos indispensables.

tiene un sentido para ellos. Ambos conceptos fueron recogidos en las entrevistas desarrolladas durante el periodo de trabajo de campo; además, la literatura citada ahonda aun más sobre ambos conceptos, manteniendo su sentido y ampliando sus explicaciones de cómo se relacionan con sistemas de riego diferentes.[2]

La *eficiencia*, como se ha visto en varios otros estudios revisados (Venot *et al.,* 2017; Kooij *et al.*, 2013; Boelens y Vos, 2012), ha sido tratada como un discurso que conlleva el uso de un poder que proviene de múltiples necesidades: de la necesidad de contar con apoyo político para continuar desarrollando carreras, líneas de trabajo u algún otro propósito; de la necesidad de fundamentar el conocimiento «técnico y científico», como verdadero y que debe ser adoptado por granjeros, en cualquier parte del mundo; de la necesidad de seguir reproduciendo los discursos —y con ellos las paradojas— que sustentan un mayor acceso al agua, para continuar produciendo más.

La *filtración*, en contraparte, es un concepto relacionado con la «pérdida» del agua. Como bien señala Venot *et al*. (2017), esta pérdida debe entenderse desde una posición espacial, productiva y, por lo tanto, económica. Estos autores mencionan —cita proveniente de un libro elaborado por Seckler (1996)— la necesidad de comprender la situación particular de cada contexto ecológico, con la finalidad de ver hasta qué punto se «pierde» el agua. Hacer esto implica, para este caso, contextualizar la *filtración*: no se puede entender a qué se refiere la filtración fuera de su entramado sociocultural.

De esta forma, los autores citados proponen analizar ambos conceptos con la ayuda de paradigmas que se centran más en la interacción humana y la lingüística. Esto permitiría construir simbólicamente las realidades, comprender las relaciones de poder intrínsecas en dichas realidades y establecer un marco para ubicar a los actores que interactúan en estos espacios socioculturales.

Así sustentan la importancia de comprender que este paradigma se retroalimenta en las prácticas efectuadas por ingenieros, agencias de cooperación,

2. En el texto de Atkinson y Hammersley (2007), los conceptos no son preconstruidos para el trabajo de campo, sino que nacen a partir del análisis realizado sobre la información recopilada en él. Para el caso de ambos conceptos aquí tratados, este es un punto de partida que luego fue robustecida con información proveniente de fuentes secundarias.

políticos nacionales, regionales y locales, instituciones privadas, y con los propios agricultores. Su análisis ubica y marca cómo dichas relaciones ejercen influencia sobre la adopción y perpetuación de prácticas, tecnologías y conocimientos ligados a la producción agraria, en tanto se comprueba la existencia de sistemas de riego *eficientes*.

Ismael Muñoz (2015) analiza la problemática de la escasez de agua subterránea en el valle de Ica. En su texto alude una serie de cambios que se vienen perpetrando por la extracción de agua subterránea, que está afectando la capa freática y la posibilidad de acceder al agua en el futuro. Estos efectos se vienen desarrollando gracias a la incursión de las grandes empresas agroexportadoras que se dedican a la siembra, cosecha y comercialización de productos agrícolas no tradicionales.

Lo que también es interesante del texto de Muñoz (Muñoz, 2015, pp. 47-66) es su breve recuento histórico de una serie de cambios en el valle de Ica. El nuevo acceso a mayores cantidades de agua es una respuesta a los cambios en los tipos de cultivo que las empresas agroexportadoras venían cultivando-ofertando: espárrago, vid (uva de mesa), tomate, cebolla, alcachofa, palta y otros productos más (2015). Estos nuevos cultivos, según el mismo autor, tienen una mayor demanda por agua.

Hace cincuenta años los productos cultivados eran diferentes: el algodón, la vid y, sobre todo, productos de pan llevar (autoconsumo). Con el incremento del agua, la forma en que la política nacional cambió y las exigencias de un mercado de agroexportación, la producción agrícola ha cambiado. Se observa cómo el ímpetu del mercado junto a otros factores, como el caso de Tupicocha, forzó cambios en las formas de producir (Muñoz, 2015).

De esta forma, hay una concordancia con lo planteado por el propio Muñoz (2015): para poder desarrollar estos cambios productivos, era necesario desarrollar cambios en los insumos que permitirían esta transformación. La ampliación de la frontera agrícola (más suelos y más agua), ayudaron a perpetrar estos cambios. La producción para agroexportación tiene una finalidad: los mercados internacionales.

En Tupicocha acontecieron cambios similares que se describirán en el presente capítulo. Según lo planteado inicialmente, se verá cómo la dialéctica simbólica de la *filtración* y la *eficiencia* también impulsa una manera acercarse hacia la producción agrícola comercial: un acercamiento a los mercados.

De acuerdo con Chiriboga (2007), el mercado es una entidad importante en las vidas de millones de pobladores rurales que viven de la agricultura: «Los precios relativos y las señales que transmiten los mercados inducen a innovaciones tecnológicas en la actividad agropecuaria, en la medida que establecen la rentabilidad de los productos y de esos cambios tecnológicos».

Para este autor, los mercados son los que empujan a los agricultores hacia diversos procesos de innovación: tecnológica, técnica, operativa, entre otros. Para este trabajo, los mercados tienen una fuerza que motiva cambios, varios de estos desarrollados para satisfacer una demanda imperante en los mercados cercanos a Tupicocha.[3] De hecho, se puede plantear que varios de los procesos innovadores, acontecidos en esta localidad, parten de la búsqueda de inclusión en circuitos comerciales.

La idea de este texto es tomar en consideración que los mercados pueden ser vistos como una fuerza de empuje hacia la innovación. Dentro de esta fuerza, y visto lo acontecido en Tupicocha, el mercado ayudó en cimentar la tensión entre los conceptos de *eficiencia* y *filtración*.

3. Metodología

El texto parte del trabajo de campo desarrollado en el distrito de San Andrés de Tupicocha, entre febrero y agosto del 2015. En esta investigación se desarrolló una secuencia metodológica, que sirvió para la recopilación de información en gabinete y campo, y culminó con el análisis y elaboración de mi tesis de maestría, en agosto del 2018.

La secuencia que sigue se distribuye en varias etapas, donde la primera consiste en la elaboración del plan de trabajo de campo: i) elaboración de un proyecto, estableciendo los objetivos, los grupos con quienes se realizaría la investigación y las fuentes de información necesarias a consultar; ii) la recopilación de fuentes bibliográficas; iii) la preparación de las herramientas y técnicas que deberán ser aplicadas durante la estadía en Tupicocha; iv) el proceso de recopilación de fuentes primarias de información, sucedidas entre febrero y

3. De hecho, Chiriboga también caracteriza a los mercados como espacios geográficos cuya cercanía o lejanía influye en el proceso anteriormente descrito.

agosto del 2015; v) el análisis de la información recopilada; y vi) la elaboración de una serie de documentos (la tesis, otros informes y este texto), productos que se sustentan en esta organización.

Se aplicó un trabajo etnográfico en la localidad central del distrito Tupicocha, que consistió en el uso de una observación participante, entrevistas y conversaciones, por el lapso de un mes. Las fuentes primarias recopiladas durante este periodo, junto con aquellas recolectadas en meses anteriores, fueron organizadas y sistematizadas en una matriz para su análisis.

Las seis etapas mencionadas, anteriormente, tuvieron como propósito la elaboración de mi trabajo de tesis (Gómez de la Torre, 2018). A estas etapas se incluyeron, además, elementos sucesivos que permitieron construir el texto que aquí se presenta: a) una nueva revisión de las fuentes primarias organizadas y sistematizadas para la tesis de maestría; b) la búsqueda y análisis de nuevas fuentes secundarias y bibliográficas; y c) la elaboración del texto presentado a SEPIA XVIII.

Se formuló una nueva matriz de análisis, a partir de la que fue previamente utilizada para mi trabajo de tesis: se incorporaron nuevas variables que enriqueció el análisis y la elaboración de este texto. También se consultaron nuevas fuentes secundarias y bibliográficas. La literatura revisada sirvió como complemento para algunas ideas sostenidas: los autores consultados ayudaron en analizar la información obtenida de fuentes primarias. Se volvieron a consultar datos estadísticos provenientes del III y IV Censo Agropecuario (1993 y 2012, respectivamente). Esto ayudó a corroborar varias ideas surgidas en el análisis de las fuentes primarias (particularmente las entrevistas).

De esta forma, el texto presentado parte de un enfoque que se apoya en datos cuantitativos para robustecer y validar el análisis que fue preeminentemente cualitativo (Russel, 1995). La información cualitativa respondió a un análisis de citas provenientes de las entrevistas llevadas a cabo en Tupicocha. Las fuentes bibliográficas utilizadas ayudaron en la interpretación de la información recopilada: por ejemplo, se encontraron textos en que se desarrollaban análisis sobre eficiencia en el uso del agua, lo que permitió el hallazgo de formas similares que permitan interpretar los procesos observados en Tupicocha.

4. Desarrollo

4.1. Descripción del contexto: el problema del agua en Tupicocha

4.1.1. El problema del agua

El distrito de San Andrés de Tupicocha se ubica en una zona árida en el centro de los Andes peruanos, en el departamento de Lima. En contraste con otras zonas altoandinas del país, existen estudios (García, 2011) y datos recopilados muestran a San Andrés de Tupicocha como uno de los espacios andinos más áridos del país (véanse Gráficos 1 y 2).

Las actividades agrarias en Tupicocha, como en otras partes de la serranía, se rigen de acuerdo con calendarios que establecen temporadas o estaciones para realizar actividades productivas (agricultura y ganadería, por ejemplo). Uno de los criterios claves para dicha estacionalidad son las lluvias: hay una temporada o estación de lluvias —invierno— y una temporada de estiaje (seca) —verano.

La comunidad, además, tiene acceso a varios pisos ecológicos, mediante los cuales se obtiene diversos productos. De esta manera, Tupicocha tiene una forma particular de reproducir sus medios y modos de vida, con similitudes a otros espacios altoandinos.

Debido a la insuficiente cantidad de agua —los periodos de estiaje son duraderos— para actividades productivas, la población ha tenido problemas para desarrollar prácticas agrarias seguras y continuas. Esta situación parece repetirse desde épocas precoloniales, cuyo dilema motivó la búsqueda de estrategias para adaptarse a la situación y el ambiente. El sistema de amunas ha sido la primera respuesta que construyeron, lo que modificó el acceso discontinuo del agua en la zona. Pero no fue la única.

Hace poco más de 25 años se construyeron una serie de represas que también han modificado el acceso de la población al agua para riego. Junto con esto han cambiado, también, las maneras de regar los cultivos, los tipos de cultivos sembrados, y otras dinámicas asociadas a sus medios y modos de vida.

El análisis se centrará en estos dos sistemas sobre los conceptos de *filtración* y *eficiencia*. A través de estos dos conceptos es que ambos sistemas tienen sentidos particulares para la población entrevistada en Tupicocha. A continuación su descripción.

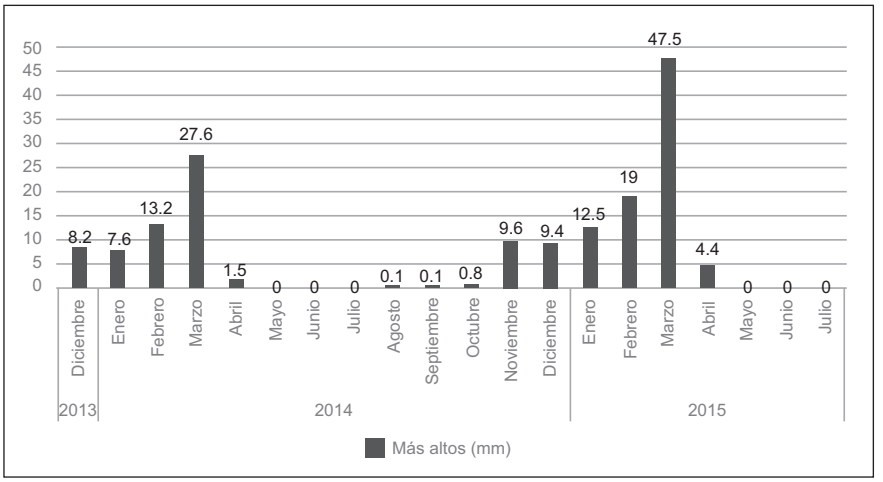


Gráfico 1. Rango de pluviosidad, distrito Santiago de Tuna, Huarochirí - vecinos de Tupicocha.
Fuente: senamhi, 2015.

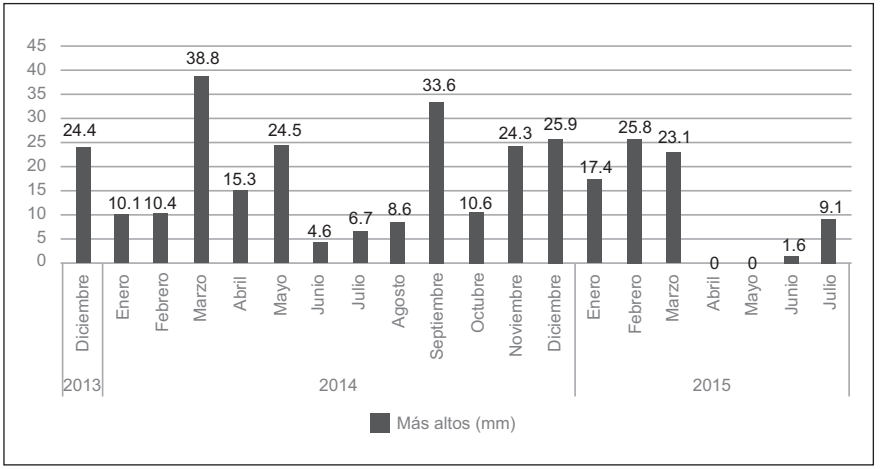


Gráfico 2. Rango de pluviosidad, Chota, Cajamarca.
Fuente: senamhi, 2015.

4.1.2. Las amunas

Los pobladores de Tupicocha describían el sistema de amunas como una serie de canales o «acequias» que «levantaban» (desviaban) el agua de las quebradas, en las partes más altas de la comunidad. Las acequias que desviaban el agua son horizontales, a diferencia de las acequias y/o canales con inclinación. Esta horizontalidad hacía que el correr de las aguas se ralentizara; al hacerse más lento y teniendo en cuenta la característica porosa del suelo de la zona, el agua comenzaba a filtrarse en la acequia.

Luego «nace» (palabra usada por los lugareños) en pozas construidas en zonas más bajas. Es decir, el agua pasa filtrada desde estos espacios elevados, hacia espacios de menor altura. A este proceso se le ha dado el nombre de «siembra y cosecha del agua», cuyos conceptos también son usados por los comuneros con quienes se pudo conversar (véase Gómez de la Torre, 2018):

> Que el caudal baja de la peña, de la catarata, esa agua nace a través de que tú filtras más alto, más arriba, esa agua va naciendo toda la quebrada, de todos lados va llorando, va juntando y hace el caudal, el chorro. Ese chorro llega al depósito, de ahí lo depositamos y de ahí al siguiente día abrimos y damos a regar a cada comunero. Esa es la cosecha del agua... (Entrevista a expresidente de la comunidad campesina de San Andrés de Tupicocha).

A todo este proceso se le va a denominar con el término «amunar». En otras entrevistas recopiladas, fueron los propios pobladores quienes vincularon la *filtración* del agua a través del suelo y subsuelo, con el término amunar: sin la *filtración* dejaría de existir el poder amunar.

Lo interesante de este proceso es que no se controla la totalidad del agua: desde su entrada al sistema hasta su salida en las pozas de aglomeración. Esto significa que cantidades no determinadas de agua se esparcen por otras partes de la cuenca, en vez de continuar dentro del flujo de la amuna, posiblemente regresando al caudal de las quebradas y ríos de donde salieron (el río Lurín es la cuenca principal de la zona).

En varias entrevistas surgieron versiones sobre cómo el sistema de amunas estaba asociado a una agricultura de panllevar y autoconsumo familiar. La cantidad de producto cosechado, en la época en que las amunas eran el único sistema de riego disponible, alcanzaba para alimentar a una familia:

> Sí, muchas personas se han dedicado mucho a la alfalfa... han dejado. Ahora usted no ve, un sembrío de cebada no lo ves... han perdido, la cebada ya no hay, de lo que antes nosotros acá comíamos la machica, lo hacías del trigo, de la cebada, del maíz, todo eso, hoy en día ya no ya (D.R.J., expresidente de la comunidad campesina de San Andrés de Tupicocha).

> […] Tupicocha está reconociéndose y cada día es más que por la organización, que ya van creciendo más su agricultura, más ingresos al mercado (D.R.J., expresidente de la comunidad campesina de San Andrés de Tupicocha).

El sistema de amunas proveía de agua, en épocas de estiaje —épocas en que escaseaba—, a las familias en Tupicocha. Esta agua servía para regar los campos de cultivo que alimentaban a las familias con productos como la cebada, el trigo, la mashua y muchos otros productos. Hoy en día, como se verá en el texto más adelante, estos productos escasamente se cultivan.

En su texto titulado *Las amunas: recarga del acuífero en los Andes*, Andrés Alencastre (2009) sostiene que dicha palabra es de origen prehispánico.

> Según el lingüista Marcos Ferrel, este término puede provenir del quechua que tiene una raíz (amu~) y un sufijo (~na). De la raíz se obtiene Amuy, palabra que significa 'retener líquido en la boca'. Amuna sería, entonces, lugar de retención de agua […] (Alencastre, 2009).

La palabra «amuna» puede provenir del quechua y/o aymara.[4] A su vez, el reconocimiento, por parte de los pobladores, de que estas amunas «nos han quedado los antiguos», ayuda a fijar la idea de que este sistema es el de mayor antigüedad en la zona y que la población local la implementa año tras año.

El sistema de amunas es, actualmente, gestionada por la comunidad campesina de San Andrés de Tupicocha. Para que alguien pueda acceder al agua

4. El manuscrito de Huarochirí, inicialmente atribuido al cusqueño Francisco de Ávila, es una narración en quechua de mitos y festividades religiosas y rituales de poblados ubicados en la actual provincia de Huarochirí. Sin embargo, en el trabajo de Gerald Taylor (2008) se argumenta la posibilidad de que no hubiera sido el propio De Ávila quien realizara la recopilación, sino un ayudante de origen aymara, y esto por el uso de ciertos términos usados por la persona que realizó dicha escritura.

disponible en este sistema, es indispensable formar parte de dicha institución. La forma en que una persona, por lo general, lugareña, puede adherirse a la institución es inscribiéndose como comunero.

Hay muchas maneras de inscribirse. Por ejemplo, si uno es de la localidad, al cumplir los 18 años, puede solicitar ser incluido; o también, después de haber pasado un periodo prolongado de tiempo en la localidad. Con el cumplimiento de pedidos y tareas que la directiva comunal otorga se puede solicitar la inscripción como comunero. Una vez inscrito, se está en la posibilidad de recibir una mita de agua proveniente de este sistema.

La comunidad campesina entrega mitas de agua a todos sus comuneros, tal como mencionó un expresidente de la comunidad campesina, durante una entrevista:

> […] la mita llama a que se tiene que dividirse según cuanto indica la lista de la mita de agua. Si estamos tres, es cuando hay todavía una regular abundancia del agua. Le quitamos un personal menos cuando ya el agua bajó el caudal menos dos... Durante todo el día, termina el reservorio y ya viene el otro y ya cierra el reservorio y le corresponde para el día siguiente de la noche, todo junto, y de vuelta para el siguiente día y en los dos vuelta aparte en iguales. […] El nombre viene claro de «mita», o sea, la mita es las mitades que tienen que repartirse entre ellos, la «mita», por decirte la mita de una manzana es la mitad, parto en la mitad, la participación de agua. (D.R.J., expresidente de la comunidad campesina de San Andrés de Tupicocha).

La mita corresponde a la cantidad de agua usada durante un día entero. Los regantes que tienen turno ese día abren las pozas o reservorios desde las 8 a. m. y la cierran a las 5 p. m., dejando que se llenen las pozas para los próximos regantes, a quienes les tocaría el agua al día siguiente. Una característica de la mita es la división del agua entre dos o más regantes, dependiendo de la cantidad de agua disponible.

Para dirigir el agua desde la poza hasta su destino designado (las parcelas), los comuneros emplean mano de obra para llevarla por los caminos disponibles o que elaboraron. Esto implica, dependiendo del tamaño de los terrenos, como mínimo, un trabajo que podría ocupar dos o más comuneros.

La mano de obra para dirigir la cantidad de agua que se destina a cada regante, la forma en que se designa esta cantidad (por mitas, controladas por padrones de regantes), y las instituciones asociadas con el agua en Tupicocha, dan fe de una organización humana compleja que permite el acceso a este elemento. Uno de los aspectos más importantes de los sistemas de riego, a nuestro entender, es la gestión del agua.

Durante varias conversaciones sostenidas con pobladores del distrito, se hizo mención de las festividades y actos rituales asociados a las amunas. Una de estas festividades es la llamada fiesta de la champería, organizada por la comunidad campesina, cuya finalidad es la de limpiar las acequias que filtran el agua; se lleva a cabo una vez al año. Mencionaron que esto se hace porque el agua que se «levanta» de las quebradas, trae consigo otros elementos que impiden la adecuada *filtración* del agua a través de las acequias.

Cada una de las diez parcialidades en las que se divide la comunidad campesina se le otorga una sección de alguna de las cinco amunas todavía existentes en Tupicocha. Cada parcialidad se organiza internamente para asumir el trabajo de limpieza del pedazo que le corresponde, previo a su uso. Cuando realizan esta festividad, diferentes elementos rituales —como, por ejemplo, el pago y carta a su apu, pidiendo que la lluvia llegue pronto a Tupicocha para que pueda ser amunada— acompañan el trabajo de limpieza. También existen danzas y cantos que los comuneros profesan durante el trayecto hasta la zona de trabajo.

4.1.3. Las represas comunales

El sistema de riego, conocido como represas comunales, tuvo sus inicios en la década de los sesenta. Cronológicamente hablando, el sistema de represas es el más reciente. Tuvo sus inicios con la construcción de las represas más emblemáticas y reconocidas en el distrito de San Andrés de Tupicocha: Ururi, Cosanche, Lansaza, Tocto y Cancasica; y con la creación del canal de Willcapampa.

La relación que tienen las represas con las amunas permite observar una serie de diferencias entre dos sistemas que son separados por un tiempo desconocido: posible origen precolonial de las amunas, frente a orígenes más recientes del sistema de represas comunales. Se describirá este sistema de acuerdo con los mismos criterios que se utilizaron para las amunas.

Frente al sistema de amunas, existen diferencias en la infraestructura y las prácticas de uso de las represas comunales. Por ejemplo, los entrevistados

destacaron los canales revestidos de cemento y la inclusión de tuberías metálicas —materiales que evitarían la *filtración* del agua.

> Ah, momento del que sale del reservorio llega más o menos de acá al…, bueno, según la distancia pe', por ejemplo, de aquí a Lanzasa llega en dos horas y medio. Eso es, como se puede decir la gravedad, pero en tubería estará llegando en media hora. (A. E. R., poblador de Tupicocha).

El cambio a tubería aumentaría (como de hecho aumentó) la velocidad de traslado del agua, disminuyendo inversamente el tiempo en que el agua se traslada de un punto hacia otro. Los embalses que se construyeron para este sistema pueden, contrario a las amunas, contener más de medio millón de litros cúbicos. Es solamente con este sistema que esta cantidad de agua se ha logrado acumular. Cada embalse está recubierto de cemento cuya función es evitar la *filtración* del agua.

El sistema recoge y acumula agua de distintas fuentes, pero es primordialmente el canal proveniente del nevado de Willcapampa —ubicada en la comunidad vecina de San Miguel de Visu,[5] a más de 30 km de distancia— que lo alimenta. Es a través del deshielo del nevado del mismo nombre que se generó una laguna llamada Tocto, instalándose un desfogue por donde comienza el traslado del agua hasta las represas que se encuentran en Tupicocha.

El canal se comenzó a construir en 1965, pasando por varias etapas en donde la comunidad de San Andrés de Tupicocha realizaba obras, luego paraba de hacerlas, para después continuarlas nuevamente. No fue hasta treinta años después, aproximadamente, que culminaría la infraestructura del sistema con la envergadura total que tiene ahora. Según varios entrevistados, ese es el momento en que comenzaron a tener acceso a una mayor cantidad de agua en Tupicocha.

De forma similar al sistema de amunas, la comunidad campesina de San Andrés de Tupicocha también gestiona las represas comunales (por ello se adhiere el término «comunales»).

5. Dado que el nevado pertenece a otra comunidad, se realizó un proceso de negociación entre ambas comunidades, lo que resultó en un acuerdo en el que la comunidad campesina de San Andrés de Tupicocha realizó trabajos —con mano de obra comunal— para culminar tareas que estaban destinadas para la comunidad de San Miguel de Visu.

> Acá a todos los reservorios, todas las represas, todo. Comenzando del Willcapampa, del agua que viene por la tubería, tengo acceso como comunero. De Ururi de la misma forma, de la represa de Ururi. (D.R.J., expresidente de la comunidad campesina de San Andrés de Tupicocha).

Es importante señalar que la «gestión» de cualquier sistema implica las modalidades de usos y manejos de los elementos que lo constituyen: por ejemplo, se entrelazan el agua con la mano de obra comunal/familiar que la dispone y la usufructúa, con la autoridad comunal y sus dictámenes para el uso considerado correcto, con la infraestructura que le permite recorrer las distancias requeridas para ser usada en los terrenos designados por los propios comuneros.

Uno de estos elementos son los turnos que se otorgan a los miembros de la comunidad campesina. Similar a las amunas, la comunidad campesina creó turnos que dicha institución otorga a sus miembros, para que los comuneros puedan usar el agua. Así, se forman listas donde se organizan estos turnos, a partir de los cuales también se generan otras prácticas, como la venta o entrega del turno a otro comunero. Se observaron negociaciones para adquirir turnos; en algunos casos, estas negociaciones fueron delicadas.

El turno, a diferencia de la mita, corresponde al uso del agua durante el transcurso de solo unas horas. Así, el comunero que está en la lista y tiene un turno de tres horas, hará uso del agua proveniente de este sistema, por ese espacio de tiempo. La mita, en cambio, supone que el agua se usa durante todo el día (recordemos que la mita otorga el uso del agua desde las 6 a. m. hasta las 5 p. m.).

Bajo esta perspectiva, tiene sentido considerar que los materiales que, hoy en día, se implementaron en el sistema de represas, permitirían un traslado más rápido y eficiente del agua de un punto a otro: se obtendría una mayor cantidad de agua en el menor tiempo posible.

La junta de regantes, bajo la tutela de la comunidad campesina, es la que otorga estos turnos. Sin embargo, la comunidad es la que llama a faena comunal cuando las represas lo requieren. En algunas circunstancias, ambas instituciones se encuentran en el mismo nivel de autoridad; pero eso no debe suponer una posición ecuánime entre ambas: la comunidad, cuando es necesario y de acuerdo con su propio criterio, se superpone a las decisiones de la junta de regantes.

Para el caso de las represas comunales, no se observaron, ni se recogió información sobre festividades o rituales asociados al sistema, a diferencia de lo que sucede con las amunas. Si bien la apertura de un nuevo reservorio podría implicar una pequeña festividad (música, danza, comida y licor), no tiene ese halo ritual y ceremonioso que sí está presente con las amunas.

5. Cambios en sistemas de riego y en producción agraria

5.1.1. Sistemas de riego y conceptos de «amunar» y eficiencia. Dónde se encuentra la filtración y dónde la eficiencia

Los dos sistemas descritos en el apartado anterior pueden ser entendidos como fenómenos sociotécnicos: «porque son construidos socialmente, su uso está socialmente condicionado y tiene efectos sociales» (Vincent, 2001, pp. 65-82). Vincent nos dice que debemos ampliar la mirada sobre los elementos constitutivos de cualquier tecnología —similar a lo que Maskrey y Rochabrún (1990) afirmaron—: detrás existen una serie de procesos, contextos y significados socialmente construidos y otorgados.

Al añadirse elementos simbólicos,[6] culturalmente creados y adaptados (significados socialmente construidos), la tecnología se convierte en una expresión del entendimiento de los grupos humanos sobre su medioambiente: esta se transforma y al hacerlo, se le otorga un sentido, nuevamente incluyéndose en el mundo cultural del grupo con el que se interrelaciona.

Los conceptos de *filtración* y *eficiencia* —surgidos del análisis de la información generada durante el trabajo de campo en San Andrés de Tupicocha— servirán para entender esta idea. Se encontró, por ejemplo, que la *filtración* estaba vinculada —como hemos visto ya— con las amunas, y la *eficiencia* con el sistema de represas comunales. Al hacer referencia a «vincular» se está considerando

6. Lo simbólico —entendido bajo el concepto que nos alcanza Ricoeur en su texto *El conflicto de las interpretaciones* (1968)— alude a todo aquello que puede ser reinterpretado de múltiples maneras; es decir, tiene más de una forma de interpretarse. Este concepto parte de los estudios hermenéuticos de Ricoeur, cuyas bases están inmersos en el paradigma lingüístico de la filosofía de mediados del siglo XX. Esto da a entender que el análisis que mostraremos en este apartado será en torno a los elementos lingüísticos (términos, palabras, conceptos) recogidos durante el trabajo de campo en Tupicocha.

que, a través del análisis de entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, entrevistados mencionaron uno u otro término, pero asociado a alguno de los dos sistemas de riego.

La infraestructura, el conocimiento usado para construir el sistema y la forma en que se ha venido gestionando el agua en ambos sistemas (junto con los cambios que se quieren dar en torno a esta gestión), manifiestan —de acuerdo con cada sistema— un acercamiento hacia uno u otro de los dos conceptos: las represas buscan una mayor «eficiencia» en el uso del agua; las amunas continúan filtrándola. En el Cuadro 1 se muestra esta relación, visto mediante los discursos de pobladores locales de Tupicocha.

La asociación entre *filtración* y el sistema de amunas es bastante clara. Vemos, por ejemplo, que este funcionamiento se basa en «filtrar esas aguas para que afloren» más abajo: las aguas se filtran desde las partes altas de los cerros y se recogen en las partes bajas. Según los entrevistados, este proceso se denomina *cosecha de agua*.

Para el concepto de eficiencia aparecen en las citas otros elementos que ayudarán a resaltar su asociación con el sistema de represas. En primer lugar, el concepto de «pérdida» fue mencionado en varias de las entrevistas: se observa una preocupación por la pérdida del agua producto de la filtración. Esta pérdida está vinculada no solo con la infraestructura, sino también con prácticas de gestión del agua que deben cambiarse.

En segundo lugar, la «no pérdida», es decir, la posibilidad de que el agua no se filtre —más de la cuenta— se puede interpretar como una acción eficiente. Para el expresidente de la junta de regantes, conseguir esta eficiencia sería posible si se lograra cambiar la forma en que se distribuye el agua, con los trabajos de mantenimiento de la infraestructura hídrica y con la revisión continua del sistema.

Se ampliará este análisis centrándose en la relación que tienen ambos términos (*filtración* y *eficiencia)* con la infraestructura, la gestión del agua y su vínculo con la producción agraria. La idea es entender la relación simbólica que hay entre los dos términos con las prácticas de manejo del agua, la infraestructura que permite este manejo, y los resultados obtenidos de ello.

Filtración → amunas	Eficiencia → represas
«Nosotros lo limpiamos y levantamos el agua, de ahí *va filtrando el agua, esos son las amunas*, esas son filtración de agua ya... *las amunas se hacen para filtración de agua*... esa es la siembra de agua ya, las amunas es para siembra de agua». (A.E.R, poblador de Tupicocha).	«A comparación de *antes que se le distribuía y el usuario llevaba uno más a una distancia*, otra distancia y *las aguas más que paraban paseando y ahí había pérdida*». (N. A., expresidente de la Junta de Regantes de San Andrés de Tupicocha).
«*La finalidad de las amunas es*, como decir, sembrar agua para mañana, *filtrar esas aguas en la parte sana para que afloren y nos* […] la parte baja o cabecera de acá del pueblo, y esas aguas *llegan a dar beneficio de diferente manera*, tanto para la agricultura y recursos humanos y animales también». (B. A., poblador de Tupicocha).	«Al recorrer esta zona yo he visto que había pérdida de agua por acá, por acá, y hay que hacer todo un trabajo de sistema hidráulico... *yo ingreso y les doy el mantenimiento y hago llegar más agua*. Tenían que abrir acá y recorrer todo ese tramo en siete, ocho kilómetros y acá había la zona de Coñache. *Entonces, se perdía el tiempo, se perdía el agua, porque al caminar a tajo abierto tú encuentras filtración...*». (N. A., expresidente de la Junta de Regantes de San Andrés de Tupicocha).
«*O sea, en Casama tú viste, ¿no es cierto? Que el caudal baja de la peña, de la catarata, esa agua nace a través de que tú filtras más alto, más arriba, esa agua va naciendo toda la quebrada, de todos lados va llorando*, va juntando y hace el caudal, el chorro. Ese chorro llega al depósito, de ahí lo depositamos y de ahí al siguiente día abrimos y damos a regar a cada comunero. *Esa es la cosecha del agua*... (D. J. R., expresidente de la comunidad campesina de San Andrés de Tupicocha).	«Si tú eres nuevo y el agua va a venir para un solo sector, entonces ya se le pone en la lista de agua, *ya no es como se daba anteriormente*, de acuerdo al padrón y uno no sabe dónde va a llevar su agua, en cambio ahora ya vienen todos conscientes que tal fecha vamos a ir, por decirte, a Cuñanchi las 24 horas, al siguiente día se quedan más arriba, al tercer día más arriba. *Entonces, hay pérdida, pero ya no mucho... Más eficiente se está haciendo*».
	«[…] la otra viene de Ururi, ese venía antes por un canal, como ese canal que estamos viendo, acá el grande, así venía de esa forma, *pero hoy ya se cambió por tuberías*». (D. J. R., expresidente de la comunidad campesina de San Andrés de Tupicocha).

Cuadro 1. Filtración y eficiencia, análisis de citas.
Fuente: Trabajo de campo en San Andrés de Tupicocha, 2015.

5.1.2. Eficiencia, filtración y gestión

El presidente de la junta de regantes del distrito de Tupicocha, en el año 2015, mencionaba un cambio en la forma en que se gestionaría el agua: algo que consideraba como necesario para aumentar la eficiencia del sistema de represas: el padrón antiguo de distribución de los turnos de agua —mediante *mitas*—que había venido funcionando en la localidad durante años, se cambiaría por no ser suficientemente «eficiente». Este cambio en la gestión del agua estaba asociada a las represas comunales.

Este cambio de modalidad parece integrarse con los objetivos y necesidades de uso del agua para la producción agraria relacionada con las represas: una agricultura orientada, hoy en día, hacia la comercialización de ciertos productos cosechados, producto que requieren una mayor cantidad de agua. Con la instalación del sistema de represas, mediante una gestión más eficiente, se buscó aumentar el acceso de agua.[7]

Curiosamente, el cambio de modalidad en la gestión del agua conllevó hacia la disminución de los turnos correspondientes a la accesibilidad del agua. En ese sentido, al disminuir el tiempo al cual se accede al agua en las represas, se hacía necesario no «desperdiciar» el agua a través de cualquier *filtración*. Más aún, para el tipo de agricultura asociada a este sistema, se hizo necesario pensar en recibir la mayor cantidad de agua disponible en un lapso de tiempo disminuido.

Acompañó este cambio la nueva infraestructura del sistema de represas, una que se basó en aumentar la eficiencia en la gestión: al no permitir la *filtración* del agua, se disminuía su pérdida.

5.1.3. Eficiencia, filtración e infraestructura

En las descripciones hechas sobre las amunas (véase Cuadro 1), es claro notar que su infraestructura permite la *filtración* del agua y, además, ayuda a recogerla en unos tanques o pozas de destino. Para que se pueda filtrar, las acequias se construyen horizontalmente con el fin de que el agua discurra lentamente, y el terreno poroso la absorba: a esto se le denomina la *siembra del agua*. Una vez absorbida, sigue un recorrido hasta que es acopiada en pozas o pequeños reservorios: al cual se le denomina la *cosecha del agua*.

7. El sistema de amunas no proveía la cantidad suficiente de agua.

> […] la comunidad por sí sola lo mantenían años tras años, incluso ya de mis abuelos todavía... es a tierra nomás, piedra y champa, hacer los canales de tierra nomás, aquí no hay concreto, no hay concreto, solamente las mejoras que se hizo con el Fondo de las Américas y ya tenía un financiamiento, han sido solamente las bocatomas nada más, pero el resto de recurrido de todo el trayecto es con tierra, piedras, champas. (D. J. R., expresidente de la comunidad campesina de San Andrés de Tupicocha).

> O sea, en Casama tú viste, ¿no es cierto? Que el caudal baja de la peña, de la catarata, esa agua nace a través de que tú filtras más alto, más arriba, esa agua va naciendo toda la quebrada, de todos lados va llorando, va juntando y hace el caudal, el chorro. Ese chorro llega al depósito, de ahí lo depositamos y de ahí al siguiente día abrimos y damos a regar a cada comunero. Esa es la cosecha del agua... (D. J. R., expresidente de la comunidad campesina de San Andrés de Tupicocha).

Para que el sistema de represas funcione se requiere, en cambio, que durante el traslado del agua de un punto a otro no sufra «pérdidas», es decir, que el agua no se filtre por canales o lugares donde no estaba previsto que lo hiciera. La filtración (pérdida) del agua, implicaría una reducción de la cantidad disponible para ser utilizada.

La infraestructura de las represas, entonces, deben contribuir a la disminución de la pérdida. Por ello, los canales, que antes se usaban para el trasladar el agua, son actualmente revestidos con nuevos materiales; incluso, estos materiales de revestimiento ahora están siendo cambiados por otros más modernos como, por ejemplo, los tubos de metal.

Estos cambios parecen haber disminuido o eliminado la *filtración* del agua a través del sistema de represas, según lo que indican alguno entrevistados —no se tienen datos o medidas para corroborar esta afirmación:

> Entonces, se perdía el tiempo, se perdía el agua, porque al caminar a tajo abierto tú encuentras filtración... (N. A., expresidente de la Junta de Regantes de San Andrés de Tupicocha).

> Rapidito, tubería pe', en cambio en gravedad tiene altas y bajos y por las tomas se va chupando la tierra, en cambio en tubería no pierdes nada, por ejemplo, ahorita ya estamos en los ríos […] ya estamos poniendo manguera, cinta. (A. E. R., poblador de Tupicocha).

Ya no solo es una forma de gestionar el agua lo que influye sobre el sentido de sistema eficiente o filtrante, tiene ahora una correlación con los materiales utilizados para lograr esto. Siguiendo a Maskrey y Rochabrún (1990), hay una relación directa entre infraestructura y significado, en tanto que a través de la gestión se continúa reproduciendo los sentidos otorgados a cada uno de estos sistemas.

5.1.4. Eficiencia, filtración y producción agraria

La relación entre *eficiencia* y *filtración* —represas y amunas—, observada entre sus formas de gestión y la infraestructura característica a cada sistema descrito, tiene otra relación directa: como sistemas de riego están supeditadas a los cultivos a quienes brindan agua para crecer. En el trabajo de campo desarrollado se encontró una relación entre el sistema de riego (amunas, represas), los cultivos asociados a cada uno de los sistemas mencionados y el destino final de dichos cultivos.

Las represas comunales se relacionan con la producción comercial que ha modificado varios hechos. Primero está que, junto con la necesidad de una mayor cantidad de agua (y por tanto un uso más eficiente), se hizo necesario ampliar las extensiones de suelos requeridas para cultivar mayores cantidades de productos agrícolas requeridos por agentes comerciales. Se tiene así que hay terrenos donde anteriormente no se cosechaban productos agrarios, sino se pasteaba ganado; con la llegada del sistema de represas, el uso del suelo y la práctica productiva cambiaron: se aumentó la superficie agraria.

Junto con el mayor espacio para producir hubo un incremento en la cantidad de cosechas disponibles para la venta, generando —a su vez— un incremento de los ingresos monetarios para varias familias (véase Gómez de la Torre, 2018). A su vez, los cultivos de mayor acceso a cantidades de agua permitieron hacer cambios en los tipos de cultivos que crecen en la zona: la alfalfa y los árboles frutales fueron fruto de este cambio. Estos son los cultivos que se comercializan en Lima.

En cambio, como ya se había dicho, con el sistema de amunas no sucedió esto. Según varios de los entrevistados, las amunas no lograban acumular suficiente cantidad de agua para sostener la cuota de riego requerido por estos productos agrarios. Muchos de estos nuevos productos eran solicitados en circuitos comerciales, tal como mencionó el presidente de la comunidad campesina de San Andrés de Tupicocha:

> (El agua de las amunas) de todas maneras en agosto, julio, agosto, septiembre mayormente, peor se mermaba el caudal del agua de manantiales, ya no alcanzaba, las aguas ya no llegaban allá, las aguas ya no llegaban acá abajito, llegaban cerca nomás del poste, ya no podían regar lejos. […] El agua de Willcapampa se trajo con la finalidad de que no tenemos agua acá, como le decía, no abastecía los manantiales y la población iba creciendo, por eso se ha visto traer esas aguas. (D. J. R., expresidente de la comunidad campesina de San Andrés de Tupicocha).

Las amunas no podían sostener ni la alfalfa (que necesita regarse varias veces en un mes), ni los árboles frutales (que requieren casi la misma cantidad que la alfalfa); ambos productos son solicitados en los mercados. El aumento del agua era considerado una necesidad («ya no tenemos agua acá»), cuya solución a esta escasez fue la construcción del sistema de represas. Las represas comunales proveyeron de suficiente cantidad de agua para sostener el crecimiento de la producción agraria en Tupicocha.

La finalidad u objetivo del sistema de represas era establecer un sistema apto que provea suficiente agua para una productividad capaz de sostener relaciones comerciales con mercados en Lima. Aquello se centró en dos elementos: 1) el aumento de la cantidad de agua a la que se tiene acceso, y 2) el aumento y cambio de insumos de la producción agrícola local.

Estas lógicas de cambio, como sostiene Cristóbal Kay (2019), que se han visto en muchos otros países, la mayoría en vías de desarrollo, conllevan varios otros elementos asociados, donde la tensión entre *eficiencia* y *filtración* puede también verse como parte de procesos capitalistas más amplios (Kay, 2019).

5.2. Cambios en la producción agrícola

Según datos provenientes del Censo Agropecuario de 1993 (véase Gráfico 3), en las unidades agropecuarias de Tupicocha se sembraban una serie de productos reconocidos localmente como de *panllevar*. El término aduce a cultivos asociados a la alimentación, que se cultivan en los terrenos locales y se consumen en los hogares.

Varios entrevistados coinciden en que, anteriormente (tomar como referencia periodo en que se desarrolló el III Censo Agropecuario), los productos cosechados eran diferentes; tenían, además, un destino diferente también. Esto se observa, por ejemplo, en las citas a continuación:

> […] más antes trabajaba más la chacra, cosechaba trigo, maíz, bastante, ahora está botado, mis hermanos nomás están ahí, y ahora de mis hermanos también sus hijos están en Lima, no sé qué harán, ya lo botó el terreno. […] Un montón (de productos se dejaron de cultivar) oye: papa no cultivamos, oca no cultivamos, alverja no cultivamos, habas tampoco, una pequeñita habitas nomás ve, así no es pe', debe haber cantidad de habas o cebada. (J. M., comunero de San Andrés de Tupicocha).

> Nosotros sembramos en diciembre cereales, como cebada y trigo. (¿Para qué cosechaban estos productos?). Esto era para el autoconsumo […]. Lo almacenábamos para «el mal tiempo» (cuando no hay lluvia). […] Cosecho papas, habas, pero eso es mínimo. Actualmente cosecho 20 paquetes de alfalfa. Hay algunos que cosechan más, hasta 200 paquetes. (C. U., tesorero de la comunidad de San Andrés de Tupcocha).

> Ah, yo no tengo esos frutales, no los tengo yo, o sea, yo no soy frutero, para hablar más claros. Yo más o menos me dedico así [...] chiquita nomás, siembro mi papa, mi maíz, mi cebada y así, chico nomás, pues. O sea, autoconsumo, ese es el problema de mí. (A. E. R., comunero de San Andrés de Tupicocha).

Esto se puede corroborar en los datos obtenidos del III Censo Agropecuario realizado en 1993, tal como se muestra en el Gráfico 3:

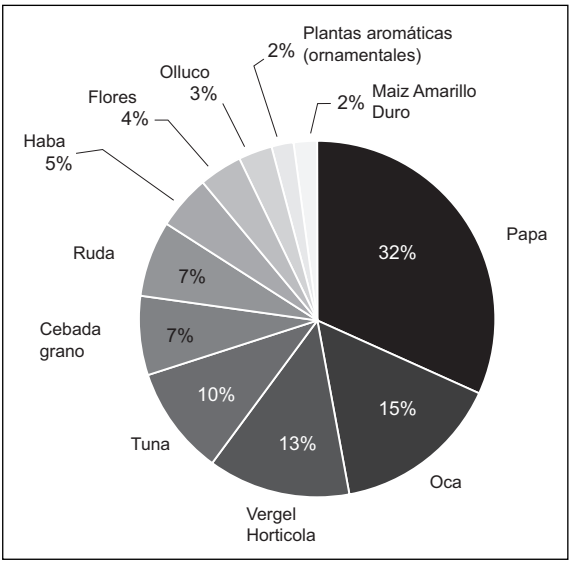


Gráfico 3. Total de cultivos principales, 1993.
Fuente inei - iii Censo Nacional Agropecuario 1993.

Los cambios en los tipos de productos agrarios, que actualmente se vienen cultivando, surgen después de haber instalado e implementado el sistema de represas comunales. En varias entrevistas se menciona que la alfalfa y los frutales son, ahora, los tipos de cultivos que se buscan hacer crecer, tal como se lee en las siguientes citas:

> Por ahora están sembrando alfalfa pe', papa muy poquito, la parte baja cultivan tuna, ciruelo, un poco de manzana, así es... (Anteriormente se sembraba). Ah, la cebada pe', la cebada es mayor parte, papa es temporal y un poco de oca... (j. m., comunero de San Andrés de Tupicocha).

> Ahora cultivan alfalfa. Antes todas esas chacras parecían este pasto que ves aquí, amarillo. Sin embargo, esos terrenos han sido heredados de los antepasados de quienes cultivan esas chacras. (c. u., tesorero de la comunidad de San Andrés de Tupicocha).

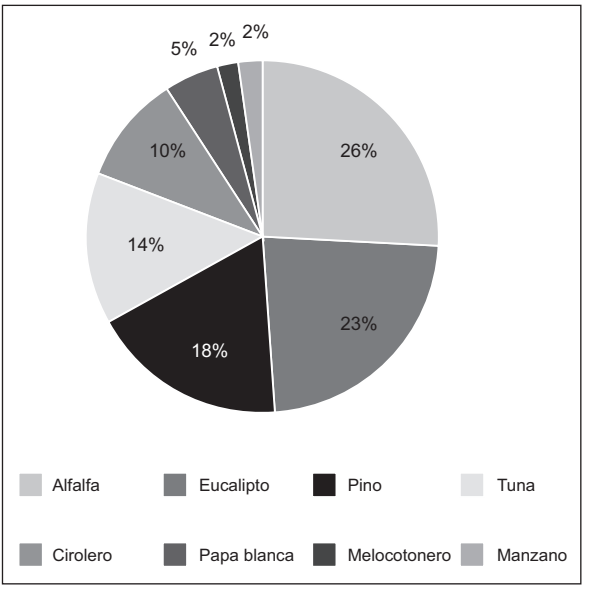


Gráfico 4. Total de cultivos principales, 2012.
Fuente: inei - iv Censo Nacional Agropecuario 2012.

> Los comuneros jóvenes ahora están, como dicen, con esa parte de la alfalfa, alverja, están bastante… [Se destina] A Lima, a la venta. (G. J. R., expresidente de la comunidad campesina de San Andrés de Tupicocha).

Lo mencionado en las citas se corroboró con los datos del iv Censo Agropecuario (2012) que se muestra en el Gráfico 4.

Siguiendo esta línea surge otra diferencia notable: para el censo del 2012, la diversidad de productos principales que las unidades agropecuarias lograron cultivar en Tupicocha, había disminuido. Para 1993 eran 11 cultivos principales; para 2012 fueron 8. Inversamente, sin embargo, se encontró una mayor diversidad de productos (57) para el 2012, en comparación con los datos existentes del censo de 1993.

A pesar de esta mayor diferencia de cultivos en el 2012, los productores se concentraban en un menor número de tipos de cultivos. Los cultivos, que para el censo del 2012 se mencionaron como los que más se cosechaban, no eran de panllevar. Esto se entiende, en tanto que su lógica de producción estaba

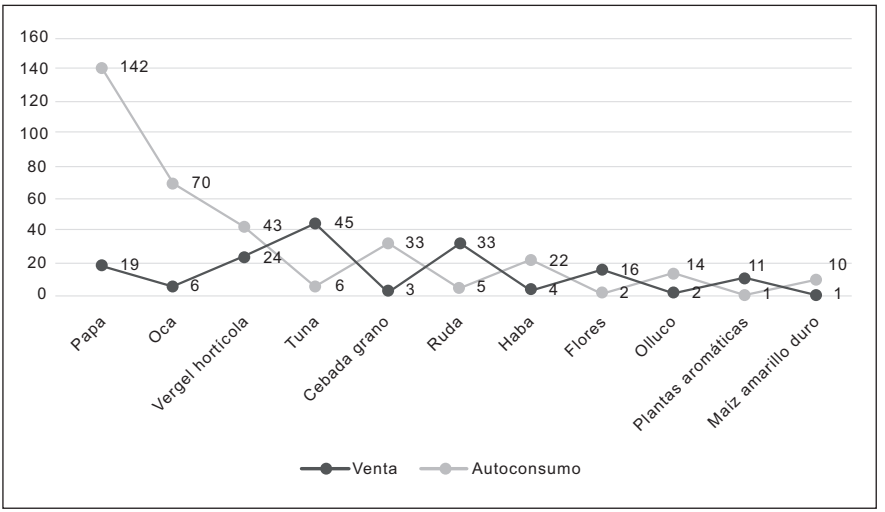


Gráfico 5. Destino de producción agrícola en unidades agropecuarias, 1993.
Fuente: INEI - III Censo Nacional Agropecuario 1993.

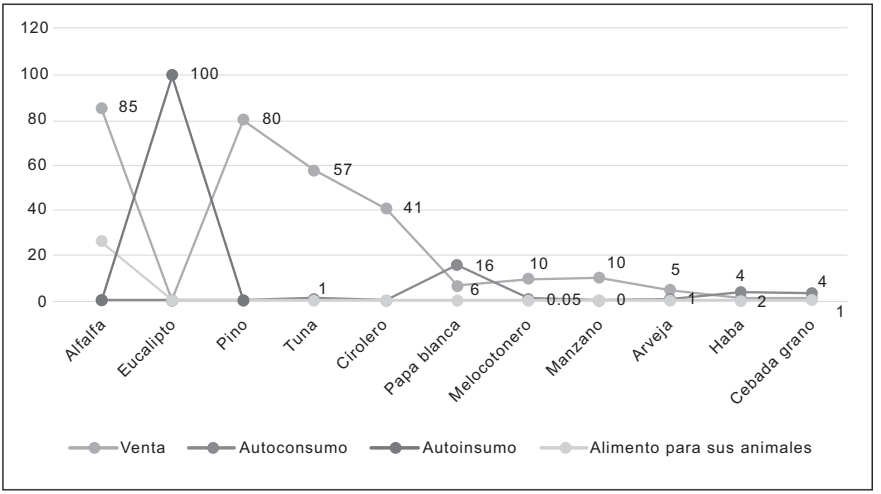


Gráfico 6. Destino de producción agrícola en unidades agropecuarias, 2012.
Fuente: INEI - IV Censo Nacional Agropecuario 2012.

vinculada a los pedidos hechos por los circuitos comerciales con quienes habían entablado una relación productiva-financiera. Esto dejó de lado la producción de alimentos para las familias.

Tal como se muestra en los siguientes dos gráficos (5 y 6), se observa que el destino principal, que los productos tenían para el 2012, no era la mesa comensal de las familias de Tupicocha: eran los mercados limeños.

Si bien para 1993 había un balance entre productos que podrían ser vendidos, frente a aquellos exclusivamente cosechados con fines alimenticios, para el censo del 2012 casi desaparece la producción para el autoconsumo (solo un pequeño porcentaje de papa blanca aún se cultiva para consumir). Muñoz (2015) describe cambios similares en el valle de Ica: de la producción de productos para el panllevar y algunos otros para el comercio, hay un viraje casi total hacia la producción comercial.

Así tenemos que la consolidación de un menor número de productos principales, cuya finalidad era ser destinados a los mercados limeños, por su cercanía; y un total cambio en los tipos de productos que se cosechan para los censos de 1993, con respecto al de 2012, muestran una transformación estructural de la producción agraria: de ser una actividad asociada a la reproducción familiar —sustentando la alimentación familiar—, se convirtieron en sustentos de la producción comercial —sustentando la economía familiar.

Los principales productos cultivados para el IV Censo Agropecuario (2012) tienen una aparente alta demanda: la alfalfa, por ejemplo, por sus valores nutritivos para la alimentación de ganado (Estrada Pietro, 2018). Es así como, entre los años 2005 y 2009, Lima tenía el segundo puesto como el departamento que más alfalfa produce.

Esto, junto a un precio estable en el tiempo —el precio se mantuvo en una tendencia creciente desde el año 2007 hasta el 2014— y al creciente número de unidades agropecuarias a nivel nacional que comenzaron a sembrar alfalfa, también son motivos para el cambio de cultivos (INEI, 2018). Se reconoce a la alfalfa como un cultivo «colonizador», en tanto se le considera como un cultivo que motiva cambios en la producción agraria de zonas donde la cosechan, junto a otros productos como los frutales (MINAGRI, 2019).

Finalmente, parece haberse dado una afectación en la canasta de alimentos familiar que los pobladores locales tenían antes de estos cambios: muchas

familias ya no tienen acceso a cultivos como la mashua, oca o papa nativa, que anteriormente se cultivaba en la zona; además, la preparación de alimentos estaba vinculado con esta misma producción local. Hoy en día las familias compran productos como leche en tarro, azúcar y sal en las tiendas de la localidad. Esto es incluso cierto para productos que antes se cosechaban: zanahoria y papa, por ejemplo.

Se requiere un estudio de mayor profundidad, pero la idea se sostiene sobre la afectación no solo al tipo de producto al que ahora acceden para comer, sino también a la calidad nutritiva de sus platos cocidos.

6. Conclusiones

Tal como se ha logrado describir en el texto, se encuentra una asociación directa entre los sistemas de riego de las represas locales y amunas, con los conceptos de *eficiencia* y *filtración,* respectivamente. Lo que se muestra es que existe una relación entre los cambios ocurridos con la llegada del sistema de represas y las actividades agrarias que los comuneros tupicochanos han manifestado en sus entrevistas.

Se puede decir que el sistema *eficiente* desarrolló una forma de producción más intensiva, centrada en el vínculo del agricultor con el mercado: la actividad agraria era una productiva, donde el valor económico del cultivo primaba sobre cualquier otro. El precio de los productos, particularmente la alfalfa, ha tenido varios años de buen rendimiento económico, haciendo que su producción se vea favorecida y aumentada, especialmente en el departamento de Lima. Similar a lo descrito por Muñoz (2015) y Damonte (2015), hay un cambio en cómo los pobladores de Tupicocha se relacionaban con su agua y cómo se vinculaban con las actividades agrarias.

En el texto se planteó verlo desde el encuentro de dos conceptos: *eficiencia* y *filtración*. El primero se asocia con cambios en los materiales usados para armar la nueva infraestructura de las represas comunales; estos materiales disminuían o eliminaban la pérdida (*filtración*) del agua; también se manifestaba al momento de cambiar la forma en la que el agua era repartida entre los comuneros que accedían al sistema: a menor tiempo de uso, mayor necesidad de acceder a suficiente agua para regar; por lo tanto, la pérdida no podría ser tolerada.

De hecho, Chiriboga (2007) alude al mercado como una institución que fuerza cambios: procesos de innovación que ayudarían a mejorar el acceso al mercado (y sus formas), a la vez que va cambiando no solo el acceso al mercado, sino la tipología de productores que Escobal, Fort y Zegarra (2013) acuñaron: pequeños productores de autoconsumo; productores de transición (entre autoconsumo y comerciales); y productores plenamente insertos en circuitos comerciales.

Por otro lado, en la entrevista se observa que la *filtración* o *amunamiento* estaba vinculado con una producción agraria menos intensiva y más familiar: esta producción permitía la reproducción de la vida familiar en términos alimenticios. Con la siembra y cosecha del agua se obtenía la suficiente cantidad de agua que permitía regar el terreno y sembrar productos de *panllevar* (comestibles y parte de la dieta local).

La *filtración* se manifestaba en los materiales usados para la infraestructura de las amunas; en la organización de la comunidad para repartir los turnos o *mitas* de agua; esto, sin desarrollar el componente indígena. La palabra amuna puede tener orígenes quechuas o aymaras, por lo que promueve la idea de ser un sistema prehispánico y, por ende, tiene una lógica diferente de manejo del agua, con una finalidad distinta a la mostrada por el sistema de represas locales: las *amunas* aseguran la alimentación familiar, mas no tienen la suficiente capacidad para lograr un trabajo agrario más intensivo.

Se manifiesta de manera clara una relación entre los significados atribuidos a ambos sistemas de riego, mostrando el vínculo indisoluble entre concepto y realidad: uno no puede existir sin el otro. Como se ha visto, estos conceptos se han asociado con la gestión del agua, con la infraestructura del sistema de riego que permite la gestión, y con la producción agraria en la zona.

Lo que se recoge, además, es que estos significados manifiestan cambios en la forma en que los pobladores —comuneros— de Tupicocha, hoy en día, acceden al agua para riego; en los tipos de productos priorizados por la mayor parte de las unidades agropecuarias; y en el destino final de dicha producción. Se contempla y se cerciora una relación intrínseca con la producción para la comercialización, lo que Borras Jr. (2009) sostiene como una de las dinámicas que se han venido suscitando en países en vías de desarrollo, con pequeños agricultores, en un mundo global capitalizado.

Ambos sistemas siguen en uso en la comunidad, pero hay un claro favoritismo por el primero sobre el segundo. Es mucho mejor tener acceso a más agua; esta es una de las razones por las que la comunidad aún persiste en las amunas. Pero ambos sistemas de riego están contrapuestos: se percibe una tensión entre los conceptos asociados a ambos. Esto, a su vez, significa una tensión entre las formas de gestión del agua, las maneras de reproducir el orden de riego a través de su infraestructura y su relación con el objetivo —finalidad— del sistema en cuestión.

A pesar de esta tensión, partiendo desde García Canclini (1999), no parece ser la idea de optar por uno o por otro sistema, sino que la población local ya se adaptó a manejar ambos sistemas, con sus diferencias culturales. Así se promueve la idea de que estos sistemas —sistemas tecnológicos socioculturales— permitan la convivencia de ambos en un mismo espacio.

Finalmente, ¿qué nos muestra este caso para discusiones mayores sobre sistemas de riego en los Andes? Nos mostraría la existencia de espacios y tecnologías que generaron cambios; ambos elementos están permeados por simbolismos culturales de la población local, que juegan un rol importante no solo para la comprensión de dichas realidades, sino para entender los cambios sucedidos y observados por los pobladores locales.

Referencias bibliográficas

Alencastre, A. (2009). Las amunas: recarga de acuíferos en los Andes. La gestión social del agua en Tupicocha, Huarochirí, Lima Provincias. En J. Llosa, E. Pajares y O. Tor (Eds.), *Cambio climático, crisis del agua y adaptación en las montañas andinas.* (1.ª Ed.). desco; rap, (pp. 311-334).

Boelens, R., y Dávila, G. (1998). *¿Mercado libre o política nacional de recursos hídricos en Chile? Una mirada desde el derecho local*. Ponencia presentada en el xi Congreso Mundial del Agua Madrid, 5-9 de octubre de 2003, (p. 21).

Boelens, R., y Vos, J. (2012). The danger of naturalizing water policy concepts: water productivity and efficiency discourses from field irrigation to virtual water trade. *Agricultural Water Management*, 108, (pp. 16-26).

Chiriboga, M. (2007). Cadenas de valor y pequeños productores, (pp. 51-81).

Damonte-Valencia, G. (2015). Redefiniendo territorios hidrosociales: control hídrico en el valle de Ica, Perú (1993-2013). *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 12 (76), (pp. 109-133). http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cdr12-76.rthc

Diez, A. (2014). *Estrategias de vida, cambios en la tenencia de la tierra y cambios demográficos en el mundo rural*. En Seminario Permanente de Investigación Agraria xv, (pp. 19-85). sepia.

Emery, M., y Flora, C. (2006). Spiraling Up: mapping community transformation with community capitals framework. *Journal of the community development society*, 37 (1), (pp. 15-20).

Estrada, E. (2018). *Manufactura y uso de cubos de alfalfa en reemplazo de heno de alfalfa en dietas de equinos*. Tesis para optar título de Ingeniero Zootecnista. unalm.

García, N. (1999). Globalizarnos o defender la identidad ¿Cómo salir de esta opción? *La globalización imaginada*, (pp. 56-70). Paidós.

García, S. (2011). *Evaluating the Biophysical Resource Management Strategies of the Agroecosystems in Farm Communities of the Mantaro Valley, Central Andes of Peru*. Disertación de doctorado, KU Leuven, (p. 256).

Gómez de la Torre, J. (2018). *Innovación, agua y medios de vida: discursos de cambio en pobladores de San Andrés de Tupicocha, Lima, Perú*. Tesis para optar grado de Magíster Scientiae, Universidad Nacional Agraria La Molina, (p. 291).

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). Capítulo 13 Agrario. *Compendio Estadístico, Perú 2018*, (pp. 951-1037).

Kay, C. (2019). Land Reform in Latin America: Past, Present, and Future. *Latin American Research Review,* 54 (3), (pp. 747-755).

Kooij, S., Zwarteveen, M., Boesveld, H., y Kuper, M. (2013). The efficiency of drip irrigation unpacked. *Agricultural Water Management*, (123), (pp. 103-110).

Maskrey, A., y Rochabrún, G. (1990). *Si Dios hizo la noche sin Luz: el manejo popular de tecnologías*, (p. 148).

Ministerio del Ambiente (2019). *Línea de base de la Alfalfa con fines de bioseguridad en el Perú*, (p. 38).

Muñoz, I. (2011). Desigualdades en la distribución del agua de riego. El caso del valle de Ica. En J. León y J. Iguiñiz, (Eds.). *Desigualdad distributiva en el Perú: dimensiones*. Fondo Editorial de la PUCP.

Muñoz, I. (2015). Adaptación y debilidad del Estado: el caso de la escasez de agua subterránea en Ica. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 2 (4), (pp. 47-66).

Ricoeur, P. (1969). *El conflicto de las interpretaciones*. Fondo de Cultura Económica de España, (p. 460).

Russel, B. H. (1995). *Research methods in Anthropology*. Altamira Press.

Vegas, J. (2009). Migración, comunidades campesinas y neoliberalismo. *Investigaciones Sociales*, 13 (22), (pp. 227-237). UNMSM; IIHS.

Venot, J., Kuper M., y Zwarteveen, M. (Eds.). (2017). Creating small farm entrepreneurs or doing away with peasants? State driven implementation of drip irrigation in Chile. En *Drip Irrigation for Agriculture: Untold Stories of Efficiency, Innovation and Development*. Routledge, (p. 16).

Vincent, L. (2001). Struggles at the social interface: developing sociotechnical research in irrigation and water management. En P. Hebinck y G. Verschoor (Eds.), *Resonances and Dissonances in Development*, (pp. 65-82).

Notas sobre las editoras y los autores

EDITORAS

Mireya Bravo Frey
Es PhD. y máster en Geografía por la Clark University (Worcester, MA, EE. UU.), licenciada en Antropología y bachiller en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se desempeña como especialista socioambiental para el programa ProPachitea, del Instituto del Bien Común (IBC). Su investigación se enfoca en temas de ecología política, gobernanza ambiental, conservación y desarrollo, cambio institucional y empatía.

Silvana Vargas Winstanley
Es PhD en Sociología Rural y Demografía por la Pennsylvania State University (PA, EE. UU.), licenciada en Sociología y bachiller en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se desempeña como profesora asociada del Departamento de Ciencias Sociales de la misma casa de estudios. Su investigación se enfoca en temas de desarrollo y gobernanza territorial, bienestar multidimensional y políticas sociales.

AUTORES

Abdul Trelles Pérez
Es magíster y licenciado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se desempeña como investigador del Grupo Taller Etnológico de Cultura Política de la misma casa de estudios. Sus investigaciones están enfocadas en temas de cultura y representación política, política subnacional, territorio y poder en espacios rurales.
Correo electrónico: abdul.trelles@pucp.edu.pe

Aileen Milagros Agüero García
Es International Master in Rural Development por la Ghent University-Humboldt University - Pisa University - Wageningen University, y licenciada en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se desempeña como investigadora principal en el Instituto de Estudios Peruanos. Sus investigaciones están centradas en temas de desarrollo rural, tecnologías de información y comunicaciones, pobreza, seguimiento y evaluación.
Correo electrónico: aaguero@iep.org.pe

Alejandra Huamán Tejo
Es licenciada en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se desempeña como predocente e investigadora del Taller Etnológico de Cultura Política, en el grupo de investigación del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP. Sus estudios abarcan temas de antropología económica, economía política, ecología política, campesinado, tenencia de la tierra, bienes comunes, participación política y gestión de recursos naturales.
Correo electrónico: alejandra.huaman@pucp.edu.pe

Amanda Mirella Gallardo Marticorena
Es bachiller e ingeniera agrícola por la Universidad Nacional Agraria La Molina, máster of Science in Water and Land Resources Engineering por la Universität Karlsruhe. Se desempeña como coordinadora del Proyecto Escalando la Adaptación basada en Ecosistemas de Montaña, Instituto de Montaña. Sus áreas de interés y especialización se enfocan en los temas de tecnologías ancestrales para el manejo del agua, gestión integral de recursos hídricos, infraestructura natural para la seguridad hídrica, adaptación al cambio climático, gestión participativa de áreas naturales protegidas, investigación-acción participativa y monitoreo de impactos.
Correos electrónicos: mgallardo@mountain.org /
mirella.gallardo@gmail.com

Antonio Alejandro Diez Hurtado
Es bachiller en Ciencias Sociales y licenciado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con Diplôme d'Études Approfondies y doctor en Anthropologie Sociale et Ethnologie por la École des Hautes Etudes en Sciences Sociales. Se desempeña como profesor principal y jefe del departamento de Ciencias Sociales en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Su investigación gira en torno a temas sobre sociedades rurales, historia rural, economía campesina, política local, desarrollo rural y conflicto social.
Correo electrónico: adiez@pucp.edu.pe

Benito Elmer Segura Jimenez
Es licenciado en Antropología por la Universidad Nacional del Centro del Perú. Se desempeña como facilitador del proyecto «Escalando la Adaptación basada en Ecosistemas (AbE) de montaña: Construyendo evidencia, replicando éxitos e informando políticas» del Instituto de Montaña. Sus investigaciones están centradas en los temas de gestión social y estrategias de resolución de conflictos por recursos hídricos ante los efectos del cambio climático y su demanda para uso agrícola, hidroeléctrico y consumo humano.
Correo electrónico: elmer.segura@mountain.org

Diego Aguilar Lluncor
Es licenciado en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se desempeña como asistente de docencia en el departamento de Economía en la misma casa de estudios, y asistente de investigación en el Instituto de Estudios Peruanos. Sus estudios giran en torno a temas de economía del desarrollo y economía política.
Correo electrónico: daguilar@iep.org.pe / aguilar.diego@pucp.pe

Diego Alonso Palacios Llaque
Es licenciado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se desempeña como predocente e investigador del Taller Etnológico de Cultura Política, en el grupo de investigación del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP. Sus áreas de investigación y especialización están centradas en temas sobre teoría antropológica, antropología económica, política y del Estado, comunidades campesinas, comunidades pesqueras, gestión de bienes comunes, política local y burocracias estatales.
Correo electrónico: d.palacios@pucp.edu.pe

Évelyne Mesclier
Es geógrafa, directora de investigación en el Instituto Francés de Investigación para el Desarrollo (IRD), miembro del laboratorio PRODIG. Ha sido directora del Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) entre 2016 y 2020. Su trabajo analiza la transformación de los territorios rurales y periurbanos en la globalización y la relación entre espacios geográficos y democracia. Aborda estas temáticas desde estudios de caso ubicados principalmente en el Perú. Ha publicado artículos en el *Boletín* del IFEA, *Revista Andina*, *Debate Agrario*, *Revista Agraria, Espacio y Desarrollo* y en publicaciones del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), entre otros.
Correo electrónico: evelyne.mesclier@ird.fr

Florencia Zapata
Es bachelor of Arts en Antropología Sociocultural por la State University of New York. Ejerce el cargo de subdirectora y especialista en adaptación basada en ecosistemas por el Instituto de Montaña. Sus investigaciones giran en torno a temas sobre metodologías de investigación participativa, soluciones basadas en la naturaleza para la adaptación al cambio climático, gestión sostenible y participativa de ecosistemas de montaña y tecnologías ancestrales para el manejo del agua en los Andes.
Correo electrónico: florenciaz@mountain.org

Javier Alfredo Escobal D'Angelo
Es doctor en Desarrollo Económico, Universidad de Wageningen, Holanda. Máster y estudios doctorales en Economía, Universidad de Nueva York. Bachiller y Licenciado en Economía, Universidad Del Pacifico. Se desempeña como investigador principal en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Su área de interés y especialización gira en torno a los temas de desarrollo rural, pobreza y distribución, política fiscal y monetaria
Correo electrónico: jescobal@grade.org.pe

Jildo Jair Vargas Ventura
Es magíster en Economía Aplicada por la Universidad de los Andes, Colombia. Actualmente se desempeña como investigador en el Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas (CBC). Sus áreas de interés y especialización están enfocadas en los temas de economía rural, agraria, ambiental y educación.
Correo electrónico: vargas.vent@gmail.com

Jorge Alberto Recharte Bullard
Es Ph. D. y M. A. (1984) en Antropología por la Cornell University, licenciado en Antropología (1981) y bachiller en Ciencias Sociales (1979) por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ejerce el cargo de director del Instituto de Montaña. Sus áreas de interés giran en torno al conocimiento local; sociedades pastoriles, y gestión de recursos de uso común. Su especialización se enfoca en temas de antropología ecológica.
Correo electrónico: jrecharte@mountain.org

Juan Gómez de la Torre Barúa
Es licenciado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú, y magíster en Innovación Agraria para el Desarrollo Rural por la Universidad Nacional Agraria La Molina. Se desempeña como docente contratado en el Departamento de Sociología Rural. Sus áreas de interés y especialización están centradas en los temas de Estudios culturales, agua, agricultura e innovación, desarrollo rural, nueva ruralidad y sistemas de información e interculturalidad.
Correos electrónicos: jgomezdelatorrebarua@yahoo.com / juangomez@lamolina.edu.pe

Juan Luis Dammert Bello
Es Ph. D. y master of Arts en Geografía por la Clark University; licenciado en Sociología, y bachiller en Ciencias Sociales con mención en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ejerce el cargo de director para América Latina en la Natural Resource Governance Institute. Sus áreas de interés y especialización están centradas en los temas de gobernanza de recursos naturales, ecología política y teoría crítica.
Correos electrónicos: jdammert@resourcegovernance.org / juanluisloqal@gmail.com

Julio Alberto Chávez Achong
Es magíster en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú, y máster en Investigación Social Aplicada al Medio Ambiente por la Universidad Pablo de Olavide, España. Actualmente ejerce el cargo de profesor principal del Departamento de Sociología Rural, de la Universidad Nacional Agraria La Molina. Su área de investigación se enfoca en los temas de investigación agraria y socioambiental.
Correos electrónicos: jcha@lamolina.edu.pe / jchavezachong@gmail.com

Lizbeth Carol Cruz Ledesma
Es geógrafa por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Se desempeña como consultora en aplicación de metodologías para clasificación, detección y monitoreo de cultivos de coca en la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (devida). Sus estudios de investigación están centrados en el análisis y determinación de *drivers* de deforestación, uso de sistemas de información geográfica y teledetección para la identificación de usos, cambio de uso del suelo y alertas de deforestación, conservación de los bosques y la dinámica territorial.
Correo electrónico: cruz.l.carol@gmail.com

Lourdes Amparo Lares Acero
Es licenciada en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú y egresada de la maestría en Estudios Amazónicos de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha obtenido el diploma en Manejo Medioambiental del Centre for International Postgraduate Studies of Environmental Management (CIPSEM). TU Dresden, Alemania. Se desempeña como especialista en Gestión Social en PROFONANPE. Sus áreas de especialización e investigación se enfocan en los temas de manejo medioambiental, desarrollo sostenible y cadenas agroproductivas.
Correo electrónico: lares.lourdes@gmail.com

María Luisa Burneo de la Rocha
Es máster en Antropología Social y Etnología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París, Francia y licenciada en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se desempeña como investigadora del Instituto de Estudios Peruanos, y como profesora contratada (TPA), especialidad de Antropología en la PUCP. Su investigación se enfoca en temas de antropología política, estudios rurales, comunidades campesinas e indígenas, tenencia de la tierra, conflictos por usos del territorio y recursos naturales.
Correos electrónicos: mburneo@iep.edu.pe / mburneo@pucp.edu.pe

Martín Alejandro Reyes Acevedo
Es MSc en Geoinformation Science and Earth Observation por el Consorcio Erasmus Mundus: Universidad de Southampton (Reino Unido), Universidad de Lund (Suecia), y Universidad de Twente (Países Bajos); y licenciado en Geografía y Medio Ambiente por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es investigador asociado en World Agroforestry (ICRAF). Su área de investigación se enfoca en los temas sobre dinámicas de cobertura y uso de la tierra, productores familiares y medios de vida en la Amazonía peruana, *drivers* de degradación y deforestación, restauración del paisaje forestal, SIG, análisis espacial.
Correo electrónico: martin.reyes@cgiar.org

Mauricio Espinoza Hermoza
Es magíster en Ciencias con mención en Economía Agrícola, Ambiental y Regional por la Pennsylvania State University, y bachiller en Ciencias Sociales con mención en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se desempeña como investigador adjunto en el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Su área de interés y especialización es en Desarrollo Rural y Economía Agraria, Econometría y Métodos Cuantitativos, Evaluación de Impacto, Política Pública, Economía Institucional.
Correo electrónico: mespinoza@grade.org.pe

Mercedes Crisóstomo Meza
Es candidata a un doctorado en la University College London, magíster en Estudios de Género y Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), y licenciada en Antropología por la Universidad Nacional del Centro del Perú. Obtuvo el primer puesto en el III Concurso Nacional de Investigaciones en Violencia Familiar y Sexual en el Perú, otorgado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2016) por su estudio «Violencia contra las mujeres rurales. Una etnografía del Estado peruano». Ha editado libros como *Género y Conflicto Armado Interno en el Perú. Testimonio y Memoria* (2018) y *Urin Parcco y Hanan Parcco. Memorias sobre el tiempo de la hacienda y la reforma agraria: testimonios de sus protagonistas* (2017). Es autora del libro *Legítimos y radicales. Una aproximación al estudio del Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho* (2012), así como de diversos artículos. Se desempeña como docente en la PUCP. Sus áreas de interés y especialización son los temas de memoria, violencia política, género y acción colectiva.
Correo electrónico: crisostomo.m@pucp.edu.pe /

Paula Valeria Muñoz Chirinos
Es Ph. D. en Ciencia Política por la Universidad de Texas en Austin. Se desempeña como profesora asociada en la Universidad del Pacífico y como investigadora del Centro de Investigación (CIUP) en la misma universidad. Su área de especialización incluye temas de política subnacional y descentralización, campañas y movilización electoral, clientelismo, estrategias distributivas e intermediación política, y corrupción.
Correo electrónico: p.munozchirinos@up.edu.pe

Pável Francoise Aguilar Dueñas
Es magíster en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y licenciado en Antropología Social por la Universidad Nacional de Trujillo (UNT). Se desempeña como investigador principal de NOR-Instituto de Investigación en Ciencias Sociales y responsable del área de investigación del Laboratorio de Vanguardia Pedagógica (LAVA). Su especialización y áreas de estudio giran en los temas de etnografía política y del Estado, acción colectiva, conflictos socioambientales y transformaciones territoriales en la región andina.
Correo electrónico: pavelaguilard@gmail.com

Ricardo Fort Meyer
Es doctor en Desarrollo Económico por la Universidad de Wageningen; máster en Economía Agrícola y Aplicada por la Universidad de Winsconsin-Madison, y bachiller en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se desempeña como investigador principal para el Grupo de Análisis para el Desarrollo (grade). Su investigación se enfoca en temas sobre desarrollo territorial.
Correo electrónico: rfort@grade.org.pe

Valentina Robiglio
Es Ph. D. por School of Environment and Natural Resources, Universidad de Bangor, (Reino Unido), y m. s. en Ciencias Forestales por la Escuela de Agricultura de Universidad de Florencia, Italia. Se desempeña como lead scientist en World Agroforestry (icraf). Sus áreas de interés y especialización se enfocan en temas de ecología del paisaje, dinámicas de cambio de cobertura y uso de la tierra, redd, cambio climático y mitigación, agroforestería, productores familiares y medios de vida, bosques tropicales, Amazonía peruana.
Correo electrónico: v.robiglio@cgiar.org

Yesmin Francesca Paredes Olayunca
Es economista por la Universidad Andina del Cusco. Forma parte de la Unidad Planificación Monitoreo y Evaluación (pme) del Centro Bartolomé de Las Casas. Sus investigaciones están centradas en los temas de economía agrícola, medio ambiente y turismo.
Correo electrónico: franparedes0303@gmail.com

Siglas y acrónimos

AA: Autogobierno Ayllu
AbE: Adaptación basada en Ecosistemas
ACOPAGRO: Cooperativa Agraria Cacaotera
ANA: Autoridad Nacional del Agua
ANP: Áreas Naturales Protegidas
APRODEH: Asociación Pro Derechos Humanos
APROLENVISA: Asociación de Productores de Leche y Lácteo Natural Vida Sana
ARA: Autoridad Regional Ambiental
ATT: Efecto Promedio del Tratamiento sobre los Tratados
BM: Banco Mundial
BMUB: Ministerio Federal de Medio Ambiente Alemán
CAC: Cooperativa Agraria Cafetalera
CAP: Cooperativa Agraria de Producción
CAT: Cooperativa Agraria de Trabajadores
CC: cambio climático
CCL: Consejos de Coordinación Local
CCP: Comunidad Campesina del Perú
CCR: Consejos de Coordinación Regional
CDB: Convenio de Diversidad Biológica
CECOAAP: Central de Cooperativas Agrarias de Producción Azucarera del Perú
CENCIRA: Centro de Capacitación para la Reforma Agraria
CEPAL: Comisión Económica para América y el Caribe
CEPLAN: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CGIAR: Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional
CIA: Supuesto de Independencia Condicional
CIAM: Consejo Interregional Amazónico
CJ: Comercio Justo
CNA: Confederación Nacional Agraria
CND: Consejo Nacional de Descentralización
COFOPRI: Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CONAM: Consejo Nacional del Ambiente
COP 20: Convención Marco de Cambio Climático de las Naciones Unidas
COTEDETP: Comité Técnico de Desarrollo Económico Territorial Provincial
CUM: Capacidad de Uso Mayor de las Tierras
CVIS: Corredor Vial Interoceánico Sur
CVR: Comisión de la Verdad y la Reconciliación
DCI: Declaración Conjunta de Intención Perú-Noruega-Alemania
DESCO: Centro de Estudios de Promoción y Desarrollo
DGPA: Dirección General de Promoción Agraria
DL: Decreto Ley
DNI: Documento Nacional de Identidad
DRAJ: Dirección Regional de Agricultura de Junín
DRA: Dirección Regional Agraria
DRAP: Dirección Regional Agraria de Puno
DRBE: Estrategia de Desarrollo Rural Bajo en Emisiones
DL: Decreto Supremo
DRPI: Diagnóstico Rural Participativo Integrado
EB: Entropy balancing

EMAPA: Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado
ENA: Encuesta Nacional Agropecuaria
ENAF: Estrategia Nacional de Agricultura Familiar
ENBCC: Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático
EP: Ejército Peruano
EPS: Empresa Prestadora de Servicio
ERPS: Empresas Rurales de Producción Social
ET: The Earth as Transformed by Human Action
FC: Fuerza Campesina
FDCP: Federación Departamental de Campesinos de Puno
FEDECAP: Federación Departamental de Campesinos de Piura
FEDECH: Federación Departamental de Comunidades Campesinas de Huancavelica
FEDRA: Federación Regional Agraria de Apurímac
FEPCA: Federación Provincial de Campesinos de Andahuaylas
FMI: Fondo Monetario Internacional
FONCOMUN: Fondo de Compensación Municipal
FRADEPT: Federación Regional Agraria de Piura y Tumbes
FTA: Bosques, Árboles y Agroforestería
FUCAM: Federación Unitaria de Campesinos de Melgar
GAST: Grupos de agricultores sin tierras
GCF: Governors' Climate and Forests
GEI: gases de efecto invernadero
GORE: Gobierno Regional
GOREPA: Gobierno Regional de Pasco
GORESAM: Gobierno Regional San Martín
GTM-NDC: Grupo de Trabajo Multisectorial - Contribuciones Nacionalmente Determinadas
GTZ: Cooperación Técnica Alemana
IAI: Instituto Interamericano para la Investigación sobre el Cambio Global
ICT: Instituto de Cultivos Tropicales
IDEP: Infraestructura de Datos Espaciales del Perú
IDERSAM: Infraestructura de Datos Espaciales
IDH: índice de desarrollo humano
IEP: Instituto de Estudios Peruanos
IFOAM: International Federation of Organic Agriculture Movements
IGBP: Programa Internacional de la Geósfera y la Biósfera
IM: Instituto de Montaña
INCOOP: Instituto Nacional de Cooperativas del Perú
INDECI: Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática
INTE-PUCP: Instituto de Ciencias de la Naturaleza, Territorio y Energías Renovables de la Pontificia Universidad Católica del Perú
INRENA: Instituto Nacional de Recursos Natules
IPBES: Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas
IPCC: Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático
IT: Investigación Transdisciplinaria
JNE: Jurado Nacional de Elecciones
LOM: Ley Orgánica de Municipalidades
MAP: Madre de Dios-Acre-Pando
MCO: Modelo lineal estándar
MCO: mínimos cuadrados ordinarios

MCP: municipalidades de centros poblados
MDL: Mecanismo de Desarrollo Limpio
MDSB: Municipalidad Distrital de Simón Bolívar
MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
MER: Marco Estratégico para la Reforma
MINAGRI: Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM: Ministerio del Ambiente
MVCS: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
NDC: Contribuciones Nacionalmente Determinadas
NEIE: Nueva Estrategia de las Industrias Extractivas
NORAD: Agencia Noruega para el Desarrollo
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
OECD: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OLS: Mínimos Cuadrados Ordinarios
ONERN: Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales
ONG: Organismo No Gubernamental
ONU: Organización de las Naciones Unidas
OPI: Oficina de Proyectos de Inversión
OZAMS: Oficina Zonal de Apoyo a la Movilización Social
PCM: Presidencia del Consejo de Ministros
PDA: Programa de Desarrollo Alternativo
PDRC: Plan de Desarrollo Regional Concertado
PEA: Población económicamente activa
PEDN: Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PERT2: Programa Especial de Registro y Titulación de Tierras
PETT: Proyecto especial de titulación de tierras y catastro rural
PIAP: Proyecto Integral de Agua Potable
PIP: Proyectos de Inversión Pública
PLANAF: Plan Nacional de la Agricultura Familiar
PNSR: Programa Nacional de Saneamiento Rural
PNSU: Programa Nacional de Saneamiento Urbano
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPI: Producción-Protección-Inclusión
PSM: Propensity Score Matching
PTAP: planta de tratamiento de agua potable
PTAR: planta de tratamiento de aguas residuales
RA: Reforma Agraria
REDD: Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
REDD+: Reducing Emissions from Deforestation, Degradation and Mitigation
RENAMU: Registro Nacional de Municipalidades
RM: Resolución Ministerial
RPNYC: Reserva Paisajística Nor Yauyos Cochas
SAIS: Sociedades Agrarias de Interés Social
SD: Secretaría de Descentralización
SERFOR: Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SIG: Oficina de Información Geográfica

SINAMOS: Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social
SINAPLAN: Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
SISFOH: Sistema de Focalización de Hogares
SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública
SSE: sistemas socioecológicos
SUNASS: Superintendencia Nacional de los Servicios de Saneamiento
TACC: Tecnologías de Adaptación frente al Cambio Climático
UA: unidad agropecuaria
U/O: Unidades de ganado
UANCV: Universidad Andina Néstor Cáceres Velásquez
UCP: Unidades Comunales de Producción
UICN: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNA: Universidad Nacional del Altiplano
UNAS: Universidad Nacional San Agustín de Arequipa
UNFCCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
UP: Unidades de producción
USAID: United States Agency for International Development
USGCRP: Programa de Investigación sobre Cambio Global de los Estados Unidos
UTEA: Universidad Tecnológica de los Andes
VAB: valor agregado bruto
VRAE: valle de los ríos Apurímac y Ene
VRAEM: valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro
VIP: ventilated improved pit
WCS: Wildlife Conservation Society
ZEE: Zonificación Ecológica Económica
ZF: Zonificación forestal
ZOCRE: Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Página web: www.tareagrafica.com
Teléf. 332-3229 / 424-8104 / 424-3411
Diciembre 2020 Lima - Perú

sepia

Seminario Permanente de Investigación Agraria

Con el auspicio de:

GORDON AND BETTY MOORE FOUNDATION

Colaboración de:

SER

McKNIGHT FOUNDATION

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

IFEA INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS