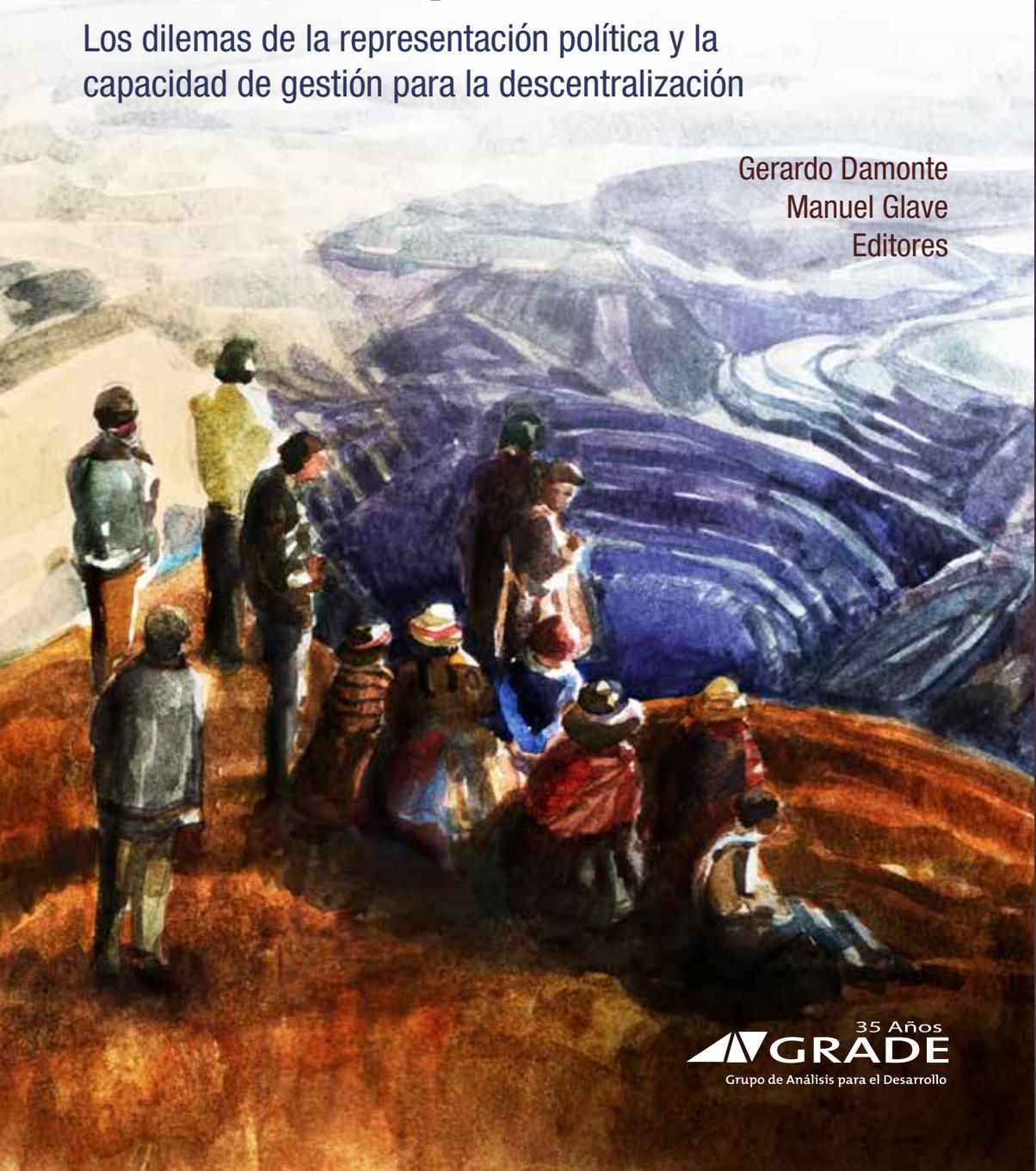


Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos

Los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización

Gerardo Damonte
Manuel Glave
Editores



INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y DESARROLLO RURAL TERRITORIAL EN LOS ANDES PERUANOS

LOS DILEMAS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA
CAPACIDAD DE GESTIÓN PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y DESARROLLO RURAL TERRITORIAL EN LOS ANDES PERUANOS*

LOS DILEMAS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA
CAPACIDAD DE GESTIÓN PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

GERARDO DAMONTE Y MANUEL GLAVE
(EDITORES)



* Este estudio fue posible gracias al apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá, en el marco de una de las becas otorgadas a investigadores *senior* por Think Tank Initiative, por intermedio de GRADE.

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Apartado postal 18-0572, Lima 18
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Esta publicación se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, bajo la Iniciativa Think Tank.

Lima, junio del 2016
Impreso en el Perú
500 ejemplares

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Director de Investigación: Santiago Cueto
Asistente de edición: Diana Balcázar
Corrección de estilo: Rocío Moscoso
Diseño de carátula: Judith Venegas
Diagramación: Amaurí Valls M.
Cartografía: Karla Vergara
Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.
Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfonos: 247-4305 / 265-5146

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2016-06424
ISBN: 978-9972-615-93-1

CENDOC / GRADE

DAMONTE, Gerardo y Manuel GLAVE (Eds.)

Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos: los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización / Gerardo Damonte y Manuel Glave (Eds.). Lima: GRADE, 2016.

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS, MINERÍA, DESARROLLO RURAL, REPRESENTACIÓN POLÍTICA, PERÚ

CONTENIDO

ABREVIACIONES	9
PRESENTACIÓN	11
TRANSFORMACIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA LOCAL EN CONTEXTOS EXTRACTIVOS A GRAN ESCALA EN LOS ANDES PERUANOS	19
<i>Gerardo Damonte</i>	
Introducción	19
Sección 1: Los Andes: Un territorio en transformación	23
Cincuenta años de transformación política en el sur andino: una breve revisión histórica	23
<i>Boom</i> minero y nueva minería en los Andes	28
Nueva ruralidad, desarrollo minero y política local	30
Sección 2: Fragmentación política y liderazgo campesino en el contexto del desarrollo de la gran minería	33
Fragmentación y movilidad en la política electoral de Cotabambas y Challhuahuacho	34
La minería y el surgimiento de liderazgos campesinos en la política distrital de Challhuahuacho	46
Conclusiones	52
LAS RONDAS CAMPESINAS Y EL DESARROLLO MINERO: EL CASO DEL PROYECTO MINERO LA GRANJA	59
<i>Gerardo Damonte, Manuel Glave y Andrea Cabrera</i>	
Una breve historia de las rondas campesinas en el norte del Perú	59
El surgimiento de las rondas campesinas en Chota	61
Cambios en las funciones de las rondas campesinas	64
El caso de las rondas campesinas en el área de influencia del proyecto minero La Granja	67

Cambio en las funciones de las rondas campesinas del área de influencia del proyecto minero La Granja	70
Algunos temas clave	75
GESTIÓN TERRITORIAL LOCAL E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS: LOS CASOS DE QUEROCOTO (CAJAMARCA) Y CHALLHUAHUACHO (APURÍMAC)	79
<i>Manuel Glave</i>	
Introducción	79
Avances y retrocesos de la gestión territorial en el Perú	81
Los casos de los distritos de Challhuahuacho y Querocoto	88
Comunidades y rondas campesinas, y el desafío territorial	92
LOS DILEMAS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA CAPACIDAD DE GESTIÓN TERRITORIAL: CONCLUSIONES FINALES	97
<i>Gerardo Damonte, Manuel Glave y Rafael Barrio de Mendoza</i>	

ABREVIACIONES

APP	Alianza para el Progreso
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
CCLP	Consejo de Coordinación Local Provincial
CCV	Comité Cívico Vecinal
CH	Challhuahuacho
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
DIT	Diagnóstico integrado del territorio
EE	Estudios especializados
FDCCCh	Federación Distrital de Comunidades Campesinas de Challhuahuacho
FIC	Frente Independiente Cotabambas
FNTC	Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos
FONCODES	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo
FONCUMUN	Fondo de Compensación Municipal
FOSBAM	Fondo Social Las Bambas
FPCCC	Federación Provincial de Comunidades Campesinas de Cotabambas
FPD	Frente Popular Democrático
FREPAP	Frente Popular Agrícola del Perú
IPM	Impuesto de promoción municipal
IU	Izquierda Unida

LLAP	Llapanchik
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MINAM	Ministerio del Ambiente
MNI	Movimiento Nueva Izquierda
MST	Promoviendo el Manejo Sostenible de la Tierra en Las Bambas
NFRA	Nueva Fuerza Regional Andina
ODA	Opción Democrática Apurímac
OT	Ordenamiento territorial
PACH	Pacto Andino Challhuahuacho
PDC	Plan de desarrollo concertado
POT	Plan de ordenamiento territorial
PPA	Poder Popular Andino
PPbR	Presupuesto Participativo basado en Resultados
PRONAA	Programa Nacional Alimentario
RICC	Ricchari
RTMP	Río Tinto Minera Perú
SINAMOS	Sistema Nacional de Movilización Social
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SP	Somos Perú
SPC	Siempre por Cotabambas
TLS	Todas las Sangres
UDC	Unidad Democrática Cotabambas
UPP	Unión por el Perú
VV	Cambio 93 / Vamos Vecino
ZEE	Zonificación ecológica económica

PRESENTACIÓN

Manuel Glave y Gerardo Damonte

El Perú ha estado inmerso en un ciclo de expansión extractiva que viene cerrándose. Este ciclo ha sido representado principalmente por el vertiginoso crecimiento de la industria minera, liderada por corporaciones multinacionales cuyos sistemas de extracción demandan recursos locales como agua y tierra. Como lo muestran numerosas publicaciones, esta expansión minera ha generado disputas por los recursos naturales entre las corporaciones y las poblaciones locales, sin que el Estado haya podido establecer reglas claras sobre el uso territorial o protocolos de mediación de conflictos.

En este contexto, en el país se han venido promoviendo instrumentos técnicos públicos para contribuir a la gestión del territorio, como son el plan de ordenamiento territorial (POT) y la zonificación ecológica económica (ZEE), además de los planes de desarrollo concertado (PDC) en diferentes escalas territoriales. Sin embargo, la ocupación desordenada del territorio y el crecimiento acelerado de la inversión —traducidos en cambios de los usos del suelo y en dinámicas económicas que modifican la configuración espacial de los territorios— han generado un debate en torno a la implementación o aplicabilidad de estos instrumentos como medios eficaces para orientar la planificación y gestión del territorio.

Por ello, las organizaciones y autoridades locales se han visto obligadas a responder a los nuevos retos y las crecientes expectativas. Las comunidades campesinas han tenido que negociar con corporaciones multinacionales la venta o el acceso a sus recursos, mientras las autoridades municipales se han visto obligadas a enfrentar el desafío de implementar políticas de ZEE orientadas al ordenamiento territorial (OT) de su jurisdicción. Como

resultado, se ha desatado una crisis de representatividad que ha contribuido a la proliferación de los conflictos.

En este libro, abordamos esta problemática con el fin de plantear los dilemas de la representación local para la mejor gestión territorial. Nuestro objetivo ha sido analizar las transformaciones de las formas de representación política en ámbitos rurales y su efecto en la implementación de las políticas de ordenamiento territorial en el contexto del desarrollo de grandes proyectos extractivos. En particular, hemos buscado responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las organizaciones sociales más representativas actualmente en la sociedad rural? ¿Cómo ejercen dicha representación? ¿Cómo se comportan los diferentes actores frente a los avances de las políticas de ZEE y de OT? ¿Qué información socioeconómica hay que obtener para fortalecer y consolidar estos procesos en las principales regiones con industrias extractivas en el país?

Con el fin de desarrollar nuestros argumentos, la investigación que sustenta los artículos del presente libro partió de tres premisas. Primero, que las políticas públicas que enfatizan la dimensión del manejo territorial están administradas por gobiernos locales organizados a partir de esferas políticas urbanas, espacio en el cual la participación de las organizaciones rurales activas —como las rondas y comunidades campesinas— ha sido comúnmente restringida. Segundo, que en el Perú las políticas públicas son impulsadas, disputadas y negociadas en el marco de la fragmentación y dispersión de la representatividad política, tanto en los niveles locales inmediatos como en los entornos provinciales. Tercero, que las formas de representación y organización política, tanto en ámbitos urbanos como rurales, se mantienen en un proceso de constante redefinición y reestructuración. En contextos de desarrollo extractivo, estos procesos adquieren una direccionalidad específica vinculada al desarrollo de los proyectos extractivos.

Nuestra investigación se focalizó en dos estudios de caso: las poblaciones aledañas a los proyectos mineros de Las Bambas (Apurímac) y La Granja (Cajamarca).

Las Bambas se ubica en el distrito de Challhuahuacho, uno de los cinco de la provincia de Cotabambas, región Apurímac. Se trata de un territorio

altoandino ocupado mayoritariamente por comunidades campesinas, que tiene una población aproximada de 8000 habitantes. Si bien pertenece a Apurímac, gran parte de sus circuitos comerciales y migratorios está orientada al Cusco, que dista 72 kilómetros. La capital del distrito, Challhuahuacho, es el centro urbano más cercano al yacimiento cuprífero Las Bambas, y ha experimentado un proceso de densificación y transformación urbana asociado al proyecto extractivo.

Este proyecto empezó en el 2004, cuando la empresa suiza Xstrata obtuvo la concesión e inició los trabajos de exploración, construcción de instalaciones y relacionamiento comunitario. En el 2013, Xstrata completó su fusión con la transnacional Glencore, y consolidó el control de alrededor del 50% del mercado mundial del cobre. Esta posición se tradujo en una serie de negociaciones con el primer comprador mundial, China, y supuso la venta del proyecto Las Bambas, en el 2014, a los consorcios MMG Limited, Guoxin International Investment Corporation y Citic Metal Co. Limited. Está previsto que en el 2016 se inicien las operaciones de explotación.

El proyecto minero La Granja está ubicado en el distrito de Querocoto, uno de los 19 de la provincia de Chota, región Cajamarca. Su territorio se ubica entre valles interandinos y está ocupado por cerca de 10 000 habitantes. Los circuitos económicos y migratorios de Querocoto están orientados a otra capital regional, Chiclayo, y a la capital provincial, Chota. En la cabecera del caserío La Granja se ubica el proyecto minero del mismo nombre, que en el 2005 se entregó como concesión a la empresa inglesa Río Tinto. La titularidad de este emprendimiento estuvo manejada, desde 1994, por la empresa canadiense Cambior, que en el 2000 cedió el control del proyecto a la australiana BHP Billiton, la que, finalmente, en el 2002 devolvió estos derechos al Estado peruano. Desde el 2006, Río Tinto desarrolla sus labores de exploración y relacionamiento comunitario en la zona de influencia. Hasta la fecha, todavía no se ha decidido iniciar la explotación.

Estos casos fueron seleccionados por compartir tres características comunes y una diferencia especialmente relevante para nuestro estudio. En primer lugar, se trata de proyectos mineros a gran escala que se desarrollan

en ámbitos rurales andinos. En segundo lugar, son proyectos que, a pesar de encontrarse aún en etapa de exploración, han generado un conjunto de transformaciones en la representatividad local. Y, en tercer lugar, las regiones que acogen estos proyectos se encuentran implementando políticas de ordenamiento territorial. Cabe señalar que los ámbitos organizacionales rurales son distintos en cada proyecto: mientras Las Bambas se implementa en un entorno de comunidades campesinas, La Granja lo hace en uno de rondas campesinas.

El estudio siguió una metodología cualitativa basada en la revisión de data secundaria y el trabajo de campo. Entre el 2012 y el 2013, se emprendieron estancias de campo con el fin de recoger información primaria por medio de métodos e instrumentos cualitativos, tales como la observación y las entrevistas semiestructuradas. La metodología incluyó la organización de dos talleres, con actores sociales locales y regionales, en las ciudades del Cusco y Chiclayo. El objetivo de estos talleres fue validar y difundir los resultados de nuestra investigación. Se seleccionaron Cusco y Chiclayo porque, a pesar de que Las Bambas y Querocoto se alojan en regiones vecinas, consideramos que es en estas ciudades donde se concentra el debate sobre la influencia política de cada uno de estos proyectos.

A partir de los resultados de nuestra investigación, se elaboraron los cuatro ensayos que compilamos en el libro. El primero, titulado «Transformación de la representatividad política en contextos extractivos a gran escala en los Andes peruanos», analiza los cambios en la representatividad y en ámbitos de la política campesina en contextos extractivos. Toma como estudio de caso el proyecto Las Bambas, y enfatiza las transformaciones políticas que se han producido en el mundo comunal. El segundo texto, «Las rondas campesinas y el desarrollo minero: el caso del proyecto minero La Granja», realiza un recuento de la historia de las rondas campesinas en el ámbito de influencia de este proyecto, haciendo especial referencia a los cambios institucionales vinculados al proyecto minero. El tercer artículo, «Gestión territorial local e industrias extractivas: los casos de Querocoto (Cajamarca) y Challhuahuacho (Apurímac)», analiza los dilemas que afronta la aplicación

de instrumentos de gestión territorial en contextos mineros. Finalmente, se presenta un ensayo conclusivo titulado «Los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión territorial: conclusiones finales», en el que se resumen e integran los aportes de los artículos precedentes.

Esperamos que los análisis y argumentos presentados en este libro aporten al debate sobre cómo impulsar una mejor gestión territorial en el contexto del desarrollo extractivo del país.

TRANSFORMACIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA LOCAL EN CONTEXTOS EXTRACTIVOS A GRAN ESCALA EN LOS ANDES PERUANOS¹

Gerardo Damonte

Introducción

En el 2008 y el 2009, los campesinos de las comunidades campesinas de Challhuahuacho —un municipio rural ubicado en la región Apurímac, en el Perú— organizaron paros y movilizaciones contra la empresa Xstrata, que desarrolla en la localidad uno de los proyectos de extracción de cobre más grandes del mundo: Las Bambas.² En estas protestas, los campesinos demandaron más beneficios para las comunidades y mejores oportunidades laborales. En el 2009, luego de días de exitosa movilización, el Gobierno instaló mesas de negociación en las que participaron los dirigentes campesinos, la empresa Xstrata, el Gobierno Regional de Apurímac y representantes del Ministerio de Energía y Minas (MEM) del Perú. La empresa accedió a varias demandas y las movilizaciones se suspendieron. En el 2010, el líder campesino que lideró las protestas fue elegido, por amplia mayoría, alcalde de Challhuahuacho.

Historias como la de Challhuahuacho se multiplican a medida que los megaproyectos mineros son desarrollados en áreas remotas y pobres de los Andes. Estas experiencias nos muestran transformaciones en las formas y los pesos de la representación política rural en el contexto de proyectos

1 Este artículo fue publicado por primera vez en el 2013 en *Revista Iberoamericana*, Vol. 24 (1), Seúl, pp. 65-104. La versión actual ha sido revisada, por lo que presenta algunas modificaciones y adiciones respecto al original. El estudio en el que se basa el artículo fue posible gracias al apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), en el marco de una de las becas otorgadas a investigadores *senior* por el Think Tank Initiative mediante el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

2 En el momento de la investigación, la empresa Xstrata controlaba el proyecto minero Las Bambas. Como ya se mencionó líneas antes, en el 2014, debido a su proceso de fusión con Glencore, la empresa decidió transferir sus derechos sobre el emprendimiento al consorcio MMG.

mineros de gran escala. ¿Cuáles son, actualmente, las organizaciones sociales más representativas en el ámbito rural peruano, en contextos de gran extracción? ¿De qué manera el desarrollo de proyectos extractivos ha influido en el cambio o la permanencia de liderazgos y formas de representación institucional en las localidades mineras? El presente artículo busca dar respuesta a estas preguntas, que guían nuestro análisis.

La literatura sobre los cambios políticos generados desde la sociedad civil ha estado enmarcada en la discusión acerca del peso que tienen los determinantes estructurales y la agencia de los actores sociales. Es decir, los condicionantes históricos que podrían limitar la acción política frente a la capacidad de esta como fuerza principal de cambio. Gramsci (1971) desarrolla una teoría política marxista según la cual el cambio social estructural solo puede producirse a partir de la construcción de hegemonía desde la movilización social y cultural de base. En este marco, el cambio estructural no depende únicamente de las condiciones estructurales, sino de la agencia de la clase proletaria conducida por el partido comunista. Gramsci plantea una teoría de política dirigida hacia el cambio revolucionario. En la ciencia política, su legado ha sido recogido principalmente por corrientes de activistas (Shaw 1996).

Scott (1992) discute el concepto de hegemonía de Gramsci al plantear que muchos pueblos colonizados y marginados no tienen la posibilidad de enfrentar con éxito la dominación hegemónica existente. Estos pueblos colonizados no poseen las herramientas ni los canales organizativos para emprender una lucha política con posibilidad de triunfar, y son conscientes de ello. Por eso, su única salida consiste en desarrollar artes de resistencia ante el opresor. Así, mientras que para Gramsci los sujetos políticos deben desarrollar su agencia política a partir de las condiciones y posibilidades estructurales, para Scott el desarrollo de la agencia política está limitado por condiciones estructurales insalvables.

Desde una perspectiva menos estructuralista, McAdam, Tarrow y Tilly (2001) plantean la teoría de política contingente, según la cual el actor social se constituye a partir de procesos en los que moviliza y desarrolla los recursos

con los que cuenta. Para estos autores, los actores sociales surgen en espacios políticos a partir de sus capacidades —es decir, de su agencia—, en procesos políticos que no están enmarcados por ninguna estructura «estable». Sin embargo, estos actores dependen del desarrollo de los recursos de movilización, los cuales están determinados por las condiciones estructurales. Por ello, sin dejar esta línea teórica, Jasper (2002) busca desenganchar la agencia de cualquier estructura, al afirmar que los actores sociales actúan a partir de opciones estratégicas que no están mediadas por recursos estructurales, sino que se despliegan en contextos culturales e institucionales que les dan sentido a las opciones escogidas.

Un tema importante, aunque menos estudiado en el marco de la literatura sobre movilización política, es la manera en que se construyen liderazgos. Para Ganz (2008), el liderazgo se construye de manera contingente. En el contexto actual, según el autor, los espacios de liderazgo se han multiplicado, puesto que los partidos políticos han dejado de ser las instituciones de representación política por excelencia. Ante la desaparición de las grandes escuelas de líderes, los espacios, las posibilidades y las maneras de adquirir liderazgo se han diversificado, al ser contingentes a cada espacio político específico. Por otro lado, Ericksson y Bob (2006), utilizando conceptos de Bourdieu (1991), plantean que los liderazgos se construyen a partir de la acumulación de capital social, cultural y simbólico. Así, el liderazgo sería una construcción contingente, pero acumulativa y referida a valores sociales específicos.

Nuestro trabajo se enmarca en esta discusión e intenta contribuir a la literatura existente al analizar cuáles son las condiciones económicas e institucionales en las que se enmarcan las transformaciones en la representatividad política en áreas rurales donde se han instalado grandes proyectos extractivos. Asimismo, buscamos mostrar en qué medida los cambios en el liderazgo campesino han influido en la transformación de dichas formas de representación política.

En lo relacionado con el proceso peruano, varios autores han estudiado los cambios institucionales y políticos que vienen sucediendo en las jurisdicciones rurales: municipios rurales, y comunidades campesinas

o nativas. En particular, los investigadores han buscado comprender los procesos de transformación social que han derivado en una creciente interacción e integración de los ámbitos políticos «urbanos» y «rurales». Por ejemplo, Diez (2007) ha compilado varios artículos que dan cuenta de las transformaciones que vienen sufriendo las comunidades campesinas —principales referentes institucionales rurales—, y señalan los problemas de cohesión y desafíos políticos que enfrentan. De manera similar, Diez y Mujica (2000), Diez (2001 y 2007) y Remy (2005) han demostrado cómo los espacios políticos municipales vienen adquiriendo cada vez mayor importancia, al estudiar la manera en que la representación comunal coexiste y se articula con los municipios, cada vez más consolidados políticamente. En otros estudios, Damonte (2008 y 2012) y Salas (2010) han analizado los cambios institucionales locales —comunales y municipales— en ámbitos extractivos, enfatizando la revitalización política de las comunidades.

Sobre el tema de liderazgos, Tanaka (2010) y Meléndez (2005) han puesto hincapié en la importancia del intermediario político como perfil general del líder en el ámbito rural peruano. Según los autores, este líder intermediario no está adscrito necesariamente a ningún partido o movimiento, sino que funciona más como un «broker» político en el contexto de la crisis de instituciones políticas que vive el país.

Esta literatura, sin embargo, es aún escasa en lo que se refiere a las transformaciones específicas en las esferas políticas de representación urbana y rural en un contexto de desarrollo extractivo. El presente trabajo intenta contribuir a llenar este espacio de investigación, al hacer un análisis contextualizado de las transformaciones políticas que se vienen produciendo a partir de la implementación del megaproyecto minero Las Bambas. Así, el presente artículo argumenta que el desarrollo extractivo ha sido determinante en el resurgimiento de la movilización campesina, que ha logrado incorporar sus demandas en la esfera política urbano-municipal, cada vez más consolidada en el distrito de Challhuahuacho.

El artículo se divide en dos secciones. En la primera, se presentan brevemente los principales procesos sociales que vienen transformando el

ámbito rural peruano en relación con la minería; es decir, las condiciones en las que se desarrolla la política rural en el país. En la segunda sección, se hace un recuento analítico de los procesos políticos en la zona de influencia del proyecto Las Bambas: la provincia de Cotabambas y el distrito de Challhuahuacho. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

SECCIÓN 1

Los Andes: un territorio en transformación

En esta sección analizaremos los principales procesos de transformación política en los Andes del sur del Perú. La sección consta de tres partes. En la primera, hacemos un breve recuento histórico de las transformaciones sufridas por las organizaciones y representaciones políticas en el sur andino durante las últimas cinco décadas. En la segunda, caracterizamos la nueva gran industria minera en el Perú y sus impactos generales en las dinámicas políticas locales. En la última, definimos la «nueva ruralidad» en el campo peruano, para luego explicar cómo se expresa en los contextos de desarrollo minero.

Cincuenta años de transformación política en el sur andino: una breve revisión histórica

Hasta que se produjo la reforma agraria, los hacendados dominaban políticamente el ámbito rural del sur andino peruano. La mayoría de la población indígena vivía en haciendas. Algunas comunidades de indios o mestizos poseían tierras, sobre todo de manera colectiva, pero se encontraban políticamente subordinadas al poder terrateniente. En las ciudades se concentraban las familias que controlaban la tierra y las autoridades cívicas —como alcaldes y gobernadores—, que generalmente respondían a la elite local y regional. En el campo, las autoridades étnicas

servían como intermediarias entre las comunidades indígenas y las elites mestizas, llamadas *mistis* (Arguedas 1985).

Hacia la década de 1960, con la crisis del sistema de hacienda comenzaron a adquirir fuerza los líderes campesinos, que se vinculaban con la izquierda política. Se realizaron tomas de tierras en la provincia de La Convención, en el Cusco, mientras eventos similares se sucedían en distintas partes del sur andino. En la ceja de selva del Cusco, se organizaron sindicatos que lograron movilizar el descontento campesino (Hobsbawm 1969). Esta movilización desembocó en la reforma agraria, que fue llevada a cabo, en los años setenta, por un gobierno militar reformista.

Con la reforma agraria, el Estado destruyó la estructura de poder hacendataria, basada en la propiedad de la tierra. Expropió las grandes propiedades para redistribuirlas, preferentemente de manera colectiva, entre las comunidades campesinas. El Gobierno abolió por decreto la identidad indígena y reagrupó a la población andina en colectivos legalmente estandarizados. En general, las comunidades libres consolidaron sus posesiones y recuperaron la tierra que les había sido arrebatada por los hacendados, mientras que las familias que trabajaban al interior de las haciendas formaron nuevas comunidades campesinas para adjudicarse la tierra de la hacienda expropiada. En algunos lugares, el Estado formó sociedades agrarias de interés social (SAIS), que aglutinaban a varios colectivos campesinos en un esquema productivo industrial. Sin embargo, estas sociedades en su mayoría se fragmentaron y desaparecieron, cediendo su espacio político a las comunidades que las componían. Así, esta forma de organización se convirtió en la institución más importante del campo peruano, mientras que las autoridades comunales se constituyeron en los principales referentes de autoridad local rural en los Andes peruanos posreforma.

El régimen militar buscó alinear políticamente a las comunidades con el Estado por medio del Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS), organismo que lideraba la expropiación y adjudicación de tierras. Asimismo, con el propósito de controlar el desborde político producido por la caída del régimen oligárquico-hacendatario, el régimen creó diversas

federaciones campesinas agrupadas en la oficialista Confederación Nacional Agraria. Sin embargo, el Gobierno no le pudo quitar el protagonismo a la movilización campesina independiente más radical, que conformó una fuerza de oposición. Con el fin de profundizar las reformas, los líderes sindicales campesinos afines a los partidos y a la Iglesia de izquierda impulsaron nuevas tomas de tierra y organizaron huelgas en Cusco y Puno. Asimismo, los líderes formaron federaciones campesinas que se agruparon en la radical Confederación Campesina del Perú (García Sayán 1982, Rénique 1991 y 2004). Así, los partidos políticos, la Iglesia católica progresista y el SINAMOS se constituyeron en actores importantes en la configuración de la organización y representación política campesina.

A mediados de la década de 1970, el experimento reformista llegó a su fin. Militares afines a las elites económicas reconstituidas dieron un golpe de Estado y revirtieron algunas reformas. Luego convocaron a elecciones, en las que ganó un partido de centro-derecha que realizó nuevas contrarreformas, mientras se inauguraba una nueva década democrática en el país. Sin embargo, la reforma agraria no se revirtió y la democracia encontró un ámbito rural andino sumamente politizado. Las federaciones campesinas se unieron políticamente sobre la base del rechazo a las contrarreformas, mientras la izquierda crecía política y electoralmente. A principios de la década de 1980, un grupo maoísta de izquierda radical, Sendero Luminoso, decidió declararle la guerra al Estado e inició un conflicto que duraría casi dos décadas.

En la década de 1980, se pueden observar tres fenómenos políticos paralelos y contrapuestos. En primer lugar, durante la primera mitad de la década, un crecimiento político del liderazgo campesino. En 1979, la nueva constitución otorgó el derecho a voto a la población analfabeta, que se concentraba en las zonas rurales andinas.³ Como afirma Plaza (1979), esta medida impulsa la participación política campesina —asociada históricamente a distintas formas de protesta social— mediante mecanismos electorales

3 La norma brinda a las personas analfabetas el derecho a votar y ser elegidas. Se aprueba en 1979, pero entra en función luego de las elecciones generales de 1980.

formales. Los líderes campesinos logran trascender el ámbito comunal para competir en las elecciones ediles como candidatos, generalmente, de los partidos de izquierda. Estos comuneros candidatos inauguraron un nuevo perfil de candidato cercano «al pueblo», que confrontaba al perfil de militante educado y con experiencia administrativa dominante en las justas electorales locales y regionales (Rénique 1991 y 2004).

En segundo lugar, el crecimiento político de Sendero Luminoso conlleva, en la segunda mitad de la década, a una expansión del conflicto armado en todo el sur andino, con consecuencias desastrosas para el liderazgo y la organización campesina. Las familias y los líderes campesinos se encuentran entre dos fuegos: Sendero Luminoso, que no acepta ningún liderazgo político paralelo, y las Fuerzas Armadas, que acusan a los líderes opositores de senderistas. Decenas de dirigentes campesinos —en particular ligados a la izquierda legal— fueron asesinados por ambos bandos, lo que desarticuló la organización política campesina que se había forjado durante la década anterior (Degregori 2011, Rénique 2004).

En la década de 1990, se instaura un nuevo Gobierno autoritario, que combina una economía neoliberal con un régimen policial que vence militarmente a Sendero Luminoso, y políticamente a los partidos políticos existentes. En el ámbito rural del sur andino, el régimen autoritario reprimió a los partidos y las organizaciones sindicales, y favoreció su fragmentación. En este contexto, los partidos de izquierda perdieron vigencia, mientras que las federaciones campesinas se dividieron y se redujo su capacidad política de movilización e intermediación. Los liderazgos se individualizaron y personalizaron; los líderes campesinos con experiencia partidaria y administrativa comenzaron a practicar una política personalista, en la cual la capacidad individual se antepuso a la adscripción institucional o ideológica.

A partir de la década de 1990, el Gobierno buscó atraer nuevas inversiones privadas y mejorar los servicios estatales —como salud y educación— en el ámbito rural. Se crearon e impulsaron programas sociales con incidencia en zonas rurales, como el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), y el Programa Nacional

Alimentario (PRONAA). Asimismo, a mediados de la década, se creó el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) a partir de recursos públicos,⁴ con el objetivo de promover la inversión en las municipalidades del país.

Con el fin del conflicto interno y la caída del régimen autoritario en el 2000, estas transformaciones se acentuaron. Los municipios se convirtieron en contrapartes de las inversiones, y en receptores tanto de los fondos y de la inversión para el desarrollo como de los programas estatales. En este contexto, se produjeron dos significativos fenómenos políticos interrelacionados. Por un lado, la política municipal adquirió importancia, mientras que las localidades menos favorecidas buscaron escindirse de sus municipios para formar el suyo propio, y así recibir directamente los fondos estatales; este proceso se conoció como distritalización. Por otro lado, apareció la figura del «broker»; es decir, del político experto en conseguir fondos estatales o privados para las localidades. Los «brokers» son, por lo general, individuos con experiencia en lidiar con el Estado, las ONG o las empresas, que usan su experiencia y sus conexiones para conseguir réditos políticos.

Durante la última década, las formas de liderazgo y representación política en el ámbito rural del sur andino se han vuelto más complejas. En términos de organización política, las federaciones campesinas y los partidos políticos debilitados conviven con un conjunto de frentes y movimientos regionales de protagonismo efímero, en una esfera política completamente fragmentada. Las comunidades y los cargos comunales campesinos subsisten con alguna fortaleza, pero sin formas institucionales de articulación política estable. En términos de liderazgo, estos se diversifican en un sinnúmero de perfiles personales, que logran atraer a partidarios y votantes de manera coyuntural en los distintos eventos políticos. Los nuevos líderes se sustentan en sus características personales: capacidades o trayectorias. Por ejemplo, Motte y otros (2003) agrupan las distintas formas de liderazgo en la región Cusco en «resistentes al cambio», «eclécticos» y «modernizadores», utilizando como

4 El FONCOMUN proviene de tres fuentes: el impuesto de promoción municipal (IPM), correspondiente al 2% del impuesto general a las ventas (IGV), que constituye el principal recurso; el impuesto al rodaje; y el impuesto a las embarcaciones de recreo.

criterios principales la experiencia migratoria y educativa de los líderes estudiados. Esta es una de las múltiples formas en las que se podrían clasificar los liderazgos que componen la diversa y fragmentada esfera política rural peruana en la actualidad. Es en este contexto que se vienen desarrollando los grandes proyectos mineros en el Perú.

Boom minero y nueva minería en los Andes

El ciclo extractivo por el que atraviesa el Perú tiene características significativas que le brindan cierta especificidad. En primer lugar, el sector está dominado por la presencia de grandes corporaciones multinacionales que mantienen derechos de explotación sobre los principales yacimientos. En la década de 1990, el Estado peruano cedió en concesión los yacimientos de minerales que hasta entonces estaban en manos de la Empresa Minera del Perú (Minero Perú). Estos proyectos fueron adquiridos por empresas transnacionales que, atraídas por el potencial extractivo y las ventajas comparativas ofrecidas por el Estado peruano —como las excepciones en impuestos—, decidieron invertir en el país. Como consecuencia, el dominio estatal sobre el sector prácticamente desapareció, mientras que el empresariado privado nacional se articuló de manera subordinada a las grandes corporaciones multinacionales, como Xstrata o Río Tinto, que pasaron a dominar el sector extractivo peruano.

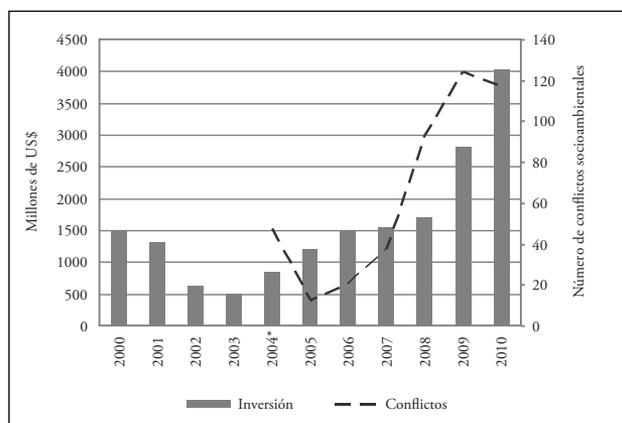
En segundo lugar, las grandes corporaciones multinacionales han desarrollado, en el Perú, los nuevos sistemas técnicos y organizativos de extracción a gran escala. Como señalan ÓhUallachain y Matthews (1996), en la década de 1980, la industria minera mundial inició transformaciones en sus técnicas de producción, que incluyeron un aumento en la escala y la intensificación de las operaciones, lo que redujo la cantidad de mano de obra necesaria por volumen de mineral extraído. Estos sistemas de explotación a gran escala por tajo abierto han llevado a que los grandes emprendimientos necesiten hacer uso de gran cantidad de recursos naturales —como agua o

tierra—, razón por la cual estos proyectos están particularmente interesados en negociar con las comunidades campesinas locales el acceso a dichos recursos.

En tercer lugar, tanto la mecanización asociada a la mayor escala de producción, como la tercerización de actividades, han reducido la demanda y el costo laboral en las nuevas grandes operaciones mineras. En el siglo pasado, las grandes empresas mineras de los Andes empleaban a millares de trabajadores de origen campesino, y de este modo se constituían en espacios de transformación social, pues generaban proletarización, urbanización acelerada y cambio cultural (Nash 1993). Hoy en día, estas empresas mantienen una fuerza laboral mucho menor y altamente calificada, mientras tercerizan las labores menos especializadas. En este sistema, los campesinos andinos solo acceden al empleo minero temporalmente en labores tercerizadas, lo que previene su proletarización.

En cuarto lugar, las grandes corporaciones presentes en el Perú afrontan escenarios conflictivos. En el debate actual sobre la sostenibilidad de las industrias extractivas, el tema ambiental ha adquirido un valor discursivo y político de la mayor relevancia. En concordancia, el desarrollo de industrias

Gráfico 1
Inversión minera y conflictos socioambientales



*Año en el que se empieza con los reportes.

Fuente: Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía; Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

extractivas en el Perú, en particular a gran escala, ha sido acompañado por el incremento en la recurrencia de los conflictos socioambientales (gráfico 1). Como respuesta, algunas corporaciones mineras han decidido regirse por estándares socioambientales definidos desde agencias multilaterales, como el Banco Mundial. Esto ha generado una cierta estandarización en la industria, lo que ha posibilitado la identificación de buenas y malas prácticas, más allá de las legislaciones nacionales.

En quinto lugar, las grandes corporaciones multinacionales se encuentran sometidas a un escrutinio global. Como señala Strange (1996), el proceso de globalización neoliberal trajo consigo el retroceso de la autoridad estatal, lo que dio cabida al desarrollo de formas de gobierno privado-corporativas. Las empresas mineras multinacionales han implementado un conjunto de prácticas sociales tendientes a establecer reglas sociales en sitios mineros con la anuencia del Estado, mientras que la insuficiente regulación ha sido complementada por la presencia de las ONG y el desarrollo de redes internacionales de vigilancia ambiental. Todo esto ha determinado que la política y el conflicto local se globalicen, en particular en lo que se refiere a los grandes proyectos extractivos.

Por estas características, en los Andes peruanos, el desarrollo de la nueva minería ha traído consigo un nuevo escenario político. Las comunidades campesinas han desplazado a los sindicatos mineros como protagonistas políticos locales, mientras que el foco de tensión política actual se centra en los problemas de uso, acceso y calidad de los recursos naturales locales, como la tierra o el agua (Damonte 2008). En este escenario, las comunidades campesinas ingresan a la esfera pública y política, local y regional, transformando los patrones de representación y acción colectiva en contextos de grandes proyectos mineros.

Nueva ruralidad, desarrollo minero y política local

El fenómeno conocido como «nueva ruralidad» se define a partir de algunos procesos de cambio (Escobal, Trivelli y Revesz 2009). En primer

lugar, se ha producido una ampliación y diversificación de la economía familiar campesina. Los miembros de las familias se emplean cada vez más en actividades urbanas, en detrimento de actividades rurales como la agricultura y la ganadería. Así, la reproducción social de las familias depende de una multiplicidad de actividades, tanto urbanas como rurales. Sin embargo, la familia campesina no abandona el campo, sino más bien diversifica las actividades de sus miembros ampliando su espacio de acción a los ámbitos urbanos. Esta ampliación y diversificación es posible gracias al mantenimiento y el desarrollo de las redes sociales. Es mediante los lazos de parentesco sanguíneo o ceremonial que se transan y se ponen en circulación los bienes producidos en el campo y la ciudad, siguiendo una estrategia relacional de integración entre los mercados locales y regionales.

En segundo lugar, se ha producido un desarrollo de los espacios urbano-rurales de residencia. La mejora de la infraestructura y los servicios públicos y privados —como el transporte y la educación— ha determinado que muchas familias campesinas busquen mantener un espacio en las ciudades intermedias del ámbito rural. Ellas logran este propósito cuando compran propiedades en las urbes, donde acogen a los migrantes y visitantes. Así, la ciudad se convierte en un espacio vivencial y de aprendizaje para los miembros de las familias campesinas, quienes integran la experiencia urbana en su proceso de socialización, al tiempo que se apropian de estos espacios.

En las localidades mineras, la «nueva ruralidad» se expresa de manera particular. Primero, la oferta de empleo minera, aunque limitada, genera una oportunidad económica significativa para la población local. Puesto que el jornal minero es muy superior al agrícola, las familias campesinas priorizan la búsqueda de empleo minero, en detrimento de la labor agrícola, pero no dejan de ser campesinos empleados temporalmente como asalariados. Lo que se produce es un proceso de descampesinización selectiva, cuyo eje de acumulación se traslada de la producción agrícola al empleo minero. Así, la «nueva ruralidad» se muestra en la adopción del ingreso minero como forma de diversificación de la economía familiar.

Segundo, el desarrollo extractivo urbaniza la vida social local. La entrada de la minería conlleva mejoras en la infraestructura, y el crecimiento poblacional se acelera por la inmigración. Gracias al canon,⁵ las empresas mineras y los gobiernos locales generan recursos que se canalizan sobre todo en la mejora de la infraestructura y los servicios locales urbanos. Aunque limitada, la oferta de empleo, tanto en la mina como en nuevas construcciones y servicios, supone un proceso de inmigración al centro urbano más cercano a la operación minera.

Asimismo, la aparición del empleo minero origina procesos de monetización de la economía local y mayor diferenciación social, puesto que la capacidad de consumo de las familias cuyos miembros consiguen empleo en la mina crece significativamente. Esto genera transformaciones en los patrones culturales y la aparición de un segmento de la población local que puede acceder a productos importados considerados «urbanos». Sin embargo, la minería actual no produce, como antaño, ciudades-campamento, sino un desarrollo urbano moderado de pequeños centros agrícola-mineros, impulsados, en gran medida, por los recursos que genera la actividad minera.

Como hemos señalado en otros estudios, en contextos mineros, la «nueva ruralidad» se expresa de manera distinta que en otros ámbitos rurales. Los espacios rurales con minería se urbanizan a partir de brindar servicios, no de aumentar la producción. Es decir, se urbanizan, pero estrechamente vinculados al desarrollo minero y dependientes de este: las minas originan un nuevo foco de atracción económica, pero no necesariamente territorios de desarrollo, puesto que no se basan en dinámicas socioeconómicas preexistentes. Se trata de procesos dependientes de la actividad minera que, más que articular el desarrollo, lo concentran, prefigurando un nuevo escenario de surgimiento de enclaves (Damonte 2012).

Consideramos que la manera en que se expresa la nueva ruralidad en contextos de desarrollo minero tiene repercusiones significativas en

5 El canon minero es un fondo compuesto por el 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas mineras. Este fondo es repartido a regiones y municipios mediante un sistema de asignaciones que privilegia aquellos donde la extracción se produce.

lo que respecta a las formas de representación campesina. Por un lado, la «urbanización» del modo de vida campesino y su menor dependencia de las labores agropecuarias debilitan las prerrogativas de los dirigentes de las comunidades —cuya autoridad recae principalmente en el manejo de recursos agropecuarios comunes—, mientras aumentan la influencia de las autoridades ediles. Los intereses de los campesinos en el campo siguen siendo representados por los antiguos cargos de poder, pero sus nuevos intereses urbanos son ahora representados por las autoridades de las ciudades. Por otro lado, los dirigentes comuneros se ven políticamente fortalecidos por la irrupción de la empresa minera como actor principal en la esfera local. Para acceder a los recursos necesarios para la extracción —como el agua y la tierra—, la empresa debe negociar con interlocutores comuneros. En el transcurso de dichas negociaciones, las autoridades campesinas adquieren experiencia y preeminencia política a nivel local. Como resultado, los liderazgos comunales más exitosos deciden irrumpir en la política distrital, antes patrimonio de las elites urbanas. Así, la política campesina se «urbaniza» con la aparición de familias comuneras en ámbitos urbanos, mientras la contienda política urbana se «campesiniza» con la aparición de candidatos comuneros a cargos ediles.

SECCIÓN 2

Fragmentación política y liderazgo campesino en el contexto del desarrollo de la gran minería

En la presente sección, haremos un recuento analítico de la política local en el ámbito de influencia directa del proyecto minero Las Bambas: el distrito de Challhuahuacho, ubicado a 72 kilómetros de la ciudad del Cusco, en la provincia de Cotabambas, región Apurímac.

Las Bambas es un proyecto minero de cobre y molibdeno operado por Xstrata Copper. La inversión total para la extracción de los minerales será de US\$ 4230 millones, distribuidos a lo largo de 18 años. Como parte

de esta inversión, la empresa destinó un fideicomiso de aproximadamente US\$ 63 millones para el desarrollo local de la provincia de Cotabambas y el distrito de Progreso, manejado mediante el Fondo Social Las Bambas (FOSBAM), que ha tenido un fuerte impacto en la política y la administración local. Se calcula que la mina entrará en producción desde la segunda mitad del 2014. La compañía espera extraer un promedio superior de 300 000 toneladas de cobre, lo que la llevará a constituirse en una de las minas de cobre más grandes del mundo.

En la provincia de Cotabambas, y particularmente en el distrito de Challhuahuacho, la presencia minera ha generado cambios en la micropolítica local. Hemos separado el análisis de dichos cambios en dos partes: en la primera parte, analizamos los resultados electorales en la provincia de Cotabambas y el distrito de Challhuahuacho, con el fin de presentar las tendencias en la representación política municipal. En la segunda parte, analizamos los espacios políticos y los perfiles de liderazgo que se han generado en los ámbitos rural y urbano de Challhuahuacho.

Cabe señalar que nuestro análisis se centra en la comparación entre la *performance* de los partidos nacionales versus la de las listas independientes locales y de los movimientos regionales, aunque entendemos que las segundas no necesariamente siguen la misma lógica política. Se privilegia esta comparación general porque el objetivo es resaltar la fragmentación del ámbito político regional y su desenganche de las representaciones nacionales.

Fragmentación y movilidad en la política electoral de Cotabambas y Challhuahuacho

Durante las últimas dos décadas, la forma en que se ha organizado la participación política en los procesos electorales regionales y municipales ha mostrado una tendencia hacia la desarticulación de la estructura de los partidos nacionales y el incremento de los movimientos regionales y locales, que generan alianzas coyunturales y revelan una intensa dinámica

de transferencia y movilidad de cuadros políticos. Esta constatación, identificable para el grueso de la política edil y regional en el Perú (Tanaka 2010, Meléndez 2005), tiene un correlato en las áreas rurales de los Andes, donde, a medida que se avanza desde la década de 1990 hacia adelante, se observa una fragmentación aun mayor de movimientos (Degregori, Coronel y Del Pino 1999; Remy 2004 y 2005). En el caso de Cotabambas, este proceso se ha mostrado de manera más paulatina. Durante la década de 1980, la presencia de partidos nacionales organizó las vías de representación, hasta que, una década más tarde, el sistema de participación política se flexibilizó. Así, muchos de los cuadros políticos de la provincia —y, en particular, del distrito de Challhuahuacho— militaron en algún partido nacional antes de participar en movimientos de corte más local.

Este proceso de fragmentación y «localización» de la política tiene dos dimensiones interrelacionadas. Por un lado, un cambio institucional en la representación, en el que los partidos políticos ceden su protagonismo a los movimientos locales y regionales. Por otro lado, un proceso de intensificación de la movilidad política de los cuadros partidarios hacia los nuevos movimientos locales y regionales.

Partidos nacionales y movimientos regionales, locales y listas independientes

Durante los últimos siete procesos electorales para elegir a los representantes de sus respectivos gobiernos subnacionales, tanto la provincia de Cotabambas como el distrito de Challhuahuacho han experimentado un progresivo incremento de los movimientos regionales, locales e independientes, en términos de número de participaciones y de votos. Así, como se observa en el gráfico 2, el número de organizaciones políticas que participan en elecciones locales se ha incrementado. Entre las elecciones de 1986 y el 2010, se celebraron siete comicios, en los que se mostró una tendencia hacia la participación de una cantidad cada vez mayor de agrupaciones. De esta manera, si en 1986 participaron dos partidos nacionales, en el 2010

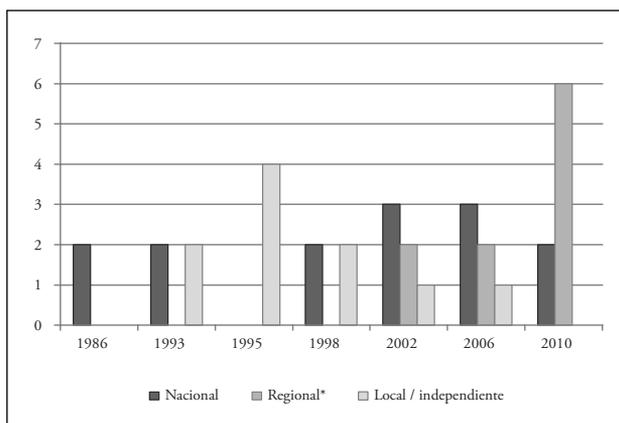
lo hicieron seis movimientos regionales y dos organizaciones nacionales. Nunca participaron más de tres partidos políticos en cada elección. En cambio, desde 1993, la inscripción de movimientos regionales, locales e independientes creció de dos a seis.

La composición del espectro electoral local, en ese sentido, ha ido transitando de un panorama con dos o tres opciones articuladas por representaciones nacionales a seis y luego ocho alternativas organizadas por movimientos anclados en la región o provincia. Por otro lado, no solo se ha incrementado el número de organizaciones, sino se ha modificado la distribución de los votos entre estas. Así, de acuerdo con el gráfico 3, el porcentaje de votos de los partidos nacionales transitó del 100% en 1986 al 26% en el 2010.

En las elecciones generales de 1995, la mayoría de los partidos nacionales —excepto Nueva Mayoría y Acción Popular— perdieron su inscripción y no pudieron presentar candidatos para las elecciones municipales de ese año, razón por la cual los dirigentes locales debieron postular en listas independientes. Asimismo, se llevó a cabo una reestructuración del municipio a partir de comités vecinales. Estos hechos supusieron un punto de inflexión para el desempeño de los partidos nacionales en las elecciones ediles de Cotabambas. De alcanzar votaciones del orden del 98% en 1993, estas cayeron al 60% en 1998, con lo que se inició un declive que encontró un punto de estabilidad en las elecciones del 2002 y el 2006, con el 42% en promedio de votación. Los comicios del 2010 confirmaron la redistribución de los votos, pues las organizaciones de corte nacional obtuvieron un cuarto del total de la votación en la provincia.

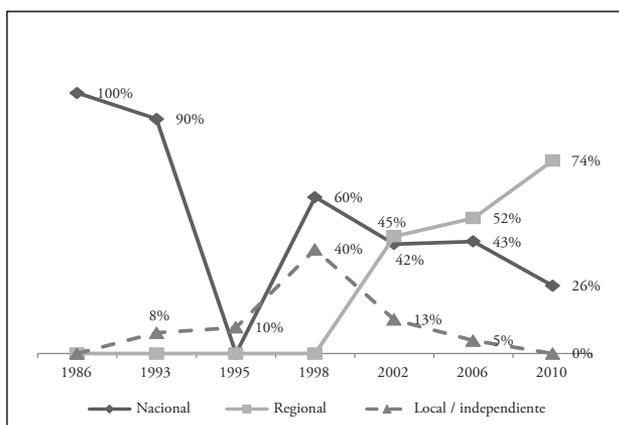
En contraste, la tendencia del caudal electoral que convocan los movimientos regionales y locales muestra un incremento sostenido. De tener el 8% en 1993, estas organizaciones dan un salto al 40% en 1998 —un promedio del 57,5% entre el 2002 y el 2006, combinando movimientos regionales y grupos locales—, y un 74% en el 2010. En la actualidad, tres cuartos de la votación provincial se concentran en movimientos de corte local, frente a un cuarto que vota por partidos nacionales.

Gráfico 2
Número de agrupaciones participantes por elección en Cotabambas



*Los movimientos regionales se registran desde el 2002.
 Fuente: JNE. Elaboración propia.

Gráfico 3
Distribución del voto entre agrupaciones en Cotabambas



*Los movimientos regionales se registran desde el 2002.
 Fuente: JNE. Elaboración propia.

Estos datos indican que existe una relación entre el cambio de la composición del panorama electoral y el desempeño en votos de uno u otro tipo de organización política. En términos estrictamente estadísticos, el incremento del número de organizaciones fragmenta el voto, y el hecho de que participen cada vez más movimientos regionales llevaría, de forma razonable, a pensar que, en el agregado, estos terminen concentrando un mayor porcentaje de votos. Por ello, es necesario realizar un ejercicio más detallado.

Así, como se muestra en el cuadro 1, la transición hacia una hegemonía de los movimientos regionales no se consolidó sino solo hasta la última elección, en el 2010, y se podría decir que alcanzó un punto de inflexión en el 2002. Hasta entonces, las organizaciones que ganaban la elección eran nacionales: Izquierda Unida (IU) ganó la alcaldía provincial en 1986 y 1993, Somos Perú (SP) lo hizo en 1998, el Movimiento Nueva Izquierda (MNI) en el 2002 y Unión por el Perú (UPP) en el 2006. En el 2002, la distribución de votos cambió a favor del agregado de movimientos regionales, y el segundo lugar en esos comicios lo ocupó Todas las Sangres. En el 2006, las anteriores tendencias se consolidaron hasta el 2010, cuando el primer lugar fue ocupado por Poder Popular Andino, secundado por el Movimiento Popular Kallpa. El MNI quedó en tercer lugar.

Haciendo un balance para el caso de la provincia de Cotabambas, se constata, en el lapso de las siete elecciones estudiadas, la fragmentación de la representación política y la remisión de la presencia de los partidos nacionales, tal como sugiere la literatura sobre el tema (Remy 2004). El incremento del número de agrupaciones —sobre todo locales— ha cambiado la composición del espectro electoral. La distribución de votos también ha cambiado, pero de una forma más paulatina. Ante elecciones con un número cada vez mayor de opciones locales o regionales, era de esperar que estas alternativas también concentraran cada vez más votos. Sin embargo, la hegemonía de este tipo de movimientos solo se consolidó en el 2010, cuando las dos organizaciones más votadas fueron locales.

Cuando se replica este análisis en el otro caso de estudio, el distrito de Challhuahuacho, se encuentra un panorama ligeramente distinto del

Cuadro 1
Detalle de distribución de voto por año en Cotabambas

Agrupaciones	Años						
	1986	1993	1995	1998	2002	2006	2010
Partidos nacionales							
IU	59%	67%					
MNI					29%		20%
Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)	41%				7%		1%
Alianza para el Progreso (APP)							5%
Perú Posible (PP)					6%		
Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FNTC)		23%					
Cambio 93 / Vamos Vecino (VV)				29%			
Somos Perú (SP)				31%			
UPP						38%	
Partido Nacionalista						5%	
Movimientos regionales, locales e independientes							
Renovación Provincial		2%					
Opción Democrática Apurímac (ODA)			31%				
Comité Cívico Vecinal (CCV)			34%				
Frente Independiente Cotabambas (FIC)			35%				
Ricchari (RICC)				13%			
Unidad Democrática Cotabambas (UDC)				27%			
Fuerza Cotabambas					14%		
Llapanchik (LLAP)					21%	23%	9%
Todas las Sangres (TLS)					23%	8%	
Siempre por Cotabambas (SPC)						5%	
Frente Popular Democrático (FPD)						21%	
Kechwa							3%
Nueva Fuerza Regional Andina (NFRA)							3%
Poder Popular Andino (PPA)							33%
Kallpa							26%

Fuente: JNE. Elaboración propia.

provincial, que podría asociarse con la presencia del proyecto Las Bambas. El número de elecciones es menor, debido a que Challhuahuacho recién se creó como distrito en 1994. Eso significó que, para las elecciones de 1995, el gobierno local se conformara a partir de comités vecinales. Así, tal como muestra el gráfico 4, en Challhuahuacho no se produjo una transición hacia un dominio de los movimientos regionales frente a los partidos políticos en cuanto al número de organizaciones inscritas en las elecciones. En ninguno de estos años electorales hubo más partidos nacionales que opciones locales.

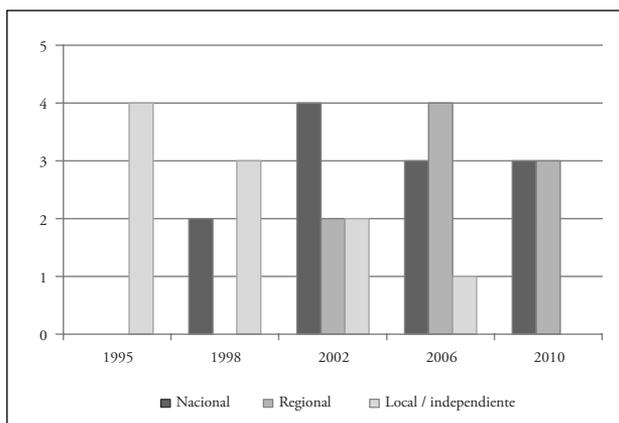
Los años en los cuales hubo paridad según tipo de organización fueron el 2002 y el 2010. En los otros tres años —1995, 1998 y 2006—, los movimientos regionales y locales nutrieron en mayor medida el espectro electoral. En términos globales, desde que se celebran comicios en Challhuahuacho ha habido un máximo de ocho listas, en el 2002 y el 2006. Esta tendencia hacia un mayor número se ha moderado en la última elección, en la que se presentaron seis listas.

Este panorama contrasta con el caso provincial. Esta divergencia también se produce en la distribución de votos. Como se aprecia en el gráfico 5, en conjunto, los movimientos regionales y locales han concentrado, con excepción del 2006, el mayor porcentaje de votos. Si bien se observa una tendencia decreciente del voto por movimientos —frente al incremento del voto por partidos— hasta converger en las elecciones del 2010, el desempeño de las organizaciones locales logra convocar un poco más de cuatro quintos del total de votos.

Si se toma en cuenta que, en el 2010, el número de opciones por partidos nacionales y por movimientos regionales era igual (tres), la cantidad de votos obtenida por estos últimos enfatiza una tendencia hacia la consolidación de su dominio. Sin embargo, este salto se explica por una sola agrupación, como se observa en el cuadro 2.

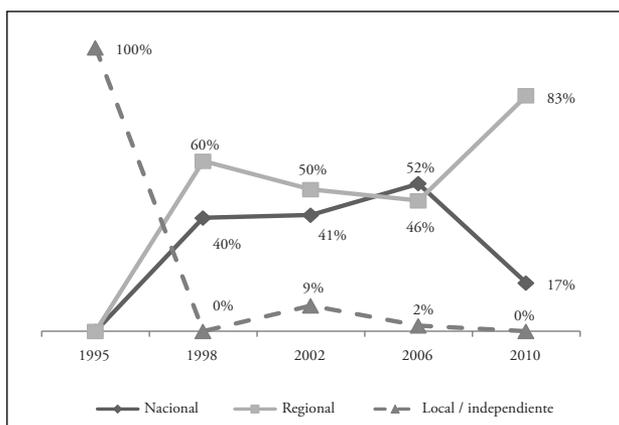
Así, en el 2010, una sola agrupación regional, PPA, logra el 58% de los votos, rompiendo la tendencia de ganadores sin mayoría absoluta, como se verá más adelante. En estos comicios, a su vez, se afianza el escenario en el cual tanto la lista ganadora como la segunda en votación corresponden a

Gráfico 4
Número de agrupaciones participantes por elección en Challhuahuacho



*Los movimientos regionales se registran desde el 2002.
 Fuente: JNE. Elaboración propia.

Gráfico 5
Distribución del voto entre agrupaciones en Challhuahuacho



*Los movimientos regionales se registran desde el 2002.
 Fuente: JNE. Elaboración propia.

Cuadro 2
Detalle de la distribución de voto por año en Challhuahuacho

Agrupaciones	Años				
	1995	1998	2002	2006	2010
Partidos nacionales					
Movimiento Nueva Izquierda			7%		15%
APRA			8%	7%	1%
Alianza para el Progreso (APP)			1%		
FREPAP				31%	
Perú Posible			3%		
Cambio 93 / Vamos Vecino		20%			
Somos Perú		20%	23%		
UPP				14%	
Movimientos regionales, locales e independientes					
Opción Democrática Apurímac (ODA)	35%				
Comité Cívico Vecinal (CCV)	65%				
Challhuahuacho		16%			
Ricchari		13%			
Unidad Democrática Cotabambas		31%			
Fuerza Cotabambas			7%		
Llapanchik			29%	29%	2%
Todas las Sangres			20%	7%	
Siempre por Cotabambas				2%	
Frente Popular Democrático				8%	
Pacto Andino Challhuahuacho (PACH)			3%		
Poder Popular Andino					58%
Kallpa				2%	23%

Fuente: JNE. Elaboración propia.

organizaciones locales. En las tres elecciones anteriores, la victoria se había alternado, pero con un ligero dominio de los movimientos regionales. En 1998, UDC ganó la elección sobre Somos Perú; en el 2002, Llapanchik logró hacerse de la alcaldía, por encima, de nuevo, de Somos Perú; en el

2006, un partido de inscripción nacional, el Frente Popular Agrícola del Perú (FREPA), ganó los comicios por delante de Llapanchik.

A la luz de estos datos, y a diferencia del caso del municipio provincial de Cotabambas, se puede afirmar que el escenario electoral del distrito de Challhuahuacho muestra un equilibrio en el que predominan las agrupaciones locales, con una alternancia entre partidos nacionales y movimientos regionales en términos de distribución de votos. La composición del espectro electoral siempre estuvo dominada por estos últimos. El punto de quiebre se produjo en las elecciones del 2010, cuando la votación favoreció en un 83% a las opciones locales en un contexto de paridad en cuanto al número de listas entre partidos nacionales y agrupaciones regionales.

Finalmente, otra línea de análisis surge si comparamos los cuadros 1 y 2. En el caso de la provincia de Cotabambas, existe una tendencia que apunta a que, para implementar su gestión edil, las listas ganadoras de los comicios requieren, cada vez menos, contar con la mayoría absoluta. De los porcentajes de 59% y 67% obtenidos por IU en los comicios de 1986 y 1993, se pasa a un promedio del 33,2% del total de votos necesarios para ganar las justas electorales. La distancia entre el primero y el segundo en las elecciones desde 1995 es, en promedio, 6,2%, con casos de alrededor del 2%. Lo que se muestra como un panorama crecientemente fragmentado para el caso provincial, arroja una tendencia ligeramente menos dispersa para Challhuahuacho, sobre todo a partir de la última elección. En estos comicios se puede observar que, a diferencia de los inmediatamente anteriores —2006—, hay menos listas inscritas; la lista que gana lo hace con el 58%, y la distancia respecto al segundo es del 35%; es decir, un tercio de votos más con respecto al total obtenido por la segunda agrupación.

Movilidad de los candidatos

En esta sección se explora, para el caso del distrito de Challhuahuacho, la dinámica de movilidad de los cuadros políticos locales. A partir de información electoral, se ha identificado a ciudadanos que han participado

más de una vez como candidatos en las elecciones ediles, sea para optar por la alcaldía o por una regiduría. Este grupo conforma, para estos fines, el de los cuadros políticos del distrito. En total, desde que se celebran elecciones municipales en Challhuahuacho, han participado 140 ciudadanos, 18 de los cuales (12%) han intervenido más de una vez.

Así, tal como muestra el cuadro 3, existen tres tipos de dinámicas. En la primera, se encuentran aquellos candidatos que postularon por la misma organización en dos elecciones consecutivas. Es el caso de los ciudadanos Darío Cruz Portocarrero y Edmundo Sumalave Mendoza, quienes postularon por el APRA y Todas las Sangres, respectivamente. En la segunda, están los candidatos que participaron en tres elecciones o más, cambiaron de organización, y postularon en, al menos, dos comicios seguidos por una misma agrupación. Es el caso de Darío Mendoza Salazar, quien postuló en cuatro elecciones desde 1998: en las dos primeras, por Somos Perú; y en las dos últimas, por Llapanchik. Asimismo, Zenobio Maldonado Guillén, quien participó en tres comicios: en 1998, por Vamos Vecino; y en el 2002 y el 2010, por Llapanchik. La tercera dinámica agrupa al grueso de los otros casos, y se caracteriza porque los candidatos participan en más de una elección municipal, cada vez por una agrupación distinta de la anterior.

La mayoría de los candidatos recurrentes, doce, solo han participado dos veces en elecciones. Tres lo han hecho en tres comicios; dos, en cuatro; y uno, en cinco. De esta manera, las dinámicas que sugieren la existencia de cierta militancia en proyectos políticos de mediano y largo plazo no son dominantes: cinco de doce casos. El común denominador muestra que la participación electoral se organiza alrededor de asociaciones coyunturales o proyectos personales. Si complementamos esta constatación con los desempeños de las agrupaciones políticas (cuadro 2), se observa que únicamente dos lograron, y solo por dos elecciones consecutivas, mantener caudales de votos similares: Somos Perú en 1998 y el 2002, y Llapanchik en el 2002 y el 2006.⁶

6 Darío Mendoza Salazar fue candidato a la alcaldía por Somos Perú en las dos elecciones en las que participó; compitió contra Llapanchik en el 2002 y fue el candidato de esta última en el 2006. El desempeño electoral de estas agrupaciones se podría explicar, entre otros factores, por la presencia de este candidato.

Cuadro 3
Participación electoral de los cuadros políticos distritales,
según agrupación

Candidatos	Años				
	1995	1998	2002	2006	2010
Miguel Ccorahua Labra	oda*	ch	MNI	spc	MNI
Darío Rubén Mendoza Salazar		SP	SP	llap	llap
Mauro Soto Huillca	ccv	ch	MNI	fpd	
Alipio Zenobio Maldonado Guillén		VV	llap		llap
José Luis Sumalave Alarcón		ricc	llap	spc	
Marcelino Santiago Coaquira Soca		ch		tls	ppa
Benedicto Alarcón Amaro		ricc	PP		
Darío Cruz Portocarrero		APRA	APRA		
Edgar Ñahui Cuela	ccv	ch			
Edmundo Sumalave Mendoza			tls	tls	
Efraín Farfán Silva		VV	tls		
Fermín Huillca Alejo		VV		llap	
José Antonio Lima Lucas			MNI		ppa
Mary Luz Escalante Choque			llap		ppa
Máximo Huillca Escalante		ricc	fc		
Odilón Huanaco Condori			UPP		ppa
Plácido Astete de la Torre		udc			MNI
Porfiria Encalada Yuca de Muñoz		VV		tls	

* Las abreviaciones con minúscula corresponden a los movimientos regionales (véase el listado de abreviaciones, p. 9).

Fuente: JNE. Elaboración propia.

En resumen, a medida que avanzan las elecciones se ha identificado un número creciente de movimientos regionales, locales e independientes frente a partidos políticos. Este comportamiento es más nítido en el caso provincial, debido, entre otros factores, a que, al entrar en la década de 1990, la medición en Cotabambas presenta más observaciones y recoge el efecto de desarticulación de los partidos políticos. En el nivel distrital, el

dominio del voto por las agrupaciones regionales nunca es relevante, salvo en un año de convergencia, el 2002, para después acentuar la anterior tendencia en el 2010. Asimismo, la dispersión de votos genera, en ambos casos, listas ganadoras sin mayorías absolutas en Cotabambas, mientras que, en Challhuahuacho, el escenario muestra un mayor equilibrio que se rompe en la última elección, con una lista que alcanza la alcaldía con el 58% de la votación total.

Asimismo, entre los cuadros políticos del distrito se detectaron tres patrones: los que participan sostenidamente representando a una agrupación; los que participan en periodos mediando (dos elecciones) por una agrupación, y después cambian de grupo político para renovar un ciclo mediano o corto (una elección); y los que cambian de agrupación de una elección a otra. La última dinámica es común a la mayoría de candidatos, quienes, por lo demás, no tienden a participar en más de tres elecciones. Este hecho revela una regularidad en trayectorias de movilidad relativamente generalizadas, con cuadros que muestran poco apego a proyectos políticos de mediano o largo plazo, y más bien tendencia a la participación coyuntural.

La minería y el surgimiento de liderazgos campesinos en la política distrital de Challhuahuacho

Los perfiles de los líderes locales son distintos y, por lo general, responden a la esfera política a la que se adscriben: municipal o comunal. En Challhuahuacho, los casos más exitosos son los de los líderes que han transitado por los distintos espacios políticos, y que han alcanzado el liderazgo municipal desde una trayectoria comunal.

A continuación, presentaremos las características de los espacios políticos municipal y comunal, para luego analizar el surgimiento de los nuevos liderazgos. Empecemos por el espacio municipal. En un municipio rural con escasos recursos, tanto financieros como profesionales, el ejercicio del alcalde se concentra en la intermediación con actores externos para

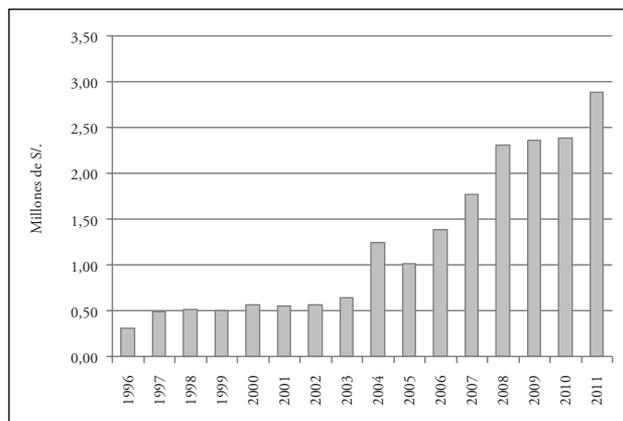
obtener activos, formar capacidades y financiar obras. Las características que favorecen dicho ejercicio —como la experiencia migratoria, el manejo de lenguajes burocráticos y la profesionalización— suelen ser privilegiadas en la composición de los liderazgos ediles, como ha venido siendo documentado para la política rural peruana (Diez y Mujica 2000).

Desde que se escindió del distrito de Mara en 1994, y tuvo su primera elección en 1995, Challhuahuacho ha contado con cinco alcaldes electos. Los primeros cuatro fueron profesores —es decir, profesionales urbanos—, mientras que el último es un comunero que fue líder campesino. La tarea principal de los dos primeros alcaldes consistió en consolidar la autonomía municipal del distrito, por lo que se dedicaron a establecer en su jurisdicción los servicios básicos estatales. Mauro Soto Huillca (1995-1998) y Plácido Astete de la Torre (1998-2002) planteaban que la distritalización se consolide a partir de construir obras consideradas importantes, como el mejoramiento de la carretera a Mara y la habilitación de servicios públicos.

Durante el tercer y el cuarto periodo —el de Zenobio Maldonado (2002-2006) y el de Livanov Valencia (2006-2010)—, la empresa Xstrata llegó a instalarse para desarrollar el proyecto Las Bambas, lo que cambió completamente el panorama político local. Al llegar la empresa, se implementó el FOSBAM, con lo cual los fondos municipales disponibles se incrementaron de manera considerable (véase el gráfico 6). Asimismo, el megaproyecto minero atrajo tanto a entidades públicas como a las ONG ambientalistas y de desarrollo. Maldonado y Valencia fueron alcaldes que tuvieron que aprender a lidiar con mayores presupuestos y nuevos actores. De este modo, Challhuahuacho pasó de ser políticamente una localidad aislada a convertirse en el centro regional de una megainversión.

Durante el último periodo, por primera vez llegó a la alcaldía un líder campesino, Odilón Huanaco (2010-2014), quien habiendo forjado su capital político en el ámbito rural, logró ingresar exitosamente a la arena política municipal. Huanaco capitalizó su liderazgo en las protestas contra la minera, y estableció una agenda política que recogió las demandas rurales y las incorporó a la agenda municipal de Challhuahuacho.

Gráfico 6
Presupuesto del Municipio Distrital de Challhuahuacho



Fuente: MEF.

En cuanto al espacio comunal, la ausencia de actividad durante los años previos a la entrada de la empresa minera supuso un estancamiento en la vida institucional de las comunidades y federaciones de campesinos, tanto provinciales como distritales. La inserción del proyecto minero generó la reorganización de estas instituciones. En un inicio, la Federación Provincial de Comunidades Campesinas de Cotabambas (FPCCC) lideró la oposición a la minera. Destacó, en ese entonces, la figura de Valentín Roque Rata, antiguo dirigente campesino con una historia de vida sindical en el corredor de Santo Tomás, Haquira y Challhuahuacho. Él y su subsecretario, Víctor Limaypuma, fueron figuras particularmente activas en la organización de las movilizaciones, la preparación de pliegos y las gestiones frente a organizaciones externas, sobre todo los ministerios. Muchos de los miembros de la directiva de la FPCCC fueron electos para cargos municipales en Tambobamba y otros distritos (De Echave 2009: 157).

Con la instalación de la empresa Xstrata, la actividad política de la Federación Distrital de Comunidades Campesinas de Challhuahuacho (FDCCCh) se enfocó en su relación con la minera. Xstrata habilitó oficinas de relaciones comunitarias para vincularse con las organizaciones campesinas

en dos frentes: la representación sindical distrital y las comunidades aledañas. La FDCCCh empezó a coordinar la acción colectiva de las comunidades directamente involucradas en los impactos de las actividades de Xstrata.

En este contexto, surgió la figura de Odilón Huanaco, quien desde joven había participado en política como secretario de rondas de su comunidad, presidente comunal de Patario y, posteriormente, secretario de la FDCCCh. A diferencia del caso de Valentín Roque Rata, Odilón Huanaco ascendió rápidamente desde una jerarquía de cargos de base comunal hasta un cargo sindical en la federación.

Como secretario de la federación campesina, Odilón Huanaco promovió y organizó dos paros de protesta, en el 2008 y el 2009, para demandar mejores opciones de trabajo y beneficios para las comunidades. Ambos paros fueron desplegados a partir de la movilización de las comunidades por Challhuahuacho, en jornadas de 24 y 72 horas, respectivamente. El conflicto alcanzó vías institucionales con la instalación de mesas de negociación en las que participaron, además de los dirigentes campesinos y la empresa Xstrata, el Gobierno Regional de Apurímac y representantes del MEM. Luego de las negociaciones, la empresa accedió a varias de las demandas planteadas desde el movimiento campesino.

El desempeño de la dirigencia en estos episodios supuso la apertura de nuevos campos de reformulación del liderazgo entre los espacios edil y sindical-comunal. La actividad política local desde mediados de la década del 2000 estuvo dinamizada por el despliegue de la FDCCCh. Sin embargo, luego de las protestas, la federación y sus demandas campesinas ingresaron con fuerza en la esfera política municipal urbana. Así, en las elecciones del 2010, Odilón Huanaco, respaldado por la FDCCCh, ganó la alcaldía distrital con una mayoría significativa.

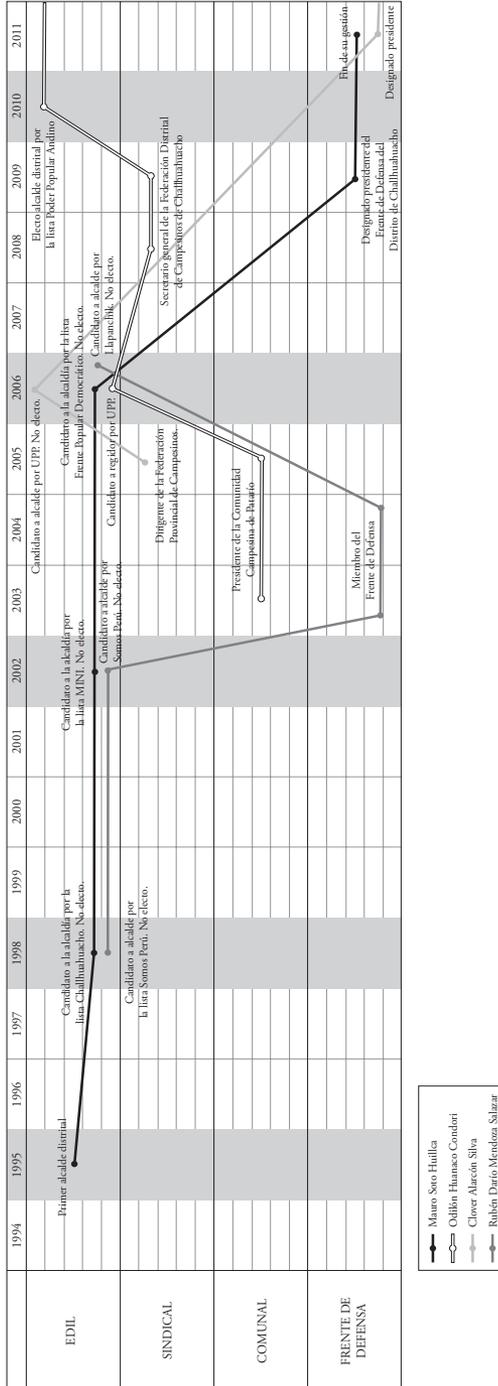
Este breve recuento sirve para constatar tres fenómenos políticos interesantes. En primer lugar, la creciente importancia del espacio político municipal, que se superpone al campesino-rural de las comunidades. La creciente importancia de la municipalidad como institución política local ha sido señalada de manera general por Diez (2007) y Remy (2005). En

contextos mineros, el centro temático político, que en el primer momento está definido por las negociaciones para el acceso a la tierra y el agua entre comunidades y empresa, se traslada, en el segundo momento, a las negociaciones para el uso y la distribución de los enormes recursos del canon minero que reciben las municipalidades productoras cuando las minas entran en producción (Salas 2010, Damonte 2012). Como señala Arellano (2011), las asignaciones del canon son fundamentales para la redefinición del espectro político en el ámbito de los distritos productores de minerales, que han visto multiplicarse su presupuesto anual. Si bien Challhuahuacho aún no recibe canon, se puede percibir la creciente importancia de la municipalidad como espacio político, así como un paulatino incremento del presupuesto local, que entre los años 2003 y 2006 casi se ha duplicado por la presencia minera.

En segundo lugar, se puede observar la existencia de dos perfiles políticos. Uno más urbano, vinculado a la educación y profesionalización; y el otro más rural, relacionado con la carrera de dirigente comunal-sindical, que enfatiza la cercanía cotidiana con las bases comuneras. Los primeros cuatro alcaldes responden al primer perfil; el último, al segundo. Ambos perfiles comparten ciertas características —como la capacidad de intermediación—, pero se diferencian en su ámbito de adscripción urbano-municipal o comunal-campesino. Como muestra el gráfico 7, las figuras más resaltantes de la política local se mueven en sus propios ámbitos, ya sea el urbano-profesional o el comunal-campesino. Solamente Odilón Huanaco logra ingresar e incorporar ambas esferas de representación, al ser el primer alcalde que proviene de una carrera política comunal-campesina.

Por último, la historia política de Odilón Huanaco nos permite observar cómo algunos líderes campesinos logran ingresar al ámbito político urbano por medio de su relación con la empresa. Es a partir de la protesta contra Xstrata que Huanaco adquiere notoriedad en la esfera urbana. En este sentido, se puede sostener que la presencia de la empresa minera como principal actor político local abre una ventana de oportunidad a los líderes campesinos, quienes de esta manera trascienden el ámbito rural.

Gráfico 7
Trayectorias de liderazgos representativos según los espacios comunal-edil



Conclusiones

La primera conclusión que nos deja el estudio es que el desarrollo minero ha favorecido el resurgimiento de las formas campesinas de representación y su articulación en el ámbito político urbano. En la mayoría de ámbitos rurales andinos, la representatividad campesina comunal tiene que afrontar los desafíos del posconflicto interno y el advenimiento de nuevas dinámicas urbanas. Sin embargo, en zonas de extracción, la competencia por los recursos naturales entre las organizaciones campesinas y las empresas genera que las comunidades que usan dichos recursos adquieran una renovada preponderancia política.

En el caso de Challhuahuacho, este resurgimiento no se produce de manera automática sino a partir de procesos de protesta. En la contingencia del desarrollo extractivo, la organización campesina apela a sus recursos políticos para movilizar a sus bases campesinas bajo una bandera común: el reclamo a la gran empresa minera. Es en la protesta que resurge el liderazgo, y es mediante el éxito de la protesta que la agenda campesina adquiere predominancia no solo en el ámbito comunal-sindical, sino también en el municipal urbano. La presencia minera crea las condiciones para reactivar la movilización campesina, y en ese contexto surgen los actores políticos comunales-sindicales.

La segunda conclusión es que el ámbito municipal se consolida como el espacio principal de contienda y representación política urbana y campesina. La consolidación de los espacios políticos municipales, en articulación con espacios campesinos-comunales, ha sido identificada por la literatura y relacionada con procesos de urbanización, inmigración y experiencia administrativa-burocrática (Remy 2005). En contextos extractivos, este fenómeno se agudiza, puesto que los fondos provenientes del desarrollo minero terminan impulsando el desarrollo urbano-municipal. En el caso de Challhuahuacho, nos referimos a los fondos del FOSBAM e, indirectamente, al salario minero.

Además, la consolidación de la política municipal en contextos extractivos tiene como componente adicional la creciente participación de

votantes y representantes campesinos que han logrado preeminencia en los conflictos con la empresa minera. Así, la política campesina se «urbaniza» mientras que la contienda política urbana se «campesiniza», rompiendo la vieja relación de competencia y subordinación entre los espacios políticos «urbanos» del pueblo, patrimonio de las elites, y los espacios comunales de participación campesina.

Esta consolidación, sin embargo, no se produce a partir de una mayor institucionalidad política de presencia partidaria estable. Por el contrario, como observamos en Cotabambas y Challhuahuacho, los partidos políticos prácticamente han desaparecido para dar paso a una multiplicidad de movimientos regionales. En este contexto de fragmentación política, consideramos que la presencia minera evita una mayor dispersión, al polarizar el discurso político en torno a los beneficios e impactos negativos del desarrollo extractivo. Es posible que el hecho de que el movimiento liderado por Odilón Huanaco, en Challhuahuacho, haya conseguido una inusual mayoría en las elecciones municipales se deba a que supo transmitir un discurso político que articula las posiciones «urbanas» y «campesinas» en relación con el desarrollo extractivo

La tercera conclusión es la importancia que adquiere el liderazgo en el contexto actual de fragmentación y debilidad de las lealtades políticas. El perfil y la trayectoria del líder son los factores que terminan dándoles identidad política a los movimientos regionales que se multiplican en los Andes peruanos. En el caso de Odilón Huanaco, los elementos que le brindan el suficiente capital social como para constituirse en un líder municipal exitoso son su trayectoria como líder campesino y su experiencia como dirigente. Asimismo, es importante notar que la parte más resaltante de la experiencia política de este líder está asociada a su desempeño como organizador de las protestas campesinas en contra de la empresa minera. Es decir, su liderazgo no está atado a las viejas estructuras campesinas o urbanas de representación, sino que surge a partir de la coyuntura política que le brinda la presencia minera. Así, la figura del líder se superpone al espacio organizativo desde donde se constituye, haciendo política, como líder.

En términos teóricos, el escenario actual de la representatividad rural en los Andes peruanos muestra dinámicas políticas contingentes, en las que los actores campesinos utilizan estratégicamente sus recursos para mejorar su posición política. En este sentido, siguiendo a McAdam, Tilly y Tarrow (2001), y Jasper (2002), vemos cómo el discurso crítico acerca de la minería se desarrolla políticamente mediante la protesta. De esta manera, la acción de los personajes sociales se constituye en el eje articulador de la movilización y el discurso.

Sin embargo, esta acción política se desarrolla en diálogo con ciertas condiciones estructurales, como la nueva ruralidad, y coyunturales, como el presente ciclo extractivo. Así, son estas condiciones las que posibilitan, siguiendo a Gramsci (1971), el desarrollo de discursos contrahegemónicos, cuyo fin es cambiar el balance de poder local a favor de un mayor liderazgo campesino, incluso en ámbitos municipales urbanos. Pero estos procesos de surgimiento campesino no se sostienen en una estructura partidaria, sino que responden a contextos contingentes en los que ciertos individuos acumulan capitales simbólicos, sociales y políticos que constituyen su liderazgo. Es la trayectoria personal, y no la plataforma política, la que conforma el capital social: son el líder y su discurso los que convocan lealtades. Por ello, estamos ante un escenario en el que la agencia política —fragmentada y contingente, y en diálogo con las condiciones sociales— adquiere una importancia significativa para explicar los actuales procesos de movilización y representación política.

Bibliografía

- Arellano Yanguas, Javier (2011). *Minería sin fronteras: conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: IEP y PUCP.
- Arguedas, José María (1985). *Indios, mestizos y señores*. Lima: Editorial Horizonte.
- Bourdieu, Pierre (1991). *Language and symbolic power*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Damonte, Gerardo (2012). Dinámicas rentistas: transformaciones institucionales en contextos de proyectos de gran minería. En *Desarrollo rural y recursos naturales* (pp. 95-122). Lima: GRADE.
- Damonte, Gerardo (2008). *The constitution of political actors*. Berlin: VDM Verlag Dr. Mueller e. K.
- De Echave, José (2009). Las Bambas: un megaproyecto para una nueva región en minería. En José De Echave, Alejandro Diez, Ludwig Huber, Martín Tanaka y Bruno Revesz. *Minería y conflicto social* (pp. 149-175). Lima: IEP, CBC, CIPCA y CIES.
- Degregori, Carlos Iván (2011). *Qué difícil es ser Dios: el Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso y el conflicto armado interno en el Perú*. Lima: IEP.
- Degregori, Carlos Iván; José Coronel y Ponciano del Pino (1999). Gobierno, ciudadanía y democracia: una perspectiva regional. En John Crabtree y Jim Thomas (Eds). *El Perú de Fujimori* (pp. 427-466). Lima: IEP y Universidad del Pacífico.
- Diez, Alejandro. (2007). Organización y poder en comunidades, rondas campesinas y municipios. En Pedro Castillo, Alejandro Diez, Zulema Burneo, Jaime Urrutia y Pablo del Valle. *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* (pp. 107-152). Lima: Grupo Allpa,

- Diez, Alejandro (2001). Organizaciones e integración en el campo peruano después de las políticas neoliberales. En Norma Giarraca (Comp.). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* (pp. 191-219). Buenos Aires: CLACSO.
- Diez, Alejandro; Juan Ansión y Luis Mujica (Eds.) (2000). *Autoridades en espacios locales: una mirada desde la Antropología*. Lima: PUCP.
- Ericksson, Sharon y Clifford Bob (2006). When do leaders matter?: hypotheses on leadership dynamics in social movements. *Mobilization: An International Journal*, 11(1), 1-22.
- Escobal, Javier; Carolina Trivelli y Bruno Revesz (2009). *Desarrollo rural en la sierra: aportes para el debate*. Lima: CIPCA, IEP y GRADE.
- Ganz, Marshall. (2008). *Leading Change: leadership, organization and social movements*. Ponencia preparada para Taller en la Escuela de Gobierno de Harvard-JFK.
- García-Sayán, Diego (1982). *Tomas de tierras en el Perú*. Lima: DESCO.
- Gramsci, Antonio (1971). *Selections from the prison notebooks*. Nueva York: International Publisher Co.
- Hobsbawm, Eric (1969). A case of neo-feudalism: La Convención, Perú. *Journal of Latin American Studies* 1(1), 31-50.
- Jasper, James (2002). A strategic approach to collective action: looking for agency in social movements choices. *Mobilization: An International Journal*, 9(1), 1-16.
- McAdam, Doug; Sidney Tarrow y Charles Tilly (2001). *The dynamics of contention*. Cambridge: University of Cambridge Press.
- Meléndez, Carlos (2005). Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de la violencia en el Perú actual. En Victor Vich (Ed.). *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia* (pp. 159-183). Lima: IEP.

- Motte, Dominique (2003). *Dirigentes comunales en Cusco y Apurímac: ¿nuevos perfiles políticos?* Cusco: CBC y Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional.
- Nash, June (1993). *We eat the mines and mines eat us: dependency and exploitation in Bolivian tin mines*. New York: Columbia University Press.
- ÓhUallachain, Breandan y Richard Matthews (1996). Restructuring of primary industries: technology, labor and corporate strategy and control in the Arizona cooper industry. *Economic Geography*, 72(2), 196-215.
- Plaza, Orlando (1979). Campesinado, analfabetismo y el problema del voto en el Perú. *Nueva Sociedad*, (41), 71-82.
- Remy, María Isabel (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.
- Remy, María Isabel (2004). Autoridad, gobierno y ciudadanía. Sociedades rurales en democracia. En Fernando Eguren, María Isabel Remy y Patricia Oliart (Eds.). *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA X*. Lima: SEPIA.
- Rénique, José Luis (2004). *La batalla por Puno*. Lima: IEP, CEPES y Sur.
- Rénique, José Luis (1991). *Los sueños de la sierra: Cusco en el siglo XX*. Lima: CEPES.
- Salas, Guillermo (2010). La embriaguez del canon minero: la política distrital en San Marcos a doce años de la presencia de Antamina. *Anthropologica*, 28(28), 111-138.
- Scott, James (1992). *Domination and the arts of resistance*. New Haven: Yale University Press.
- Shaw, Randy (1996). *The activist handbook*. Berkeley: University of California Press.
- Strange, Susan. (1996). *The retreat of the State: the diffusion of power in world economy*. New York: Cambridge University Press.

Tanaka, Martín y Yamilé Guibert (2010). Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales: una mirada a las elecciones regionales y municipales desde las provincias, 2002-2006-2010. En *El nuevo poder en las regiones: análisis de las elecciones regionales y municipales 2010*. Lima: PUCP. Departamento de Ciencias Sociales.

LAS RONDAS CAMPESINAS Y EL DESARROLLO MINERO: EL CASO DEL PROYECTO MINERO LA GRANJA

Gerardo Damonte, Manuel Glave y Andrea Cabrera

Una breve historia de las rondas campesinas en el norte del Perú

Nos gustaría empezar esta breve historia sobre las rondas campesinas a partir del recuento de una serie de antecedentes que, desde mediados del siglo XIX, provocaron la conformación de grupos organizados de autodefensa campesina en el norte del país, específicamente en la provincia de Chota, región de Cajamarca. Consideramos que el análisis —breve, pero sistemático— de las formas de autodefensa campesina generadas en contextos socioeconómicos bastante particulares nos permitirá identificar aquellos nexos o continuidades —y también contrastes— entre los grupos organizados de campesinos más antiguos y los más recientes, así como los factores que impulsaron la conformación de la ronda campesina tal y como la comprendemos en la actualidad.

Una de las primeras formas de autodefensa campesina desarrolladas en Chota fueron las guardias urbanas y rurales, que aparecieron en 1876 y duraron hasta 1930, periodo caracterizado por la insurgencia militar de las montoneras y el bandolerismo (Pérez Mundaca 1996). Sin embargo, se debe tomar en cuenta que, durante ese periodo, se desarrollaron, en la escena política y social,⁷ una serie de acontecimientos que luego influirían

7 José Pérez Mundaca (1996) propone la siguiente periodificación para el análisis de la violencia política y delinencial en Chota desde mediados del siglo XIX. En primer lugar, el periodo de 1855 a 1879, caracterizado por la violencia generada por los enfrentamientos políticos entre partidarios locales de Rufino Echenique y de Ramón Castilla (1855-1860), entre baltistas y pradistas (1866-1869), y entre iglesistas y pardistas (1872-1879). En segundo lugar, el periodo de 1883 a 1900, caracterizado por la insurgencia militar de las montoneras; comprende el enfrentamiento entre caceristas e iglesistas (década de 1880), y entre caceristas y pierolistas (década de 1890). Y, por último, el periodo de 1900 a 1930, caracterizado por que el bandolerismo era la fuente principal de violencia.

en los cambios que este tipo de organización para la autodefensa campesina fue experimentando en su conformación.

Teniendo en cuenta que las guardias urbanas y rurales se formaron en la zona durante los periodos de mayor intensidad del abigeato y de la violencia política faccional, se identificó que tanto las primeras guardias —que aparecen por el año 1876— como aquellas del periodo de las montoneras, fueron gestadas por una iniciativa del aparato gubernamental. Mientras que las primeras se constituían mediante elecciones democráticas, las segundas eran designadas por la facción política que controlaba el poder. Una historia diferente tuvieron las guardias del tiempo del bandolerismo, entre 1900 y 1930, que surgieron a partir de la iniciativa de los propios campesinos de defender organizadamente sus propiedades amenazadas, para lo cual se enfrentaron a los más importantes agentes de la violencia local. Esta legitimidad de la organización, a partir de la decisión de las bases, será —como se verá más adelante— una de las más importantes características de las rondas campesinas actuales.

Para algunos autores, existe un nexo histórico entre las guardias urbanas y rurales —que, esporádicamente, permanecieron hasta 1965—, y las rondas campesinas, que surgieron en 1976; esta fue la organización de las rondas de hacienda (Pérez Mundaca 1996). Esta forma de servicio, en beneficio exclusivo de los terratenientes, se desarrolló en un contexto marcado por su predominio político y socioeconómico. Según esta fuente, las rondas de hacienda transmitieron ciertas características, de forma y de fondo, a las rondas campesinas, que luego serían adaptadas al nuevo contexto en el que se desenvuelve la organización moderna. Las siguientes citas desarrollan el proceso de conformación de estas entidades.

En los turbulentos años 20, en Chota y Hualgayoc los propietarios y sus mayordomos tenían bandas de matones que protegían sus propiedades.

8 «El ejemplo más conocido son sin duda los “guapos” de Eleodoro Benel, quien dirigió un millar de “guerrillas” contra el gobierno de Augusto Leguía en los años veinte del siglo pasado» (Huber y Guerrero 2006: 16).

Después que el gobierno de Leguía reafirmó su control, hacendados como los de Santa Clara y Marcopampa instituyeron patrullas obligatorias de los arrendatarios de las haciendas, conocidas como rondas de hacienda, que operaron tanto en la sierra como en la costa (Starn 1991: 47).

Casi todos los hacendados mantenían grupos armados para proteger su ganado y controlar sus linderos contra vecinos con ánimo expansionista. Estos grupos fueron llamados rondas de hacienda, pues su labor principal consistía en patrullajes nocturnos (Huber y Guerrero 2006: 16).

El surgimiento de las rondas campesinas en Chota

Muchos autores (Starn 1991, Gitlitz 1991, Pérez Mundaca 1996, Huber y Guerrero 2006) dan como fecha de creación de las rondas campesinas el 29 de diciembre de 1976, cuando un grupo de hombres —guiados por el entonces teniente gobernador del poblado menor Cuyumalca, Régulo Oblitas— salió por primera vez a patrullar para proteger sus bienes.⁹ Este tipo de organización se extendió por todo el territorio de las provincias de Chota, Hualgayoc y Cutervo, y en la década de 1980 llegó a las provincias del sur de Cajamarca y la sierra del departamento de Piura (Huber y Guerrero 2006).

Si bien se ha identificado un lazo de transmisión entre las rondas actuales y las formas de autodefensa campesina que las precedieron, es importante recalcar la influencia que el nuevo contexto socioeconómico y político en el que surgieron las rondas campesinas ejerció sobre su perfil, que también fue radicalmente nuevo.

Uno de los elementos centrales de este nuevo contexto reside en el cambio sustancial de la estructura y la tenencia de la tierra. Hacia fines de la década de 1950, cuando ya se anunciaban cambios sobre la propiedad

⁹ Una de las plantillas de organización que se evoca en el inicio de las rondas en Cuyumalca es la de las prácticas de vigilancia en la hacienda Tumán, donde algunos líderes locales habían trabajado como peones (Gitlitz 2013).

de la tierra, por iniciativa de los propios terratenientes se inició un proceso de parcelación de las haciendas en muchas estancias. Esta parcelación continuó durante la década de 1960, época de la reforma agraria en Chota, que convirtió a los colonos en parcelarios libres (Pérez Mundaca 1996). Sin duda, este nuevo contexto —marcado por la desaparición de las haciendas y, por lo tanto, de los terratenientes como clase constitutiva del Estado oligárquico— constituyó el paisaje social sobre el que se gestó la organización de las rondas campesinas.

Por otro lado, la crisis económica de la década de 1970 impactó sobre la economía campesina. Sumada a la presión demográfica que acentuó el minifundismo (Huber y Guerrero 2006), la crisis económica determinó que el campesino contara con menor cantidad de tierra, que producía cada vez menos, en un contexto en el que los precios se elevaban y sus fuentes de ingreso mediante la migración eran muy limitadas. En estas circunstancias, el robo de animales se incrementó, lo que resultó devastador para las familias, que habían convertido la actividad ganadera en su más importante fuente de ingresos y de seguridad económica.

A mediados de la década de 1970, el abigeato y los robos, tanto entre campesinos como por parte de bandas organizadas, habían alcanzado niveles preocupantes. Si bien era la necesidad la que impulsaba a los ladrones —quienes eran campesinos que no podían sobrevivir con sus porciones de tierra y la reducida cantidad de animales que poseían—, el abigeato también se convirtió en una profesión que creció rápidamente, tejiendo elaboradas redes para transportar al ganado robado hacia ciudades de la costa.

La abrupta pérdida de un puerco, una mula, un caballo, una oveja o un vacuno significaba un duro golpe. Algunas familias comenzaron a encerrar a sus animales en sus dormitorios... Sin embargo, de acuerdo a la mayoría de campesinos, los ladrones se volvían simplemente más audaces. Algunos pasaron del abigeato al robo con fractura, los asaltos y, a veces, las violaciones (Starn 1991: 36).

A este contexto de auge delictivo, se le sumó la absoluta desconfianza de los campesinos respecto a la justicia oficial. Es posible relacionar la existencia de las rondas con la ausencia del Estado, que se recrea en muchas dimensiones y niveles que terminan propiciando un déficit de provisión de bienes públicos como la seguridad y la justicia. Más que a partir de hechos paradigmáticos, esta ausencia se manifestaba en la reiteración de eventos rutinarios en los cuales la conflictividad y el hurto no encontraban una solución de continuidad en las institucionalidades estatales encargadas de sancionarlos.

Gitlitz (2013) menciona algunas de las dimensiones que contribuyen a crear este escenario. En primer lugar, un lenguaje jurídico opaco, en el que la demostración de los robos, hurtos y otras transgresiones se realizaba mediante una serie de soportes documentarios, exigencias probatorias y trámites dilatados. Ninguno de estos recursos y prácticas estaba a la mano de los campesinos ni de la mayoría de ciudadanos. En segundo lugar, la percepción de que la justicia estatal es arbitraria, ya que sus actuantes son funcionarios que, a la vez, pertenecen a los grupos de poder rural-urbano. Además, las sedes de la justicia estaban localizadas en capitales y centros poblados alejados. Es decir, existía un problema de espacialización y extracción social de la burocracia estatal. En tercer lugar, había una red policial deficientemente organizada, en términos territoriales y logísticos; además, en muchos casos, los policías estaban asociados con los abigeos y sus intereses. Así, el dilema que empezó a presentarse para los campesinos «no era entre justicia rondera y justicia estatal, sino entre justicia rondera y casi ausencia de justicia» (Gitlitz 2013).

De este modo, a la concepción de las rondas campesinas como una forma de autodefensa y vigilancia ante la agudización de los problemas de seguridad se le sumó la noción de un sistema de autoridad comunal propio, ante el parcial vacío en la estructura política que dejó la transformación del poder y la autoridad luego de la reforma agraria, el abandono estatal y la escasez de autoridades en las zonas rurales (Starn 1991, Yrigoyen 2002).

Cabe mencionar también el beneficio que les trajo a las rondas campesinas la memoria histórica de un pueblo culturalmente reconocido

por ser «rudo, terco y temerario» (Starn 1991).¹⁰ Esta tradición norteña, y específicamente chotana, al parecer influyó en la forma socialmente organizada de enfrentar la violencia delincuencial y política que históricamente devino, como ya se ha visto, en el desarrollo de Chota.

Cambios en las funciones de las rondas campesinas

La lógica de funcionamiento de las rondas campesinas se sostiene sobre la base de la participación de casi todos los jefes de familia de una localidad. En esta existe una «base de ronda campesina», que se articula con otras bases vecinas para conformar el denominado comité zonal. Los comités zonales de rondas campesinas pertenecientes a un mismo distrito cuentan con un nodo de articulación en el centro de este, que recibe el nombre de comité distrital. Según esta lógica, los distritos tendrían que articularse, en el nivel provincial, en la Federación Provincial de Rondas Campesinas y Urbanas.

En la actualidad, se mantiene un conflicto en el ámbito provincial por la existencia de dos instancias que pugnan por articular a la organización ronderil en Chota.¹¹ Estas son, por un lado, la Federación Provincial de Rondas Campesinas y Urbanas; y por el otro, la Central Única Provincial de Rondas Campesinas y Urbanas de Chota. Si bien ambas tienen validez —y, por tanto, los comités centrales, comités zonales o distritales pueden adscribirse a cualquiera de las dos—, se constata cierto debilitamiento de

10 «En Chota los campesinos hablan todavía con entusiasmo de famosos bandoleros de los años 20 como “El Fiero” Daniel Vásquez, “Los Guapos” de Chetilla y Eleodoro Benel, el hacendado convertido en caudillo rebelde... Los campesinos norteños tienen reputación de ser sociables, buenos para el aguardiente y rápidos con la navaja» (Starn 1991: 38).

11 Al controlar un territorio, hacer cumplir normas consuetudinarias y jurídicas, y haber ganado una representatividad local, muy pronto las rondas comenzaron a llamar la atención de los partidos políticos. Uno de los que ganó influencia entre ellas fue el Partido Comunista del Perú-Patria Roja, por intermedio de su militante Daniel Idrogo, natural de Cuyumalca, quien organizó luego la Federación Departamental de Rondas Campesinas de Cajamarca. Por otro lado, el APRA, que había sido la fuerza política más importante del norte del país, ganó la adhesión de algunos comités de la ronda campesina y organizó las llamadas «rondas pacíficas»; el militante aprista Pedro Risco, en ese entonces gobernador de Chota, se declaró su presidente. Como veremos, esta división de las rondas en Chota se mantiene hasta la actualidad (Huber y Guerrero 2006).

la Federación de Rondas y, al mismo tiempo, una presión de las bases, y de los ronderos en general, por fomentar la unión de ambos ejes articuladores.

Paralelamente, en la gran mayoría de localidades existe un sistema de rondas femeninas que sigue la lógica y la forma de articulación de su similar masculina. Si bien las funciones de estas difieren de las de los hombres, también cuentan con cierta representatividad en los comités centrales y en las reuniones a nivel provincial. Entre las funciones correspondientes al orden social de las localidades, la ronda femenina se ocupa, sobre todo, de los conflictos en el ámbito doméstico, como el maltrato a la mujer y/o a los hijos.

Como se ha mencionado, durante los primeros años de su creación, las rondas campesinas se dedicaron exclusivamente a la lucha contra el abigeato, y llegaron a erradicar el problema en muy poco tiempo. Debido a su eficacia, las rondas se expandieron muy rápidamente por los departamentos de Cajamarca, Piura, Lambayeque, Amazonas, La Libertad y Áncash (Gitlitz 1998). Con el transcurrir del tiempo, la ronda campesina se convirtió en la principal forma de organización social de representación directa en las localidades de Chota y otras provincias, como Bambamarca, Cutervo y Cajamarca. La reacción de las autoridades representantes del Estado fue —y sigue siendo hasta la actualidad— ambigua, puesto que la organización campesina comenzó a ocupar funciones que ellas no le ofrecieron¹² (Huber y Guerrero 2006).

Poco a poco, las rondas campesinas se convirtieron en el instrumento más eficaz para la resolución de los conflictos dentro de sus jurisdicciones locales, así como entre localidades o jurisdicciones distritales y provinciales, mediante sus estructuras de segundo y tercer nivel, que ejercían la «justicia campesina». Las rondas ampliaron sus funciones hacia tareas de desarrollo comunal, gobierno local e interlocución con el Estado. Actualmente, cuentan con una ley propia, que las reconoce e institucionaliza sus funciones.¹³

12 Si bien algunas autoridades apoyaban a las rondas, la Policía y el Poder Judicial se negaban a cooperar con estas.

13 En el ámbito legal, a mediados de la década de 1980 el Estado aceptó que las rondas campesinas impidieron que el terrorismo ingrese en esa zona. Se promulgó la Ley 24571, que reconoce a las rondas como organizaciones que, en alianza con las autoridades, contribuyen al desarrollo y la paz social, buscando la eliminación de todo tipo de delitos. A partir del Gobierno de Fujimori, a nivel nacional se promovió la formación de las rondas campesinas, que fueron aceptadas como organizaciones locales para la autodefensa.

Al consolidarse como una organización social representativa, la ronda campesina ha ido asumiendo nuevos retos en las localidades, sobre todo en aquellas cercanas a la capital provincial de Chota y en otras capitales de distrito, donde actualmente están cada vez más orientadas a forjar proyectos para el desarrollo sostenible de sus localidades. Un ejemplo de ello fue la Asociación Unidos Promovemos Desarrollo en Cuyumalca, organización que se forjó al interior de la Central Única de Rondas Campesinas con el fin de impulsar proyectos de desarrollo. En otros distritos de la provincia —como Querocoto, Huambos y Llama—, las rondas han dirigido su atención hacia temas como la preservación del medioambiente, principalmente el agua, mediante la construcción de represas y de nuevos canales para mejorar el acceso a este servicio. Del mismo modo, los discursos de sus dirigentes han ido ganando peso político en temas destacados y recurrentes, como la postura frente a agentes que, posiblemente, contaminan el medioambiente, entre ellos las industrias extractivas, caracterizadas por su agresiva incursión-ocupación de gran parte del territorio regional.

Tomando en cuenta estos datos, planteamos la siguiente pregunta: ¿es posible que el cambio de las funciones tradicionales de una organización social de representación directa, como la ronda campesina, haya impactado sobre el grado de legitimidad adquirido históricamente desde las bases? Para responder a esta pregunta, creímos conveniente abordar el caso de las rondas campesinas ubicadas en el ámbito de influencia del importante proyecto minero La Granja, en el distrito de Querocoto, debido a las dinámicas sociopolíticas que ahí se desarrollan.

La Constitución Peruana de 1993 declaró que, en determinados ámbitos territoriales, las autoridades comunales pueden cumplir la función jurisdiccional. Finalmente, en el 2003 se promulgó la nueva Ley de Rondas Campesinas, Ley 27908, que reconoce la personalidad jurídica de las rondas campesinas y prohíbe la existencia de más de una ronda en el mismo ámbito comunal. Con la personería jurídica, las bases adquirieron un reconocimiento registral, que les abrió la posibilidad de negociar con las instituciones estatales y privadas. Las autoridades de las rondas adquirieron también un nivel de reconocimiento legal. Entre los derechos de las rondas que el Estado reconoce se encuentran el derecho a controlar y fiscalizar los programas y proyectos de desarrollo que se implementen en su comunidad, el derecho de ser interlocutores de la comunidad a la que representan frente al Estado y las entidades privadas, así como la función de contribuir a la preservación del medioambiente.

El caso de las rondas campesinas en el área de influencia del proyecto minero La Granja, Querocoto

Una de las particularidades del proyecto La Granja es la historia acumulada de actividades de exploración minera que se desarrollan desde hace más de 20 años. La Granja es un gran depósito de cobre ubicado en la vertiente oriental de los Andes del norte del Perú, que ha sido sujeto de varias actividades de exploración desde la década de 1970. La primera actividad formal se inició en 1994, cuando Cambior Incorporated obtuvo un permiso de exploración por cinco años. Entre 1994 y 1997, Cambior completó el mapeo, las perforaciones diamantinas y las exploraciones subterráneas, y preparó un estudio de prefactibilidad para una operación minera a tajo abierto, junto con un estudio de impacto ambiental.

Anticipándose a la construcción de la mina, Cambior adquirió predios rurales y desplazó a cerca de 350 familias ubicadas en varias localidades de su área de operaciones, como La Granja, La Iraca, La Pampa y Paraguay. Los servicios sociales básicos de salud y educación fueron recortados, y la organización social de la población local quedó prácticamente desarticulada; las rondas campesinas se sumieron en una crisis (Glave y Busse 2001). Luego de seis años de actividades de exploración, a fines del 2000 Cambior vendió los derechos de exploración a la empresa Billiton.

El nuevo operador completó un pequeño programa de perforaciones en el que revisó las estimaciones de las reservas totales del depósito. Billiton preparó un nuevo estudio de prefactibilidad, estudios de base ambientales y estudios sociales. Luego se fusionó con BHP y, en el 2001, concluyó que el proyecto no era factible. En ese momento, se diseñó un plan de cierre social que contempló el retorno de las familias que habían sido desplazadas entre 1994 y 1997.¹⁴ El depósito mineral volvió al Estado peruano, que, a fines del 2005, lo puso nuevamente en la cartera de proyectos de exploración minera.

14 En el 2001, por encargo de BHP-Billiton, GRADE realizó un estudio sobre el proceso de reubicación en el marco de las directivas del Banco Mundial. El estudio concluyó que el proceso de reasentamiento no fue planteado ni desarrollado de acuerdo con la Política Operacional del Banco Mundial sobre Reubicación Involuntaria (OP 4.12), puesto que no se aseguró la participación informada de la población involucrada ni se priorizó el mantenimiento o la mejora de su nivel de vida (Swabrowski 2002).

En diciembre de ese año, la compañía inglesa Río Tinto Western Holding obtuvo la buena pro para reiniciar los trabajos de exploración en el yacimiento La Granja. A partir de ese momento, Río Tinto Minera Perú (RTMP) inició una serie de acciones con el objetivo de cumplir esa etapa de exploración satisfaciendo estándares sociales y ambientales internacionales, en particular aquellos referidos al principio de participación informada de los actores locales residentes en las áreas de influencia.

En el distrito de Querocoto existen dos instancias de coordinación rondera: la Central de Rondas Campesinas de Pacopampa, conformada por 17 bases, y la Federación de Rondas del Distrito de Querocoto, conformada por 6 zonales.

Una manera de aproximarse al territorio es a partir del ámbito de influencia de los distintos niveles de organización de las rondas campesinas. La empresa Río Tinto se encuentra, geográficamente, dentro del territorio de la Federación de Rondas del Distrito de Querocoto.

- Zonal 1: Se asienta en el centro poblado de Pariamarca; está conformada por las rondas de cuatro de sus sectores.
- Zonal 2: En cada uno de los caseríos de La Granja, La Iraca, La Pampa y El Sauce, existe una base de rondas, que juntas forman la Zonal 2.
- Zonal 3: Paraguay, como centro poblado, conforma una zonal integrada por las bases de rondas existentes en cada uno de sus cinco sectores o anexos: Paraguay, El Verde, Cundín, La Palma y La Fila.
- Zonal 4: Conformada por 10 bases. En el distrito de Querocoto también se encuentra el Comité Distrital de Rondas Campesinas, compuesto por las cinco zonales.
- Zonal 5: Conformada por los caseríos El Naranjo y Rocoto.
- Zonal 6: Conformada por los caseríos Vista Alegre y Mitobamba.

Cambio en las funciones de las rondas campesinas del área de influencia del proyecto minero La Granja

El cambio de funciones de las rondas campesinas puede ser leído a partir de dos procesos interactuantes: el impacto de la presencia de la empresa minera en la gestión de los bienes públicos locales, por un lado; y la relación directa que establece con las rondas campesinas mediante los programas de empleo rotativo, por el otro.

La instalación de la empresa minera en La Granja reordenó el campo de bienes públicos demandados en la localidad y, a su vez, a los actores que probablemente estaban preparados para proveerlos. Al asentarse, Río Tinto reforzó los cambios que BHP Billiton había puesto en marcha; entro estos, propició una mayor presencia sectorial del Estado para saldar las brechas de titulación de tierras, permisos e información sobre el entorno físico y social que iba a intervenir. Esta presencia selectiva de algunos aparatos públicos involucró también la seguridad —Policía— y las funciones jurisdiccionales. En paralelo, la perspectiva de que se inicie la explotación minera introdujo expectativas económicas en las familias campesinas, que reperfilaron su relación con los recursos: empezaron a surgir actividades comerciales, de provisión de insumos y servicios a la logística minera, procesos de migración, etcétera. La relativa pérdida de peso de los recursos agropecuarios en las estrategias familiares disminuyó también la demanda por la seguridad rondera, al mismo tiempo que la mayor presencia estatal y privada disuadía la práctica del abigeato.

Asimismo, como parte de su plan de relacionamiento social, la empresa empezó a desplegar proyectos con componentes de provisión de salud, educación y generación de capacidades laborales para la población de su entorno. Así, una serie de bienes públicos —como seguridad y justicia, por un lado, y salud y educación, por el otro— empezaron a ser brindados por la empresa minera, sea en forma privada o semiprivada, o en asociación con organismos sectoriales del Estado.¹⁵ Esto sustrajo de la esfera ronderil una serie de funciones tradicionalmente pensadas y asumidas por sus miembros.

¹⁵ De cierta manera, se replican los efectos que producía la hacienda en su entorno social, en términos de roles en la provisión de estos servicios.

Por otro lado, en el momento en que se iniciaron las primeras actividades de exploración por parte de Río Tinto, así como el proceso de retorno de la mayoría de familias a la zona de influencia del proyecto minero, surgió una serie de conflictos entre las familias que habían retornado del reasentamiento y las que habían permanecido en el territorio. Muy pronto, las autoridades de las rondas campesinas tuvieron que encargarse de abordar y resolver esos conflictos producidos en torno al acceso y el usufructo de las tierras. De esta forma, la organización —que, al igual que en otros distritos de la región, había nacido por la necesidad de resguardar los bienes familiares del abigeato— no solo dirigía su interés hacia la delimitación de linderos, sino también a la asignación de derechos individuales sobre la propiedad.

Con el transcurrir de los años, y con la presencia de la actividad minera en la zona, la organización ronderil ha experimentado una serie de efectos que, en gran medida, han sido producidos por las políticas corporativas vinculadas, sobre todo, a la mayor oferta de empleo —directa o indirectamente relacionado con la actividad minera—, el desarrollo de infraestructura, los procesos de negociación por el acceso a recursos locales, y programas corporativos y de desarrollo local. Una de las políticas de Río Tinto ha consistido en ofrecer puestos de empleo local mediante un sistema rotativo de turnos de trabajo en las diferentes áreas de influencia de la empresa; de esta manera, se buscaba garantizar la distribución equitativa de las oportunidades laborales entre las comunidades, así como la distribución de los recursos económicos entre los pobladores.

A la llegada de Río Tinto, la ronda seguía desempeñando el papel de administrar todos los ámbitos de la vida en la localidad.

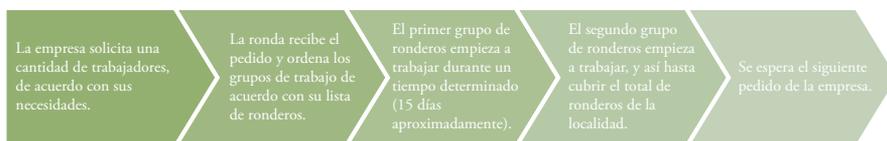
En este contexto, la empresa mandó realizar estudios sociales que le permitieran comprender la dinámica política de la zona y, en especial, la función de las rondas. Sobre la base de esta información, y siguiendo la opinión de expertos en ciencias sociales, la empresa aceptó la idea de que las rondas son interlocutores legítimos en el ámbito local. Por ende, buscó llegar a un acuerdo con ellas para que se convirtieran en un vehículo institucional para el desarrollo de los programas de empleo local. De esta manera, Río

Tinto tomó una decisión muy singular en el ámbito minero peruano, donde las rondas más bien son consideradas agrupaciones contrarias a la minería (De Echave y Diez 2013), aunque cabe señalar que el acuerdo se logró solamente con las zonales del área núcleo del proyecto minero.

A partir de este acuerdo, la presencia de la empresa y la generación de expectativas de desarrollo económico en torno a la actividad fortalecieron a la institución ronderil, haciendo que se acrecentara el interés por participar en ella.¹⁶ De esta manera, la empresa encontró en la ronda el espacio para coordinar y establecer acuerdos con representantes legitimados por la propia población.

El trabajo rotativo empezó siendo asignado solamente entre los ronderos activos; es decir, entre las personas que venían cumpliendo sostenidamente con sus obligaciones.¹⁷ Las autoridades seguían el orden de una lista, de acuerdo con el número de personal que fuese solicitado por la empresa. Además del trabajo rotativo, se ofrecieron algunos cupos de empleo temporal —y en algunos casos permanente—, que también se distribuyen mediante las rondas. Cuando, para desempeñar el trabajo, no era necesaria una preparación ni conocimientos previos, las rondas realizaban un sorteo entre sus miembros.

El siguiente gráfico ilustra el proceso de administración del empleo rotativo en las localidades de influencia del proyecto minero La Granja:



16 Desde que se produjo la oferta de trabajo de Río Tinto, las rondas femeninas también experimentaron el incremento del interés de las mujeres por formar parte de la organización, ya que el empleo local para ellas también se distribuye a través de esta.

17 Los ronderos de las localidades cercanas al proyecto minero La Granja manifestaron que entre sus responsabilidades están participar en faenas referidas a la escuela, el colegio y los caminos; recorrer los linderos; y realizar cualquier otra actividad en beneficio de la comunidad o de las demás comunidades organizadas en rondas.

Si bien este sistema rotativo para el acceso a los turnos de trabajo estuvo bajo la administración de las rondas campesinas desde la entrada de la empresa a la zona, y fue legitimado mediante la concepción de la ronda como una organización transparente y de representatividad local, muy pronto se empezaron a desencadenar conflictos entre la población. Esto se debió, principalmente, a ciertas irregularidades respecto a la cantidad de trabajo rotativo que la empresa ofrecía, su frecuencia y las condiciones en las que este se desarrollaba.¹⁸

Esta situación empezó a mermar la confianza de la población respecto a la organización ronderil, por lo cual, en el 2007, las autoridades de las rondas acordaron nombrar un Comité de Empleo que se encargara de asignar el trabajo y rindiera cuenta en asamblea sobre cómo había procedido.

Pese a que la población se sentía cada vez más insatisfecha respecto al papel de la ronda campesina en la administración del empleo rotativo, esta organización se sigue manteniendo como la única encargada de asignar puestos de trabajo directa o indirectamente relacionados con Río Tinto. En muchas localidades del área de influencia del proyecto, se habló de nepotismo por parte de las autoridades que asignan los empleos, y hubo denuncias por favoritismo hacia algunas familias consideradas «notables», y hasta por corrupción de las autoridades.

La población misma ha instaurado ciertos lineamientos ante la fuerte presión demográfica generada por el atractivo de la zona como núcleo laboral. A los pobladores les queda claro que el objetivo de quienes quieren convertirse en nuevos ronderos es acceder al trabajo rotativo. Así, el trámite que se sigue para ser rondero incluye los procedimientos para postular al trabajo en la empresa. Si una persona que ha retornado a vivir en La Granja

18 Muchos ronderos manifestaron que, hasta ese momento, no habían accedido ni una sola vez al empleo, mientras que otros habían sido contratados más de una vez. La percepción existente es que, al inicio, el empleo duraba menos, pero era más frecuente. Es decir, una persona trabajaba pocos días, pero esto permitía que todos —o casi todos— obtuvieran un turno con mayor frecuencia; en cambio ahora, muchas personas todavía no acceden a cupos, y todos consideran que el trabajo rotativo ha disminuido. Un problema presente entre la organización de mujeres es que las de mayor edad cuentan con poca instrucción escolar o carecen de esta, por lo que solicitan que se consideren puestos de trabajo en los que ellas puedan desempeñarse.

quiere ser aceptada como rondero, tiene que residir ininterrumpidamente por lo menos seis meses en el pueblo y realizar actividades comunales; esta regla es válida tanto para las personas que han nacido ahí como para los hijos de los pobladores. Una vez que su trámite de ingreso es aceptado por la asamblea, esta persona tiene que efectuar un examen médico. Aprobado este, su nombre es inscrito en la lista y debe esperar a ser convocada para cubrir un puesto en la empresa. Si bien el procedimiento puede variar en cada uno de los comités de base o comités zonales, en esencia es el mismo.

Las rondas campesinas del área de influencia del proyecto minero La Granja han buscado también perfilar la organización hacia el aprovechamiento del Fondo Social La Granja.¹⁹ Para ello, han conformado un espacio de representatividad política local, las Mesas de Acuerdo Marco, con el fin de promover obras sociales y de desarrollo que favorezcan a las localidades afectadas por la actividad minera.²⁰ En la actualidad, es frecuente que el discurso de las rondas y sus dirigentes apunte hacia los potenciales proyectos que el Fondo Social pueda financiar junto con la administración de la ronda. Como consecuencia de ello, las actividades ronderiles se dirigen hacia la mediación en los procesos de acceso a más puestos de trabajo.

19 El Fondo Social La Granja es una organización de carácter privado e independiente, con personería jurídica, sin fines de lucro, creada al amparo del Decreto Legislativo 996 y el Decreto Supremo 082-2008-EF. El Fondo Social tiene la finalidad de ejecutar proyectos de desarrollo sostenibles en beneficio de la población de todos los caseríos del distrito de Quercocoto, con los recursos económicos provenientes del proceso de promoción de la inversión privada.

20 Entre los principales proyectos que se vienen realizando se encuentran los de desarrollo agropecuario, como cultivos de café y de granadilla, crianza de cuyes, elaboración de compost y reforestación con plantones de eucalipto. Además de este tipo de proyectos, los pobladores han propuesto cursos de capacitación en actividades asalariadas. Hace algún tiempo, se ejecutó un proyecto de capacitación de conductores, consistente en que los jóvenes que deseaban obtener una licencia de conducir —que les permitiría trabajar en alguna de las empresas que sirven a Río Tinto, o incluso directamente en esta— viajaran a la ciudad de Chiclayo para estudiar en una escuela de conductores, actividad completamente pagada por Río Tinto. Lamentablemente, según los principales representantes de esta Mesa de Acuerdos, no se han logrado tantos beneficios para los pobladores como se esperaba, y algunas de las zonales que formaban parte del Comité decidieron separarse.

Algunos temas clave

Como ya se ha visto, la ronda campesina, como organización social de representación directa, nace con el sentido de protección contra el abigeato. Con el pasar de los años, y el surgimiento de un nuevo escenario socioeconómico y político, la acción de la organización ronderil se ha transformado. La ronda se ha convertido, en algunos lugares, en una organización con un sentido de aparato social de justicia y orden local; en otros, con miras hacia la realización de proyectos de desarrollo social; y en algunos otros, con fines de mediación de procesos de empleo rotativo. Así, vemos que la ronda campesina, como actor de alta representatividad local, ha experimentado cambios en la naturaleza de sus funciones tradicionales, y su acción colectiva ha ido adoptando ciertos matices de acuerdo con las necesidades de su entorno.

Se podría pensar que estos cambios han alterado por completo la configuración de la ronda y se ha llegado al punto de que sus bases deslegitimen su naturaleza de representación colectiva. Sin embargo, habría que preguntarse si esta constante transformación no ha sido, tal vez, la medida que ha permitido que las rondas campesinas hayan logrado subsistir, durante tantos años, manteniendo su capacidad de representación de los intereses colectivos propios de cada localidad.

Consideramos que en el escenario específico y, en cierta medida, sui géneris del proyecto La Granja, la presencia de una empresa minera y su relación directa con las rondas campesinas —mediante la administración del trabajo rotativo— ha evidenciado la necesidad de fortalecer las capacidades de los dirigentes, así como la administración y gestión de la organización. Recordemos que la legitimidad de cualquier organización recae sobre sus funciones y la factibilidad de realizarlas.

Por otro lado, la presencia minera y las expectativas en torno al desarrollo de la actividad —por ejemplo, actualmente se habla de un eventual proceso de reasentamiento— también han podido generar competencia, fraccionamiento y división política de las rondas campesinas. En primer lugar, competencia

frente a actores externos de la localidad —como las autoridades ediles— que reclaman una representatividad local perdida. Y también fraccionamiento interno de la organización, en la medida en que algunas bases logran negociar con la empresa minera —lo que las fortalece políticamente—, mientras que otras muestran un debilitamiento organizacional.

Sin lugar a dudas, las rondas campesinas han sido el referente más claro de representación colectiva en el norte del país. Y por ello, las empresas mineras han encontrado, en su articulación mediante la organización ronderil, la mejor práctica corporativa. Sin embargo, la relación entre una organización de representación local colectiva como la ronda campesina y una empresa minera ha significado un enorme desafío para la primera, pues su legitimidad ha debido ser nuevamente validada, ya no solo por su representatividad institucional local, sino por su capacidad para lidiar y negociar con este tipo de actores externos.

Bibliografía

- De Echave, José y Diez, Alejandro (2013). *Más allá de Conga*. Lima: Red Peruana por una Globalización con Equidad.
- Gitlitz, John (2013). *Administrando justicia al margen del Estado: las rondas campesinas de Cajamarca*. Lima: IEP.
- Gitlitz, John (1991). Decadencia y supervivencia de las rondas campesinas del norte del Perú. *Debate Agrario*, (28), 23-53.
- Glave, Manuel y Erika. Busse (2001). *Estudio de línea de base social: Sociedad Minera La Granja (SMLG)*. Lima: GRADE.
- Huber, Luidwig y Juan Carlos Guerrero (2006). *Las rondas campesinas de Chota y San Marcos: análisis de las prácticas de justicia rondera*. Lima: SER; Paz y Esperanza.
- Pérez Mundaca, José. (1997). *Montoneras, bandoleros y rondas campesinas: violencia política, abigeato y autodefensa en Cajamarca 1855-1990*. Cajamarca: Asociación Obispo Martínez Compañón.
- Pérez Mundaca, José (1996). *Rondas campesinas: poder, violencia y autodefensa en Cajamarca central*. Lima: IEP.
- Starn, Orin (1993). *Nightwatch: the politics of protest in the Andes*. Durham: Duke University.
- Starn, Orin (1991). *Con los llanques todo barro: reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*. Lima: IEP.
- Swablowski, D. (2002). Mining, displacement and the World Bank: a case analysis of Compania Minera Antamina's Operation in Peru. *Journal of Business Ethics*, 39(3), 247-273.
- Yrigoyen, Raquel (2002). Hacia un reconocimiento pleno de las rondas campesinas y pluralismo legal. *Allpanchis*, (1)59, 31-81.

Zarzar, Alonso (1991). Las rondas campesinas de Cajamarca: de la autodefensa al ¿autogobierno? En Luis Pásara, Rocío Valdeavellano y Alonso Zarzar (Eds.). *La otra cara de la luna: nuevos actores sociales del Perú* (pp 105-153). Buenos Aires: CEDYS.

GESTIÓN TERRITORIAL LOCAL E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS: LOS CASOS DE QUEROCOTO (CAJAMARCA) Y CHALLHUAHUACHO (ÁPURÍMAC)

Manuel Glave

Introducción

A principios de la década de 1990, en el Perú se inició un nuevo ciclo de expansión geográfica y económica extractiva. Este ciclo extractivo tiene tres características relevantes que han enmarcado las investigaciones aquí presentadas. En primer lugar, es liderado por corporaciones multinacionales cuyos sistemas de extracción son demandantes en recursos locales como agua y tierra, mas no así en mano de obra local, la cual generalmente no es calificada. Por ello, en las nuevas zonas mineras las empresas se han constituido en actores políticos, mientras que los campesinos no se transforman en mineros, sino que se articulan, como campesinos, a actividades generadas por la práctica extractiva.

En segundo lugar, este ciclo está asociado a una espiral de conflictos entre las corporaciones y las poblaciones locales. En el marco de la llamada «responsabilidad social empresarial», las empresas han generado mecanismos poco regulados para relacionarse con la población local, que han tenido un importante efecto en las formas de representación y negociación local y regional.

En tercer lugar, el Estado ha diseñado una política focalizada de distribución de la renta minera basada en el canon. Mediante el canon, los distritos mineros han visto multiplicarse sus fondos, aunque raramente su capacidad de gasto. Como consecuencia, las municipalidades han adquirido una renovada importancia política en los distritos y las provincias productoras.

En este contexto, las organizaciones y autoridades locales —tales como las comunidades campesinas, las rondas campesinas, y los alcaldes de

centros poblados, distritos o provincias— se han enfrentado a la obligación de responder a nuevos retos y crecientes expectativas. Las comunidades campesinas han tenido que negociar con multinacionales la venta o el acceso a sus recursos, mientras que las autoridades municipales se han visto en la necesidad de gestionar millones de soles en medio de enormes expectativas de desarrollo, y enfrentar el desafío de implementar políticas de zonificación ecológica económica (ZEE) dirigidas hacia el ordenamiento territorial de su jurisdicción. Como resultado, se ha desatado una crisis de representatividad que se ha convertido en una de las condiciones para la proliferación de conflictos. En el caso de los gobiernos regionales, el debate técnico alrededor de los proyectos de «fortalecimiento de capacidades» para el ordenamiento territorial —con recursos del tesoro público aprobados por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)— ha concluido con una polarización política al término de la gestión del anterior Gobierno.²¹

El estudio analiza el ámbito de dos grandes proyectos mineros y cuatro regiones relacionadas con estos. En primer lugar, el proyecto La Granja, concesionado a la corporación Río Tinto, que se encuentra localizado en el distrito de Querocoto, región Cajamarca, y cuya influencia política abarca también la región Lambayeque. En segundo lugar, el proyecto Las Bambas, concesionado a la corporación Xstrata, que se encuentra en el distrito de Challhuahuacho, región Apurímac, y cuya influencia abarca también la región Cusco. Ambos casos han sido tema de estudio en los capítulos anteriores de este libro.

Estos casos tienen dos características especiales. En primer lugar, se trata de grandes proyectos de extracción concesionados a dos de las cinco corporaciones mineras más grandes del mundo, Xstrata y Río Tinto. En este sentido, son ejemplos del desarrollo extractivo a gran escala en el Perú, y

21 La propuesta del Ministerio del Ambiente (MINAM) —junio del 2011— para recentralizar las funciones de la ZEE en el MINAM con el nombre de Estrategia Nacional de ZEE, hoy ya fuera de debate en el Ejecutivo, es una muestra de cómo el sector privado —y el anterior Poder Ejecutivo— vieron al proceso de ZEE como un problema político y, aduciendo «falta de capacidades de los gobiernos subnacionales», plantearon definir el uso de los recursos naturales a nivel central. Esto se contradice de lleno con la recientemente aprobada Ley de Consulta.

espacios de significativas transformaciones sociales. En segundo lugar, cada uno de los casos ejemplifica un tipo de forma organizativo-representativa distinta, lo que contribuye a la aproximación comparativa del estudio. En La Granja se aprecia una forma común de representación rural para el norte del país, cuya base se encuentra en la ronda campesina. En Las Bambas encontramos una forma de representación común para el centro y sur del Perú, que tiene como base institucional la comunidad campesina.²²

Avances y retrocesos de la gestión territorial en el Perú

El ordenamiento territorial, junto con la ZEE y el acondicionamiento territorial, son herramientas que proponen una racionalidad en el uso del territorio y sus recursos, con la instrumentalización de la planificación física del territorio (Chiarella 2010). El objetivo principal es alcanzar determinado modelo mediante distintas etapas de intervención. Dicho modelo debe lograr una mayor cohesión territorial, mejorar la calidad de vida y conservar los recursos naturales. El desarrollo sostenible de un territorio implica, más que orientar la localización y el desenvolvimiento de los asentamientos humanos, dirigir las actividades socioeconómicas y la consolidación física. El desarrollo territorial no solo significa definir el uso de los espacios, sino también plantear y gestionar las combinaciones virtuosas de activos espaciales y procesos sociales.

En el Perú se vienen promoviendo instrumentos técnicos públicos para contribuir a la gestión del territorio. Sin embargo, durante los últimos años, uno de estos instrumentos ha sido fuertemente cuestionado: la ZEE. La ocupación desordenada del territorio y el crecimiento acelerado de la inversión, traducidos en cambios de los usos del suelo y en dinámicas económicas que transforman la configuración espacial de los territorios de

22 Véase el trabajo de Gerardo Damonte, en esta misma publicación, para entender estos dilemas de representación política local en el caso de Las Bambas; y el trabajo de Damonte, Glave y Cabrera en el caso de La Granja.

manera no deseada, han generado un debate en torno a la implementación o aplicabilidad de la ZEE y del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumentos eficaces para orientar la planificación y gestión del territorio (Glave 2012, Chiarella 2010, Gonzales 2011 y Ministerio del Ambiente 2014).

El MINAM, que tiene la rectoría del proceso de elaboración de los estudios hacia la ZEE en el país, considera que también tiene la rectoría para el establecimiento de políticas, criterios, herramientas y procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional (a partir del Decreto Legislativo 1013). Así, en el año 2013 se aprobaron una serie de instrumentos técnicos y financieros —y, más importante aún, una guía metodológica— en los que se establecen los pasos y mecanismos para realizar el proceso de ordenamiento territorial (ver ilustración 1). Con estos instrumentos y lineamientos, se han podido culminar los estudios de la ZEE en 14 regiones.

Ilustración 1 Instrumentos técnicos del ordenamiento territorial



Fuente: Barrantes y otros (2016: 21).

La mayor innovación que presenta la *Guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento*

territorial (aprobada en mayo del 2013 mediante la resolución ministerial 135-2013-MINAM) es la introducción de un nuevo instrumento técnico: los estudios especializados (EE). El MINAM trata a estos instrumentos como sustentatorios del plan de ordenamiento territorial, de tal manera que una vez culminada y aprobada la ZEE y sus estudios temáticos, estos tendrán que ser evaluados y complementados con los EE.

Tal como se discute en Barrantes y otros (2016), el argumento central de parte del MINAM para introducir estos EE es que los estudios temáticos de la ZEE no permiten realizar un diagnóstico adecuado del territorio, lo cual sería un requisito para orientar las subsiguientes etapas de prospectiva, planificación (POT), instrumentación y ejecución. La guía específica que los siete EE «enfatan el análisis de dinámicas, relaciones y funcionalidad que se evidencian en el territorio analizado y su articulación con otros territorios». De esta forma, una de las funciones estratégicas de los EE es dinamizar la ZEE, y así avanzar hacia una gestión del territorio con más y mejor información. Si bien es cierto que los EE deben permitir a los gobiernos locales y regionales construir una perspectiva más dinámica del territorio, es indudable que el requisito de elaborar estos EE también implica prolongar de manera exagerada el proceso de elaboración de un plan de ordenamiento. Tal como hemos argumentado en diferentes oportunidades, lo importante (por no decir urgente) es que no se debe esperar a culminar todo este proceso para tomar decisiones sobre el aprovechamiento de los recursos naturales de un determinado espacio, y, más bien, los planes de desarrollo territoriales ya deben incorporar directamente la información relevante sistematizada mediante la elaboración de estos estudios.

Es evidente que estos nuevos instrumentos buscan promocionar un modelo de desarrollo sostenible para hacer frente a los desafíos socioambientales del país. Sin embargo, si los planes de inversión pública y privada en el territorio —infraestructura, proyectos mineros, entre otros— no son orientados según una política de ordenamiento territorial, y el proceso de descentralización no toma en cuenta el desarrollo de capacidades para la gestión territorial, sus aportes pueden ser muy limitados.

Hay que recordar que, antes de este nuevo contexto abierto por los EE y el diagnóstico integral territorial (DIT) como pasos intermedios entre la ZEE y el POT, durante el periodo 2004-2009 se produjo un avance significativo en cuanto a normatividad se refiere. Así, en el 2004 se aprobó el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), mediante el Decreto Supremo 087-2004-PCM. En el 2005, el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) lanzó el Primer Plan Operativo Bianual para la Zonificación Ecológica y Económica (agosto 2005-julio 2007), mediante la Resolución Presidencial 135-2005-CONAM/PCM. Esta etapa se consolidó con la aprobación de la directiva Metodología para la ZEE, mediante el Decreto de Consejo Directivo 010-2006-CONAM/CD. La finalidad de este instrumento era orientar los procesos de ZEE en los diferentes ámbitos territoriales, así como establecer la metodología para diseñar la ZEE, la cual incorpora criterios físicos, químicos, biológicos, socioeconómicos y culturales. Todo esto permitiría contar con una herramienta flexible y accesible, que serviría de base para el diseño y la formulación de políticas, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo.

Pero este impulso a los procesos de ZEE en el país no habría sido posible si el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) no hubiera abierto las puertas del SNIP, que a partir del 2006 aprobó el tipo de proyecto de inversión pública para «el fortalecimiento de capacidades hacia el ordenamiento territorial». Luego de ocho años de haber promovido este instrumento, en el país se han invertido alrededor de 400 millones de soles en más de 100 proyectos de inversión pública, y se ha completado el proceso de ZEE en 10 regiones y varias provincias (Ministerio del Ambiente 2013b).²³

En el 2008, tras una gran expectativa, mediante el Decreto Legislativo 1013 se creó el Ministerio del Ambiente como la autoridad ambiental nacional. Entre sus funciones está establecer la política, los criterios, las herramientas

23 El gasto público en gestión territorial debería pasar a formar parte de los programas presupuestales —basados en la gestión por resultados—, de manera que se convierta en una línea presupuestal permanente en los diferentes niveles de gobierno. Actualmente, las regiones y los gobiernos locales dependen de la aprobación de nuevos «proyectos de inversión pública» para mantener recursos disponibles que permitan darles continuidad a los instrumentos de gestión territorial.

y los procedimientos de carácter general para lograr el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso. Finalmente, en el 2009, mediante el Decreto Supremo 012-2009-MINAM se estableció la política nacional ambiental, luego de que la gestión pública ambiental hubiera nacido y crecido sin un lineamiento general de carácter vinculante para el conjunto de sectores. El documento que sanciona esta política menciona entre sus objetivos alcanzar el ordenamiento del uso y ocupación del territorio nacional mediante la ZEE, en un marco de seguridad jurídica y prevención de conflictos. Por otro lado, en mayo del 2013 el MINAM publicó la *Guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial*, con el objetivo de presentar las pautas del proceso.

El marco de la política nacional ambiental, así como el desarrollo de la normatividad sobre zonificación y ordenamiento del territorio, propiciaron el inicio de una etapa en la cual los gobiernos regionales y locales son los llamados a dar los siguientes pasos en este largo proceso. Como hemos analizado aquí, este se consolidó desde que el propio MEF aprobara incluir en el SNIP un perfil de proyecto de inversión que ha permitido que, desde el 2006, todos los gobiernos regionales inicien las primeras etapas de formulación de la macrozonificación ecológica y económica a nivel regional.

Sin embargo, hay que resaltar que estos avances se produjeron en un contexto político marcado por la crisis ocasionada por el proyecto minero Conga en la sierra norte del país, y por el hecho de que el Gobierno central decidiera promover el debate de una nueva política de Estado en el seno del Acuerdo Nacional —la Política de Estado 34, sobre «Gestión y ordenamiento territorial», que se aprobó en noviembre del 2013—. Pero a pesar de esto, hasta la fecha aún existen dificultades para la elaboración y aprobación de la ZEE en las regiones, sobre todo por deficiencias en la capacidad institucional y técnica. A fines del 2015, solo 12 gobiernos regionales habían culminado el proceso de ZEE a nivel regional: Amazonas, Madre de Dios y San Martín en la selva; Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Junín y Puno en la sierra; y Lambayeque, Piura y Tacna en

la costa. En todos estos casos —que son los más avanzados en el país— se ha llegado a formalizar la ZEE mediante la promulgación de una ordenanza regional, pero en ninguno de ellos se ha logrado culminar el proceso hasta la aprobación de un POT regional.

Es indudable que, para llegar a formular un POT, la normativa vigente ha levantado un muro muy difícil de superar, al haber exigido completar todas las etapas de la ZEE hasta llegar a su aprobación, y continuar con los EE y el DIT. Por ello, es urgente que los diferentes niveles territoriales de gobierno —regional, provincial y local— promuevan un enfoque territorial en sus instrumentos de planificación —en particular en sus planes de desarrollo estratégico concertado—, sin que necesariamente tengan que esperar a concluir la ZEE y todo el proceso de ordenamiento territorial.

Por otro lado, las competencias de los gobiernos regionales están en el centro del debate sobre la gestión territorial. El hecho de que la ZEE sea, simplemente, un instrumento orientador de las inversiones —elaborado a partir del análisis de las condiciones y oportunidades para el aprovechamiento de los recursos naturales en determinado territorio—, y de que aún no se cuente con una norma oficial sobre el proceso de aprobación de un POT, genera una situación en la que las decisiones respecto al aprovechamiento de los recursos se siguen tomando a nivel del Gobierno central, sin que se definan con claridad el o los roles de los gobiernos regionales y locales.

Esta situación invita a analizar los avances en la elaboración de la ZEE en las regiones de la sierra peruana —que comprende los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, La Libertad, Pasco y Puno—, dado que, en estas, la aplicación de la ZEE ha dejado sinsabores. La región Cajamarca es emblemática en este tema, ya que al no quedar claro el rol de la ZEE, tanto el sector privado como el Gobierno central prácticamente no han reconocido la validez de la ZEE aprobada por ordenanza regional en el 2010.

De acuerdo con el *Estado situacional de la zonificación ecológica económica (ZEE) a nivel regional*. Diciembre 2015 (Ministerio de Ambiente 2015), de los once departamentos considerados serranos, solo seis han

culminado todo el proceso de la ZEE, dos se encuentran en proceso de concluirlo, uno lo está ejecutando, y dos están en la etapa inicial y de organización.

Además, según el III Plan Operativo Bienal Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial 2011-2013, los principales logros, dificultades y desafíos de estos departamentos en materia de ZEE a nivel regional están referidos a la caracterización, validación y modelamiento del proceso de ZEE, luego de la conformación de los equipos técnicos regionales.

La situación es aún menos optimista, y muy diferenciada, a nivel provincial y distrital. Incluso, muchos de los avances de la ZEE se han producido en cuencas u otras áreas menores. Este tipo de información es menos actualizada y escasa. De acuerdo con el informe *Estado de avance de los procesos de ZEE a nivel nacional* (Ministerio del Ambiente 2010) —que reportó el seguimiento a los procesos de ZEE que conforman el II Plan Operativo Bienal de ZEE y OT 2008-2010—, los avances en los procesos de ZEE y ordenamiento territorial que se han desarrollado y continúan en proceso en las provincias, distritos y otras áreas menores de los departamentos de la sierra son muy limitados, con niveles de avance de menos del 20-25%. Algunas excepciones notables son las provincias de San Ignacio (Cajamarca) y Satipo (Junín), así como varias provincias de la región San Martín.

El III Plan Operativo Bienal de Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial 2011-2013 reporta los mismos estados y avances de la ZEE en estos niveles.

En cuanto al ordenamiento territorial a nivel departamental y provincial, el III Plan Operativo Bienal Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial 2011-2013 no identifica ningún proceso en los departamentos de la sierra. Solamente los gobiernos regionales de Piura y Cajamarca han iniciado de manera formal, con el acompañamiento de la Dirección General de Ordenamiento Territorial del MINAM, la elaboración de la serie de EE como paso intermedio entre la ZEE y los POT.

Los casos de los distritos de Challhuahuacho y Querocoto

En este contexto, nos interesaba comprender la dinámica de la participación y representación política en dos distritos con grandes proyectos de inversión extractiva en etapa de exploración. Los proyectos mineros Las Bambas —provincia de Cotabambas, Apurímac— y La Granja —provincia de Chota, Cajamarca— son nuestros estudios de caso. En ambos se implementó el nuevo mecanismo del fideicomiso de inversión social al comenzar las actividades de exploración, lo que permitió, en primer lugar, fortalecer las capacidades institucionales locales; y en segundo lugar, intentar articular los planes de inversión de estos nuevos fondos sociales con los de los instrumentos de planificación territorial, en particular los planes de desarrollo concertado distritales.²⁴ A continuación, presentamos un resumen de los avances en la implementación de los instrumentos de gestión territorial en ambos ámbitos, comenzando con el nivel provincial (Cotabambas y Chota) y luego el distrital (Challhuahuacho y Querocoto).

Las provincias de Grau y Cotabambas

En el 2011, el MINAM, con el apoyo del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF por sus siglas en inglés) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inició el proyecto Promoviendo el Manejo Sostenible de la Tierra en Las Bambas (MST) en el departamento de Apurímac, el cual culminó en octubre del 2014.

El objetivo general del proyecto es validar y promover —en conjunto con el Gobierno, las comunidades, el sector privado y la sociedad civil— un modelo de manejo de recursos naturales compatible con usos productivos.

²⁴ Al proyecto Las Bambas se le asignaron inicialmente 47 millones de dólares, y en La Granja el monto inicial fue de 22 millones de dólares. En ambos casos, los fondos sociales han ido incrementando estos montos de inversión en la medida en que el periodo de exploración se ampliaba.

Entre las muchas actividades programadas por el MST, varias se orientan al fortalecimiento organizacional, para que el proyecto sea incorporado en los procesos y políticas de desarrollo a nivel local, regional y nacional. Uno de los mecanismos empleados para ello es la «Generación de capacidades en organizaciones campesinas para participar en procesos de negociación en espacios multiactorales».

Desde el 2011, el proyecto brinda asesoría y capacitación para el fortalecimiento organizacional a 23 comunidades campesinas, lo que ha implicado acompañarlas en diversos procedimientos que se pueden agrupar en los dos aspectos siguientes: instrumentos y mecanismos de fortalecimiento organizacional; y actualización y elaboración de instrumentos de gestión.

En el segundo aspecto, se ha acompañado el proceso de actualización de planes de desarrollo concertado comunal, así como la participación de las comunidades locales en la elaboración de la ZEE provincial, en el Presupuesto Participativo basado en Resultados (PPbR), y en los procesos de actualización de los planes de desarrollo concertados (PDC) distrital y provincial, en particular en la provincia de Grau.

Para la elaboración de la ZEE de las provincias de Grau y Cotabambas, el proyecto contrató los servicios del Centro Guaman Poma de Ayala. Como primer paso, el 20 de febrero del 2013 se aprobaron las ordenanzas municipales que priorizan la ZEE en ambas provincias, así como la creación de la comisión técnica local encargada de acompañar el proceso. En Apurímac, se reunieron más de 80 líderes comunales y representantes del sector público y privado para participar en las reuniones provinciales organizadas por el MINAM mediante el Proyecto MST Apurímac (Ministerio del Ambiente 2013a).

Actualmente, el Centro Guaman Poma de Ayala ha culminado con los 11 estudios temáticos de ambas provincias y estos han recibido un conjunto de observaciones técnicas del MINAM; de esta forma se ha iniciado el proceso formal de ZEE en ambas provincias. Sin embargo, estos estudios no han estado articulados con los procesos paralelos de revisión y/o actualización de los PDC.

La provincia de Chota

Como parte de las actividades del Fideicomiso Social La Granja, se promovió la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Concertado del Distrito de Querocoto 2007-2010 (Boletín externo 1 del Fondo Social). También se sabe que se ha elaborado, o está en elaboración, el Plan de Desarrollo Concertado Distrital Querocoto 2013-2021, emprendido por la Municipalidad Distrital de Querocoto con asistencia técnica de la Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales-Perú (ADRA Perú) (Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales 2013).

El Plan de Desarrollo Local Concertado 2008-2012 fue aprobado en mayo del 2008. Al analizar la situación de la provincia de Chota, el Plan identifica la importancia de las comunidades campesinas en la actividad agrícola, pero también señala que estas son las más afectadas por las desigualdades territoriales. Asimismo, reconoce el papel de las rondas campesinas en la historia de Chota. El Plan considera que, como en el resto del país, el Consejo de Coordinación Local Provincial (CCLP) es el órgano de las municipalidades encargado de coordinar y concertar el plan de desarrollo local concertado, así como el presupuesto participativo. EL CCLP está presidido por el alcalde, función que puede ser delegada al primer regidor; está integrado, además, por todos los regidores, los alcaldes de los distritos y centros poblados, y los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas, asociaciones, organizaciones de productores, entre otros (Municipalidad Provincial de Chota 2008).

En el 2012 se comenzó a elaborar el Plan de Desarrollo Concertado de Chota al 2025. De acuerdo con la Municipalidad Provincial de Chota, en mayo de ese año ya se había conformado el equipo técnico, que contemplaba desarrollar cuatro aspectos —la preparación, el diagnóstico, la construcción y la ejecución— en los que se plasmaran objetivos claros y políticas de trabajo en salud, educación, agricultura y otros campos sociales. Se había programado culminarlo en un año, pero hasta ahora sigue en elaboración. El gasto programado y asumido por la Municipalidad Provincial de Chota

para preparar el plan fue de 42 800 soles (Municipalidad Provincial de Chota 2012).

La Municipalidad Provincial de Chota considera que el PDC es muy importante a nivel de gestión territorial por las siguientes razones (Municipalidad Provincial de Chota 2013):

- Orienta el desarrollo del territorio de la provincia y sus distritos tomando en cuenta las políticas nacionales, sectoriales y regionales.
- Permite a los actores de la provincia decidir su futuro.
- Posibilita la integración y articulación de los distintos intereses e iniciativas para promover el desarrollo del territorio
- Permite la identificación de las potencialidades de desarrollo de las localidades.
- Permite una mayor viabilidad política, técnica y financiera de los programas y proyectos que se formulen en el marco del planeamiento del desarrollo.
- Permite superar los problemas de corto plazo y concertar las voluntades, los esfuerzos, las potencialidades y los recursos del territorio para responder a los desafíos que plantean lograrse en el marco del desarrollo establecido en el Plan.
- Es la base para llevar a cabo los presupuestos participativos.

Actualmente, se continúa la elaboración del PDC Provincial de Chota al 2025. Se tenía planificado culminarlo a fines del 2014, pero hasta la fecha no se ha terminado. El proceso se ha llevado a cabo mediante actividades descentralizadas en distritos, en las que han participado las autoridades locales, los agentes sociales y la comunidad en su conjunto. Además, en la ciudad de Chota se realizó el Taller de Elaboración de la Visión de Desarrollo y Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), con participación de dirigentes comunales y pobladores de la provincia.

Comunidades y rondas campesinas, y el desafío territorial

Mientras que el proceso de participación y representación política en la esfera del poder local ha llegado inclusive a que dirigentes de comunidades y rondas se conviertan en alcaldes distritales —como se analiza en los trabajos de Damonte, y Damonte, Glave y Cabrera en esta edición—, la dinámica de la participación y representación política de las comunidades locales en la esfera de la planificación territorial muestra una muy limitada capacidad.

En el caso de las rondas campesinas del distrito de Querocoto, más allá de haber ganado diferentes procesos electorales municipales locales y de su activa participación en los ejercicios de presupuestos participativos, no han logrado aún avanzar hacia una visión territorial de su espacio, ni negociar y concertar una estrategia de desarrollo local para el mediano y largo plazo. Así, solamente gracias a los recursos inyectados por el Fondo Social se ha logrado conformar una mesa de desarrollo distrital con miras a contar con un espacio de concertación local que realice el seguimiento y actualice las líneas directrices del Plan Regional de Desarrollo Concertado.

Una situación similar se observa en las comunidades campesinas de Challhuahuacho, donde ya ha habido un alcalde distrital surgido de la dirigencia comunal, pero la participación en instrumentos de planificación territorial es reducida. Nuevamente con la inyección de recursos externos, esta vez de la cooperación internacional (proyecto MST), se ha generado un incipiente nivel de participación campesina en los PDC y en los procesos de ZEE locales.

En última instancia, introducir la dimensión territorial del desarrollo rural no solo ofrece la oportunidad de conectar los temas de pobreza rural con otros elementos de la acción pública —como el desarrollo económico local, la competitividad, la descentralización, la modernización del Estado, la pequeña y mediana empresa, y la conservación de los recursos y servicios ambientales (Schejtman y Berdegué 2004) —, sino que también facilita la participación activa de las comunidades locales en la construcción de un sistema de información territorial. Este sistema debe entenderse como un

instrumento que integre la evidencia que se requiere para elaborar la ZEE, los EE, el DIT y el POT, entre otras herramientas que aportan a la gestión territorial. De esta manera, se promueve el logro de múltiples objetivos, como son centralizar y sistematizar la información socioeconómica y de las principales cadenas productivas, apoyar la toma de decisiones sobre las estrategias y actuaciones de desarrollo pendientes de implementar, orientar la planificación de programas y actividades, facilitar la coordinación institucional, y fortalecer la identidad de determinado territorio mediante la visualización compartida de datos sobre un ámbito geográfico (Banco Interamericano de Desarrollo 2011).

Bibliografía

- Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales (2013). *Niños de Querocoto y Llama participan en concurso de arte*. Recuperado de http://www.adra.org.pe/es/web/secciones/noticia_detalle.php?idnoticia=163.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2011). *Diseño e implementación de sistemas de información territorial (SIT): para iniciativas de desarrollo económico local*. Recuperado de <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08669.pdf>.
- Barrantes, Roxana; Elena Borasino, Manuel Glave, Miguel Ángel La Rosa y Karla Vergara (2016). *De la Amazonía su palma: aportes a la gestión territorial en la región Loreto*. Lima: IEP; DAR; GRADE.
- Berdegú, Julio; Anthony Bebbington, Javier Escobal, Arilson Favareto, M. Ignacia Fernández, Pablo Ospina, Helle Munk Ravnborg, Francisco Aguirre, Manuel Chiriboga, Ileana Gómez, Ligia Gómez, Félix Modrego, Susan Paulson, Eduardo Ramírez, Alexander Schejtman y Carolina Trivelli (2012). *Territorios en movimiento. Dinámicas territoriales rurales en América Latina*. Documento de Trabajo, 110. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- Chiarella, Roberto (2010). Planificación del desarrollo territorial: algunas precisiones. *Espacio y Desarrollo*, 22, 77-102.
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2010). *Manuela Ramos presenta proyecto Cotabambas-Apurímac-Perú: respuesta comunitaria desde las mujeres por sus derechos y contra la violencia*. Recuperado de <http://derechoshumanos.pe/2010/08/manuela-ramos-presenta-proyecto-%E2%80%9Ccotabambas-apurimac-peru-respuesta-comunitaria-desde-las-mujeres-por-sus-derechos-y-contra-la-violencia%E2%80%9D/>.
- Glave, Manuel (2012). Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: notas conceptuales y balance sobre logros y limitaciones. En *Recursos naturales y desarrollo rural* (pp. 123-165). Lima: GRADE.

- Gonzales, Alejandro (2011). *Nuevas percepciones del territorio, el espacio social y el tiempo. Un estudio desde los conceptos tradicionales (o clásicos) hasta su concepción en el siglo XXI*. Ponencia presentada en VI Jornadas de Jóvenes Investigadores, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/6jornadasjovenes/EJE%206%20PDF/eje%206_gonzalezale.pdf.
- Gottmann, Jean. (1973). *The significance of territory*. Charlottesville: The University Press of Virginia.
- Lindberg, Gunnar y Alexandre Dubois (2014). How to monitor territorial dynamics. *Nordregio News*, 2, 3-7.
- Llanos-Hernández, Luis (2010). El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 7(3), 207-210.
- Ministerio del Ambiente (2015). *Regiones-ZEE*. Dirección General de Ordenamiento territorial. MINAM. Recuperado de <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/mapa-zona-ecologica-economica-zee/regiones-zee-2>.
- Ministerio del Ambiente (2014). *Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú*. Lima: Dirección General de Ordenamiento Territorial MINAM.
- Ministerio del Ambiente (2013a). *Dos provincias de Apurímac inician el proceso de Zonificación Ecológica Económica*. Recuperado de <http://www.minam.gob.pe/mst/index.php/noticias/12-apurimac/noticias/104-np-grau-y-cotabambas-en-apurimac-inician-el-proceso-de-zee1-doc>.
- Ministerio del Ambiente (2013b). *El ordenamiento territorial en el Perú: balances y perspectivas*. Ponencia presentada en el foro Por una Minería con Visión de Futuro, Perú 2021, Lima, Perú. Recuperado de <http://www.slideshare.net/tellyspaucar/5-medio-ambiente-y-ordenamiento-territorial>.
- Ministerio del Ambiente (2010). *Resumen del estado de avance de los procesos de ZEE a nivel nacional*. Lima: MINAM.

Municipalidad Provincial de Chota (2013). *Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Chota*. Recuperado de <http://www.munichota.gob.pe/datos-generales/plan-de-desarrollo-concertado.html>.

Municipalidad Provincial de Chota (2012). *Elaboran Plan de Desarrollo Concertado Chota al 2025*. Recuperado de <http://www.munichota.gob.pe/inicio/140-elaboran-plan-de-desarrollo-concertado-chota-al-2025.html>.

Municipalidad Provincial de Chota (2008). *Plan Estratégico de Desarrollo Local Concertado de la Provincia de Chota 2008-2012*. Chota.

Santos, Milton (1994). O retorno do território. En Milton Santos, Maria Adelaide Aparecida de Souza y Maria Laura Silveira (Eds.). *Território: globalização e fragmentação* (pp. 15-20). São Paulo: Hucitec-Anpur.

Schejtman, Alexander y Julio A. Berdegué (2004). *Desarrollo territorial rural*. Debates y temas rurales, 1. Santiago: RIMISP.

Normatividad

Ley General del Ambiente. Ley 28611. Lima: Congreso de la República. Recuperado de <http://cdam.minam.gob.pe/novedades/leygeneralambiente2.pdf>

Guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial. Resolución Ministerial 135-2013-MINAM. Lima: MINAM. Recuperado de http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/02/rm_135-2013-minam.pdf

Constituyen la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental. Decreto Supremo 045-2001/PCM. Lima: PCM.

Aprobación de la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente. Decreto Legislativo 1013. Recuperado de <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/10/Ley-creaci%C3%B3n-MINAM.pdf>

LOS DILEMAS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA CAPACIDAD DE GESTIÓN TERRITORIAL: CONCLUSIONES FINALES

Gerardo Damonte, Manuel Glave y Rafael Barrio de Mendoza

A lo largo de los capítulos de este libro, se ha intentado documentar, describir, analizar y comprender la relación entre, por una parte, los procesos económicos y demográficos que echa a andar la implementación de proyectos mineros en contextos rurales; y, por otra, las transformaciones institucionales y de representación política que experimentan las organizaciones sociales rurales de estos contextos. En particular, se ha tratado de comprender qué caminos institucionales han ido tomando forma alrededor de la gestión del territorio en el contexto de estas transformaciones, y cuál ha sido el papel de las comunidades y rondas campesinas en este escenario.

Los principales hallazgos pueden ser agrupados en siete grandes lecciones que a continuación desarrollamos:

1. **En general, las políticas públicas que enfatizan la dimensión del manejo territorial están administradas por gobiernos locales organizados a partir de esferas políticas urbanas, en las que la participación de las organizaciones rurales activas —como las rondas y comunidades campesinas— es restringida.** Los tres casos estudiados confirman un escenario que la literatura sobre el tema ha delineado en términos más amplios. De esta manera, desde el lado del diseño normativo, las municipalidades distritales rurales tienden a replicar configuraciones institucionales de los gobiernos locales urbanos, tanto en organización interna como en funcionamiento y roles (Castro Pozo 2005, Muñoz 2005). Esta plantilla burocrática sitúa los componentes de la política pública edil —entre ellos la gestión territorial— en un circuito de toma de decisiones articulado desde las capitales distritales. Pero no

solo se trata de determinada configuración normativa. Los municipios distritales rurales organizan una esfera política que traduce la división pueblo-campo en sus entornos con grupos sociales localizados, que la nutren con cuadros políticos asimétricamente relacionados, como los «vecinos» frente a los «comuneros» (Diez 2007: 130). Durante las últimas décadas, esta esfera política se ha ampliado con la institucionalización normativa de los mecanismos de participación ciudadana (Remy 2005), en los cuales las organizaciones rurales no han logrado protagonizar la formación de agendas desde sus propios intereses (Diez 2007: 135).

Con sus propios matices, tanto el primer texto —que aborda los procesos puestos en marcha en Challhuahuacho— como los dos siguientes —que analizan el caso de Querocoto— convergen en estos hallazgos. Los instrumentos de participación para la gestión territorial —que han ido tomando forma desde la normativa estatal y las políticas de gestión social de las empresas mineras— se implementan y montan desde el esquema de políticas públicas ya diseñadas para los municipios distritales, tradicionalmente anclados en el tejido organizacional vecinal. Quizá el texto de Glave ilustra de manera nítida esta idea: las rondas y comunidades campesinas no logran incorporarse de manera satisfactoria en los planes de desarrollo provinciales y distritales, y no consiguen impulsar una agenda territorial que las coloque en posición de hacer avanzar sus intereses en los circuitos de diseño y decisión de estas políticas públicas.

- 2. Estas políticas públicas son impulsadas, sometidas a pugnas y negociadas en el marco de la fragmentación y dispersión de la representatividad política, tanto en los niveles inmediatamente locales como en los entornos provinciales.** Los textos exploran temas clave que aportan al debate mayor sobre institucionalidad, representación, participación y formación de políticas públicas en los entornos rurales. La fragmentación de la representación viene siendo el rasgo más significativo del proceso político en el país, y se presenta tanto en ámbitos urbanos como rurales (Meléndez 2012, Vergara 2012). Así, a

partir de la investigación de los comportamientos electorales se puede observar que, desde los comicios municipales del 2002, el 2006 y el 2010, los indicadores de fragmentación²⁵ de la oferta política en los distritos rurales son altos, pero con tendencia a moderarse, mientras que la volatilidad²⁶ y la concentración²⁷ de las preferencias electorales son elevadas, en tanto la competitividad²⁸ entre agrupaciones políticas tiende a la baja (Jurado Nacional de Elecciones 2012, Uchuypoma 2013). Como Damonte muestra en el primer estudio, la dispersión de las agrupaciones políticas en el caso de Challhuahuacho —distrito— y Cotabambas —provincia— va de la mano con la progresiva debilidad de los partidos políticos nacionales que, hipotéticamente, ordenan el espectro de las preferencias electorales por medio de opciones reducidas y estables. Los movimientos regionales y distritales florecen, lo que permite una recomposición de las oportunidades de los actores políticos, que abre el espacio a nuevos liderazgos campesinos y a sus organizaciones.

3. **En este contexto, las formas de representación y organización política se mantienen en un proceso de constante redefinición y reestructuración, tanto en ámbitos urbanos como rurales. Así, desde el punto de vista institucional, las comunidades campesinas escalan sus campos de acción política fortaleciéndose «hacia adentro» y compitiendo «hacia afuera», mientras que las rondas tienden a soportar presiones «hacia adentro» y potencialmente se debilitan «hacia afuera». El escenario en Challhuahuacho, por ejemplo, muestra una tendencia creciente a la división de los grupos políticos urbanos, lo que incrementa las plataformas y ofertas de representación distrital y provincial. A la vez, la Federación de Campesinos logró organizar una candidatura competitiva encabezada por un líder adiestrado en todas las posiciones dirigenciales de la esfera campesina. En alianza con los movimientos provinciales,**

25 Número de agrupaciones políticas que compiten en los comicios.

26 Modificación de las preferencias electorales de una elección a otra.

27 Proporción de los votos que obtuvieron las dos agrupaciones más votadas.

28 Diferencia de votos entre la primera y la segunda opción más votada.

el gremio de campesinos logró establecer un canal de representación que irrumpió en el espacio edil, transformando la trayectoria previa de alcaldías urbanas. Por otro lado, el segundo estudio muestra que, en Querocoto, las rondas experimentaron presiones sobre su organización debido al papel que asumieron frente al capital minero. Inicialmente, se encargaban de controlar, vigilar y ofrecer seguridad inter- e intracaseríos, y luego se perfilaron como un comité de registro, distribución y regulación del mercado de trabajo rotativo minero. Este cambio generó que la organización ronderil se dinamizara al lidiar con las demandas de empleo y de capacitación de sus integrantes para asumir la magnitud de la logística de esta tarea, a la vez que intentaba recomponer las bases de su legitimidad social y, por ende, de su capacidad de representación política.²⁹

4. **Debido a la operación de proyectos extractivos en el entorno local y regional, estos procesos de redefinición y reestructuración toman direcciones determinadas, propiciadas por la activación de procesos demográficos y económicos intensivos.** Los proyectos mineros a gran escala —como Las Bambas y La Granja— generan cambios sociales que solo pueden ser entendidos si se analizan tanto la intervención social de la empresa como la interacción entre empresa y sociedad. Las políticas privadas emprendidas por la empresa, ligadas o no a la responsabilidad social corporativa, van a impulsar nuevos procesos de cambio cuya dirección dependerá de las características de cada sociedad local y del contexto regional-nacional en el que se enmarquen. Estos cambios

29 Las presiones que experimentan estas organizaciones ponen a prueba constantemente su legitimidad y existencia. Cuando estas organizaciones rurales evolucionan, dinamizadas por nuevos desafíos, se suelen presentar tensiones que pueden promover la fragmentación y división de sus ordenamientos internos, o su fortalecimiento institucional al escalar la magnitud de sus tareas. La complejización del juego faccional interno puede expresarse en la multiplicación de espacios de deliberación y toma de decisiones, de asignaciones específicas y de los propios criterios de pertenencia a la organización (Burneo y Chaparro 2010). Por otro lado, puede contribuir al entrenamiento y la consistencia de las capacidades de articulación y representación de la organización rural, generando nuevas formas de acción colectiva, como frentes y comités de defensa (De Echave y otros 2009: 17-44).

pueden ser especialmente visibles en los modos de vida de la población involucrada: patrones de consumo, estatus, prácticas cotidianas, etcétera.

Así, en el caso de Challhuahuacho, la presencia de la actividad minera ha propiciado el alza de los precios de bienes y servicios que, tradicionalmente, eran intercambiados en economías morales entre comuneros campesinos y vecinos de la otrora pequeña capital distrital. A la vez, la mayor oferta de empleo relacionado con la construcción de la explotación minera ha desplegado cambios demográficos intensos en el centro poblado, transformando su paisaje urbano y social. Estas brechas han impactado en el estilo de vida de las familias campesinas, generando los incentivos para que busquen posicionarse como las beneficiarias centrales de la política de desarrollo minero. Estas demandas se traducen en intereses colectivamente formulados mediante la acción del gremio de las comunidades campesinas y, a la larga, dan forma a la agenda comunera electoral.

Un escenario similar se observa en el caso de Querocoto y La Granja. La oferta de empleo minero ha activado flujos demográficos y económicos que las rondas buscan regular, a la vez que el potencial mercado de tierras y beneficios mineros ha impulsado a los retornantes —pobladores migrantes en Chiclayo y otras regiones— a volver a La Granja; todo ello nutre y complejiza el panorama social del distrito, multiplicando los intereses y sus traducciones colectivas. Esta interacción de trayectorias traza el camino de la transformación institucional rural.

5. De esta manera, se han podido identificar las siguientes transformaciones en las organizaciones rurales, por un lado, y las urbanas, por el otro:

5.1. *Por el lado de las organizaciones rurales, la política de representación que implementan las comunidades campesinas ha transitado de proponer mejores manejos de los recursos naturales a agendas de defensa territorial y negociación de beneficios con el capital extractivo.* Así, la Federación Distrital de Comunidades Campesinas de Challhuahuacho ha desplegado una serie de estrategias que combinan la protesta y la

negociación directa con la empresa minera; sus objetivos son la implementación de políticas que remedien el impacto económico del proyecto en sus estilos de vida, y la incorporación clara de réditos para las familias comuneras del distrito en las iniciativas de desarrollo.

- 5.2. *A su vez, las rondas campesinas han evolucionado, tanto en su estructura como en sus funciones, hasta constituirse en organizaciones con mayor poder de negociación y capaces de pugnar por obtener beneficios frente al capital extractivo.* Estos roles han transitado, en el caso de La Granja, desde la mediación en el alquiler y la compra de tierras por parte de la empresa hasta la administración activa del empleo temporal minero, lo que ha reperfilado su vida institucional.
- 5.3. *Desde el lado del espacio urbano, se observa que las reglas de manejo político de los gobiernos locales, definidas y operadas desde la esfera política urbana, se «ruralizan» progresivamente, dando cuenta de la emergencia de liderazgos campesinos y la activación de sus organizaciones.* De esta manera, tanto las federaciones de comunidades campesinas como las rondas han reactivado su dinámica institucional, buscando ampliar sus recursos organizativos y afinar sus agendas para interactuar con el capital minero. Uno de los caminos por medio de los cuales han evolucionado estos procesos ha tomado al espacio político edil-urbano de las capitales distritales —como Challhuahuacho y Querocoto— como esferas de pugna y competencia para situar agendas y obtener cuotas de decisión.
- 5.4. *Sin embargo, esta creciente ruralización de la política distrital y provincial no implica la integración de estas esferas políticas.* Los liderazgos y las organizaciones campesinas prolongan su participación política en las arenas ediles urbanas, convirtiéndolas en los espacios políticos más relevantes de su entorno. No obstante, las comunidades y rondas campesinas no pasan a integrar una nueva estructura de representación política urbana-rural más estable, sino que mantienen espacios de interacción directa con los actores

extractivos, desplegando dinámicas de representación dependientes de esta vinculación.

- 5.5. *A su vez, la legitimidad de las organizaciones locales se define cada vez más a partir de la transformación del vínculo entre los bienes colectivos-públicos que proveen y las formas de acción colectiva que encarnan para cumplir con sus funciones.* Las rondas campesinas son organizaciones cuya legitimidad —esto es, el reconocimiento de su idoneidad, representatividad y funciones— está estrechamente relacionada con su desempeño en proveer bienes socialmente acordados y valorados. Por ejemplo, las condiciones y carencias que les dieron origen propiciaron que la acción colectiva destinada a combatir el abigeato y la inseguridad tomara la forma de redes de vigilancia territorial, en las cuales los costos de rondar, vigilar, capturar y repeler fueron asumidos por los propios potenciales afectados, organizados en comités; ellos cumplían turnos, generando conocimiento y acumulando técnicas, y de esta manera surgió una cultura de seguridad en los caseríos rurales cajamarquinos. Así, la seguridad como bien colectivo estuvo en el centro de los incentivos para que los campesinos se organizaran. Desde el punto de vista de la legitimidad, las rondas persisten y, potencialmente, asumen nuevas funciones debido a su eficiencia, socialmente acordada, de proveer bienes públicos —seguridad, justicia, control, representación— que el Estado —percibido como arbitrario, ausente e ineficiente— no ofrece o no articula. De este modo, la vigencia de la organización está ligada y se recrea en el mismo despliegue permanente de sus funciones.

En el caso de La Granja, la empresa minera optó por negociar los roles de distribución del empleo temporal con las rondas, en un contexto en el cual las necesidades de control del abigeato y administración de justicia menguaban progresivamente. Así, las rondas plantearon su coordinación con la empresa invocando su legitimidad como organización de control de las acciones de

actores externos. Las nuevas funciones —distintas de la provisión de seguridad y justicia— apuntan más al manejo de cuotas de empleo en un mercado de trabajo restringido por la membresía a las organizaciones locales, lo cual implica la adquisición de capacidades logísticas para la gestión de recursos humanos. Las rondas, así, negocian y coordinan con un actor externo la distribución de bienes privados —el acceso a un empleo remunerado— como si fueran bienes públicos, lo cual genera tensiones sobre su funcionamiento —como la potencial percepción de arbitrariedad en la distribución de los puestos de trabajo— y, por ende, sobre su legitimidad. El empleo puede ser percibido como un derecho —es decir, que ningún miembro del colectivo al cual se compensa puede ser excluido del acceso al trabajo remunerado— al ser gestionado por la ronda, de la cual se suele esperar beneficios comunes —como generar un ambiente de seguridad, proveer justicia, controlar las actividades de actores externos o, en otra escala, representar políticamente—. Las rondas, pues, tienen que lidiar con estos nuevos roles y, a la vez, recrear su ascendencia social continuamente.

Por otro lado, la comunidad campesina es legítima, ahí donde lo es, por ser una institución que coordina la gestión de recursos comunes —agua, tierra, bosques, minerales, etcétera—, y/o cuando asume un rol político de protección y defensa territorial de dichos recursos comunes. Estos roles son desempeñados mediante la formación de una serie de organismos especializados que están bajo el control de la asamblea comunal, y articulados desde la dirigencia comunal, hacia adentro; y de estructuras sindicales —como federaciones—, ahí donde se presentan, hacia afuera.

En el caso de Challhuahuacho, las comunidades campesinas activan sus funciones de defensa territorial a partir de recomponer sus estructuras políticas sindicales. Las comunidades asociadas delegan en cuadros sindicales sus funciones de gestión y defensa de las actividades económicas vinculadas a los recursos de su territorio.

Ellos pueden avanzar en la negociación de compensaciones, y más específicamente, en la provisión de bienes colectivos para las familias campesinas: la implementación de servicios de nutrición y alojamiento subsidiados, y la instalación de infraestructura productiva en los territorios comunales. En ese sentido, las tensiones alrededor de la legitimidad de las comunidades no estriban en la re-elaboración importante de las funciones de la institucionalidad comunal, sino en su escalamiento.

En resumen, es posible observar que el tipo de bienes y servicios que proveen las rondas campesinas es demandado de manera permanente, ya que estos dan cuenta de interacciones cotidianas entre individuos y familias —conflictos y conductas que descomponen la convivencia social rutinaria—, de la perspectiva continua de riesgos —el robo y las incursiones de abigeos— o de las actividades en la localidad de organismos externos—el control y la coordinación de proyectos de intervención—. Las comunidades campesinas coordinan actividades, económicas y políticas, que apuntan a dar cuenta de procesos de gestión de recursos. Así, la legitimidad de ambas instituciones se forma a partir del desempeño de funciones con plazos distintos, y sobre materias superpuestas.

6. Estos procesos, asimismo, se traducen en determinadas formas de gestión territorial:

- 6.1. *La gestión territorial se basa en las necesidades y expectativas de la esfera política urbana, pero con una creciente participación de actores rurales-campesinos.* Los soportes institucionales de los planes de desarrollo y gestión con dimensiones territoriales siguen siendo los municipios, en articulación con organizaciones vecinales-urbanas. A estos espacios se han venido sumando los actores campesinos.
- 6.2. Esta situación se aprecia con claridad en el caso de dos instrumentos de gestión territorial con rangos de presencia campesina: los presupuestos participativos y los planes de desarrollo concertado.

6.3. *En paralelo, las organizaciones campesinas no se integran de manera institucional en otros espacios de manejo e implementación de políticas públicas de corte territorial, y no muestran una disposición a demandarlos.* Esto se desprende de los casos de las mesas habilitadas por los fondos mineros, la cooperación —proyecto MST— y los municipios —planes de desarrollo concertado provinciales y distritales—, en donde participa una miríada de actores institucionales, pero con un protagonismo limitado o inexistente de las organizaciones campesinas. Un análisis detenido sugiere que los actores rurales trazan estrategias que han probado mayores niveles de efectividad al relacionarse directamente con el capital extractivo, de donde se desprenden resultados que tienen mayor eco en el manejo territorial que los otros espacios institucionales.

Finalmente, es importante recalcar que la actividad extractiva genera importantes impactos en las organizaciones rurales, tanto comunales como ronderiles, que enfrentan presiones sobre sus capacidades de representación y operación en el nuevo contexto. En un marco de fragmentación de la institucionalidad política a todo nivel, las comunidades y rondas que incursionan en las esferas políticas distritales buscan participar en los espacios de diseño y definición de las políticas públicas de gestión territorial. Sin embargo, todavía no se han establecido espacios institucionales de participación permanente e informada, por lo cual los actores locales no terminan de apropiarse de las iniciativas de planeamiento territorial desde el Estado. Por ello, la gradual articulación de espacios políticos de representación rural y urbana no termina de insertarse en la política pública. La gestión territorial continúa siendo un lineamiento colgado al aparato estatal, sin contenido local, mientras que los procesos de implementación de los instrumentos para dicha gestión no terminan de articularse con las dinámicas de representación política.

Bibliografía

- Burneo, María Luisa y Anahí Chaparro (2010). Poder, comunidades campesinas e industria minera: el gobierno comunal y el acceso a los recursos en el caso de Michiquillay. *Anthropologica*, 28(28), 85-110.
- Castro Pozo Díaz, Hildebrando (2005). *Las municipalidades rurales: problemáticas y propuestas*. Lima: REMURPE; CARE Perú.
- De Echave, José y Alejandro Diez (2013) *Más allá de Conga*. Lima: Cooper Acción.
- De Echave, José; Ludwig Huber, Alejandro Diez, Xavier Ricard Lanata, Bruno Revesz y Martín Tanaka (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: IEP; CBC; CIPCA; CIES.
- Diez, Alejandro (2007). Organización y poder en rondas, comunidades y municipios. En Pedro Castillo, Alejandro Diez, Zulema Burneo, Jaime Urrutia y Pablo del Valle *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* (pp. 107-152). Lima: CEPES; Allpa. Comunidades y Desarrollo.
- Jurado Nacional de Elecciones (2012). *Mapa político electoral del Perú*. Lima: JNE.
- Meléndez, Carlos (2012). *La soledad de la política: transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Lima: Mitin.
- Muñoz, Paula (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: SER.
- Remy, María Isabel (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.

Vergara, Alberto (2012). Unidos por el disenso, separados por el consenso: la articulación nacional y subnacional en Bolivia y Perú, 2000-2010. *Politai*, 3(5), 45-67.

Uchuypoma, Diego (2013). El desborde local rural: ¿qué pasó con los distritos rurales del Perú luego de las reformas participativas y descentralistas? *Argumentos*, 7(2). Recuperado de <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/el-desborde-local-rural-que-paso-con-los-distritos-rurales-del-peru-luego-de-las-reformas-participativas-y-descentralistas/>

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y DESARROLLO RURAL
TERRITORIAL EN LOS ÁNDES PERUANOS
LOS DILEMAS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y
LA CAPACIDAD DE GESTIÓN PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

Se terminó de imprimir en el mes de
junio de 2016 en los Talleres de
Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Durante las últimas décadas, en el Perú se han producido cambios significativos en las formas de organización y representación local. Estos cambios han afectado el desarrollo de las políticas territoriales en el contexto de proyectos mineros a gran escala.

El país ha hecho esfuerzos para contribuir a la gestión del territorio, para lo cual ha promovido instrumentos técnicos públicos como el plan de ordenamiento territorial (POT) y la zonificación ecológica económica (ZEE). Sin embargo, la ocupación desordenada del territorio y el crecimiento acelerado de la inversión han generado un debate sobre la eficacia de estas herramientas.

Frente a los nuevos desafíos y las crecientes expectativas, las comunidades campesinas han tenido que negociar la venta o el acceso a sus recursos, mientras que las autoridades locales se han visto obligadas a enfrentar la implementación de políticas de ZEE orientadas al ordenamiento territorial de su jurisdicción. Como resultado, se ha generado una crisis de representatividad que ha contribuido a la proliferación de conflictos.

Los cuatro ensayos presentados en este libro constituyen un intento por comprender tanto las transformaciones en las formas de representación política en ámbitos rurales como el efecto que estas tienen en la implementación de políticas de ordenamiento territorial en el contexto de grandes proyectos extractivos. El objetivo último es aportar al debate sobre cómo impulsar una mejor gestión territorial en el marco del desarrollo extractivo del país.

ISBN: 978-9972-615-93-1



9 789972 615931