

Los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión territorial: conclusiones finales

Damonte, Gerardo; Glave, Manuel; Mendoza, Rafael Barrio de

Postprint / Postprint

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Damonte, G., Glave, M., & Mendoza, R. B. d. (2016). Los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión territorial: conclusiones finales. In G. Damonte, & M. 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* (pp. 97-108). Lima: GRADE Group for the Analysis of Development. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51760-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

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/>