

Participación de las comunidades campesinas en el gobierno local: un desafío político

**Participación de las comunidades
campesinas en el gobierno local:
un desafío político**

**Aportes de los casos Anta (Cusco)
y Zona Centro (Huancavelica)**

Marlene Castillo

Jaime Urrutia

PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS EN EL
GOBIERNO LOCAL: UN DESAFÍO POLÍTICO
Aportes de los casos Anta (Cusco) y Zona Centro (Huancavelica)

© **Grupo Propuesta Ciudadana**

León de la Fuente 110, Magdalena

Teléfono: 613 8313 Telefax 613 8315

Email: propuest@desco.org.pe

Primera edición

Lima, Perú. Marzo del 2007

Corrección de estilo: Carolina Teillier

Coordinación: Carola Tello

Diseño: Sonimágenes del Perú S.C.R.L.

Índice

Introducción..... 7

Sección primera9

Comunidades campesinas y descentralización: un desafío de inclusión política e histórica pendiente 11

1. Las comunidades indígenas/campesinas, actoras institucionales en el Perú 11
2. La inclusión parcial de los derechos políticos de las comunidades indígenas/campesinas 15
3. La persistencia de la exclusión y sus expresiones recientes 20
4. Las ausencias comunales en las normas de descentralización con participación ciudadana 25
5. Las ausencias también en el reciente proceso de descentralización 31

Sección segunda35

La participación institucional de las comunidades campesinas en el gobierno local: aporte de dos procesos 37

1. El gobierno local de Anta (Cusco): CCV en tiempos de descentralización con participación ciudadana 37
2. Proceso de presupuesto participativo: fractura hacia la articulación CCV-PP en el gobierno local de Anta 44
3. La Asociación de Municipalidades de la Zona Centro de la provincia de Huancavelica y las comunidades campesinas 52
4. Las comunidades campesinas en la planificación estratégica territorial concertada propiciada por la AMUZCEH y el Grupo Cooperante 58

Introducción

El Grupo Propuesta Ciudadana es una institución promotora de la participación ciudadana en el proceso de descentralización política y territorial en curso. Como tal, cumple entre sus labores la de dar a conocer la situación de este proceso en los diversos ámbitos del país. En cuanto a las comunidades campesinas, los informes de Propuesta Ciudadana expresan la casi inexistencia de su participación en los órganos consultivos de los gobiernos locales —así como en los talleres de planificación concertada y en los procesos de elaboración de presupuestos participativos—, incluso en aquellos municipios cuya población y territorio dichas comunidades conforman en una medida significativa. Es el caso de la gran mayoría de municipios altoandinos, en el centro y el sur de nuestro país, regiones que concentran la mayor población en situación de exclusión social.

Como sabemos, el marco legal vigente sobre la participación ciudadana en los procesos de diseño de planes de desarrollo concertado y definición de prioridades de la inversión municipal tiene, en el mejor de los casos, apenas dos años efectivos de aplicación (2004-2005). Este marco legal recoge parcialmente los aportes de numerosas y diversas experiencias de participación ciudadana en decisiones de gobierno local —urbano y rural— de más de una década, en un contexto adverso al ejercicio de los derechos democráticos y a la descentralización política territorial, y de implementación de políticas neoliberales en nuestro país. Sin embargo, está diseñada sin incorporar la especificidad político-jurídica de la institución *comunidad campesina*, que se desprende del reconocimiento constitucional que el estado peruano le confiere y de la suscripción del Convenio 169-OIT.¹ Por todo esto, es de gran importancia discernir la naturaleza del desafío político que supone encarar la apuesta por la participación institucional de las comunidades campesinas.

Al mismo tiempo, a pesar de la breve vigencia del proceso mencionado, se están desarrollando experiencias promisorias de participación institucional de comunidades campesinas —con y desde el gobierno local— en las decisiones sobre planes y presupuestos. Estas experiencias han ido más allá de la ley, al profundizar y adecuar el espíritu normativo a la realidad de los actores locales de sus respectivos municipios, con su problemática y sus potencialidades; han ejercido los derechos políticos de participación, gestión y fiscalización, y así han mejorado las posibilidades de gobernabilidad democrática local. Así pues, el conocimiento de estas experiencias y de sus aportes innovadores resulta enriquecedor para mejorar el marco legal.

1 Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en vigor desde el 5 de septiembre de 1991.

Una de las principales experiencias innovadoras es la del Consejo Comunal y Vecinal de la Municipalidad de Anta (Cusco) —recreado en el nuevo marco legal del presupuesto participativo—, y el reciente diseño de su plan de desarrollo, una innovación institucional que garantiza una participación efectiva como órgano consultivo y de rendición de cuentas del gobierno local, en la cual es decisiva la participación de las comunidades campesinas. Otra interesante experiencia reciente de mancomunidad municipal es la Asociación de Municipalidades de la Zona Centro de la Provincia de Huancavelica (AMUZCEH), que en convenio con el Grupo Cooperante de organizaciones no gubernamentales de desarrollo ha propiciado un proceso de planificación estratégica territorial con participación comunal protagónica, para el diseño participativo de su plan de desarrollo zonal.

Ambas experiencias constituyen procesos innovadores en plena fase de experimentación e interaprendizaje —desde arriba y desde abajo—, que tienen en común el constituir actos de justicia política y social con las comunidades campesinas y, en ese sentido, de aplicación de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación aprovechando las oportunidades que ofrece el proceso de descentralización en curso.

La sistematización de los aportes de estas experiencias al marco legal, desde la perspectiva de la democratización del Estado, derivó en la necesidad de profundizar en la naturaleza del desafío de la inclusión política comunal en las instancias y los procesos centrales de la gobernabilidad democrática local. En esta tarea encontramos que las vendas ideológicas y culturales que invisibilizan la importancia de las comunidades campesinas en la construcción de los objetivos y del ordenamiento político democrático nacional trascienden las estadísticas oficiales y la evolución histórica del marco legal. Por lo que decidimos explorar las continuidades y cambios sobre la importancia política y el tratamiento legal de las comunidades indígenas/campesinas a partir de la revisión crítica de bibliografía referencial, motivados por nuestra apuesta por la descentralización democrática y por una nación que incluya a quienes son cimiento de la identidad peruana actual. Esta exploración se constituyó finalmente en una sección con peso propio: la primera de las dos secciones que comprende el presente texto.

Nuestro objetivo es contribuir al debate sobre las necesarias modificaciones del marco legislativo para garantizar un ejercicio efectivo de los derechos políticos institucionales de las comunidades campesinas en las decisiones del gobierno local.

SECCIÓN PRIMERA

Primera sección

Comunidades campesinas y descentralización: un desafío de inclusión política e histórica pendiente

Tú también eres peruano, es decir indio. Sólo eres diferente de mí en tu vestido y tu educación.

Entrevista a Miguel Quispe, dirigente cusqueño.
El Comercio, Lima, 1/12/1922²

Entonces, mi pueblo era pues un pueblo, no sé, un pueblo ajeno dentro del Perú.

Primitivo Quispe, poblador ayacuchano. Comisión de la Verdad y la Reconciliación, testimonio en Audiencia Pública.
Ayacucho, 8/4/2002³

1. Las comunidades indígenas/ campesinas, actoras institucionales en el Perú

La significación política nacional de los aportes de las comunidades campesinas en los procesos participativos en Anta (Cusco) y la Zona Centro (Huancavelica) sólo puede ser entendida si logramos un consenso básico sobre la importancia de estas comunidades como actoras institucionales de la historia reciente que precede al proceso de descentralización en curso en el país.

La comunidad indígena —desde 1969 denominada *comunidad campesina*— es la institución de mayor antigüedad y significación política en la historia popular “no oficial” de nuestra vida republicana. Su existencia legal fue reconocida por el estado después de un siglo de declarada la independencia de España.

Actualmente representa a por lo menos 15% de la población nacional y comprende a no menos de 4 millones de habitantes. Existen 5.818 comunidades campesinas

2 Citado por Marisol de la Cadena en *Indígenas mestizos. Raza y cultura en el Cusco*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2004, p. 325.

3 Citado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) en *Un pasado de violencia, un futuro de paz. Veinte años de violencia 1980-2000. Qayna ñakariyninchik paqarintaq hawkalla kawsakuyninchik 20 wata sipinakuy*, Lima, CVR, 2003, p. 7.

reconocidas oficialmente,⁴ cuyos ámbitos se localizan en 1,184 de los 1,828 municipios distritales (65%)⁵, cuya extensión agregada estimamos en 25 millones de hectáreas, es decir, 18% del territorio nacional.⁶

En los últimos 45 años, las comunidades indígenas/campesinas han aumentado crecientemente su presencia institucional en los entornos rurales y urbanos de las principales ciudades del Ande peruano. Al mismo tiempo, incorporan los ámbitos urbanos a sus estrategias de sobrevivencia, y éstos forman parte de sus posibilidades de lograr el desarrollo familiar y comunal. El número de comunidades campesinas reconocidas aumentó, en ese mismo lapso, de 1.586 a más de 5.818 (más del triple); su población, de 1,37 a 4 millones de habitantes (casi el triple);⁷ y su extensión territorial, de 7,2 a 25 millones de hectáreas (algo más del triple).⁸ Si bien su participación en el conjunto de la población nacional casi no ha variado (13% a 15%), sí se ha incrementado en la población rural (25% a 40%).

Diversos profesionales de las ciencias sociales minimizan la importancia de estas cifras. Ellos argumentan que en la categoría *comunidades campesinas* se ocultan agrupaciones de campesinos o pequeños

productores sin organización comunal ni efectiva identidad comunal, que habrían adoptado la denominación para acceder o asegurar la propiedad de la tierra, sobre todo en este periodo de crecimiento rápido que además expresa una amplia diversidad de orígenes. Al respecto, cabe afirmar que seguramente existen estos casos, pero no en una magnitud que deba conducirnos a deslegitimar la institución comunal como tal. En contraste, dos consistentes argumentos minimizan esas afirmaciones fáciles: el masivo crecimiento sostenido de las comunidades en los últimos 45 años y la vigencia de la matriz cultural indígena recreada, debilitada en comparación con la época anterior, pero activa en buena parte de las poblaciones andinas.

La cultura indígena no se restringe a las poblaciones de las comunidades campesinas, sino que abarca un conjunto mayor. Precisamente, la conversión de parcialidades y grupos campesinos en comunidades campesinas formó parte de esta mancomunidad cultural. En este sentido, un aporte de Nelson Manrique es especialmente significativo: él encuentra que la institución de los *varas* no sólo existía en las comunidades campesinas sino también en las haciendas tradicionales de regiones como

4 La información sobre el número total de comunidades campesinas y comunidades tituladas, así como sobre el área titulada de propiedad comunal, tiene como fuente el Directorio del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural al 31/12/2001(en adelante PETT 2002), citado en el *Informativo Legal Agrario 21*, "Legislación de comunidades campesinas y nativas", Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), 2005.

5 Resultado obtenido en base al archivo digital del Directorio del PETT al 31/12/2001, CENDOC-CEPES

6 Estimación con base en el territorio titulado de sólo 72% (4,188) de comunidades, el que asciende a 19,7 millones de hectáreas según datos registrados en el Directorio de Comunidades del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), tomado del *Informativo Legal Agrario 21* (CEPES) 2005.

7 Entre los años 1972 y 2005 la población nacional pasó de alrededor de 14,1 millones a 27,2 millones de habitantes (INEI 2006). Estimamos que la población de las comunidades campesinas habría aumentado, en ese mismo periodo, de alrededor de 2,1 a 4 millones de habitantes; esto, sobre la base del siguiente cálculo: a) Guillermo Valera (*Las comunidades en el Perú, una visión nacional desde las series departamentales*, Serie Pallay 1, Lima, Coordinadora Rural e Instituto Rural del Perú, 1997) estima en 3,3 millones el número total de comuneros para 1994, a partir de quienes se autodeclaran como tales en el Censo Nacional Agropecuario (Proyecto TPC/PER/4552-FAO-MINAG-INEI 1996); y b) proyectando esta población comunal al 2005 y retroproyectándola a 1972 en la misma proporción de crecimiento de la población total, la estimamos en 4 y 2,1 millones respectivamente.

8 Extensión de 1961 estimada multiplicando el número de comunidades reconocidas oficialmente (1.586) de acuerdo con información citada por Henry Dobyns en su libro titulado "*Comunidades campesinas del Perú*" (Lima, Estudios Andinos, 1970) por el promedio de 4.554 hectáreas por comunidad campesina del Censo Agropecuario de 1972 (6.121 millones de hectáreas de 1.344 comunidades). Para la superficie actual, asumimos la registrada en el Directorio de Comunidades del PETT, ver nota 6.

el sur andino. En estas haciendas, además de la organización de feudatarios dirigida por el *mandón* o *camachico* del hacendado —que le brindaba mecanismos para asegurar la entrega de los excedentes (renta de la tierra)— funcionaba la organización dirigida por el *alcalde-vara*, que mandaba a los *campos*, quienes a su vez dirigían a los *alguaciles*. Manrique plantea que “La existencia de estas estructuras comunales al interior de las haciendas tradicionales ha sido determinante para que, luego de que las haciendas fueran expropiadas y adjudicadas a sus feudatarios durante la Reforma Agraria del régimen de Velasco, el grueso de ellas se convirtieran en comunidades campesinas”.⁹

El universo actual de comunidades (5.818 como 100%) se ha ido conformando en diferentes periodos de nuestra historia republicana, desde que el estado, a nombre de la nación, reconoció la existencia legal de las comunidades indígenas en 1920.

Un 40% (2.337) lograron su reconocimiento oficial durante el periodo 1926-1969, en tiempos de dominación oligárquica liberal, en sus fases de prosperidad y de crisis. Éste es un periodo histórico que se inicia y culmina con movilizaciones indígenas/campesinas surgidas —en las primeras décadas— en defensa de la tierra comunal, contra la servidumbre y la agresión del poder gamonal, reivindicando el carácter indígena de su lucha organizada, en un contexto adverso de conformación de un estado liderado por la oligarquía, cuyo poder se basaba principalmente en el régimen latifundista gamonal funcional a la economía capitalista de enclaves agrarios y mineros.

Más tarde, desde mediados de siglo, se reactivan las movilizaciones por la recuperación de las tierras comunales y la masiva migración campesina que toma los entornos marginales de las ciudades. Esto último expresó —al mismo tiempo que contribuyó a— la crisis terminal de este régimen, en

un contexto favorable de pugnas al interior del estado, entre la oligarquía agraria y los sectores emergentes de la creciente y diversificada economía capitalista, incluida la clase media.

El señalado es un periodo que se inicia con 80% de la población rural y culmina con algo menos de 50% de este mismo carácter, en un contexto nacional que pasa de 5 a 13 millones de habitantes, explosión demográfica que impulsa también la creación de nuevos distritos. En este periodo, se trata sobre todo de comunidades indígenas originarias: comunidades “madres” y comunidades “hijas” desprendidas.

Durante el periodo 1970-1992 son reconocidas 43% (2.505) de las comunidades actuales. Son tiempos de reformismo político y económico, que culminan con un proceso intenso de violencia política armada; un lapso de activa participación estatal en el conjunto de los procesos; un periodo histórico que se inicia y culmina con la intervención institucional militar liquidando definitivamente a la oligarquía y derrotando al terrorismo político, respectivamente, con la participación organizada de la población y las comunidades indígenas/campesinas.

Si bien la Ley General de Reforma Agraria no privilegió la adjudicación de las tierras expropiadas en la sierra a las comunidades campesinas, las poblaciones de parcialidades, grupos campesinos y comunidades realizaron la *reforma de la Reforma* mediante la masiva toma de tierras de las empresas asociativas de control estatal —de las que, por lo demás, habían sido despojadas las poblaciones originarias en la época colonial y durante el periodo republicano—, aprovechando el golpe terminal a la oligarquía en la década de 1970 y la legislación de comunidades en el marco de los Rimanacuy en la década de 1980. Estas tierras tomadas posteriormente se regularizaron como adjudicaciones de reforma agraria, de modo que los resultados a 1991 registraban un total de 1.565 comunidades adjudicatarias (27%

9 Nelson Manrique, “Democracia y nación. La promesa pendiente”, en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en el Perú*, vol. 2, Proceso histórico y agenda pendiente. Lima, PNUD, 2006, p. 29.

del total actual), de un agregado de 3.388 millones de hectáreas (17% del total actual), favoreciendo a 182.900 familias (29% del total actual).¹⁰

El proceso social de reforma agraria cambió la estructura agraria del país, resultando de ello la estructura que caracteriza al agro actualmente: la predominancia de la pequeña producción agraria –principalmente en la costa, valles interandinos y la selva– y de las comunidades campesinas, principalmente en la sierra alto andina, en su doble expresión, pequeña producción privada de comuneros y propiedad comu-

nal de la tierra declarada de uso agrario (Cuadro 1).

El extraordinario aumento del número de comunidades durante este periodo no se tradujo, sin embargo, en un similar aumento de su población.¹¹ Esto se explica en gran medida por las pérdidas —desplazados, muertos y desaparecidos— como consecuencia de la intensidad de la violencia política armada, sobre todo en el centro del país, durante el más cruento proceso de nuestra historia republicana contemporánea, a cuyo término contribuyeron las poblaciones de las comunidades campesinas resistentes.

Cuadro 1. Distribución del número de unidades y superficie agraria según condición jurídica de tenencia de la tierra

	Unidades agrarias		Superficie en hectáreas (1 ha = 10.000 m ²)	
	N.º	%	N.º	%
TOTAL CENSADO*	1.745.508	100,0	34.783.700	100,0
1) Comunidades	6.872	0,4	19.423.842	55,8
Comunidad campesina (CC)	5.680	0,3	14.171.968	40,7
Comunidad nativa (CN)	1.192	0,1	5.251.874	15,1
2) Comuneros**	751.130	43,0	4.582.995	13,2
Autodeclarados comuneros de CC	711.571	40,8	3.887.321	11,2
Autodeclarados comuneros de CN	39.559	2,3	695.674	2,0
3) Personas naturales no comuneros**	937.281	53,7	9.363.713	26,9
Menos de 50 ha de su tierra en total	894.922	51,0	3.085.583	9,0
Más de 50 ha de su tierra en total	42.359	2,4	6.278.130	18,0
4) (Empresas) sociedades y cooperativas	50.225	2,9	1.413.150	4,1
Menos de 50 ha de su tierra en total	47.476	2,7	241.141	0,7
Más de 50 ha de su tierra en total	2.749	0,2	1.172.009	3,4

* Datos censales con data de tenencia de la tierra.

** La data censal de la categoría "Personas Naturales" del Censo se ha distribuido entre personas naturales "Autodeclaradas Comuneros" y "Personas Naturales No Comuneros" en el rango de tamaño de menos de 50 hectáreas la unidad.

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario y resultados del Proyecto TPC/PER/4552-FAO-MINAG-INEI 1996, en Guillermo Valera Moreno, *Las comunidades en el Perú, una visión nacional desde las series departamentales*, Serie Pallay 1, Coordinadora Rural e Instituto Rural del Perú, Lima, 1997.

Elaboración: Marlene Castillo, CEPES.

¹⁰ Proceso y cifras tomados del artículo de Marlene Castillo, "Comunidades campesinas en el Perú: más cantidad, menos comunidad y más diversidad, en el último medio siglo", publicado en M. Castillo y otros, *Las comunidades campesinas en el siglo XXI: situación actual y cambios normativos*, Lima, Grupo Allpa, 2004. La información sobre adjudicación proviene del Primer compendio estadístico 1950-1991, Ministerio de Agricultura, Lima, 1992.

¹¹ Si tomamos en cuenta que habría aumentado de 2,1 (1972) a 3,3 (1994), a lo más.

Finalmente, 17% (976) de las comunidades fueron creadas durante el periodo 1992-2002. Este periodo histórico reorienta y liberaliza crecientemente la economía y el estado peruano hacia una mayor inserción en la economía política mundial y su dependencia (la nueva globalización). Se inicia con las reformas neoliberales, que impulsarán la modernización económica y fiscal en armonía con la promoción de las inversiones transnacionales; que eliminarán el rol redistributivo del estado asignándole un papel subsidiario y de compensación social para los “perdedores” del modelo (54% de pobreza a nivel nacional, comunidades campesinas incluidas); y que se impondrán con una suerte de cooptación de los militares al gobierno de Alberto Fujimori-Vladimiro Montesinos. Este periodo culmina con el inicio de la transición democrática y el nuevo gobierno elegido en un contexto de movilización popular antecedida por la Marcha de los Cuatro Suyos.

El Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), que en la década de los noventa expandió la titulación individual de las tierras, en armonía con la legislación de fomento del mercado de tierras, incluso al interior de las comunidades campesinas, posteriormente, a partir del 2001 reorientó su actividad institucional iniciando la titulación de las tierras comunales. El incremento en este período sigue incorporando nuevas comunidades resultante de la división de “comunidades madres” en “hijas” o una nueva generación de comunidades “nietas” o “bisnietas”.

2. La inclusión parcial de los derechos políticos de las comunidades indígenas/campesinas

La inclusión de la participación institucional de las comunidades campesinas en los gobiernos municipales sólo puede ser entendida si logramos un segundo consenso sobre el inconcluso reconocimiento de sus derechos políticos en el ordenamiento jurídico

nacional, como expresión de la constitución de un estado privatizado por intereses de grupos económicos con prejuicios étnicos racistas. Estado y élites políticas contrarios al reconocimiento efectivo de la peruanidad del indígena y lo indígena y, por lo tanto, a su integración plena en la construcción de la nación, con derechos político-jurídicos como institución indígena, expresión corporativa pública de los intereses de los pueblos originarios.

En el contexto de la declaración de la independencia política del Perú y de la adopción de políticas liberales, la comunidad indígena fue valorada como una institución arcaica colonial y una traba para la constitución de la naciente república. Esta última se debía basar en la generalización de la propiedad privada, razón por la cual fueron abolidos el régimen legal de protección de la comunidad indígena y su organización en curacazgos, facilitando así el despojo de su patrimonio comunal originario y el crecimiento de relaciones serviles con las nuevas y las antiguas haciendas. Surgió entonces el “colonialismo interno”.¹² En 1840 los blancos y mestizos fueron eximidos del tributo; sin embargo, el tributo indígena continuó —con el nombre de *contribución personal*— hasta 1895, cuando fue definitivamente abolido, pero continuó vigente una normatividad cuyos prerrequisitos para ejercer el sufragio electoral excluían a los indígenas.¹³

La Constitución Política de 1920 reconoció a nombre de la nación la existencia legal de las comunidades indígenas, en tanto propietarias de bienes imprescriptibles, a ser protegidas por el Estado. Al mismo tiempo que les otorgó este instrumento legal para la defensa de sus tierras comunales, el gobierno militar de Leguía estableció una nueva carga sobre la población indígena: la Ley de Conscripción Vial. Años más tarde declaró ilegal al Comité Tahuantinsuyo, que involucró el liderazgo político indígena en la lucha por la defensa de sus intereses, en el marco de la apuesta por su inserción en la nación.

12 Julio Cotler, prefacio a la tercera edición de *Clases, Estado y Nación en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2005.

13 Desarrollado en el artículo de Nelson Manrique “Democracia y nación. La promesa pendiente”, ob. cit.

La gravitación del movimiento indigenista sobre la opinión pública produjo una legislación “protectora” de las comunidades, constituida por normas de “excepción” al ordenamiento jurídico general que servían de instrumentos de asimilación de las comunidades al Perú oficial.¹⁴ Aunque la Constitución declaró que la nación reconocía la existencia de las comunidades de indígenas sin poner condición alguna, mediante la Resolución Suprema del 28 de agosto de 1925 se creó el Registro Oficial de Comunidades de Indígenas de la República para su reconocimiento e inscripción. Su sola ubicación en la capital de la república da una idea de las dificultades que debían superar las comunidades para cumplir con tales formalidades.¹⁵

La Constitución Política de 1933 protegió el derecho de propiedad comunal de las tierras declarándolas imprescriptibles, inembargables e inajenables. Pero si bien con este reconocimiento rechazó la propuesta de parcelación de las tierras comunales, al mismo tiempo, en aplicación del Derecho Romano, sólo encontró válida la persona individual y no la persona colectiva *comunidad*. Por ello rechazaron el reconocimiento jurídico de su derecho consuetudinario y el respectivo sistema de autoridad jerárquica, argumentando que no era posible que las costumbres de organismos atrasados hicieran paralelismo a las normas del Código Civil. Así pues, ignoraron el carácter de personería jurídica de derecho público sui generis de la comunidad indígena.¹⁶ En la práctica, las comunidades campesinas ejercieron su derecho consuetudinario sin que el estado peruano se lo reconociera legalmente, lo que recién ocurrió al ser incorporado en la Constitución Política de 1993.

Durante los tiempos de dominación oligárquica y de interesada inacción gubernamental, las comunidades indígenas, invisibles y subordinadas en el sistema político nacio-

nal, lograron avanzar como actores locales en su integración al proceso de “modernización económica”, resistiendo y cambiando. Todo esto, además, a pesar del gamonalismo.

En la década de 1970, Henry Dobyns¹⁷ hace el primer estudio ambicioso sobre las comunidades campesinas del Perú. A partir de información ofrecida por personeros de 40% de las comunidades reconocidas (460 de 1.586), descubre que, sobre la base de la confianza en sus recursos y su capacidad de trabajo cooperativo para lograr objetivos comunes, las comunidades estaban cambiando su medio natural y social para resolver sus problemas. Más allá de su aislamiento andino, abrían caminos de acceso al mercado construyendo puentes sobre las quebradas y los arroyos que las separaban de la economía nacional; construían aulas para sus niños y edificios para sus autoridades locales; e iniciaban la tarea de proveerse de modernos servicios públicos básicos. Es decir, estas comunidades carecían del prejuicio hispánico que las acusaba de oponerse a la innovación tecnológica, de ser atrasadas y no progresistas. Al mismo tiempo, Dobyns encuentra que se desarrollaban en un frecuente contexto de agresión gamonal, de abuso de los funcionarios públicos, de inacción del gobierno central —que ocasionaba el despojo de sus bienes raíces a manos de terratenientes inescrupulosos y de funcionarios— y de continua persecución a sus personeros.

Este contexto, que luego se expresará en los grandes movimientos campesinos de la década previa al gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado, condujo a las profundas reformas políticas del periodo 1969 a 1988. Tales reformas avanzaron en la inclusión de los derechos económicos y políticos de la población indígena/campesina, pero menoscabaron la autonomía política de la institución *comunidad campesina*. Le otorgaron, en la práctica, la categoría de

14 Guillermo Figallo, “Origen y naturaleza jurídica de las comunidades campesinas del Perú”, tesis de maestría en Derecho, Universidad de San Martín de Porres, Facultad de Derecho, Lima, 1995, p. 181.

15 Guillermo Figallo, “Origen y naturaleza jurídica de las comunidades...”, ob. cit, p. 181.

16 Guillermo Figallo, “Origen y naturaleza jurídica de las comunidades...”, ob. cit, p. 85.

17 Henry Dobyns, *Comunidades campesinas del Perú*, ob. cit.

institución prácticamente sometida al orden político nacional, a un estado que vacilaba al considerarla como propia y ajena al mismo tiempo, y que, por lo mismo, fue rebasado por la acción organizada de las comunidades en la conquista de sus derechos económicos. Estos derechos resultaron formalizados legalmente, pero la intervención estatal perturbó y debilitó la organización institucional de las comunidades.

La reforma agraria del gobierno militar fue un acto de justicia social que, profundizado por las organizaciones y las comunidades campesinas, devino en un proceso de democratización económica (recuperación y acceso a la propiedad de la tierra) y política (liquidación del poder gamonal). Este proceso avanzó en la generación de mejores condiciones para la viabilidad social de la ciudadanía de las mujeres y los varones del campo. Sin embargo, impuso la modalidad de empresa asociativa para el ejercicio del derecho a la tierra expropiada a las haciendas (originalmente propiedad de las comunidades campesinas), lo que condujo a la masiva toma de tierras de las cooperativas agrarias de producción y de las sociedades agrícolas de interés social, liderada por las comunidades campesinas, principalmente en el sur andino.

A pesar del alcance político de la reforma y de la declarada intención de romper con el prejuicio ideológico colonial,¹⁸ la reforma fue impositiva y subordinó la institución *comunidad*, lo que resultó en uno de los factores del fracaso del modelo. Como señala José María Caballero,¹⁹ la reforma más que distributiva fue colectivista; más que

apoyarse en la organización y movilización independiente campesina para acabar con el sistema opresivo de los poderes locales, fue realizada en forma burocrática y autoritaria, reglamentarista de todas las acciones y bajo la tutela paternalista del Estado.

La reforma agraria tampoco rompió con la tradición del poder ejecutivo de normar el funcionamiento interno de la institución *comunidad indígena*: en 1970 se decretó un estatuto para las comunidades campesinas, el tercero después de los estatutos de 1966 y 1961. Según Guillermo Figallo, “Los tres Estatutos calificaban expresamente a las Comunidades como personas colectivas de derecho privado y coincidieron en la promoción de las comunidades valiéndose del sistema cooperativista, sin que ninguno haya alcanzado estos objetivos”.²⁰ Sin embargo, si bien no se consiguió la imposición efectiva del régimen económico cooperativista, legalmente se negó y se modificó de manera parcial el sistema de autoridades del gobierno comunal. Esto, al establecer una administración con una asamblea general y consejos de administración y de vigilancia, paralela, en la práctica, al sistema de autoridades comunales. Además, puso como requisito para llegar al cargo de autoridad comunal el ser alfabeto y comunero hábil, medida disgregante del cumplimiento del sistema de cargos y obligaciones por parte de todos los comuneros, aprendizaje gradual necesario para acceder al cargo de autoridad comunal.²¹

La Constitución Política de 1979, expresión del retorno a la democracia como régimen de gobierno, avanzó en dos campos

18 Es pertinente recoger un párrafo del discurso del general Juan Velasco citado en el Informativo Legal Agrario No. 21 (CEPES 2005), tomado, a su vez, de Velasco, *la voz de la revolución*. Discursos, Lima, Peisa, 1970: “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”.

19 José María Caballero, “El fracaso del modelo agrario del gobierno militar”, en Carlos Amat y León y otros, *Realidad del campo peruano después de la reforma agraria, 10 ensayos críticos*, Lima, Centro de Investigación y Capacitación, 1980.

20 Guillermo Figallo, “Origen y naturaleza jurídica de las comunidades...”, ob. cit., p. 98.

21 José Portugal, “La organización interna de las comunidades campesinas y la ley general de comunidades campesinas”, en *Comunidades campesinas y nativas. Normatividad y desarrollo*, Lima, Fundación F. Naumann y Servicios Educativos Rurales, 1989.

significativos para la cultura indígena/campesina contemporánea: reconoció el derecho ciudadano de los analfabetos —y, por lo tanto, su participación en las elecciones presidenciales, de congresistas y municipales—, y reconoció la autonomía organizativa, administrativa y económica de las comunidades campesinas, así como en materia de trabajo comunal y uso de la tierra. Sin embargo, esta autonomía siguió recortada con la vigencia legal del Estatuto de 1970 y su cambio por lo establecido en la Ley General de Comunidades Campesinas (Ley 24656, de abril de 1987).

Esta Ley General que avanza tímidamente en volver a la situación de órganos de gobierno tales como la asamblea general y la directiva comunal, niega aún el sistema peculiar de organización política comunal. Establece el reconocimiento de los anexos y la creación, a ese nivel, de comités especializados con funciones de gobierno, lo que fue advertido por algunos como una amenaza. José Portugal, por ejemplo, comentó: “esperamos no conlleve al desmembramiento de la comunidad, lo que va contra su consolidación y afecta la organización general, tanto en lo administrativo como en lo productivo y cultural”.²²

La Constitución Política de 1993, expresión de la concertación política lograda en la Asamblea Constituyente impuesta al gobierno de Alberto Fujimori,²³ también expresó la apuesta política neoliberal dominante en los partidos políticos, antecedida por la imple-

mentación de medidas de ajuste económico estructural rechazadas en la oferta política electoral del partido gobernante, pero implementadas con su arribo al poder.

A semejanza de la previa, esta Constitución ubicó las normas referidas a las comunidades campesinas en los capítulos relativos al régimen económico; en este caso, “Del régimen agrario y de las Comunidades Campesinas y Nativas” (Capítulo VI), casi repitiendo la norma anterior pero restringiendo las atribuciones de la propiedad comunal de la tierra.²⁴ Asimismo, avanzó en el reconocimiento del derecho comunal a ejercer administración en su respectivo ámbito.²⁵

El discernimiento del carácter de la personería jurídica de la institución *comunidad campesina* es determinante por sus implicancias en la naturaleza de su integración al ordenamiento político nacional. Figallo sostiene que si bien se ha avanzado en reconocerle constitucionalmente atribuciones propias de una persona jurídica de derecho público, hasta ahora no se llega a hacerlo a plenitud ni a tratarla integralmente como tal. Esta ambigüedad funcionaría como un candado para excluir el reconocimiento de su derecho político institucional a existir en la organización del gobierno, en el marco del carácter unitario del Estado.²⁶

Portugal intuye esta restricción cuando expresa su preocupación sobre la continuidad

22 José Portugal, “La organización interna de las comunidades campesinas...”, ob. cit., p. 62.

23 Elegido en 1990, se convirtió en gobernante de facto en 1992 al cerrar el Congreso, desactivar los gobiernos regionales e intervenir el poder judicial, en un contexto de alta presión internacional y crisis institucional.

24 “Artículo 89º.- Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas”.

25 “Artículo 149º.- Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial”.

26 Guillermo Figallo, “Origen y naturaleza jurídica de las comunidades...”, ob. cit.

de la no coordinación entre autoridades políticas y autoridades comunales.²⁷ Se realizan acciones desligadas de la autoridad comunal, con una esfera de acción propia limitada a sus intereses e interviniendo en las decisiones y modalidades de aquéllas en el ejercicio del gobierno comunal.

En un escenario nacional con 3.672 comunidades reconocidas, 40% forman parte de capitales provinciales o departamentales, 30% son capitales de distrito y la mayor parte de las restantes son anexos distritales. Hay una descoordinación que genera conflictos internos innecesarios, al mismo tiempo que se identifica el potencial de una relación vinculante de las mismas: "Sólo se encuentra cierta coordinación, que contribuye al progreso de la comunidad, en aquellos casos en que las autoridades municipales, políticas o judiciales son comuneros, pues pareciera que la institución comunal tiene la bondad de lograr tal coordinación".²⁸

Figallo argumenta que, según el criterio prevaleciente en la doctrina peruana desde la segunda mitad del siglo pasado, las personas jurídicas de derecho público son entes de carácter necesario cuyo origen radica en la índole misma de la colectividad como organismo político. Su nacimiento emana directamente de la ley o de un acto administrativo y obra ejerciendo su inherente *jus imperio*. A diferencia del ente privado, tiene un origen eventual derivado de un acto colectivo o acuerdo de varias declaraciones de voluntad paralelas dirigidas al mismo fin. Por lo tanto, la definición de la Constitución vigente otorga a las comunidades campesinas esas características, por lo menos parcialmente, al darles reconocimiento legal y definir las como personas jurídicas autónomas en su organización, trabajo comunal, uso y libre disposición

de sus tierras, así como en materia económica y administrativa, cuya identidad cultural respeta el estado; y dotándolas de atribuciones jurisdiccionales en su ámbito territorial, de conformidad con su derecho consuetudinario. Igualmente, al declarar imprescriptible la propiedad de las tierras comunales está aplicando la titularidad del dominio público, derecho restringido al estado y a las personas jurídicas de derecho público. El no llegar a la consecuencia de reconocer a la comunidad campesina con esta personería es expresión de la continuidad de un tratamiento tutelar estatal.

Como expresa adecuadamente Figallo, tierra y población son elementos esenciales de las comunidades campesinas, tienen carácter de isógenos (consustanciales a la unidad e identidad institucional) y expresan el carácter étnico de la institución. En sus palabras, el "elemento poblacional de las comunidades no consiste en un grupo de personas unidas sólo por un interés determinado, como sucede con las asociaciones civiles y las sociedades, sino en que los comuneros integran un grupo étnico".²⁹

Pero se trata de un grupo étnico *de pueblos originarios*, como precisa Francisco Ballón años más tarde, a diferencia de otros grupos étnicos que existen en el país: "En el caso peruano, cuando un grupo étnico es tal, desde antes de la llegada de los españoles, es decir, sostiene alguna de esas cualidades de territorio, cultura e identidad, entonces, estamos ante un pueblo indígena desde el punto de vista del derecho y no ante una etnia socio-antropológica".³⁰ Prosigue: "El derecho que se desprende de la existencia de un pueblo no está determinado por la cantidad de personas que lo componen, la cultura que poseen o su unidad lingüística, sino por el hecho histórico de comportarse como una unidad

27 José Portugal, "La organización interna de las comunidades campesinas...", ob. cit.

28 José Portugal, "La organización interna de las comunidades campesinas...", ob. cit., p. 60.

29 Guillermo Figallo, "Origen y naturaleza jurídica de las comunidades...", ob. cit., p. 190.

30 Francisco Ballón, *Introducción al Derecho de los pueblos indígenas*, Lima, Defensoría del Pueblo, Programa de Comunidades Nativas, 2003, pp. 96-97.

de derechos históricamente condicionado por su relación con la sociedad, el territorio y la Nación y Estado del que forman parte”.³¹ Los pueblos indígenas del Perú se definen precisamente por su condición de peruanidad; buscan que el estado y la nación en su conjunto se configuren en la aceptación de sus derechos. En otras palabras, desprendemos de ello la insuficiencia y apariencia de reconocimiento efectivo de la comunidad campesina, establecido por la actual Constitución: “El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación” (artículo 2º).

En síntesis: constitucionalmente, la institución *comunidad campesina*, creada y recreada por generaciones de mujeres y varones, ha sido integrada sometiéndola a una condición de subordinación política a la nación (encarnada en el estado), como ajena e inmerecida de plena peruanidad, a pesar de representar el derecho colectivo de las poblaciones indígenas/campesinas y de tener un sistema de gobierno propio, así como representación política comunal.³² Esto, a pesar de que las mujeres y los varones de las comunidades campesinas se autorreconocen y comportan en su doble condición de ciudadanos y miembros de la comunidad campesina contemporánea; no obstante la suscripción del Convenio 169 de la OIT relativo a los derechos de los pueblos indígenas en países independientes; a pesar de que historiadores como Jorge Basadre³³, Julio Cotler³⁴ y Nelson Manrique³⁵ han reiterado que la extensión a las poblaciones indígenas de los derechos sustanciales a la democracia y a la nación sigue siendo una

promesa incumplida y, por lo tanto, pendiente; y no obstante la cruel contundencia de la realidad y de la necesaria reforma del estado que comunican las conclusiones y recomendaciones del Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación del año 2003.³⁶

3. La persistencia de la exclusión expresa prejuicios étnicos racistas y un estado aún no democráticamente nacional, visibles en el conflicto armado

La persistencia de la negación de la institución *comunidad indígena* como un derecho de las poblaciones originarias en su integración a la nación peruana en formación es una de las principales formas de dominio político que reproduce la heredada división étnica racista de tiempos coloniales.

La identidad indígena de las poblaciones prehispánicas y de sus instituciones se fue creando en el marco de la dominación colonial española y en oposición a ella, sobre la base de las culturas originarias que tenían en el ayllu su institución étnica básica común (el origen materno comunal) y un nuevo ordenamiento impuesto a semejanza de las comunidades de Castilla del imperio español (el origen paterno). Hay consenso respecto a que “las comunidades emergieron de estas reducciones, decantadas en el proceso colonial, [y] sintetizan una doble tradición: la del ayllu andino, y la de la comunidad hispánica”.³⁷

La constitución cultural indígena se forjó en la relación de explotación y opresión

31 Francisco Ballón, *Introducción al Derecho de los pueblos indígenas*, ob. cit., p. 98.

32 Lo mismo se puede afirmar de las comunidades nativas.

33 Referencia en el discurso pronunciado el 26 de enero 1979, citado por Pablo Macera en *Conversaciones con Basadre*, Lima, Mosca Azul Editores, 1979, p. 129

34 Ver el prefacio a la tercera edición de *Clases, Estado y nación en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2005.

35 Nelson Manrique, “Democracia y nación. La promesa pendiente”, ob. cit.

36 Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), *Hatun Willakuy*, versión abreviada del *Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*, Lima, CVR, 2004.

37 José María Arguedas (1968), citado por José María Caballero en *Economía agraria de la sierra peruana antes de la reforma agraria de 1969*, Lima, IEP, 1981, p. 279.

colonial entre una etnia de conquistadores y una de conquistados, agrupadas en las repúblicas de “indios” y de “españoles”. Esta división también expresa dos tipos de raza, predestinada una a la inferioridad/primitivismo/irracionalidad y otra a la superioridad/avanzada/racionalidad. El rey de España, de acuerdo con sus atribuciones, incorporó territorios y poblaciones a su patrimonio personal; organizó el cuerpo social en función de criterios raciales, al tiempo que estableció “pactos” con cada parte, puso al común de indios bajo su protección real y se impuso en medio de resistencias y reacciones. Los pactos se vieron alterados por las prácticas informales de actores y categorías sociorraciales que habían ganado márgenes de libertad³⁸

Pero esta clasificación de las personas —que impuso la ciega superioridad del español, y de todo lo español sobre el indio y sobre lo indio— continuó en la naciente república peruana, tal como afirma José María Arguedas en un artículo de 1947: “Entre los españoles que gobernaron durante la Colonia y entre sus descendientes, los criollos, que les arrancaron el poder después, no existían realmente grandes diferencias de espíritu: el antagonismo y la lucha entre ambos fue exclusivamente política [...]. Lo indio siguió siendo la marca y el distintivo de lo inferior y lo despreciable”.³⁹

Después de la derrota en la guerra con Chile y en medio de la emergencia de movimientos indígenas en la sierra centro y sur ante el despojo de sus tierras por terratenientes y comerciantes que aprovechaban la guerra a su favor; y, posteriormente, bajo el impulso del ciclo de prosperidad por el aumento de precio de las materias primas del agro, el “indio” y “la comunidad indígena” fueron visibilizados y valorados como un problema nacional imposible de ignorar. El debate político sobre “el problema del indio” y su integración a la nación

enfrentó la versión liberal oligárquica con la versión oficial, por un lado, y con una versión crítica radical, por otro lado.

Para conservadores y liberales, el problema nacional residía en cómo hacer frente a la degeneración del indio; su integración requería una redención a través de la educación, la higiene o la religión, en tanto se trataba de seres irracionales y primitivos. Según el indigenismo oficial, no existían políticos indios como sujetos conscientes de su propia lucha. Para el indigenismo radical, el problema del indio era económico-social, y su integración requería la liquidación del latifundio y su dominación política. Este indigenismo, liderado por el Comité Tahuantinsuyo, fue proscrito: “volviendo a la década de los 20, a lo que asistimos es a un proceso mediante el cual los políticos indígenas devinieron en ‘indios rebeldes e irracionales’, una etiqueta que se mantuvo para la posteridad”.⁴⁰

Tanto los conservadores como los liberales —quienes exaltaban el pasado incaico y los restos prehispánicos, en consonancia con el descubrimiento de Machu Picchu— ignoraban y despreciaban al indígena concreto. Los radicales valoraban la organización indígena y trabajaban por la articulación de la naciente clase obrera y el campesinado en un vasto movimiento popular antioligárquico. Como fondo, las vertientes indigenistas de sensibilización y denuncia de la situación del indio promovían su organización.

Décadas después, la vigencia de la institución *comunidad indígena* como componente del proyecto de la nación peruana en formación ha sido recurrentemente negada, ignorada y puesta en duda por las élites intelectuales y políticas dominantes o próximas al poder gubernamental, hasta el punto de que la condición de “indio” devino en significar el menosprecio hasta de los propios.

38 Julio Cotler, prefacio a la tercera edición de *Clases, Estado y Nación en el Perú*, ob. cit.

39 José María Arguedas, “La canción popular mestiza en el Perú, su valor documental y poético”, en *Indios, mestizos y señores*, edición de Sybilla Arredondo, Lima, Horizonte, 1987, 2ª edición, p. 90.

40 Marisol de la Cadena en *Indígenas mestizos. Raza y cultura en el Cusco*, ob. cit., p. 108.

Idealizadas por el indigenismo oficial y negadas políticamente por los modernos liberales en las décadas previas a la reforma agraria, tanto la “cultura” como la “comunidad indígena” se usaron conceptualmente como equivalentes a “raza” e “igualitarismo” respectivamente, en los círculos políticos y académicos, para sostener propuestas políticas sobre su integración al proyecto nacional; ambas, sin cuestionar el orden político oligárquico. Es lo que encontramos en el debate reseñado por Dobyns (1970), que giró alrededor de la vigencia de la institución *comunidad indígena*.

Para los intelectuales de la corriente indigenista oficial, se trata de preservar la raza/cultura aborígen y modernizar la comunidad campesina —que conservaba tal cual el igualitarismo de su cultura originaria (el ayllu)—, por la vía de un sistema cooperativo que la potenciara. Para los modernos académicos liberales, las comunidades habían decaído hasta el punto de que lo que en verdad existía era un avance sostenido del individualismo. Por ello, se trataba políticamente de “escoger los medios para incorporar indígenas a la nación como ciudadanos”.⁴¹ Pecando del mismo enfoque racial y a-histórico, refutaban a los líderes del indigenismo oficial, afirmando que no existía lo “indígena”, porque las evidencias indicaban que se trataba de comunidades compuestas sobre todo por mestizos —igualando de este modo cultura y raza—, ni lo “comunal”, porque las evidencias indicaban que prácticamente no hay tierra cultivable común —igualando de este modo tierra comunal con tierra cultivable comunal—, y que por tanto todo se poseía individualmente. En ambos casos no les era posible concebir la comunidad como una institución que se recrea así misma, más allá de las dicotomías que la cultura occidental maneja, recreando históricamente los espacios de dominio de “lo común” y “lo

individual/familiar” (frecuentemente en medio de conflictos internos y externos). Refutaban así mismo —con acierto— la existencia del igualitarismo comunal presentando las evidencias de una creciente diferenciación socioeconómica al interior de la comunidad; que —desacertadamente— algunos concluían que se trataba de diferenciación de clases sociales. En ambas corrientes pesó más la apuesta ideológica que el conocimiento de la naturaleza específica de la institución comunidad indígena en la etapa republicana.

Otra corriente profundamente preocupada por el devenir de la población y la cultura indígena y su papel en la construcción de las posibilidades democráticas reales del país expresa un auténtico interés por entender los procesos en los que se restringen o amplían estas posibilidades de integración democrática y digna. Arguedas, en otro artículo de la época (1965), afirma la subsistencia, en los Andes, “en todo su insensato vigor, [de] la diferenciación del valor social y humano con criterio racial, que elimina al indio y al mestizo de toda posibilidad de superación, aparte de la inferioridad que significaba ya, de por sí, su miserable condición económica”.⁴²

La desindianización del pueblo nativo costeño produjo un resultado negativo: se unificó en el desprecio por lo indio y aun por todo lo “serrano”, el indio castellanizado de la costa se creyó también con derecho a considerar como inferiores a los “serranos”, es decir, a los indios y mestizos de las poblaciones andinas.⁴³ Es que la educación, reivindicada como derecho al desarrollo de las capacidades para liberarse de la servidumbre y de la opresión gamonal, fue al mismo tiempo, desde la perspectiva del estado, un instrumento para la imposición de la cultura occidental y cristiana valorada como superior. En palabras de Arguedas,

41 Patch según Dobyns, en *Comunidades campesinas del Perú*, ob. cit., p. 34.

42 José María Arguedas, “El indigenismo en el Perú”, en *Indios, mestizos y señores*, edición de Sybila Arredondo, Lima, Horizonte, 1987, 2.ª edición.

43 José María Arguedas, “El indigenismo en el Perú”, ob. cit., p. 91.

“Cuando se habla de ‘integración’ en el Perú se piensa invariablemente en una especie de *aculturación* del indio tradicional a la cultura occidental; del mismo modo que cuando se habla de alfabetización no se piensa en otra cosa que en castellanización”.⁴⁴

La masiva migración —que en cierta medida despobló a las comunidades indígenas— constituyó parte de la estrategia de estas poblaciones para conquistar derechos económicos y políticos y acceder a las oportunidades de desarrollo concentradas en la capital del Perú. Ésta es una expresión territorial de la profunda desigualdad persistente en el país. Al decir de Manrique: “El proceso de constitución del Perú como nación se ha realizado en torno a un patrón de desarrollo desigual que concentra los recursos económicos humanos en determinadas ciudades del litoral (Lima, Arequipa, Trujillo), subdesarrollando su entorno inmediato [...]. El problema fundamental es la existencia de un *patrón de desarrollo* que lleva las desigualdades al extremo”.⁴⁵

La migración masiva de indígenas/campesinos a las ciudades de la costa y a Lima Metropolitana no ha producido esa aculturación: los migrantes dejan de ser indios, pero no se convierten en aculturados. Según Carlos Iván Degregori,

Entre esos contingentes de migrantes y en esas redes ciudad-campo se va construyendo, embrionaria, frágil y con altibajos, una identidad de ciudadanos peruanos. Esta peruanidad nue-

*va, diferente a la ‘oficial’, va surgiendo en el cruce de caminos entre identidades étnicas, clasistas, regionales y de género [...]. Ya no es sólo el derecho a la tierra o la educación. Ahora es el propio país, esa comunidad imaginada llamada Perú, la que se ha convertido en terreno de disputa.*⁴⁶

Sin embargo, “Quienes penetran dentro de la muralla o tienen la ilusión de haberlo hecho se sienten superiores a quienes se quedaron en el umbral o no pudieron o no quisieron entrar, aun cuando estén unidos a ellos por redes rural-urbanas muy tupidas”.⁴⁷ El menosprecio racista étnico de origen colonial gana terreno en el sentido común de los propios o cercanos.

En la época de mayor movilización organizada de indígenas/campesinos, cuando sus instituciones —las comunidades— jugaron un rol de liderazgo,⁴⁸ el carácter étnico de esa movilización fue invisibilizada o subsumida en los manifiestos y programas de los partidos políticos de izquierda. Julio Cotler,⁴⁹ tratando sobre las luchas político-sociales ocurridas en el siglo veinte, que se cristalizaron en el enfrentamiento político del pueblo contra la oligarquía, afirma que esto tuvo lugar en desmedro de las reivindicaciones étnicas. Entre otros motivos, por la fragmentación de la población indígena y debido a que los líderes de los partidos, por su extracción costeña y criolla, no tenían interés ni veían con buenos ojos su incorporación a la acción política. Para Degregori,⁵⁰ en la década de 1970, cuando se sella la alianza con la izquierda marxista, los núcleos de

44 José María Arguedas, “El indigenismo en el Perú”, ob. cit., p. 25.

45 Nelson Manrique, “Democracia y nación. La promesa pendiente”, ob. cit., p. 48.

46 Carlos Iván Degregori, “Movimientos étnicos, democracia y nación en Perú y Bolivia”, en *La construcción de la nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*, Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1999, pp. 178-179.

47 Carlos Iván Degregori, “Movimientos étnicos, democracia y nación...”, ob. cit., p. 183.

48 Las respuestas de los personeros de las comunidades indígenas al cuestionario del estudio de Dobyns (1970) le permiten afirmar que 15% estaban afiliados a alguna organización campesina inspirada por algún partido político en el año de las elecciones (1962). Por otra parte, en el texto antes citado sobre comunidades (ver la nota 7), Castillo habla del rol de éstas en los procesos de tomas de tierras en Cusco y Puno.

49 Julio Cotler, prefacio a la tercera edición de *Clases, Estado y Nación en el Perú*, ob. cit.

50 Carlos Iván Degregori, “Movimientos étnicos, democracia y nación...”, ob. cit.

liderazgo político de las poblaciones de origen quechua y aymara prefirieron imaginarse como comunidades sobre bases clasistas, más que étnicas.

No hay mejor y más cruel evidencia de la permanencia del racismo étnico en los partidos políticos, el estado y la sociedad peruana, que el proceso de violencia política armada vivido durante el periodo de 1980 al 2000. De acuerdo con la Comisión de la Verdad y Reconciliación,

Las dos décadas finales del siglo XX son —es forzoso decirlo sin rodeos— una marca de horror y de deshonra para el Estado y la sociedad peruanos [...]. La Comisión ha encontrado que la cifra más probable de víctimas fatales en esos veinte años supera los 69 mil peruanos y peruanas muertos o desaparecidos a manos de las organizaciones subversivas o por obra de agentes del Estado [...]. De cada cuatro víctimas de la violencia, tres fueron campesinos o campesinas cuya lengua materna era el quechua, un amplio sector de la población históricamente ignorado —hasta en ocasiones despreciado— por el Estado y por la sociedad urbana, aquélla que sí disfruta de los beneficios de la comunidad política.⁵¹

Durante el periodo de violencia política armada,

[...] el racismo antiindígena cumplió un papel capital como ideología para deshumanizar a las víctimas de la violencia, permitiendo que ambos contendientes perpetraran las mayores

atrocidades sin sentir mala conciencia [...]. La construcción de la ciudadanía, no es sólo una cuestión de rituales y normas [...]. Allí donde el racismo niega que exista una común sustancia humana, es imposible construir ese espacio de igualdad formal entre los diferentes y constituirse en auténticos participantes de una comunidad nacional.⁵²

Este proceso significó, además, la militarización de los departamentos donde se concentró esta violencia, lo que en su conjunto alteró e interrumpió el ejercicio del derecho ciudadano al voto, recién otorgado a los analfabetos en 1979, reiniciándose de modo efectivo en 1995.

Según la CVR, “En el mapa del Perú, la intensidad de la violencia aparece como una mancha oscura a lo largo de la sierra y la selva de la mitad central del país”⁵³ que se superpone en lo fundamental con la de peruanos y peruanas monolingües quechuas, aimaras y de lenguas amazónicas.⁵⁴ Las organizaciones y pobladores afectados directamente, en gran parte de comunidades campesinas, especialmente en el centro del país, de acuerdo con los resultados del Censo por la Paz, dan una idea de la magnitud y la intensidad del efecto de este proceso (ver el cuadro 2).

Este periodo abarca la década del gobierno de Fujimori, que además de ser corresponsable —con los dos anteriores gobiernos— del curso del proceso de violencia política, puso en evidencia extrema el carácter incipiente de la democracia política en el país y del estado mismo.

51 Salomón Lerner Febres, presidente de la CVR, Discurso en la presentación pública del Informe Final de la CVR (28.8.2003).

52 Nelson Manrique, “Democracia y nación. La promesa pendiente”, ob. cit., p. 46.

53 Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), *Hatun Willakuy*, ob. cit., p. 21.

54 En el Informe de la CVR (p. 434) se precisa que 75% de las víctimas reportadas tenían el quechua u otra lengua nativa como idioma materno, en contraste con el 16% de la población nacional censada en 1993.

Cuadro 2. Proceso de violencia política armada (Censo por la Paz)

	Nacional (100%)	Centro andino*	
	N.º	N.º	%
Organizaciones afectadas	455	244	54%
Pérdida de autoridades (72% desplazados; 28% muertos y desaparecidos)	11.225	10.185	91%
Bienes comunales destruidos	90.616	77.285	85%
Pérdida de personas (85% desplazados; 15% muertos y desaparecidos)	207.945	129.889	62%
Personas afectadas integralmente (43% huérfanos, 17% viudas/os, 40% torturados)	88.517	82.462	93%
Personas indocumentadas	73.654	48.370	66%

* Departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Huánuco, Junín y Pasco.

Fuente: www.mimdes.gob.pe/censoxpaz

Elaboración: Marlene Castillo, CEPES.

Para Cotler,⁵⁵ el ejercicio del gobierno durante la historia republicana ha reproducido, con nuevas formas, patrones semejantes a los de la época colonial: una legislación racista étnica; un tratamiento colonial y al mismo tiempo un régimen de protección tutelar de los indígenas; el ejercicio del gobierno atribuyéndose derechos patrimoniales y control privado de los recursos públicos; y exclusión del indígena de la vida oficial, bloqueando así la formación del estado nacional y, por ende, de la democracia. Cotler afirma que la dictadura ejercida por la dupla Fujimori-Montesinos se valió del viejo formato político para adelantar la concentración del poder y la modernización económica. El atropello constitucional y los mecanismos autoritarios facilitaron su asunción de atribuciones patrimoniales y clientelistas, con el apoyo de los poderes fácticos nacionales y extranjeros, a fin de liberalizar la economía.

Sin embargo, como advierte Manrique,⁵⁶ aun en el Perú de hoy se afirma con frecuencia que la población indígena es minoritaria y que el mestizaje generalizado ha liquidado las bases sobre las cuales se asentaba esa discriminación racial; que las instituciones que permitían su reproducción social han

desaparecido o están por desaparecer; y que la desaparición de ese racismo es sólo cuestión de tiempo. Empero, las brechas de la desigualdad y el racismo antiindígena persisten, y constituyen una fuente potencial de violencia social.

4. Las ausencias comunales en las normas de descentralización con participación ciudadana, especialmente en los gobiernos locales

La institución *comunidad campesina* no ha sido tomada en cuenta en el ordenamiento político nacional ni en la normatividad sobre descentralización y participación ciudadana, que constituyó la principal reforma constitucional aprobada por el Congreso de la República en el año 2002, en el marco del gobierno de Alejandro Toledo, y uno de los pocos logros significativos del periodo de transición democrática nacional.

La Constitución Política de 1993 avanzó en la definición de los derechos políticos ciudadanos, en especial al sostener que “Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción” (artículo 31º). En el nuevo contexto rural

55 Julio Cotler, prefacio a la tercera edición de *Clases, Estado y Nación en el Perú*, ob. cit.

56 Nelson Manrique, “Democracia y nación. La promesa pendiente”, ob. cit.

de mujeres y varones libres —eliminados el gamonalismo y la servidumbre—, esta norma significó ampliar el campo de ejercicio de sus derechos ciudadanos a nivel de los gobiernos locales. La reforma constitucional descentralizadora avanzó más allá, en lo que pasó a formar parte de la Constitución como Capítulo XIV, “De la Descentralización, las Regiones y las Municipalidades” (Ley 27680, 6/3/2002).

La definición de la descentralización como proceso de reforma política del estado unitario pero con gobiernos regionales y locales se establece en el artículo 188°: “La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada [...]”. El artículo 189°, por su parte, señala que “El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación [...]”.

Sin embargo, la ley comentada no incluye una norma que aborde la integración de la comunidad campesina/indígena como institución con derecho a participar en el gobierno municipal y regional, de acuerdo con lo que normen las respectivas leyes orgánicas. Esto, no obstante que esta especificidad jurídica política se atisba en el artículo 191°, cuyo texto incorpora la necesaria accesibilidad de la representación de comunidades en los órganos normativos y fiscalizadores del gobierno regional y local: “La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales”.

De igual modo, en la definición de la estructura orgánica básica del gobierno regional, esta ley avanza con la incorporación de un órgano consultivo y de coordinación,

los consejos de coordinación regional (CCR), pero no alude a la representación de la comunidad campesina/indígena y la trata como cualquier organización o institución representativa de la sociedad civil. Esta invisibilidad, que podría parecer un legalismo, cobra importancia desde el punto de vista de la integración de la población campesina/indígena en la construcción de un proyecto nacional incluyente de sus derechos económicos, sociales, culturales y políticos. Derechos negados históricamente por un estado que no termina de zanjar con la herencia colonial en la consideración del indígena y lo indígena, y que por lo tanto tiene en el proceso de descentralización la oportunidad de democratizarse. El respectivo órgano consultivo y de coordinación a nivel del gobierno local está establecido por la Ley Orgánica de Municipalidades (2003) con esa misma característica.

Recordemos que las facultades y competencias que otorga la reforma constitucional a estos niveles de gobierno están orientadas a la promoción del desarrollo y la economía en sus respectivos ámbitos. Así, el artículo 192° establece que “Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo”; el artículo 195°, que “Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo”; y el artículo 199°, refiriéndose a los gobiernos regionales y locales, establece que “formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley”.

En el caso de los gobiernos locales, tiene mayor significación política nacional la ausencia de la institución comunidad campesina/indígena, por constituir el nivel más directo de relación política y por las competencias específicas de los mismos. Entre las competencias constitucionales otorgadas, en el artículo 195° están el de “Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la

sociedad civil”, “Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad, “Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial”, “Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local”, “Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley”.

La reforma constitucional aprobada no incorpora los derechos de los pueblos indígenas a los que se obligó el Estado peruano con la suscripción del Convenio 169-OIT en 1994. Entre ellos destacamos los referidos a la obligación de consultarlos sobre legislación o normas que afecten sus posibilidades de desarrollo y de garantizarles el derecho a decidir sus prioridades de desarrollo tomando en cuenta sus instituciones representativas (ver el cuadro 3). Es evidente que el gobierno local es el nivel más cercano y directo para la aplicación y el desarrollo de esta norma, en reconocimiento pleno de la institucionalidad indígena, cuya unidad básica en el Perú actual es la comunidad campesina.

Juristas como Francisco Ballón sostienen que el estado y sus órganos deben actuar con una proyección institucionalizada de la condición de pluralidad de pueblos como su matriz, para garantizar una democracia representativa de las realidades constitutivas de la nación peruana, pues lo indígena es un discurso que nos compete a todos; dice de todos los peruanos y de nuestra sociedad. No corresponde a los indígenas obtener derechos individuales diferentes a los de todos; no hay ciudadanía diferenciada ni doble ciudadanía. Por la condición de nacionalidad, los ciudadanos

somos parte de una nación específica; por la condición de peruanidad, los pueblos son indígenas y también peruanos simultáneamente. De su posición jurídica personal como miembro de un pueblo no se pueden derivar derechos distintos a los de otros ciudadanos. En consecuencia, dice Ballón, estamos frente al reto de “establecer un orden democrático realmente justo, [que] debe encontrar en la Constitución Política del Perú una primera oportunidad de expresión, de modernidad, de globalizar al Perú en democracia, de darle contenido a la presencia de pueblos indígenas contemporáneos. En pocas palabras, de extraer las consecuencias políticas del hecho irrefutable de ser un país con un pueblo, el peruano, que abarca a otros pueblos en su interior, los pueblos indígenas”.⁵⁷ Precisamente explicita que una de estas consecuencias son determinados derechos políticos como su participación como pueblos en todas las instancias de decisión política del estado nacional.

Caballero plantea que si bien la comunidad campesina no es igualitaria, es fundamentalmente democrática gracias a su asamblea comunal y a la rotación de cargos públicos, así como a la consideración de igualdad de derechos y obligaciones. Esto, pese a la diferenciación campesina, basada en el reconocimiento de que cada cual es un miembro activo capaz de defender a la comunidad y con derecho a ser defendido por ella, así como de gozar de las ventajas que ésta puede proporcionar e intervenir en la cosa pública: “Sobre esta ciudadanía —que permite al campesino verse reconocido y aceptado entre pares— descansa, más quizá que cualquier otra cosa, su identificación con la comunidad. La cuestión étnica juega aquí un papel central”.⁵⁸ En la comunidad, la diferenciación étnico-cultural que atraviesa al conjunto de la sociedad no está directamente presente o lo está en forma limitada; eso es lo que permite la democracia y, en un ambiente general hostil al campesino indígena, la identificación y el sentido de pertenencia.

57 Francisco Ballón, *Introducción al Derecho de los pueblos indígenas*, ob. cit., p. 27.

58 José María Caballero, *Economía agraria de la sierra peruana...*, ob. cit., p. 351.

Cuadro 3. Convenio 169: Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989)

Tema	Norma	Resumen
A quiénes se considera "Pueblos indígenas"	Artículo 1º	"[...] a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas".
		A los pueblos que tienen conciencia de su identidad indígena (criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del Convenio).
Medidas especiales	Artículo 2º	"Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad".
	Artículo 4º	"1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados. 2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados. 3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales".
Obligación de los gobiernos a consultar a los pueblos indígenas	Artículo 6º	"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para ese fin. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas".
Derecho de decidir sus propias prioridades de desarrollo y de participar en la planificación	Artículo 7º	"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente".
		"3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas".
		"4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan".

Por otra parte, las múltiples experiencias de participación de las comunidades campesinas en los órganos de consulta de decisión de planes de desarrollo municipal y de cogestión de los proyectos derivados—tales como consejos de desarrollo local o consejos comunales y vecinales—, en pleno periodo del fujimorismo, evidencian su apuesta por la construcción de un ordenamiento político democrático.

Estudios sobre este fenómeno de gobiernos locales incorporando la participación de los actores locales han sido realizados por Marlene Castillo,⁵⁹ Luis Chirinos⁶⁰ y Eduardo Ballón.⁶¹ Ellos constatan que estas experiencias han sido oportunidades de ejercicio de derechos políticos que han ido más allá de la normatividad vigente (Constitución y Ley Orgánica de Municipalidades), creada por la voluntad política democrática municipal en contextos de demanda social de participación, como estrategia de inclusión de estos intereses—en el mundo rural andino, particularmente de comunidades campesinas o de “organizaciones sociales”, así generalizadas en los dos últimos estudios— y de ganar legitimidad por el gobierno local.

Para Degregori, la tendencia de un sector de comunidades campesinas a su conversión en municipalidades de centros poblados menores expresa también una estrategia de conquista de derechos políticos como tales. El fenómeno frecuente de comunidades que realizan gestiones para convertirse en municipios “puede ser visto como cooptación estatal y/o como una

opción pragmática, pues como municipios pueden acceder a recursos estatales. Es cierto, pero consideramos que también lo hacen para convertirse en interlocutores dentro de la estructura política del Estado, yendo más allá de lo que podían conseguir como comunidades indígenas o campesinas, por primera vez sin la intermediación de poderes locales exógenos”.⁶²

Con anterioridad, diversos autores habían destacado también la naturaleza y el potencial de la comunidad campesina/indígena para la democratización política nacional. Orlando Plaza⁶³ insiste en que el problema del campo es el problema del conjunto del país, de la dinámica de desarrollo en curso. No es sólo un problema económico sino también político, un problema de democracia y un problema nacional. Existe la comunidad campesina en tanto en ella hay una organización de vida que va más allá de la producción y abarca la actividad social, una cierta manera de entender el mundo, el ejercicio y la estructuración del poder y la toma de decisiones al interior de esta forma comunal; en tanto control de recursos, más allá de la propiedad individualizada o de la posesión de la tierra, tiene que ver con la forma en que se utiliza una determinada extensión de territorio y cómo se da, además, esa utilización en lo ideológico y en lo social.

Plaza concluye afirmando que la historia del país no la hacen solamente las clases dominantes ni las ciudades; gran parte de la historia del país y de lo que son ahora las ciudades o los “logros democráticos” surgen

59 Marlene Castillo, *ONG activando: planificación participativa y concertación en ámbitos rurales de la sierra peruana 1994/1998*, Lima, PACT. En esta publicación se registran 34 experiencias de las más conocidas del periodo 1988-1997, la mayor parte en municipios rurales, frecuentemente promovidas en alianza con organizaciones no gubernamentales.

60 Luis Chirinos Segura, *La estructura de oportunidades de la participación ciudadana en los gobiernos locales*, Lima, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria y DFID, 2003.

61 Eduardo Ballón, “Participación ciudadana en espacios locales: notas para un balance necesario”, en *Participación y Concertación en el Perú. Documentos para el Debate*, Cuadernos Descentralistas 10, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2003.

62 Carlos Iván Degregori, “Movimientos étnicos, democracia y nación...”, ob. cit., p. 179.

63 Orlando Plaza, “La problemática de la comunidad campesina”, en *Realidad del campo peruano después de la reforma agraria, 10 ensayos críticos*, Lima, Centro de Investigación y Capacitación, 1980.

del campo y de las luchas campesinas: “dentro del campesinado de las comunidades hay elementos fundamentales para poder comprender lo que es la identidad nacional de este país”.⁶⁴ Existe como organización de vida y puede ser germen de democracia del país, a pesar del mayor o menor grado de desintegración en que se encuentren.

Figallo⁶⁵ señala que durante los últimos cincuenta años las comunidades campesinas han aumentado en número y en población, a pesar del fenómeno migratorio a las ciudades espoleado por el terrorismo que asoló la región de la sierra, del que se defendieron tenazmente. Su sorprendente supervivencia demuestra que tampoco constituyen el residuo de una sociedad preeuropea en vías de extinción, sino que son la institución más característica de un campesinado viviente y el modelo organizativo predominante en el agro peruano.

Revisando la legislación, llama la atención encontrar que por primera vez la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783, 20/7/2002), establece expresamente como uno de los objetivos de este proceso la incorporación de las comunidades. Luego de establecer en el artículo 3° que “La descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país [...]”, en el artículo 6° señala entre los objetivos a nivel político: “c) Participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de cada región y localidad”; a nivel social: “b) Participación ciudadana en todas sus formas de organización y control social”, y “c) Incorporar la participación de las comunidades campesinas y nativas, reconociendo la interculturalidad, y superando toda clase de exclusión y discriminación”. Es la primera

vez que una norma de este rango reconoce este derecho político institucional a los pueblos indígenas del Perú,⁶⁶ cuya definición conceptual fue dada legalmente en el mismo año (2002).

La misma Ley de Bases de Descentralización norma la participación ciudadana en los gobiernos regionales y locales. Según su artículo 17°, “están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismo de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas” (inciso 17.1). Ese mismo artículo establece que, sin perjuicio de los derechos políticos ciudadanos, “[...] la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a ley”.

Interpretados desde el objetivo social al que se orienta el proceso, estos artículos conducirían a la promoción expresa de la participación institucional de las comunidades campesinas y nativas tanto en el proceso de planificación y presupuestos del gobierno local como en los órganos consultivos con representación de la sociedad civil, a normar por la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972 (LOM, 26/5/2003).

Sin embargo, ese objetivo no es retomado en el Título Preliminar de la LOM,

64 Orlando Plaza, “La problemática de la comunidad campesina”, ob. cit., p. 167.

65 Guillermo Figallo, “Origen y naturaleza jurídica de las comunidades campesinas del Perú”, ob. cit.

66 En la Ley 27811, expedida en agosto del 2002, al tratar sobre el régimen de protección de conocimientos colectivos se señala que los pueblos indígenas son “pueblos originarios que tienen derechos anteriores a la formación del Estado peruano, mantienen una cultura propia, un espacio territorial y se autorreconocen como tales. Entre éstos se incluye a los pueblos en aislamiento voluntario o no contactados, así como a las comunidades campesinas y nativas. La denominación ‘indígenas’ comprende y puede emplearse como sinónimo de ‘originarios’, ‘tradicionales’, ‘étnicos’, ‘ancestrales’, u otros vocablos” (artículo 2°, inciso a).

que define la naturaleza y finalidad de los gobiernos locales: “son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos” (artículo I), que “gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia” (artículo II) y “representan al vecindario” (artículo IV). Señala, además, que la “estructura, organización y funciones específicas de los gobiernos locales se cimientan en una visión de Estado democrático, unitario, descentralizado y desconcentrado, con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible del país” (artículo V) y que “promueven el desarrollo integral, para viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental” (artículo X).

La LOM tampoco incorpora expresamente la representación institucional de las comunidades por ser tales en los órganos de coordinación del gobierno local ni en el proceso de planeación local. Así ocurre con los consejos de coordinación local (CCL), provinciales o distritales, órganos de coordinación y concertación de las municipalidades, compuestos en un 60% por los gobernantes municipales y en un 40% por los representantes de la sociedad civil elegidos democráticamente por un periodo de dos años, de entre los delegados legalmente acreditados de las organizaciones a nivel provincial o distrital, según corresponda.

Esta fórmula de representación igualitaria de la condición histórico-política desigual de la institución *comunidad campesina/indígena*, tratada como cualquier organización o institución de la sociedad civil, se repite bajo la denominación de “agentes participantes de la sociedad civil” en los procesos de planeación y programación participativa local del presupuesto, normados por la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley 28056, 7/ 8/2003) y su respectivo reglamento (25/11/2003).

En octubre del 2005, la Defensoría del Pueblo⁶⁷ emitió recomendaciones dirigidas a los gobiernos regionales —que pueden ser extendidas a los gobiernos locales— para comprender en la categoría de pueblo indígena a la institución comunidad campesina. Destacamos aquella que subraya la asunción del actual proceso de descentralización como una oportunidad para reformar el Estado, fortalecer la institucionalidad democrática y promover un desarrollo equitativo, integral y sostenible; así como la que plantea la difusión e implementación de las disposiciones del Convenio 169 de la OIT (punto 3.17 del Informe).

La Defensoría sostiene que sin duda las poblaciones de las llamadas comunidades nativas y pueblos indígenas de la Amazonía se encuentran entre los sectores más vulnerables de nuestro país y que, por ello, requieren de la formulación e implementación de políticas específicas de inclusión y equidad, en el marco de lo dispuesto por el artículo 8° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales 27867 y el mencionado Convenio 169 de la OIT.

El mismo informe defensorial agrega que las recomendaciones se deberán observar sobre todo en las provincias de los departamentos de Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín y Ucayali. Precisamente, son éstos los departamentos en los que la Resolución 277-2002 del Jurado Nacional de Elecciones dispuso la aplicación de la llamada “cuota étnica” durante las elecciones regionales y municipales del año 2002.

5. Finalmente, las ausencias comunales en el reciente proceso de descentralización con participación ciudadana en curso

El balance del reciente proceso de descentralización con participación ciudadana

67 “Criterios y recomendaciones para la promoción de políticas de inclusión y atención preferente a grupos vulnerables por parte de los gobiernos regionales”, Defensoría del Pueblo, Área de Descentralización y Buen gobierno, Lima, 2005.

—desde el 2003 en el caso de los gobiernos regionales y desde el 2004 en los gobiernos locales— ha sido realizado desde diversas perspectivas.

Un balance reciente de Javier Azpur y otros autores⁶⁸ concluye que la descentralización, como proceso y proyecto de reforma integral del Estado orientado a la redistribución del poder y la riqueza en el Perú —y por eso mismo complejo y conflictivo—, tiende actualmente a centrarse en lo político y administrativo. Constatan que la inclusión normativa de los mecanismos de participación ciudadana, vigilancia y rendición de cuentas en el diseño de los gobiernos regionales y locales encaró fuertes resistencias por parte de las clases políticas. Esto se expresa en las limitaciones de las normas aprobadas sobre el diseño de los consejos de coordinación local (CCL) y Consejos de Coordinación Regional (CCR) —requisito de personería jurídica, establecimiento de dos reuniones anuales, falta de garantías para que los acuerdos sean respetados, sin asegurar recursos mínimos de apoyo y mandato poco claro de los representantes de la sociedad civil— y en el hecho frecuente de que la creación y el funcionamiento de los mismos son apenas algo más que una formalidad.

El mismo balance sostiene que los procesos de presupuesto participativo, externos a los CCL y CCR, son menos restrictivos de la participación en la toma de decisiones; sin embargo, son procesos pautados con un exceso de reglamentarismo que ignora la diversidad existente e involucra una complejidad técnica de difícil comprensión. Su desarrollo pone en evidencia serias dificultades que limitan los alcances del proceso. Entre éstas:

- una fuerte resistencia edil para dialogar y concertar decisiones con la población;

- ausencias significativas tales como las de consejeros regionales, regidores, gremios empresariales, partidos, universidades, comunidades campesinas y nativas, mujeres;
- se empieza a observar cierta frustración;
- sobrerrepresentación de varones y de sectores urbanos medios, en desmedro de los sectores populares, rurales e indígenas (más en las provincias que en los distritos);
- presencia dominante de autoridades y sus técnicos en momentos claves de los proyectos;
- alto incumplimiento edil de los acuerdos tomados;
- escasa articulación entre los planes de desarrollo concertado y los presupuestos participativos, así como entre éstos y el planeamiento y programación sectorial en los espacios locales y regionales;
- debilitamiento de los CCR y CCL al no asignarles roles claros.

La Defensoría del Pueblo (2004)⁶⁹ también ha realizado análisis y ha planteado recomendaciones sobre los CCL y las normas que los sustentan. Por ejemplo, considera una restricción para el acceso de las organizaciones en la elección de los CCL el requisito de su inscripción en los Registros Públicos; es más, ha constatado que en un importante número de localidades no existen organizaciones sociales con personería jurídica. Igualmente califica la composición del 40% de representantes de la sociedad civil como restrictiva, principalmente para la mayoría de distritos cuyos concejos municipales cuentan con pocos miembros. Asimismo, considera necesario

68 Javier Azpur, Eduardo Ballón, Luis Chirinos, Epifanio Baca y Gerardo Távara, *Descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*, Serie Aportes para el Gobierno Peruano 2006-2011, Lima, Centro de Investigación Económica y Social (CIES) y Propuesta Ciudadana, 2006.

69 DP-2004-246, comunicación dirigida a la presidenta de la Comisión de Gobiernos Locales del Congreso de la República, Rosa Florián Cedrón, por el Defensor en funciones, Wálter Albán.

expresar su preocupación por la ausencia, en la LOM, de disposiciones que precisen la obligación de las autoridades municipales de programar actividades de rendición de cuentas, así como sobre la periodicidad con que éstas deberían realizarse.

Un reciente análisis de la participación institucional de las comunidades campesinas como parte de los representantes de la sociedad civil en los consejos de coordinación regional en el año 2005 devela la escasa o nula representación: sólo 3 CCR tienen representantes de comunidades de los 10 CCR del grupo de gobiernos regionales analizados y en cuyos ámbitos existen comunidades campesinas (Amazonas, Áncash, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Lima, Junín, Puno y San Martín)⁷⁰.

En un exhaustivo análisis de José López Ricci⁷¹ sobre las entidades participantes en los procesos de presupuesto participativo en el año 2004, él encuentra que de un total de 2.271 agentes participantes inscritos en 21 gobiernos regionales:⁷²

- 1.158 (51%) correspondían al sector público (21% gobierno distrital, 8% provincial, 13% gobierno nacional);
- 1.113 (49%) correspondían a la sociedad civil (7,5% agentes económicos; 7% organizaciones no gubernamentales; 6,8% organizaciones vecinales; 5,8% gremios laborales y frentes; 3,3% organizaciones campesinas y nativas (76); y 2,8% organizaciones alimentarias).

En términos de género, López Ricci encontró un 19% de mujeres y un 81% de varones, si bien entre los representantes de la sociedad civil estas proporciones variaban a 24% y 76% respectivamente.

Esta información, que podría parecer irrelevante, cobra significación cuando nos preguntamos por la importancia socioterritorial de las comunidades campesinas en las regiones. En este caso, tomamos como indicador la densidad de las comunidades a nivel de los gobiernos locales comprendidos en cada región, más aún cuando conociendo que 70% de las municipalidades corresponden a distritos de hasta 10.000 habitantes, una característica que corresponde a gran parte de las municipalidades rurales, donde se concentran las comunidades campesinas. Si tomamos como criterio de selección el mínimo de 20% de población rural que conforma el perfil demográfico de las regiones, encontramos que catorce de veinticuatro departamentos-regiones (que en realidad se convierten en quince si descontamos Lima Metropolitana del total del departamento de Lima) tienen esa característica. De éstos, con excepción de Cajamarca, todos concentran población rural de comunidades campesinas en una proporción que varía de 20% a 81% (ver el cuadro 4).

En este mapa del Perú destacan seis regiones, en las cuales tres a cinco de cada diez habitantes son mujeres o varones de comunidades campesinas:

- Huancavelica: 565 comunidades campesinas reconocidas (10% del total nacional); 75% de población rural y 55,5% de población rural comunal departamental;
- Apurímac: 442 comunidades campesinas reconocidas (8% del total nacional); 81% de población rural y 53% de población rural comunal;
- Cusco: 886 comunidades campesinas reconocidas (15% del total nacional); 81% de población rural y 53% de población rural comunal;

70 Información tomada del cuadro 35 del documento "Vigilancia del proceso de descentralización. Reporte Nacional No. 9. Balance anual 2005. Participa Perú, Grupo Propuesta Ciudadana 2006.

71 José López Ricci, "Planeamiento y presupuesto participativo: tendencias generales analizadas a partir del portal MEF", en *Plan de desarrollo concertado y presupuesto participativo 2004-2005. Avances y desafíos a tomar en cuenta*, Cuadernos Descentralistas 14, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2005.

72 No se consigna la información de Arequipa, La Libertad, Cusco ni Pasco.

- Huánuco: 257 comunidades campesinas reconocidas (4% del total nacional); 59% de población rural y 36% de población rural comunal departamental;
- Ayacucho: 577 comunidades campesinas reconocidas (10% del total nacional); 64% de población rural y 33% de población rural comunal departamental.

Cuadro 4. Regiones con población rural de perfil comunero (1994)

	TOTAL DE POBLACIÓN		POBLACIÓN RURAL TOTAL		POBLACIÓN RURAL ESTIMADA DE COMUNIDADES CAMPESINAS			
			Número	Peso (%)	Número	Dist. %	Peso en rural (%)	Peso en total (%)
TOTAL	22.048.356	100	6.589.757	30	2.569.147	100	39,0	11,7
Huancavelica	385.162	2	284.723	74	213.793	8	75,1	55,5
Apurímac	381.997	2	248.048	65	201.143	8	81,1	52,7
Cusco	1.028.763	5	557.038	54	380.486	15	68,3	37,0
Huánuco	654.489	3	401.711	61	237.833	9	59,2	36,3
Puno	1.079.849	5	656.596	61	390.020	15	59,4	36,1
Ayacucho	492.507	2	255.733	52	163.996	6	64,1	33,3
Pasco	226.295	1	92.912	41	53.896	2	58,0	23,8
Áncash	955.023	4	406.995	43	167.479	7	41,2	17,5
Amazonas	336.665	2	217.148	64	53.204	2	24,5	15,8
Junín	1.035.841	5	357.590	35	158.314	6	44,3	15,3
Piura	1.388.264	6	411.466	30	172.850	7	42,0	12,5
Cajamarca	1.259.808	6	948.673	75	88.007	3	9,3	7,0
La Libertad	1.270.261	6	399.871	31	78.443	3	19,6	6,2
Lambayeque	920.795	4	211.187	23	65.144	2,5	30,8	7,1
Lima	7.026.037	32	207.985	3	83.930	3	40,4	1,2

FUENTE: III Censo Nacional Agrario (CENAGRO) y resultados del proyecto TPC/PER/4552-FAO-MINAG-INEI 1996, en: Instituto Rural del Perú, 1997, citado por Guillermo Valera Moreno, en *Las comunidades en el Perú, una visión nacional desde las series departamentales*, Serie Pally 1, Lima, Coordinadora Rural, 1998.

Elaboración: Marlene Castillo, CEPES.

A diferencia de la LOM, que no incluye un artículo explícito sobre las comunidades indígenas/campesinas, la Ley Orgánica de Regiones (Ley 27867) las incorpora al tratar sobre los principios rectores de las políticas y la gestión regional. En la definición de la inclusión como principio rector a este actor institucional, se señala (artículo 8º): "4. Inclusión.- El Gobierno Regional desarrolla políticas y acciones integrales de gobierno dirigidas a promover la inclusión económi-

ca, social, política y cultural, de jóvenes, personas con discapacidad o grupos sociales tradicionalmente excluidos y marginados del Estado, principalmente ubicadas en los ámbitos rurales y organizados en comunidades campesinas y nativas, nutriéndose de sus perspectivas y aportes. Estas acciones también buscan promover los derechos de grupos vulnerables, impidiendo la discriminación por razones de etnia, religión o género y toda otra forma de discriminación".

SECCIÓN SEGUNDA

Segunda Sección

Participación institucional de las comunidades campesinas en el gobierno local: aportes de dos procesos

La comunidad misma decide qué es lo que ellos necesitan. Yo creo que es una cosa muy acertada [el Consejo Comunal y Vecinal] porque la comunidad misma busca las cosas que requiere para el bienestar de la comunidad [...]. Si no existiera la comunidad ¿qué sería, no?, porque todas las comunidades campesinas, nativas, son comunidades propias autónomas en sus costumbres, en sus tradiciones, cultura. Raymundo Tito Huamán, directivo del Comité de Gestión 2005 de la comunidad campesina de Piñancay, Municipio de Anta (10/5/2006).

Puedo incentivar a los señores alcaldes de la Asociación [de Municipios], que tome la batuta el Alcalde y se unieran los siete distritos para reclamar nuestros derechos. Nosotros hemos estado olvidados; con esta Asociación lograremos nuestros derechos. Muy posiblemente queremos que ellos trabajen con las comunidades campesinas, que no sean autoritaristas como otras autoridades lo son. La pregunta es el gobierno debe trabajar con la sociedad civil, la sociedad civil es la que sustenta al Estado.

Simeón Valladolid, presidente de la comunidad campesina de Nuevo Occoro, provincia de Huancavelica (3/12/2004).

1. El gobierno local de Anta (Cusco): Consejo Comunal y Vecinal en tiempos de descentralización participativa

El proceso de participación ciudadana impulsado por el gobierno local de Anta aporta una modalidad institucional, el Consejo Comunal y Vecinal, reformado con el nuevo marco legal sin que haya perdido su característica diferencial: garantizar la participación institucional de las comunidades campesinas. Esta innovación institucional, ejerciendo la autonomía política municipal y la flexibilidad de los mecanismos de par-

ticipación ciudadana que la normatividad confiere a los gobiernos locales, y sin salirse del marco legal, es lo que pasaremos a presentar y analizar.

El Consejo Comunal y Vecinal, órgano consultivo y de rendición de cuentas del gobierno local de Anta

El Municipio de Anta, en la región del Cusco, tiene una alta concentración de comunidades campesinas: un total de 886, de las cuales 647 con títulos de propiedad de una superficie agregada de 1.983.144 hectáreas (28% del territorio regional),⁷³

73 Datos del Directorio de Directorio del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) correspondiente al año 2002.

ocupadas por una población comunera equivalente por lo menos a 37% del total regional. La municipalidad de Anta es provincial y comprende el territorio contiguo de once distritos; el distrito de Anta es la capital provincial. Es necesario distinguir esta condición de gobierno municipal y provincial, pero a la vez distrital. En el análisis que sigue nos centramos en el proceso participativo en el ámbito distrital.

El Municipio Distrital de Anta tiene 20.900 habitantes.⁷⁴ Abarca un territorio de 12.053 hectáreas en la pampa de Anta (piso puna). Su capital, conocida como Izcuchaca, queda en el eje vial Abancay-Cusco, a media hora de movilidad por esa vía de la ciudad del Cusco. De cada diez habitantes, siete son calificados como pobladores rurales; de estos últimos, seis son comuneros; y siete de cada diez pobladores tienen como idioma materno el quechua. El gobierno local está conformado por la Municipalidad Distrital y tres municipalidades menores, que corresponden a tres comunidades campesinas.

La institución comunidad campesina está conformada por veinte comunidades, que representan el 60% de la población total y cuya tierra comunal equivale a 59% del territorio distrital. Estas comunidades se localizan sobre todo en el entorno de la capital. El directorio de las comunidades campesinas del distrito de Anta reporta al 2005 veinte comunidades, de las cuales tres de las más antiguas han concentrado históricamente la población y el territorio comunal. Cuatro más fueron reconocidas en la etapa anterior al proceso de reforma agraria; diez, en la etapa de adjudicación de las tierras comunales recuperadas de la cooperativa agraria resultante de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria; y tres, por la independización de anexos de las comunidades de origen. Por lo menos cinco de las veinte comunidades atraviesan conflictos intercomunales a raíz de este proceso de desmembramiento que ocasionó disputas violentas por linderos, así como

por la arbitraria concesión estatal de la extracción de canteras a una comunidad diferente a la comunidad en la que se encontraba este recurso.

El nuevo gobierno municipal en ejercicio desde enero del 2003 está conformado por una mayoría política —siete de diez integrantes del Concejo Municipal— proveniente del movimiento político Gobierno Participativo Ayllu (GPA), liderado por el alcalde, Wilbert Rozas Beltrán, y una minoría política proveniente de tres organizaciones políticas diferentes. La mayoría política está conformada por dos líderes de comunidades campesinas, dos líderes mujeres y uno de la asociación de jóvenes. La apuesta política principal de la lista ganadora, en la campaña electoral, fue construir con los actores un gobierno local que incorpore institucionalmente la participación de las comunidades campesinas en las decisiones de desarrollo, en la gestión de los proyectos y en la fiscalización de la gestión económica municipal. Esta propuesta se nutría de la experiencia del órgano consultivo y de rendición de cuentas denominado Consejo Comunal Vecinal, creado y desarrollado con y desde el gobierno distrital de Limatambo, un municipio del ámbito provincial de Anta.

Como sabemos, el año 2003 aún no estaba vigente el marco legal de participación ciudadana en el gobierno municipal (CCL y presupuestos participativos), por lo cual el modelo del consejo comunal y vecinal (CCV) fue aplicado tal como funcionó en Limatambo. Esta primera experiencia del CCV se realizó en un contexto políticamente adverso debido a varias razones; entre otras, porque el movimiento político ganador a nivel provincial (con el peso del voto rural) contaba con un respaldo minoritario en el distrito capital (18%); porque los actores locales del distrito no contaban con experiencia participativa en asuntos del gobierno local; porque los ciudadanos del campo tenían desconfianza, pues los gobiernos locales surgidos de partidos políticos de la izquierda no habían respondido

74 Estimación tomada del *Anuario Estadístico: Perú en Números 2004*. Lima, Instituto Cuánto, 2004.

a sus expectativas, a pesar de haber ganado gracias al peso del voto rural; por la resistencia del sector urbano profesional —con espacios de poder local— a propuestas de corte participativo; y, por último, porque el campesinado de Anta atravesaba una crisis organizativa.

Esta primera experiencia pondrá evidencia la particularidad del proceso político de Anta, diferente al de Limatambo. La evaluación del alcalde lo resume de este modo:

Vengo de una experiencia comunera en la cual los comuneros han construido la experiencia, pero acá sucede todo lo contrario: es la autoridad, es la voluntad política de la autoridad la que jala un poco la participación de la voluntad política organizada de la comunidad. Yo sí encuentro respuesta progresivamente. No está sucediendo esa ecuación que se llama voluntad política de la autoridad, voluntad política organizada de la población, en la cual participan juntos. Yo creo que hay una, es la autoridad la que más plantea, porque viene de la experiencia. (14/5/2006)

Este proceso de construcción conjunta —el encuentro “desde arriba” y “desde abajo”—, está en curso, como veremos en el presente análisis de la experiencia de recreación de la modalidad institucional del CCV, a pesar de la fractura que introduce su adecuación a la normatividad del denominado presupuesto participativo (PP).

En su modalidad original, el CCV se constituyó como órgano consultivo de las decisiones de planificación y de priorización de la mayor parte de las inversiones del gobierno municipal, así como de rendición de cuentas de la ejecución del plan de inversiones aprobado por el Concejo Municipal. Es decir, en el espacio institucional de ejercicio global de derechos políticos de participación ciudadana en el gobierno local (a la información, opinión, consulta y control) y, al mismo tiempo, en un espacio institucional de corresponsabilidad y de

concertación entre el gobierno municipal, las comunidades campesinas y las organizaciones vecinales. Los acuerdos del CCV tuvieron un alcance vinculante en la práctica del ejercicio gubernamental, pues su cumplimiento era materia de rendición de cuentas en la siguiente asamblea del CCV.

Creado por el gobierno municipal, en coherencia con la apuesta política electoral de la lista ganadora, funcionó en el primer año de gestión (2003) con las siguientes instancias y normas, expresadas en los documentos de convocatoria y en las actas municipales de las asambleas del CCV:

- Un órgano conformado por representantes elegidos por cada comunidad campesina y por las organizaciones vecinales del municipio, con opción de hasta un máximo de seis delegados (tres mujeres y tres varones), acreditados mediante acta, con derecho a voz y voto en la asamblea del CCV.
- Asambleas del CCV convocadas con agenda específica y fecha acordada en el Concejo Municipal, trimestralmente.
- Asambleas inauguradas por el alcalde en representación del gobierno municipal, con participación del Concejo Municipal y en presencia de las autoridades e instituciones públicas invitadas al CCV.
- Asambleas presididas y conducidas por una mesa directiva elegida para ese fin, mediante votación cargo por cargo (presidente, secretario y relatores).
- Desarrollo de la asamblea sobre la agenda convocada en una secuencia de informes, preguntas, debates y acuerdos por cada punto.
- Lectura, aprobación y suscripción de las actas municipales del CCV.

En ese marco, durante el año 2003 se desarrollaron cuatro asambleas consultivas y de rendición de cuentas, convocadas por el alcalde, sobre agendas centrales de decisión municipal:

- (i) Informe de transferencia de la Municipalidad Provincial de Anta, aprobación del informe del Presupuesto Municipal 2003 y propuesta de priorización de ejes de desarrollo y obras para el año 2003.
- (ii) Informe de gestión económica y propuestas para la ejecución de proyectos de impacto distrital.
- (iii) Propuesta participativa de lista de obras prioritarias según los ejes de desarrollo para el Presupuesto 2004.
- (iv) Aprobación del Informe de Gestión Económica Municipal 2003 y de la compra de una camioneta para la Municipalidad (27.12.2003).

Estimamos en alrededor de 106 los actores locales organizados organizados del Municipio de Anta, basándonos en la lista de participantes en los CCV y los PP durante el periodo 2003-2005: veinte comunidades campesinas, quince urbanizaciones o asociaciones de vivienda, 58 Comités de Vaso de Leche (la mayor parte, de comunidades campesinas), siete comités de regantes y seis asociaciones diversas de cobertura provincial que tienen su sede en la capital. A este conjunto de actores lo denominaremos, en adelante, el directorio de actores sociales activos del municipio.

En la experiencia del CCV del año 2003 participaron alrededor de cien personas que representaban a 37 entidades —dos públicas y 35 actores locales—, es decir, un tercio del total de actores organizados; la mayoría, delegados y delegadas de dieciocho de las veinte comunidades campesinas.

El CCV y la adecuación del proceso al nuevo marco legal de presupuesto participativo anual

El marco institucional del proceso participativo con y desde el gobierno local de Anta, que se realizaba bajo la modalidad de CCV, se reformó en el año 2004 para adecuarlo al nuevo marco normativo referido a los CCL y al presupuesto participativo

anual (PPA), de obligatoriedad regional y local. El gobierno municipal de Anta no podía acogerse a la primera disposición final del Instructivo, que flexibilizaba la norma para el caso de municipalidades distritales de menos de 10.000 habitantes: “estas disposiciones podrán contener una adecuación y simplificación del presente Instructivo a las particularidades y restricciones locales, debiendo garantizar la participación ciudadana y de sus organizaciones, a través del Proceso Participativo, según corresponda” (Instructivo 001-2004-EF/76.01, 1/3/2004).

Por otra parte, este cuerpo normativo entra en contradicción con normas establecidas por la Ley de Bases de Descentralización, que entre los objetivos sociales establece en su artículo 6º, inciso c, “Incorporar la participación de las comunidades campesinas y nativas, reconociendo la interculturalidad, y superando toda clase de exclusión y discriminación”; asimismo, con lo referido a la participación ciudadana en su acápite 17.1: “[...] la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a ley”. Espíritu sustantivo que no integra la normativa del PPA, pero que confiere al CCV la característica de constituir una modalidad *existente* avanzada y más adecuada a la inclusión de los derechos políticos de las comunidades campesinas.

Como veremos más tarde, se trata de un conjunto normativo global, difícil de incorporar al proceso del CCV o de éste a la propuesta oficial, con el riesgo de que sea interpretado como un proceso no plenamente legal por sectores contrarios a la profundización del proceso participativo, cuya adecuación —sin ir contra el espíritu de la normas— es ciertamente de competencia municipal. Este riesgo de acusación forzosa cobra especial significación para el alcalde del gobierno municipal de Anta, quien durante el periodo que tuvo ese cargo en la municipalidad de Limatambo fue objeto de acusaciones judiciales e intentos

de asesinato por parte del núcleo de poder local, amparados en el contexto de autoritarismo de la década de 1990 y las debilidades del poder judicial.

Todo esto, en su conjunto, llevó a que el gobierno municipal reformara el proceso global del CCV hacia su desdoblamiento institucional. Lo central del proceso consultivo en las decisiones de inversión municipal se adecuó al formato legal de talleres de los presupuestos participativos anuales (PPA). Mientras tanto, el CCV quedó con menos atribuciones consultivas para la planificación e inversión municipal, pero manteniendo su carácter de instancia de rendición de cuentas de la gestión municipal, especialmente en lo referido a la ejecución de las obras priorizadas y aprobadas en el PPA, mediante la asamblea anual del CCV.

En el año 2004, el CCV realizó la Asamblea del V Consejo Comunal y Vecinal (11/6/2004). El presidente elegido de la mesa fue Miguel Loayza Serrano, representante de la Asociación de Productores Agropecuarios de la Provincia de Anta. La agenda se desarrolló de acuerdo con la convocatoria:

- Informe de gestión municipal a cargo del alcalde provincial.
- Rendición de cuentas del periodo de ejercicio económico municipal 2003 y avance al 2004, detallado a cargo de los funcionarios de la oficina de planificación y contabilidad así como de la oficina técnica y del servicio municipal de salud (rendición aprobada luego del debate). Las solicitudes de obras realizadas se derivaron para que se canalicen durante el proceso de elaboración del PP 2005.
- Informe sobre las actividades del proceso de la elaboración del Presupuesto Participativo 2005 en curso, a cargo de José Vásquez Urbina, responsable de la Comisión Técnica Distrital.
- Acuerdo del CCV para que se realice públicamente la entrega de la excavadora.

El CCV, afirmado como órgano de rendición de cuentas y espacio de participación política —información, opinión y control—, se fortaleció con los Comités de Gestión por Obra. Estos comités se crearon aprovechando la experiencia de Limatambo en esa cogestión por obra, así como disposiciones facultativas municipales: “Los vecinos tienen el derecho de coparticipar, a través de sus representantes, en comités de gestión establecidos por resolución municipal para la ejecución de obras y gestiones de desarrollo económico” (LOM, artículo 117º). Se establecieron alrededor de cuarenta comités de gestión, en su mayoría comités de gestión comunal, lo que permitió un doble control de la ejecución de las obras y de la partida presupuestal correspondiente: según informe de la administración municipal (montos, calidad y oportunidad) y según informe del comité de gestión (calidad, oportunidad y monto del material y/o del servicio adquirido con la partida y del aporte local comprometido).

En el año 2005, el Informe detallado de la gestión económica municipal realizada en el año anterior, además de cubrir la exposición del balance de ingresos y egresos, se centró en la rendición de cuentas por parte de la administración municipal, que previamente había verificado la concordancia entre las partidas de egresos del balance municipal y el comunal/vecinal obra por obra. El derecho al control de la gestión de los recursos públicos municipales se realizó por proyecto en el VI Consejo Comunal y Vecinal (Coliseo Municipal, 26/4/2005), reunión que, luego de un amplio debate, culminó en la aprobación de la rendición de cuentas.

Este tercer ejercicio de derechos en el CCV ha contribuido eficazmente al acercamiento democrático del gobierno municipal, las comunidades campesinas y las organizaciones vecinales, en la medida en que la dinámica del CCV se ha convertido en la instancia central de control y renovación de los acuerdos y compromisos concertados de la priorización, ejecución y cogestión de la inversión municipal, así como en el

escenario de la legitimidad y la corresponsabilidad del proceso participativo del PPA. He aquí la valoración de dos líderes:

El CCV es una experiencia, por primera vez que acá en la Municipalidad Provincial de Anta estamos viviendo, porque antes, antes nunca no sabías de la importancia. El CCV, Consejo Comunal y Vecinal, como su nombre indica, es donde la participación de las comunidades, de las directivas, de los delegados —no sólo de los varones, participan las mujeres, la delegación es de tres varones y tres mujeres de cada organización (para este CCV sacan su propia directiva)—, donde participan trescientos o cuatrocientos delegados y delegadas de diferentes organizaciones comunales, de base, de todos [...], se preguntan e informan también de la municipalidad, cómo son los gastos, qué obras se está priorizando, entonces llegan casi a conclusión de las diferentes comunidades, porque ahora las obras se realizan siempre con el comité de gestión: se forma, el comité de gestión hace el seguimiento también de las obras [...]. Por ejemplo alguna equivocación podría haber ahí ¿no?, entonces el comité de gestión reclama, la comunidad sabe [...]. Es de suma importancia porque ahora la misma población sabe ahora, está enterada las comunidades, la misma institución. Por la misma razón, no hay una desconfianza; al contrario, hay una confianza con la población y las autoridades (regidora del Municipio Provincial de Anta (MPA), 9/5/2006).

Sí, tuve la oportunidad porque me sacaron de delegado mi comunidad. El CCV es una gran oportunidad que aplica el gobierno

municipal. Fíjese, yo tengo 30 años y he podido ver las demás gestiones qué es lo que hacían, como acá el trabajo es mayormente político, entonces las comunidades que se beneficiaban eran comunidades grandes —las pequeñas como usted está viendo, somos pequeñas, hay comunidades que albergan tres o cuatro veces que esta comunidad—, más su trabajo era político, a comunidades grandes no más priorizaban para el voto, por cuestión política, a las pequeñas no daban esa oportunidad de hacer obra. Además, la diferencia grande de que a veces hay ex autoridades que se llenaban de agasajos, había que rogarle, que llevarle de repente lechona, hacerle tomar algunas cervezas no sólo a él sino a sus regidores, y siempre mayormente priorizaban a comunidades grandes, ¿por qué?, por el trabajo político. En este caso, la diferencia abismal y grande es de que en esta gestión del señor Wilbert Rozas Beltrán nos da la oportunidad que todas las comunidades por igual podamos participar en el presupuesto participativo y además podamos conocer cuánto de ingreso hay, en qué se gasta, en qué no se gasta. (Presidente de la comunidad campesina de Piñanccay, 07/05/2006).

La participación representativa creciente en el CCV

En el CCV del año 2004 participaron representantes de un total de 39 entidades: cuatro públicas y 29 organizaciones, entre ellas veinte comunidades campesinas; es decir, 37% del directorio distrital (39 de 106). En el CCV del año 2005 la cantidad se incrementó significativamente a ochenta entidades, de las cuales cuatro públicas y 76 organizaciones, es decir, 72% del directorio, compuesto por entidades de diversa naturaleza (ver el cuadro 5).

Cuadro 5. Entidades representadas en el CCV 2005 del distrito de Anta

	Escala de representación	Total de entidades	Según procedencia	
			Comunal	Mayormente no comunal
Total de entidades de la sociedad civil	Distrito de Anta	76 (100%)	49 (64%)	27 (36%)
Comunidades campesinas	Local	20	20	0
Vaso de Leche y clubes de madres	Microlocal	30	22	8
Urbanizaciones o Asociaciones Pro Vivienda	Microlocal	15	0	15
Comités de regantes	Microlocal	7	6	1
Asociaciones provinciales (productores, estudiantes, transportistas, mercados y otros)	Local	4	1	3

Fuente: Listas de inscripción del CCV del 26/4/2005 (archivo digital Centro Bartolomé de las Casas-Municipio Provincial de Anta 2005).

Elaboración: Marlene Castillo, CEPES.

Si tomamos en cuenta la evolución de la cantidad de personas participantes—directivos y delegados o delegadas en su casi absoluta mayoría (pocas personas sin representación)—, tenemos que la tendencia ha sido progresiva. La importancia cuantitativa de las delegaciones de las comunidades campesinas en la composición de las asambleas del CCV 2004 y 2005 proveniente del distrito de Anta, reside en los siguientes aspectos:⁷⁵

- Todas las comunidades campesinas del distrito de Anta participaron mediante sus directivos comunales (20/20). Un sector de éstas eligió, además, delegados o delegadas (8/20) y la mayoría participaron (13/20) también mediante las directivas de las organizaciones de mujeres (Vaso de Leche o clubes de madres). El total de sus representantes constituyó el 47% del total de los asambleístas de los CCV 2004-2005.
- A nivel de la participación distrital de Anta en las asambleas, los represen-

tantes de las comunidades campesinas constituyeron el 73% (146/200) y el 79% (139/177) en el 2004 y el 2005 respectivamente.

- Las mujeres ejercieron la representación de las comunidades campesinas del distrito de Anta en una proporción del 43% (63/146) y 37% (52/139) en las asambleas del 2004 y 2005 respectivamente.

En relación con la elección de delegaciones por comunidad que indica la convocatoria a los CCV, en la práctica las comunidades campesinas han decidido asegurar la participación de por lo menos dos directivos comunales y agregar por lo menos una delegada proveniente de la directiva de las organizaciones de mujeres. Por otra parte, de cada diez representantes comunales, frecuentemente ocho participaron en ambas asambleas (2004 y 2005) y dos fueron renovados. Asimismo, las comunidades campesinas con más población enviaron las mayores delegaciones a los CCV (Equecco-Chacán, Compone, Haparquilla, Mosollacta y Markjo).

75 A las asambleas del CCV del 2004 y del 2005 asistieron 312 y 295 participantes respectivamente, de los cuales 112 y 118 eran de otros distritos de la provincia de Anta. El análisis cuantitativo que se presenta corresponde estrictamente al Municipio Distrital.

En la concepción de los líderes municipales promotores está claro que el CCV y el PPA forman parte del mismo proceso participativo en el ejercicio de derechos políticos, particularmente de las comunidades campesinas:

Mire, las comunidades campesinas participan en el CCV y como fuerza mayoritaria estas comunidades deciden las obras, orientan la inversión y ejecutan la inversión. Tenemos la facilidad, por ejemplo, de que las comunidades campesinas, eligiendo el comité de gestión, puedan tener niveles de fiscalización, niveles de control en las distintas obras que realizamos. En todo caso, la ventaja que tenemos es que encontramos una sociedad organizada, es decir, tiene vida propia y con mucha facilidad ejecutan las obras, fiscalizan las obras y también realizan un aporte importante que es en la mano de obra no calificada y algún aporte que ellos ven por conveniente. Entonces, para nosotros es la base de nuestro gobierno local, porque nos apoyamos en la comunidad campesina, queremos que la comunidad campesina sea participe en las decisión y fiscalización del gobierno local, pero además queremos que sea protagonismo de su propio desarrollo, es decir, que las comunidades campesinas discutan cuáles son las obras prioritarias, cuáles son las obras estratégicas que les van a conducir a su propio desarrollo. (Promotor de la experiencia y regidor de la MPA, 13/5/2006)

En tanto va ganando legitimidad, el Consejo Comunal y Vecinal comienza también a ser valorado como un potencial órgano de mediación de conflictos entre comunidades campesinas del distrito. Es el caso del problema sobre los linderos territoriales entre Chacán y Huacclacocha:⁷⁶ para su resolución, están solicitando que se trate en el CCV. Antes, en el CCV de Limatambo se trató y se logró que las comunidades de

Choquemarca y Rioja, que ya estaban en litigio judicial, resolvieran su conflicto de mutuo acuerdo y lo formalizaran.

2. El proceso de presupuesto participativo anual: fractura hacia la articulación CCV-PPA en el proceso de Anta

Consideraciones previas sobre el marco legal del PPA

Del conjunto de normas que rigen el desarrollo del proceso de PPA, destacamos para el análisis las siguientes características:

- La instancia de participación en el proceso de programación participativa del presupuesto distrital es el consejo de coordinación local (artículo 4° de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, LMPP, Ley 28056, 7/8/2003). Sus atribuciones son coordinar y concertar el plan de desarrollo municipal concertado y el presupuesto participativo (LOM), así como liderar, monitorear y garantizar el desarrollo de los procesos de los presupuestos participativos (artículo 4° del Reglamento de la LMPP).
- Crea la categoría de *agentes participantes* del PP, con derecho a voz y voto en las discusiones y la toma de decisiones en el proceso. Comprende en esa calificación dos componentes, uno proveniente de la estructura gubernamental (CCL y representantes de las entidades públicas) y otra de la sociedad civil.
- Establece los talleres como espacio institucional de la participación conducente a la priorización de las inversiones del presupuesto municipal y los acuerdos respectivos.
- Establece una racionalidad uniforme de mecanismo de priorización, basado en la definición de criterios (en referencia a los que emita la Dirección Nacional

76 Originado a pesar de ambas comunidades porque los técnicos del Estado se equivocaron en el levantamiento topográfico, de tal modo que terrenos de la primera aparecen en el plano de la segunda, sin que el directivo firmante del expediente se haya percatado.

del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, MEF), el establecimiento de puntajes por criterio y la aplicación de los mismos a cada proyecto u obra de la propuesta listada, los que, conforme al orden de prioridad resultante, se constituyen en la propuesta priorizada (Reglamento de la LMPP e Instructivo del MEF).

- Crea la instancia *comité de vigilancia y control del presupuesto y la gestión de los gobiernos locales*, conformada por quienes resulten elegidos por los agentes participantes, a fin de ejercer acciones de vigilancia en la formulación y ejecución presupuestal.

Esta modalidad institucional de PPA nace con limitaciones de diseño que restringen la calidad y representatividad plena de los actores de la sociedad civil en la toma de decisiones de inversión municipal directamente vinculada a sus derechos económicos. En el caso de municipios como el de Anta, además, directamente vinculada a los derechos políticos diferenciados de las comunidades campesinas quechuahablantes (consulta específica y consideración de medidas especiales a las que el Estado se obliga según el Convenio 169 de la OIT). A continuación, un resumen de estas limitaciones:

- La instancia del CCL, tal como está normada, no garantiza la representación política institucional de las comunidades campesinas, lo que reproduce la sistemática exclusión de su derecho en el ordenamiento político nacional, esta vez descentralizado. Por otra parte, está destinada a constituirse en una instancia más formal que funcionalmente existente, pues sus atribuciones y requerimientos de funcionalidad exceden largamente la norma legal de su funcionamiento (dos reuniones al año), composición (40% del total de miembros) y rol a lo largo del proceso de PPA. En la práctica, el concejo municipal puede ejercer tales atribuciones sin que cambie nada, por lo que se convierte en una instancia meramente formal cuya

mayor virtud es crear la apariencia “participativa” del órgano que forma parte de la estructura del gobierno local (LOM).

- La racionalidad política del proceso de priorización de la inversión municipal, tal como está pautada, subordina el proceso participativo y de concertación al mecanismo de definición intervenida de criterios y de priorización por puntajes; es decir, a un mecanismo tecnocrático (el gobierno de los números, no de las votaciones) externo al proceso político, otorgándole carácter de decisión final. La definición de prioridades de desarrollo —y por lo tanto de inversión orientadas a su logro (como es el caso según la propia normatividad)— es un acto político de inclusión de intereses y aspiraciones que son concertados entre los actores para la definición de las prioridades del interés común. Esto entra en abierta contradicción con la naturaleza del plan de desarrollo concertado (PDC), que constituye el horizonte de priorización estratégica de las acciones del presente, en este caso, de las inversiones y acciones que se deciden en el PPA, y cuya prioridad debe corresponder al proceso de logro de la visión de futuro compartido del PDC.
- A semejanza de lo que sucede con el CCL, el comité de vigilancia deriva en una instancia divorciada del proceso concreto de cumplimiento de los acuerdos del PPA, dejando de lado la instancia de comité de gestión creada por la LOM para la participación ciudadana en la ejecución de obras y gestiones de desarrollo económico municipal.
- La normatividad intenta conciliar la finalidad política del proceso (artículo 3° de la LMPP) con la racionalidad pública de asignación eficiente y transparente en la gestión de los recursos públicos (artículo 1° de la LMPP), lo que termina por subordinar lo primero a lo segundo. Es decir, una finalidad queda atrapada al requerimiento procesal.

Anta: el proceso de PPA y su recreación respetando el derecho consuetudinario comunal

En la municipalidad de Anta, las actividades comprendidas en la elección y constitución del CCL se realizaron de manera simultánea al plan de elaboración participativa del Presupuesto Municipal del año 2005. La propuesta final de este presupuesto fue aprobada por el CCL, y pasó a conocimiento y aprobación del Concejo Municipal Provincial de Anta.

La modalidad institucional del proceso participativo comunal y vecinal fue ajustada desde el 2004. La ruta de ejecución del proceso de presupuesto participativo se desplazó del escenario del CCV al de los talleres del PP, de acuerdo con la norma pero multiplicando los talleres locales para hacer más accesible la capacitación y la participación de las comunidades campesinas en la priorización de las obras (ver el cuadro 6).

La elección, composición y roles del Consejo de Coordinación Local se rigen por la norma establecida, con un agregado adicional: su participación, por derecho

propio, en las asambleas del Consejo Comunal y Vecinal, formalizando los acuerdos referidos a la programación participativa del presupuesto. El CCL está compuesto por veintiún miembros, de los cuales cuatro son alcaldes —el distrital y tres de los Centros Poblados Menores—, los ocho regidores de la municipalidad y los nueve representantes de la sociedad civil organizada (de estos últimos, dos provienen de comunidades campesinas, a semejanza de los otros CCL distritales de la provincia).

Las líderes municipales tienen claro que la experiencia de estos dos años evidencia el carácter formal del CCL en este proceso, cuya funcionalidad responde al mandato legal más que a una funcionalidad efectiva y legítima, tal como en el caso del CCV. Según una regidora entrevistada, “según la ley, el CCL, se cumple con lo que es la norma. [...] más fuerza, diría yo, más claro, más efectivo, es el Consejo Comunal y Vecinal que el CCL. Por formalidad no, en vista de que hay restricciones según la ley que tienen que ser organizaciones inscritas, pero mientras que en el CCV no es así, pues la mayoría participa” (10/5/2006).

Cuadro 6. Secuencia de las rutas CCV y PP del proceso participativo en el año 2004

Fecha	Paso secuencial	Agenda del evento/ruta del proceso
PP 21/4/2004	Ordenanza Municipal 02-2004-CMPA/SG	Proceso de elaboración del PP 2005 y cronograma durante meses de abril, mayo y junio.
CCV Fecha de la convocatoria: 24/5/2004	Oficio Circular 003-04-MPA	Convocatoria al V Consejo Comunal y Vecinal para el 11.6.2004, en cumplimiento de la LOM y la Ley de Participación Ciudadana, en el local de la Casa del Maestro. La comunidad representada participa con seis delegados, tres varones y tres mujeres, con derecho a voz y voto. También podrán participar los ciudadanos que así lo deseen. Agenda: 1. Rendición de cuentas; 2. Informe de la gestión municipal; 3. Entrega de la máquina excavadora a la población; y 4. Elaboración del presupuesto participativo.
PP Abril, mayo y junio	Realización de Talleres de PP 2005	Aplicación del Instructivo de Presupuesto Participativo mediante siete talleres, según cronograma aprobado, con actas respectivas de acuerdos firmados.
CCV 11/6/2004	Realización de la V Asamblea del CCV	Desarrollo de la agenda, previo establecimiento del quórum, elección de la Mesa Directiva, desarrollo de la agenda establecida, acuerdos y firma de actas.
PP 28/6/2004	Oficio 07-OPC-MPA: Coordinación de la CT- PP 2005	Reunión de la Comisión Técnica Distrital de Anta sobre la presentación final del PP 2005 del distrito de Anta para el 3 de julio, en el auditorio municipal.

PP 12/7/2004	Oficio 14-04-OPC-MPA: Formulación final de Propuesta PP 2005	Convocatoria a reunión de Comisión Técnica del Presupuesto Participativo del distrito de Anta del 2005 para la formulación final del PP y coordinaciones para presentar los proyectos priorizados. Facilitación de formulación de acuerdos.
PP 17/7/2004	Taller Central de Acuerdos: Acta de Consolidación del PP 2005 del distrito de Anta	Informe de capacitación a participantes en: planeamiento, concertación, inversión pública, programación y presupuesto.
		Informe de talleres de trabajo: evaluación y priorización de proyectos, asignación de montos, establecimiento de compromisos, información de ejecución de proyectos del año anterior y evaluación.
		Informe consolidado de los proyectos priorizados y los montos asignados a ser incorporados en el PP 2005 (listado de 35 proyectos que suman 1.730.000 soles).
		Resumen por ejes temáticos: medio ambiente, gobernabilidad local, servicios de educación y salud con identidad cultural, uso adecuado de recursos naturales, infraestructura y producción sostenible.

Los talleres del presupuesto participativo se centraron en el campo de los derechos a identificar, priorizar y concertar la propuesta de proyectos de inversión municipal del siguiente año fiscal. La modalidad aplicada en el año 2005, si bien avanzó en la tecnificación y ampliación de la participación en el proceso, perdió en eficacia participativa pues creó pasos intermedios que complicaron la participación de las comunidades en la ruta de priorización de las obras, pues facilitó los cambios de los priorizados en el taller zonal al pasar posteriormente a la asamblea comunal, lo que generó dificultades en el taller final de formalización de acuerdos.

Sobre la base de esa experiencia, para el año 2006 se realizó un ajuste que tiene como virtud articular la democracia participativa comunal con los mecanismos de participación representativa del PPA, de modo que la priorización final no se sujeta al cálculo de los puntajes sino que responde a la siguiente ruta de decisiones: a) se inicia con los procesos de debate y votación comunal resultando las tres propuestas de proyectos priorizados; b) prosigue con las concertaciones intercomunales en caso se identifique una proyecto de interés común, la respectiva propuesta es presentada por cada una de las directivas a sus respectivas asambleas comunales, una vez respaldadas por amplia mayoría y constanding en las respectivas actas, llegan a solicitar el proyecto

común como la primera prioridad para el destino de los montos de inversión correspondientes a las comunidades solicitantes; y c) finalmente esta propuesta de proyecto común pasa por el respectivo análisis de viabilidad técnica municipal (que incluye las contrapartidas comunales) antes del acuerdo final de asignación de la respectiva partida de inversión municipal. En esa perspectiva, el proceso se mejora respetando el derecho consuetudinario en el proceso secuencial del PP para la priorización del PP del año fiscal 2007:

- Fase de preparación: (i) constitución y reuniones preliminares del equipo técnico conformado por los responsables de la Gerencia Municipal, las oficinas de Participación Ciudadana y de Planificación-Presupuesto y los representantes de instituciones privadas de desarrollo; (ii) capacitación y presentación del plan de actividades del proceso de PP y propuesta de ordenanza respectiva al CCL y los participantes del taller central convocado; y (iii) aprobación por el Concejo Municipal. (Primer trimestre, ejecutado.)
- Fase de definición participativa de las propuestas de priorización de obras. Se trata de la definición mediante participación directa (no de representantes), consistente en asambleas comunales con presencia de la autoridad y del técnico municipal (en la zona urbana,

mediante talleres vecinales), con la siguiente agenda: (i) informe del presupuesto municipal año 2005 y rendición de cuentas por el ingeniero residente y el directivo del comité de gestión de la obra concluida; (ii) identificación y sustentación participativa de las obras por eje de desarrollo; (iii) votación de la primera y segunda obra priorizadas (esta última, obra contingente en caso que la primera no tuviera viabilidad técnica/financiera o que la comunidad decidiera cambiar la prioridad); (iv) firma del acta comunal y envío de la fotocopia a la municipalidad. (Segundo trimestre, ejecutado.)

- Fase de evaluación técnica y financiera de los proyectos priorizados por parte del Equipo Técnico Municipal. Se elabora la lista de obras priorizadas con los respectivos montos referenciales, con una columna paralela de los montos ajustados e indicando si alguna tiene problemas para su viabilidad. Al mismo tiempo, se incorporan los proyectos priorizados adicionalmente por el Concejo Municipal. (En ejecución en el mes de junio.)

- Fase de definición de la propuesta de inversión municipal distrital y acuerdos de formalización de la misma. De seguir la ruta del año anterior, se realizaría en el taller central distrital de representantes de comunidades campesinas y talleres vecinales: (i) socialización y definición de techos presupuestales; (ii) revisión de los criterios de priorización; (iii) revisión de proyectos priorizados por comunidad/barrio según informe de evaluación técnica y propuesta de monto por obra, así como de los proyectos incorporados por el Concejo Municipal; (iv) aprobación de la propuesta y la formulación como suscripción de acuerdos en el acta municipal. (En programación.)

La participación de las comunidades y los actores locales en el proceso del PPA

La participación de los representantes de los actores locales ha aumentado; el año pasado se logró en el 60% del directorio activo distrital (63/106), así como la participación del conjunto de las comunidades campesinas en el 2005 (ver el cuadro 7).

Cuadro 7. Instituciones representadas en los PP del distrito de Anta

Instituciones	PPA 2005		PPA 2006	
	Número	Distribución %	Número	Distribución %
Total entidades participantes	46	100%	63	100%
Municipalidades distritales	8	17%	6	10%
Comunidades campesinas	15	33%	20	32%
Organizaciones de mujeres rurales	5	11%	8	13%
Otras organizaciones	10	22%	9	14%
Instituciones (educativas)	3	7%	7	11%
Urbanizaciones/Asociaciones de vivienda	5	11%	13	21%
Número de representantes de entidades participantes de los PP	46	100%	63	100%
Varones	38	83%	53	84%
Mujeres	8	17%	10	16%

Fuente: Informe de Sistematización Presupuesto Participativo (APODER, MPA 2005).

Adicionalmente, examinamos la participación de los representantes de cada una de las veinte comunidades campesinas en talleres centrales del PPA, lo que nos permite un análisis de conjunto que confirma:

- El incremento de actores institucionales que participan en los PP, en particular de las comunidades campesinas. Si tomamos en cuenta a las comunidades y las organizaciones de mujeres de las comunidades (denominadas rurales), su participación se ha mantenido equivalente a 45%.
- El número de comunidades campesinas del distrito de Anta participantes ha aumentado de quince a veinte (75% a 100%). Los directivos comunales participantes también se han incrementado significativamente de 40 a 64 (65%), por lo menos en los talleres centrales del PP. Asimismo, aumentó su peso en la composición de dichos talleres (40/70 y 64/100) de 57% a 64%.
- La proporción de mujeres que representan a las instituciones participantes

se ha mantenido en alrededor de 16%. En contraste, las mujeres participantes en representación de las comunidades campesinas aumentó de 20% (8/40) a 34% (22/64).

Las obras priorizadas por las comunidades campesinas (ver el cuadro 8) han incidido en tres estrategias de desarrollo:

- aseguramiento de servicios básicos sociales en todas las comunidades (sobre todo agua potable, desagüe y centros educativos);
 - promoción del desarrollo agrario (infraestructura de sistemas de riego mayormente); y
 - reactivación económica comercial (sobre todo integración vial de las comunidades con el eje Ancahuasi-Izcuchaca-Cusco y acondicionamiento comercial).
- (iv) Complementariamente, se reserva un monto para obras de emergencia en prevención de riesgos asociados a peligros climáticos.

Cuadro 8. Obras priorizadas aprobadas de los presupuestos participativos

	PPA 2005		PPA 2006	
	Cantidad	Dist. %	Cantidad	Dist. %
Total de obras priorizadas	52	100%	55	100%
Proyectos en continuidad	4	7%	16	29%
Agropecuarios	12	23%	7	13%
Agua potable	6		21	38%
Desagüe	9			
Educación	7	42%		
Comercialización	4	8%	0	
Infraestructura vial	5	10%	8	15%
Otros (no se han podido clasificar)	5	10%	3	5%

Fuentes: archivo digital del MPA (2005) e Informe Memoria del MPA (2006).

El orden de prioridad decidido por la comunidad campesina es respetado siempre y cuando los estudios técnicos confirmen su viabilidad; en caso contrario, la segunda obra en prioridad pasa a ejecutarse. Así sucedió con la obra del PP 2005 priorizada por la comunidad de Piñanccay el año anterior (2004):

El año 2004 se priorizó un reservorio para riego, pero los estudios técnicos nos han dicho que el volumen del agua era muy poco y el lugar no era estratégico para ser un reservorio. Además, teníamos un monto muy pequeño. En segunda prioridad era el agua potable, y ahí inmediatamente hicimos el re-

servorio del agua potable. Priorizamos dos obras; como el primero no cubrió la expectativa, ahora que hicimos el agua potable sí nos alcanza. (Entrevista con el presidente comunal)

El valor aproximado del agregado de inversión de las obras anuales priorizadas a nivel del distrito de Anta para el PP 2005 y 2006 fue alrededor de 2 y 3,2 millones de soles respectivamente (techos presupuestales), equivalentes más o menos a 80% del presupuesto programado destinado a la inversión en el distrito de Anta.⁷⁷ El 20% restante es un componente de proyectos que presenta el Concejo Municipal al taller de priorización final, de acuerdo con el plan de fortalecimiento institucional (catastro y componentes del plan de desarrollo agropecuario, por ejemplo), así como obras de impacto distrital (cerco perimétrico de ferias o mercado, por ejemplo). Las obras priorizadas frecuentemente fluctuaron entre 40 mil a 80 mil nuevos soles por obra, en un rango que puede variar de 20 mil a 200 mil nuevos soles.

La Municipalidad Provincial de Anta incrementó sus ingresos significativamente respecto al año 2004: de 2,1 millones de soles (41% del total del presupuesto) a 4,9 (62%) en el 2005, a partir del incremento principalmente del valor del canon y sobrecanon, que pasó de 0,7 a 3 millones de soles gracias al canon gasífero. Este aumento global ha permitido, además del incremento significativo de la inversión, el mejoramiento de los servicios municipales del centro de salud y de la estación experimental agraria, así como de la propia capacidad técnica institucional.

La estrategia de aseguramiento de acceso de las comunidades campesinas y los barrios a los servicios básicos es una de las priorizadas por el CCV, y se ha mantenido vigente en los siguientes PP. Esto explica

tanto el mayor número de obras priorizadas que corresponden al acceso a agua potable, desagüe y centros educativos implementados, así como el gasto corriente municipal en el fortalecimiento de los servicios del centro municipal de salud.

Muchos profesionales de las instituciones que trabajamos en la facilitación de procesos participativos en las decisiones sobre el destino de las inversiones municipales calificamos de “atomización del presupuesto” la modalidad de distribución presupuestal consistente en que “cada comunidad decide una obra”, y aplicamos esa calificación al margen de la consideración básica del ejercicio de derechos que dignifican la vida cotidiana de las personas. El criterio de eficiencia —proyectos de mayor impacto— oscurece la perspectiva de análisis de derechos básicos en realidades como las comunidades campesinas altoandinas. Asimismo, lleva implícito que los líderes y la población de estas comunidades históricas no son adecuadamente racionales en la definición de sus intereses prioritarios.

Frente a esta preocupación —desde fuera y desde arriba— sobre el riesgo de “atomización del presupuesto” y la “necesaria estrategia de tránsito hacia la priorización de proyectos integradores de intereses de más comunidades” que se hizo conocer al alcalde provincial, recibimos la explicación estratégica aprendida en la experiencia del CCV de Limatambo, ratificada en el CCV de Anta y respetada por el gobierno local:

[...] lo que no se ha hecho en anteriores oportunidades vamos haciendo, y se tiene que atender lo básico, lo vital, lo que humanamente debió existir ya. No hay agua, no hay carreteras, no hay electricidad; hablar de desagüe ya parece bastante lujo, ¿no? Esas cosas que en muchos otros sitios ya se tiene

77 La municipalidad provincial tiene ingresos y egresos como tal; la tendencia general es a que de 60% a 65% del total de ingresos provenientes del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), del canon y del sobrecanon se destinen a inversiones, el que tiene dos componentes, el dirigido al distrito de Anta (alrededor de 70%) y el destinado a la priorización de obras provinciales (es decir, interdistritales), por el CCL provincial (30%). Asimismo, los techos presupuestales del próximo año fiscal tienen como referencia el presupuesto de inversiones neto del año en curso, lo que no es igual al gasto de capital total.

hace mucho tiempo, ahí no los tienen. Cuando la gente ve de fuera y mira que están haciendo el agua potable de su comunidad y están haciendo el desagüe, les parece que están atomizando los presupuestos. Y eso no es atomizar, es cumplir con lo básico que uno tiene que tener humanamente, y los campesinos, los comuneros tienen que hacer eso, y después esto ayudará a construir estrategias mayores intercomunales.

Yo, por ejemplo, sospechaba en tres comunidades —y ayer me confirmaron— que las tres comunidades que quieren un canal de riego conjunto han ido apostando por otras obras que no les interesan mucho, y que están en la seguridad que cuando se haga la plenaria del presupuesto participativo (PP para el 2007) se van a poner de acuerdo. El caso de Piñancay, K'ehuar y Chacacurqui. Ayer estuve yo con los de Piñancay y estuve con dos de Chacacurqui y me dicen "estamos sospechando que nos vamos a poner de acuerdo y hemos puesto como segunda", y lo más coincidente es que las tres comunidades han puesto como segunda obra [priorizada] el canal de riego. Significa que va a saltar al primero cuando se pongan de acuerdo.

Esos son los niveles de concertación y de prioridades que existen en las comunidades. No es que las comunidades campesinas no calculan qué cosa es lo que más les interesa y de las cosas importantes que tienen cuál es la más urgente; saben priorizar y perfectamente, porque sino no estarían viviendo quinientos años de explotación, de miseria, de hambre. Son los mecanismos de subsistencia, sus estrategias de subsistencia, lo que las han marcado hasta ahora. Y para estas cosas que se les presentan ahí, se pone también en ejercicio eso. (Entrevista con el alcalde Wilbert Rozas Beltrán, 14/5/2006)

Por otra parte, si bien la experiencia partía de la modalidad participativa de priorización de obras y rendición de cuen-

tas del Consejo Comunal y Vecinal de Limatambo, la incorporación y el desarrollo de esta propuesta en el distrito de Anta encontró un contexto diferente; y a pesar de que los presupuestos participativos hoy son legales, permanentemente encaran la ofensiva de tendencias políticas adversas que lideran núcleos de poder fuera y dentro de las comunidades. Éste es el análisis desde la experiencia de los tres años de ejercer el cargo de alcalde:

En Limatambo estaban presentes los terratenientes, los exgamonales, para estar en contra de la experiencia del presupuesto participativo. En el caso de Anta no están presentes ni los terratenientes ni los hacendados; están presentes grupos de campesinos pero que tienen una posición política diferente a la nuestra y que están calculando cómo ellos pueden ser alternativa. En cada uno de los sitios que estamos haciendo presupuesto participativo han jugado el rol de comuneros políticamente interesados en hacer fracasar esta experiencia, porque están calculando que les toca en la siguiente elección ser alternativa. Entonces, como no saben qué decir contra nosotros, dicen que el PP es un invento político, es una manipulación política.

En otros casos, como el de un líder comunal de izquierda [...] yo no creo que está en contra del presupuesto participativo, yo creo que en su interior dice que ésa es una de las mejores cosas que hemos logrado para que se democratice el gobierno, entonces a él le interesa ser alternativa, le interesa que esto fracase. Ahí hay problemas. En Limatambo teníamos que luchar contra el grupo de poder llamado terratenientes hacendados; aquí tenemos que luchar contra comuneros interesados políticamente en ser alternativa de gobierno local, que quieren mostrar que todo lo que hacemos como avance democrático es simplemente una situación de carácter político interesado. (Entrevista con el alcalde Wilbert Rozas Beltrán, 14/5/2006)

Esta experiencia es también un aprendizaje para el gobierno municipal en su interrelación con las comunidades campesinas:

Este Consejo Comunal no ha ido de más a menos sino más bien ha ido de menos a más. Ahora tenemos prácticamente todas las comunidades insertadas en el proceso. Antes teníamos tres o cuatro comunidades marcadas donde mejor se desarrollaban, que son las comunidades pioneras [...] siempre hay eso también: así como hay personas que son promotoras, dirigentes, líderes, igual también hay comunidades líderes; no todas avanzan igual, hay unas que tienen mayor por su carácter histórico.

Por ejemplo, Chacán siempre ha sido pionera; creo que es una de las mejores entendiendo este aspecto. De ahí, por ejemplo, aprendimos que no se puede tratar a una comunidad grande igual que a una comunidad pequeña; y ellos plantearon que se tenía que sectorizar y ellos mismos están en el problema ahora, porque la sectorización ha traído el surgimiento de nuevos líderes sectoriales y antes de ayer me planteaba el propio presidente "¿Y ahora qué papel juego yo?", el papel del gran líder ¿no?, de ser el líder de la comunidad frente a los líderes de cada uno de los sectores, y lo que hay que hacer es trabajar que esta situación no cambie ni divida a la comunidad, sino más bien que este desarrollo que se hace de manera sectorial sea más bien visto de manera conjunta. Son cosas que el propio proceso va mostrando. (Entrevista con el alcalde Wilbert Rozas Beltrán, 14/5/2006)

3. La Asociación de Municipalidades de la Zona Centro de la provincia de Huancavelica y las comunidades campesinas

El proceso de diseño participativo del Plan de Desarrollo de la Asociación de Municipalidades de la Zona Centro (AMUZCEH) con inclusión protagónica de las comunidades

campesinas aporta una propuesta institucional y una modalidad metodológica para promover acuerdos estratégicos de mancomunidad municipal-comunidades campesinas para promover el desarrollo territorial. Propuestas que, apoyándose en los avances normativos, van más allá y desarrollan el espíritu de las reformas participativas hacia su adecuación a las realidades de los municipios rurales altoandinos afectados directamente por la violencia política armada.

AMUZCEH: débil en la normatividad y fuerte en las aspiraciones de gobiernos locales de alto perfil comunero

La región Huancavelica tiene 565 comunidades campesinas reconocidas, de las cuales un subtotal de 470 contaban con el título de propiedad de una superficie agregada de 1.334.261 hectáreas, superficie que representa el 60% del territorio regional según datos al 31.12.2001 (PETT 2002). Para el año 1994, la población de comunidades campesinas equivalía a 55,5% de la población regional.

El ámbito territorial de la Asociación de Municipalidades de la Zona Centro abarca los municipios distritales de Huando, Palca, Nuevo Occoro, Laria, Cuenca e Izcuchaca, cuyas capitales distan de la ciudad de Huancavelica en términos de tiempo de transporte móvil entre 1,5 y 3 horas. La población es alrededor de 22.979 habitantes a nivel provincial (Cuánto 2005), en su mayor proporción clasificada como rural (79%). La actividad agropecuaria es el principal eje dinamizador del entorno del eje vial Izcuchaca-Huancavelica, margen derecha aguas abajo del río Mantaro.

La región Huancavelica constituyó uno de los principales escenarios de la violencia política armada que azotó a nuestro país desde inicios de la década 1980 hasta mediados de la década de 1990 (ver el cuadro 9). En este periodo se desestructuró el conjunto de la dinámica económica, social, política y cultural en que se desenvolvían las familias, las comunidades y las instituciones locales; entre estas últimas, las municipalidades. Los procesos electorales

y el ejercicio pleno de los gobiernos municipales electos, es decir, sin situación de emergencia política militar, tienen apenas una experiencia que suma una decena de años. En los ámbitos que no fueron afectados de tal modo por la violencia, estos

procesos empezaron con la vigencia de la Constitución Política de 1979, que otorgó derecho al voto a la población analfabeta y restableció la elección popular de los gobiernos municipales.

Cuadro 9. Comunidades campesinas afectadas por la violencia política armada

	Indicadores de colectividades afectadas					Indicadores de familias afectadas integralmente								Indicador de inseguridad	
	Comunidades censadas	Autoridades perdidas		Bienes comunales destruidos		Personas muertas		Menores huérfanos		Personas viudas		Personas torturadas		Personas indocumentadas	
Provincia de HUANCAYE-LICA	120	507	100%	7.583	100%	670	100%	1.310	100%	424	100%	1.297	100%	1.369	100%
ZONA CENTRO*	24	103	25%	819	11%	72	11%	249	19%	52	12%	74	6%	357	26%

* Incluye el distrito de Conayca.

Fuente: Censo por la Paz, Programa Nacional de Apoyo a la Repoblación (PAR), 2002.

Elaboración: Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

La Zona Centro cuenta con un total de veinticinco comunidades campesinas reconocidas, de las cuales veintiuna con título de propiedad comunal. Así, comprende 48.537 hectáreas, equivalentes a 77% de la superficie del ámbito zonal (PETT al 18/11/2004). A su vez, estas comunidades tienen un total de cuarenta anexos comunales. Las comunidades se localizan sobre todo en las capitales distritales y su entorno (piso suni y puna frecuentemente), con una población estimada en por lo menos 67% del total zonal. En la zona, ocho de cada diez pobladores viven en ámbitos rurales; siete frecuentemente son de comunidades campesinas; y seis tienen el quechua como idioma materno.

Del total de veinticinco comunidades campesinas, cuatro de las cinco más antiguas han concentrado históricamente la

población y el territorio comunal (Cuenca, Huando, Palca y Tinyacclla). Seis comunidades más fueron reconocidas en la etapa anterior al proceso de reforma agraria; diez, en la etapa de adjudicación de las tierras comunales recuperadas de la cooperativa agraria resultante de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria; y cuatro, luego del periodo de violencia política armada, resultantes de la independización de anexos de las comunidades de origen.

En los territorios comunales de los municipios distritales del ámbito de la Amuzceh existen 65 entidades comunales —veinticinco instituciones *comunidad campesina* con cuarenta anexos comunales— a los que se agregan doce entidades municipales menores, todas con alguna función de planificación y de regulación de intereses a nivel territorial (ver el cuadro 10).

Cuadro 10. Población y entidades de naturaleza territorial en el ámbito de la AMUZCEH

	Población estimada de comunidades campesinas			Total de entidades comunales	Según categoría comunal		Municipalidades de centro poblado menor	
	Comuneros	Distribución	Peso del distrito (%)		Comunidades campesinas	Anexos comunales	Nº	Categoría comunal
TOTAL	14.174	100	64	65	25	40	12	100%
HUANDO	6.869	48	77	24	12	12	4	Comunidades
PALCA	3.297	23	69	14	2	12	0	
CUENCA	1.374	10	49	11	1	10	3	Anexos Comunales
LARIA	1.152	8	81	7	3	4	2	Comunidades
NUEVO OCCORO	1.090	8	41	7	6	1	3	Comunidades
IZCUCHACA*	392	3	27	1	1	1	0	

* No se incluye el anexo de Quichua, que forma parte de la comunidad campesina de Conayca, localizada en el distrito del mismo nombre.

Fuentes: Censo 1999 con población estimada al 2002 (página electrónica de Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI) e Inventario de recursos sociales en la zona (CEPES 2004). Elaboración: Marlene Castillo, CEPES.

El marco legal vigente no apuesta por la promoción de las asociaciones municipales, de modo que éstas se puedan constituir en instituciones efectivas de mancomunidad municipal en territorios de alta ruralidad, como los existentes en Huancavelica y frecuentes no sólo en el centro y el sur andinos. Ni la reforma constitucional aprobada ni la Ley de Bases de Descentralización incorporan normas que traten esta opción. La Ley Orgánica de Municipales (LOM) dedica un conjunto de normas orientadas a la creación y fortalecimiento institucional de las municipalidades de centros poblados y unos cuantos artículos a la relación entre las municipalidades. Refuerza así un patrón de fragmentación político-territorial al interior de los distritos, más aún allí donde las autoridades municipales de los centros poblados menores se tornan en estructuras paralelas a las autoridades de las comunidades campesinas, en el mismo ámbito donde éstas ejercen sus cargos.

La LOM establece que “Las relaciones que mantienen las municipalidades entre ellas, son de coordinación, de cooperación o de asociación para la ejecución de obras o prestación de servicios. Se desenvuelven

con respeto mutuo de sus competencias y gobierno” (artículo 124º). Asimismo, en cuanto a la representación de las municipalidades, establece que “Las municipalidades tienen como órgano representativo a una o más asociaciones de municipalidades que se constituyen conforme a las normas establecidas en el Código Civil” (artículo 125º). Éste es el único sustento jurídico que tuvieron las municipalidades de la zona centro de la provincia de Huancavelica para proponerse la constitución de la AMUZCEH. Sin embargo, ésa no fue la motivación del surgimiento del proyecto de la asociación municipal en la zona centro sino más bien el medio para lograr tener capacidades legalmente válidas de planificación, gestión de recursos y ejecución de proyectos con impacto de mayor alcance que el local, aprovechando el nuevo marco de descentralización regional y provincial. Sin esa capacidad conjunta, su relación con los gobiernos provincial, regional y nacional continuaría siendo marginal.

La AMUZCEH surge como un proyecto de unión de los municipios de la zona centro de la provincia de Huancavelica para gestionar recursos a favor de las poblaciones rurales.

La iniciativa nace de un grupo de líderes con aspiraciones municipales, en el que destaca Alberto Gonzales, retornante de Lima, a fines de la década de 1990. La idea cobra fuerza cuando resulta elegido alcalde del distrito de Nuevo Occoro y encuentra el respaldo de Policarpo Serpa, también reciente alcalde del distrito de Huando, después de las elecciones de noviembre del 2002. Esto, a pesar de pertenecer a organizaciones políticas diferentes: el primero, candidato de un movimiento político regional; el segundo, de Perú Posible.

La idea tiene dos antecedentes de gestión municipal conjunta frecuentemente citados por las actuales autoridades municipales y los líderes comunales pioneros del proyecto de asociación zonal: en primer lugar, el proyecto de Establecimientos Rurales de Tecnología de la Información y la Comunicación (ERTIC), de instalación de una red de internet municipal en diez distritos —incluidos los de la zona centro—, iniciado a fines del decenio de 1990; el segundo lugar, la presentación conjunta, con el apoyo del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), al Concurso de Proyectos del Fondo Contravalor Perú-Alemania a fines del año 2003, para el financiamiento de la facilitación y el fortalecimiento institucional del proceso de presupuesto participativo a realizarse por primera vez en todos los distritos en el año 2004 (para priorizar las obras del 2005). La experiencia que se desarrolla en el marco de este proyecto es la que deriva en la constitución de AMUZCEH, en la asamblea zonal del 19 septiembre del 2004.

El proceso del presupuesto participativo a nivel distrital, en el marco del proyecto asociado, logró convocar a alrededor de 241 personas, incluidas mujeres en una proporción equivalente a 22%. Los representantes de la sociedad civil sumaron un subtotal de 61 entidades, y destacó la representación de 23 comunidades campesinas. Se estableció la prioridad de 58 obras valorizadas en más de 4 millones y medio de soles, cifra superior al presupuesto total proveniente del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y del canon que efectivamente

se les asignó para el año 2005, lo que causó un gran malestar entre las autoridades municipales. De un poco más de 2.863.000 soles bajaron a un poco más de 837.200 nuevos soles, equivalente a 29%, en cifras agregadas de las seis municipalidades. Las municipalidades de Izcuchaca y Cuenca fueron afectadas en alrededor de 90% en este rubro de ingreso; y en el caso de Laria, Palca y Huando, en un 60%, 58% y 44% respectivamente. La excepción fue Nuevo Occoro, que no resultó afectada. Esta nueva situación favoreció una disposición hacia la asociatividad, especialmente de la municipalidad de Izcuchaca, la menos rural y comunal socialmente.

Por otra parte, en el marco del presupuesto participativo regional, las municipalidades de la zona habían participado cada una con independencia de la otra sin mayores resultados favorables para los proyectos de impacto distrital. En el marco de los encuentros para la constitución de la AMUZCEH, otra de las agendas de interlocución y búsqueda de alianzas fue el apoyo a proyectos de impacto macrodistrital.

La municipalidad de Huando estaba gestionando el proyecto de irrigación Allcaccocha y encaraba dos dificultades para ganar la viabilidad: el respaldo de la Municipalidad de Nuevo Occoro, en tanto que la fuente de las aguas a represar y canalizar provenía de la laguna localizada en este distrito, y el respaldo del gobierno regional para lograr una partida de cofinanciación sin la cual el proyecto no podría ingresar al concurso de proyectos convocado por el Fondo Ítalo-Peruano. Es decir, necesitaba el respaldo de un alcalde que participaba en el Movimiento Independiente de Campesinos y Profesionales (MINCAP), del que formaba parte el presidente del gobierno regional. El espacio de definición del Plan de Desarrollo Zonal se presentaba como la mejor oportunidad para encarar favorablemente la superación de ambas dificultades. Así se logró diseñar una estrategia progresiva de alianzas para impulsar proyectos ante el gobierno regional, tal como lo narra el alcalde de Izcuchaca:

Con la Asociación vamos a corregir muchas cosas. Presentar y gestionar proyectos macrodistritales [...] sin dejar de tomar en cuenta que cada municipio tiene su peculiaridad, y que la implementación de los proyectos debe darse por fases, favoreciendo a distritos unidos, como ha sido el caso del proyecto de irrigación que favorece a Huando en la primera fase y a Occoro en su segunda fase; después serán otros distritos unidos de la Asociación favorecidos con el respaldo y las gestiones como Asociación ante el gobierno regional, en el Plan y Presupuesto también del gobierno provincial. Andando separados nos pelotean, mientras que cuando hay presión se solucionan las cosas. Es novedosa esta experiencia en Huancavelica. (Entrevista con Eduardo Cabanillas, Alcalde de Izcuchaca, 3/12/2004)

Uno de estos asuntos a corregir es el que identificaron los alcaldes al gestionar los perfiles de proyectos priorizados ante la Oficina de Programación de Inversiones (OPI) del gobierno regional y provincial, tal como la ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) lo establecía. Al decir de las autoridades de la zona, la OPI encargada de declarar la viabilidad del perfil los atendía arbitrariamente, por lo que empezaron a identificar la necesidad de contar con una OPI de carácter zonal para asegurar la prioridad del PP:

Logrando la personería jurídica seríamos una organización que tendríamos la oportunidad inclusive de tener una OPI, que ciertamente en la región hacen un amarre, quiero ser franco, cuando nosotros presentamos proyectos de cualquier de los distritos no los aprueban, como nosotros como municipio tenemos un límite de monto para aprobar nuestros proyectos [...] tenemos la necesidad de constituir una OPI para dar servicios a los siete municipios, inclusive a otros. Un punto fundamental es la seguridad alimentaria, porque se habla en Huancavelica de la extrema pobreza. Lo que tenemos que

hacer si queremos tener hombres fuertes que van a responder en la educación, la salud de los niños, tenemos que hablar lo referente a la alimentación, cómo combatir la desnutrición de los niños, de los jóvenes. (Alejandro Aroni, Teniente alcalde de la Municipalidad de Huando, comunero)

La participación en la pasantía a la experiencia de seguridad agroalimentaria de la microcuenca de Jabón Mayo (Canas-Cusco) en el mes de octubre del 2004, fortaleció la motivación grupal para tener un plan de desarrollo conjunto orientado a encarar el grave problema de la desnutrición crónica infantil presente en todos los distritos (uno de cada dos niños y niñas).

Este proceso de formación de la Asociación, que inicialmente involucraba al Municipio de Conayca, tuvo que encarar situaciones de conflicto entre los gobiernos municipales y las comunidades campesinas, bastante frecuentes en la región de Huancavelica. El conflicto latente en Conayca culminó con la salida de su municipalidad del proyecto de asociación; y el de Cuenca culminó con la revocatoria del alcalde y el respectivo juicio por mal manejo de fondos. El grupo impulsor —municipal y comunal— del proceso se debilitó con el fallecimiento del alcalde de Palca, de gran respaldo popular, y la emergencia de conflictos iniciales con la nueva autoridad; así como con la emergencia de conflictos locales en Nuevo Occoro con la instalación de una comisión revisora de la gestión económica municipal, y con el cambio de directivas comunales en toda la zona centro. Sólo las municipalidades de Huando, Laria e Izcuchaca aparecían con una legitimidad básica a fines del 2004.

De asociación de municipios a asociación de municipalidades. Adecuación a la norma legal pendiente de reforma participativa

La AMUZCEH fue concebida originalmente como una asociación de municipios. El argumento central era la ampliación de la Asociación a los miembros institucionales no municipales: directivas comunales,

así como directivas de las diversas organizaciones de las sociedades de los seis municipios. En armonía con la perspectiva liderada por los directivos de las comunidades campesinas que participaron en la concepción del proyecto AMUZCEH, el objetivo de la unidad de los municipios en la Asociación es concebido como unidad de todas las autoridades, es decir, incluyendo a las autoridades comunales.

Con el inicio del proceso de formalización de la AMUZCEH ante la Oficina de Registros Públicos identificaron que siendo una asociación de municipios requerían que las organizaciones miembros estuvieran inscritas ante esta entidad para contar con la personería jurídica respectiva; asimismo, que las directivas comunales recientemente elegidas hicieran lo propio. Sin embargo, la mayoría de organizaciones productivas y de mujeres no tenían esta condición; en consecuencia, el proceso de inscripción comunal demoraría, así como la generación de consensos sobre la modalidad de participación en la Asociación debía pasar porque las propias organizaciones superasen los conflictos internos. En síntesis, se percibió el riesgo de una prolongación indefinida y tensa de la formalización de la AMUZCEH, que a la larga atentaría con las perspectivas de su funcionalidad legal para la gestión de proyectos.

Efectivamente, los procesos sociales al interior de cada municipio estaban marcados por conflictos latentes en las comunidades campesinas, y de éstas con las municipalidades distritales y delegadas de los centros poblados menores; así como de las sociedades de un distrito respecto a otro vecino. La abogada del Centro Peruano de Estudios Sociales que atendía las consultas legales expresó, a fines del 2004, la siguiente evaluación:

Lastimosamente, entre comunidad y gobierno local no ha sido buena, porque el gobierno local no le ha dado importancia a la comunidad [...]. Como la comunidad no tiene recursos como la municipalidad, en muchos casos buscan y logran constituirse en centro poblado menor para acceder a presupuesto. Así

se da que una comunidad es un centro poblado menor, dándose una superposición de autoridades: hay un alcalde de centro poblado menor frente a un presidente de comunidad, entonces se da este tipo de conflicto. A veces, [como en la] comunidad de Chihuapampa, han resuelto con un Libro de Actas del centro poblado menor y la comunidad; cuando se les dice "llamen a su autoridad", llaman a ambos. El centro poblado menor funciona alrededor del Registro Civil. El mayor presupuesto es para una pequeña obra y nada más. (Ivonne Pacheco, 3/12/2004)

A principios del 2005, la AMUZCEH pasó a denominarse Asociación de *Municipalidades* de la Zona Centro de la provincia de Huancavelica en las gestiones para su formalización, y logró su personería jurídica a fines del 2005. Los estatutos elaborados a fines del 2004 han variado solamente en la denominación y el artículo 5º, referido a los asociados, cuyo texto actual precisa: "Son miembros de la Asociación, las Municipalidades Distritales de la Provincia de Huancavelica, representadas por sus respectivas autoridades, las mismas que participaron en su fundación y aquellas otras incorporadas por decisión de la Asamblea General de Asociados que cumplan con los requisitos señalados en el artículo siguiente". Las comunidades campesinas nombradas como tales aparecen en el inciso l del artículo referido a los objetivos, cuando se plantea revalorizar "el aporte de las comunidades campesinas en el desarrollo local". En armonía con lo anterior, la directiva está conformada por los alcaldes distritales de los seis municipios. En los órganos de gobierno se contempla la asamblea de asociados, lo que excluye a las comunidades campesinas.

Como hemos visto, la normatividad legal no desarrolla "lo participativo" (órganos consultivos y de coordinación, comités de gestión, diseño participativo de planes y presupuestos, entre los principales) para el nivel de asociaciones de municipalidades, concibiéndolas más como un organismo gremial, por lo que son extremadamente generales. No responde a la realidad de

muchas municipalidades rurales con severas restricciones técnico-financieras y de capacidad de negociación respecto al gobierno provincial o regional, pero que requieren generar una gestión municipal de mayor escala socioterritorial para promover eficazmente el desarrollo económico en el territorio compartido. Estamos hablando de un nivel intermedio de asociación municipal territorial, entre el nivel distrital y el provincial, para fines de promoción del desarrollo local. Si fuera concebido así, la normatividad de participación ciudadana sería aplicable a esta mancomunidad municipal con la flexibilidad y autonomía del caso a fin de que el proceso y los órganos consultivos correspondan a las decisiones de este nivel intermedio de planificación territorial municipal.

Estos importantes vacíos de la normatividad conducen a las experiencias piloto de asociación municipal territorial a optar por procesos participativos previos a las decisiones formales de la Asociación, desarrolladas como una concesión más que como una obligación municipal para que los actores locales organicen ejerzan sus derechos, particularmente las comunidades campesinas, que tendrían que ser consultadas dadas las obligaciones adquiridas por el estado peruano con la firma del Convenio 169-OIT. Y que por ser una concesión puede cambiar por la voluntad de las autoridades municipales de la Asociación; situación diferente sería si la norma contemplara también la obligatoriedad del proceso participativo para las asociaciones municipales con fines de gestión territorial mancomunada.

Como veremos más adelante, se han desarrollado asambleas extraordinarias ampliadas convocadas por la directiva de la AMUZCEH con una alta participación de delegaciones de las comunidades, lo que hasta ahora ha tenido una efectiva incidencia en las decisiones del Plan de Desarrollo Zonal. Los principales líderes comunales también se orientan a conquistar la institucionalización de su derecho a participar al interior de la estructura orgánica y en las políticas de la AMUZCEH, aprovechando

las oportunidades que presenta el contexto impulsor de participación ciudadana en curso y la legitimidad que buscan los movimientos políticos en el ejercicio del gobierno municipal para mantenerse en la escena electoral local.

La legitimidad pasa sin duda por el visto bueno comunal, con mayor razón en un contexto de conflicto latente, en muchos casos, entre el gobierno municipal y las comunidades líderes, tal como se expresó durante el año 2005. El proyecto Allcaccocha-Huando generó confianza en las comunidades y los anexos beneficiados, pero también desconfianza en las comunidades de Incañán (Huando) y Tambopata (Nuevo Occoro), así como situaciones de conflicto con ambas autoridades municipales. También en las relaciones cotidianamente conflictivas entre las nuevas autoridades municipales de Cuenca —sobre todo comuneros de la parte alta— y el núcleo líder de la comunidad —en su mayoría residentes y con poder en la capital—. En todos los casos, estos conflictos surgen como consecuencia de la marginalidad de las comunidades y de los anexos comunales de la zona alta en la atención municipal. Tal fue el caso del curso conflictivo entre un importante sector de comunidades con las autoridades municipales del distrito de Nuevo Occoro que culminó con la revocatoria del alcalde y de los regidores de Nuevo Occoro y su reemplazo, en un contexto local el radicalismo ideológico presente en algunos cabildos abiertos, en un distrito altamente afectado en el periodo de violencia.

4. Las comunidades campesinas en la planificación estratégica territorial participativa promovida por la AMUZCEH y el Grupo Cooperante

Un segundo aporte de la experiencia en la zona centro es la adecuación innovadora del diseño institucional y metodológico del marco normativo al proceso de planificación estratégica territorial de la AMUZCEH, con participación institucional protagónica de las comunidades campesinas, en el marco de la promoción concertada del

proceso AMUZCEH-Grupo Cooperante de las organizaciones no gubernamentales con quehacer local.

Redefiniendo las relaciones de los promotores con el gobierno local alrededor de la planificación concertada del desarrollo territorial zonal

La AMUZCEH se había propuesto elaborar su Plan de Desarrollo (PD), a fin de contar con una herramienta de gestión. Para ello, había avanzado en el diagnóstico y en la formulación de la idea del proyecto de seguridad alimentaria zonal. Sin embargo, si bien habían acogido propuestas de las organizaciones, las propuestas no formaban parte de un proceso efectivo de participación que condujera a su legitimidad ni a su adecuación al marco legal.

El marco legal de descentralización y de gobierno local con participación ciudadana se emitió durante el año 2003 y el primer trimestre del año 2004, por lo que no tuvo ningún alcance en la elaboración de los Planes de Desarrollo Distrital (PDD) anteriores. Tal es el caso de la zona centro de la provincia de Huancavelica. Los documentos fueron hechos básicamente por consultores privados, con prioridades de objetivos e inversiones que no respondían a procesos participativos. Además algunas autoridades ediles estaban próximas a culminar su periodo de mandato legal. La experiencia municipal de Presupuesto Participativo del año fiscal 2005 (PPA) puso en evidencia la necesidad de actualizar la visión estratégica del PDD, así como del programa de inversiones del PDD, pues esas referencias serían las legalmente válidas de entonces en adelante debido a la obligatoriedad de los PPA, y un requisito para obtener las transferencias del gobierno central, a cargo del MEF.

Para constituirse en un instrumento de gestión efectiva en los procesos participativos oficiales del gobierno provincial y regional, el PD de la AMUZCEH debía sustentarse en las prioridades establecidas en los PDD aplicando las normas de diseño participativo, así como el propio PD zo-

nal debía responder a ese diseño, a fin de lograr una articulación consistente en los objetivos y las acciones comunes para promover el desarrollo, y en las gestiones como AMUZCEH para funcionar como una entidad participante en el presupuesto participativo regional.

Esta necesidad de adecuación fue percibida por la directiva de AMUZCEH en términos de elaboración de los PDD como parte del proceso del PD zonal. La misma consideración fue percibida como una oportunidad por el Centro Peruano de Estudios Sociales, la institución de apoyo de la Asociación, para revisar los términos de la cooperación. Se acordó, entonces, que durante al año 2005 había que centrar el plan de trabajo de la Asociación en el proceso de planificación territorial participativa garantizando la inclusión de las comunidades campesinas, para lo cual había que involucrar al conjunto de las organizaciones no gubernamentales en la promoción concertada del proceso; y lograr una idea común sobre la naturaleza del cambio que se buscaba propiciar.

En la zona centro, la gran mayoría de las organizaciones no gubernamentales empezaron sus acciones recientemente, con una antigüedad menor a los cinco años, y casi todas con proyectos productivos para fines de seguridad agroalimentaria o de generación de ingresos de origen agropecuario, tales como el mejoramiento de prácticas agroecológicas, de riego, de mejoramiento y crianza de alpacas, o de transformación básica de materias primas (granos y artesanía textil); y en menor medida, con proyectos de fortalecimiento institucional y participación ciudadana. En ocasiones varias trabajaban en el mismo distrito, cada una por su lado, al igual que las instituciones públicas y el propio gobierno municipal. Sin embargo, la mayoría de estas organizaciones estaban conscientes de la necesidad de superar esta situación, por lo que no fue difícil que concordaran para compartir una experiencia piloto de concertación del desarrollo desde y con la AMUZCEH. Esto, por diferentes razones que se expusieron en las reuniones de trabajo; entre ellas:

- Las dificultades para trabajar con las comunidades campesinas como tales y, al mismo tiempo, la percepción de que son necesarias para que, al culminar el proyecto, disminuya el riesgo de que desaparezcan las asociaciones o los comités propiciados con la ejecución de los proyectos. Es decir, la necesidad de trabajar por la sostenibilidad desde el fortalecimiento institucional, un campo en el que el Centro Peruano de Estudios Sociales podía contribuir.
 - La oportunidad para establecer mejores relaciones con los gobiernos locales en el nuevo contexto de los presupuestos participativos y de concursos de proyectos que exigen una contraparte de financiación monetaria que la población campesina no puede aportar. Algunas organizaciones no gubernamentales, como la Asociación Civil San Javier y el Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola-Instituto Integral de Desarrollo Comunal (CICDA-INDESCO), ya habían tenido experiencias en este sentido.
 - El compromiso de consecuencia con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación para realizar un trabajo concertado entre las instituciones y el gobierno local, no paralelo, para mejorar la situación de las comunidades campesinas afectadas por la violencia.
 - Las experiencias de coordinación entre las organizaciones no gubernamentales alrededor de problemáticas regionales o de asociación entre éstas, desde una perspectiva más de complementariedad de competencias que de rivalidad institucional. Algunas, como San Javier y el Instituto Ecológico para el Desarrollo (IED), trabajan en la línea de hierbas aromáticas en zonas diferentes, pero las oportunidades de mercado son las mismas. La mayoría de estas organizaciones forman parte de la Coordinadora Regional de organizaciones no gubernamentales.
 - La búsqueda de actualización e interaprendizaje para el fortalecimiento mutuo. En mancomunidad municipal propiciada por un grupo de organizaciones no gubernamentales, tienen experiencia CICDA e INDESCO en la provincia de Angaraes; así como IED y CEPES en ciudadanía.
- Los acuerdos de la AMUZCEH con CEPES (enero del 2005), así como los acuerdos de las organizaciones no gubernamentales en su constitución como Grupo Cooperante (febrero del 2005), lograron establecer un diagnóstico básico y una apuesta política institucional común para propiciar el proceso de planificación estratégica territorial participativa (Cuadro 11).

Cuadro 11. Problemática y orientación del cambio central a propiciar conjuntamente

Problema central de la gestión zonal del desarrollo	Cambio central de la gestión zonal del desarrollo
Cada entidad de gobierno, así como cada institución pública y privada, planifica y trabaja pragmática, separada, sectorialmente y duplicando esfuerzos, a pesar de las oportunidades que ofrece el actual proceso de descentralización político-territorial para la gestión integral de proyectos con impacto rural.	Los actores de las comunidades, de los distritos y de la Zona Centro de la provincia de Huancavelica, desarrollan capacidades de gestión zonal participativa, promoviendo —organizada, planificada y concertadamente— el aprovechamiento sostenible del conjunto de sus recursos, logrando así la ampliación y el mejoramiento de las oportunidades y el ejercicio de derechos económicos, sociales, políticos y culturales, especialmente de las sociedades rurales, en el marco de las ventajas que ofrecen la descentralización político-territorial y las recomendaciones de la CVR.
Las comunidades campesinas y las organizaciones de un mismo distrito y de la zona participan débil, y a veces y aisladamente, en las decisiones y la gestión del desarrollo local y zonal, esperando soluciones externas, a pesar de las oportunidades de representación y participación organizada que ofrece el actual proceso de descentralización y la transición democrática en el país.	
Con mayor frecuencia, la mayoría de familias y personas tienen comportamientos individualistas, pragmáticos y actitudes de temor o desconfianza a sus autoridades e instituciones, como expresión del impacto de la experiencia de violencia política y del deterioro de la legitimidad del sistema político.	

Constituido el Grupo Cooperante,⁷⁸ y luego de la revisión de los términos del Convenio, las partes suscribieron el Convenio de Cooperación (12 de abril del 2005), cuya finalidad y objeto transcribimos en el recuadro.

Convenio entre las organizaciones no gubernamentales cooperantes de la Zona Centro de la provincia de Huancavelica y la AMUZCEH

El presente convenio tiene la finalidad de contribuir al desarrollo de los actores locales de la Zona Centro de la Provincia de Huancavelica (gobiernos locales, entidades públicas sectoriales y privadas, comunidades campesinas y organizaciones locales), en especial al desarrollo de sus capacidades de gestión zonal organizada, coordinada, multisectorial y participativa, para el aprovechamiento sostenible de los recursos, mejorando y ampliando tanto las oportunidades como el ejercicio de derechos —económicos, políticos, sociales y culturales— que incluyan los intereses de las poblaciones históricamente excluidas, en el marco del proceso de descentralización político-territorial en curso y de las lecciones de la experiencia regional de violencia política (Comisión de la Verdad y Reconciliación).

El presente Convenio tiene por objeto el establecimiento de los compromisos de las partes en el *proceso de planificación estratégica territorial participativa a nivel distrital, pluricomunal y zonal*, que forma parte del Plan de Trabajo 2005 de la AMUZCEH. Proceso que comprende dos etapas: la primera etapa del *diagnóstico estratégico territorial participativo* y la segunda de *elaboración de plan estratégico para el desarrollo concertado*.

Desarrollando políticas especiales para la participación política de las comunidades campesinas en el proceso de planificación estratégica

El Convenio 169-OIT, suscrito por el Estado peruano, establece la obligatoriedad de los gobiernos de consultar a las poblaciones indígenas las políticas o normas que las afecten, así como dar medidas especiales que fortalezcan sus derechos, en particular el derecho a definir sus prioridades de desarrollo. Esto no ha sido contemplado en el desarrollo del marco legal participativo, tal como se sustentó en la sección primera del presente documento. Volvemos a mencionarlo porque cobra una especial significación política si tomamos en cuenta las competencias del gobierno municipal para ejercer su función de promoción del desarrollo local, en especial cuando se trata de municipalidades calificadas como “rurales”.

La LOM incorpora un capítulo único para “La promoción del desarrollo municipal en zonas rurales”, estableciendo que “Las municipalidades ubicadas en zonas rurales son las que funcionan en capitales de provincia o distrito cuya población urbana no es mayor que el 50% (cincuenta por ciento) de su población total. Tienen a su cargo la promoción del desarrollo integral, particularmente el desarrollo rural sostenible” (artículo 139°). Para esto, les otorga competencias adicionales: “Las municipalidades ubicadas en zonas rurales, además de las competencias básicas, tienen a su cargo aquéllas relacionadas con la promoción de la gestión sostenible de los recursos naturales: suelo, agua, flora, fauna, biodiversidad, con la finalidad de integrar la lucha contra la degradación ambiental con la lucha contra la pobreza y la generación de empleo; en el marco de los planes de desarrollo concertado” (artículo 141°).

78 El grupo ha funcionado con la coordinación de una institución elegida para esta función: Promotora de Proyectos Andinos (PROAN), de marzo a mayo; el IED, de junio a septiembre; y CICDA, de octubre en adelante. CEPES tiene a su cargo la secretaría técnica.

Este capítulo es de vital importancia para las municipalidades rurales, en cuyo ámbito uno de los principales actores organizados es la institución *comunidad campesina*, la que conduce y regula, de acuerdo con su derecho consuetudinario, el uso y la conservación de los recursos básicos como el agua disponible en la microcuenca, el pastizal de propiedad o posesión comunal, y los recursos del bosque natural, entre los principales. Esta característica específica hace que su participación en las decisiones de promoción del desarrollo rural territorial sea imprescindible por razones de justicia social (reconocimiento de derechos políticos institucionales), de eficacia municipal y de gobernabilidad democrática local.

La primera innovación al esquema del diseño participativo legal fue la incorporación de un componente de planificación de comunidades campesinas en el proceso de planificación estratégica territorial participativa, en el marco del convenio AMUZCEH-Grupo Cooperante, a fin de propiciar la definición de sus prioridades como tales en su proyección como actor en la concertación del Plan de Desarrollo Zonal. Esto comprendió dos fases:

a) Fase de acercamiento para su autorreconocimiento como actor histórico territorial de la zona centro. Involucró una sensibilización mediante la pasantía de veintidós líderes a la Asamblea del VI Consejo Comunal y Vecinal de Anta, en abril, después de lo cual socializaron los aprendizajes y promovieron los talleres. Luego hubo tres talleres, de mayo a junio, centrados en la recuperación participativa de la historia de las comunidades campesinas de la margen izquierda y la margen derecha del río Cachi-Nuevo Occoro, ambos territorios de las comunidades indígenas madres, provenientes de la reducción de los ayllus de la cultura Astos, del reino Ancara Ayllu. Se aplicaron las técnicas de la línea de tiempo y el árbol de parentesco comunal. Esto se complementó con el reconocimiento y la valorización del territorio por parte de los representantes

de las comunidades mediante un trabajo grupal en los mapas base previamente entregados.

Los principales resultados de esta fase fueron: (i) conocimiento de la existencia de la AMUZCEH y de su plan de talleres; (ii) reconocimiento de sus orígenes culturales e institucionales comunes; (iii) reconocimiento de los conflictos actuales entre comunidades que provienen de un mismo tronco y de una misma historia social de exclusión; y (iv) valoración de su importancia social, económica y territorial en el distrito. Un importante número de pasantes participaron activamente en estos logros. Sin embargo, con excepción del alcalde de Nuevo Occoro, las otras autoridades municipales no asistieron y sólo una organización no gubernamental local (PROAN) apoyó la facilitación realizada por CEPES.

b) Fase de diagnóstico estratégico participativo para su incidencia en las decisiones del Plan de Desarrollo Concertado de la AMUZCEH. En noviembre, los representantes de las comunidades campesinas participaron en el Taller de Visión de Futuro de las Comunidades Campesinas de La Zona Centro, realizado en la ciudad de Huancavelica. A este taller asistió sólo una autoridad municipal de Laria y apoyaron el trabajo de la secretaría técnica tres cooperantes (PROAN, INDESCO e IED). El programa desarrollado por este taller zonal comprendió cuatro sesiones:

- Exposición de los planes de trabajo con las comunidades campesinas por parte de las instituciones públicas (Gerencia Regional, Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos, y direcciones regionales de Salud, Educación y Minería) y privadas (IED y CEPES). Conversatorio.
- Identificación participativa de los escenarios de riesgos y posibilidades para el desarrollo de las comunidades campesinas en la zona centro en los próximos quince años. Facilitado por

CEPES aplicando la técnica de los campos de coordenadas entre oportunidades y amenazas (eje de las Y) con fortalezas y debilidades (eje de las X) priorizadas mediante el voto de los respectivos listados inicialmente propuestos.

- Definición participativa de la visión de futuro compartido por las comunidades campesinas para lograr su desarrollo, en el marco de lo deseable y lo posible de lograr conjuntamente dados los escenarios de futuro identificados.
- Elección de la delegación encargada de preparar y presentar los resultados del diagnóstico y visión de futuro territorial ante la asamblea extraordinaria de la AMUZCEH.

Los principales resultados de este diagnóstico participativo fueron: (i) conocimiento de las políticas y líneas de trabajo de las instituciones con las comunidades en la región, así como expresión de cuestionamientos a su labor; (ii) ejercicio de análisis de las tendencias en los próximos años

que podrían impactar en sus posibilidades y riesgos de desarrollo, para anticiparse en las acciones a planificar; (iii) ejercicio de análisis de las capacidades actuales a fortalecer y superar, anticipando su significación de posibilidad o riesgo; (iv) consenso de priorizar el desafío central de desarrollo compartido por las comunidades para presentar y desde allí influenciar en las decisiones de plan de desarrollo de la AMUZCEH, mediante líderes propios, sin intermediarios.

La delegación compuesta por líderes de Palca (tres mujeres y un varón), Nuevo Occoro (un varón) e Izcuchaca (un varón) presentó los resultados en la Asamblea Extraordinaria de la AMUZCEH (7/12/2005): el origen cultural y territorial de las comunidades campesinas por margen izquierda y derecha de la zona; el diagnóstico de posibilidades y riesgos en los próximos quince años; y la visión de futuro compartida por las comunidades campesinas. Una versión resumida presentamos en el siguiente recuadro:

Presentación del Diagnóstico Estratégico realizado por el Delegado de las Comunidades Campesinas de la Zona Centro a la Asamblea de la AMUZCEH

Don Manuel García (delegado comunal designado, Juez de Paz, piso medio de Nuevo Occoro): "en el escenario externo a las comunidades campesinas de la zona centro hemos destacado las siguientes oportunidades y amenazas:

N.º	Oportunidades	Amenazas
1	Condonación de la deuda externa.	Conflictos y guerras mundiales.
2	Apoyo a los pequeños empresarios.	Cambios climáticos originando escasez de agua, cambios bruscos de la temperatura.
3	Foro social mundial con propuestas.	Aumento del precio del combustible.
4	Ampliación del mercado ecológico.	Alianza de Libre Comercio y Tratado de Libre Comercio (con Estados Unidos).
5	Tecnologías nuevas útiles agropecuarias.	Contaminación ambiental y de los recursos naturales.
6	Aparición de nuevos inventos y tecnologías de internet.	

En el escenario interno de las comunidades campesinas de la zona centro hemos destacado las siguientes fortalezas y debilidades:

N.º	Fortalezas	Debilidades
1	Sistema de trabajo mancomunado.	Conflictos entre comunidades.
2	Terrenos con capacidad productiva en diferentes pisos ecológicos.	Desconocimiento de valores. No se practican y hay una baja autoestima.
3	Diversidad de recursos naturales.	Falta de coordinación entre las autoridades.
4	Recursos hídricos como lagunas, y manantiales aprovechables.	Baja calidad de la educación; peor en las zonas altas.
5	Experiencias de microempresarios que producen su semilla sana.	Mal manejo de los pastos naturales.
6	Variedad de cultivos andinos con potencial nutritivo y ecológico.	Conformismo de gran parte de la población.

“Los progresos de la agroecología en los países capitalistas pueden también servirnos y podemos hacerlos porque contamos con variedades de productos y animales que no tienen esos países, pero que para eso se tiene que evitar y disminuir la contaminación, y procurar la siembra ecológica. El proyecto ERTIC debería ser fortalecido y ampliado para que con esta fortaleza se pueda hasta vender la producción por internet, como se ha visto en otros lugares. Sobre la guerra, es algo que no podemos controlar pero que cambiaría todo el escenario; pero la contaminación con minería o agroquímicos sí es algo que todavía está en nuestras decisiones.

“Sin embargo, ‘el friaje’ que sufrimos en la sierra no sólo es por la naturaleza sino también porque el mundo ha contaminado la capa de ozono (las guerras han ayudado a esa contaminación). Debemos ser conscientes todos de que ya estamos empezando a vivir una situación de escasez de agua que no va a cambiar. Por eso mismo, hay que trabajar por conservar nuestras fuentes de agua y usar bien el agua que tenemos.

“En cuanto al TLC y el ALCA, van a impulsar situaciones masivas de riesgo que pueden significar un ‘genocidio’ de las comunidades campesinas.

“Nuestros terrenos con capacidad productiva no están aún contaminados, hay buenas tierras (fértil y profundas) para desarrollar la ganadería y agricultura ecológica para el mañana de nuestros hijos. Así como tenemos diversas especies para la reforestación como eucalipto y árboles nativos, hay que cuidar de que no se deprede. Pero tenemos que solucionar nuestros conflictos por tierra, por agua y todo lo que nos divida y no nos una, para lograr nuestra visión de futuro”.

Visión de futuro compartido por las comunidades campesinas del ámbito de la AMUZCEH

“Al 2015, nuestras comunidades campesinas se han fortalecido, los niños y los jóvenes, tanto varones como mujeres, aprovechan los servicios educativos y de salud y trabajan para convertir sus comunidades en importantes productoras, utilizando tecnología adecuada para las zonas bajas, medias y altas, con menos agua en el terreno (riego a presión), con más defensas frente a los fenómenos naturales (fitotoldos), con más conservación del suelo (reforestación), mejor manejo de pastos para la ganadería (pastos asociados), disminuyendo la desnutrición infantil y mejorando la participación de las mujeres y jóvenes”.

Los talleres contaron con la participación de representantes equivalente a la mitad del total de comunidades, sobre todo de las localizadas en las zonas baja y media. El gasto de movilidad fue devuelto por la institución promotora.

Propiciando la planificación hacia la construcción de visiones y acuerdos territoriales municipales-comunales, alrededor del Plan de Desarrollo

El diseño de elaboración del Plan de Desarrollo Concertado de la AMUZCEH tomó en cuenta el marco legal vigente.

La única ley que norma los procesos participativos tiene como objeto de alcance el presupuesto participativo —Ley Marco del Presupuesto Participativo— y en referencia a ello trata el Plan de Desarrollo Concertado (no hay una ley marco del PDC), característica que reproducen el reglamento y el instructivo respectivo, lo que constituye una fuente de confusión y ambigüedad.

En el reglamento de la Ley Marco encontramos la primera definición legal de plan de desarrollo concertado: es un documento orientador del desarrollo local y del presupuesto participativo, que contiene los acuerdos sobre la visión del desarrollo y los objetivos estratégicos de la comunidad, elaborado como resultado de un proceso de naturaleza participativa y permanente (artículo 1º, inciso f), luego de lo cual establece alcances para el presupuesto participativo.⁷⁹ El instructivo respectivo establece que el PDC y el PP deben tener las siguientes características: ser concertados, participativos, coherentes, flexibles y multianuales (punto 1.2). Asimismo, ambos documentos deben tener los siguientes contenidos mínimos: visión, diagnóstico, objetivos estratégicos, acciones concertadas, recursos e indicadores (punto 1.3).

A las dos fases centrales del PP (señaladas en la Ley y el Reglamento), el Instructivo 001-2004-EF/76.01 agrega una que las antecede y que está expresamente señalada para el PDC. Se deduce, entonces, que la secuencia del diseño participativo del PDC comprendería:

- (i) *Desarrollo o actualización del PDC* sobre la base de un primer taller donde se determinan o perfeccionan la visión de desarrollo de la jurisdicción y los objetivos estratégicos. Para ello, la elaboración del diagnóstico deberá tomar en cuenta: a) las condiciones de vida de la población; b) las actividades económicas; c) localidades, vías de comunicación, energía, medio ambiente y riesgos naturales; d) existencia y actividad de actores locales y definición de sus roles; y e) documentos e información adicional. Asimismo se efectuará un resumen del análisis de necesidades, problemas y potencialidades, que será utilizado para establecer o definir las prioridades (punto 4 y numeral 2 del Anexo del Instructivo).
- (ii) *Desarrollo del PP multianual* para el periodo de vigencia del PDC (no lo explicita tal cual la norma legal, pero sobreentiende), sobre la base de las fases normadas para el PP: a) fase de talleres de diagnóstico temático (análisis de la situación de la provincia desde la perspectiva del desarrollo social, económico y ambiental) y territorial (identificación de los problemas y potencialidades en temas relevantes de la jurisdicción tratando de abarcar todos los ámbitos territoriales, sugerencias de acciones e indicación de los compromisos); y b) fase de priorización (taller de definición de criterios de priorización, tomando como referencia los criterios establecidos en las directivas del MEF), de evaluación técnica y financiera de las

79 El reglamento sólo se refiere al plan de desarrollo concertado (PDC) señalando que, en el marco del desarrollo de los talleres de trabajo del presupuesto participativo, el primer momento consiste en la presentación, actualización o desarrollo del PDC de la jurisdicción; y que en un segundo momento, desde una perspectiva temática y territorial, en el marco del PDC, se identifican problemas y potencialidades, y se proponen acciones y compromisos.

propuestas de alternativas de acción y la formalización de acuerdos.

El diseño contiene restricciones para propiciar una efectiva concertación de intereses de los actores locales, pues centra el proceso de diagnóstico y definición de objetivos estratégicos del PDC en los ejes temáticos distritales. Esto, como si el sujeto del desarrollo fueran los temas y no la problemática global de los actores locales, pues no hay 'actores temáticos' distritales como sí los hay en el 'actor gubernamental' con la sectorialización de sus competencias. La problemática económica, por citar una, es diferenciada según las realidades locales. Esta determinación es gravitante para los municipios rurales, en donde el territorio valorizado (naturaleza transformada y en uso) forma parte del ciclo de reproducción social de los actores y genera diferencias de accesibilidad a los servicios, así como de vulnerabilidad asociada a fenómenos naturales.

El diseño induce a realizar un diagnóstico sobre la base de una lógica temática más que territorial, lo que se traduciría posteriormente en objetivos estratégicos temáticos, de modo que se uniformizarían las realidades socioterritoriales de los actores en torno a necesidades, problemas y potencialidades temáticas. Esto, en contraste con el reconocimiento de las diversas problemáticas de desarrollo local al interior del distrito o de la Zona Centro como punto de partida de la planificación concertada. Por ello, el primer ajuste al diseño para la planificación estratégica realizado en el marco de la cooperación AMUZCEH-Grupo Cooperante fue concebir el proceso de diagnóstico del diseño del PDC de modo tal que el punto de partida fuese la zonificación de esta diversidad, delimitada por los propios actores locales, orientada a que basándose en reconocimiento de sus intereses de desarrollo específicos llegaran a concertar sus intereses comunes de desarrollo en el nivel distrital o de la Zona Centro, según correspondiera.

Este primer ajuste corresponde al enfoque de desarrollo territorial participativo y concertado, un enfoque integrado de

desarrollo rural que privilegia las sinergias multisectoriales, público-privadas, en un territorio específico socialmente determinado, apropiado para promover procesos de transformación institucional —concertada y participativa— en la gestión local del desarrollo. Al mismo tiempo, este enfoque propicia procesos sostenibles de transformación productiva con equidad social en el territorio físico compartido y deliberadamente desarrollado para beneficio de toda la población rural. En esta perspectiva, es un enfoque que promueve el fortalecimiento de la identidad cultural o del sentido estratégico de pertenencia de los actores locales, al mismo tiempo que convierte el proceso de planificación y gestión del desarrollo territorial en un proceso de construcción social de un proyecto político territorial común, asumiéndolo y desarrollándolo como parte del proceso de descentralización.

Por otra parte, el diseño legal define la visión de futuro del PDC, decisión central en el proceso de planificación vinculada a la definición de los objetivos estratégicos, como la respuesta de los participantes a "lo que queremos lograr" en el mediano plazo. Es decir, en el terreno de los deseos comunes, "el futuro deseable", lo que conduce a imágenes de futuro poco útiles como centro al que se orientan las acciones concertadas. En relación con esto, el siguiente ajuste en el diseño para el proceso en la Zona Centro fue concebir la visión de futuro como "lo que queremos y podemos lograr conjuntamente tomando en cuenta los escenarios de posibilidades y riesgos a mediano plazo", es decir, en correspondencia no sólo con el diagnóstico situacional (hoy resultante del pasado) sino con el diagnóstico prospectivo (decidir hoy anticipando el futuro).

Así, el diseño del proceso de planificación estratégica territorial, en el marco del convenio AMUZCEH-Grupo Cooperante, contempló tres fases en cada distrito, con participación, en los talleres, de todos los actores organizados, asegurando especialmente la de las comunidades campesinas —directivas comunales y organizaciones de mujeres. Estas fases fueron:

- *Primera fase.* Diagnóstico territorial participativo para la delimitación de las zonas de gestión concertada del desarrollo local. Abarcó los seis distritos y fue realizada sobre todo durante los meses de mayo y junio del 2005.
- *Segunda fase.* Diagnóstico de posibilidades y riesgos, así como definición participativa de la visión de futuro compartida. Abarcó cinco de los seis distritos y fue realizada en especial durante los meses de noviembre y diciembre del 2005.
- *Tercera fase.* Identificación de los objetivos estratégicos y priorización de los proyectos para el logro de los mismos, a nivel general y de cada zona, según fuente de financiamiento. Esta fase fue reprogramada para el primer trimestre del año 2007.⁸⁰

El proceso de planificación estratégica territorial participativa involucró a dos actores centrales —el gobierno municipal y las comunidades campesinas—, convocados por la alianza de AMUZCEH y el Grupo Cooperante de las organizaciones no gubernamentales, y complementariamente a otros actores locales organizados. Las entidades públicas sectoriales —Agencia Agraria y Unidad de Gestión Educativa Local— no participaron como tales, así como tampoco los CCL.

De los seis CCL de la zona involucrada, sólo tres tienen representantes de comunidades campesinas: Huando, Nuevo Occoro y Laria, uno cada una (de las cuatro, cinco y cuatro representaciones que en este caso corresponden a la sociedad civil, respectivamente). A esta representación mínima o inexistente de una de las más importantes instituciones —si no la más— de por lo menos cinco de los seis municipios del ám-

bito de la AMUZCEH, se agrega el problema de la funcionalidad formal y puntual de los CCL. Su tarea se ha restringido a participar como una institución más en los procesos de presupuesto participativo, y eventualmente en los numerosos talleres de diseño participativo de los planes de desarrollo.

La institucionalidad de los actores locales organizados en la Zona Centro comprende 125 entidades, de acuerdo con el directorio elaborado tomando en cuenta a los participantes en algún momento del proceso y para los fines del presente documento. De las comunidades campesinas tenemos las veinticinco representaciones de estas instituciones como tales, al que agregamos las representaciones de los cuarenta anexos comunales que tienen funciones delegadas a nivel local⁸¹. Hay, además, unas diez organizaciones vecinales correspondientes a los barrios de las capitales de Huando, Palca e Izcuchaca. Estimamos en cuarenta los Comités de Vaso de Leche de cobertura microlocal (al interior de la comunidad campesina o del barrio urbano), ocho organizaciones de naturaleza productiva (regantes, ecológicas, alpaqueras, artesanales) y dos federaciones (una distrital de jóvenes y otra provincial de comunidades campesinas).

En Cuenca, Nuevo Occoro e Izcuchaca la representación de la población comunal, si bien importante, no domina el escenario distrital; hay otros grupos de interés, particularmente de medianos productores rurales (agropecuarios en Cuenca y ganaderos en Nuevo Occoro) o empresarios urbanos (de servicios, en Izcuchaca). Los profesionales de las instituciones públicas —salud, educación, municipalidad, agricultura— residentes en la capital distrital constituyen otro grupo de interés localmente importante. Otros agentes económicos comerciales

80 En el marco del Convenio, esta fase se avanzó en Nuevo Occoro (noviembre y diciembre del 2006), en concertación entre el Municipio, CEPES y PASA. En las municipalidades de Palca y Huando, se realizó por cuenta del proyecto PASA (MIMDES-UE), a cargo de los consultores contratados y aplicando su metodología. En Laria, Cuenca e Izcuchaca quedaron para el trimestre programado.

81 Incluimos los cuarenta anexos comunales pues tienen una relativa autonomía en relación con la comunidad central. No tomarlos en cuenta induciría a agudizar la brecha entre central y anexos —especialmente en Palca y Cuenca— cuando se asignan talleres, recursos o delegaciones por comunidad independientemente de la proporción de población representada.

y empresas mineras con actividades en la zona constituyen también grupos de interés con poder económico local. Todo esto configura un escenario zonal de actores con diversas problemáticas locales distritales y al interior de la Zona Centro.

Propiciando un diagnóstico territorial hacia el autorreconocimiento de los actores locales en la planificación concertada del desarrollo territorial compartido

La fase de diagnóstico territorial para delimitar las zonas de gestión comprendió seis talleres que tuvieron como objetivo propiciar el reconocimiento participativo de las problemáticas y los intereses territoriales de los actores respecto al acceso, uso y manejo de los actuales y potenciales recursos y servicios locales. Así se generaría el mapa de zonas (o "unidades territoriales") para la gestión concertada del desarrollo distrital.

Las ordenanzas y convocatorias, así como el cronograma de actividades, se elaboraron en reuniones de la directiva de la AMUZCEH con la Comisión Técnica Zonal.⁸² Los talleres de Izcuchaca y Huando se realizaron en mayo; los de Cuenca, Laria y Palca, en junio; y el de Nuevo Occoro, a inicios de septiembre. El programa de los talleres consistió básicamente en cuatro sesiones:

- *Primera sesión.* Inauguración por la autoridad municipal. Presentación del taller en el marco del Convenio con la AMUZCEH, subrayando la importancia política de la participación en las decisiones de planificación del desarrollo con incidencia legal en el plan de desarrollo distrital.
- *Segunda sesión.* Reconocimiento del desarrollo del distrito como parte de procesos más amplios de la zona y la región, en tiempos de descentralización política territorial. Resumen de los orígenes culturales comunes. Se

usaron mapas y una cartilla de trabajo con información oficial resumida por tema y con datos de los seis distritos.

- *Tercera sesión.* Reconocimiento participativo de la diversidad territorial del distrito y de las problemáticas de los actores territoriales. Esto culminó con la zonificación de las mismas en el mapa distrital y en un cuadro resumen del problema central, los actores involucrados y las potencialidades de cada zona distrital delimitada. Se realizó un trabajo grupal de zonificación por temas y luego una plenaria de socialización de resultados y de la zonificación territorial global previamente concertada.
- *Cuarta sesión.* Socialización del plan de talleres de la etapa de diagnóstico, en el marco del Convenio AMUZCEH-Grupo Cooperante. Entrega de afiches.

Los principales resultados de este diagnóstico participativo fueron:

- (i) Conocimiento de la existencia y del plan de talleres de la AMUZCEH.
- (ii) Valoración social del territorio distrital por los actores locales, en términos de problemática y potencialidades de desarrollo comunes y diversas.⁸³
- (iii) Generación de un mapa de zonificación como instrumento de trabajo para el diseño y la gestión de proyectos y acciones por zonas y distrital.
- (iv) Acceso a información oficial sobre población, recursos, uso actual y comunidades del distrito y la zona. Los Informes Memoria de los Talleres fueron elaborados por la secretaría técnica en el mes de agosto y septiembre, entregados a las autoridades municipales y la Comisión Técnica Zonal. Paralelamente se trasladó la información de cada uno de los mapas distritales temáticos trabajados y la delimitación zonal a un mapa de síntesis editado.

82 Constituida en mayo del 2006 por el Grupo Cooperante y los técnicos municipales, con la coordinación alterna de las organizaciones no gubernamentales y el apoyo permanente de CEPES (a cargo de la secretaría técnica).

83 El rol de las organizaciones no gubernamentales se limitó a la facilitación metodológica.

Durante el periodo de noviembre del 2005 a febrero del 2006 se elaboraron los documentos de diagnóstico participativo territorial para su incorporación en los planes de desarrollo concertado de los distritos de Palca (inicialmente a cargo de San Javier y finalmente asumido por CEPES), Huando (CICDA-IED con apoyo de CEPES), Cuenca (CEPES) y Nuevo Occoro (CEPES). Estos documentos incorporaron los aportes y las decisiones de los talleres pluricomunales y del respectivo distrito, la información oficial entregada, el respectivo mapa editado y anexos con cuadros informativos por zona.⁸⁴

La participación en estos talleres fue la más alta alcanzada en el ámbito de la AMUZCEH (ver el cuadro 12): 83 entidades de las organizaciones de la sociedad civil de un total de 124, es decir, 67%, con la principal ausencia de representantes de ocho comunidades campesinas y veinticuatro anexos. Igualmente, de más alta participación de autoridades e instituciones públicas (65 entidades) y también en términos de personas (368: 36% mujeres y 21% de jóvenes). De las comunidades campesinas provenían por lo menos el 50% de las entidades (comunales, organizaciones de mujeres y autoridades locales) y 40% de las personas.

Cuadro 12. Participantes en los talleres de diagnóstico participativo distrital

	Entidades		Representantes					
	N.º	Dist. %	Total		Género		Edad	
					Mujeres	Varones	Jóvenes	Adultos
Total ámbito AMUZCEH	178	100%	368	100%	133 (36%)	235 (64%)	78 (21%)	290 (79%)
Municipalidades	7	4%	71	19%	13	58	16	55
Instituciones públicas	30	17%	49	13%	21	28	7	42
Comunidades y anexos	33	19%	57	15%	2	55	6	51
Organizaciones de mujeres	40	22%	63	17%	61	2	17	46
Otras organizaciones (diez de las consideradas en el directorio zonal)	27	15%	37	10%	7	30	6	31
Autoridades locales	28	16%	24	7%	2	22	4	20
Comisión Técnica Zonal	13	7%	18	5%	8	10	4	14
Individuales	No corresponde		49	13%	19	30	18	31

Fuente: Informes Memorias.

Elaboración: Marlene Castillo, CEPES.

Propiciando el diagnóstico estratégico territorial hacia la definición de la visión de futuro territorial compartido

La segunda fase de diagnóstico de posibilidades y riesgos hacia la visión de futuro comprendió cinco talleres para analizar las posibilidades y los riesgos a encarar en los siguientes quince años, de modo que en el marco de ese análisis y de los resultados de la primera fase los actores definieran

la visión de futuro compartida del plan de desarrollo concertado a nivel distrital.

Los acuerdos, las convocatorias y el cronograma de actividades fueron elaborados en las reuniones de la Comisión Técnica Zonal. Durante los meses de agosto y septiembre se preparó la cartilla de información para los talleres de visión de futuro del plan de desarrollo concertado. En octubre se incorporó al trabajo la Cooperación Ho-

⁸⁴ Centros poblados, población escolar y centros educativos, servicios de saneamiento y electrificación e indicadores de vulnerabilidad social.

landesa (SNV), interesada en el enfoque de desarrollo territorial afín a su función de asesoramiento para el desarrollo económico local. En ese mismo mes se elaboró el programa y se distribuyeron las responsabilidades de la facilitación, de acuerdo con el ámbito de trabajo: Huando, CICDA-INDESCO-IED; Palca, San Javier y CEPES; Laria, PROAN y CEPES; Cuenca, CEPES con apoyo del SNV; y Nuevo Occoro e Izcuchaca, CEPES.

La preparación de los talleres centró su actividad en la Comisión Técnica Zonal: capacitación metodológica para la facilitación del bosquejo participativo de los escenarios de futuros (diagnóstico prospectivo) en términos de posibilidades y riesgos, tomando en cuenta los resultados del Taller de Diagnóstico Zonal; aplicación de la “encuesta para escenarios de futuros” a treinta representantes y procesamiento para la elaboración de listas de ideas sobre a) cambios y experiencias locales de innovación de los últimos cinco años, y b) principales acontecimientos o tendencias, así como los cambios que podrían surgir si el contexto fuera favorable o desfavorable en los próximos diez años; y elaboración de los resúmenes de los resultados de la fase anterior, elaboración de la cartilla y difusión del afiche con el cronograma de talleres concertado con la AMUZCEH.

En este contexto de ejecución del Convenio AMUZCEH-Grupo Cooperante, el proyecto PASA – MINDES/UE, bajo la responsabilidad del gobierno regional, comunicó las autoridades municipales de Palca y Huando que habían sido seleccionadas para contar con los beneficios del proyecto de la actualización y mejoramiento de los planes de desarrollo concertado respectivos, instrumentos que requieren para acreditarse como municipalidades en el proceso de transferencia de los programas sociales en curso. Al mismo tiempo se les comunicó que los consultores contratados —capacitados en la metodología que aplica el Proyecto— se acercarían a sus oficinas para que firmen el convenio correspondiente, y para que acuerden el plan de trabajo a realizar en noviembre y diciembre. Este contexto imprimió un giro

parcial a la ejecución del Convenio teniéndose que adelantar algunos talleres de visión de futuro y dejar la continuidad del trabajo en los casos de Huando y Palca.

La propuesta metodológica que se resume en el programa desarrollado (ver el cuadro 14) corresponde a los talleres realizados en cinco distritos, con excepción de Izcuchaca (hubo dos tentativas) y en medio del cuestionamiento de la comunidad de Larmenta. Los resultados principales fueron: a) delimitación de los campos de escenarios de posibilidades y riesgos, mediante técnicas participativas; y b) definición concertada de la visión de futuro compartida de cada distrito. No contamos con los resúmenes de participación por entidad, pero sí a nivel de personas por tipo de entidad (ver el cuadro 13), lo que permite confirmar las tendencias descritas para la fase anterior.

Cuadro 13. Participantes en los cinco talleres de visión de futuro a nivel distrital

	Personas	
	Número	Dist. %
Total ámbito AMUZCEH	222	100%
Municipalidades	42	19%
Instituciones públicas	14	6%
Comunidades y anexos	72	32%
Organizaciones de mujeres	43	19%
Otras organizaciones	10	5%
Autoridad local	22	10%
Comisión Técnica Zonal	10	5%
Individuales	9	

La participación de directivos comunales y de dirigentes de organizaciones de mujeres resultó significativa tanto en términos de representación —por lo menos de las zonas bajas y medias— como en sus aportes para los resultados logrados. Esto se demuestra en los documentos de diagnóstico y de visión de futuro del plan de desarrollo concertado de los cinco municipios involucrados en el proyecto. Un análisis de la visión de futuro compartida de las comunidades campesinas con su in-

fluencia en la definición de las visiones a nivel distrital permite encontrar incidencia política comunal en éstas, es decir, en las propuestas de visión estratégica central

en los PDC y para efectos de establecer la prioridad en las decisiones de gestión e inversión anual con impacto de mediano y largo plazo.

Cuadro 14. Programa de Taller Participativo de Visión de Futuro Distrital compartida del Plan de Desarrollo Distrital

SESIONES		RESULTADO ESPERADO	TÉCNICAS
HORARIO	ACTIVIDADES		
9:00 a 9:30 am	Inscripción, recepción de cartilla y afiche Presentación e inauguración a cargo de alcalde distrital	Participantes identificados por tarjeta de colores según clase de participante: autoridad municipal (celeste), institución pública (verde), comunidades campesinas (amarillo), agentes económicos y organizaciones sociales o económicas (rosado) y organizaciones no gubernamentales (blanco)	Cartilla contiene: (i) resultados de diagnóstico territorial y (ii) resultados de la encuestas escenarios
TAREA 1. Socializando resultados del diagnóstico socioterritorial, de innovaciones en curso y de los proyectos de instituciones			
9:30 a 11:00 am (incluye refrigerio)	Resultados del diagnóstico distrital	Participantes conocen avances del diagnóstico y las unidades territoriales para la gestión concertada del desarrollo distrital.	Se exponen el mapa y el cuadro de zonificación distrital. En otro mapa con la delimitación de las zonas distritales se localizan proyectos y experiencias. Para las innovaciones se usa el resumen de la cartilla. En papelote se resumen las principales.
	Ponencias de las instituciones y las organizaciones no gubernamentales	Participantes conocen planes y proyectos para el periodo 2005-2015 de los sectores Educación, Salud, Agrario... y de las organizaciones no gubernamentales.	
	Socialización de innovaciones experimentadas de interés distrital	Participantes conocen las experiencias innovadoras para el desarrollo de capacidades de gestión de los actores locales.	
TAREA 2. Anticipando escenarios de posibilidades y riesgos para el desarrollo distrital en los próximos diez años			
11:00 a 2:00 pm (después, almuerzo)	Identificación de oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades (FODA)	Participantes manejan los conceptos FODA sobre la base de ejemplos locales y progresivamente priorizan oportunidades y amenazas del contexto así como fortalezas y debilidades del distrito.	Se leen los listados de la cartilla entregada a fin de que los participantes lo tengan en cuenta al proponer las oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades. La priorización se hace por votación. Los papelotes con los ejes de las coordenadas se colocan para el trabajo de escenarios
	Reconocimiento de campos de posibilidades y riesgos para el desarrollo distrital	Participantes relacionan las oportunidades con las fortalezas y debilidades y reconocen los campos de posibilidades. Luego relacionan amenazas con fortalezas y debilidades y reconocen los campos de riesgos en el papelote de coordenadas.	
	Anticipando tendencias y puntos críticos de posibilidades y riesgos	Se identifican tendencias vinculadas a las fortalezas clave y las debilidades críticas en los campos y resaltadas con flechas o colores.	
TAREA 3. Definición participativa y acuerdo sobre la visión de futuro compartida del plan de desarrollo distrital			
3:00 a 4:30 pm	Evaluación de desafíos futuros externos e internos según zona	Participantes ubicados según zona de procedencia. Por zona, evalúan la importancia de apostar por tal o cual posibilidad y por tanto de superar tales o cuales debilidades para lograrlo en diez años. Se inspiran en las innovaciones de su mayor interés.	Cada grupo tiene tarjetas de diferente color. El grupo cuenta con no más de seis participantes. Además de grupos por zonas, asegurar grupos de mujeres y de jóvenes. El papelote para la redacción de la versión final de visión de futuro está preparado.
	Propuestas de ideas de visión de futuro según grupo de actores	Los participantes manejan el concepto de visión de futuro compartida y su peso político en el plan de desarrollo. Agrupados, presentan ideas.	
	Composición y acuerdos sobre la visión de futuro distrital compartida	Mediante conversatorio, las ideas se agrupan por afinidad de apuestas de cambio hasta lograr una redacción resumen aprobada por los participantes como la Visión de Futuro Distrital Concertada.	
4:30 a 5:00 pm	Comunicación de la ruta de talleres y compromisos hasta la definición del plan de desarrollo. Se leen las actas municipales y pasan a firmarlas todas las personas participantes.		

Visión de Futuro Compartida del Plan de Desarrollo de la AMUZCEH, con incidencia política institucional de las comunidades campesinas

Un tercer nivel de planificación estratégica territorial fue el ámbito de la AMUZCEH. También estuvieron contempladas las tres fases descritas a nivel distrital, pero esta vez tomando el ámbito zonal como espacio de planificación participativa y concertada del territorio compartido. Durante esta etapa, los resultados y productos de los sucesivos y diversos talleres permitieron que el Taller Zonal de Diagnóstico Socio-territorial (14/10/2006) concluyera con la identificación y delimitación participativa de las unidades territoriales zonales para la gestión concertada del desarrollo, sobre la base del análisis participativo de los mapas de zonificación distrital trazados por los participantes agrupados según el piso agroecológico de su procedencia.⁸⁵

Posteriormente (noviembre y primera semana de diciembre), se llevaron a cabo los talleres distritales sobre Escenarios y Visión de Futuro Compartido de los Planes de Desarrollo Distrital Concertado en cinco de los seis municipios de la zona. Con esto se culminó la preparación básica del Taller Zonal de Visión de Futuro del Plan de Desarrollo de la AMUZCEH, tal como se había programado, para que los objetivos y las orientaciones estratégicas de la Asociación se basaran en las decisiones participativas del incipiente proceso social participativo promovido.

La obtención de la personería jurídica por parte de la AMUZCEH permitió que lo que originalmente sería un taller zonal participativo, adquiriera el carácter de asamblea general extraordinaria ampliada de la AMUZCEH, en armonía con su Estatuto. Ésta fue una decisión del presidente (alcalde de Huando), el vicepresidente (teniente alcalde de Nuevo Occoro) y otro miembro del Consejo Directivo (el alcalde de Laria).

La convocatoria a esta asamblea fue realizada por el presidente de la AMUZCEH,

don Policarpo Serpa, y su organización comprometió el trabajo de la Comisión Técnica Zonal: CEPES en la preparación de las carpetas y la logística, así como CICDA, INDESCO e IED en la presentación de las instituciones públicas y privadas convocadas; y los técnicos municipales de cada uno de los seis municipios en la organización de la delegación distrital.

La asamblea culminó con la definición consensual de la Visión de Futuro Compartida por parte de los 143 delegados y la elección de veintiséis representantes de las zonas baja, media y alta (sobre todo de comunidades campesinas, que representan alrededor de 68% de la población total), para el diseño participativo de la propuesta de Plan de Desarrollo Concertado de la AMUZCEH a realizarse durante el primer trimestre del año 2007, en el marco de la organización y facilitación encargada a la Comisión Técnica Zonal.

La asamblea extraordinaria de la AMUZCEH contó estuvo presidida por los alcaldes y/o teniente alcaldes de cinco de los seis municipios (Izcuchaca no estuvo representada). Asimismo, se presentaron delegaciones artísticas de Nuevo Occoro (participó una regidora) y de Huando (participó el alcalde). Sorpresivamente, al final de la asamblea, el presidente de la AMUZCEH entregó documentos de reconocimiento a cada institución del Grupo Cooperante por la labor desempeñada.

La asamblea fue moderada y facilitada de modo compartido por la Gerencia Municipal de Huando y dos profesionales de CEPES. El programa desarrollo las siguientes sesiones:

- Inauguración y presentación de la asamblea.
- Exposición de los resultados del diagnóstico zonal, a cargo de los moderadores, y comunal, a cargo de la delegación de comunidades campesinas.
- Exposición de las políticas y líneas de trabajo de las instituciones del Grupo Cooperante.

85 El mapa resultante fue editado.

- Definición participativa de la Visión de Futuro del Plan de Desarrollo Concertado de la AMUZCEH, mediante trabajo grupal y composición de propuestas en la plenaria.
- Elección de delegados por zonas para la elaboración de la propuesta de desarrollo con la Comisión Técnica Zonal.

La participación de los representantes de diecisiete comunidades campesinas y

seis anexos comunales, así como de dieciséis organizaciones de mujeres mayormente de comunidades (ver el cuadro 15) sumaron algo más de 80 personas (67%) del total de 120 participantes, sin incluir a la delegación de instituciones de proyectos (Municipalidad Provincial de Huancavelica, Cámara de Comercio, PASA, Talpuy, Madre Coraje y del Grupo Cooperante de las organizaciones no gubernamentales en pleno). Un total de 143 personas asistentes.

Cuadro 15. Participantes en los talleres de diagnóstico participativo en el ámbito de la AMUZCEH

	Taller zonal AMUZCEH (Huando, 14/10/2006)				Asamblea AMUZCEH (Huancavelica, 7/12/2006)			
	Enti- dad	Distri- bución	Perso- nas	Distri- bución	Enti- dad	Distri- bución	Perso- nas	Distri- bución
Total	30	100%	63	100 %	54	100 %	120	100%
De comunidades y anexos	9	30%	20	32%	23	43%	32	27%
De organización de mujeres	6	20%	12	19%	16	30%	54	45%
De otras organizaciones	1	3%	1	2%	3	6%	5	4%
De municipalidades	6	20%	8	13%	6	11%	23	19%
De instituciones públicas locales	4	13%	12	19%	2	4%	2	2%
Autoridades locales	4	13%	4	6%	4	7%	4	3%
Individuales	0	0%	6	10%	0	0%	0	0%
Participantes ejecutores del Convenio								
Municipalidad (incluido en el cuadro)	Alcaldes de Izcuchaca y de Nuevo Occoro, regidor de Huando y Laria. Técnicos municipales de Huando, Nuevo Occoro, Cuenca e Izcuchaca.				Alcaldes y regidores de cinco municipalidades, con excepción de Izcuchaca. Técnicos municipales de Huando e Izcuchaca.			
Grupo Cooperante (ONG, no incluido)	CEPES, IED, CICDA, INDESCO, PROAN, Cooperante FAO.				CEPES, IED, CICDA, INDESCO, PROAN, San Javier y SNV.			

El aporte de las representaciones de las comunidades campesinas —directivas comunales, dirigentes de organizaciones de mujeres y otras asociaciones y autoridades locales también de procedencia sobre todo comunera— ha sido decisivo para la calidad del diagnóstico territorial y de la definición de la visión de futuro

del desarrollo distrital y de la AMUZCEH. En el cuadro 16 se presenta la Visión de Futuro Compartido del Plan de Desarrollo de la AMUZCEH, que fue definida participativamente en los trabajos grupales y en la plenaria que tuvo como motor a los actores de las comunidades campesinas. Tal cual fue aprobada por AMUZCEH.

Cuadro 16. Visión de Futuro Compartido del Plan de Desarrollo de la AMUZCEH

AMUZCEH propicia la integración institucional.	Estamos conservando la biodiversidad en todos los pisos ecológicos, manejando los recursos naturales de acuerdo con su vocación productiva y evitando la contaminación del medio ambiente, así como reforestando.	Los pisos ecológicos de la zona centro están integrados con las capitales distritales mediante carreteras y telecomunicaciones al día.	Las zonas bajas, medias y altas de la zona centro están integradas con las capitales distritales mediante carreteras y telecomunicaciones, con información de calidad y actualizada (red internet y emisora radial zonal).
EN LA ZONA ALTA			
AMUZCEH ha mejorado la gestión municipal y cuenta con una Oficina de Programación de Inversiones Zonal.	Mejoramiento de la producción alpaquera con un mejor manejo de pastos y uso del agua. Asociaciones de productores con una mejor comercialización de fibra y de carne. Educación de buena calidad y que alienta el mejoramiento de la producción. Con camal bien equipado se beneficia la carne de todo ganado.	Mejor manejo de lagunas, cosecha de aguas, captación y conducción de aguas para fines de irrigación. Nuestras zonas críticas están reforestadas mejorando la conservación de las fuentes de agua, e integradas vitalmente a las capitales distritales. Hemos iniciado experiencias de jaulas flotantes.	
EN LA ZONA MEDIA			
A nivel zonal se han organizado las mujeres y los jóvenes, y se han fortalecido las comunidades campesinas, con escuela de líderes.	Con nuestro centro artesanal basado en el desarrollo de capacidades de las mujeres y los varones organizados, tenemos una mejor colocación de nuestras confecciones de fibra de alpaca y lana de ovino con hilo y tintes naturales, y con diseños artísticos, y hemos empezado la exportación exitosa de prendas "ecológicas".	Mejoramiento de la agricultura y procesamiento agrícola la garantizan la seguridad alimentaria y abastecen a los programas sociales locales, con molinos. Ha mejorado la integración a los mercados regional y nacional, iniciado experiencias exitosas de exportación de productos ecológicos y se usa riego por aspersión.	Las capitales, los centros poblados y anexos garantizan las condiciones de salud básica y ambiental, y el acceso a servicios especializados en los centros de salud que integra el quehacer de las postas de salud.
EN LA ZONA BAJA			
Se han consolidado las asociaciones de productores en el mercado y se han fortalecido las iniciativas de las microempresas.	Mayor y mejor producción agrícola diversificada cuenta con pequeñas plantas de procesamiento de conservas, jugos y otros. Asimismo, con crianza comercial y producción de enlatados de trucha, integrados rentablemente a los mercados regionales y nacionales.	Constituimos el centro comercial y de servicios de la zona integrado al eje vial-comercial zonal que une Huancayo y Huancavelica, aumentando los atractivos y el impulso al turismo zonal.	
Nuestros niños y jóvenes son personas saludables integralmente, ciudadanos dignos y buenos padres y madres de familia, sobre la base de la disminución de la desnutrición infantil, del mejoramiento de la calidad educativa, instructiva, formativa en valores y productiva, con maestros preparados y comprometidos especialmente con las comunidades campesinas. Contamos en la zona con un centro superior de estudios.	Se ha extendido una cultura autogestionaria (no dependientes de externos) y de ejercicio pleno de derechos y deberes, con equidad de género y generacional, en las capitales y en las comunidades campesinas.		AMUZCEH responde a las necesidades de todos los distritos tomando en cuenta la zonificación realizada, sobre la base de una propuesta integral que incluye a las zonas rurales.

