

TEMA II

CIUDADANÍA, INSTITUCIONALIDAD Y
GOBERNABILIDAD EN LA SOCIEDAD
RURAL

AUTORIDAD, GOBIERNO Y CIUDADANÍA SOCIEDADES RURALES EN DEMOCRACIA

María Isabel Remy

Cuando terminábamos una visita a Catacaos organizada por las ONG de Piura para que algunas agencias de cooperación constataran el desastre que empezaba a causar en los valles el fenómeno de El Niño de 1998 y que Fujimori ocultaba, nuestro retorno se vio interrumpido por un grupo de señoras que, paradas a todo lo ancho de la carretera, exigían, pedían, rogaban, que la comitiva visitara su caserío. Tras explicarles que no era necesario y que ya habíamos visto suficiente como para preparar un proyecto de asistencia, una señora me explicó su desesperado pedido de visita: “Señorita, es que usted no entiende: nosotros no tenemos teniente gobernador”. La explicación de la señora me hizo recordar el fenómeno de El Niño de 1983, cuando los campesinos de los caseríos de Piura procesaban su integración y sus demandas a través de sus grandes organizaciones, la Comunidad de Catacaos y la Federación Regional Agraria de Piura y Tumbes (FRADEPT). Quince años más tarde, su integración y sus relaciones con el poder parecen pasar a través de la red de representantes del Ministerio del Interior.

1. INTRODUCCIÓN

Democracia, intermediación, clientelismo son los términos con los que diversos autores caracterizan los marcos institucionales a través de las cuales se construyen relaciones de poder y se avanza —o se retrocede— en la conformación de una comunidad política de la cual los pobladores rurales son, de alguna manera que buscaremos precisar,

miembros activos. En el campo, esta construcción política se desarrolla, con ambigüedades que analizaremos en la bibliografía, sobre dos procesos que parecen afirmarse: la democratización de la sociedad rural y la urbanización del campo.

Hace diez años, en su ponencia de balance presentada al SEPIA V en 1993 —el primero de los sucesivos SEPIA que, hasta el actual, buscan comprender, desde diferentes entradas, los procesos de cambio en las sociedades rurales, la configuración de sus actores y sus mecanismos de poder—, Carlos Monge, hacia el final, mostraba su perplejidad ante la complejidad de los procesos analizados y confesaba la dificultad para identificar dinámicas y tendencias (Monge, 1994). El año anterior, una ponencia nuestra ante un seminario organizado por el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y la Comisión de Estudios Rurales de CLACSO, una de cuyas mesas convocaba a la discusión sobre el “nuevo escenario rural”, terminaba expresando la misma perplejidad y augurando que seguiríamos “quizás por un tiempo [...] como cronistas; anotando procesos que están por cristalizar nuevas estructuras” (Remy, 1992). No debe sorprender tanta cautela. Esos dos seminarios, junto con un libro que DESCO, celebrando sus 25 años de fundación, invitó a escribir (Béjar, Eguren, Plaza y Remy, 1990), retomaban, tras los profundos cambios producidos por la Reforma Agraria, un tema que las ciencias sociales habían dejado de lado por más de un cuarto de siglo: el de los mecanismos de poder y la dinámica de cambio en las sociedades rurales asociados a los procesos de modernización de la sociedad peruana.¹

Tras diez años en los cuales, a pesar de sus bruscos virajes políticos, el país sigue algunas tendencias más claras, y cinco SEPIA que

1. En los años sesenta, la preocupación de las ciencias sociales era efectivamente el cambio, la modernización de la sociedad rural. Se discutía sobre el campesinado en tanto actor de transformaciones; se analizaban los mecanismos tradicionales de mediación política y cómo se erosionaban sus bases; se debatía sobre el rol de la educación, la difusión de la radio y lo que ello implicaba como dinamización de la información. Ver, por ejemplo, los trabajos compilados en Matos Mar (1969), o aquellos en Fuenzalida, Mayer y otros (1970). Ver también Bourricaud (1968), Cotler (1968), y Quijano (1979). Sobre cómo esta temática que terminaba incorporando desde la sociedad rural el debate sobre la modernidad en el Perú, se detiene tras la Reforma Agraria, cuya magnitud convierte los temas asociados a ella (tenencia de la tierra, economía agraria, movimientos campesinos) en el referente central de la reflexión, ver nuestro Remy (1990).

han profundizado, desde los balances y las ponencias libres, temas diversos sobre lo que viene sucediendo en las sociedades rurales y sus relaciones de poder, podemos retomar algunos hilos para intentar redondear perfiles más claros. Las pistas que propongo son las dos que anotaba al inicio y que, a pesar de su perplejidad, señalaba Carlos Monge como procesos en marcha: la creciente urbanización del campo, entendida como la creación de bienes públicos urbanos, su consumo y los requerimientos de su gestión, y la democratización de las sociedades rurales, entendida como creciente ejercicio de ciudadanía; es decir, de construcción de una comunidad política. Ambos, si bien engarzan en procesos de modernización de largo aliento, parecen atravesar en los años ochenta un momento de cambio: por el lado de la urbanización, es en el período intercensal 1981-1993 donde se aprecia el cambio demográfico más importante vivido en el país desde los años cincuenta: la disminución de la tasa de crecimiento de Lima y el notable incremento de población de la red de ciudades intermedias. Por el lado de la democracia, 1980 no sólo es el año en que por primera vez en el siglo votan los analfabetos (en altísima proporción, pobladores rurales), sino que desde entonces, y de manera ininterrumpida hasta ahora, las autoridades municipales son elegidas por voto popular. Sorprendentemente, acaso porque estos cambios demoraban, es también el año que inicia la década de la violencia.

Ambos temas, urbanización del campo y democratización, han sido los ejes de los temas sobre los que SEPIA, desde 1993, ha producido un proceso acumulativo de conocimiento. Nuestro primer tema será analizar qué hemos aprendido tras cinco SEPIA analizando la sociedad rural.

2. LA TRADICIÓN SEPIA DE ESTUDIOS DE LA SOCIEDAD RURAL

Además de Carlos Monge, dos ponencias se plantean en SEPIA V la cuestión de los cambios (o continuidades) en la sociedad local y los mecanismos de poder. Una es la de Alejandro Diez Hurtado (1994), que sigue ambas pistas en la sierra de Piura: la urbanización y la democratización. Sobre la primera, Diez encuentra cambios importantes en la cultura material de estas poblaciones rurales (hábitos de

consumo en la alimentación, vestimenta y vivienda; difusión de los medios de comunicación; disminución de la violencia cotidiana), asociados a aquello que es clásico en los procesos de modernización rural: el mejoramiento de las vías de comunicación (carretera, regularización del transporte), acceso a bienes y servicios urbanos y desarrollo de la cobertura educativa. El lado de las relaciones de poder se ve también complejizado: por efecto de la Reforma Agraria y la escasa presencia del Estado, Diez describe el escenario local como un terreno de disputa entre los descendientes de los terratenientes, ahora comerciantes, y los comuneros que empiezan a presentarse en las listas de candidatos a regidores de los municipios. Frente a esta apertura y dinamismo local, las organizaciones sociales aparecen débiles: las comunidades campesinas, en tanto instituciones, se muestran incapaces de manejar la conflictividad interna (particularmente asociada al diferente acceso a recursos comunales) y con dificultades de renovar liderazgos ante un creciente desinterés de los comuneros por asumir sus cargos dirigenciales, en la medida en que éstos insumen tiempo y colaboran ya muy poco a mejorar su prestigio social. Por otro lado, las rondas campesinas aparecen también debilitadas, pero por sus propios éxitos: la proyección de sus dirigentes a un escenario gremial regional (pero entonces fuera de la escena local) y la disminución del abigeato, aquello que había motivado su existencia. Este escenario, que podría ser de individuación, se complejiza por una cierta disputa por las almas: crecimiento de las religiones cristianas no católicas —cuyos miembros muestran una mayor dinámica participativa en los espacios de organización social— y nuevas orientaciones de la pastoral católica.

Muchos menos cambios, y más bien pesadas continuidades, aparecen en la ponencia de Pedro Quintín (1994) sobre el grupo de poder de Ocongate, grupo vinculado al comercio que disputaba el poder a los hacendados desde comienzos de siglo y que, reacomodándose, lo monopoliza tras la Reforma Agraria. El “poder” en este pequeño pueblo cabeza de un distrito rural y de mayoría indígena (frente a la cual el grupo de poder levanta un discurso de adscripción étnica diferente: son “los mestizos” o “los vecinos”) se asocia al ejercicio de los cargos políticos y de autoridad derivados de la organización periférica estatal. Este grupo tendría una continuidad histórica como grupo de poder; lo que obliga a reconsiderar el impacto de la Reforma

Agraria. El texto analiza los discursos de legitimidad y ampliación del ámbito del poder local, pero interesa resaltar el rol de intermediación de estos poderes entre la sociedad rural y el Estado (así como en tanto comerciantes son intermediarios entre la dispersa producción campesina y el mercado); incluso cuando los campesinos se enfrentan a ellos, lo hacen buscando otros intermediarios (una ONG de la Iglesia Católica local, por ejemplo). La conclusión del autor es la siguiente: el área rural local se inserta en la economía y las estructuras de poder a través de intermediarios. Las transformaciones vividas no producen, políticamente, “representantes” sino intermediarios.

La ponencia de balance de Bruno Revesz en SEPIA VI (realizado en 1995), más bien discutiendo las críticas a los estudios rurales hechas por investigadores de procesos de modernización y urbanización, reflexiona sobre lo específico de las realidades rurales, de relativa dispersión de poblamiento paralela a una relativa escasez de servicios (Revesz, 1997). Sin el análisis específico de este tipo de realidades rurales, en sus términos y no a partir de los deducidos de la urbanización, no es posible comprender las dinámicas territoriales; es decir, la construcción de vínculos entre los diferentes niveles local, regional, nacional. Dicho en otras palabras, los procesos de urbanización como desarrollo de redes de ciudades intermedias no son inteligibles en sí mismos sino en su interacción con espacios rurales. Simultáneamente, el medio rural no es un espacio cerrado, delimitado por el conjunto de relaciones sociales desplegadas en su seno sino un elemento del conjunto socioeconómico en el cual se inserta, desde sus patrones específicos de interacción.

Sobre la pista de la democratización, interesa rescatar, en esta discusión de reubicación de lo rural y lo urbano en dinámicas regionales, sus interconexiones y, además, sus especificidades, algo que luego en SEPIA será “sentido común”, pero recién aquí se plantea por primera vez: la necesidad de distinguir procesos culturales y políticos diferentes en municipios urbanos y rurales.

No es ésta (la temática regional y de las relaciones ciudad-campo) la temática que siguen las ponencias libres en SEPIA VI. Tres cuando menos se centraron en los temas de poder y democracia; las tres con referencia directa al espacio de la política. Mejía y Vargas (1997) exploran los recursos de que disponen los actores en las sociedades rura-

les para diseñar estrategias de poder. No encuentran en Huari, el lugar de su estudio, una sociedad local en proceso de democratización sino una sociedad local con crisis de liderazgos políticos, un amplio sentimiento de desconfianza hacia las autoridades y una situación de desagregación social. En ese contexto, el principal referente de autoridad resulta siendo la Iglesia, ella misma apolítica, con un discurso que subraya la descomposición de lo político y alienta la desconfianza, y disponiendo de los mayores recursos económicos, humanos y técnicos, a través de Caritas. El recambio generacional de la antigua élite huarina, ocurrido hacia los años ochenta y que culmina con el triunfo de Izquierda Unida en distintas elecciones municipales distritales y la provincial –municipio en el que se mantiene por tres períodos consecutivos— no parece haber logrado consolidarse en un contexto de crecientes limitaciones del municipio originadas en sus escasos recursos y la debilidad económica y organizativa de sus dos principales apoyos sociales, el campesinado y los maestros. Ello genera grados de legitimidad en descenso. Su soporte en competencia con la Iglesia termina siendo una ONG local.

Alejandro Diez (1997), por su parte, explora también lo político en las comunidades campesinas de Piura, poniendo en relación la dinámica comunal y las elecciones distritales. Si bien ve comunidades inmersas en procesos de cambio (y no como residuos de la tradición), encuentra aún en la sierra una “cultura de autoridad” que, aunque participando en procesos electorales, mantiene una base de “delegación” del poder (no de “representación”) en terceros. En la costa, más politizada, la crisis de los partidos políticos de izquierda arrastra la crisis de las comunidades, apareciendo fracturas por divergencia de intereses, incluso personales.

Finalmente, la ponencia de Carlos Monge (1997) analiza, sobre una amplia base estadística, los comportamientos electorales de la población rural.² Un estudio de sociología electoral rural no se había hecho ni,

2. Para identificar la “población rural” (no diferenciada en las actas de votación), Monge estudia el comportamiento de las 51 provincias más rurales, reconociendo que ello deja de lado provincias de alta ruralidad, pero que tienen ciudades grandes (Piura, Sullana y Huancayo, por ejemplo). La muestra, en realidad, remite a poblaciones de alta ruralidad sin desarrollo importante de ciudades intermedias.

infortunadamente, se ha vuelto a hacer. Monge remarca que, entre 1978 y 1995, sea en elecciones nacionales o locales, la población ha votado 11 veces, lo que da suficiente material como para analizar tendencias.³ Señala que si bien la participación campesina en procesos electorales es obviamente expresiva de avances en la democracia en el país, es sobre todo ilustrativa de su fuerte integración al sistema político nacional. La reflexión sobre integración viene de dos constataciones: la primera, que tanto el ausentismo rural —si bien ligeramente mayor en las provincias rurales que en Lima y que el promedio nacional— como la orientación del voto siguen el mismo patrón que el voto nacional.⁴ La segunda, que el ausentismo urbano es significativamente menor que el ausentismo rural en las elecciones municipales: para votar en elecciones presidenciales y de Congreso —es decir, para las decisiones de orden nacional—, los pobladores rurales realizan muchos más esfuerzos participativos que en elecciones municipales.

A pesar del alto ausentismo, la exploración de las elecciones municipales resulta particularmente interesante para la pista que seguimos acerca de los procesos de democratización en las sociedades rurales. En primer lugar, el hecho de que el ausentismo sea significativamente mayor lleva a Monge, tras descartar algunas hipótesis, a considerar que éste se origina en una escasa legitimidad de los municipios como órganos de gobierno por su limitada importancia práctica para la población, mucho menor que en espacios altamente urbanizados.⁵ Dos elementos más resaltan, sobre las sociedades rurales, en el estudio de Monge. El primero, que si bien el ausentismo rural es más alto que el urbano en los procesos electorales municipales, la proporción de votos en blan-

3. Su análisis, sin embargo, se refiere sólo a los procesos electorales anteriores al autogolpe de 1992.

4. Con pequeñas diferencias de magnitud, en el espacio rural se registra una votación por la izquierda sostenidamente mayor.

5. En las elecciones de 1989 se registró en esas provincias rurales un ausentismo de 47%. Eso quiere decir que votaron 59,2% de los votantes. De esos votos, 39% fueron blancos o nulos; es decir, 32,3% de los electores votaron válidamente. Si la lista ganadora obtuvo, digamos, 30% de los votos válidos, el alcalde habría sido elegido sólo por 9,6% del electorado. Sobre la escasa legitimidad de alcaldes producto de procesos electorales con estas características, y la alta proporción de procesos de revocatoria, volveremos más adelante.

co es significativamente menor, e incluso menor que en las elecciones presidenciales: quienes votan saben bien entre qué opciones locales se mueven. Finalmente, al explorar si el ausentismo rural en elecciones municipales tiene que ver con el hecho de que para los espacios rurales serían más relevantes otras instituciones como las comunidades campesinas, el autor encuentra exactamente lo contrario: en provincias más comuneras, el ausentismo es sostenidamente menor; hay, además, un porcentaje significativamente más alto de votos por la izquierda y también más por independientes —el APRA y los partidos de derecha (FREDEMO, por ejemplo) tienen sus porcentajes más bajos—. En todo caso, Monge concluye que las comunidades campesinas constituyen canales de integración política de las zonas rurales y resalta la función integradora que tuvo la izquierda, hoy prácticamente desaparecida del escenario político, en la década de los ochenta.

¿Qué ha sucedido entre 1992 y ahora con el voto rural, tras la creciente disponibilidad de recursos municipales por el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMÚN), el desarrollo de procesos participativos y en un escenario político sin izquierda? No se han hecho nuevos estudios de este tipo⁶ y quizás el próximo SEPIA podría ser el espacio para una actualización de este análisis.

En cualquier caso, las tres ponencias muestran que en las sociedades rurales estaba en marcha un proceso nacional como la desaparición de la izquierda política del escenario, y evidencian municipios aún poco consolidados como instancias de gobierno.

El tema de SEPIA VII (realizado en 1997) convocaba directamente a una exploración de instituciones y mentalidades en la sociedad rural. La ponencia de Alejandro Diez (1999a) se centra en las dinámicas institucionales, en un espectro entre comunidad y municipios, con creciente peso de los segundos, crisis dirigencial y pérdida de legitimidad de las comunidades y hasta de lo “común”, y desarrollo de organizaciones funcionales, más eficientes que las comunidades en la inserción en redes sociales más amplias que el espacio comunal y la obtención

6. Entre la elección de 1990, la última en los datos analizados por Monge, y nuestros días, se han realizado nueve elecciones más: un Congreso Constituyente Democrático (CCD) en 1992, elecciones presidenciales en 1995, el 2000 (primera y segunda vuelta), el 2001 (primera y segunda vuelta) y elecciones municipales en 1992, 1995, 1998 y el 2002.

de recursos externos. En los municipios, Diez encuentra grupos emergentes que desplazan poderes tradicionales, pero, nuevamente, menos capacidad de gestión interna que de interlocución: aparecen como “cabezas de puente”, intermediarios entre poderes y dinámicas urbanas y el medio rural. Interesa resaltar un elemento asociado a este rasgo de “intermediarios” de los representantes y autoridades: las organizaciones también aparecen como entidades de negociación; pero el término “negociación” no alude a los procesos modernos destinados a tramitar intereses diversos dentro de un grupo social que conduce a la identificación de intereses comunes ni a los procesos producidos entre actores sociales consolidados con intereses diversos (como en el modelo sindical). Se alude a una relación con el Estado: es decir, se “negocia” con funcionarios del Estado, lo que quiere decir que estos tienen el “poder” de decidir sobre lo que un gobierno (local) puede hacer o lo que se hará en el espacio local que debiera ser gestionado por un gobierno local. Al lado de las organizaciones (comunidades campesinas u organizaciones funcionales) y los municipios, la pista del Estado empieza a dibujarse. Y es que probablemente, los cambios que se operan en las organizaciones y los municipios tengan que ver con algo que empieza a consolidarse en esos años: el despliegue de un aparato estatal que desde el Ministerio de la Presidencia (INFES, FONCODES) maneja fondos de inversión en zonas rurales. Sin embargo, la pista del Estado en el ámbito rural se recorre poco, aunque con algunas excepciones.

Una excepción es la ponencia de José Alfonso Heredia (1999), presentada en el mismo SEPIA VII, sobre la interacción entre un organismo del Estado central, el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Control de Suelos (PRONAMACHCS), y los pobladores rurales. La conclusión del autor es importante: esta institución pública, que es el principal proyecto de inversión dentro del sector agrario, sobre el cual pagamos los peruanos una deuda externa y que, más allá de su vocación original (conservación y manejo de recursos naturales en la sierra), lleva a cabo una gama enorme de programas, desarrolla con la población rural un conjunto de relaciones del tipo patrón-cliente: la acción de Pronamachcs no refuerza capacidades ni potencialidades de desarrollo sino que busca que todos los involucrados estén mínimamente satisfechos con pequeños beneficios de corto plazo, en muchos casos, volátiles; es decir, sin efectos acumulativos en procesos sosteni-

bles. Estas pequeñas satisfacciones buscan, lejos de los objetivos de desarrollo de la institución, fines políticos: una actitud favorable de la población hacia el gobierno, especialmente durante procesos electorales.

Intermediación (con poderes externos), negociación (no como dinámica de interacción entre actores sociales o económicos sino con el Estado) y clientela son temas relevantes que aparecen en este SEPIA y sobre los cuales, tanto en el balance de los SEPIA ulteriores como en nuestro análisis, volveremos.

Urbanización o estructuración del espacio rural en dinámicas regionales a través del desarrollo de funciones urbanas y redes es el tema de SEPIA VIII. La ponencia central, a cargo de Isabel Hurtado (2000), analiza, desde una abundante bibliografía, desarrollos regionales diferentes, asociados a la importancia del gasto público: sea éste concentrado en grandes obras (carreteras, irrigaciones) o disperso en pequeños servicios. En todos los casos, es posible identificar procesos de urbanización del campo, tanto por concentración demográfica y desarrollo de ciudades intermedias —proceso identificable principalmente en la costa y en la selva— como por el acceso creciente a bienes públicos “urbanos”, que se aprecian en todo el país y, por lo tanto, el único que encontramos en las sociedades rurales de la sierra. Sus conclusiones son más bien normativas: la necesidad de adecuar los órganos de gestión tanto a las dinámicas regionales como a la mayor participación en los espacios locales; es decir, descentralizar el Estado.

Algo semejante —el desarrollo de disparidades espaciales por acumulación o dispersión de bienes públicos en el espacio agrícola— se aprecia en la ponencia de Mazurek (2000), con amplia información censal territorializada. A pesar de la cierta autoconciencia de marginalidad entre investigadores agrarios tras la contundencia de los datos censales de urbanización, Mazurek recuerda que la población dependiente del sector agropecuario y particularmente el número de productores no ha dejado de crecer, lo que, sin embargo, cuando no se asocia a la ampliación de la frontera agrícola por colonización, significa creciente fragmentación de la parcela y sociedades rurales con cada vez más personas y volúmenes de actividad más pequeños. Junto con una reflexión muy relevante sobre territorios y mercados y el análisis de las diferencias territoriales de diversas variables censales, el autor señala que la modernización agrícola (créditos, tecnolo-

gía, mercados diferenciados) es dependiente del acceso a un área urbana y a la calidad de la red de comunicación; así, el papel de la infraestructura vial es primordial para el desarrollo de una agricultura mercantil y de allí la importancia de la gestión y la inversión pública.⁷

En SEPIA IX, dos ponencias, además de la de balance —a cargo de Jaime Urrutia, que analizaremos luego—, amplían la aún pequeña línea de investigación que retoma temas esbozados por Diez por un lado y Mejía y Vargas por otro, buscando profundizar en los sistemas de autoridad y los gobiernos locales, la línea de democratización, en las sociedades rurales. Una de ellas es la ponencia de Juan Carlos Guerrero (2002), especialmente importante porque analiza la configuración de poder local hacia los años ochenta y el proceso de cambios a través de los años de violencia, hasta la situación actual en la zona del Tulumayo (Concepción). Guerrero encuentra que antes del proceso de violencia, estaba en marcha un proceso de reconfiguración del poder local. Mientras que los alcaldes elegidos en 1980 y 1983 no logran consolidar su legitimidad ni consiguen recursos significativos para cumplir los programas prometidos en sus campañas, la dirigencia comunal aparece como más sólida y eficiente. Guerrero señala que, hasta 1986, se está constituyendo una élite local, producto de procesos de diferenciación económica y con experiencia en diferentes niveles de gestión durante el gobierno militar, que accede a la representación de la comunidad. Mejor ubicados en relación con los pequeños niveles regionales del Ejecutivo, los dirigentes comunales logran apoyo para realizar obras; resultan eficientes mediadores; el distrito de Comas (Concepción) consigue la electrificación por gestión comunal, no municipal. La aparición de Sendero Luminoso y su estrategia de eliminación del poder local y regional interrumpe este proceso, cancelando las posibilidades de una función de mediación; la dirigencia comunal, asediada además por Sendero Luminoso, decae. En sustitución de ella, la militarización ulterior de la zona lleva al desarrollo y legitimación de otra organización, las rondas campesinas, intermediarias entre la comunidad y el ahora único agente del

7. Sobre el rol de la inversión pública (el monto y el tipo de inversión) y sus efectos en las dinámicas regionales, se puede ver también el preciso trabajo de Escobal y Torero (2000).

Estado en la zona: el ejército. Tras el retiro del ejército en 1994, un nuevo proceso de reconfiguración se abre, el actual, pero mucho menos orgánico que el del inicio. Por el lado del municipio, es elegido en 1992 (y reelegido) un militante de Cambio 90 que, disponiendo del FONCOMÚN, realiza una intensa actividad de construcción sin necesidad de coordinación alguna con las organizaciones locales. Aparentemente, sería hacia el municipio (como alcaldes o regidores) que se orientaría el sector comunero económicamente más alto y con más experiencia, que anteriormente buscaba acceder a cargos comunales. Las rondas, por su lado, que mantienen una alta legitimidad y han terminado sustituyendo a las decaídas comunidades campesinas en algunos roles internos de control de conflicto, no son, sin embargo, reconocidas como representantes de la comunidad ni por el gobierno local ni por aquello que se llama “autoridad política”: teniendo gobernadores y agentes municipales repuestos tras la pacificación; no pueden, entonces, legitimarse como los demás en la consecución de obras. Finalmente, el gran perdedor del proceso serían las comunidades campesinas, sin funciones, con recortada capacidad de negociación y carente de sectores dinámicos. Así, las únicas organizaciones legítimas no lograrían traducir en triunfos políticos sus triunfos simbólicos, pues carecerían de “reconocimiento” por terceros y, por lo tanto, de consistencia. Las formas anteriores de organización, erosionadas, no son sustituidas por las nuevas. Guerrero concluye que el poder local no es sólo el resultado de la decisión autónoma de la población sino producto de una correlación entre actores locales y de éstos con estructuras regionales y con el mismo Estado, siempre externo.

La ponencia de Javier Ávila (2002) analiza lo contrario: el intento de construcción democrática “desde abajo”, estudiando la Mesa de Concertación de Huanta. Su ponencia es pionera en explorar uno de los muchos casos de puesta en marcha de mecanismos de concertación y participación en municipios de alta ruralidad.⁸ Es interesante

8. No hay estudios, etnografías, de procesos de concertación municipal. Lo que sí existen son múltiples presentaciones o sistematizaciones de experiencias. Ver, por ejemplo, la presentación de la experiencia de concertación en Limatambo (Anta) por el propio alcalde en Rozas (1999). El caso, uno de los más citados como exitosos, recién está siendo estudiado por primera vez, con entrevistas a sus actores y análisis de su funcionamiento, por el antropólogo Ladislao Landa.

detenerse a analizar cuál es el problema que se busca solucionar “desde abajo”. Más que un esfuerzo por organizar el plan de inversiones municipales, la autoridad provincial de Huanta intenta ordenar el Estado. Efectivamente, desde 1992 se desarrolla en la provincia una pequeña nube de organismos estatales encargados de administrar la política social y que crecientemente concentran la capacidad de tomar decisiones sobre la provincia. Estas intervenciones públicas son fragmentadas, lo que lleva a la superposición de funciones, duplicidad de actividades y actuación incoherente, creando un entorno de decisiones múltiples que quitan permanentemente piso a la acción municipal. Así surge la iniciativa de la Mesa de Concertación, como un intento de organizar, con participación ciudadana, la caótica actividad del Ejecutivo.

Si bien entusiasmado por el mecanismo, el autor termina analizando el conjunto de limitaciones que tiene, en un contexto institucional de alta centralidad nacional de decisiones y pocas posibilidades del municipio de incidir en políticas de desarrollo rural. Interesa resaltar dos hipótesis de Ávila sobre la dificultad de la sociedad local para ordenar el Estado. La primera tiene que ver con la sociedad: estaríamos ante una sociedad de débil tejido social en el ámbito provincial, cuyos actores, líderes o representantes serían extremadamente dependientes de la presencia de actores “exógenos”: las ONG y las propias instancias del Estado. Así, la Mesa no habría logrado ser el espacio de participación real de una sociedad local sino la discusión de agendas propias, preestablecidas por estos agentes exógenos con presupuestos propios. La segunda, más estructural al funcionamiento de las Mesas de Concertación, sería una “cultura política de las obras”, que llevaría a los representantes a demandar una pulverización de presupuestos, un localismo extremo, más que planes orgánicos de desarrollo. En este contexto, y frente a las opciones de oportunidad política tomadas por el alcalde, la Mesa “se cae”.

La ponencia de balance de Jaime Urrutia (2002), que debía responder a unos términos de referencia que incluían pueblos, villas y ciudades intermedias, gobiernos locales y procesos y dinámicas de descentralización, obliga al autor a realizar el amplio recorrido por este universo temático. Urrutia vincula temas de urbanización del campo y nueva ruralidad (superación de la oposición ciudad y campo, superación de la imagen de la gran urbe como único paradigma

de desarrollo) con los procesos de democratización.⁹ El autor recuerda que 80% de los municipios del país son rurales y han vivido dos grandes procesos: en los años ochenta, la ampliación de sus funciones y atribuciones, y en los noventa, la apertura —aunque bastante desigual y concentrada en algunas experiencias— de la participación. A pesar de todo ello, señala la escasez de estudios sobre los municipios rurales y la vida política local asociada a ellos. Se remarca el tema de la crisis de las organizaciones rurales y de las comunidades, y el rol crecientemente importante de los municipios, al punto que una de las principales expectativas de los centros poblados es su distritalización (contar con su propio alcalde y su propio, pequeñísimo, pulverizado, presupuesto). Del perfil que hace el autor de estos alcaldes rurales cabe resaltar un rasgo altamente valorado por la población: la capacidad de negociar con oficinas del Estado para obtener mayores recursos. Los grupos de poder local, señala Urrutia, no son tan grupo (lo que alude a una alta desagregación) ni tienen tanto poder (negociaban recursos de fuera).

Urbanización del campo y democracia, como bien señalaba Urrutia en SEPIA IX y como los estudios de nueva ruralidad proponen como agenda, abren la cuestión de la gestión local, los gobiernos locales y, más ampliamente, de lo público, de la *res publica* en el campo. Analizaremos en adelante, sobre lo avanzado en esta pequeña tradición

9. Los enfoques de “nueva ruralidad” permiten reubicar lo rural en los escenarios nacionales como producto de múltiples procesos: modernización, densificación y creciente disponibilidad de bienes públicos urbanos aluden a situaciones de creciente urbanización y superación de la oposición ciudad y campo; políticas de ajuste estructural llevarían tanto al vacío de proyectos campesinistas estatales como al descenso de los precios por competencia global y la necesidad de los agricultores de desarrollar estrategias de pluriactividad, lo que es factible en condiciones de urbanización. El agotamiento de las sociedades de masas y sus problemas, así como el desarrollo de nuevas sensibilidades de consumo (el área rural como espacio de consumo de turismo rural o de aventura, el consumo de productos orgánicos, etcétera), llevarían a la superación del paradigma industrial como modelo de desarrollo, al valorarse la calidad de vida, las relaciones cara a cara y el espacio limpio. La discusión de las condiciones de “nueva ruralidad” orientaría nuevas políticas de desarrollo: ya no agraristas sino de gestión integral y participativa de espacios; sus retos ya no son de productividad sino de democracia; sus estrategias menos de especialización y extensión que de diversidad de actividad y decisión descentralizada pública y privada; sus problemas menos de crecimiento que de institucionalidad. Sobre el tema y las políticas, ver Gómez (2002), Clemens y Ruben (2001), Pontificia Universidad Javierana (2001) y Giarracca (2001).

de estudios de SEPIA y los vacíos subsistentes en la investigación, cómo actúan lo público y sus instituciones en las sociedades rurales, sus diferencias y sus nuevas debilidades. Trataremos por esa vía de llegar a una reflexión sobre la ciudadanía en las sociedades rurales o, dicho en otros términos, la constitución de comunidades políticas en espacios rurales. El telón de fondo es el rasgo más claro de las sociedades rurales: a pesar de su “urbanización”, su poblamiento disperso y la amplitud de su territorio. Analizaremos los problemas de construcción de institucionalidad pública y de ciudadanía en tres niveles: la acción (o el vacío de acción) del Estado como burocracia, como intervención sectorial, la realidad de los municipios rurales y la dinámica de autoridad en los niveles más pequeños, los núcleos de ruralidad: las aldeas.

3. DEL VACÍO DE PODER AL APARATO DE CLIENTELA: EL ÁMBITO DE LA ACCIÓN DEL ESTADO COMO BUROCRACIA, COMO POLÍTICA SECTORIAL, EN EL CAMPO

Diversos estudios, desde 1990, se plantean la cuestión de un vacío de poder en las sociedades rurales, tema que no sólo aparece entre los autores peruanos.¹⁰ La cuestión se plantea en términos de que la eliminación de los poderes tradicionales no ha sido sustituida por una estructura burocrática, moderna, de presencia del Estado. En los espacios rurales, el Estado, como maquinaria burocrática, no de poderes sino de funciones, no está presente ni en su rol de garante de la igualdad en el acceso universal a servicios básicos, ni en el de proveedor de infraestructura para el desarrollo de las personas y sus actividades económicas, ni en el de ofertante de servicios y promoción de la producción, ni en el de árbitro y mediador de conflictos, ni en el de garante de la seguridad y la propiedad de las personas. Incluso se ha retirado de las zonas donde tuvo cierta presencia (a través del Banco

10. Ver Gustavo Gordillo de Anda y Alan Farcas Guendelman, “De reformas estructurales y reconstrucciones rurales”. Los autores, citados por Gómez (2002), se refieren a la cuestión, en el ámbito de América Latina, del “vacío institucional” creado tanto por la desaparición de los tradicionales patrones de dominación rural como por el retiro del Estado tras las políticas de ajuste estructural. Carlos Iván Degregori analiza la situación de vacío de poder como el espacio en el cual germina la violencia política; cf. Degregori (1992).

Agrario y del Instituto Nacional de Investigación Agraria, INIA) como efecto de las políticas de ajuste. El Estado, que tiende a concentrarse en las grandes ciudades, parece haber pasado de delegar su poder en los hacendados a hacerlo en pequeños personajes locales. El único cambio que se habría producido, asociado al gobierno autoritario de Fujimori, sería el montaje desordenado de una serie de programas sociales con fines de clientela.¹¹

Más allá de este tipo de programas, y de reacciones coyunturales a una creciente capacidad de presión rural en espacios de mayor urbanización,¹² en términos de gestión territorial, el Estado peruano se ha ido construyendo sin un plan de ordenamiento territorial que establezca unidades de gestión homogéneas, racionalice su presencia en el territorio y estructure los sistemas de gestión local. Tras el proceso de reordenamiento demográfico gigantesco vivido por la sociedad peruana desde los años cincuenta, no se ha operado una nueva estructuración de espacios y funciones que permita dotar de servicios y, sobre todo, de planes integrales, a los poblados rurales. La demarcación y organización del territorio heredan (o eventualmente fragmentan) una estructura previa a las grandes transformaciones demográficas del país. El caso de la provincia de Parinacochas, en Ayacucho, estudiado por Aronés y Castillo (2003), es elocuente sobre esta absoluta ausencia de racionalidad en la gestión estatal del territorio. En Cora Cora, capital de la provincia, existen oficinas públicas de EsSalud, el Programa Nacional de Apoyo Alimentario (Pronaa), Foncodes, Pronamachcs y la Policía Nacional, cuyas sedes centrales están en Ica; la Unidad de Servicios Educativos (USE), la Prefectura, el Ministerio de Salud y la agencia agraria dependen de sedes en Aya-

11. En su estudio sobre centralismo y descentralización, por ejemplo, Huber et al. reproducen el siguiente testimonio de una dirigente de comedor popular en el caserío Bellavista en Vilcashuamán, expresivo de la presencia del Estado para las poblaciones rurales: "Cuando fuimos a recoger la última vez los alimentos, antes de la votación del 2000, el ingeniero nos dijo que votemos por El Chino, porque si El Chino pierde, de repente ya no van a recibir apoyo para sus comedores, hasta tres veces nos repitió". Cf. Huber et al. (2003).

12. Movimientos de protesta rural, mezclados con demandas regionales como en Ica, en Huarmey y en Tarapoto, no han sido aún estudiados. El proceso de urbanización del campo estaría abriendo la posibilidad de nuevos movimientos sociales expresivos de estas nuevas relaciones ciudad-campo en espacios de urbanización intermedia.

cucho, en tanto que las oficinas asociadas al Poder Judicial dependen de una sede en Camaná, Arequipa.

Prácticamente cada ministerio y cada organismo público descentralizado establecen una propia territorialización para sus servicios. Entre el nivel mínimo de zonificación del Ministerio de Agricultura, las cuencas, que no coincide con la zonificación de las USE del Ministerio de Educación ni con la de ministerios como el de Industria, que atienden indiferenciadamente a los departamentos en su conjunto, ni con la más o menos arbitraria de organismos de política social como Foncodes —departamental o provincial, según el caso—, no es posible siquiera cruzar información; mucho menos atender coordinada e integralmente a poblaciones rurales, cuya escasa diferenciación hace que las acciones sectoriales sean poco relevantes o extremadamente costosas. Estrictamente, por diseño, no por opción, no es posible una estrategia de desarrollo integral. La reciente Ley Orgánica de Regiones, por otra parte, si bien crea unas gerencias más articuladas, pero sin capacidad ejecutiva, mantiene la estructura sectorializada de direcciones regionales de ministerios, sin incorporar un enfoque integral de territorios. La estructura del Estado, que atiende o no a los espacios rurales, y los más pequeños niveles de la administración pública —los que directamente deberían atender a la población, pero que están desconectados entre sí y en muchos casos vaciados de contenido tras el ajuste estructural, como las agencias agrarias y las USE— no han sido aún objeto de preocupación de los investigadores. Es importante señalar este déficit de investigaciones que mantiene a los investigadores agrarios fuera de debates cruciales para el desarrollo rural como el de la reforma del Estado, por ejemplo. En ello, en la estructura estatal y las pequeñas unidades mencionadas se juega la calidad de los servicios que realmente llegan a la población rural.

La cuestión del montaje estatal que gestiona el territorio no sólo presenta, desde los espacios rurales, el problema de su estructura sectorializada y la ausencia de un plan de ordenamiento territorial. Ni siquiera la acción sectorial, desde cada Ministerio, ha logrado desarrollarse integralmente en ejes territoriales. Grandes programas nacionales, en muchos casos por ser financiados por la banca multilateral, no se incorporan a los órganos de línea de los Ministerios y, por lo tanto, no se han desconcentrado en las direcciones regionales y sus

niveles básicos. El Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) del Ministerio de Agricultura, por ejemplo, se maneja como un gran programa nacional y no sigue directivas elaboradas por las direcciones regionales ni menos aún se integra a las agencias agrarias, que son quienes están en interacción directa con los agricultores. Tras más de diez años de funcionamiento, el PETT abre recién este año una línea de titulación de tierras comunales. Gruesos problemas y conflictos de titulación de tierras en las dispersas comunidades de la sierra o en la selva han sido motivo de muy alta conflictividad rural. Testimonios recogidos en las zonas de violencia por la Comisión de la Verdad y de la Reconciliación, por ejemplo, señalan conflictos internos no resueltos por tierras (acaparamiento de pastos naturales, por ejemplo) como uno de los ejes de conflicto que la subversión utilizó para lograr la adhesión de sectores disconformes en las comunidades campesinas; los testimonios señalan que los problemas de derecho de acceso y la conflictividad asociada a ellos siguen exactamente igual. Tras varios años de funcionamiento del PETT, sobre el cual también los peruanos pagamos una deuda externa, todavía podemos ser testigos de actos de atrocidad como el ocurrido en Flor de la Frontera, en San Ignacio (Cajamarca), que enfrentó a colonos y comunidades nativas en un conflicto irresuelto por tierras. El funcionamiento de este PETT, que sigue una línea de decisiones nacionales, muchas veces con objetivos populistas, tampoco ha sido estudiado, a pesar de que él sentaría las bases de la institucionalización del mercado de tierras.¹³

Parte de la necesidad de gestionar de manera centralizada este tipo de programas nacionales, muchos de ellos financiados y bajo el control de la banca multilateral, se asocia al hecho de que ellos permiten la contratación de nuevo personal de mayor calificación. Estos programas conducen, así, a la constitución de dos burocracias: una moderna, calificada y bien remunerada, concentrada en la capital; otra que hereda personal antiguo, sin mayor calificación, peor remunerado, ubicado en los órganos de línea y en las oficinas desconcen-

13. Con metas de número de títulos que pulverizan la propiedad, en vez de número de títulos por hectárea, lo que obligaría a propiciar acuerdos de intercambio de parcelas y recentralización de la pequeña propiedad, por ejemplo.

tradas que estuvieron a cargo de las Direcciones Regionales y los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) y que hoy son el personal con que cuentan los gobiernos regionales.¹⁴

Con personal menos calificado y poco renovado, y sin estrategias de coordinación intersectorial orientada a las zonas o microcuencas, miles de pequeños conflictos que no son resueltos por una autoridad pública se acumulan y se empantanán, desgarrando el tejido social, generando problemas a las personas, impidiendo que planifiquen el uso de sus recursos y, finalmente, produciendo estallidos de violencia que actos administrativos habrían podido evitar. El desperdicio de recursos por descoordinación impide, además, que las acciones sean eficientes. Huber et al. (2003), prácticamente el único estudio que se preocupa por la estructura territorializada del Estado en espacios de alta ruralidad, encuentra en el departamento de Ayacucho lo siguiente:

Las intervenciones dispersas y descoordinadas hacen que los propios OPD del PROMUDEH, así como las demás entidades del Estado, hayan tenido programas y actividades similares. Casi todos los OPD trabajaban con microempresas, y tanto el PAR como Foncodes, Pronamachcs, PERT y los municipios, han construido carreteras. Pero no coordinaban entre ellos ni, mucho menos, había esfuerzos por unificar criterios de trabajo [...]. La descoordinación se repitió dentro del mismo PAR en Ayacucho, donde, al menos hasta el año pasado, no hubo una articulación entre los responsables de las distintas líneas de inversión. Un ejemplo es el trabajo, por separado, de los promotores comunales y los promotores productivos.

Seguirle el paso a la regionalización, no sólo analizando qué funciones y programas se descentralizan sino en qué medida cambian

14. Un artículo de Francisco Santa Cruz sobre la institucionalidad del sector agrario refiere que, aunque parezca mentira, dado el desorden con que se opera, el Ministerio de Agricultura ha sido objeto, entre 1986 y 1990, de siete leyes orgánicas que han cambiado su estructura y organización interna, teóricamente para modernizarla y mejorarla. Santa Cruz señala que tres cuartas partes del pliego presupuestal del sector se orientan a acciones asistenciales y no de promoción productiva o solución de problemas administrativos de los agricultores. El autor señala que el sector no tiene un eje definido; prevalecen proyectos que no proveen bienes públicos; no existen sistemas de evaluación y control de impacto de lo realizado y todo el ámbito de la tecnología (extensión, sanidad, asistencia técnica, información) es marginal. Cf. Santa Cruz (2000).

estas estructuras en paralelo, será importante en los próximos años. ¿Tendrán los gobiernos regionales la capacidad de organizar su acción para atender territorios de alta ruralidad que requerirían un desarrollo institucional del Estado integral y no sectorizado? ¿Cómo debiera organizarse la administración pública regionalizada para que lleguen con eficiencia servicios públicos y acciones administrativas a los espacios rurales, y para que lo hagan los que son pertinentes para ellos?

4. MUNICIPIOS RURALES

Es difícil también para los gobiernos locales gestionar los espacios de alta ruralidad. La Ley Orgánica de Municipalidades, vigente desde 1984 hasta mayo del 2003, no discriminaba las funciones ni los diseños administrativos básicos de los municipios grandes o pequeños, urbanos y de poblamiento concentrado o rurales y de poblamiento disperso. Sin embargo, el nivel de desigualdad de población que atienden los gobiernos locales distritales es extremo. La demarcación territorial del país ha tendido más a dispersar órganos de gestión local, creando nuevos distritos y provincias, que a concentrar esfuerzos o reestructurar la gestión de los territorios.

Sólo 106 distritos (6% de los de los 1.828 distritos del país), poblados por más de 50.000 personas, gestionan las condiciones de vida de 14 millones de peruanos (53% de la población proyectada por el INEI para el año 2002).¹⁵ Es este 6% de gobiernos locales el modelo de gestión municipal, asignación de funciones y estructura administrativa presente en las leyes de municipalidades.

Impresiona constatar que de los 1.828 distritos que existen en el país, cada uno con cuando menos un alcalde, un concejo distrital y un mínimo aparato administrativo, 53% (960 distritos) gestionan espacios donde viven menos de 5.000 personas (según la proyección del INEI para el 2002). La cifra alcanza los 1.323 distritos (72% de los distritos y gobiernos locales del país) cuando identificamos aquellos con menos de 10.000 personas.¹⁶

15. De estos 14 millones, por cierto, cerca de la mitad están en Lima.

16. Para Vergara (2000), el límite mínimo para considerar un núcleo de poblamiento como ciudad es de 10.000 personas en viviendas contiguas. Por debajo de ello, no existe el

Veinte o treinta por ciento de lo que el FONCOMÚN es capaz de distribuir (de pulverizar) en estas miles de pequeñas municipalidades —que es la proporción que pueden utilizar para gastos ordinarios— no alcanza para construir unidades de gestión de gobierno (planeamiento, presupuesto, supervisión) sino acaso sólo la atención parcial de ciertos servicios de registro. La reciente Ley de Municipios aprobada por el Congreso, si bien discrimina por primera vez “municipios rurales” (título IX), les da prioridad en la distribución del FONCOMÚN, los aligera de la estructura administrativa básica que señala la ley, no los obliga a contar con órganos de control interno (lo que contiene una cierta ambigüedad) y les aplica las normas simplificadas del sistema nacional de control, no termina, sin embargo, de resolver su débil capacidad de planeamiento y gestión, o lo haría a costos de extrema ineficiencia. No obstante, todas las funciones y atribuciones de distritos grandes deberán ser cumplidas por estos pequeños municipios o, mejor dicho, no serán cumplidas por nadie, en la medida en que la nueva ley (así como la anterior) no discrimina claramente funciones de gobiernos provinciales, más sólidos y con mayor capacidad de gestión. Lo sorprendente es que la nueva Ley Orgánica de Municipalidades incluso les agrega funciones. Les encarga ahora la “promoción de la gestión sostenible de los recursos naturales: agua, flora, fauna, biodiversidad con la finalidad de integrar la lucha contra la degradación ambiental con la lucha contra la pobreza y la generación de empleo”. En la definición de estos municipios, se señala que tienen a su cargo la “promoción del desarrollo integral y particularmente del desarrollo rural sostenible”. En estos miles de gobiernos locales ni el ámbito que gestionan es necesariamente soporte de políticas de desarrollo rural y de gestión de recursos naturales, ni el personal que pueden tener con sus pequeños presupuestos tendrá la especialización requerida para ello.

soporte demográfico para el desarrollo de una diversidad de servicios. Ello quiere decir que con seguridad, este 72% de distritos, en la medida en que su población no está toda junta sino dispersa en varios centros poblados, son distritos rurales. Ahora bien, si asumimos este mínimo como “urbano”, según los datos que presenta el mismo autor sobre centros poblados y conglomerados, el porcentaje de población rural del Perú no es de 29%, como resulta de la categoría “urbano” del INEI, sino 40,5%. Si el límite para lo urbano se ubica en 5.000 personas, la población rural sería 38%.

Si bien no contamos con estudios sobre cómo se gestionan los municipios rurales, qué hacen, qué servicios alcanzan a cumplir y cuáles no, sí existen algunas investigaciones sobre quiénes son aquellos que los toman a su cargo. Acaso sea motivo de reflexión el hecho de que, para salir elegidos, los alcaldes de estos pequeños distritos deben competir contra cada vez más listas. Volveremos sobre los problemas de legitimidad que ello genera. Sobre lo que está en juego para suscitar estas intensas competencias, todavía es poco lo que sabemos. Sobre quiénes son, tenemos más elementos.

Carlos Iván Degregori, José Coronel y Ponciano del Pino realizaron un interesante estudio sobre una muestra de diez municipios rurales del departamento de Ayacucho (Degregori, Coronel y Del Pino, 1998). Los autores reclaman una mayor valorización del hecho de que los alcaldes sean electos y resaltan la ausencia de estudios sobre los procesos electorales municipales como caminos de democratización política y generación de nuevas dinámicas en los espacios rurales.

Asimismo, muestran que en 1966, cuando se dan las primeras elecciones municipales, aún están en pie las instituciones tradicionales (el sistema de “administración étnica”), a través de dos instituciones: el cabildo (reunión de vecinos varones de los pueblos) y los *varas*: autoridades indígenas que median entre las autoridades mistis y los campesinos quechuas. En 1966, sin embargo, este sistema estaba en retroceso: la administración étnica se desmoronaba. A diferencia de Guerrero (2002), que veía la interrupción de un proceso autónomo de reconfiguración de poder local en 1986, los autores ubican una ruptura previa en 1968, cuando el gobierno militar instaura un régimen de democracia social pero no de institucionalidad política democrática. Los alcaldes dejan de ser electos y pasan a ser nombrados por el Ejecutivo. Empiezan por esa vía a ingresar a la alcaldía nuevos sectores y encontramos alcaldes de origen indígena, urbanizados, migrantes de retorno, incluso con experiencia de dirigencia en luchas sociales; pero ya no *varayocs*. La relación del alcalde con las comunidades aparece como eficiente, ya no necesita mediadores étnicos, pero es vertical.

Hacia fines del gobierno militar, la mística de estos sectores que acceden al municipio está agotada; empiezan a registrarse casos de pequeña corrupción: en Huamanguilla el recuerdo del alcalde de

finales de la mencionada administración es el de “un tinterillo de mala fe que se aprovechó de los recursos de la municipalidad”.

Con la restauración democrática y la convocatoria a elecciones municipales en noviembre de 1980, se reanima la política local. Acción Popular gana en seis distritos; Unidad de Izquierda (UI) en dos. La restauración democrática sigue la pista abierta por el gobierno militar inicial: los electos son nuevamente campesinos escolarizados con experiencia de dirigencia social. De la pequeña experiencia democrática de los sesenta se recuperan los cabildos, sólo que incluyen ahora a delegados de anexos y comunidades. Pero son alcaldes que deben confrontar la escasez de presupuestos y empezar a desarrollar capacidades y relaciones para realizar gestiones ante ministerios en busca de obras para sus distritos.

Este proceso aborta nuevamente con la guerra interna. Con la normalización de las elecciones en noviembre de 1995, el escenario está dominado por “independientes”. Sólo uno de los diez alcaldes pertenece a un partido político. ¿Qué perfil tienen ellos?

- Los autores registran un continuo incremento de nivel educativo. Tres de los diez alcaldes tienen título universitario y tres estudios superiores (en 1966 no los tenían ninguno, ni los hacendados). Los alcaldes son producto de la masificación universitaria.
- Se ha roto el monopolio católico: hay alcaldes evangélicos.
- Siguen ingresando a los concejos algunas personas que tuvieron cargos dirigenciales o que participaron en comités de autodefensa.
- Avanzan los “anexos”: no todos los electos, ni su mayoría, nacieron en la capital del distrito (seis de diez lo hicieron en anexos).
- Los diez son bilingües; siete tienen al quechua como lengua materna, aunque ninguno se autodefine “indio”.

Frente a estos cambios, los autores encuentran dos ejes de continuidad: la importancia de las obras de infraestructura realizadas para la evaluación de los alcaldes por parte de los pobladores, lo que refuerza el rol de negociadores de obras que tienen dichas autoridades. Observan, además, en muchos casos, la reproducción de una verticalidad tradicional, ya no en el marco de un discurso étnico sino de legitimidad profesional.

Sobre quiénes son los electos y cómo construyen su legitimidad, aún hay un estudio que nos interesa resaltar. Es el de Lourdes Hurta-

do (2003), que siguiendo la pista de las mujeres en los gobiernos locales, analiza la composición de los electos y sus comportamientos en los distritos de Huanta. Cabe resaltar, entre los rasgos de estos electos, que los alcaldes de seis de los siete distritos estudiados tienen educación superior; sólo uno secundaria incompleta. De entre las mujeres regidoras, seis de nueve han vivido, por razones diversas, en alguna ciudad y han retornado a sus pueblos, y siete de nueve cuentan con alguna experiencia previa de gestión, pública o social. Las alcaldías y regidurías no parecen abiertas a cualquier ciudadano; en ausencia de opciones políticas, son rasgos personales (por lo tanto, excluyentes) lo que califica a un electo de gobierno local: el municipio es “un espacio letrado”, señala la autora. Quizás creciente o recientemente letrado.¹⁷

Sensible a problemas de género, la autora resalta la alta discrecionalidad y verticalidad de los alcaldes:

Como el alcalde es la figura más fuerte en el gobierno local, las posibilidades para que los regidores en general, y las regidoras en particular, desarrollen una buena gestión —al margen de sus propias cualidades y de su empeño— dependen del apoyo que él les brinde. El alcalde es la persona que decide quién debe asistir a las jornadas de capacitación sobre gestión municipal que organizan las ONG locales.¹⁸

Un aspecto de la gestión de los alcaldes rurales y sus problemas de legitimidad, sin embargo, no está siendo analizado y puede abrir nuevas pistas para comprender las dinámicas de poder actuales. Los

17. Antes de las últimas elecciones municipales, escuché a un ex alcalde del período de gobierno militar de un distrito del bajo Piura responder a la pregunta de si postularía en el proceso que se abriría de la siguiente manera: “No, ahora para ser alcalde se necesita ser profesional, y usted sabe, yo sólo tengo primaria incompleta”.

18. Sobre el rol de los regidores en los concejos distritales rurales, aparte de organizar revocatorias del alcalde o acciones similares, sabemos muy poco. ¿Qué funciones cumplen, qué significa ser regidor, quiénes —y por qué— buscan serlo? Es bueno recordar que si en promedio se pueden presentar unas siete listas en cada uno de los casi 1.000 distritos rurales (lo que pone en competencia por las alcaldías rurales a cerca de 7.000 personas), hay que multiplicar ese número por lo menos por cinco para imaginar la competencia por regidurías en espacios rurales. Sobre ellos, nada se ha escrito, salvo el mencionado artículo de Lourdes Hurtado sobre las mujeres regidoras.

alcaldes rurales aparecen, también, como alcaldes cuestionados, con bajos niveles de consenso. Un estudio que vengo realizando sobre participación ciudadana, utilizando información gentilmente cedida por Víctor Caballero, muestra una arista de la “participación” ciudadana en ámbitos rurales, un poco lejos de los discursos más entusiastas sobre la democratización: la realidad de los procesos de revocatoria. Entre 1997 y el año 2001 aumentaron en 187% los procesos de esta índole que llegan al Jurado Nacional de Elecciones en condiciones de que sean convocados procesos de votación (deben de ser muchos más los que se inician).

Setenta y uno por ciento de circunscripciones donde se realizaron procesos de revocatoria en el 2001 fueron distritos de la sierra.¹⁹ Se trata siempre de pequeñas circunscripciones; la más pequeña, el distrito de La Primavera en Bolognesi (Áncash), cuenta con una población electoral de 192 electores; la más grande fue Supe, en Barranca (Lima), con 12.263 electores. Cincuenta por ciento de la población electoral involucrada en procesos de revocatoria en el 2001 votó en distritos con menos de 2.810 electores; estos pequeños distritos constituyen 80% de los involucrados en estos procesos. Cuarenta y seis por ciento de los distritos con procesos de revocatoria son muy pobres o de extrema pobreza; la proporción sube a 88% si incluimos a los “pobres”.

En cuanto al comportamiento electoral, analizar estos pequeños distritos conflictivos es interesante: en el último proceso, en 67,4% de estos distritos los alcaldes resultaron ganadores con menos de un tercio de los votos válidos; si agregáramos ausentes y nulos, es probable que ese tercio resulte menos de 15% de los votantes (mucho menos de la cantidad requerida para un proceso de revocatoria). De hecho, en 29% de los distritos los alcaldes ganaron por menos de 25% de los votos válidos. En cuanto a la diferencia entre el ganador y el segundo más votado, los resultados, en general, fueron bastante ajustados. No es sorprendente. La cantidad de listas que disputaban estas pequeñas alcaldías es, en algunos casos, impresionante: el número oscila entre 7 y 18. Gran número de listas, resultados ajustados y escasa votación

19 A nivel nacional, la proporción de distritos por área geográfica (según listados del JNE) son: costa, 18%, donde se ubican 58% de los electores; sierra, 66%, donde residen 32% de electores; selva, 16%, con 10% de los electores.

del alcalde electo parecen configurar situaciones de escasa legitimidad y alta competencia entre muchos iguales, así como, probablemente, conflictividad por escasos recursos. Estaríamos ante realidades municipales donde los sistemas de autoridad democráticos no terminan de dilucidar claras hegemonías y las situaciones conflictivas perduran.

Un muy reciente estudio aún no publicado, de Jorge Gascón, sobre el distrito isleño de Amantani (Puno), de unos 5.000 habitantes,²⁰ muestra una realidad distrital altamente conflictiva entre grupos de pobladores que buscan llegar al municipio para excluir a los otros y utilizar la autoridad municipal en su beneficio; la fuente de conflicto es la capacidad de un grupo u otro de atraer a los turistas que llegan a la isla. Todos los grupos son muy semejantes en sus niveles de operación, riqueza (o pobreza) y recursos. Sin claras hegemonías, todos compiten por acceder a recursos de poder adicionales (Gascón, 2003).

Los municipios rurales aparecen a veces como espacios de concertación; también como objeto de competencia para monopolizar recursos. Se muestran, en la mayoría de los estudios, como gestores de proyectos de otras entidades públicas. Pero no aparecen nunca, tal vez por la escasez de investigaciones, de la manera como los define la constitución: como órganos de gobierno con autonomía en el desempeño de sus atribuciones. En todo caso, son, sin duda, producto de procesos en los que la decisión de entrega (¿delegación?) de poder, ha pasado por la ciudadanía, dinamizando la vida política, la discusión, las opciones locales.

5. LA POLÍTICA Y LO PÚBLICO EN LOS POBLADOS RURALES: HOMOGENEIDAD, AUTORIDADES Y CONFLICTO

En su estudio sobre la participación ciudadana en las políticas sociales, Martín Tanaka introduce una tipología de niveles de complejidad institucional alta, media y baja en los poblados donde se realizan obras asociadas a políticas sociales, poblados con algún nivel de pobreza (Tanaka, 2001). Si bien los espacios de alta complejidad estu-

20. Amantani, por ejemplo, realizó dos veces consecutivas procesos de revocatoria y en las últimas elecciones compitieron nada menos que 12 listas.

diados en el texto corresponden a los asentamientos humanos de las grandes ciudades, los ámbitos de complejidad media y baja corresponden fundamentalmente a poblados rurales, pequeñas ciudades de entre 5.000 y 15.000 habitantes los primeros, y comunidades y caseríos los segundos.

En lo que sigue, recogeremos, desde las investigaciones recientes, lo que vamos conociendo sobre cómo se gestiona lo público en estos dos niveles, tanto en los pequeños poblados (caseríos, aldeas, comunidades) como en los pueblos o pequeñas ciudades.

Comencemos por los primeros. Para Tanaka (2001), los poblados de complejidad baja, que muestran identidades comunales fuertes asociadas a su pequeña población (las relaciones se dan cara a cara), son comunidades relativamente homogéneas en las que la participación es posible a través de faenas y obras colectivas que involucran a todos o casi todos sus miembros. Allí no sólo existen bajos niveles de vida sino también capacidades escasas, bajos niveles educativos (alto analfabetismo) y problemas de comunicación con agentes externos. En ellos, la presencia del Estado (a través de Foncodes o el PAR) es relativamente nueva; en los casos estudiados por el autor, incluso la iniciativa de esta presencia y de las obras parte de las propias agencias públicas (por sus estrategias de “focalización”) o de ONG que ayudan a los pobladores a elaborar y dirigir sus pedidos; en cualquier caso, de agentes externos, de los que estas poblaciones, en general, resultan bastante dependientes: su capacidad de negociación es mínima y el que la estrategia del proyecto capacite o no a los pobladores, o los involucre o no en instancias participativas, depende de esta iniciativa externa.

Un elemento interesante y que se repite en otros estudios de pequeños poblados es la escasez de líderes con capacidad de asumir responsabilidades. Así, se encuentran líderes “sobrecargados”. En uno de los casos estudiados, en Quispillacta, el presidente del “núcleo ejecutor” —quien carga con serias sospechas de estar coludido con el “ingeniero” de Foncodes para usar materiales de baja calidad, lo que habría llevado a la conclusión de obras con graves deficiencias técnicas— es también teniente gobernador y formó parte del núcleo ejecutor de otra obra en la capital del distrito. En Tamborpujio, la presidencia del núcleo ejecutor recae en el presidente de la comunidad, quien también es vocal del comité de desarrollo del distrito, promo-

tor de salud y suplente del núcleo ejecutor de la ampliación de una trocha. Es, además, miembro de una familia en la que recaen cargos comunales desde hace tiempo: el padre y el hermano fueron autoridades comunales.

La circulación de cargos en una misma familia o entre redes familiares es algo que también encuentra Alejandro Diez (2000) en los pequeños poblados de un lugar tan distante como la costa de Piura. El autor señala que este rasgo de relativa concentración de cargos en determinadas familias se asocia a la existencia de una categoría de “elegibles” (es decir que no se elige a cualquiera); incluso dentro de las “familias adecuadas”, que lo son tanto porque concentran experiencia como porque articulan redes de intereses, se elige a determinadas personas por sus capacidades específicas. Así, la elección de una autoridad local sería producto más que de la tradición o la costumbre, de un cálculo racional. Sería, además, producto de estas redes articuladoras, a través de las cuales intereses particulares y sus prioridades serían el marco de la política de los caseríos.

Estas redes familiares que marcan la política de los pequeños caseríos es uno de los temas que aborda Salas (2000) en su estudio sobre comunidades campesinas de San Miguel, Cajamarca. Su rica etnografía de dos comunidades, donde explora muchos ámbitos de pequeño conflicto y sus desenlaces, lo lleva a la conclusión de que la política en estas comunidades²¹ se organiza en torno a “facciones” estructuradas por parentesco y cierto nivel de desigualdad que define “cabezas” de facciones. La existencia de estos tres o cuatro grupos es tácita,²² visible por el copamiento que sus “cabezas” (o personas de sus entornos cercanos) hacen de los cargos públicos. Así, para los comuneros, el ejercicio de la autoridad o la representación se asocia a la búsqueda de beneficios personales o faccionales, lo que genera una alta desconfianza. Su apreciación sobre este tipo de organización del poder lleva al autor a señalar que en estas comunidades no existe propiamente algo como un “bien común”. En

21. Estas comunidades no son antiguas sino que constituyen pueblos de pequeños agricultores que tomaron la oportunidad de hacerse reconocer como comunidades en el contexto de un conflicto de tierras.

22. Aunque no son organizaciones estables e incluso, en los niveles más bajos, la pertenencia a una facción es más o menos difusa; finalmente, los vínculos familiares son muy cruzados.

cualquier caso, es difícil identificar qué es “lo público” separado de intereses o identidades faccionales o de alianzas de ellas. En este escenario, es difícil pensar en la imparcialidad de un juez de paz, incluso electo.

El autor se pregunta si esta debilidad de lo colectivo es un rasgo específico de comunidades “nuevas” y diferente de las viejas comunidades de la sierra sur o sur central. Considera que estamos ante algo diferente de la imagen corriente que se tiene sobre las comunidades de la sierra central y de la sierra sur. No estoy muy segura sobre la realidad de esta imagen. La alta conflictividad interna en comunidades campesinas de zonas de violencia política podría ir en contra de ella. Quizás la abundante información testimonial que la Comisión de la Verdad y de la Reconciliación pondrá a disposición del país anime una línea de estudios sobre las interacciones de estas comunidades de “complejidad institucional baja”.

La cuestión de los “nuevos cargos” y las organizaciones funcionales, asociadas a un montaje desordenado, y muchas veces con fines de control político, de programas de compensación social, que restan legitimidad a las dirigencias comunales,²³ abre, en estas sociedades de “complejidad baja”, algunas cuestiones aún no resueltas. La primera es saber si la selección de personas para ocuparlos sigue los mismos criterios que la elección de los cargos en las organizaciones más tradicionales (sean comunales o de organizaciones de riego o la terna para teniente gobernador en el caso de que ésta sea producto de una elección, que no siempre lo es). Si ello es así —y la “sobrecarga” de funciones en las mismas personas o familias que señalan los autores pareciera indicarlo— estaríamos ante una incorporación de nuevas funciones con viejos criterios, un proceso de adaptación. Ello plantea el riesgo de que en estos nuevos espacios, se reproduzcan (y no se resuelvan) los “viejos” conflictos.

La segunda cuestión es si los cambios asociados a la multiplicación de organizaciones e instancias de responsabilidad colectiva son producto de modificaciones operadas por estas comunidades en un segundo (o primer) esfuerzo de adaptación, esta vez a la oferta de recursos, o si se trata de que, simplemente, por facilidad, el ingeniero de Fonco-

23. Aquellos a los que ya aludían ponencias de balance en SEPIA como la de Diez (1999a).

des o de la ONG, para evitarse la complicación de trabajar con una directiva comunal con una estructura de cargos amplia, exige que se cree una organización específica para su propio proyecto. El rasgo de escasa autonomía y capacidad de negociación anotado por Tanaka parece abonar en favor de esta segunda hipótesis. Si ello es así, transformaciones importantes que inducen a la pérdida de espacio y legitimidad de las autoridades comunales, de los representantes políticos de la comunidad, se asocian a situaciones tan precarias y coyunturales como una estrategia de programa social que puede cambiar repentinamente. Cabría preguntarse si estas políticas, montadas por un gobierno autoritario y continuadas aún, no están haciendo retroceder logros de democratización previos, convirtiendo a las comunidades y aldeas, definidas ahora como “pobres”, en objeto (no sujeto) de la acción pública.

Aún sobre estas sociedades rurales de baja complejidad, interesa resaltar un elemento más: el de la autoridad delegada. Entre los “cargos” de autoridad que los diferentes estudios describen y analizan, aparece el teniente gobernador y, más recientemente, el agente municipal. Son los únicos que constituyen cargos (portan una autoridad, no son funcionarios removibles en un escalafón), pero no son electos (en la eventualidad, se elige una terna y queda a discreción del subprefecto elegir uno y nombrarlo). ¿Qué son los tenientes gobernadores? Una primera respuesta es sencilla y la sabemos todos: son el último nivel (en los centros poblados) de una cadena que tiene sus niveles superiores en el prefecto (provincial) y el subprefecto (distrital). Se ubica a estas “autoridades políticas” en cadena como “representantes del presidente” en cada localidad. ¿Pero es el teniente gobernador realmente un representante del presidente?

Son, creo, el residuo de regímenes autoritarios en los cuales la autoridad no es electa sino nombrada a dedo por el poder. Pero si bien probablemente ninguno de los presentes en SEPIA sepa quién es el prefecto de Lima o la mayoría de la población de Pucallpa, ciudad de unos 180.000 habitantes no tenga idea de quién es el prefecto de Coronel Portillo (aunque limeños y pucallpinos saben todos quién es su alcalde), en los caseríos rurales sí queda claro quién ocupa el cargo de teniente gobernador y que esa persona es una autoridad política local. El estudio de Salas (2000), ya mencionado, y el de Damonte (2000) exploran en los poblados rurales que investigan las funciones de los

tenientes gobernadores, lo que no se había hecho antes. Para ambos, el teniente gobernador —y en alguna medida el agente municipal, la misma figura de “representante” pero en relación con el alcalde distrital y no con el presidente— es, en las condiciones de esta nueva cobertura anárquica de políticas sociales en el campo, el intermediario por excelencia. En la anécdota que inicia este balance, ésa es su función: si no hay teniente gobernador, no hay intermediario; si no hay intermediario, no hay apoyo.

Ambos autores resaltan el hecho de que los tenientes gobernadores, además de algunas funciones como “oficializar” actos o documentos, efectivamente son parte de una red, cuando menos distrital y luego provincial: el vínculo con las ciudades donde se ubican las oficinas públicas, agentes cruciales de un sistema de clientela o de lo que queda de él tras el fin del fujimorismo y de organizaciones políticas como Vamos Vecino. En este contexto, además, son interlocutores de los funcionarios (los ingenieros) de los programas sociales. Acaso este rol de intermediación renovado por el diseño autoritario del régimen anterior, no cuestionado por el actual y con riesgo de permanecer como “sentido común”, deslegitime más las dirigencias comunales que el desarrollo de organizaciones funcionales. En cualquier caso, vale la pena poner en cuestión la inversión de la categoría “representación” en los poblados rurales: no es la población la que tiene representantes sino el gobierno central el que está representado. Las funciones del teniente gobernador en el campo no se cuentan, me parece, entre los avances del proceso de democratización.

Muchos menos estudios existen sobre el otro tipo de poblados rurales, los que Tanaka (2001) llama “de complejidad media”; es decir, los pueblos grandes o pequeñas ciudades intermedias. Éstos son pequeños nudos mercantiles; sociedades con muchos más intercambios y relaciones con centros de poder. Esta mayor complejidad determina que los pobladores tengan más opciones y que sus adscripciones sociales sean múltiples; son sociedades más diferenciadas. Existe una mayor presencia de agentes externos, oficinas del Estado y ONG, que podrían establecer relaciones de cooperación, pero es más común encontrarlas en competencia.

Según Tanaka, el nivel de intermediación que requieren los programas sociales es más “especializado” en estos pueblos grandes. El

autor encuentra que esta función da origen a *brokers* o “empresarios políticos”:

Son personajes con relaciones, capacitación y experiencia; suelen tener experiencia política y ser producto de la politización de izquierda de los años setenta y ochenta, así como de la labor promotora de las ONG. Estos líderes difieren sustantivamente de aquellos vistos en las comunidades menos complejas por su mayor especialización y consiguiente distancia del poblador promedio. Esta especialización hace que su lógica esté signada por la obtención de incentivos selectivos, antes que por el espíritu cívico, por así decirlo. Su intervención es fundamental tanto para la comunidad, que los requiere para entrar en relación con agentes de desarrollo, como para estos últimos, que necesitan interlocutores calificados en las comunidades en las que intervienen (Tanaka, 2001).

Esta especialización viene de contactos claves con el aparato público y de su conocimiento de las gestiones y trámites burocráticos. En dos de los tres casos que estudia el autor estos intermediarios han sido alcaldes; en un caso, dicha experiencia se suma a la de haber trabajado en el Ministerio de Agricultura (en el PETT) y en el CTAR. En dos de los tres casos, pesan aparentemente sustentadas sospechas de malos manejos. Pero ellos son útiles a todos para operar, en situaciones de mayor complejidad, programas sociales.

No es posible profundizar el tema que abre Tanaka, ya que no hay estudios de estos pequeños nodos de las redes regionales en las que se incorpora la sociedad rural. Muchas de estas pequeñas ciudades, con alta población dedicada a la agricultura, han dejado de ser aldeas o caseríos no hace mucho tiempo. En la macrorregión norte, en el censo de 1981, había sólo 31 asentamientos poblacionales con más de 10.000 habitantes. El censo de 1993 registra 55, principalmente ubicados en la costa y en la selva; 72% de la población que vive en ellos reside en ciudades que no son las capitales departamentales.²⁴ Este lado del proceso de urbanización y los cambios que supone tan-

24. La información proviene del Centro de Información y Documentación Regional de CIPCA. Sobre un análisis de corredores económicos en la macrorregión norte, ver CIPCA (2002). Los departamentos considerados como parte de la macrorregión norte son Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca, Amazonas y San Martín.

to para el entorno de actividad agrícola,²⁵ como en nuevos comportamientos, actividades y espacios recientemente urbanos, no están estudiados en absoluto por los agraristas (ni por nadie), a pesar de que, por ejemplo, muchos de estos pobladores son agricultores y mucho de su dinamismo se asocia al agro.

Tampoco hay estudios sobre las dinámicas de poder en estas ciudades, salvo lo planteado por Tanaka. Acaso se encuentre que en ellas los “poderes locales”, en tanto autoridades delegadas, sean menos relevantes que los electos, los alcaldes y regidores, quienes elaboran, a su manera, nuevas agendas de prioridades. Tal vez la enorme renovación de plazas, monumentos y paseos, que para algunos sería evidencia del desperdicio de recursos municipales en obras no prioritarias frente a los déficits de servicios básicos, sea la expresión de una afirmación urbana de lo que antes fueron aldeas, que no sólo produce espacios agradables para ser compartidos por los pobladores en las nuevas ciudades sino que, en los términos de Vergara, valoriza el espacio residencial desarrollando externalidades positivas para las empresas y las familias e invirtiendo en intangibles (seguridad, prestigio) (Vergara, 2000).

¿Son estos pueblos o ciudades pequeñas los espacios de una democratización acelerada o siguen requiriendo mediadores de poder? Para Vergara, un espacio público se ha ido desarrollando en las ciudades intermedias y pequeñas vinculado al desarrollo de los gobiernos locales: en la medida en que la urbanización se generaliza y desaparece el hacendado (el “super ciudadano”), que monopolizaba el poder, una comunidad política empieza a manejar la cosa pública. “Los espacios urbanos —concluye el autor— son crecientemente espacios que se desarrollan y en donde todas las personas están en capacidad de opinar” (Vergara, 2000).

5.1 ¿TANAKA Y LOS BROKERS O VERGARA Y LA COMUNIDAD POLÍTICA?

Alejandro Diez (1999b) levanta la hipótesis de que democracia y clientelas en cierto modo conviven. Por el lado de la ciudadanía, tendrían

25. Las propias pequeñas ciudades son ellas mismas mercados de alimentos; el tamaño, además, se asocia al desarrollo de nuevos servicios al alcance de los agricultores: tiendas, bancos, agroindustrias.

mos avances expresados en la posibilidad de elegir representantes, gobiernos, en la conciencia de derechos y en la libertad de asociarse para exigirlos. Existe una efectiva posibilidad de ejercicio ciudadano que no hubo antes. Éste, sin embargo, está mediatizado por el hecho de que la obtención de derechos y servicios pasa por la necesidad de agentes intermediarios que negocian apoyo político a cambio de funciones públicas.

Para Diez, junto con avances en ciudadanía, efectivamente, encontramos “patrones” (funcionarios públicos con poder discrecional) y “clientes” (pobres dispuestos a conceder el voto a cambio de obras), pero no propiamente una estructuración de poder en un sistema estable, previsible, basado en la confianza de las mutuas prestaciones de clientelas: “Tendríamos patrones y clientes buscándose unos a otros bajo el sello de la oportunidad y la desconfianza mutuas”.

El Estado centralizado (y recentralizado por una década autoritaria), por diseño y estrategias sociales, reproduce este lado de clientela, en tanto que corrientes de democratización actuarían desde la sociedad. Acaso tengamos que discutir más las rutas que debiera seguir la reforma descentralista. En una nueva estructuración del Estado desde los gobiernos regionales pueden estar jugándose las alternativas de democratización y ciudadanía de las sociedades rurales. Efectivamente, en cambios institucionales que rompan la centralidad de las decisiones y los poderes delegados, en autoridades locales que ejerzan sus funciones con autonomía de gobierno y no tengan que “negociarlas”, es donde se juega la posibilidad de desarrollar una institucionalidad pública que gestione y regule espacios amplios donde los pobladores rurales vienen tratando de construir nuevas perspectivas de integración.

Una cuestión final a propósito de lo público en la sociedad rural. Hace diez años algunos miles, acaso decenas de miles, de compatriotas que residían en pequeños poblados y comunidades de la sierra central, de la sierra sur central, de la sierra sur y de la selva alta se involucraron, aparentemente con entusiasmo y acaso un exceso de ingenuidad, en una propuesta política que luego ellos mismos, con un altísimo costo de vidas, tuvieron que revertir y derrotar, que no prometía una reforma agraria —que se había dado en el país— sino la “destrucción del viejo Estado”. Por qué se desencadenó esa adhesión; qué factores la genera-

ron; qué clase de práctica política, de noción de Estado (de realidad de Estado) estuvo detrás de ello, son temas, entre muchos otros, que esta comunidad de SEPIA —que desde hace diez años se pregunta por las sociedades rurales y sus dinámicas de poder— debiera comprender. El enorme material que alcanzará la Comisión de la Verdad y de la Reconciliación y los estudios que hoy aparecen sobre las comunidades durante y después de la violencia,²⁶ no debieran pasar, entre nosotros, desapercibidos.

26. Encontré especialmente duro el pequeño estudio de Aronés (2003) sobre tres pueblos —Accomarca, Tambo y Vilcashuamán—, que hasta hace muy poco estuvieron militarizados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARONÉS, Mariano

- 2003 “El proceso de desmilitarización en Ayacucho”. En L. Huber (ed.). *Ayacucho. Centralismo y descentralización*. Lima, IEP, pp. 266-288.

ARONÉS, Mariano y Lenin CASTILLO

- 2003 “Un perfil de Parinacochas”. En L. Huber (ed.). *Ayacucho. Centralismo y descentralización*. Lima, IEP, pp. 298-311.

ÁVILA, Javier

- 2002 “Los límites para la concertación en un contexto de autoritarismo: la mesa de concertación de Huanta durante el fujimorismo”. En M. Pulgar-Vidal, E. Zegarra y J. Urrutia (eds.). *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA IX*. Lima, SEPIA-CIES-CARE-Oxfam, pp. 578-603.

BÉJAR, Héctor, Fernando EGUREN, Orlando PLAZA y María Isabel REMY

- 1990 *La presencia del cambio. Campesinado y desarrollo rural*. Lima, DESCO.

BOURRICAUD, François

- 1968 *Cambios en Puno*. México, Instituto Indigenista Interamericano.

CIPCA

- 2002 Documento Macro Región Norte, IV Foro de Diálogo sobre Experiencias y Retos de Lucha contra la Pobreza: Descentralización y Desarrollo Sostenible. Aporte ciudadano (mimeo).

CLEMENS, Harry y Raúl RUBEN

- 2001 “Nueva ruralidad y políticas agrarias en América Latina. Hacia una perspectiva de globalidad para el desarrollo rural”, *Nueva Sociedad* 174, pp. 66-80.

COTLER, Julio

- 1967 *La mecánica de la dominación interna y el cambio social en el Perú*. Lima, IEP.

DAMONTE, Gerardo

- 2000 “Apuntes sobre el teniente gobernador”. En J. Ansión, A. Diez, L. Mujica (eds.). *Autoridad en espacios locales. Una mirada desde la antropología*. Lima, PUCP, pp. 109-124.

DEGREGORI, Carlos Iván

1992 “Sociedad rural y violencia política: los nuevos escenarios”, *Debate Agrario 13*, Lima, CEPES, pp. 165-174.

DEGREGORI, Carlos Iván, José CORONEL y Ponciano DEL PINO

1998 *Gobiernos locales, ciudadanía y democracia. Los casos de Huanta y Huamanga*. Lima, IDL.

DIEZ HURTADO, Alejandro

1994 “Ahora los ponchos son de lana sintética: transformaciones sociales en la sierra de Piura, 1970-1990”. En C. I. Degregori, J. Escobal y B. Marticorena (eds.). *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA V*, Lima, CAPRODA, pp. 155-174.

1997 “Formación de comunidades y crisis de representatividad: cambios en la política comunal en la costa y sierra piuranas”. En E. Gonzales de Olarte, B. Revesz y M. Tapia (eds.). *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA VI*. Lima, SEPIA, pp. 395-422.

1999a “Diversidades, alternativas y ambigüedades: instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural”. En V. Ágreda, A. Diez y M. Glave (eds.). *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA VII*. Lima, SEPIA-ITDG-Asociación Arariwa-SOS Faim, pp. 247-326.

1999b “Organizaciones de base y gobiernos locales. Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo”. En E. Bardález, M. Tanaka y A. Zapata (eds.). *Repensando la política en el Perú*. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, pp. 17-58.

2000 “Autoridades, familias y liderazgos en la costa de Piura”. En J. Ansión, A. Diez y L. Mujica (eds.). *Autoridad en espacios locales. Una mirada desde la antropología*. Lima, PUCP, pp. 91-107.

ESCOBAL, Javier y Máximo TORERO

2000 *¿Cómo enfrentar una geografía adversa?: El rol de los activos públicos y privados*. Documento de Trabajo 29. Lima, GRADE.

FUENZALIDA, Fernando, Enrique MAYER y otros

1970 *El indio y el poder en el Perú*. Lima, IEP.

GASCÓN, Jorge

2003 “Gringos como en sueños. Diferenciación y conflicto campesino en los Andes peruanos ante el desarrollo del turismo”. En prensa.

GIARRACCA, Norma (comp.)

2001 *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires, CLACSO.

GÓMEZ, Sergio

2002 *La 'Nueva Ruralidad'. ¿Qué tan nueva?* Temuco, Universidad Austral de Chile.

GUERRERO, Juan Carlos

2002 “Las guerras del Tulumayo y las transformaciones del poder local en el marco de la guerra contrasubversiva en Concepción, Junín”. En M. Pulgar-Vidal, E. Zegarra y J. Urrutia (eds.). *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA IX*. Lima, SEPIA-CIES-CARE-Oxfam, pp. 518-549.

HEREDIA, José Alfonso

1999 “Análisis de interacción del proyecto estatal de promoción y extensión rural Pronamachcs en los Andes peruanos”. En V. Ágreda, A. Diez y M. Glave (eds.). *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA VII*. Lima, SEPIA-ITDG-Asociación Arariwa- SOS Faim, pp. 327-358.

HUBER, Ludwig et al.

2003 “Centralismo y descentralización”. En L. Huber (ed.). *Ayacucho. Centralismo y descentralización*. Lima, IEP, pp. 15-104.

HURTADO, Isabel

2000 “Dinámicas territoriales: afirmación de las ciudades intermedias y surgimiento de los espacios locales”. En I. Hurtado, C. Trivelli y A. Brack (eds.). *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA VIII*. Lima, SEPIA- IRD-ITDG, pp. 19-62.

HURTADO, Lourdes

2003 “¿Y después del municipio, qué? Las regidoras de Huanta. Un estudio de caso sobre las mujeres en los gobiernos locales”. En L. Huber (ed.). *Ayacucho. Centralismo y descentralización*. Lima, IEP, pp. 154-212.

MATOS MAR, José (comp.)

1969 *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*. Lima, IEP.

MAZUREK, Hubert

2000 “¿Dinámicas regionales o mutación territorial? Contradicción y transformación del espacio agropecuario peruano”. En I. Hurtado, C. Trivelli y A. Brack (eds.). *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA VIII*. Lima, SEPIA-IRD-ITDG, pp. 63-116.

MEJÍA, Carlos y Carlos VARGAS

1997 “Con la Iglesia no me meto... Relaciones de poder y nuevos

liderazgos en Huari”. En E. Gonzales de Olarte, B. Revesz y M. Tapia (eds.). *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA VI*. Lima, SEPIA, pp. 349-370.

MONGE, Carlos

1994 “Transformaciones en la sociedad rural”. En C. I. Degregori, J. Escobal y B. Marticorena (eds.). *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA V*. Lima, CAPRODA, pp. 33-68.

1997 “El comportamiento electoral de la población rural peruana”. En E. Gonzales de Olarte, B. Revesz y M. Tapia (eds.). *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA VI*. Lima, SEPIA, pp. 325-348.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

2001 *Memorias del Seminario “La Nueva Ruralidad en América Latina”*. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana. Dos tomos.

QUIJANO, Aníbal

1979 *Problema agrario y movimientos campesinos*. Lima, Mosca Azul.

QUINTÍN, Pedro

1994 “Continuidad y recomposición del poder local en un distrito andino: Ocongate, Cusco”. En C. I. Degregori, J. Escobal y B. Marticorena (eds.). *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA V*. Lima, CAPRODA, pp. 175-200.

REMY, María Isabel

1990 “Modernos o tradicionales. Las ciencias sociales frente a los movimientos campesinos en los últimos 25 años”. Héctor Béjar, Fernando Eguren, Orlando Plaza y María Isabel Remy. *La presencia del cambio. Campesinado y desarrollo rural*. Lima, DESCO, pp. 77-118.

1992 “Rasgos de un nuevo perfil de la sociedad rural en la sierra peruana”, *Debate Agrario* 13, Lima, pp. 127-138.

REVEZ, Bruno

1997 “Espacios rurales y sociedad nacional”. En E. Gonzales de Olarte, B. Revesz y M. Tapia (eds.). *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA VI*. Lima, SEPIA, pp. 283-324.

ROZAS, Wilbert

1999 “Una experiencia de participación ciudadana”. En Grupo Propuesta Ciudadana, *Tejiendo nuestra democracia. Taller de Adiestramiento para Alcaldes Campesinos*. Lima, CCP-CEPES-Grupo Propuesta Ciudadana, pp. 61-80.

SALAS, Guillermo

- 2000 “Entre litigios y predicadores: desarrollo y escena política actual en las comunidades campesinas de Cajamarca”. En J. Ansión, A. Diez y L. Mujica (eds.). *Autoridad en espacios locales. Una mirada desde la antropología*. Lima, PUCP, pp. 29-62.

SANTA CRUZ, Francisco

- 2000 “Sector agropecuario e institucionalidad pública”. En F. Eguren y J. Rheineck (eds.). *Desarrollo rural, organizaciones no gubernamentales y cooperación internacional*. Lima, CEPES-ICCO, pp. 81-92.

TANAKA, Martín

- 2001 *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente, y cuándo todo lo contrario*. Lima, CIES-IEP.

URRUTIA, Jaime

- 2002 “Espacio, poder y mercado: preguntas actuales para una vieja agenda”. En M. Pulgar-Vidal, E. Zegarra y J. Urrutia (eds.). *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA IX*. Lima, SEPIA-CIES-CARE-Oxfam, pp. 473-517.

VERGARA, Ricardo

- 2000 “Gobiernos locales en el medio rural”, *Socialismo y Participación* 87, mayo, Lima, CEDEP, pp. 81-88.