

49

# DEBATE AGRARIO

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

FERNANDO EGUREN/SOCIALISMO DEL SIGLO XXI Y NEOLIBERALISMO.  
OPCIONES IDEOLÓGICAS DIVERSAS NO SIEMPRE TIENEN EFECTOS  
DIFERENTES

ANA LUCÍA ARAUJO/DE VUELTA AL ANÁLISIS DEL TRABAJO:  
LOS IMPACTOS DE LA AGRICULTURA DE CONTRATA SOBRE LOS  
REGÍMENES LABORALES AGRÍCOLAS

NÍCOLA ESPINOSA/PARA COMPRENDER LA PESCA ARTESANAL  
EN EL PERÚ

ABDUL TRELLES/LÓGICAS Y ESTRATEGIAS EN EL PROCESO DE  
FORMACIÓN DE UNA ORGANIZACIÓN POLÍTICA LOCAL: EL CASO DEL  
MOVIMIENTO INDEPENDIENTE FUERZA CAMPESINA REGIONAL  
(MIFCAR) EN ANDAHUAYLAS, APURÍMAC

LÍA RAMÍREZ CAPARÓ/ANTES DE VELASCO: LA REFORMA AGRARIA  
DESDE LAS ÉLITES CUSQUEÑAS Y SUS MIRADAS SOBRE EL  
CAMPESINADO INDÍGENA

ALEJANDRA HUAMÁN TEJO/EL PARADIGMA MODERNIZADOR DE LA  
AGROINDUSTRIA DE CAÑA PARA ETANOL: LA AGRICULTURA POR  
CONTRATO Y LA ILUSIÓN DEL PROGRESO

DIEGO PALACIOS LLAQUE/SIMPLIFICAR Y MODERNIZAR DESDE EL  
ESTADO. RECONFIGURACIONES SOCIALES Y POLÍTICAS DE LAS PESCAS  
ARTESANALES DE UNA CALETA DE PAITA, PIURA

RUTH PRECIADO JERÓNIMO, EDWIN RAP, JEROEN VOS/LA POLÍTICA DEL  
ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PERÚ: EL CASO DE CAJAMARCA

# **DEBATE AGRARIO**

*DEBATE AGRARIO* es una publicación del Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes). Tiene por finalidad difundir estudios y reflexiones sobre la problemática agraria y rural.

Derechos reservados. Los artículos pueden reproducirse total o parcialmente indicando su procedencia, y son de responsabilidad de sus autores.

<b>Presentación</b>	5
<b>Socialismo del siglo XXI y neoliberalismo. Opciones ideológicas diversas no siempre tienen efectos diferentes /</b> Fernando Eguren	11
<b>De vuelta al análisis del trabajo: los impactos de la agricultura de contrata sobre los regímenes laborales agrícolas /</b> Ana Lucía Araujo	39
<b>Para comprender la pesca artesanal en el Perú /</b> Nícola Espinosa	67
<b>Lógicas y estrategias en el proceso de formación de una organización política local: el caso del Movimiento Independiente Fuerza Campesina Regional (Mifcar) en Andahuaylas, Apurímac /</b> Abdul Trelles	77
<b>Antes de Velasco: la reforma agraria desde las élites cusqueñas y sus miradas sobre el campesinado indígena /</b> Lía Ramírez Caparó	109
<b>El paradigma modernizador de la agroindustria de caña para etanol: la agricultura por contrato y la ilusión del progreso /</b> Alejandra Huamán Tejo	129
<b>Simplificar y modernizar desde el Estado. Reconfiguraciones sociales y políticas de las pescas artesanales de una caleta de Paíta, Piura /</b> Diego Palacios Llaque	167
<b>La política del ordenamiento territorial en el Perú: El caso de Cajamarca /</b> Ruth Preciado Jerónimo, Edwin Rap, Jeroen Vos	189

# **DEBATE AGRARIO**

Lima, junio de 2019

**Director de *Debate Agrario***

Fernando Eguren López

**Consejo editorial**

Fernando Eguren López, director

Laureano del Castillo Pinto

Beatriz Salazar Vera

**Dirección:** Cepes, Jr. Caracas 2575,  
Lima 11 - Perú. Teléfono (51-1) 261-1188.  
E-mail: [cepes@cepes.org.pe](mailto:cepes@cepes.org.pe)

**ISSN:** 1017-9011

**Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú:** 97-0956

**Diseño:** Carlos Tovar Samanez

**Cuidado de la edición:** León Portocarrero Iglesias

**Diagramación:** José Rodríguez Casachahua

**Impresión:** Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Psje. María Auxiliadora 156-164, Lima 5, Perú

---

## Presentación

*Con el esfuerzo y entusiasmo de siempre, el Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes) presenta un nuevo número de nuestra revista Debate Agrario. En esta ocasión, la edición ha contado con el invaluable apoyo de María Luisa Burneo de la Rocha, antropóloga, docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y Ana Lucía Araujo Raurau, antropóloga egresada de la misma universidad, quienes interesaron a un grupo de jóvenes colegas para colaborar con la revista.*

*Abre el número una reflexión sobre cuál es el impacto real de opciones políticas tan disímiles como la neoliberal, seguidora del Consenso de Washington, y la «socialista del siglo XXI». Durante algunos lustros un buen número de gobiernos de países de la región latinoamericana y del Caribe se alinearon, cada uno con los matices del caso, detrás de una de las dos opciones mencionadas. En términos coloquiales, los primeros eran calificados «de derecha» y los segundos «de izquierda». Resulta, sin embargo, que más allá de las narrativas oficiales u oficiosas, opuestas entre sí, el comportamiento concreto de los gobiernos de uno y otro fue parecido en algunos temas de gran importancia para los países. Fernando Eguren (Socialismo del siglo XXI y neoliberalismo. Opciones ideológicas diversas no siempre tienen efectos diferentes) lo muestra al hacer una comparación entre, por un lado, los «neoliberales» Colombia y Perú, y, por otro, los «socialistas» Bolivia y Ecuador, alrededor de dos temas importantes: el tratamiento a la concentración de la propiedad de las tierras agrícolas (existente en los cuatro países) y a las poblaciones indígenas y nativas, diferenciando en ambos casos el discurso oficial de la práctica concreta.*

*En el Perú, la concentración de la propiedad de las tierras agrícolas por los agronegocios exportadores costeños es uno de los rasgos más notables de la modernización de la agricultura propiciada por las políticas neoliberales en las últimas tres décadas. A pesar de su éxito –medido este sobre todo por el incremento incesante del valor de las agroexportaciones–, este fenómeno, y sus impactos socioeconómicos y territoriales, ha sido muy poco estudiado. Ana Lucía Araujo (De vuelta al análisis del trabajo: los impactos de la agricultura de contrata sobre los regímenes laborales agrícolas) estudia las modificaciones que la presencia de estos grandes negocios genera en la organización de la producción y el mercado de trabajo del liberteño valle de Virú. Las grandes empresas han generado una red de proveedores compuesta por pequeños y medianos agricultores quienes se han convertido en importantes demandantes de fuerza de trabajo asalariada. Esta red funciona como un colchón que protege a las grandes empresas de la reducción de los precios o de la contracción de la demanda de los productos que exporta, transfiriendo los impactos a sus proveedores y a los asalariados empleados por estos. La autora hace un interesante aporte al analizar cómo los asalariados responden y se adecuan a una situación que se caracteriza por una gran inestabilidad en la permanencia en el trabajo.*

*A diferencia de las características de la zona estudiada por Araujo en el valle de Virú, Alejandra Huamán (El paradigma modernizador de la agroindustria de caña para etanol: la agricultura por contrato y la ilusión del progreso) vuelca su atención sobre las transformaciones de uno de los más antiguos cultivos que durante más de un siglo ha caracterizado el paisaje del norte de la costa: la caña de azúcar. A lo largo de su extensa historia, las plantaciones cañeras fueron la principal fuente de producción de azúcar tanto para las poblaciones urbanas como para la exportación y, secundariamente, para la elaboración de chancaca, ron y, en algunos casos, papel. Fueron también la base económica de la fortuna de los llamados «barones del azúcar», hasta que fueron expropiadas por la reforma agraria de 1969 y convertidas en cooperativas. Años después, fueron transformadas en sociedades mercantiles por decisión del gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000). Pero Huamán se interesa en la expansión de la caña en la última década, tanto en las excooperativas como en nuevas tierras, estimulada por la Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles del año 2003, que obliga a la utilización del gasohol (una*

*combinación de etanol con la gasolina), y por la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada. Nuevos inversionistas dedicaron vastas extensiones de terrenos, antes eriazos, a la caña para etanol. En total las plantaciones cañeras suman más de 200 mil hectáreas. Esta expansión ha reforzado un discurso justificatorio de la concentración de la propiedad que subraya una supuesta eficiencia en el uso del agua (aunque estudios muestran que no es mayor a las pequeñas parcelas cañeras), su contribución a la creación de empleo (menor, sin embargo, a la que crea la agricultura familiar) y su aporte a la sostenibilidad ambiental al generar un combustible de origen no fósil (mientras que la quema de la caña, muy contaminante, aún no ha sido erradicada).*

*Cuando la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define el sector agrario, incluye no solo las actividades agrícolas y pecuarias, sino también la forestería y la pesca artesanal. Y es sobre la pesca artesanal que trata la contribución de Nicolás Espinosa (Para comprender la pesca artesanal en el Perú). Desde la primera frase de su artículo el autor plantea el núcleo del problema que aborda: «Las tensiones y disputas por el derecho a pescar dentro de las cinco millas del mar peruano entre pescadores artesanales, informales e industriales son cada vez más frecuentes». Una de las razones de estos conflictos es la (in)definición misma de «pesca artesanal». El gobierno, por un lado, toma en cuenta la capacidad de carga de la embarcación. Los pescadores, por otro, enfatizan rasgos más cualitativos: la pesca como arte y habilidad desarrollados en contacto directo con la naturaleza. Quedan excluidas las bolicheras («símbolo de la pesca depredadora e industrial»). Los bolicheros, finalmente, consideran como aspecto central que son proveedores de alimentos. El autor concluye que para despejar situaciones potencialmente conflictivas es necesaria una definición precisa y no ambigua de «pesca artesanal».*

*La pesca artesanal es también materia de análisis de Diego Palacios, pero a través de un estudio de caso (Simplificar y modernizar desde el Estado. Reconfiguraciones sociales y políticas de las pescas artesanales de una caleta de Paita, Piura). En la caleta de Yacila, la pesca artesanal «estructura la política y la vida cotidiana» de sus pobladores, hecho que no necesariamente es percibido y comprendido por los frecuentes visitantes veraniegos. Tampoco lo es por el propio Estado, que «uniformiza y aplanar la realidad de los pescadores de la caleta». Otro tanto podemos*



*decir de la percepción que tienen diferentes agencias del Estado de las comunidades campesinas y nativas, donde la ineficacia de muchas políticas públicas que proponen y ejecutan tiene mucho que ver con una mirada miope y homogeneizadora, sobre todo de las poblaciones rurales. Debajo de esta aparente uniformidad, Palacios revela una sociedad jerarquizada, rica y compleja.*

*No deja de ser interesante el que, a pesar de miles de kilómetros de litoral, de una inmensa (aún) riqueza ictiológica y de una larguísima tradición pesquera que involucra a decenas de miles de familias, la pesca artesanal no haya atraído suficientemente la curiosidad de los investigadores. Más aún, no había sitio en dónde colocar a los pescadores artesanales: no eran urbanos, pero tampoco rurales. La FAO, ya lo dijimos más arriba, los incorpora en una definición «inclusiva» de lo rural. En cambio, los campesinos siempre han sido considerados «la esencia» de lo rural, aun cuando cada vez más realizan tareas no estrictamente agrarias, se desplazan fluidamente a y entre poblados y ciudades, y los límites entre lo urbano y lo rural tienden a difuminarse. Varios de estos cambios fueron impulsados por la reforma agraria que el gobierno militar presidido por el general Juan Velasco Alvarado inició ya hace 50 años, en junio del año 1969. Reforma que no solo alcanzó a los campesinos, sino que expropió y desplazó a una clase terrateniente que en muchas localidades era el núcleo de poder local y regional.*

*Lía Ramírez Caparó (Antes de Velasco: la reforma agraria desde las élites cusqueñas y sus miradas sobre el campesinado indígena) nos ofrece una perspectiva poco abordada entre los investigadores agraristas: en qué momento de su larga historia se encontraban los terratenientes inmediatamente antes que la reforma se produjese. La autora estudia a las élites cusqueñas en el período en el que intensos movimientos campesinos anunciaban la necesidad de algún tipo de reforma del campo, fines de la década de 1950 y comienzos de 1960. Esta necesidad era sentida y manifestada también por una parte de la élite, incluyendo los partidos, la prensa y la Iglesia. Incluso algunos hacendados se desprendieron de sus tierras. Como era de esperar, Ramírez constata que las élites locales eran heterogéneas y que había distintas concepciones de lo que una reforma agraria debía ser y hacer. La reforma agraria debería, según muchos, detener la migración del campo a la ciudad, fenómeno que desde la década anterior tendía a ser masiva, para preocupación de las élites urbanas. La autora*

*subraya la importancia de una visión esencialista que las élites cusqueñas tenían sobre el campesino indígena: la migración a las ciudades haría que este pierda su «pureza», por lo que había que ayudar a que se fije sobre la tierra. Una reforma agraria concebida por las élites debería, además, alejar la amenaza comunista que la exitosa revolución cubana había traído a las puertas de la región latinoamericana.*

*Un comportamiento campesino diametralmente opuesto al ideal del buen salvaje –son mis palabras–, convenientemente construido por las élites cusqueñas, es el estudiado por Abdul Trelles (Lógicas y estrategias en el proceso de formación de una organización política local: el caso del Movimiento Independiente Fuerza Campesina Regional [Mifcar] en Andahuaylas, Apurímac). Uno de los movimientos campesinos más intensos ocurridos en pleno proceso de reforma agraria fue el acontecido en la provincia de Andahuaylas en 1974, en el departamento de Apurímac. Ante la parsimonia del gobierno en la ejecución de la reforma agraria en dicha provincia, los campesinos tomaron las tierras de las haciendas y expulsaron a los propietarios. Años después, la zona fue escenario de las acciones de Sendero Luminoso (SL), llevando a los líderes del movimiento, varios de ellos militantes del partido Vanguardia Revolucionaria, a desaparecer de la vida política por la amenaza doble de SL y de las Fuerzas Armadas. Derrotado SL, los ex líderes, a los que se sumaron nuevos líderes campesinos, forman una organización política, Fuerza Campesina, que a lo largo de los años ha tenido una importante influencia en la vida de la región. Al respecto, Trelles muestra que Fuerza Campesina tuvo la habilidad de orientarse por distintas lógicas, constituyéndose como una agrupación política, afianzándose como partido y teniendo presencia electoral. Para ello priorizó la formación de liderazgos y la elección de representación política. Ante el pobre desempeño de Fuerza Campesina en las elecciones del 2018, el autor evita el fatalismo según el cual «la organización campesina termina fracasando». Al contrario, concluye que la experiencia analizada, que se prolongó por largos años, ofrece «claras señales de la búsqueda constante de un tipo de organización y participación de campesinos en la política subnacional».*

*Cierra esta edición de Debate Agrario el artículo de Ruth Preciado Jerónimo, Edwin Rap y Jeroen Vos (La política del ordenamiento territorial en Cajamarca). Los autores abordan un muy interesante desafío que ha acompañado la regionalización del país: cómo utilizar sosteniblemente*

*la diversidad de recursos y potencialidades de los territorios. Una herramienta para hacerlo es la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), definida como un:*

*(...) proceso participativo y de concertación, dinámico y flexible, que permite analizar técnica e integralmente un área territorial determinada para sectorizarla e identificar las diferentes alternativas de uso sostenible, basadas en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales.*

*Aunque hay un fuerte ingrediente técnico en la elaboración de la ZEE, su elaboración en concreto puede poner al descubierto conflictos en tanto quienes acceden, usan y usufructúan de esos recursos pueden tener expectativas, derechos e intereses competitivos y aún antagónicos. En el caso de Cajamarca, los autores encuentran «una controversia entre una coalición prominera dominante liderada por el gobierno central y una coalición proconservación liderada por el gobierno regional de Cajamarca». Así, de ser un tema aparentemente técnico –determinar qué recursos tiene un territorio y cómo utilizarlos sosteniblemente– se pasa a una aguda conflictividad política. Una de las principales observaciones de los autores es que «la naturaleza intensa del caso de estudio ha permitido visualizar una serie de procesos políticos, estrategias burocráticas y disputas técnicas que subyacen a los procesos de organización territorial en muchos lugares del mundo y que normalmente pasan desapercibidos».*

Fernando Eguren  
Director de *DEBATE AGRARIO*

---

Fernando Eguren<sup>1</sup>

## SOCIALISMO DEL SIGLO XXI Y NEOLIBERALISMO. OPCIONES IDEOLÓGICAS DIVERSAS NO SIEMPRE TIENEN EFECTOS DIFERENTES<sup>2</sup>

**E**n este artículo se pretende mostrar que las políticas que se derivan de opciones ideológicas distintas no necesariamente tienen efectos tan diferentes. En la región andina, los gobiernos de Rafael Correa, en Ecuador, y de Evo Morales, en Bolivia, asumieron el «socialismo del siglo XXI» como referente, mientras que los gobiernos de Colombia y Perú orientaron sus opciones políticas hacia el neoliberalismo y el Consenso de Washington. Sin embargo, en dos temas de gran importancia, como el tratamiento a los procesos de concentración de la propiedad de la tierra y el tratamiento a las poblaciones indígenas, el comportamiento de los dos grupos de países no ha tenido resultados muy diferentes. La incorporación de los países al proceso de globalización permite variaciones en la mayor o menor

1 Licenciado en Ciencias Sociales por la Universidad de Lovaina, Bélgica. Estudios de posgrado en Sociología en L'École Pratique des Hautes Études, de París, y en Estudios Políticos en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, de Lima. Presidente del Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes). Director de *Debate Agrario* y de *La Revista Agraria*.

2 Artículo publicado originalmente en *International Development Policy. Revue internationale de politique de développement* [Online], 9/2017. En línea desde el 12 de noviembre 2018. Ver en: <https://journals.openedition.org/poldev/2513>

radicalidad de los discursos políticos de los gobiernos, pero es mucho menos tolerante con el grado de autonomía que estos tienen para implementarlos. Por otro lado, los conflictos sociales internos también ponen límites a los márgenes que tienen los Estados para implementar sus políticas.

## INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas del siglo pasado, varios países de la región latinoamericana adoptaron políticas de ajuste estructural para enfrentar graves problemas económicos originados por el elevado monto de endeudamiento, contraído gracias al fácil acceso a créditos por la abundante liquidez originada por la elevación de los precios del petróleo. El posterior incremento de las tasas de interés convirtió las deudas prácticamente en impagables. En muchos casos, estos créditos sirvieron para financiar el déficit fiscal. El capital financiero y las instituciones que lo cautelaban, particularmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, impusieron rígidas condiciones y controles en las economías nacionales para asegurarse el pago de las deudas. Estos hechos contribuyeron a poner fin a un período, iniciado a mediados del siglo pasado, en el que las estrategias económicas de los gobiernos se orientaban, con mayor o menor convicción, a fortalecer los mercados internos, a desarrollar las manufacturas y a sustituir las importaciones.

En el mismo período, la globalización vinculó más estrechamente las economías nacionales a los mercados internacionales. El grado de intensidad y velocidad de esta vinculación dependió de las orientaciones de los gobiernos en materia de política económica, influidas, a su vez, por opciones ideológicas de la propia fortaleza institucional del Estado, de su sensibilidad ante los problemas sociales y ambientales, y de la mayor o menor participación social y política de sus respectivas sociedades civiles.

Estas diferencias tuvieron impactos importantes en las relaciones entre el Estado y el mercado, en las instituciones públicas y privadas, en las organizaciones políticas y sociales, en la estructura socioeconómica de los países y en la concentración o distribución del poder económico y político. También se expresaron en los discursos políticos de los gobernantes, que pueden revelar u ocultar los resultados reales, deseados o no, intencionales o imprevistos, de sus políticas.

Pero todo ello no pudo neutralizar la inmensa influencia de la globalización en las economías nacionales y en los límites que esa influencia impone a la autonomía y soberanía de los Estados. No debe sorprender, por consiguiente, que gobiernos que difieren en sus opciones ideológicas y económicas opten finalmente, en materias que son estructurales y de gran importancia, por políticas y resultados similares, más allá de los discursos e intenciones. Ello no significa necesariamente comportamientos inconsecuentes de los gobernantes; puede expresar, más bien, su escasa capacidad de transformar dimensiones de la realidad que obedecen a relaciones y dinámicas situadas más allá de la influencia de la intervención estatal.

En este breve ensayo se comparan los impactos sobre aspectos importantes de la cuestión agraria y rural de cuatro países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Dos de ellos –Bolivia y Ecuador– asumieron, desde mediados de la década pasada y después de gobiernos neoliberales, el «socialismo del siglo XXI» como ideología política, difundida por el presidente venezolano Hugo Chávez<sup>3</sup>, mientras que los otros dos países, Colombia y Perú, continuaron con políticas neoliberales introducidas desde la década de 1980, inspiradas en el Consenso de Washington.

En la primera sección de este ensayo se describen, de manera resumida, los antecedentes que resultaron, finalmente, en el alineamiento de los países por una u otra opción. En la segunda sección se trata de dilucidar qué impacto tuvieron estos alineamientos en uno de los componentes más importantes de la cuestión agraria: la concentración de la propiedad de la tierra. En la tercera sección se verán las particularidades en el tratamiento de la cuestión indígena. Finalmente, se expondrán las principales conclusiones.

## LOS ANTECEDENTES

En esta sección expondremos los procesos que llevaron a los cuatro países a optar ya sea por el «socialismo del siglo XXI» o por el neoliberalismo. El punto de partida común fue la crisis económica desencadenada por el

3 Las bases de esta concepción del socialismo son, simplificando: el desarrollismo, la democracia participativa, el papel central de las organizaciones de base y la reducción de las desigualdades.

sobreendeudamiento externo en el que incurrieron los gobiernos en las décadas de 1970 y 1980.

El enfrentamiento de la crisis económica boliviana en los primeros años de la década de 1980 no salía del círculo de hierro «inflación - paquete de medidas - inflación», cuyos efectos positivos tenían una corta duración. Morales (2008, p. 2), en su análisis del caso boliviano, fija el inicio de la crisis en el gobierno de Hernán Siles Suazo (1982-1985), quien fue elegido después de una sucesión de dictaduras militares. Bolivia sufrió una hiperinflación que multiplicó los precios 625 veces entre abril de 1984 y agosto de 1985, en medio de graves convulsiones sociales y con un gobierno con escasa capacidad de controlarlos (Morales, 2008). Víctor Paz Estenssoro sucedió a Siles Suazo en la presidencia, inaugurándose así un largo período de políticas neoliberales que tuvieron un rápido impacto en el freno a la hiperinflación, pero con efectos muy negativos sobre el nivel de vida de los ciudadanos. Los conflictos sociales que adquirieron una gran intensidad a comienzos del nuevo siglo sumieron al país en una aguda crisis política que se prolongó hasta la elección de Evo Morales en el año 2005.

Como presidente, Evo Morales dio un giro importante a la política económica. Forzó la revisión de los contratos con las empresas extractivas extranjeras, sobre todo de hidrocarburos, lo cual incrementó los ingresos fiscales en una coyuntura de elevación de los precios de las materias primas en el mercado internacional. Estos ingresos adicionales permitieron políticas redistributivas que contribuyeron a su popularidad. Pero tan o más importante fue el papel prioritario que ha dado en su discurso político a las poblaciones indígenas, a las que, sin duda, ha contribuido a empoderar. Este reconocimiento se plasmó luego en la nueva Constitución, aprobada en 2009, cuyo primer artículo define el carácter «Plurinacional Unitario del Estado», mientras que en el segundo reconoce la «libre determinación» de los pueblos originarios, que consiste en «su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales». Así pues, en un país con un 42% de ciudadanos que se reconocen como indígenas (censo de 2012), no es extraño que haya sido reelegido presidente dos veces con muy alta votación.

Como Bolivia, también el Ecuador tuvo varios gobiernos que aplicaron políticas neoliberales antes de que Rafael Correa fuera elegido presidente

en el año 2006. Estas políticas fueron adoptadas inicialmente por el presidente Osvaldo Hurtado (1981-1984) y su equipo, siendo uno de sus principales objetivos el pago de la deuda externa, pública y privada (Acosta, 2006, p. 168). Los gobiernos posteriores –de León Febres-Cordero (1984-1988) y Rodrigo Borja (1988-1992)– siguieron el mismo derrotero, coincidentes en la convicción de que, en palabras de Alberto Acosta, «el logro del equilibrio macroeconómico... [se transformó] casi en un sustituto del desarrollo económico y social, al cual se debería llegar posteriormente, en forma casi espontánea, según los argumentos neoliberales, como producto de la propia estabilización» (Acosta, 2006, p. 178). Es en ese período que se implementan, promovidos por el Banco Mundial, los servicios sociales focalizados como programas de compensación en favor de los sectores poblacionales más afectados por las políticas neoliberales, que serían también aplicados en otros países de la región. En esos años, los resultados de aplicación de las políticas neoliberales no pudieron ser más desalentadores: de 1980 a 1989 la tasa anual de crecimiento del Ecuador fue de -0.7%. (Acosta, 2006, p. 180). Los gobiernos posteriores no tuvieron mejor éxito. Ya en 1999 la economía ecuatoriana había sufrido el retroceso económico más severo y el empobrecimiento más acelerado de América Latina (Acosta, 2006, p. 196). A continuación de los problemas económicos se sumaron otros de índole político y social: en apenas siete años –de 1996 a 2003– se sucedieron cinco presidentes.

No es extraño que los ciudadanos ecuatorianos, luego de dos décadas de mal manejo del país, estuviesen dispuestos a elegir a quien pudiese ofrecer una ruptura con las políticas anteriores. En este contexto es que surge Rafael Correa, que asume el poder a comienzos del año 2007 en una alianza de partidos de izquierda y organizaciones indígenas. Correa introdujo importantes cambios que condujeron a su reelección en dos oportunidades, en 2009 y en 2013.

Las orientaciones del nuevo gobierno ecuatoriano se plasmaron en una Constitución, aprobada en el año 2008. La nueva Constitución fortalece el rol del Estado en la economía; plasma, en diferentes artículos, las ideas de mayor igualdad y redistribución, y desarrolla los derechos económicos y sociales; reconoce el carácter pluricultural y multiétnico de la sociedad ecuatoriana; institucionaliza la participación de los ciudadanos en la gestión pública; y fortalece al Estado central, pero también a los gobiernos locales y cantonales.



La llegada de Morales y de Correa a la presidencia tuvieron antecedentes similares: la constatación del fracaso de las políticas neoliberales para salir de la crisis económica y la exigencia de la ciudadanía de un cambio de rumbo.

También en Colombia un largo período de crisis económica se instala con el endeudamiento externo contraído entre la segunda mitad de la década de los 70 y la primera de la década de los 80, la cual confronta a los gobiernos con las dificultades para pagar oportunamente el servicio de la deuda. Desde 1973 empezó a anunciarse una política fiscal de equilibrio presupuestal y de estricto orden monetario (Parada Corrales y Baca Mejía, 2009, p. 19). Diez años después, en 1983, siendo presidente Belisario Betancur, se inició un proceso de ajustes y de apertura en la política macroeconómica, con el fin de recuperar el atraso cambiario, disminuir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, reducir el déficit fiscal y frenar la espiral inflacionaria (Pineda Hoyos, 1996). Con el presidente Virgilio Barco, el programa de apertura económica de Colombia se amplió, y aún más con el mandato de su sucesor, César Gaviria (1990-1994). Durante su gobierno se aprobó una nueva Constitución, que al tiempo que consagraba principios democráticos, optaba por una economía de apertura al mercado y a la inversión extranjera (Castaño, 2002). Durante esa década la política macroeconómica colombiana se alinea completamente con los planteamientos del Consenso de Washington (Parada Corrales y Baca Mejía, 2009, p. 22). El gobierno del presidente Álvaro Uribe, que duró ocho años (2002-2010), heredó una situación económica muy crítica –para algunos la peor crisis económica de la historia del país–, que logró ser revertida, en parte, gracias a la gran inversión extranjera, sobre todo para actividades extractivas, hidrocarburos y minerales, pero sin lograr reducir el alto índice de desempleo ni las desigualdades sociales (*Dinero*, 2010). El presidente Juan Manuel Santos, elegido en el 2010, continuaría con las políticas económicas de los gobiernos anteriores. ¿Por qué no surgió una opción socialista, a pesar de los limitados logros de las políticas neoliberales? Para muchos, la izquierda fue la principal responsable de la prolongada y cruenta guerra interna que sufre el país y, por tanto, no estarían dispuestos a elegir a un gobierno de esa tendencia.

En cuanto al Perú, las profundas reformas realizadas en la década de 1970 por un gobierno militar, la más trascendente de las cuales fue la reforma agraria, fueron financiadas, en buena medida, con endeudamiento

externo. Ya en la segunda mitad de esa década, el monto de la deuda se tornó en un problema suficientemente grave como para que periódicamente se aplicaran medidas de ajuste que resultaron ineficaces. La década de 1980 se inició con el regreso a la democracia. Se dio marcha atrás a una serie de reformas y la crisis económica se agudizó. La inestabilidad política del país, que comenzó a manifestarse en los últimos años de la década del gobierno militar, se agravó con la aparición del grupo terrorista Sendero Luminoso, que inició sus acciones en áreas rurales pobres de predominancia campesina. Durante el gobierno de Alan García (1985-1990), la crisis política y económica evolucionó a niveles no alcanzados en todo el siglo XX por su impericia en el manejo de la política económica y por los avances de la acción de Sendero Luminoso.

El *shock* económico aplicado en los primeros días del arribo al poder de Alberto Fujimori (1990-1995 y 1995-2000)<sup>4</sup> inauguró un largo período de orientación económica neoliberal. Durante la mayor parte de la década del 2000 y primeros años de la siguiente, el país experimentó un crecimiento económico sin precedentes en su historia republicana, impulsado por los altos precios de los minerales y las masivas inversiones extranjeras en industrias extractivas. Ollanta Humala fue elegido presidente en 2011 con una plataforma política moderadamente izquierdista, pero ya en el poder continuó con las orientaciones económicas de los gobiernos anteriores, que tan buenos resultados habían dado en términos del crecimiento del producto bruto interno.

## CONCENTRACIÓN DE LA PROPIEDAD DE TIERRAS AGRÍCOLAS

¿En qué medida las distintas orientaciones de los gobiernos, por un lado de Ecuador y Bolivia, y por otro de Colombia y Perú, incidieron sobre uno de los problemas más relevantes de la cuestión agraria: la propiedad sobre la tierra?

4 En un solo día la moneda fue devaluada en más del 200%, el precio de la gasolina fue incrementado en un 3000% y todos los subsidios a los bienes y servicios públicos fueron eliminados y sus precios liberados.

En el año 2012, la oficina regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para América Latina y el Caribe publicó los resultados de un estudio realizado en 17 países de la región para conocer si había procesos de concentración de la propiedad de la tierra y, de haberlo, cuáles eran sus modalidades (Soto Baquero y Gómez, 2012). Este estudio surgió de la inquietud de indagar hasta qué punto la región había sido influenciada por el proceso de acaparamiento de tierras (*land grabbing*), notorio en algunos países de África y Asia, que atrajo la atención mundial hacia fines de la década del 2000.

Los estudios de caso encomendados por la FAO provocaron una serie de reflexiones que fueron luego sistematizadas y difundidas (Soto Baquero y Gómez, 2014). Algunas consideraciones generales son pertinentes para este ensayo, pues los casos incluyeron a los países andinos. Se mostró que la concentración y la extranjerización de las tierras agrícolas son importantes en la región, más allá de las orientaciones políticas de los gobiernos. Pero, a diferencia de lo que ocurre en África y en Asia, los compradores de tierras más importantes en América Latina son inversionistas nacionales o transnacionales regionales («translatinas»). También se constató que la concentración ocurre particularmente alrededor de los rubros de exportación, sobre todo de soja y otros granos, biocombustibles, productos de exportación tradicionales (bananos, café, frutos tropicales) y no tradicionales (frutas, hortalizas), y productos forestales. Otro rasgo de estos procesos es que se construyen fuertes cadenas de valor que incluyen el control de insumos y la producción, la distribución y la venta del producto con posibilidades de comportamientos monopólicos.

En Bolivia, desde mediados del siglo pasado, el gobierno estimuló la ocupación de las tierras bajas del departamento oriental de Santa Cruz, dando origen a latifundios que no fueron afectados por la reforma agraria de 1953. Por el contrario, esta promovió el desarrollo de una agricultura capitalista moderna en el oriente del país al determinar que «los extranjeros tendrán los mismos derechos que los bolivianos a la dotación gratuita de tierras por parte del Estado» (Urioste, 2012a, p. 63). Entre 1953 y 1992 se beneficiaron 402 personas con 7.7 millones de hectáreas dotadas por el Estado boliviano a través del Consejo Nacional de Reforma Agraria.

A fines del siglo pasado, el departamento de Santa Cruz se convirtió en un importante productor y exportador de soja, dedicando a este cultivo alrededor de un millón de hectáreas; recibió, además, importantes inver-

siones en el sector terciario vinculado a la explotación y exportación del gas natural. Entre 1990 y 2007 la superficie cultivada del departamento de Santa Cruz pasó de 413 mil hectáreas a 1 millón 822 mil hectáreas, llegando a concentrar dos tercios del total de hectáreas cultivadas en el país (Urioste, 2012a, p. 71). La incorporación posterior de nuevas tierras de cultivo ha ido consolidando una estructura de tenencia polarizada entre grandes y pequeñas.

Santa Cruz se convirtió, así, no solo en el principal departamento agrícola del país, sino en el motor de la economía nacional (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2004, p. 36-37), condición que mantiene hasta la actualidad.

Una particularidad del proceso de concentración en Bolivia es que se da en buena medida por la penetración, desde la década de 1980, de las inversiones agrarias brasileñas en el departamento de Santa Cruz. La Fundación Tierra estimó que en el año 2010, los brasileños tenían alrededor del 40% del negocio sojero, los menonitas –que emigraron a Bolivia a partir de la década de 1950– el 20.2% y los empresarios nacionales el 28% (*Bolivia Rural*, 2010).

La evolución de la legislación de tierras ha sido bien resumida por Urioste (2012a, p. 64-65). En 1996 el gobierno de Sánchez de Lozada aprobó la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, llamada Ley INRA, que dio un tratamiento diferenciado a las tierras según fueran de empresas agropecuarias, que podían ser transferidas por compra y venta, o de pueblos indígenas y de pequeños propietarios, protegidas por el Estado y excluidas del mercado de tierras. La misma ley dio un plazo de diez años para sanear todas las tierras del país.

Concluida su vigencia, sin cumplir con su meta, el gobierno de Evo Morales dio una nueva ley, la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que ampliaba las facultades del Ejecutivo para titular territorios a favor de los indígenas y revertir tierras de los latifundios improductivos. Durante su primer gobierno se titularon 16 millones de hectáreas, de las cuales casi dos tercios fueron para los pueblos indígenas y comunidades campesinas en propiedad colectiva, la mayor parte tierras fiscales localizadas en el oriente y la Amazonía. Pero la distribución de tierras, individualmente, a campesinos, ha sido muy modesta y no se eliminó el latifundio. Se avanzó poco en el saneamiento de las tierras de los empresarios medianos y grandes de la región del oriente

debido a los conflictos que podía generar, puesto que parte significativa de esas tierras fueron adquiridas al margen de la ley. Los empresarios agroindustriales y ganaderos del oriente, que sostuvieron una oposición radical al gobierno de Morales en sus primeros años, negociaron políticamente para llegar a una tregua temporal, que sigue vigente hasta la actualidad. Más aún, la Constitución Política aprobada en el año 2009 establece límites al tamaño de la propiedad de la tierra –en principio, cinco mil hectáreas–, pero una sociedad mercantil puede multiplicar esa extensión por el número de accionistas que la conforman (artículo 315), pudiendo formar latifundios. La Constitución determina también que «las extranjeras y los extranjeros, bajo ningún título podrán adquirir tierras del Estado» (art. 396, inc. II), pero son libres de adquirirlas de personas privadas, naturales o jurídicas. De hecho, no es excepcional el que un boliviano adquiera tierras fiscales con la finalidad de transferirlas luego a un empresario extranjero.

En síntesis, la concentración de las tierras de cultivo en Bolivia no ha sido modificada.

Otro tanto ocurrió en el Ecuador, donde hubo una legislación para la reforma agraria, pero que tuvo escasa aplicación y no afectó significativamente la gran propiedad. La hacienda tradicional, que caracterizó la estructura agraria hasta los años 70, fue «metamorfoseándose» en un proceso en el que el modelo rentista de utilización del suelo fue siendo abandonado y reemplazado por el agronegocio (Martínez Valle, 2014, p. 127).

Como en los demás países andinos, también en Ecuador hay una importante concentración de la propiedad de la tierra pero, en este caso, asociada a la exportación de productos tradicionales (bananos y azúcar), a diferencia de Bolivia (soja) y Perú (hortalizas y frutas). Más recientemente, la vinculación con el mercado externo de biocombustibles –al que se han ido dedicando cada vez más las plantaciones de caña de azúcar y palma aceitera– se ha incrementado; en cambio, el índice de concentración es menor en donde existen cultivos para el mercado interno, como ocurre también en otros países de la región (Martínez Valle, 2012, p. 231).

La Constitución del año 2008, aprobada durante la gestión de Correa, prohíbe expresamente el latifundio y la concentración de la propiedad de la tierra (art. 282). Hay una retórica política que critica la concentración, pero que no llega a plasmarse en medidas concretas dirigidas a limitarla, y menos en la adopción de algún tipo de reforma agraria. Ello, a pesar de que la

Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, aprobada en el año 2009, sí contempla restricciones al acaparamiento de tierras, pero remite su implementación a una futura ley «que establecerá los procedimientos para su eliminación y determinará los mecanismos para el cumplimiento de su función social y ambiental» (art. 6). En la práctica, se ha limitado a la formación de un fondo de tierras en poder del Estado, de un área indeterminada (entre 120 mil y 300 mil hectáreas) a ser transferida a campesinos en forma asociativa.

Martínez Valle subraya las contradicciones de la política agraria del gobierno. Por un lado, hay un marco legal de avanzado contenido social, como la mencionada Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, y una opción preferencial por la pequeña agricultura; pero, por otro lado, están las políticas que contribuyen a la consolidación de los agronegocios.

Aun la promoción de «negocios inclusivos», que supuestamente trata de beneficiar a la pequeña agricultura vinculándola a los agronegocios, termina siendo más bien una forma disfrazada de asalaramiento que condena al pequeño agricultor a una autoexplotación permanente. Por lo demás, al impulsar un programa de apoyo a los biocombustibles, el gobierno consolida los cultivos que precisamente están asociados a la concentración de las tierras (Martínez Valle, 2014, p. 150-151).

Hacia fines del año 2015 se inició un debate legislativo sobre una nueva propuesta de ley llamada Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales; según sus críticos, entre ellos la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), favorece al agronegocio y no contempla cuestiones estructurales como la definición de la extensión de latifundio y la concentración de la propiedad<sup>5</sup>.

En Colombia también se dieron leyes de reforma agraria en 1961, en 1968, en 1973 y en 1980, que no solo no lograron modificar una estructura agraria muy desigual, sino que la violencia imperante en el campo contribuyó a una mayor concentración de la propiedad a manos de cárteles de la droga o de grupos armados. En el mejor de los casos se hizo una reforma

5 Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (Sipae), Corporación de Gestión y Derecho Ambiental (Ecolex), Grupo Social Fondo Ecuatorian Populorum Progressio (FEPP). *Monitoreo Agrario*. Ver en: [www.monitoreodelatierra.com/](http://www.monitoreodelatierra.com/)

agraria marginal que no modificó la estructura de tenencia de la tierra y se limitó finalmente a titular baldíos (Salinas Abdala, 2012, p. 181).

La cuestión de la tierra en Colombia no puede ser entendida ni explicada sin hacer referencia a la violencia en la que está envuelto el país desde hace varias décadas. Las tierras de centenares de miles de campesinos fueron arrebatadas por los grupos armados vinculados al narcotráfico para dar lugar a latifundios que, con el tiempo, fueron «blanqueados». La población rural desplazada hasta el año 2014 fue de 5.8 millones, obligada a abandonar 6.6 millones de hectáreas, equivalente al 12% de la superficie agropecuaria del país (Amaya *et al.*, 2015: 34). El impulso del sector agrícola está estrechamente relacionado con el sistema de tenencia de la tierra y las reparaciones a las víctimas de los conflictos en las zonas rurales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2015, p. 6). Ambos temas ocupan un lugar central en las actuales negociaciones por la paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

La política pública de Colombia en la última década contribuyó a consolidar la desigualdad social y económica. En los años 90 y comienzos del nuevo siglo fueron desmontados varios programas orientados a la pequeña agricultura. La misma capacidad del Estado para definir y ejecutar políticas que orientasen el desarrollo de la agricultura hacia horizontes más equitativos fue debilitándose. Ha sido el propio sector privado el que asumió la orientación del desarrollo agrario (PNUD, 2011, p. 42) en beneficio de los grandes productores, gracias a subsidios y transferencias directas (OCDE, 2015, p. 13). La desigualdad en la distribución de las tierras en Colombia es una de las mayores en el mundo (PNUD, 2011, p. 198). Según el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode), el 52% de la tierra en Colombia le pertenece al 1.5% de los propietarios, mientras que el 78% son minifundistas (Amaya Navas *et al.*, 2015, p. 24). La mayor concentración de la propiedad se da en las áreas más afectadas por el desplazamiento de poblaciones y cercanas a los proyectos de inversión de las industrias extractivas, lo cual ha contribuido a agudizar los conflictos por el uso de la tierra (Salinas Abdala, 2012, p. 186).

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el modelo de desarrollo rural colombiano no promueve el desarrollo humano y hace más vulnerable a la población rural, es inequitativo y no favorece la convergencia, invisibiliza las diferencias de género y discrimina a las mujeres, es excluyente, no promueve la sostenibilidad, concentra la propiedad

rural y crea condiciones para el surgimiento de conflictos, es poco democrático y, finalmente, no afianza la institucionalidad rural (PNUD, 2011, p. 12).

En contraste con Ecuador y Colombia, en el Perú se ejecutó, entre los años 1969 y 1975, una de las reformas agrarias más radicales de América Latina, conducida por un gobierno militar presidido por el general Juan Velasco Alvarado. Fueron expropiados todos los latifundios del país, modernos y tradicionales. La clase terrateniente fue borrada del mapa. Muchos se reubicaron en otros sectores económicos, otros emigraron y aun otros sufrieron radicalmente en sus economías familiares y estatus social.

Las haciendas expropiadas fueron transformadas en cooperativas agrarias que mantuvieron sus dimensiones originales. Pero el fracaso económico y organizativo de las cooperativas condujo a sus socios –los propios trabajadores– a liquidarlas y a distribuir las tierras y demás activos entre las familias. La agricultura familiar dominó el espacio rural hasta el gobierno del presidente Alberto Fujimori (1990-2000), quien, a los pocos días de asumir, aplicó un *shock* económico radical como primer paso para la adopción de una política abiertamente neoliberal. La Constitución de 1993 y normas posteriores redujeron la protección a las tierras pertenecientes a las comunidades campesinas, permitieron su incorporación al mercado de tierras y sentaron las bases para la eliminación de todas las restricciones a la propiedad que habían regido desde el año 1969 (Eguren, 2004).

En pocos años, se formaron decenas de empresas de grandes dimensiones, casi en su totalidad dedicadas a la exportación de hortalizas y frutas. Alrededor de un tercio de las tierras de cultivo de la región costera, las más fértiles y con acceso a riego, pertenece a una cincuentena de empresas con más de mil hectáreas de extensión. El valor de las exportaciones agrícolas se multiplicó por diez en apenas diez años, pasando de USD 621 millones en 1995 a USD 6684 millones en 2018 (Banco Central de Reserva del Perú, 2016). El apoyo estatal a la gran agroindustria exportadora fue –y continúa siendo– notorio. Estas empresas pagan la mitad del impuesto a la renta y se benefician de un régimen laboral que «flexibiliza» los mecanismos de contratación y de despido de los trabajadores asalariados y reduce las cargas laborales de las empresas.

En el Perú, muchos neolatifundios se han formado sobre tierras fiscales, lo cual parece ser un rasgo común a todos los países andinos. Son tierras ganadas al desierto gracias a grandes y costosas obras de irrigación financiadas con recursos públicos. Se estima que en las últimas dos décadas, el



Estado invirtió en proyectos de irrigación en la costa USD 6 321 millones de dólares, de los cuales el 93% fueron subsidios netos a los compradores, que en todos los casos fueron agroindustrias exportadoras (Eguren, 2014). Desde la década de 1990 todos los gobiernos han continuado con la misma política; sin un decidido y persistente apoyo gubernamental, este fenómeno de concentración no hubiese ocurrido. La mayor parte de las inversiones son de capitalistas nacionales, aun cuando no existen restricciones para la inversión extranjera.

Además de la transferencia de las nuevas tierras ganadas al desierto, la concentración ha ocurrido también por otras vías: el mercado de tierras, la transferencia a inversionistas privados de las grandes cooperativas azucareras agroindustriales sobrevivientes, la venta de tierras fiscales eriazas a precios ínfimos y, finalmente, las concesiones para plantaciones de caña de azúcar y palma aceitera destinadas a biocombustibles (Eguren, 2014, p. 178).

Cuatro décadas después de la radical reforma agraria se ha conformado, nuevamente en la costa, una agricultura bipolar, en donde pocos propietarios tienen mucha tierra y muchos pequeños agricultores la tienen en cantidad insuficiente.

Dos factores externos influyen fuertemente en que los cuatro países andinos hayan mantenido, e incluso intensificado, la concentración de la propiedad de la tierra. Por un lado, el incremento de la demanda mundial de productos agrícolas, por el otro, los cambios ocurridos en la estructura de los mercados, que atrajeron importantes inversiones tanto en los países con políticas neoliberales como en aquellos con discursos más nacionalistas y proteccionistas.

## LA CUESTIÓN INDÍGENA

Un rasgo que acerca a las sociedades rurales de los países de la región andina es la existencia de una importante población indígena rural, en tanto que mantienen instituciones, costumbres y comportamientos de larga tradición, a menudo secular. Las comunidades campesinas o indígenas poseen tierras de propiedad comunal –sobre todo en las serranías andinas– o ejercen control sobre amplios territorios, en el caso de poblaciones nativas amazónicas. Pero, además, son importantes referencias identitarias para poblaciones que son generalmente marginadas por la sociedad mayor.

En las últimas décadas ha habido importantes avances en el reconocimiento de las poblaciones indígenas y de sus derechos. Quizá lo más importante en este sentido haya sido la aprobación en 1989 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales como norma vinculante para decenas de Estados, entre los cuales están los cuatro países andinos<sup>6</sup>. A un nivel general, y más allá de las diferencias de orientación política, en todos los países de la región latinoamericana se ha avanzado en ese reconocimiento, incluyendo la «ampliación de poderes y transferencia de competencias desde el nivel central de los Estados hacia las instancias autonómicas» (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2014a, p. 20).

**Cuadro n° 1. Población indígena en los países andinos**

País	Población indígena	% de la población indígena / total
Bolivia (2012)*	4 032 014	40.2
Colombia	1 559 852	3.4
Ecuador	1 018 176	7
Perú	7 021 271	24

*Fuente:* \*Para Bolivia, Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (INE), 2013. Para los demás países, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2014a, p. 43).

El peso de la población indígena en relación con la población total en los países andinos varía mucho, como se muestra en el cuadro n° 1. Sin embargo, los criterios para definir qué es «población indígena» cambian de país en país y dependen también del tipo de información disponible. Gruesamente, hay dos maneras de definirlo: ya sea por un agente externo, en función de criterios contruidos *ad hoc* (con fines políticos, o para la instrumentalización de programas específicos o para determinar qué sectores de la población pueden acceder a beneficios y cuáles no); o por autopercepción, como es el

6 Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (n° 189)*. Ginebra: OIT, 1989. Ver en: [bit.ly/2EcZD2y](http://bit.ly/2EcZD2y)

caso de los censos que registran la información sobre adscripción étnica determinada por la persona censada, como es el caso de Bolivia<sup>7</sup>.

Bolivia es, sin duda, el país de la región que más ha levantado desde las esferas oficiales el tema de la población indígena. La revaloración de lo indígena es una pieza central en la ideología política del gobierno, que contrapone la civilización andina o «mundo andino» a la civilización occidental o «mundo occidental», ambas presentes en el país, pero en las que, claramente, la primera es considerada superior. El sustento de esta superioridad sería la relación armoniosa con la naturaleza, propia del mundo andino, mientras que el mundo occidental es presentado como utilitario y destructivo. En la siguiente cita se expresa claramente esta construcción ideológica:

En el mundo occidental el hombre está sobre la tierra, de ahí nace la concepción de que el hombre es separable de la tierra. Por ello puede vender la tierra, enajenarla, envenenarla o matarla; no le importa, no es parte de él.

En el mundo andino el hombre no está sobre la tierra, el hombre es parte de la tierra. No puede vender la tierra, alquilarla o matarla porque la tierra es su madre y él es la tierra misma.

En el mundo occidental el futuro es adelante, adelante, siempre adelante, ciencia, tecnología, hasta llegar a la bomba atómica y la destrucción del mundo.

Para el mundo andino el futuro no es adelante, el futuro es atrás, el futuro está en nuestra historia, en nuestra raíz, en nuestra identidad. Un pueblo que no tiene historia es un pueblo que no existe. (Chivi Vargas, 2010, p. 25)

El impacto que ha tenido este discurso proindígena en la población que se considera como tal debe haber sido muy grande y seguramente es una de las razones –junto con los importantes programas redistributivos– por las que, luego de diez años de gobierno, Evo Morales es tan popular. No es un hecho menor que poblaciones que han sido tratadas simbólicamente y realmente como inferiores a lo largo de la historia colonial y republicana encuentren un gobierno que sostiene, con fuerza y de manera persistente, un discurso que levanta sus virtudes y valores, en particular; su real o imaginada relación armónica con la naturaleza, en un contexto en el que es obvia la relación instrumental, frecuentemente agresiva y destructiva, que tiene con

7 Es muy llamativo que en el censo del año 2001, en Bolivia, el 62% de la población se declaró indígena y una década después, según el censo de 2012, solo lo hizo el 40%, a pesar del amplio favor que lo indígena tiene en el gobierno de Evo Morales. Sobre el censo del 2001, ver: [bit.ly/1YPf2tb](http://bit.ly/1YPf2tb); sobre el censo del 2012, ver: [bit.ly/2XXua9z](http://bit.ly/2XXua9z)

la naturaleza un cierto modo de producción y de consumo propio de los países desarrollados y, también, de los llamados países emergentes.

Sin embargo, Bolivia, en tanto parte del mundo globalizado, no está libre de contradicciones. Es así que para mantener sus políticas redistributivas requiere de las rentas que provienen de la exportación de las industrias extractivas, principalmente del gas y los minerales, así como de las plantaciones monocultoras de soja, actividades todas ellas con fuertes impactos negativos sobre los recursos naturales, el calentamiento global y las propias poblaciones indígenas.

Por otro lado, las dificultades de llevar a la práctica el derecho a la creación de las autonomías territoriales indígenas, consagrado en la Constitución, muestra los límites reales de un sistema político que, finalmente, reposa fuertemente en un gobierno centralista y en un líder carismático. Un acucioso estudioso de la situación boliviana sostiene que:

El gobierno nacional no pudo superar su temor ante la posibilidad real de formación de territorios indígenas con autogobierno, democracia comunitaria sin partidos políticos y con derecho a ser consultados para la explotación de recursos naturales. Mientras que en los papeles el gobierno nacional ha reconocido un amplio catálogo de derechos indígenas, por otro lado no logró o no quiso comunicar un mensaje explícito y comprensible sobre la importancia de la implementación de la autonomía indígena para el ejercicio y realización de tales derechos. (Colque, 2015)

Una de las razones de fondo, afirma Colque, es que «las pretendidas autonomías indígenas han entrado en conflicto con los intereses económicos emergentes del extractivismo. Es un cambio que encarna el punto de quiebre de mayor impacto para el declive de las autonomías indígenas».

A principios de 2012, el gobierno de Evo Morales experimentó uno de los mayores desafíos a su liderazgo en el movimiento indígena cuando miles de personas marcharon para evitar la construcción de una carretera entre Villa Tunari y San Ignacio de Moxos, en los departamentos de Cochabamba y Beni, que cortaría por la mitad el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS). El gobierno al final cedió a los reclamos campesinos y dio una ley que declaró intangible al territorio y prohibió expresamente la ruta (Varios, 2012). El origen del conflicto fue la necesidad del gobierno boliviano de seguir aumentando los ingresos fiscales acudiendo a la explotación de los recursos naturales, específicamente gas y minerales. En palabras de Miguel Urioste, «el conflicto del TIPNIS es una cruda muestra de la contradicción entre el discurso indigenistaambientalista (modelo alternativo al

capitalismo) y la opción real por un modelo desarrollista-extractivista (modelo de capitalismo de Estado)» (Urioste, 2012b, p. 11).

En su campaña por acceder al poder en Ecuador, el discurso sobre lo indígena de Rafael Correa no tuvo la centralidad que sí tuvo con Evo Morales en Bolivia. Sin embargo, en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en el año 2006, fue apoyado por el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, de tendencia indigenista. Este apoyo no tuvo larga vida. Grupos indígenas (entre los cuales se encontraba la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador [Conaie], una de las organizaciones sociales más fuertes del país) rechazaron el apoyo de Correa a las inversiones en minería y otros megaproyectos por sus impactos negativos al medioambiente. Así, el tema medioambiental se convirtió en el eje de los conflictos entre el gobierno y las poblaciones indígenas, opuestas a la política extractivista de Correa.

En el Perú, las posturas indigenistas no han tenido influencias políticas significativas a pesar de su importante población indígena. Por el contrario, el presidente peruano Alan García (2006-2011) publicó, en su segundo gobierno, un célebre y difundido artículo que refleja bien la concepción de su gestión sobre el tema indígena y ambiental. En él sostiene que los ingentes recursos naturales que tiene el país no pueden ser explotados porque están en posesión de campesinos y nativos que los utilizan mal debido a que son pobres y poco educados, y que deberían ser transferidos en favor de los inversionistas. Las comunidades campesinas que, afirma, viven en la extrema pobreza y esperan «que el Estado les lleve toda la ayuda en vez de poner en valor sus cerros y tierras», deberían alquilarlas, trasladarlas.

(...) porque si son improductivas para ellos, sí serían productivas con un alto nivel de inversión o de conocimientos que traiga un nuevo comprador. (...) [Hay] tierras ociosas porque el dueño no tiene formación ni recursos económicos, por tanto su propiedad es aparente. Esa misma tierra vendida en grandes lotes traería tecnología de la que se beneficiaría también el comunero, pero la telaraña ideológica [comunista, ahora transmutada en ambientalista] del siglo XIX subsiste como un impedimento. (García, 2007)

A pesar de su poca sensibilidad hacia los temas indígenas y ambientales, el gobierno de García se vio forzado a crear el Ministerio del Ambiente, en cumplimiento de los compromisos derivados del Tratado de Libre Comercio (TLC) firmado con el gobierno de los Estados Unidos. Por su lado, el gobierno que sucedió al de García, presidido por Ollanta Humala, promulgó la

Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reclamada por las organizaciones indígenas, que permitió finalmente poner en práctica los acuerdos del Convenio 169 de la OIT, suscrito por Perú en el año 1994. La dación de esa ley fue uno de los compromisos del gobierno resultante de las negociaciones con las organizaciones indígenas después del llamado «baguazo», un conflicto entre policías y nativos en la zona de Bagua, que protestaban contra la contaminación de los ríos por la explotación petrolera que culminó en una masacre. El caso peruano muestra que, más allá de su opción por el neoliberalismo y su insensibilidad ante los temas ambientales y de las poblaciones indígenas, tuvieron que adoptar medidas proambientalistas y proindígenas debido al contexto internacional –en este caso la firma del TLC– y las presiones sociales.

En un análisis comparativo de los casos del Ecuador de Correa, Bolivia de Morales y del Perú, Anthony Bebbington subrayó las grandes similitudes entre los dos primeros países, alineados con los ideales del socialismo del siglo XXI y que proponen la superación del extractivismo, con la orientación extractivista y neoliberal de los sucesivos gobiernos peruanos:

En conjunto, la política y la economía en torno a la extracción en estos tres países complican la distinción entre neoliberalismo y posneoliberalismo, lo cual suscita preguntas como a qué se refiere ese prefijo pos-. Si se supone que se refiere a diferencias en la política macroeconómica, en lo que respecta a la economía extractiva, estas diferencias no son tan grandes. Si se refiere meramente a diferencias en el discurso político y en la manera en que se *habla* del nacionalismo, imperialismo y capitalismo, entonces las diferencias implicadas en «pos» parecerían más retóricas que sustantivas. Y si se refiere a las diferencias en el estilo y la práctica política, distinguiendo regímenes que son descaradamente simpatizantes del capital extractivo de aquellos que son en realidad solo simpatizantes, entonces, es irónico que el «pos»neoliberal parezca el menos transparente de los dos. En la medida que Bolivia y Ecuador han sido fuentes de inspiración para quienes esperan una agenda posneoliberal, la implicación es que se requiere trabajar más intensamente para definir el contenido de esta agenda. (Bebbington y Bebbington, 2010, traducción nuestra)

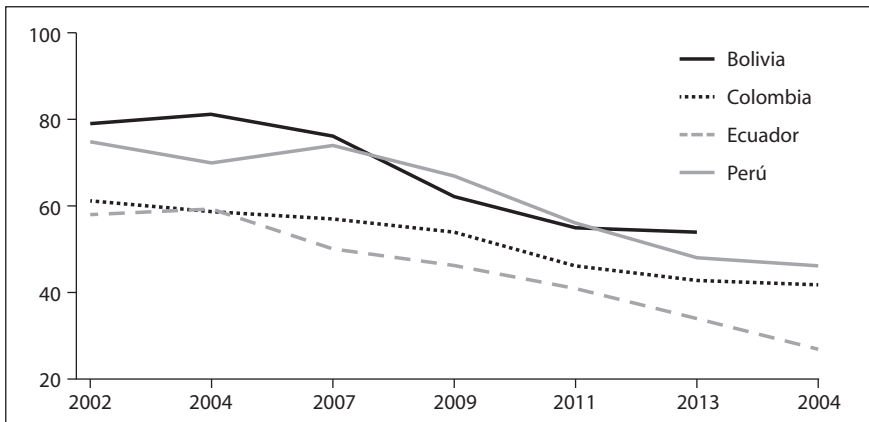
En Colombia, el «renacimiento» de los pueblos originarios surge a finales de la década de 1960, cuando el gobierno del presidente Carlos Lleras (1966-1970) los convoca para apoyar la implementación de la Ley 135 de 1961 de reforma agraria. En alianzas con otras organizaciones campesinas y sindicales de trabajadores agrícolas, lograron llevar sus movilizaciones a capitales departamentales y a la capital del país. Aun cuando en el camino hacia la consecución de sus reclamos hubo divisiones internas y elevados

costos en vidas y patrimonios, «presentan un balance positivo en términos de recuperación de tierras» (Fajardo Montaña, 2014, p. 104).

## ANOTACIONES FINALES

Las diferentes opciones políticas no siempre logran resultados muy diferentes en temas que son centrales. Hemos visto que más allá del alineamiento al «socialismo del siglo XXI» o al «neoliberalismo», las diferencias en el tratamiento de la concentración de la propiedad no son mayores, aun cuando los gobiernos de Colombia y Perú apoyan con mayor entusiasmo que los otros dos países la inversión en la gran agricultura de exportación. Esta, por lo demás, es en buena medida una respuesta a procesos globales, como el incremento de la demanda internacional de ciertos productos agrarios (frutas, hortalizas, alimento para ganado) y de biocombustibles, respecto de los cuales los cuatro países tienen ventajas comparativas por lo que significan como ingreso de divisas e ingresos fiscales. Los gobiernos de Morales y Correa no podrían sostener sus importantes programas sociales –y el apoyo de importantes sectores de la población– sin esos ingresos. Tampoco hay grandes diferencias, en la práctica, en el tratamiento que los cuatro países dan a las inversiones extranjeras.

**Gráfico n° 1. Evolución de la pobreza rural en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, 2002-2014 (en porcentajes)**



Fuente: Cepal (2014b).

Perú y Colombia, por su lado, han podido ejecutar programas redistributivos importantes precisamente por la amplia disponibilidad de recursos fiscales generados por los altos precios de los productos que exportan. Como se aprecia en el gráfico n° 1, la pobreza rural disminuyó significativamente en los cuatro países, pero algo más en Ecuador y Perú que en Bolivia y Colombia.

En cuanto al tratamiento a las poblaciones indígenas, las diferencias pueden estar más en el nivel simbólico que en el nivel concreto, si comparamos las diferencias entre los dos países que se orientaron por el «socialismo del siglo XXI» y los que optaron por el neoliberalismo. Por un lado, como acabamos de ver, la disminución de la pobreza rural, que ocurrió en los cuatro países, benefició también a la población indígena, asentada mayoritariamente en las áreas rurales. Por otro lado, un interesante indicador de la atención prestada por los gobiernos a las poblaciones indígenas es la evolución de la incidencia de la desnutrición en ese sector de la sociedad en los diferentes países. En los cuatro casos, la brecha entre la desnutrición crónica (talla/edad) y global (peso/edad) en los niños y niñas indígenas y no indígenas es muy marcada, duplicándose en la mayor parte de los casos (cuadro n° 2).

**Cuadro n° 2. Prevalencia de la desnutrición crónica y global en niños y niñas menores de cinco años (en porcentajes)**

País (año encuesta)	Condición étnica	Desnutrición crónica	Desnutrición global
Bolivia (2008)	Indígena	28.0	7.5
	No indígena	12.4	3.6
Colombia (2010)	Indígena	22.3	8.6
	No indígena	8.5	4.6
Ecuador (2004)	Indígena	47.6	16.5
	No indígena	21.5	9.3
Perú (2012)	Indígena	23.1	9.0
	No indígena	11.2	4.5

*Fuente:* Cepal (2014a, p. 156).



Sin embargo, esta información es estática. ¿Cómo evoluciona en el tiempo la incidencia de la desnutrición en la población indígena en dos países con orientaciones políticas distintas?

Comparando la situación en Bolivia y Perú (cuadro n° 3), se aprecia que en este último país la reducción fue notable, mucho mayor que en Bolivia. Perú partió de una situación muy desfavorable en comparación con Bolivia, pero en 12 años logró reducirla a menos de la mitad.

**Cuadro n° 3. Reducción de la desnutrición crónica  
(en porcentajes)**

Año de encuesta	Bolivia		Perú*	
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
2003	31	20	49	22
2008	28	12	23	11

*Fuente:* Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] (2014, p. 141). \*Para Perú, 2000 y 2012.

Las economías de los cuatro países crecieron en esos años, de modo que era de esperar una reducción de la pobreza y la indigencia. Pero, además, algunos países tuvieron importantes políticas redistributivas y descentralizadoras, como Bolivia y Perú. Estas, aparentemente, tuvieron mejores resultados en el caso del Perú, en donde la reducción de la indigencia fue muy significativa.

En este artículo hemos intentado demostrar que respecto a dos temas: el proceso de concentración de la propiedad de la tierra y el tratamiento a la cuestión indígena, las diferencias entre los dos países orientados por el «socialismo del siglo XXI», Ecuador y Bolivia, y los alineados detrás del neoliberalismo, no son lo marcadas que uno podría esperar si solo observamos los discursos políticos.

A pesar de que en estos tiempos se pretende que la economía y la política *lato sensu* son esferas relativamente autónomas, los casos de Bolivia y de Ecuador nos sugieren que uno de los grandes límites para concretar cambios en la política es la economía. Países cuyos ingresos económicos dependen, en buena medida, de las rentas obtenidas por la exportación de

sus recursos naturales, tienen escasos márgenes para emprender cambios sociopolíticos radicales. Sus límites son factores exógenos: la evolución de la demanda y de los precios de los recursos naturales exportados. El extractivismo resulta siendo indispensable para financiar tanto los programas sociales (que redistribuyen ingresos) como el empoderamiento de sectores sociales subordinados (redistribución de poder). La sostenibilidad de tales empeños reformistas es fuertemente dependiente del entorno internacional.

Además, algunas de las exigencias del extractivismo suponen políticas públicas que terminan atentando contra las expectativas o las condiciones de vida –particularmente del entorno ambiental– de sectores sociales a los que se pretende beneficiar, como queda ilustrado en el caso de Tipnis en Bolivia y el apoyo a la minería en Ecuador. Parte importante de estos sectores termina manifestando su desafección a los gobiernos que eligieron con entusiasmo.

En cambio, los países con gobiernos liberales pueden administrar mejor las tensiones entre sus discursos políticos y sus opciones económicas. En sus discursos no pueden dejar de afirmar que benefician a las poblaciones rurales e indígenas, pero no como una opción prioritaria. Las mejoras económicas efectivamente logradas son presentadas como resultados del crecimiento económico hechos posibles gracias a medidas neoliberales. Dicho de otra manera, así como los cambios sociopolíticos ocupan un lugar central en los discursos del «socialismo del siglo XXI», el crecimiento económico es lo prioritario en los discursos de los países alineados con el neoliberalismo.

Finalmente, lograr cambios políticos y sociales reales y sostenibles resultan siendo tareas más complejas que no pueden desligarse de la necesidad de cambios en economías que dependen demasiado de actividades primarias con escaso valor agregado, escasa autonomía y supeditadas a los vaivenes del entorno económico internacional. Por lo demás, las crisis de otros países que en su momento embanderaron la causa del socialismo real, como Venezuela, los cambios de gobierno de otros países cercanos, como Argentina y Brasil, el descrédito del gobierno de Nicaragua y el acercamiento entre Cuba y los Estados Unidos, y, finalmente, la cercanía del fin de los actuales gobiernos de Bolivia y Ecuador, sin posibilidades de reelección, indicarían el fin, no de propuestas políticas progresistas e izquierdistas, sino de su variante particular de «socialismo del siglo XXI».

## BIBLIOGRAFÍA

Acosta, A. (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Amaya Navas, Ó. D., Caro Espitia, R. y Ramírez Nivia A. L. (2015). *Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia. Informe preventivo*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Banco Central de Reserva del Perú. (2018). *Cuadros anuales históricos*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú. Recuperado de <https://bit.ly/2TThRbR> y <https://bit.ly/2UxHPWA> (accedido el 03 de abril 2018).

Bebbington, A. y Bebbington D. H. (2010). An Andean Avatar: Post-Neoliberal and Neoliberal Strategies for Promoting Extractive Industries. *SSRN*. Recuperado de <https://goo.gl/W32EYP>

*La Razón*. (15 de noviembre de 2010). Recuperado de <https://bit.ly/2K-4GFOF>

Castañón, R. A. (2002). Colombia y el modelo neoliberal. *Agora Trujillo*, (10), 59-77. Recuperado de <https://bit.ly/2TQJx1a>

Comisión Económica para América Latina (Cepal). (2014a). *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Síntesis*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de <https://goo.gl/bWvs52>

Comisión Económica para América Latina (Cepal). (2014b). *Panorama Social de América Latina 2014*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de <https://goo.gl/9Z2oRL>

Chivi Vargas, I. M. (Coord.). (2010). *Bolivia. Nueva constitución política del Estado. Conceptos elementales para su desarrollo normativo*. La Paz: Asamblea Legislativa Plurinacional. Recuperado de <https://goo.gl/yaCuqn>

Colque, G. (29 de septiembre de 2015). El punto de quiebre de las autonomías indígenas. [Mensaje en un blog]. Recuperado de <https://goo.gl/QKdbTL>

*Dinero*. (28 de mayo de 2010). La economía que deja Uribe: promesas vs. Avances. *Dinero*. Recuperado de <https://goo.gl/f6M4eH>

Eguren, L. (2014). *Estudio económico costo-beneficio del apoyo estatal a la gran agricultura*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes).

Eguren, F. (2004). Las políticas agrarias en la última década: una evaluación. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA X*, 19-78. Recuperado de <https://goo.gl/WD6jo2>

Fajardo Montaña, D. (2014). Colombia: agricultura y capitalismo. En G. Almeyra, L. Concheiro Bórquez, J. M. Mendes Pereira y C. W. Porto-Gonçalves (Coords.), *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012). Vol. II* (pp. 65-122). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Recuperado de <https://goo.gl/jPTmBL>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2014). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2014*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO. Recuperado de <https://goo.gl/kYpd2P>

García, A. (28 de octubre de 2007). El síndrome del perro del hortelano. *El Comercio*. Recuperado de <https://goo.gl/5ZejHv>

Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (INE). (2013). *Características de Población y Vivienda. Censo Nacional de Población y Vivienda 2012*. La Paz: INE. Recuperado de <https://goo.gl/Zd24XQ>

Martínez Valle, L. (2014). De la hacienda al agronegocio: agricultura y capitalismo en Ecuador. En G. Almeyra, L. Concheiro Bórquez, J. M. Mendes Pereira y C. W. Porto-Gonçalves (Coords.), *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012). Vol. II* (pp. 123-158). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Recuperado de <https://goo.gl/jPTmBL>

Martínez Valle, L. (2012). El caso de Ecuador. En F. Soto Baquero y S. Gómez (Eds.), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización* (pp. 231-252). Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Recuperado de <https://goo.gl/R6UenQ>

Morales, J. A. (2008). *La experiencia populista de los años ochenta*. La Paz: Instituto de Investigaciones Socioeconómicas - Universidad Católica Boliviana. Recuperado de <https://goo.gl/QxqbpS>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2015). *Revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015. Evaluación y Recomendaciones de Política*. París: OCDE. Recuperado de <https://goo.gl/5UYY8g>

Ortiz Echazú, M. V. (Coord.). (2012). *Marcha indígena por el TIPNIS. La lucha en defensa de los territorios*. La Paz: Fundación Tierra. Recuperado de <https://goo.gl/JxoWoC>

Parada Corrales, J. y Baca Mejía, W. (2009). Apertura y crecimiento: Una visión de la política económica en Colombia, 1950-2007. *Serie Documentos IIEC*, 29. Barranquilla: Universidad del Norte. Recuperado de <https://bit.ly/2uKnxuQ>

Pineda Hoyos, S. (1996). Apertura económica y equidad: Los retos de Colombia en la década de los años noventa. En J.O. Melo González (Ed.), *Colombia hoy* (pp. 6-41). Bogotá: Biblioteca Virtual Luis Ángel Arango. Recuperado de <https://goo.gl/7JZ8z9>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá: PNUD. Recuperado de <https://goo.gl/5pwbz9>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *Informe de desarrollo humano de Santa Cruz 2004*. La Paz: PNUD y Plural Editores.

Salinas Abdala, Y. (2012). El caso de Colombia. En F. Soto Baquero y S. Gómez (Eds.), *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización* (pp. 179-207). Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Recuperado de <https://goo.gl/WrtTyC>

Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en Ecuador [Sipae], Corporación de Gestión y Derecho Ambiental (Ecolex) y Grupo Social Fondo Ecuatorian Populorum Progressio (FEPP). (2015). *Monitoreo Agrario*, 16/12. Quito: Sipae - Ecolex - FEPP. Recuperado de <http://www.monitoreodelatierra.com>

Soto Baquero, F. y Gómez, S. (Eds.). (2012). *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Recuperado de <https://goo.gl/edBzaH>

Soto Baquero, F. y Gómez, S. (Eds.). (2014). *Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Recuperado de <https://goo.gl/Kt77Ac>

Urioste, M. (2012a). El caso de Bolivia. En *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*.

Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Recuperado de <https://goo.gl/edBzaH>

Urioste, M. (2012b). La gran paradoja. En M. V. Ortiz Echazú (Coord.), *Marcha indígena por el TIPNIS. La lucha en defensa de los territorios* (pp. 190-191). La Paz: Fundación Tierra. Recuperado de <https://goo.gl/KUNtJP>



---

Ana Lucía Araujo

## DE VUELTA AL ANÁLISIS DEL TRABAJO: LOS IMPACTOS DE LA AGRICULTURA DE CONTRATA SOBRE LOS REGÍMENES LABORALES AGRÍCOLAS<sup>1</sup>

**L**uego de la caída del sistema de haciendas, las lógicas clientelares bajo las que se organizaba la fuerza de trabajo agrícola fueron desplazadas por relaciones de parentesco y/o de mercado, constituyéndose este último como uno de los principales medios de acceso y distribución de la mano de obra (Kay, 1994; Urrutia, 1995, 1996a, 1996b). En el marco de este proceso, los complejos agroindustriales han jugado un rol protagónico en el desarrollo del mercado de trabajo agrícola y en la profundización de sus impactos específicos sobre la composición de la fuerza de trabajo y los regímenes laborales. Así pues, dentro de los territorios económicos que articula, la actividad agroindustrial ha sido el *driver* de tres fenómenos centrales: 1) la conformación de un extenso proletariado agrícola sobre la base de procesos migratorios; 2) el incremento de la participación de las mujeres en dicho proletariado; y 3) la expansión del trabajo estacional como régimen laboral dominante (Kay, 1994, p. 18-20; Velazco y Velazco, 2000).

<sup>1</sup> Este artículo es producto del trabajo de campo realizado entre los meses de agosto y octubre del 2014, y en el mes de mayo del 2016.



El presente artículo apunta a examinar específicamente el impacto de las dinámicas del capital agroindustrial sobre los regímenes laborales agrícolas. Sobre esto, dos atingencias. En primer lugar, a diferencia de la literatura que se concentra en analizar las relaciones de trabajo que mantienen las empresas agroindustriales con los proletarios que emplean directamente (Marañón, 1993; Flores y Calisaya, 2006; Gamero, 2012), este texto se enfoca en las transformaciones que sufren los regímenes laborales en espacios agrícolas articulados a las agroindustrias bajo el esquema de agricultura de contrata o *contract farming*, por lo que analizaremos especialmente el vínculo entre pequeños y medianos productores agrícolas que contratan con las agroindustrias y sus trabajadores.

En segundo lugar, enfocarnos en los regímenes laborales agrarios nos permite trascender la reducción del fenómeno del trabajo agrícola a la esfera técnica –tecnologías, técnicas de cultivo; y, por defecto, comprender el impacto de las agroindustrias más allá del aparente efecto modernizante que estas tendrían sobre la primera –mejora en tecnologías, incorporación de nuevas técnicas y estándares de cultivo– (para este tipo de análisis, véase Schejtman, 1994; Gómez, 1995; Figueroa, 1996; y Escobal y otros, 2000). Por el contrario, el concepto de régimen laboral implica analizar los arreglos establecidos entre empleadores y trabajadores que definen las lógicas de disposición y aplicación de la fuerza de trabajo sobre la tierra, en un contexto económico y de poder determinados. Entonces, nos preguntamos: ¿cómo y bajo qué arreglos los agricultores empleadores se hacen de la fuerza de trabajo agrícola por un tiempo determinado?, ¿de qué manera se organiza la aplicación de la fuerza de trabajo para alcanzar los rendimientos esperados?, ¿cómo y en qué sentido los esquemas de agricultura de contrata condicionan y transforman la apropiación de la fuerza de trabajo agrícola?

Para responder a estas cuestiones, vamos a analizar un espacio agrícola eslabonado a la producción agroindustrial de alcachofa para la exportación, el Centro Poblado Santa Elena, en la provincia de Virú, departamento de La Libertad. En la primera sección de este artículo reseñamos brevemente la historia agrícola de Santa Elena y analizamos los impactos estructurales que ha tenido la actividad agroindustrial contemporánea en la organización de la economía local. A continuación, examinamos las presiones y el control que ejercen las empresas sobre el proceso productivo de alcachofa a través de los esquemas de agricultura de contrata, a la par que analizamos

las estrategias productivas que despliegan los agricultores en este contexto. A partir de ello, exploramos y analizamos las principales tensiones y cambios en las relaciones de trabajo que se tejen entre agricultores y trabajadores agrícolas. Finalizamos con algunas conclusiones al respecto del patrón de transformación de los regímenes laborales agrarios que genera la actividad agroindustrial.

## DE LA HACIENDA A LAS AGROINDUSTRIAS: EL EFECTO ESTRUCTURADOR DEL LATIFUNDIO

Como referimos líneas arriba, el Centro Poblado Menor Santa Elena se ubica dentro de la provincia y valle de Virú, uno de los cuatro valles agrícolas de mayor importancia en el departamento de La Libertad. En él habitan cerca de 1200 familias en un territorio de aproximadamente 3500 hectáreas claramente dividido en tres espacios de vida con dinámicas diferenciadas: 1) hacia el océano, el puerto Morín; 2) hacia la Panamericana Norte, «Techo propio»;<sup>2</sup> y 3) Santa Elena tradicional o sencillamente «Santa Elena», territorio conformado en el antiguo periodo de hacienda que se configura en la actualidad como un extenso valle agrícola de casi 1 700 hectáreas, en el que habitan entre 400 y 500 familias conglomeradas mayoritariamente en el casco urbano central. Este último es nuestro espacio de investigación.

Gracias a su estratégica ubicación, al margen derecho del río Virú, y su vasto territorio productivo, Santa Elena ha jugado un rol importante en la historia agraria del valle. Primero, como la principal hacienda de productos agroindustriales para el mercado nacional; segundo, como una Cooperativa Agraria de Producción (CAP) tabacalera y maicera articu-

2 Puerto Morín, es un espacio pesquero donde habitan aproximadamente 300 familias dedicadas a la pesca y a los servicios de turismo. Cuentan con una propia salida a la carretera y no mantienen un vínculo importante con el centro de Santa Elena. «Techo Propio» es un emergente espacio urbano construido por el Estado, donde habitan cerca de 200 familias dedicadas exclusivamente al trabajo asalariado agroindustrial. Tienen un vínculo más político con el centro poblado y cada vez cuentan con mayor peso en las elecciones municipales de Santa Elena.

lada a la industria nacional<sup>3</sup>; y tercero, finalmente, hacia inicios de los 90, posterior a la parcelación de la propiedad de la tierra, como uno de los primeros minifundios articulados a la producción agroindustrial de espárrago blanco.

Lejos del aislamiento y estabilidad con los que se suele representar a las sociedades agrícolas, la dinámica económica agrícola de Santa Elena ha sido un producto de: 1) grandes procesos de distribución de la propiedad agrícola, 2) una articulación cambiante a diferentes mercados nacionales e internacionales, y 3) una transformación constante de la composición y organización de la fuerza de trabajo.

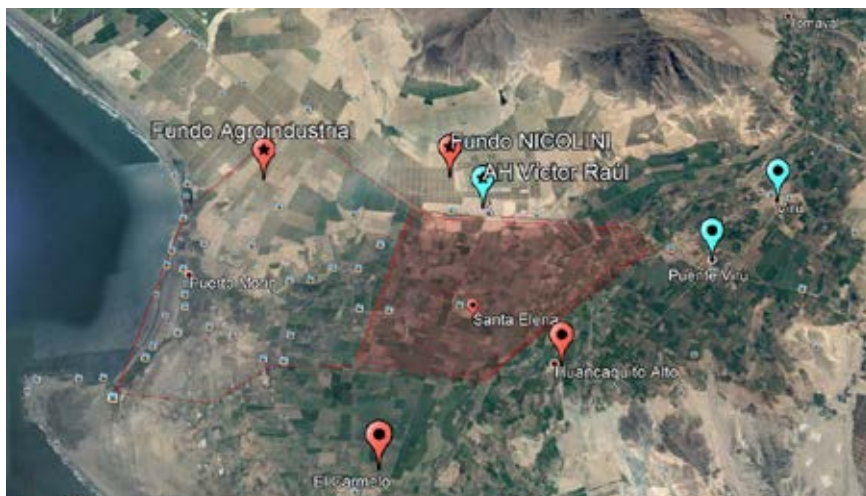
Desde inicios del siglo XXI, Santa Elena y todo el valle de Virú vienen atravesando un nuevo periodo marcado por el asentamiento de nuevos capitales agroindustriales (entre las principales: Camposol, SAVSA y Danper) en los miles de hectáreas eriazas habilitadas por el Estado a través del Proyecto Especial Chavimochic (PECH, de aquí en adelante). Consigo arribaron no solo sus fábricas, su organización y su tecnología, sino: 1) una alta demanda de mano de obra para el trabajo en las fábricas procesadoras y el campo (especialmente durante las estaciones de cosecha), y 2) una demanda moderada de ciertos productos agrícolas de exportación que requerían de condiciones productivas diferentes a la de los fundos agroindustriales<sup>4</sup>. Lo primero desencadenó una masiva ola migratoria desde la sierra y selva del Perú hacia el valle y, por defecto, la explosión urbana de antiguos caseríos y el surgimiento de nuevos y extensos asentamientos humanos. Lo segundo generó la articulación de pequeños y medianos productores de los diferentes espacios agrícolas tradicionales de Virú a las cadenas de producción

3 La Cooperativa Agraria de Producción (CAP) Santa Elena llegó a ser pionera en la producción de tabaco, e incluso construyó semilleros de maíz amarillo que abastecían a las demás CAP del valle de Virú. En su auge, la CAP expandió su territorio adjudicándose tierras de otras cooperativas en quiebra en el valle de Chao. El gobierno de la Junta Militar reconoció a la CAP Santa Elena como uno de los ejemplos de cooperación productiva exitosa.

4 Los suelos de los fundos agroindustriales son, por lo general, arenosos, por lo que retienen el calor y elevan la temperatura del suelo. Si bien estas son condiciones ideales para la producción de espárrago –producto principal en la oferta agroindustrial–, otras hortalizas, como la alcachofa, tienen mejores rendimientos en suelos gredosos/arcillosos con temperaturas más bajas.

agroindustrial y, con esto, el comienzo de un nuevo *boom* agroexportador en estas localidades.

**Mapa n° 1. Configuración actual del espacio agrícola y urbano en el valle de Virú**



Mapa 1. Configuración actual del espacio agrícola y urbano en el valle de Virú

	CP Santa Elena		Nuevos espacios agrícolas
	Área de estudio		Viejos espacios urbanos
	Viejos espacios agrícolas		Nuevos espacios urbanos

Elaboración propia.

Desde el 2004 en adelante, Santa Elena viró hacia la alcachofa. Para ello, las empresas utilizaron dos vías: por un lado, arrendaron las propiedades de algunos agricultores con el fin de producir alcachofa directamente; por el otro, hicieron contratos de abastecimiento con pequeños y medianos agricultores, lo que les permitió tener acceso exclusivo a su producción de alcachofa<sup>5</sup>. La puesta en marcha de ambos mecanismos tuvo un efecto estructurante sobre las lógicas de acceso y distribución de la tierra, así como

5 Desarrollaremos los términos del esquema de agricultura de contrata en la siguiente sección.

sobre la estratificación económica al interior de la localidad. De manera sintética<sup>6</sup>, podemos establecer que las transformaciones generadas fueron las siguientes:

- 1) Cambios del valor de la tierra, con una clara tendencia al alza de su precio de venta/alquiler, de sus costos de producción y de rentabilidad por hectárea.
- 2) Generalización del mercado de arriendo como medio de acceso a la tierra, no solo por parte de las agroindustrias, sino también por los productores locales.
- 3) La retracción de los propietarios de la tierra (beneficiarios directos de la reforma agraria y sus herederos) de la producción agrícola, quienes, aprovechando los precios superiores de sus parcelas, optaron mayoritariamente por alquilarlas.
- 4) La emergencia y consolidación de antiguos trabajadores que migraron durante el *boom* del espárrago (década del 90) como nuevos productores agrícolas, quienes arrendaron la tierra de los propietarios y se articularon a las agroindustrias.
- 5) La exclusión de nuevas generaciones de jóvenes locales y migrantes de la sierra, quienes no contaban con el capital económico para acceder a la tierra y fueron relegados a la condición de trabajadores agrícolas dependientes.

En el marco de esta nueva estructura económica, nos interesa resaltar dos efectos en las dinámicas económicas agrícolas locales. En primer lugar, la expansión de la mediana agricultura capitalista en detrimento de la pequeña agricultura comercial. Este es el resultado del deterioro progresivo de las condiciones productivas<sup>7</sup> y del alza significativa y constante de los costos productivos, lo cual ha generado un importante estrés sobre

6 Para profundizar sobre el desarrollo de este proceso, véase: Araujo, Ana Lucía. «El lugar de tierra en las dinámicas de diferenciación interna en la costa agroindustrial». En: Ricardo Fort Meyer, Mariana Varese Zimic y Carlos de los Ríos Farfán, eds. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA XVII*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria (Sepia), 2018.

7 Desarrollaremos este fenómeno en la siguiente sección. Para profundizar en el proceso de deterioro de las condiciones productivas, revisar: Marshall, Anaïs. *Apropiarse del desierto. Agricultura globalizada y dinámicas socioambientales en la costa peruana. El caso de los oasis de Virú e Ica - Villacurí*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), 2014.

las lógicas de producción más tradicionales. Así, mientras los pequeños e históricos agricultores comerciales no tienen la capacidad ni la disposición para asumir los niveles de inversión y riesgo que implica producir para las empresas, los agricultores que alquilan la tierra, con una mentalidad absolutamente distinta, han incrementado sus inversiones y optado por expandir sus arriendos como principal estrategia de contención. En la actualidad, los agricultores arrendatarios han logrado constituir unidades productivas que varían entre las 6 y las 25 hectáreas, erigiéndose como líderes de la actividad agrícola.

En segundo lugar está la escasez de la mano de obra agrícola disponible. Este es un proceso que se ha intensificado desde el 2013, a partir del nuevo auge del arándano y el aumento superlativo de la cantidad de fuerza de trabajo estable requerida por las agroindustrias. Para cubrir esta demanda, las empresas han innovado en sus sistemas de pago y bonificación a sus trabajadores, así como en los servicios complementarios que brindan<sup>8</sup>, condiciones que difícilmente los productores locales pueden replicar. En Santa Elena la migración del trabajo agrícola local al trabajo agroindustrial ha sido significativa y perjudicial para los agricultores alcachoferos, quienes, en aras de conseguir la mano de obra que requieren para atender su producción, se han visto en la necesidad de mejorar y negociar las condiciones laborales de los trabajadores agrícolas que aún se emplean en la localidad. Entre las consecuencias más críticas de este proceso están la inflación del precio del jornal y el predominio de nuevos regímenes laborales agrícolas, como lo veremos en la cuarta sección de este artículo.

## AGRICULTURA DE CONTRATA: LA CALIDAD COMO EJE DEL CONTROL DEL PROCESO PRODUCTIVO

Con el fin de articular espacios y productores agrícolas locales a la producción de alcachofa para la exportación, las agroindustrias asentadas en Virú

8 Entre los servicios complementarios están: el recojo de los trabajadores desde la localidad hasta los fundos, y viceversa; el recojo del almuerzo desde la localidad hasta los fundos o la elaboración de un menú interno a precio local (cinco soles); la entrega de retribuciones simbólicas como canastas navideñas, vestimenta de la empresa; entre otros.

utilizan los contratos de articulación productiva, o agricultura de contrata. En estos se estipula que:

El comprador (la agroindustria) presta los elementos necesarios para la producción –plantines, fertilizantes y ayuda técnica–, mientras que el pequeño agricultor aporta su terreno y su fuerza de trabajo y se compromete a **vender su producción exclusivamente al comprador** con el cual ha firmado el contrato. El comprador  **fija (...) la calidad de la producción (...) para finalmente comprar la cosecha que cumpla con los criterios requeridos.** (...) En caso contrario, rechaza la producción recibida y obliga al pequeño agricultor a devolver los elementos que le fueron otorgados para su labor. Al final de la cosecha, **el agricultor debe reembolsar todo aquello que el comprador le ha dado.** (Marshall, 2008, p. 570. El énfasis es nuestro)

Se trata, entonces, de un mecanismo que, fundamentado en la habilitación de insumos y tecnologías facilitados al productor a modo de préstamo, permite a las agroindustrias obtener derechos anticipados sobre el fruto de la tierra y controlar la producción sin asumir los riesgos de dicha inversión. Por su parte, los agricultores acceden a estos contratos con la expectativa de lograr ganancias superiores a las de otras cadenas productivas del mercado nacional, asumiendo la responsabilidad del proceso productivo, pero también el riesgo de endeudamiento en caso de fracaso.

**Tabla n° 1. Proceso productivo de la alcachofa**

	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Oct.	Nov.
Siembra	■							
Deshierbe			■					
Riego				■				
Fumigación			■					
Cosecha						■		

Elaboración propia.

En el marco de esta relación asimétrica, la regulación del proceso productivo es vital para las agroindustrias, ya que requieren asegurar que la calidad de los cultivos responda a los estándares de los mercados. Es por ello que los contratos especifican detalladamente un conjunto de prácticas

agrícolas y un complejo set de criterios de calidad sobre el producto, los cuales tienen su correlato en un sistema de pago definidos por una matriz de precios diferenciados para las diversas calidades obtenidas. Como lo anota Guillermo Neiman (2010), es característico de las cadenas agroindustriales establecer la calidad como criterio central de valoración del producto y de control sobre el proceso productivo. Pero precisemos: la correspondencia entre precio y calidad también es propia de otras cadenas de valor comerciales. La diferencia central es el contexto monopsonico que configuran las empresas agroindustriales. Así pues, en tanto los contratos les aseguran la adquisición exclusiva del producto, el precio deja de expresar la tensión entre oferta y demanda propia de un mercado con competencia, reflejando únicamente el poder de las empresas para valorar y establecer un precio según sus requerimientos mínimos y preferencias de calidad<sup>9</sup>.

En el campo, los productores tienen que afrontar estas regulaciones y trazar estrategias productivas con el fin de: 1) asegurar el pago de la habilitación y asistencia técnica recibida por parte de las empresas, y, luego de pagada la deuda, 2) alcanzar la mayor rentabilidad posible. En este marco, podemos señalar que dos son los puntos críticos que requieren máxima supervisión: el control de plagas y la cosecha.

Los agricultores deben lidiar de manera cada vez más tenaz con la proliferación de plagas y el deterioro de las condiciones productivas. Esto se debe, principalmente, a la expansión del monocultivo de alcafofa, la ausencia de rotación y al uso intensivo de agua. Como lo ha demostrado Anaïs Marshall (2014), las principales consecuencias de estas prácticas han sido la elevación de la capa freática y la alta salinización de los suelos de Santa Elena, lo que ha facilitado la propagación de hongos muy difíciles de tratar, como la *Esclerotinia* y el *Oidium*, que pueden perjudicar de manera definitiva la plantación: «Ni los venenos más caros lo

9 Para mayor profundidad sobre la historia de cómo las empresas agroindustriales de Virú configuraron un mercado con tendencia al monopsonio desplazando a medianas agroindustrias, véase: Araujo, Ana Lucía. *Tierra, trabajo y poder en tiempos de agroindustrias*. [Tesis para optar por el grado de licenciatura en Antropología]. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2016; y Araujo, Ana Lucía. «El lugar de tierra en las dinámicas de diferenciación interna en la costa agroindustrial». En: Ricardo Fort Meyer, Mariana Varese Zimic y Carlos de los Ríos Farfán, eds. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA XVII*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria (Sepia), 2018.



matan (al *Oidium*), cuando ya está avanzado le echas fungicida y sigue, tienes que actuar lo más antes que puedas (...) si no te friegas» (mediano productor). Entre las labores realizadas para el control de plagas, la fumigación es una de las etapas productivas más decisivas.

De hecho, los agroquímicos a los que acceden los agricultores son parte importante del paquete de habilitación otorgado por las agroindustrias, representando un costo significativo<sup>10</sup>. Formalmente, los agricultores reciben un *stock* estándar de agroquímicos al inicio de la campaña en razón de la superficie dispuesta al cultivo de alcachofa; luego, mientras se desarrolla el ciclo productivo, estos deben consultar y solicitar más o diferentes productos a los técnicos agropecuarios que supervisan sus plantaciones por encargo de las empresas. En el campo, estos personifican el control directo que ejercen las agroindustrias sobre el proceso productivo y los agricultores. En la práctica, no obstante, gracias a los más de 10 años que muchos agricultores ya tienen en producción, estos dominan un conjunto de conocimientos técnicos importantes: desde cuáles son los síntomas visibles de las diferentes enfermedades que atacan a la planta, las diversas marcas y calidades de agroquímicos, hasta las mezclas más efectivas para combatir cada enfermedad. En correlato, las experiencias de fracaso que han tenido algunos productores por seguir las recomendaciones de los técnicos han mellado significativamente su autoridad. En consecuencia, la relación entre técnicos y agricultores es bastante menos asimétrica que la ideada en los contratos, y se trata más bien de una interacción de negociación y tensión entre ambos.

En efecto, es de resaltar que las lógicas de control de plagas de técnicos y agricultores están usualmente en confrontación: mientras que los primeros priorizan la prevención, que exige fumigaciones semanales para garantizar la salud de la plantación, los agricultores adoptan una lógica de contención, de acuerdo a la cual las fumigaciones solo se aplican en casos de enfermedad corroborada y se interrumpen apenas las plantas muestran signos de recuperación. Es solo en la cosecha, cuando la extracción de las alcachofas deja a la plantación muy expuesta a las plagas, que se practi-

10 Dado que cada empresa maneja diferentes tipos de paquetes de habilitación, no pudimos acceder a documentos que den cuenta del monto promedio que se gasta en agroquímicos y su costo en proporción; no obstante, los agricultores estiman que por lo menos entre 30% y 40% de la deuda asumida tiene que ver con la adquisición de estos productos.

can fumigaciones preventivas con altos costos de por medio. La lógica de contención de los agricultores apunta a reducir al máximo la cantidad de agroquímicos requerida para disponer de ellos durante la temporada de cosecha y mantener un control del nivel de endeudamiento que tienen con las agroindustrias.

La puesta en práctica de esta lógica ha exigido el desarrollo de estrategias y técnicas propias que están orientadas a aumentar la eficiencia de las fumigaciones. Algunos agricultores, especialmente los que manejan parcelas de menor tamaño (1-5 hectáreas) y cuentan con un presupuesto ajustado, compran y añaden a las mezclas sus propios aditivos con el fin de lograr una mejor adherencia del químico a las plantas. De esta manera, no agotan todo el *stock* inicial de agroquímicos recibido, el cual guardan para la temporada de cosecha o incluso para la siguiente campaña. Por su parte, los productores que conducen medianas explotaciones (6-25 hectáreas) suelen invertir su capital en adquirir por su cuenta agroquímicos muchos más caros y potentes para proteger sus plantaciones. Además, aprovechando que los técnicos agropecuarios supervisan muy poco sus fundos, los medianos agricultores suelen vender los agroquímicos recibidos por las empresas a pequeños productores para así sumar fondos a su propio capital.

Como profundizaremos en la siguiente sección, la implementación de estas estrategias ha significado un importante desarrollo tecnológico, técnico y de las relaciones laborales alrededor de esta actividad.

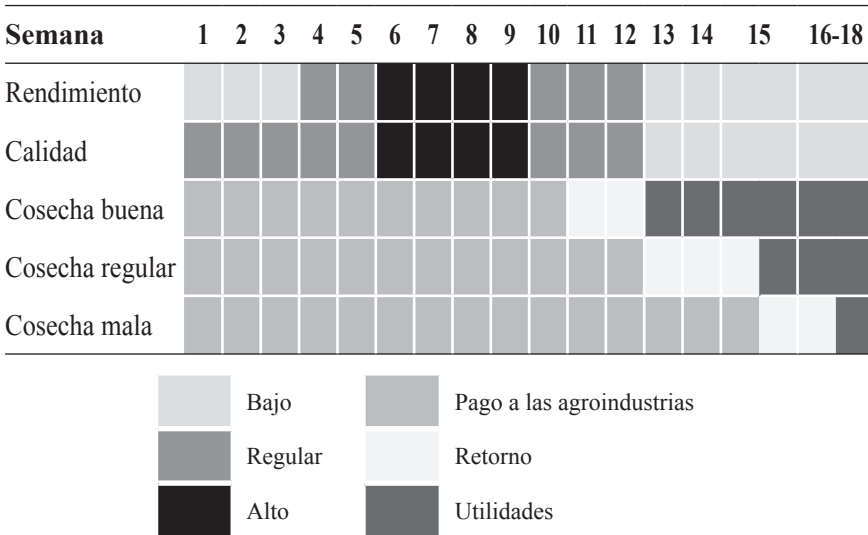
Como lo referimos líneas arriba, la cosecha es el segundo punto crítico del proceso productivo de la alcachofa. Si bien aparenta ser un trabajo sencillo, ya que técnicamente solo consiste en cortar los frutos de la planta con un cuchillo para cortar pan, el ciclo productivo de la propia planta y los regímenes de valor impuestos por las agroindustrias hacen de esta la etapa productiva de mayor complejidad. Como lo adelantamos en la tabla n° 1, la cosecha de la alcachofa abarca una temporada de alrededor de tres meses y medio, o 15 semanas, en promedio, con picos máximos de 18 semanas, en las cuales la plantación tiene la capacidad de hacer brotar indefinidamente sus frutos hasta agotarse y morir. Los brotes, no obstante, no son homogéneos, sino que tienen diferentes etapas en las que pueden variar sustancialmente el rendimiento y la calidad.

Según el rendimiento de la plantación, la cosecha tiene tres etapas: 1) una de menor producción, que abarca las primeras y últimas semanas de la temporada de cosecha, cuando se recogen aproximadamente 500 kg de

alcachofa por hectárea; 2) una de regular producción, entre las semanas cuarta y quinta, y décima y decimosegunda, cuando se recogen entre 1.5 y 2 toneladas por hectárea; y 3) un pico productivo entre las semanas sexta y novena, cuando la producción llega a las cuatro toneladas por hectárea.

En cuanto a la calidad de sus frutos, podemos identificar también tres etapas distintas: 1) una de regular calidad, que abarca de la primera a la quinta semana, y de la décima a la decimosegunda semana de cosecha, cuando el corazón de la alcachofa logra su tamaño ideal sin generar fibras, pero no logra madurar su forma ni su textura por completo; 2) una de alta calidad, entre las semanas sexta y novena, cuando el corazón de la alcachofa alcanza su tamaño ideal sin generar fibras, logra una textura dura y una formación completa; y 3) una de baja y muy baja calidad, a partir de la decimotercera semana hasta el final de la cosecha, en la que el corazón de la alcachofa alcanza su tamaño ideal pero con fibras, sin textura y deforme, producto potencialmente descartable por las empresas.

**Tabla nº 2. Valoración de la cosecha según la variación del rendimiento y calidad de la planta**



Elaboración propia.

Como se observa en la tabla nº 2, los precios pagados por las agroindustrias varían de acuerdo con los cruces entre rendimiento y calidad a lo

largo de la temporada de cosecha. La prevalencia de uno o ambos factores en las diferentes etapas de la misma determinan las potenciales ganancias que obtendrán los agricultores y marcan la diferencia entre una buena, regular o mala cosecha. Es en esta etapa donde el control ejercido por las agroindustrias se concentra. Así pues, los días en los que se realizan las cosechas en cada campo, decisión clave que define la cantidad y calidad de frutos que podrán ser recogidos, son programados por los técnicos agropecuarios en coordinación exclusiva con el jefe de los transportistas. En conjunto, estos establecen un cronograma de recojo del producto en todo Santa Elena en el que se programa la cosecha de cada campo tres días intercalados por semana, permaneciendo fijas dichas fechas durante toda la temporada. En otras palabras, la cosecha en cada campo responde a ordenar y facilitar la actividad del transporte y no al nivel de desarrollo de los frutos de cada plantación.

Por su parte, el personal encargado de establecer la calidad de cada cosecha y el pago obtenido por ella son conocidas como las «muestreadoras», generalmente mujeres. Formalmente, estas visitan cada campo en sus días de cosecha y escogen aleatoriamente 10 jivas de alcachofa, las cuales son evaluadas según los criterios de calidad y la clasificación establecida por las empresas que representan. Las proporciones de calidades obtenidas en la muestra son aplicadas a la totalidad de la cosecha. Así, si de las 10 jivas muestreadas el 20% es calificada como descarte, el 50% como segunda calidad y el 30% como primera calidad, dichas proporciones se aplicarán a las 100 jivas cosechadas ese día. En la práctica, si bien los productores tampoco tienen espacio para la negociación de estos criterios, las muestreadoras dejan que estos seleccionen sus jivas de muestra, y sobre estas se realiza la evaluación y el cálculo de los ingresos que se obtendrán.

En este contexto de alta regulación, las estrategias desplegadas por los agricultores apuntan siempre a obtener las ganancias más altas en las diferentes etapas de la cosecha. Esto, con el fin de pagar la deuda adquirida con las agroindustrias con la mayor anticipación posible y aprovechar el resto de la cosecha para recuperar la inversión realizada y maximizar las utilidades obtenidas. Así, durante las semanas en las que la calidad del fruto es regular o alta, los agricultores aprovechan para cosechar solo los frutos de mayor tamaño y peso. De esta manera se obtienen cosechas de calidad superior y de alto rendimiento (medido en kg/ha), con las que generalmente se termina de pagar la deuda a las empresas, aproximadamente en la semana 11 o 12. Mientras, durante las semanas en las que la calidad

tiende de lo regular hacia lo malo, se cosecha desde los frutos medianos hasta los más pequeños (de tres cm de diámetro, llamados alcachofines), los cuales si bien pesan muy poco cuentan con corazones adecuados y superan la línea de descarte. Se obtiene aquí cosechas de poco rendimiento, pero con calidades regulares/buenas, con las cuales se obtiene el retorno de inversión y se definen las ganancias netas para los productores.

Al final de la temporada, el uso y la combinación diferenciada de estas estrategias en las varias etapas de la cosecha, así como una lectura estratégica de los diferentes regímenes de valor que establecen las empresas con las que contratan, permite a los agricultores afrontar el control que ejercen las agroindustrias sobre el proceso productivo y el valor del producto. Los agricultores más exitosos, generalmente los medianos, pueden llegar a obtener hasta 10 mil soles por hectárea por campaña, capital suficiente para seguir expandiéndose y arrendar más tierras. En los casos más desafortunados, cuando la deuda a las agroindustrias es cancelada recién en la semana 15, el dinero obtenido apenas alcanza para recuperar la inversión.

## TEJES Y MANEJES DE LOS REGÍMENES LABORALES: ENTRE EL RENDIMIENTO Y LA EJECUCIÓN

Hemos visto hasta aquí que el control que ejercen las agroindustrias, en el marco de la agricultura de contrata, no norma en detalle el proceso productivo de la alcachofa, ni con gran rigurosidad las decisiones productivas de los agricultores<sup>11</sup>. No obstante, a través de estos contratos las agroindustrias fijan importantes condicionamientos que afectan la aplicación del trabajo concreto sobre la tierra, específicamente sobre los tiempos del trabajo (por ejemplo, ¿cada cuánto hay que fumigar la planta?, ¿qué días se puede cosechar?) y sobre la ejecución y resultados de dicho trabajo, el cual debe apuntar a cumplir con los criterios de calidad establecidos para el producto. Este conjunto de condicionamientos

11 Cabe resaltar que esta es una particularidad de los contratos de articulación productiva que llevan adelante las agroindustrias en el valle de Virú. En múltiples otros casos, como por ejemplo aquellos contratos celebrados entre las agroindustrias de caña para la producción de etanol, los productores pierden gran potestad sobre las decisiones productivas.

se impone a los agricultores bajo el peso de una deuda. Hemos mostrado cómo los agricultores adoptan estrategias productivas para confrontar y manipular el control agroindustrial sobre la producción y el valor, con el fin de reducir al máximo la deuda adquirida y pagar con la mayor anticipación posible dicha deuda, para así obtener una mayor rentabilidad. Como adelantamos, la implementación de estas estrategias ha requerido una transformación importante de los regímenes laborales. Esto es, en las relaciones de poder que establecen agricultores y trabajadores agrícolas que hacen posible que los primeros se apropien de la fuerza de trabajo de los segundos, y que puedan organizar y estructurar su aplicación sobre la tierra. En específico, hallamos en Santa Elena un patrón de cambio en los regímenes laborales agrícolas: la expansión del régimen laboral por tarea y de la contrata como unidad de trabajo, y las crisis del régimen laboral por día (jornal) y de los núcleos productivos estables.

#### LA TAREA Y LA CONTRATA: NUEVAS LÓGICAS DE ORGANIZACIÓN Y APLICACIÓN DE UN TRABAJO AGRÍCOLA CONTEMPORÁNEO

El régimen por tarea es un tipo de vínculo laboral que establece un pago superior al jornal promedio por lograr una meta de trabajo específica y cuantificada, denominada tarea, en un tiempo menor al de una jornada de ocho horas. La retribución a las metas de trabajo o tareas realizadas se define por la cantidad de personas que se requieren para terminar la misma en una jornada. Así, si seis personas terminan de sembrar una hectárea de alcachofa en ocho horas, por la realización de esa misma tarea en menor tiempo un agricultor deberá pagar seis jornales completos. De esta manera, un grupo de 12 personas pueden sembrar la misma hectárea en medio día, o incluso en tres horas, y repartirse los seis jornales por mucho menos tiempo de trabajo. Así, una segunda característica central del régimen laboral por tarea es que no apunta a generar un vínculo laboral a largo plazo, sino que pretende establecer un marco temporal de trabajo de alta productividad. En otros términos, es un régimen que regula e incentiva una aplicación intensiva de la fuerza de trabajo.

Una cuestión importante a resaltar es que el régimen laboral por tarea ha existido desde hace varias décadas. Durante los años en que existían las cooperativas, luego de la reforma agraria, fue utilizado para enfrentar el rendimiento laboral decreciente de los socios. En los primeros años

posteriores a la parcelación de las cooperativas se implementó para lograr cubrir la demanda de los flamantes parceleros en las labores de siembra y abonamiento de maíz. En todos los casos, el régimen por tarea ha tendido a emerger en contextos de alta demanda de fuerza de trabajo y de productividad de la misma.

En la actualidad, el régimen laboral por tarea se ha extendido de tal forma que todas las labores del cultivo de alcachofa –con excepción de la cosecha– son realizadas bajo este tipo de acuerdo. Al igual que en épocas anteriores, se evidencia también ahora una intensificación en la demanda de fuerza de trabajo. Esto se explica, primero, por las características de la misma planta, que requiere de mayor aplicación de trabajo que otros cultivos tradicionales, especialmente para su larga temporada de cosecha (tres meses a más). En segundo lugar, debido a que las labores de control de plagas, como el deshoje y la fumigación, deben ser realizadas repetidas veces durante el ciclo productivo. Finalmente, esta intensificación tiene que ver también con la conformación y crecimiento de medianas unidades productivas que, en un contexto de escasez de la mano de obra a nivel local<sup>12</sup>, requieren y pugnan por más trabajadores agrícolas para atender sus necesidades productivas.

A la par, la productividad también se ha constituido como condición importante para la aplicación de la fuerza de trabajo en el cultivo de la alcachofa. En el marco de la presión y control ejercidos por las agroindustrias, y, nuevamente, de las condiciones productivas poco favorables para los agricultores, se establecen labores agrícolas que requieren ser atendidas con suma rapidez. En el caso de la siembra, por ejemplo, los plantones entregados por las empresas no se conservan por más de una semana, por lo que deben ser sembrados en los días siguientes a ser recibidos. Las labores de control plagas, por su parte, también tienen que ser realizadas con celeridad con el fin de detener la enfermedad a tiempo y evitar mayor utilización de agroquímicos. En el caso de la temporada de cosecha, finalmente, la fumigación interdiaria y completa de cada campo tiene que ser ejecutada casi obligatoriamente con el fin de proteger a la plantación y lograr el rendimiento y rentabilidad esperados.

12 Como lo explicamos en la primera sección, desde el 2013, en adelante, es que se ha dado la escasez de mano de obra en el valle, producto de la gran demanda de fuerza de trabajo por las agroindustrias.

**Tabla nº 3. Labores agrícolas del ciclo productivo de alcachofa que se realizan por tarea**

Labores	Tarea	Precio	Productividad promedio/ha/hora
Siembra	1 ha sembrada	6 jornales	6 personas siembran 1 ha/hora
Deshierbe/ deshoje	10 bolsas de basura de 50 litros llenas de hojas	1 jornal	2 personas deshojan 1 ha/hora
Abonamiento	1 ha abonada	4 jornales	10 personas abonan 1 ha/hora
Fumigación	1 cilindro de agro- químico de 50 litros	1 jornal	8 personas fumigan 1ha/hora

Elaboración propia.

Cabe precisar que la mejora en la productividad ha requerido también un proceso importante de innovación tecnológica y técnica de los núcleos de trabajo. Solo para poner un breve ejemplo: desplazando a la tradicional mochila con palanca, la labor de fumigación de alcachofas se realiza exclusivamente con mochilas a motor, ya que estas facilitan una aplicación potente y rápida de los agroquímicos. En aras de lograr aún más productividad, un productor de Santa Elena desarrolló equipos de fumigación que permiten fumigar cuatro surcos de plantas a la vez.

Por último, otra condición central que ha facilitado la generalización del régimen laboral por tarea tiene que ver con la reducción de la asimetría entre agricultores y trabajadores agrícolas. Como lo sugiere el testimonio de los mismos agricultores y trabajadores agrícolas, la amplitud de oportunidades laborales que tienen los trabajadores tanto en el mercado de trabajo agrícola como urbano permite que estos condicionen su estabilidad laboral. Así, muchos varones ya no desean trabajos diarios (ocho horas) ya que pueden obtener ganancias muy superiores a un jornal laborando por tarea para diferentes productores en el valle. Mientras que, para las mujeres, el régimen laboral por tarea les permite emplearse solo una parte del día para



luego ocuparse en sus labores de cuidado y del hogar. Sin mucha opción para negociar, los productores locales deben ceder a este requerimiento de trabajar por tarea: «Ahorita ya nadie te trabaja por día, nadie quiere ya, todos quieren su tarea nomás (...) hacerlo rápido y recibir su paga para irse a otros lados» (pequeño agricultor).

La generalización de esta lógica intensiva de trabajar la tierra, sin embargo, genera nuevas tensiones en la relación entre el agricultor y el trabajador. En el caso de la fumigación, por ejemplo, la tarea por la que se paga un jornal completo es un cilindro de agroquímico aplicado a la plantación. En ese sentido, a muchos cilindros aplicados, el fumigador gana más jornales, pero invierte más tiempo y corre el riesgo de desprestigiarse como alguien que desperdicia producto intencionalmente. En cambio, a muy pocos cilindros el fumigador recaba menos dinero, pero gana más tiempo para realizar tareas en otros campos, ante lo que se sospecha también de su falta de dedicación. Es así que, a pesar de que el régimen laboral por tarea no regula la adecuada aplicación de la fuerza de trabajo y/o la eficacia, o los resultados que se obtengan del mismo, se ha establecido como la medida de un trabajo bien, regular o mal hecho. En el ejemplo del fumigador: que las plagas sean efectivamente controladas.

A modo de cerrar las brechas que el régimen laboral por tarea abre en la relación entre agricultores y trabajadores agrícolas, otro fenómeno que se ha expandido para la mayoría de labores y de cultivos en el valle es la contrata de trabajo<sup>13</sup>. Se trata de la multiplicación de grupos de trabajadores especializados en determinadas labores agrícolas, lo que facilita el acceso de los productores a la cantidad de mano de obra que requieren, a la vez que asegura un trabajo aplicado con *expertise*. En este contexto, el rol de intermediación que realiza el contratista es vital para la relación

13 «El sistema de enganche [era una] manera de contratar la mano de obra indígena que primero se desarrolló en las regiones mineras del Perú. En términos generales este sistema funcionó de manera cruel pero eficiente. Periódicamente, el hacendado se acercaba al enganchador o contratista, especie de gente cuyo trabajo consistía en proveer al hacendado con una adecuada cantidad de braceros. Al informarle del número exacto de trabajadores que iba a necesitar para la próxima temporada, le entregaba una importante suma, generalmente en oro, destinada a pagar adelantos a los futuros braceros. A continuación, el mismo enganchador o su agente, el subenganchador, emprendía el arduo viaje a la sierra, visitando pueblos provincianos...». En: Klaren, Peter. *La formación de las haciendas azucareras y los orígenes del APRA*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1970.

entre agricultores y trabajadores: es quien recibe las llamadas de trabajo y organiza un esquema de tareas para su cuadrilla; se encarga de convocar a las personas que considere necesaria y hábiles para laborar; distribuye los pagos recibidos entre los mismos; y, sobre todo, controla y se hace responsable por la calidad y productividad del trabajo aplicado por su grupo en el campo. El prestigio de la contrata y su competitividad en el mercado de trabajo, por tanto, dependen mucho de la habilidad del contratista para obtener varios trabajos y buenas retribuciones que los beneficien, y el componer una cuadrilla de nivel con buena tecnología que permita satisfacer las expectativas de los agricultores.

De esta forma, los contratistas pueden construir su prestigio poniéndole mayor énfasis a uno u otro aspecto de las labores agrícolas. Dependiendo de la labor a la que se aboquen, y de la intensidad de la demanda de mano de obra, la relación que vayan construyendo con los trabajadores puede sustentarse tanto en la reputación y en lazos de costumbre, como en la simple necesidad de conseguir mano de obra para la temporada:

La contrata de don Porfirio Iparraguirre ya tiene más de cinco años de constituida, cuando Porfirio compró sus primeras mochilas atomizadoras. (...) Está conformada por sus jóvenes sobrinos y, eventualmente, por algún paisano de Sartimbamba, La Libertad, a quienes ya tiene comprometidos para cada temporada de fumigación: él siempre les consigue trabajo, ellos no fallan en laborar con él.

María Rojas ya tiene tres años siendo contratista para la siembra y deshoje de las alcachofas. Cuando empieza la temporada, casi no tiene que buscar trabajadores, ya que muchas mujeres y adolescentes vienen a buscarla para 'cachuelear' para ella. (...) Según María no hace falta nada más que saber usar la palana, y si por falta de costumbre alguno se retira o abandona, siempre hay otros trabajadores que entran por necesidad. Bromea con que la gente a veces le tiene miedo, le gusta ser estricta porque a veces como no tienen experiencia los trabajadores no avanzan o flojean. (Nota de campo, Santa Elena, Virú, 2016)

Se configuran así dos tipos de contrata. Por un lado, las contratas cerradas y de alta especialización, las cuales están siempre conformadas por hombres y encabezadas por contratistas «tradicionales», quienes sustentan su liderazgo en la disciplina laboral y la confianza mutua. Por el otro, hallamos también contratas abiertas y abocadas a diversas labores, las cuales son generalmente conformadas por mujeres, adultos mayores y jóvenes migrantes, en las que el contratista se instituye como una figura autoritaria y vigilante. Así pues, los agricultores, evaluando sus necesidades productivas y sus lógicas de inversión, suelen trabajar con contratistas conocidos y

de confianza, aunque también pueden ceder a los rumores de la campaña y trabajar con contratistas de mejor reputación y especialización, o de mayor disponibilidad y apertura laboral.

#### LA JORNADA DIARIA EN CRISIS: PRESIONES SOBRE LA ESTABILIDAD Y LA EJECUCIÓN DEL TRABAJO

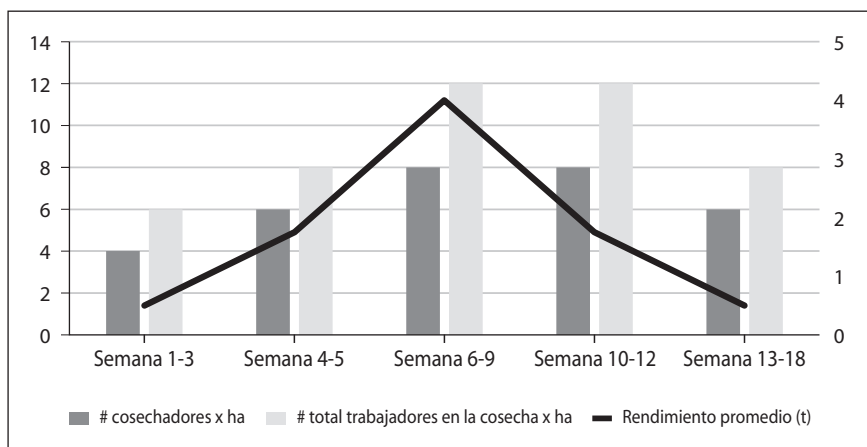
Como adelantamos en la sección anterior, la cosecha de la alcachofa es la única labor que se realiza bajo el régimen por día o jornada laboral completa. A diferencia del régimen por tarea, en el régimen por día el trabajador recibe un pago semanal fijo (S/ 25 a S/ 35 por día, S/ 150 y S/ 210 a la semana) por un tiempo de trabajo también preestablecido (ocho horas diarias<sup>14</sup>, 48 horas semanales), independientemente de la finalización o no de la labor encargada. De esto se deriva que, el régimen laboral por día regula en detalle la temporalidad del vínculo laboral entre agricultor y trabajador agrícola, generando así tiempos de trabajo estables y delimitados que permitan una aplicación organizada y dirigida de la fuerza de trabajo sobre la tierra. En este régimen laboral la productividad es una dimensión relegada.

La principal razón por la que la cosecha de la alcachofa se realiza con el régimen de trabajo por día tiene que ver, primero, con las características de la plantación. Como lo habíamos referido, la alcachofa produce sus frutos a lo largo de tres meses a más, temporada en la que los agricultores requieren asegurar un núcleo productivo estable que labore interdiaria o diariamente, y sea lo suficientemente numeroso para atender la variación de la productividad de la plantación (ver el gráfico n° 1). Una segunda cuestión importante es que el desarrollo de las diferentes estrategias productivas sobre la cosecha exige que el agricultor pueda controlar con rigurosidad la ejecución de los cortes y la extracción de los frutos. Como bien lo sintetiza un agricultor que entrevistamos:

14 Jornada dividida en dos bloques: el primero de 7 am a 11 am y el segundo de 1 pm a 5 pm, aunque en la práctica las cosechas generalmente se acaban a las 4 pm, pudiendo extenderse el horario hasta las 6 pm, excepcionalmente. Esta jornada laboral está vigente desde que el sindicato de socios logró que la Cooperativa Agraria de Producción (CAP) aceptara esta reivindicación.

Si yo contratase a un cosechador ‘por tarea’ (régimen que incentiva la productividad), no pues, lo haría todo a la loca. En cambio, yo lo contrato por día, así para que vaya tranquilo; claro que tiene que avanzar para acabar todo el campo, pero tiene todo el día. Si fuera por tarea me dejarían todo el producto sin cosechar solo por obtener su pago. (Pequeño agricultor).

**Gráfico n° 1. Variación del número de trabajadores promedio requeridos para la cosecha**



Elaboración propia.

En la actualidad, no obstante, el régimen laboral por día no parece ser suficiente para garantizar la conformación y mantenimiento de núcleos productivos estables. Dado que, bajo este sistema de trabajo, los agricultores deben vincularse directamente con el mercado laboral, una primera problemática que afrontan es su limitado acceso a la mano obra. Como se vio en la sección anterior, la demanda de trabajadores por las agroindustrias, y otros demandantes de mano de obra, ha restringido significativamente la disponibilidad de fuerza de trabajo en Santa Elena y dejado como masa trabajadora mayoritaria al personal «no calificado»: mujeres, jóvenes, mayores de edad, generalmente migrantes de la sierra. Para lograr la adhesión de los trabajadores más experimentados, los agricultores ponen en juego su reputación como «buenos patrones», sus redes de parentesco y paisanaje, y sus diferentes ofertas de estabilidad laboral y salario. Los medianos agricultores, gracias al tamaño de sus unidades productivas y su condición de migrantes, están mejor posicionados en las redes locales

y pueden ofrecer empleo diario y pagos superiores, por lo que tienen gran poder de convocatoria entre los trabajadores. Por su parte, los pequeños agricultores, quienes difícilmente pueden ofrecer estabilidad laboral o jornales altos, tienden a recurrir a su núcleo familiar como personal de trabajo y a cosechadores nuevos y menos competentes.

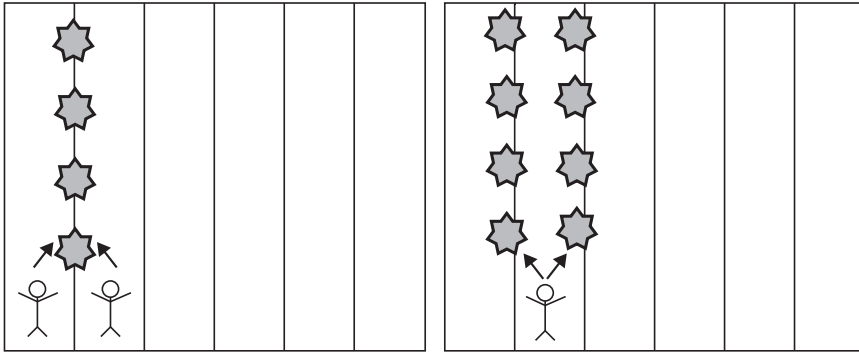
Por otro lado, cabe mencionar que mientras la estabilidad es un criterio definitivo en la decisión de los trabajadores de emplearse con un agricultor, durante la temporada de cosecha el compromiso laboral puede ser bastante volátil. En efecto, existen muchos factores que provocan la deserción de los trabajadores en la temporada de cosecha. Por un lado, se tiene la intensa competencia entre agricultores por la mano de obra, la cual lleva a los mejor posicionados a ofrecer mejores pagos o condiciones al personal, y a los más pequeños a perder fácilmente mano de obra que habían supuestamente comprometido. Por otro lado, está la explotación ejercida por parte de algunos agricultores en los picos productivos de la plantación y la falta a convenciones laborales como la de dotar de tiempo y alimentos para los refrigerios. Finalmente tenemos el quiebre de la estabilidad laboral, especialmente de aquellos trabajadores más experimentados, quienes mantienen su compromiso de trabajo a cambio de ser empleados a lo largo del año. Estos, en caso de que los agricultores les den de baja en plena temporada de cosecha o no les otorguen trabajo el resto del año, también desertan y buscan a otro agricultor para la siguiente campaña.

En ambos momentos, sea para la conformación como para el mantenimiento del grupo de trabajo, el régimen laboral por día se ha visto severamente afectado por la escasez de trabajadores agrícolas y la reducción de la asimetría entre estos y los agricultores. A esto debemos añadir que la aplicación meticulosa y controlada de la fuerza de trabajo se ha visto confrontada por los nuevos requerimientos de productividad y tiempos impuestos por las agroindustrias para las cosechas. Esta tensión entre la rigurosidad de la ejecución y la productividad llega a su máximo durante la sexta y novena semana, cuando los brotes de la alcachofa se multiplican de tal manera que se cosechan cuatro toneladas por hectárea en promedio, las cuales deben ser recogidas en campo con una periodicidad interdiaria. Así, por ejemplo, un mediano productor que arrienda 12 hectáreas debe estar cosechando cada día (de lunes a sábado) seis hectáreas de alcachofa, y entregando aproximadamente 24 toneladas diarias a los transportistas

de las empresas. Para ello, estos pueden manejar grupos de trabajo de alrededor de 12 a 14 cosechadores, a los cuales se les presiona para terminar las hectáreas programadas cada día, exigiéndoles, sin embargo, no dejar frutos relegados y seguir las pautas y estrategias de cosecha ordenadas por los agricultores.

Para afrontar la tensión entre la necesidad de aplicar un trabajo controlado y altamente productivo, los agricultores han puesto en marcha un conjunto de innovaciones tecnológicas, técnicas y organizacionales. Así, una innovación tecnológica importante fue la adopción de la «capacha» o canastilla-mochila, que tiene una capacidad de almacenamiento de entre 15 y 20 kg de alcachofa permitiendo que los trabajadores cosechen surcos completos sin necesidad de vaciar una y otra vez sus contenedores. A nivel técnico, se han desarrollado diferentes modalidades de cosecha orientadas, por un lado, a reducir al mínimo la alcachofa olvidada en las plantaciones, y, por otro lado, a aumentar al máximo la rapidez del cosechador (véase el gráfico n° 2). A nivel organizacional, se ha generalizado en Santa Elena la estructura de un núcleo productivo con tres labores diferenciadas que facilitan el flujo constante de alcachofas cosechadas con el menor tiempo de interrupción. Así pues, los trabajadores se dividen en: 1) cosechadores, quienes extraen y descargan la producción almacenada en sus capachas en jivas halladas en los linderos de la parcela; 2) los cargadores, quienes están encargados de colocar las jivas vacías y llevar las llenas a los lugares de acopio; y 3) los fumigadores, que van esparciendo los agroquímicos en las plantaciones recientemente cosechadas.

Finalmente, una estrategia organizacional común que utilizan los agricultores para presionar sobre el rendimiento individual de los cosechadores es la designación de uno o varios líderes/controladores dentro de los grupos de cosecha. En esta línea, los agricultores encargan a sus mejores trabajadores –generalmente parientes directos– presionar sobre el avance del grupo de cosechadores, de modo que su gran rapidez y eficacia destaquen e impongan un ritmo de trabajo para el resto. Al finalizar las jornadas, también se encargan de aludir a modo de broma o con un reproche directo a los trabajadores que avanzan menos y que aun así «ganan igual». En el caso de los medianos agricultores, quienes tienen múltiples campos de cosecha, estos roles de control y presión se han institucionalizado en los «caporales», personal encargado exclusivamente de controlar a grupos de cosecha específicos.

**Gráfico n° 2. Modalidades de cosecha de la alcachofa**

Elaboración propia.

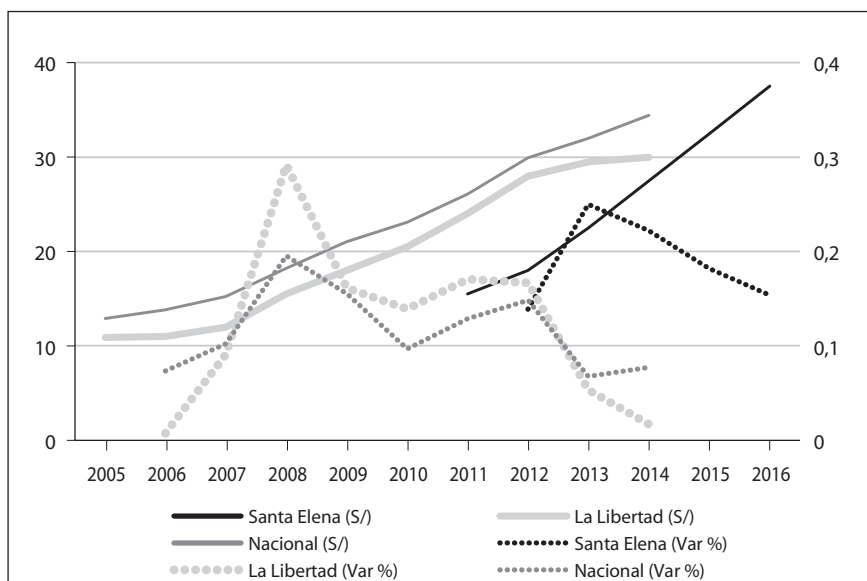
Ahora bien, dependiendo de su capacidad de inversión y lógica productiva, pequeños y medianos agricultores implementan estas diferentes innovaciones y estrategias con el fin de incrementar la productividad por trabajador y reducir el número de personal contratado, o de incrementar la productividad del núcleo productivo entero, lo cual a veces requiere sumar más trabajadores. No obstante, aun con todos los ajustes implementados, la movilidad y deserción de los trabajadores sigue siendo un problema mayor. En ese sentido, la única opción de los agricultores ha sido ceder ante las exigencias de aumentar el valor jornal, el cual ha sufrido un incremento progresivo durante los últimos años. Como lo demuestra el gráfico n° 3, la inflación del jornal ha sido tal que en el año 2013 su variación superó ampliamente la variación del jornal agrícola regional y nacional. Queda en evidencia pues, el desfase y crisis del régimen laboral por día ante las condiciones y presiones contemporáneas sobre las relaciones laborales agrícolas.

**Tabla n° 4. Variación del valor promedio del jornal agrícola en soles**

<b>Año</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<i>Jornal Santa Elena</i>	18	22.5	27.5	32.5	37.5
<i>Jornal empresa TALSA</i>	-	-	30.50	31.50	33.40

Elaboración propia.

**Gráfico n° 3. Variación y varianza porcentual del jornal agrícola**



Fuente: Sistema Integrado de Estadísticas Agrícolas (SIEA). Elaboración propia.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo hemos examinado cómo los efectos de la presencia de las agroindustrias en el valle de Virú y los condicionamientos impuestos por los esquemas de agricultura de contrata transforman los regímenes laborales agrícolas. Este concepto nos lleva específicamente al análisis de los arreglos entre agricultores y trabajadores agrícolas que definen: 1) la disposición y apropiación de la fuerza de trabajo por un tiempo determinado, y 2) las lógicas de organización y aplicación de la fuerza de trabajo sobre la tierra. De esto se sigue que los regímenes laborales agrícolas se ven afectados y transformados tanto por las estructuras y dinámicas del mercado de trabajo agrícola como por las condiciones y dinámicas del proceso de trabajo concreto.

En ese sentido, la agencia de las agroindustrias en el espacio agrícola de Santa Elena ha tenido impactos importantes sobre el mercado de trabajo agrícola en:

- La estructura social. Las agroindustrias han transformado la composición de los estratos de los empleadores y de los trabajadores en



el agro. Como señalamos, su impacto sobre las lógicas de distribución de la tierra ha desencadenado la emergencia de un estrato de medianos productores capitalistas y, por exclusión, de un estrato de trabajadores agrícolas conformado mayoritariamente por migrantes y trabajadores no calificados.

- La oferta de fuerza de trabajo. El posicionamiento de las agroindustrias como polo de atracción de trabajadores agrícolas ha elevado significativamente los costos de oportunidad de emplearse en Santa Elena y profundizado la escasez de mano de obra local.
- La demanda de fuerza de trabajo. Observamos que las características de la plantación y el deterioro de las condiciones productivas han implicado un aumento en la cantidad de fuerza de trabajo requerida por los agricultores. De la misma manera, la expansión de medianas unidades productivas y su competitividad por la mano de obra ha sumado en la intensificación de las fuerzas de demanda.

Como consecuencia mayor de los cambios mencionados, hallamos una reducción significativa en la asimetría de la relación entre el estrato de agricultores y el estrato de trabajadores agrícolas, generándose las condiciones para que estos últimos puedan ejercer una presión importante sobre sus condiciones laborales, los tiempos de trabajo y el valor de los jornales.

A la par, hemos resaltado también que la articulación de la producción local a los esquemas de agricultura de contrata ha tenido efectos importantes sobre las condiciones y el proceso de trabajo concreto en:

- El deterioro de las condiciones productivas, debido a la extensión del monocultivo de alcachofa y la falta de rotación.
- La presión que ejercen las empresas sobre el proceso de trabajo a través de los contratos de articulación productiva. Específicamente, a través de sus regímenes de calidad y control sobre los tiempos de la producción, los cuales se han traducido en una presión importante sobre la productividad de la fuerza de trabajo a lo largo del ciclo productivo.
- Esto último ha generado, además, un interesante proceso endógeno de innovación tecnológica, técnica y organizacional de los núcleos de trabajo, que se diferencia según las lógicas productivas –tradicional o capitalista, como las hemos denominado aquí– de cada agricultor. Esto nos permite cuestionar y repensar el concepto de

transferencia tecnológica y la tesis del efecto modernizante de los esquemas de agricultura de contrata y de las agroindustrias sobre la agricultura local.

Como consecuencia de estos factores en conjunto, determinamos que el patrón principal de transformación tiene que ver con la emergencia del régimen laboral por tarea, que incentiva la productividad por sobre el control de la ejecución del trabajo, y que tiene como característica favorable la potencialidad de ser más rentable para los trabajadores agrícolas. En correlato, anotamos también la expansión de la contrata como lógica de agrupación de núcleos productivos, que facilita, a través de la posición mediadora del contratista, el acceso y la regulación de la mano de obra. En contraparte, el régimen laboral por día o jornada diaria se ha visto desplazado del ciclo productivo, siendo que las relaciones que lo configuran ya no son suficientes para asegurar la estabilidad del trabajador, generándose, además, consecutivos ajustes sobre las condiciones laborales y salariales de los trabajadores con el fin de mantener un vínculo de largo plazo. No obstante, es interesante anotar que mientras las agroindustrias proveen de empleo estable comparativamente a la pequeña y mediana agricultura, a nivel local se generalizan más bien las relaciones de trabajo flexibles e intermediadas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Araujo, A. L. (2016). *Tierra, trabajo y poder en tiempos de agroindustrias* (tesis para optar por el grado de licenciatura en Antropología). Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Lima.
- Araujo, A. L. (2018). El lugar de tierra en las dinámicas de diferenciación interna en la costa agroindustrial. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA XVII*, 543-590. Recuperado de <https://goo.gl/43bR4W>
- Escobal, J. y otros. (2000). Endogenous institutional innovation and agroindustrialization on the Peruvian coast. *Agricultural Economics*, 23, 267-277.
- Figuroa, A. (1996). Pequeña agricultura y agroindustria en el Perú. *Economía*, XIX, 93-170.
- Flores, K. y Calisaya, M. (2006). *La agroexportación en el País de las Maravillas*. Lima: Aurora Vivar.

- Gamero, J. (2012). *Derechos laborales y empleo en la agroexportación*. Lima: Red Peruana por una Globalización con Equidad (RedGE). Recuperado de <https://goo.gl/3fcuot>
- Gómez, R. (1995). Exportación y relaciones contractuales en el Perú: El caso del mango. En Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (Ed.), *Las relaciones agroindustriales y la transformación de la agricultura* (pp. 583-596) Santiago de Chile: Cepal - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).
- Kay, C. (1994). *Rural Development and Agrarian Issues in Contemporary Latin America* (Working Paper 173). Institute of Social Studies (ISS), La Haya.
- Marañón, B. (1993). Obreros en la industria esparraguera: valles de Chao-Virú e Ica. *Debate Agrario*, 17, 27-52.
- Marshall, A. (2014). *Apropiarse del desierto. Agricultura globalizada y dinámicas socioambientales en la costa peruana. El caso de los oasis de Virú e Ica - Villacurí*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA).
- Marshall, A. (2008). El Proyecto Especial Chavimochic: contratos agrarios entre agroexportadores y pequeños agricultores en los valles de Virú y Chao. *Perú. El problema agrario en debate - SEPIA XII*, 553-584.
- Schejtman, A. (1994). Agroindustria y transformación productiva de la pequeña industria agrícola. *El desarrollo rural en América Latina. Hacia el siglo XXI*, 53. 29-49.
- Urrutia, J. (1995). Relaciones laborales en el agro: una bibliografía comentada. *Debate Agrario*, 21, 135-155.
- Urrutia, J. (1996a). Relaciones laborales, empleo agrícola y sociedad rural en Cajamarca. *Debate Agrario*, 24, 93-114.
- Urrutia, J. (1996b). Relaciones laborales y sociedad rural: Huanta y Huamanga. *Debate Agrario*, 25, 2-19.
- Velazco, J. y Velazco, J. (2004). Características del empleo agrícola en el Perú. En C. Garavito e I. Muñoz (Eds.), *Empleo y protección social*, 161-212. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

---

# Nicola Espinosa<sup>1</sup>

## PARA COMPRENDER LA PESCA ARTESANAL EN EL PERÚ<sup>2</sup>

Las tensiones y disputas entre pescadores artesanales, informales e industriales por el derecho a pescar dentro de las cinco millas del mar peruano son cada vez más frecuentes. Si bien el Decreto Supremo n° 005-2012-PRODUCE establece que dentro de las cinco millas solo se podrá realizar pesca artesanal para consumo humano directo (CHD), existen diferentes visiones sobre el significado de «pesca artesanal» y las formas de usar el recurso marino. Estos desencuentros entre la definición de pesca artesanal oficial y la definición local se ven reflejados en las prácticas diarias de los pescadores para determinar el uso del espacio marino al establecer quiénes y cómo se puede pescar dentro de las cinco millas. Como resultado, en diferentes ocasiones los gremios de pescadores de los departamentos norteños de Piura y Tumbes han reclamado al Estado que se revise la legislación y se modifique la definición oficial de pesca artesanal. Así, queda clara la necesidad de revisar los límites de

1 Licenciada en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Su tesis de licenciatura analizó la configuración del espacio social en la pesca en balsilla en el norte del Perú. Ha participado en eventos internacionales de estudios sobre el mar y publicado artículos sobre ese tema en diversos medios locales. Actualmente se dedica a ser madre e investiga diversas prácticas de medicina tradicional.

2 Este artículo se basa en la tesis de licenciatura elaborada por Nicola Espinosa Anaya: «La configuración del espacio (social) de la pesca artesanal en balsilla en la caleta de La Tortuga, Piura. Usos y representaciones del espacio entre los pescadores de balsilla». El trabajo de campo fue realizado en distintos momentos entre el 2014 y el 2015, en diversas caletas de Paíta, Piura.

la pesca artesanal y contrastar los criterios empleados por el Estado y por los propios pescadores para definir aquella práctica.

### ¿QUÉ SE ENTIENDE POR PESCA ARTESANAL?

La pesca artesanal es definida por el gobierno como aquella realizada por personas naturales o jurídicas artesanales sin embarcación, o con el empleo de embarcaciones de hasta 32.6 metros cúbicos de capacidad de bodega y hasta 15 metros de eslora, con predominio del trabajo manual y con capturas destinadas al CHD. (Decreto Supremo n° 012-2001-PE, Art. 28). Este decreto, al centrarse en la capacidad de carga de las embarcaciones, no especifica las «técnicas» que pueden ser utilizadas por la pesca artesanal. Así, esta definición termina siendo muy amplia y ambigua, pudiéndose incluir dentro de la misma la pesca de orilla a cordel y atarraya, caracterizadas por su pequeña escala y por ser inofensivas al medioambiente, hasta a grandes lanchas anchoveteras, que utilizan técnicas depredadoras, sin problematizar las diferencias y competencias entre ellas.

Ante la ambigüedad de las normas estatales, los pescadores de diversas caletas de Paíta, provincia piurana, determinan si una pesca es artesanal o no según sus «cualidades». Los balseros de la caleta La Tortuga sostienen que, como su nombre lo indica, la pesca artesanal es un «arte» o una «habilidad», en términos de Ingold. El autor utiliza este término para caracterizar un tipo de trabajo que se encuentra incrustado y en constante relación con su entorno (natural): un proceso de discernimiento para aplicar las técnicas necesarias basándose en las percepciones y observaciones del medio natural. (Ingold, 2000, p. 291). En esa línea, los pescadores sostienen que esta actividad requiere de conocimientos tradicionales y locales empleados para generar técnicas de pesca que permiten respetar los límites del entorno natural y preservar sus especies. Ellos argumentan que la pesca artesanal se distingue por tener un carácter selectivo, por «conocer» el entorno natural y respetarlo. Así, siendo selectivos a la hora de cazar, aseguran una actividad económica que no depreda el recurso. A esto le llaman «trabajar con conciencia», en oposición a otras pescas designadas como depredadoras (usando red con malla chica) y que dependen de una máquina y de tecnología avanzada para desplazarse en el entorno natural.

Dentro de su definición aparecen diferentes factores en juego que permiten una mejor delimitación de lo artesanal: la técnica empleada, la capacidad de carga de la embarcación, la cantidad de pesca, la organización social del trabajo, el rol de la máquina dentro del proceso de captura, los costos para entrar al mar y, de forma más general, la relación que sostienen con el entorno. Entre estos factores los más determinantes son: (a) la técnica empleada y el rol de la máquina en el proceso de captura, y (b) la relación con el entorno y la conciencia del trabajo.

El rol de la máquina en el proceso de la pesca es crucial para la definición local ya que determina la relación que los pescadores sostienen con su entorno. Un pescador jubilado de La Tortuga recalca que los balseros y pescadores artesanales «conocen» el mar y fondo marino a través de los conocimientos compartidos por generaciones y las aventuras con la balsilla. En cambio, las bolicheras «no conocen» la zona, sino que la «ubican» con el navegador:

Un balsillero conoce en su balsilla, hasta donde puede, te puede contar, hasta donde ha conocido. Conocemos (...). Hemos conocido en ese mar que no se ve nada, ni peña ni nada, conocemos la peña donde queda. Pregúntale a un bolichero acá, sino con aparato. Ese es el que tiene el boliche, con los aparatos van y llegan a donde nosotros hemos conocido, pero ellos no conocen. (Juan, pescador jubilado, La Tortuga, Paita)

La pesca artesanal supone un conocimiento tradicional y local que permite al pescador leer las diferentes señales de su paisaje. Con ese conocimiento desarrollan la habilidad de «hacerse camino».

Hacer-camino puede entenderse como una práctica aprendida [*skilled performance*] en la cual el viajero, cuyos poderes de percepción y acción han ido afinándose a través de experiencias previas, ‘siente su camino’ [o ruta] hacia su meta, ajustando continuamente sus movimientos en respuesta a un constante monitoreo perceptual de su entorno. (Ingold, 2000, p. 220; traducción propia)<sup>3</sup>

Los balsilleros «hacen camino» desde la playa hacia mar adentro a partir de la lectura del paisaje, guiándose por sus experiencias previas

3 En oposición a navegar («navigating»), Ingold propone el concepto de «wayfinding». Este último podría traducirse como «encontrar-camino», pero opto –para no perder la idea de proceso y acción implicada en el idioma original– por «hacerse-camino». Además, esta traducción me permite un diálogo directo entre el concepto y la categoría que utilizan los propios pescadores en su práctica.

y señales como los pájaros, la luna y otros indicadores de su entorno natural. A diferencia de otras pescas de mayor escala que «navegan» a través de artefactos externos, como el Sistema de Posicionamiento Global (GPS, por sus siglas en inglés) o mapas, las marcas para ubicarse en el mar utilizadas por pescadores artesanales se determinan a partir de diferentes procesos: la señalización con componentes geográficos de tierra firme y la memoria colectiva de la población local<sup>4</sup>. De esta manera, el pescador artesanal tiene que intuir la dirección que debe seguir para llegar a su destino, llevar el ritmo del mar y los conocimientos transmitidos a través de generaciones para hacer-camino o «hacerse a la mar», como dirían ellos. Así, unos están mediados por la máquina para encontrar la especie deseada y la ruta hacia ella, mientras que otros analizan el entorno y sus indicadores para ubicarla. Por tanto, cada uno se vincula de manera diferente con el entorno: se puede decir que la pesca artesanal se basa en un modo de operación caracterizado por hacerse camino frente a una pesca más tecnificada donde se navega<sup>5</sup>.

En la misma línea, los pescadores sugieren que «el pescador artesanal trabaja a conciencia», diferenciándose de un trabajo mecánico en el que se requiere principalmente de fuerza. Esto se ve reflejado en el carácter selectivo que le adjudican a la pesca artesanal. La selectividad se basa en que el pescador elige la especie que va a cazar. Con técnicas como el cordel o la pinta, y el uso de red con malla grande, también se filtra el tamaño de los peces capturados. Los «pinteros» –pescadores que utilizan el cordel– señalan cómo con esta técnica uno puede escoger matar al pescado o no: una vez que capturan al pez, si es muy pequeño lo devuelven al mar. Asimismo, al usar la red se aseguran que esta sea de malla grande para no capturar la pesca juvenil –que se encuentra por debajo de la talla mínima para su comercialización–. En cambio, la red de malla chica utilizada por la pesca de

4 Gatti (1986) revisa las «marcas» y referentes geográficos que utilizan los pescadores para «hacerse» camino a la mar. Por otro lado, Siches (2002) estudia cómo la memoria social se inscribe en el paisaje marino y sirve como un apoyo para ubicar los peces en el mar.

5 ESPINOSA, Nicola. *La configuración del espacio (social) de la pesca artesanal en balsilla en la caleta de La Tortuga, Piura. Usos y representaciones del espacio entre los pescadores de balsilla*. Tesis para optar el grado de licenciado en Antropología. Lima: Pontificia Universidad Católica (PUCP), 2015.

arrastré barre el fondo oceánico llegando a destruir hábitats indiscriminadamente. Según el ex vicepresidente del gremio de pescadores artesanales de La Tortuga, esa es la principal diferencia entre los pescadores a cordel y boliche: «[nosotros] escogemos porque sabemos que nuestro progreso, la pesca, depende de eso. En la bolichera no son conscientes de eso».

Se pueden entender estos criterios empleados por los pescadores a través de un *continuum* que va desde la pesca más selectiva –como la técnica del cordel– hasta la más depredadora –caracterizada por la pesca de arrastre–. Entre un extremo y otro se incluyen varias técnicas como la red y todas sus variaciones, la pesca a lancha de motor, a bordeo, el boliche, entre otros. La línea que divide la pesca artesanal e industrial –que para los pescadores entrevistados es la más depredadora– está ubicada entre las lanchas y las bolicheras. Así, la balsilla a cordel es el emblema de la pesca artesanal, mientras que la bolichera es el símbolo de la pesca depredadora e industrial<sup>6</sup>. De esta manera, se cuestiona la definición oficial que incluye a embarcaciones tipo bolicheras dentro de la categoría de pesca artesanal. Los pescadores artesanales de La Tortuga argumentan que la pesca en boliche deja de ser artesanal porque no cumple con ser una pesca de pequeña escala, selectiva y donde prima el trabajo manual:

La bolichera lo definen como pesca artesanal pero ellos ya son industrial. La balsilla, el cordel, botes pequeños, esos sí. Pesca artesanal también incluye el palangre<sup>7</sup> que jalamos muestras para el Bonito para el Tuno y bueno la red también, a veces. (Ex presidente del gremio de pescadores de La Tortuga, Paita).

Por otro lado, en el caso de la caleta Yacila, donde hay un gran número de bolicheras, muchos de los pescadores sostienen que la pesca en boliche califica como pesca artesanal porque su producto está destinado al CHD. A esto agregan que al proveer una mayor cantidad de pesca también bajan los

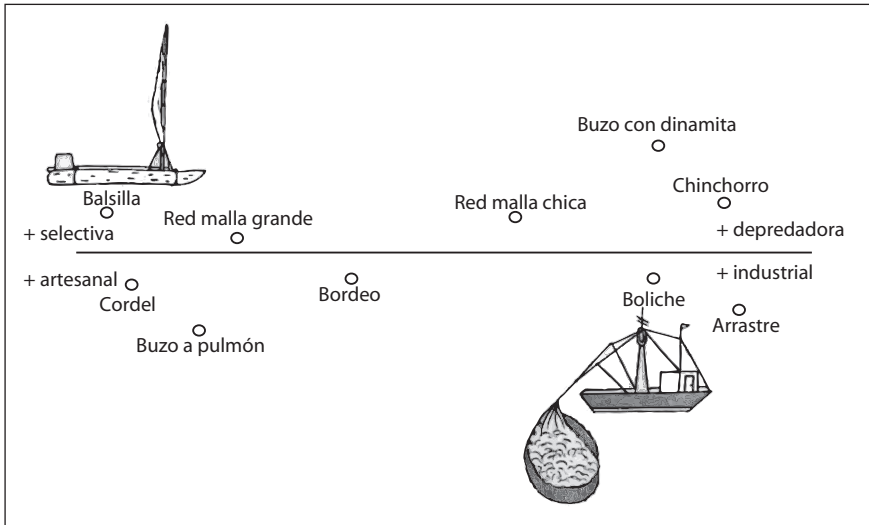
6 El boliche es la técnica más popular en la costa peruana para extraer la anchoveta. Se caracteriza por utilizar una red de cerco con el ojo muy pequeño y, con el fin de capturar anchoveta, arrasa con todas las demás especies que no pueden escapar de la malla.

7 El palangre es una herramienta de pesca que consiste en una línea principal de donde se ramifican varios anzuelos. Existen palangres de diversas profundidades –de superficie o a flote y pelágico–. En este caso, el pescador se refiere al palangre de superficie que utilizan para capturar «bonito» a contracorriente.



precios y el alimento se vuelve más accesible<sup>8</sup>. Sin embargo, la anchoveta recogida es destinada a la industria de harina de pescado y solo la pesca juvenil se vende en mercados locales para el CHD. Frente a ello, los pinteros responden que, además de ser depredadora, la pesca en red chica del boliche baja la calidad del pescado ya que este muere en el momento y se descompone más rápido. En cambio, cuando se pesca a cordel el pescado está más fresco, lo que asegura un mejor estado de la carne, manteniendo el pellejo intacto.

**Gráfico n° 1. Esquema mostrando diferentes técnicas de pesca en relación al criterio de selectividad que proponen los pescadores de La Tortuga**



Como vemos, existen tres maneras distintas de comprender la pesca artesanal: 1. del Estado, que se basa en el tamaño de la embarcación para definir si una pesca es artesanal o no; 2. de los pescadores locales, que se

8 PALACIOS, Diego. *Lógicas políticas locales y estatales en la costa norte del Perú: interacciones y disputas en torno al control del espacio marítimo y la regulación de la pesca artesanal en la caleta de Yacila*. Tesis para optar el grado de licenciado en Antropología. Lima: PUCP, 2015.

basan en las cualidades de la pesca en vez de la cantidad pescada, creando un *continuum* que matiza los grados de la pesca artesanal (dentro de esta se encuentran los pinteros, que le dan más peso a la selectividad de la pesca, la presencia de la máquina y el cuidado de su entorno); y 3. de los bolicheros, que se centran en su rol como proveedores de alimentos para sopesar las demás cualidades. En base a estas distinciones, cada uno busca defender su actividad dentro de las cinco millas peruanas: unos quieren prohibir el ingreso de bolicheras y otras embarcaciones foráneas y ser reivindicados como pescadores «netamente artesanales», mientras los otros quieren seguir accediendo a esta zona. Así, las diversas definiciones de pesca artesanal se (des)encuentran en las zonas de pesca dentro de las cinco millas.

Por último, es necesario comprender que pesca artesanal no debe significar lo mismo que pesca informal. Con frecuencia, vemos que el discurso público suele utilizar estos términos como si fuesen sinónimos, acusando de «artesanales» a embarcaciones que actúan como informales. Si bien gran parte de la pesca artesanal escapa a la formalidad, estas dimensiones no deben confundirse, pues cada una responde a diferentes criterios. La pesca informal responde a términos legales que regulan el permiso de pesca por temporada y zona, es decir, la pesca informal es aquella que no acata la Ley General de Pesca y, además, evade impuestos. En cambio, como hemos visto, el término «pesca artesanal» sirve para diferenciar ciertas prácticas según su tamaño, técnica y relación con el medioambiente. Al tratarlo como si fuese sinónimo de «informalidad», se torna invisible un grupo importante de pescadores artesanales que busca ser responsable en su trabajo, cuidando del recurso y acatando las leyes.

## LÍMITES MARINOS DE LA PESCA: ¿QUIÉNES PUEDEN PESCAR DENTRO DE LAS CINCO MILLAS?

En 2012, el Ministerio de la Producción (PRODUCE) emitió el Decreto Supremo n° 005-2012-PRODUCE, en el que establece zonas de reserva de anchoveta y zonas de pesca. Allí el Estado indica que «las embarcaciones artesanales de 0 a 10 metros cúbicos tendrán el privilegio de poder realizar su actividad dentro de las 5 millas, pero el destino de sus recursos solo podrá orientarse al Consumo Humano Directo» (Ministe-

rio de la Producción [PRODUCE], 2012)<sup>9</sup>. En este caso, a la definición ambigua de «pesca artesanal» se le suma otra insuficiencia: la pesca de anchoveta tiene un carácter excepcional dentro de las normas nacionales para pescar dentro de esta zona. Para ello el Estado distingue entre dos tipos de embarcación, a saber, (i) la propiamente artesanal, con un tamaño hasta de diez metros cúbicos de capacidad y, (ii) aquella que varía entre 10 y 32.6 metros cúbicos de capacidad, denominada de menor escala; estableciéndose que únicamente la flota artesanal podrá hacer uso de las primeras cinco millas, mientras que las embarcaciones de menor escala podrán realizar faenas después de las cinco millas (Decreto Supremo n° 005-2012-PRODUCE y Decreto Supremo n° 011-2012-PRODUCE). De esta manera vemos que, nuevamente, la representación oficial de la pesca se limita a clasificarla según la capacidad de carga, sin tomar en cuenta el impacto que tiene cada técnica en el entorno natural.

Las bolicheras aprovechan esta ambigüedad en las leyes para extraer recursos en la zona de las cinco millas, compitiendo con pescadores de menor escala. Estas embarcaciones suelen trabajar durante la noche y terminan su faena antes de que los balseros entren al mar por la madrugada. Entonces, cuando los pinteros salen a lanzar sus cordeles ya no encuentran grandes bancos de peces y la calidad de su pesca se ve fuertemente afectada. Así, la pesca tecnificada de las bolicheras ha hecho que los pescadores a pequeña escala se vean limitados en el espacio marino y el mercado, asustando la pesca al calar indiscriminadamente dentro de las cinco millas y bajando los precios en el mercado al subir la oferta con pesca de menor calidad.

Estos desencuentros entre los balseros y pinteros –ambos pescadores artesanales, en general– con las bolicheras y otras pescas industriales, han motivado a caletas como La Tortuga y La Islilla a formar un mecanismo de defensa de su territorio marino frente a pescadores foráneos e industriales. Ellos se basan en su propia definición local de «pesca artesanal» para determinar quiénes y cómo se puede pescar en las diferentes zonas. Para el uso de diferentes zonas marinas entre pescadores locales, se basan en acuerdos sociales implícitos que no han pasado por un proceso de formalización

9 Ministerio de la Producción (PRODUCE). *Protegiendo las 5 millas marinas - Decreto Supremo n° 005-2012-PRODUCE*. Lima: PRODUCE, 2012. Ver en: <https://bit.ly/2Upul0c>

necesariamente. Cuando la técnica empleada es la misma, los balsilleros de La Tortuga ubican su «picadero» (espacios de pesca) basados en los modos de captura y en los vínculos de afinidad establecidos entre los pescadores locales (Espinoza, 2015). De manera similar, en Yacila se prioriza la zona cercana a la playa para el uso de los camaroneros a cordel.

En cambio, cuando el espacio marino es disputado entre diferentes técnicas de pesca, las normas cambian. Los tortuguños se basan en los criterios descritos anteriormente sobre la pesca artesanal y sostienen que las pescas depredadoras están prohibidas de calar en su costa. Se apoyan en su sentido de pertenencia al pueblo, su identidad como «pescadores artesanales netos» y su esfuerzo por cuidar los recursos marinos para defender sus derechos de posesión sobre el mar (Espinosa, 2015, p. 134). De esta manera, defienden y priorizan el uso de los picaderos dentro de las cinco millas para la técnica de cordel o red de malla grande. Además, al igual que en La Islilla, los pescadores de La Tortuga han creado el Comité de las 5 millas, para defenderse y evitar el ingreso de bolicheras y arrastreras a la misma zona de pesca. De manera similar, en Talara, El Ñuro y Máncora también han creado organizaciones de «cuidado del mar». Así, el Comité de las 5 millas y el rol del sargento de playa son cruciales para la defensa de esta zona de pesca, pues ellos se encargan de la vigilancia de las costas, evitando la entrada de grandes bolicheras y otras embarcaciones industriales. Si esto sucediera, el sargento de playa debe avisar a la capitania de puerto para que ellos se encarguen de hacer cumplir la ley, aunque muchas veces no llegan a intervenir las embarcaciones denunciadas.

## OBSERVACIONES FINALES

En suma, existen dos definiciones de la pesca artesanal que se contraponen en la disputa por el uso de las cinco millas del mar peruano: La oficial —sobre la que también se apoyan bolicheros y algunos arrastreros—, que se centra en la capacidad de carga de la embarcación y el destino del producto; y la local, que se basa en la técnica empleada y su impacto en el medioambiente. Estos diferentes criterios crean tensiones y vacíos legales que desfavorecen a los pescadores «verdaderamente artesanales». Por todo ello, es necesario seguir estudiando los alcances de la pesca artesanal y, sobre todo, revisar su definición oficial, sopesando las categorías propuestas. Ajustar su definición es

crucial para apaciguar estas tensiones dentro de las cinco millas. En este contexto, los pescadores artesanales están solicitando que se modifique el reglamento oficial de la pesca artesanal y se eliminen las embarcaciones mayores de ocho toneladas de la categoría, ya que estas implican una mayor carga y el uso de herramientas más sofisticadas donde prima la máquina y no la acción humana. De esta manera, también se aseguraría una mayor protección del recurso marino que viene disminuyendo notoriamente en los últimos años.

## BIBLIOGRAFÍA

- Diegues, A. C. (Agosto/Setiembre 2001). Traditional fisheries knowledge and social appropriation of marine resources in Brazil. En: Dr. Rob van Ginkel (Presidencia), *People and the sea*. Ponencia presentada en Mare Conference, Amsterdam.
- Espinosa, N. (2015). La configuración del espacio (social) de la pesca artesanal en balsilla en la caleta de La Tortuga, Piura. Usos y representaciones del espacio entre los pescadores de balsilla (tesis para optar el grado de licenciado en Antropología). Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Lima.
- Gatti, L. M. (1986). *Los pescadores de México: la vida en un lance*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Ingold, T. (2000). *The perception of the Environment. Essays on Livelihood, dwelling and skills*. New York: Routledge
- Palacios, D. (2015). *Lógicas políticas locales y estatales en la costa norte del Perú: interacciones y disputas en torno al control del espacio marítimo y la regulación de la pesca artesanal en la caleta de Yacila* (tesis para optar el grado de licenciado en Antropología). Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Lima.
- Ministerio de la Producción (PRODUCE). (2012). *Protegiendo las 5 millas marinas - Decreto Supremo n° 005-2012-PRODUCE*. Recuperado de <https://bit.ly/2Upul0c>
- Siches, C. (2002). Los pescadores y el mar: espacios, usos, memoria. Reflexiones en torno a una experiencia etnográfica en Andalucía oriental. *Zainak. Cuadernos de Antropología-Etnografía*, (21), 191-212. Recuperado de <https://bit.ly/2OZgF69>

---

Abdul Trelles<sup>1</sup>

# LÓGICAS Y ESTRATEGIAS EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DE UNA ORGANIZACIÓN POLÍTICA LOCAL: EL CASO DEL MOVIMIENTO INDEPENDIENTE FUERZA CAMPESINA REGIONAL (MIFCAR) EN ANDAHUAYLAS, APURÍMAC

**D**urante gran parte del siglo XX, los gobiernos latinoamericanos centralizaron la administración política y económica en una estructura estatal (Finot, 2002). Con la ola de democratización, las crisis económicas en la década de 1980 y grandes movilizaciones nacionales, la descentralización emergió como una alternativa para ejercer una mejor gestión estatal (Remy, 2010; Finot, 2002). Con la descentralización se buscaba transferir funciones económicas y políticas a espacios subnacionales, era «una oportunidad de producir regímenes más democráticos donde se distribuya territorialmente el poder, más flexible y menos pesados» (Remy, 2010).

1 Licenciado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y estudiante de la Maestría en Antropología en la misma universidad. Miembro del Grupo de Investigación Etnológico de Cultura Política de la PUCP. Sus temas de interés se centran en el análisis de la cultura y representación política en espacios rurales. Actualmente se encuentra realizando una investigación sobre la participación política de mujeres candidatas a municipios locales en la provincia de Andahuaylas.

En el año 2002, en el Perú, se decide terminar el proceso de descentralización que se había iniciado en 1981<sup>2</sup>. Se buscaba que el Estado delegue funciones y competencias y, además, transfiera «funciones hacia aquellos estamentos que, por encontrarse en contacto directo con los ciudadanos, se encuentran en una mejor posibilidad de identificar sus necesidades, y de esta manera proveerles de más y mejores servicios públicos» (Khoury, 2014, p. 7). Dentro de una serie de reformas constitucionales e institucionales que se llevaron a cabo, se promulgó la Ley n° 27783, la cual establecía la elección de un consejo regional en procesos electorales cada cuatro años. Este proceso dio inicio a la emergencia de un nuevo actor político formal a nivel subnacional: los Movimientos Políticos Regionales (MPR).

En los últimos años, los MPR han ganado mayor relevancia a nivel subnacional. Para el año 2018, año de elecciones regionales y municipales, se encuentran inscritos 142 MPR ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). No obstante, si se considera el universo de estas organizaciones registradas por dicha institución, la cifra aumenta drásticamente a 580 MPR en total (142 inscritos, 47 en procesos en inscripción, 144 sin lograr culminar el proceso y 247 con la inscripción cancelada recientemente). Estas cifras han tenido su correlato en los resultados de los últimos procesos electorales. Los MPR no solo han aumentado su participación en cada una de las elecciones subnacionales llevadas desde el año 2002, también han ganado, cada vez más, municipios locales (provinciales y distritales) y gobiernos regionales. Por ejemplo, en las elecciones regionales y municipales del año 2014, los MPR ganaron 20 de los 25 gobiernos regionales –la misma cantidad que en el año 2010–; 151 de 195 alcaldías provinciales y 1 173 de 1 643 alcaldías distritales –33 y 261 alcaldías más que en las

2 El proceso de descentralización quedó interrumpido en el año 1992 con el golpe de Estado dado por Alberto Fujimori, quien emitió «leyes de emergencia» que suspendieron el proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales. Fujimori promulgó la Ley de Administración Regional Transitoria que disolvió las asambleas regionales elegidas en 1990 y dictó la Ley n° 26922 que instauró un periodo de transición en el que la regionalización se daría de manera departamental. La constitución del año 1993 reconoció que la suspensión de los gobiernos regionales era transitoria y se realizarían elecciones en 1995. No obstante, las elecciones de dicho año no se concretaron y se afianzaron los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) que dependían directamente de la Presidencia de Consejos de Ministros (para mayor detalle ver: Bensa, 2002).

elecciones anteriores, respectivamente—. ¿Cómo se ha entendido y explicado la emergencia de estas organizaciones políticas subnacionales?, ¿cómo se puede explicar su acaparamiento de gobiernos locales?

Estas preguntas han impulsado un gran número de investigaciones realizadas desde distintas perspectivas en las ciencias sociales. Una argumenta que la irrupción y masificación de estas organizaciones en la política subnacional son producto de la aguda crisis de representación y del sistema de partidos políticos peruano (Tanaka, 2005, 2009; Grompone 2002, 2005, 2012). Dicha crisis encuentra su origen en la ineficiente ejecución del proceso de descentralización que ha provocado conflictividad a nivel local (Grompone, 2002), la incapacidad estatal en propiciar espacios de intermediación (Meléndez, 2004), los cambios en el sistema político nacional que afecta la estructura de los partidos (Meléndez, 2004) y el aumento de la competencia política pos-Fujimori (Tanaka, 2002, 2005).

Otra perspectiva, producto en parte del proceso de «revitalización étnica» (Pajuelo, 2007) en Latinoamérica, se enfocó en las organizaciones políticas y sociales con un discurso étnico reivindicativo. Las investigaciones hechas centraron el análisis de los MPR en la relación de estas organizaciones y la etnicidad, con especial énfasis en su proceso de formación, sus reivindicaciones y demandas (Pajuelo, 2006, 2007; Huber, 2008; Durand, 2006; Degregori, 1999; Quedena, 2002), o en los sujetos que terminan siendo representantes y la relación de estos con quienes representa (De la Cadena, 2004; Albó, 2002, 2009; Bengoa, 2000; Cuenca, 2004; Pajuelo, 2006; Aragón, 2012; Remy, 2004; Paredes, 2010; Rousseau, 2017; entre otros).

No obstante, desde la primera perspectiva, los estudios sobre los MPR se han hecho en función a los resultados de los procesos electorales y se preocupan por las limitaciones o vicisitudes que vienen enfrentando los partidos políticos, siendo estos su eje de análisis. La segunda perspectiva se ha enfocado en el estudio de organizaciones que guardan un discurso reivindicativo y con un mayor o menor grado de etnicidad, siendo este término la categoría sujeta al análisis. Este artículo toma como centro de análisis una organización política en su proceso de formación como un MPR: el Movimiento Independiente Fuerza Campesina Regional (Mifcar), de Andahuaylas, Apurímac, mostrándose y analizándose las estrategias llevadas a cabo por la organización y sus miembros en su proceso de formación en el contexto de las elecciones regionales y municipales del año 2010.



Elecciones en las que la organización, seis meses después de haber sido creada, ganó en el distrito de San Jerónimo con un amplio apoyo de las comunidades campesinas y centros poblados, llevando por primera vez, en palabra de sus miembros, a un dirigente campesino a la alcaldía municipal, cosa que lograron también en las elecciones del año 2014 al colocar a otro campesino en la vicegobernación regional<sup>3</sup>.

## MOVIMIENTOS SOCIALES Y ORGANIZACIÓN POLÍTICA LOCAL: EL CONTEXTO POLÍTICO PREVIO A LA CREACIÓN DEL MIFCAR

### LA TOMA DE TIERRAS DE LAS HACIENDAS Y CREACIÓN DE LA FEDERACIÓN PROVINCIAL DE CAMPESINOS DE ANDAHUAYLAS (FEPCA)

En las décadas de 1950 y 1960 la ejecución de reformas agrarias fue tema de debate en los Estados latinoamericanos. En el Perú, el tema se puso en debate debido a la crisis del sector rural y a las demandas de sectores sindicalizados que buscaban mejores condiciones de trabajo (Matos Mar, 1980). La situación del campesinado, el aumento de su organización (que ya había llevado a toma de tierras como las de Yanacancha, La Convención y Lares) y el aumento de la movilización sindical llevó a que en la campaña presidencial del año 1963 una de las principales propuestas de los candidatos sea la ejecución de una reforma agraria. La elección de Fernando Belaunde, el candidato que más apeló a esta propuesta, motivó una segunda ola de toma de tierras y el impulso para iniciar el proceso que se fortaleció con la promulgación de la Ley n° 15037, el 21 de mayo de 1964.

No obstante, las críticas desde sectores industriales y campesinos a las formas y métodos de ejecución, el manejo tenue de la reforma por parte del gobierno, la presión de los medios y el bloqueo del Poder Legislativo a los ministros de Estado detuvieron el impulso inicial (Matos Mar, 1980).

3 Este artículo es parte de la investigación llevada a cabo para obtener la tesis de licenciatura en Antropología en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Los testimonios y la información presentada son producto de un trabajo de campo realizado en la provincia de Andahuaylas entre los años 2011 y 2013.

La ley se había dado más por una «fuerte presión campesina» que por una verdadera intención de «modificar profunda y rápidamente la estructura agraria» (Chirinos-Almanza, 1975, p. 148-49). La demora en la ejecución, que ya era tomada como decisión general del gobierno, daba señales claras de que la reforma se debía más por factores políticos que técnicos o económicos (Eguren, 2006). Así, el régimen, caracterizado por contener a un sector tradicional, chocaba con un proceso progresista (Matos Mar, 1980).

La imposibilidad de un cambio estructural y la crisis nacional provocó que una junta militar, encabezada por Juan Velasco Alvarado, decida dar un golpe de Estado al gobierno de Belaunde. Desde el inicio, el gobierno militar tomó la ejecución de la reforma como tema central. Ocho meses después, en junio de 1969, Velasco promulgó la Ley n° 17716 de Reforma Agraria, que entre sus objetivos buscaba una reestructuración profunda y general del sistema de tenencia de tierras, con «la eliminación del latifundio y minifundio y de toda forma antisocial de tenencia de tierras» (Instituto Nacional de Planificación [INP], 1971, p. 27); aumentar la producción e ingresos del campesinado; y promover que estos sean actores decisivos «en la marcha de la empresa, así como la toma de responsabilidad en la implementación de las políticas a seguir» (Chirinos-Almanza, 1975, p. 52). El gobierno buscaba que el campesinado se organice en Cooperativas Agrarias de Producción (CAP) o Sociedades Agrarias de Interés Social (SAIS), incorporándose así a la estructura nacional luego de haber sido históricamente excluidos.

En 1971, dos años después de promulgada la ley de reforma, el gobierno crea el Sistema Nacional de Movilización Social (Sinamos). Acorde a los fines del gobierno, el Sinamos tenía como objetivo promover «la participación de la base» (Matos Mar, 1980), el campesinado e impulsar «la organización campesina, incluyendo no solo a trabajadores de hacienda, sino también a comuneros o agricultores independientes» (Sánchez, 1981). En la provincia de Andahuaylas, el Sinamos buscó formar asociaciones campesinas para que integren una liga provincial y, mediante su intermediación, se relacionen con el Estado y el gobierno militar. Así, entre 1971 y 1972 se conformaron cuatro asociaciones: las asociaciones de campesinos de Pachacutec, Qorawire, Chanca y Revolucionarios. Sin embargo, pese a los intentos del sector campesino por articularse y dar inicio a la reforma, para el año 1973, dos años después de creadas las asociaciones, aún no se ponía en marcha. Las pequeñas demandas locales, cada vez más constan-

tes, provocaron que el gobierno ordene la creación del Juzgado de Tierras y el Comité Especial de Administración, instituciones necesarias para dar inicio a las expropiaciones. Pero, un año después, ningún proceso se había iniciado en la provincia y los hacendados comenzaron a descapitalizar sus propiedades con la extracción o venta de maquinaria agrícola (Quintanilla, 1981; Matos Mar, 1980; Chati, 2015). La no ejecución de la reforma en Andahuaylas se debía a que no era económicamente importante dada su escasa producción agrícola (Sánchez, 1981), a diferencia de otras regiones como Huancayo, Cusco o Puno.

Así, cinco años después de promulgada la ley de reforma, esta aún no se llevaba a cabo en Andahuaylas. Las demandas de las cuatro asociaciones y la cada vez más clara idea de que los hacendados (muchos amigos de los militares encargados de la reforma) habían retrasado y bloqueado la expropiación, y la contradicción en la aplicación de esta (Sánchez, 1981) provocaron que el 31 de enero del año 1973 se cree la Federación Provincial de Campesinos de Andahuaylas (Fepca). Fepca fue fundada por Lino Quintanilla, Julio César Mezzich y Félix Loayza, dirigentes locales, militantes de Vanguardia Revolucionaria (VR) y ex trabajadores del Sinamos en la provincia<sup>4</sup>. Entre sus objetivos estaba el «luchar contra el sistema de servidumbre que ha oprimido a los campesinos durante siglos» (Sánchez, 1981) y oponerse a la reforma organizada por quienes no conocían el campo, no eran campesinos y no representaban sus intereses. Así, la creación de Fepca fue producto de un descontento general en la provincia, buscan-

4 Quintanilla y Loayza fueron trabajadores de la oficina del Sistema Nacional de Movilización Social (Sinamos) en Andahuaylas en 1971, año en el que tuvieron una activa participación en la formación de las cuatro asociaciones campesinas y entraron en contacto, junto a Mezzich, con distintos campesinos locales. En el año 1972 deciden renunciar a sus puestos laborales y se articulan a los dirigentes de las cuatro asociaciones para enfrentar el proceso de reforma agraria que no se llevaba a cabo (para más detalles ver: Quintanilla, 1981). Su paso como trabajadores estatales y luego críticos a la reforma ha dado pie a distintas versiones sobre el origen de las cuatro asociaciones. Líderes locales afirman que estas fueron organizadas por la Federación Provincial de Campesinos de Andahuaylas (Fepca), mientras que otros señalan que fue el Sinamos quien las creó. Creemos que esto sucede por la labor que Quintanilla, Mezzich y Loayza desempeñaron en la formación de las asociaciones, aún como trabajadores del Sinamos. En efecto, distintas investigaciones han dado cuenta de que los fundadores de la Fepca desarrollaron una línea política paralela a los intereses del Estado mientras fueron trabajadores del Sinamos en Andahuaylas (ver, por ejemplo, Chati, 2015).

do que sean los propios campesinos los que lideren una reforma agraria (Quintanilla, 1981).

Durante los primeros meses del año 1973, la Fepca organizó pequeñas movilizaciones que buscaban reivindicar su organización por sobre lo hecho por el Sinamos y otras oficinas de gobierno presentes en la provincia (Mallon, 1998). Meses después, se multiplicaron y culminaron en un multitudinario mitin el 1 de mayo de ese mismo año, que convocó a más de 15 mil campesinos que rechazaban el Sinamos y las formas de ejecución de la reforma. El mitin fue un punto de inflexión en la organización, pues poco tiempo después crearon los Comités Democráticos Campesinos que enfrentaban la acción estatal y agrupaban las demandas locales (Mallon, 1998; Sánchez, 1981).

La cada vez mayor organización hizo que el 5 de mayo del año 1974, en el IV Congreso Campesino Nacional organizado por la Confederación de Campesinos del Perú (CCP), en Huaral, se evalué la situación en Andahuaylas con representantes de Fepca y se decida tomar tierras. Dos meses después, el 15 de julio, la Fepca y campesinos andahuaylinos tomaron las primeras 13 haciendas en el distrito de Cocharcas. Un segundo momento se dio el 18 de julio, en Andarapa y Pacucha, con la toma de nueve haciendas más, entre las que se incluía la más grande y representativa de la provincia, Toxama, que llamó la atención de medios de comunicación nacionales (García Sayán, 1982; Mallon, 1998), lo que motivó a los campesinos a una tercera toma de tierras en 20 haciendas más.

La toma de tierras duró cuatro meses, hasta noviembre del año 1974. Durante ese periodo el gobierno militar no frenó las tomas, por el contrario, las tomó como resultado del retardo en el inicio del proceso de reforma. Así, el gobierno tuvo, en un primero momento, un trato conciliador que resultó en las firmas de las actas de Toxama y Huancahuacho, en donde se comprometió a no enfrentar a los campesinos ni procesar a los dirigentes y, sobre todo, garantizar la elección libre de los campesinos en integrarse a las organizaciones necesarias. La preocupación del gobierno era detener las tomas y no el fondo de las mismas (Quintanilla, 1981). En noviembre del mismo año las acciones del gobierno cambian por completo, cortando relaciones con Fepca y deteniendo las acciones del campesinado a dos niveles: primero, con la represión policial, que terminó con la vida de dos campesinos, la detención de dirigentes de Fepca, de la CCP y el amedrentamiento a campesinos que participaran en las tomas; y segundo, con la implementación de la reforma, la creación de la liga agraria, cooperativas,

la desarticulación de la organización y la expropiación de las tierras (García Sayán, 1982).

La toma de tierras no tuvo el éxito esperado por Fepca y por las organizaciones nacionales que la respaldaban. Además, fracasó en su intento de una administración directa de las tierras reivindicadas. El gobierno militar, por su parte, creó asociaciones agrarias e implantó el modelo cooperativista contra el que los campesinos se habían movilizados (Sánchez, 1981; Matos Mar, 1980).

La puesta en marcha de la reforma evidenció dos grupos distintos de campesinos en la provincia: por un lado, aquellos que sin Fepca vieron en la reforma la culminación de un proceso que tenía como fin tener participación en la administración de las tierras sin hacendados y, de otro lado, un pequeño grupo de dirigentes campesinos que vieron en la toma de tierras un momento en el que el campesinado se había reivindicado. Fue este segundo grupo que en las décadas siguientes tomarían un papel relevante en la política local a través de la organización y participación política en elecciones municipales.

#### LAS PRIMERAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS EN ANDAHUAYLAS: EL MOVIMIENTO INDEPENDIENTE CHANKA-KALLPA, EL MOVIMIENTO TODAS LAS SANGRES Y EL FRENTE POPULAR LLAPANCHIK

##### *Los movimientos Chanka-Kallpa y Todas las Sangres*

La década de 1980 supuso un momento de declive del movimiento campesino en Andahuaylas. Luego de la toma de tierras, en la provincia se configuran dos grupos políticos que aún buscaban el poder<sup>5</sup>. Por un lado, Quintanilla y Mezzich que, para 1978, veían en la subversión el camino a seguir, aunque desde enfoques distintos: Quintanilla «formando ejércitos populares, tomar el poder» (Quintanilla, 1981, p. 8) y Mezzich bajo la insurrección (Chati, 2015). Por el otro, dirigentes campesinos, que habían tenido un importante rol en la toma de tierras, que veían en la organización, las acciones legales y el desarrollo de un proceso a largo plazo, el modo de

5 Es importante señalar que la frase que seguía la Fepca durante su presencia en la provincia era: «Por la tierra y el poder».

llegar al mismo objetivo, siguiendo las propuestas tomadas anteriormente por VR y la CCP (Chati, 2015). Para cuando las acciones del Partido Comunista Peruano - Sendero Luminoso (PCP-SL) se intensifican, Mezzich pasó a la clandestinidad al ser acusado como uno de los líderes de esa organización. Los campesinos, que aún eran militantes de VR, rechazaron las acciones del grupo de Mezzich porque arremetía contra las cooperativas agrarias que ya eran administradas por ellos (Chati, 2015). Rechazaron también la intervención del PCP-SL y su propuesta de lucha armada. Es así que el inicio del conflicto armado interno puso a estos campesinos entre dos bandos: perseguidos por el PCP-SL, por no plegarse a sus filas, y por las Fuerzas Armadas, al ser acusados de terroristas. Más aun, al ser militantes de grupos de izquierda, muchos fueron asesinados, otros pasaron a la clandestinidad y otros desaparecieron de la vida política pública en la provincia.

Esta situación cambió para las elecciones municipales del año 1993, ya con la cúpula senderista capturada. Líderes y ex líderes campesinos, ante el dominio de partidos políticos como el APRA y Acción Popular en los municipios locales, deciden fundar una nueva organización, a la que llamaron Chanka-Kallpa. Este nuevo movimiento agrupaba tanto a ex líderes de VR, que habían pertenecido a Fepca, como también a otros dirigentes locales. El Movimiento Independiente Chanka-Kallpa, fundado a mediados de 1992, buscaba ser la más importante organización política de izquierda de origen campesino. Su fin ya no era reestructurar el sistema de tenencia de tierras ni enfrentar la reforma, sino movilizar y promover el acceso de campesinos a la política, consolidar una organización local sin intervención de dirigentes limeños y, sobre todo, acceder al espacio de poder local: los municipios locales, que históricamente habían sido gobernados por personajes urbanos.

El primer paso en el proceso de consolidación era participar y ganar las elecciones provinciales y distritales de 1993. Los candidatos elegidos por los líderes del movimiento fueron Mark Willems, de origen belga y promotor social en la zona, Fortunato Rincón y Antonio León, líderes campesinos. En dicha elección, el Movimiento Independiente Chanka-Kallpa participó con la lista n° 3, ganando en diez distritos de la provincia, entre ellos los más grandes como San Jerónimo, Talavera, Chicmo, Pacucha y Andarapa. Sin embargo, perdieron la elección provincial por 116 votos. Esas elecciones, acusada la provincial de fraudulenta hasta hoy por sus ex

miembros<sup>6</sup>, fueron un punto de inflexión en la organización pues, además de la acusación de fraude, los alcaldes elegidos se alejaron de la organización y otros se desentendieron de esta. Por otro lado, las Fuerzas Armadas iniciaron una intensa persecución contra sus miembros, detuvieron a dirigentes y ex candidatos, y amenazaron a los militantes. En este contexto, la organización se contrae, muchos líderes escapan y otros se dedicaron a trabajar en organizaciones no gubernamentales (ONG).

La aparición de Chanka-Kallpa en la política local incentivó la aparición de otro movimiento poco tiempo después: Todas las Sangres. Fundado por Edgar Villanueva, esta nueva organización tenía entre sus filas a algunos ex miembros de Chanka-Kallpa y un discurso reivindicativo del campo, al igual que la anterior organización. Para las elecciones del año 1995, Todas las Sangres se proyectó como la única organización política local, integrando, además, demandas de la zona urbana, y lanzando candidatos campesinos y urbanos. Esto hizo que se erija como una organización reconocida en la provincia, haciendo que, en el año 1995, Villanueva sea elegido como alcalde provincial. El movimiento cobra mayor fuerza para las elecciones del año 1998, cuando Villanueva es reelegido, aunque con un pequeño margen sobre el segundo puesto, dando también señales de una reducción en su liderazgo. Aun así, Todas las Sangres, que había dado signos de consolidación en la provincia, comienza a desarticularse a inicios del año 2001 cuando el fundador decide aliarse con el partido Perú Posible a condición de ser candidato al congreso y que el movimiento sea quien lance el candidato en la provincia. Así, el discurso reivindicativo del campo, que se oponía a la intervención de partidos nacionales, es dejado de lado, la organización se desarticula y Villanueva, que había sido elegido como congresista, pase a ser tomado como un caudillo<sup>7</sup>.

6 En su libro autobiográfico, Willems menciona que un jefe militar le confesó, en medio de las celebraciones de las elecciones, haber llenado los votos en blanco a favor de Acción Popular para evitar «la victoria de un terruco en Andahuaylas» (ver: Willems, 2014, p. 150).

7 Para las elecciones regionales y municipales de los años 2002, 2006 y 2010, Todas las Sangres pasó a ser reconocido como un movimiento «vientre de alquiler» y Villanueva como el candidato eterno de la organización. En las elecciones del año 2010, Villanueva postuló al gobierno regional y obtuvo solo el 4.36% del total de votos. Para el año 2011, la inscripción de Todas las Sangres fue cancelada por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

No obstante su pronta desarticulación, hoy en día estos dos movimientos son reconocidos como los primeros de origen andahuaylino, los primeros en tomar en cuenta a campesinos de las zonas rurales de la provincia y los primeros en intentar que dirigentes campesinos tengan una activa participación en la política local a través de su participación en elecciones locales, algo que durante gran parte del siglo XX no sucedió.

### *El Frente Popular Llapanchik*

La caída del gobierno de Alberto Fujimori, la llegada de Alejandro Toledo a la presidencia del país y la puesta en marcha del proceso de descentralización influyeron en la política en Andahuaylas durante la década del 2000. Entre los meses de abril y mayo del año 2000, en la provincia se produjo una de las movilizaciones más grandes recordadas hasta el día de hoy. La situación de crisis de los agricultores por el bajo precio de la papa, S/ 1.20 soles por arroba, propició la articulación de productores paperos en la Federación Regional Agraria de Apurímac (Fedra). La organización tenía como objetivo acumular las demandas de agricultores locales, ser representantes ante el gobierno central, exigir el aumento y estabilización del precio del producto y, sobre todo, que se mejore el trato hacia los agricultores.

Fedra fue el resultado de la organización de diversos actores locales, entre pequeños productores campesinos, empresarios paperos locales y comerciantes intermediarios (Pajuelo, 2006). Lo que le dio sentido a la organización, que representaba en su mayoría a comunidades campesinas y centros poblados, fueron las masivas movilizaciones campesinas. Ello, además, propició su emergencia como un actor de importancia en la dinámica local. Esa así que la federación realizó diversas movilizaciones como respuesta al nulo interés mostrado por el gobierno por su problemática, intensificándose sus acciones cuando una comisión encabezada por Michael Martínez retornó a Andahuaylas de Lima con una respuesta negativa del gobierno a sus demandas. Esto provocó la realización de un paro que reunió a más de 20 mil agricultores, agudizándose la situación, dándose enfrentamientos con las fuerzas policiales. «En menos de lo que canta un gallo teníamos todas las plazas tomadas, mercados tomados, carreteras tomadas, y recién se dieron cuenta de que tenía razón», recuerda Martínez. El gobierno tuvo que enviar una comisión de alto nivel que terminó acep-



tando las demandas, comprometiéndose además en comprar el producto, aunque con una cantidad límite por agricultor.

La organización del paro, la llegada de una comisión de alto nivel y el compromiso asumido por el gobierno hizo que Martínez se erija como un líder reconocido a nivel regional y al Fedra como una organización que defendía al campesinado local. En ese contexto, los dirigentes de la federación vieron la oportunidad de llevar al Fedra a una plataforma de movilización política de cara a las elecciones del año 2002. Paralelamente, otro grupo de líderes locales también tenía la intención de volver a la política, muchos de ellos ex miembros de Chanka-Kallpa, entre los que se encontraban antiguos candidatos, líderes de dicha organización y a los que se sumaron miembros de la ONG ProAnde, como Willems. Luego Martínez entabla contacto con Willems para generar alianzas y se crea el Frente Popular Llapanchik. Este nuevo movimiento fue el resultado de la conjunción de distintos actores locales con intereses en temas agrarios, aunque con una tendencia a velar por los intereses del campesinado regional, teniendo como objetivos reivindicar a los campesinos a nivel político, social y económico, representarlos, promover la participación de liderazgos rurales y urbanos en contiendas electorales y que sean actores importantes dentro de la organización.

Las elecciones subnacionales del año 2002 fueron un momento importante para la organización. Los líderes decidieron postular en algunos distritos y en la provincia de Andahuaylas. Eligieron a Willems como candidato y a Julio Huaraca, del Centro Poblado de Sacclaya e hijo de un reconocido líder campesino, como candidato a teniente alcalde. Pero la renuncia de Willems a su candidatura, en los días previos al inicio de campaña electoral, hizo que Huaraca asuma la candidatura. Este cambio favoreció a la organización, pues Huaraca era el único candidato campesino entre los diez postulantes, concentrando los votos de la población rural que se vio atraída por un discurso reivindicativo y un postulante campesino como cabeza de lista. La elección de Huaraca como alcalde provincial fue un punto de inflexión en la provincia, pues por primera vez se elegía a un campesino como alcalde, promoviendo a Llapanchik como una organización con gran perspectiva para las próximas elecciones. Sin embargo, la gestión de Huaraca no estuvo exenta de problemas. Por un lado, se dieron disputas internas por el control de los proyectos; de otro lado, también en la misma organización, en donde se daban disputas por el control de cara a las siguientes elecciones.

Pese a los conflictos, Llapanchik lanzó candidatos para las elecciones del año 2006, esta vez en la mayoría de distritos de la región y en algunas provincias y a David Salazar como candidato al gobierno regional. La elección de Salazar fue motivo de intensos debates. Un grupo de dirigentes, encabezados por Michael Martínez, quien terminaba su gestión como congresista, pugnaba por la candidatura. Esto motivó la renuncia de Martínez a Llapanchik, previo al inicio de la campaña electoral, con acusaciones mutuas de corrupción e intento de apropiación de la organización. La facción de Martínez acusaba a los dirigentes de Llapanchik y a la gestión de Huaraca de corrupta y de enriquecimiento, y desde la organización tildaban a Martínez de oportunista, antidemocrático y de sobreponer intereses personales por sobre las decisiones tomadas en asamblea. La renuncia de la facción de Martínez dio origen a otro nuevo movimiento regional, Kallpa, que a su vez permitió la emergencia de otro, el Movimiento de Integración Kechwa Apurímac (Minka).

En la contienda electoral del año 2006 participaron nuevos movimientos regionales con objetivos similares a los de Llapanchik, como reivindicar el campo, incluyendo, además, entre sus miembros y líderes, a campesinos. Aun así, las elecciones de dicho año fueron ganadas ampliamente por Llapanchik en toda la región. Ganó en tres provincias, entre ellas Andahuaylas, muchos otros distritos y el gobierno regional. Llapanchik se mostraba como una organización con proyección macrorregional y organizó eventos sobre la situación del campesinado en el país. Además, estableció relaciones con el movimiento Pachacutik de Ecuador y el Movimiento al Socialismo (MAS) de Bolivia. En una asamblea en el coliseo provincial participaron representantes de estas y otras organizaciones con un discurso reivindicativo. Así, Llapanchik concitó la atención como un movimiento étnico con posibilidades de extenderse a nivel nacional (Pajuelo, 2007).

No obstante, hacia fines del año 2008, los dirigentes campesinos perciben que pierden influencia en la organización y son dejados de lado por quienes estaban en el gobierno regional. Sus opiniones no eran consideradas, comienzan a ser desplazados de la cúpula de la organización y el poder pasaba a ser concentrado por Salazar, el gobernador regional. Los desplantes, acusaciones, pedido de renuncia por campesinos hacia dirigentes urbanos y acusaciones de corrupción llevaron a que Julio Huaraca, uno de los dirigentes más reconocidos de Llapanchik, renunciara a

mediados del año 2009. Su renuncia, junto con la decisión unilateral de que el próximo candidato por el movimiento sea Dulio Salazar, hermano de David Salazar, terminó desencadenando el retiro masivo de cientos de militantes, sobre todo de comunidades campesinas y centros poblados, debilitando la organización.

Al igual que con la salida de Martínez, la renuncia de estos líderes se dio poco antes del inicio de un nuevo proceso electoral. Muchos de estos renunciantes se plegaron a otras organizaciones como Kallpa, Minka o Kaiپی Progreso, mientras otro pequeño grupo, entre los que se encontraba Huaraca, decidió formar un nuevo movimiento regional, con los mismos objetivos, con un discurso reivindicativo, pero en un espacio con mayor competencia política, con más de cinco organizaciones regionales.

## EL PROCESO DE CREACIÓN DEL MOVIMIENTO INDEPENDIENTE FUERZA CAMPESINA REGIONAL (MIFCAR)

### EL CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIAL DE ANDAHUAYLAS PREVIO A LA CREACIÓN DEL MIFCAR

El aumento exponencial de organizaciones regionales durante la década del 2000 con un discurso reivindicativo, que tenían entre sus dirigentes a líderes campesinos con las experiencias previas en dichas organizaciones, configuró un panorama nada alentador para las elecciones del año 2009. En efecto, la percepción general sobre organizaciones políticas, sean movimientos regionales o partidos políticos, era que se acercaban a los dirigentes campesinos para obtener votos. El discurso que promovían, que les había permitido ganar elecciones, era ahora un instrumento para captar el voto rural. Esto quedaba en evidencia cuando estas organizaciones, al llegar a los municipios, no cumplían con las promesas de campaña y, además, dejaban de lado a los dirigentes de base, no se tomaba en cuenta la opinión de los dirigentes en los consejos municipales y muchos miembros de las bases en comunidades campesinas no eran recibidos en el municipio.

La idea generalizada era que se debía de buscar otras alternativas que permitan que campesinos sean quienes encabecen listas y postulen a car-

gos importantes, como la alcaldía provincial o distrital, y no ser ubicados en los últimos puestos de las listas de candidatos a regidores o únicamente de apoyo a la organización solo en campaña electoral. Las demandas políticas, entonces, giraban en torno a la búsqueda de una mayor participación política, llegar a municipios y desde ahí asumir una importante participación en la administración local.

Respecto de la situación económica de Andahuaylas, esta no había cambiado mucho durante los últimos años. Muchos campesinos resaltaron que por esos años no había oportunidades de desarrollo personal, familiar o comunal, «no había oportunidades, era la realidad, no había oportunidades de trabajo para la gente de las comunidades, solo era para las personas de la zona urbana», sostuvo uno de los entrevistados. En efecto, las obras, que se concentraban en las áreas urbanas, generaban una sensación de abandono en las demás zonas, sobre todo la rural. Esta situación provocó que el año 2010 se realice una movilización de varias comunidades campesinas en uno de los tres distritos que agrupa el valle de la provincia, San Jerónimo. Demandaban una mayor preocupación de los políticos y la ejecución de obras o proyectos de desarrollo importantes que habían sido dejados de lado durante gran parte de la década del 2000. La movilización, que tuvo repercusión en los medios locales, no generó algún impacto en el consejo municipal, cuyos miembros, según otros entrevistados, estaban más preocupados por sus candidaturas de cara a las siguientes elecciones.

#### LA LLEGADA DEL MIFCAR A LOS DISTRITOS DE ANDAHUAYLAS

Es en este contexto que un grupo de aproximadamente diez líderes renunciantes de Llapanchik, entre los que se encontraba Julio Huaraca, y ante la proximidad del inicio de una nueva campaña electoral, decide iniciar el proceso de creación de un nuevo MPR, al que llamarían Movimiento Independiente Fuerza Campesina Regional (Mifcar) (en adelante, Fuerza Campesina).

El ideario de este nuevo movimiento era importante para los miembros fundadores, pues serviría para adoptar una posición que los diferencie del resto de organizaciones presentes en la provincia y con el que llegarían a las distintas comunidades distritales. Se decidió que los principios ideológicos sean similares a los de Llapanchik: reivindicar a las personas del campo, defender los derechos de su población y resaltar la identidad cul-

tural local. El nuevo movimiento se definió como una organización política andina, regionalista y democrática, buscando ser la voz auténtica de mujeres y hombres campesinos<sup>8</sup>. A pesar de asumir principios similares a los de Llapanchik, Fuerza Campesina tomó como principal diferenciador el tener a pobladores campesinos como líderes del movimiento, sean ellos quienes integren la totalidad de las listas al consejo y, sobre todo, que uno de ellos encabece la candidatura. Además, para evitar lo sucedido en otras organizaciones a las que habían pertenecido, agregaron un componente de lealtad como eje transversal al ideario. Con esto se buscaba que aquellos que se plieguen a la organización lo hagan por sus propuestas y no por quienes integran la organización.

La cúpula política de este nuevo movimiento decidió hacer distintas convocatorias con el fin de captar nuevos miembros. Estas fueron realizadas de dos maneras: primero, con convocatorias a reuniones abiertas a través de las radios locales, en las que se invitaba a personas interesadas en política de distintas comunidades o centros poblados; segundo, con la visita de los líderes del movimiento a las comunidades, centros poblados y distritos cercanos. En estos lugares convocaban a reuniones y asambleas comunales en donde se explicaba el ideario del movimiento y lo que buscaban en el corto plazo. La convocatoria no tuvo el impacto buscado a nivel provincial, aunque sí congregó la atención de pobladores del distrito de San Jerónimo, lugar donde se formó un comité distrital y donde se ubicó el centro de operaciones del movimiento a nivel provincial.

Conformado el comité, mucho de los líderes fundadores, ex miembros de Llapanchik, como Julio Huaraca y Julián Merino, entre otros, deciden dejar de lado la organización para evitar que surjan comentarios que dañen la organización que recién se estaba formando, cediendo toda responsabilidad al comité distrital. Este comité tenía la tarea de visitar y convocar a asambleas en todas las comunidades campesinas y centros poblados del distrito para incorporar nuevos miembros. En las asambleas se enfatizaba que este nuevo movimiento representaría a los campesinos y, como garantía de ello, afirmaban que todos los candidatos serían campesinos elegidos bajo asamblea. Hasta este momento, el primer objetivo consistía en hacer

8 Información extraída del primer estatuto de la organización y de diversas entrevistas realizadas a dirigentes de Fuerza Campesina.

reconocido y difundir el mensaje de la organización, plegar nuevos miembros, formar bases y elegir a los candidatos al consejo municipal.

#### LA BÚSQUEDA DE POSTULANTES AL CONSEJO MUNICIPAL: EL ALCALDE Y LOS REGIDORES MUNICIPALES

La elección de los candidatos de Fuerza Campesina al consejo municipal para las elecciones regionales y municipales del año 2010 supuso un intenso trabajo de los miembros del comité, quienes ya eran los nuevos líderes y caras visibles del movimiento. La elección de los postulantes se dividió en dos momentos: primero, la elección del candidato a la alcaldía y, segundo, la elección de los candidatos a las regidurías distritales. El procedimiento en ambos casos sería el mismo: cada comunidad campesina o centro poblado elegiría a un candidato en asamblea comunal y, luego, se haría una asamblea general abierta entre todas las comunidades en la que se realizaría una elección a mano alzada, sin intervención del comité, saliendo elegido como candidato al municipio distrital quien tenga la mayor cantidad de votos.

Para la elección del candidato a la alcaldía la organización tomó como estrategia general llegar primero a las comunidades campesinas con mayor peso demográfico e incentivar que en cada una de estas se elija a un representante o precandidato. Ello traería como consecuencia un amplio apoyo el día de las elecciones. Primero se visitaron las cuatro comunidades campesinas más grandes (Lliupapuquio, Poltoca, Champacoccha y Ancatira). En asambleas extraordinarias, convocadas por la directiva comunal, pero organizadas por el comité de la organización, cada comunidad eligió un representante por votación a mano alzada. El comité visitó también las comunidades medianas o pequeñas, con menor población electoral, en las que no se buscaba precandidatos, pero sí apoyo al movimiento y a las formas de elección. Estas comunidades aceptaron apoyar al movimiento y presentarse el día de la asamblea general para apoyar a alguno de los postulantes. Elegidos los precandidatos a la alcaldía, los miembros del comité los convocaron para conocerlos, se conozcan entre sí, y presentarles los objetivos y el plan de gobierno. Luego, se convocó a una gran asamblea en el Centro Poblado de Champacoccha, en la que participaron cientos de campesinos. Cada precandidato presentó sus planes para el distrito. Finalmente, realizada la votación general, salió elegido Marcelo Quispe, elección que no fue sorpresiva pues este venía desempeñándose como alcalde

de Lliupapuquio desde hacía ocho años, siendo esa la comunidad campesina más grande, con mayor población y las más reconocida en el distrito por las múltiples obras y proyectos que Quispe había impulsado.

Con la elección de Quispe, los miembros del comité distrital propusieron a los otros precandidatos que completen la lista de candidatos al consejo municipal como regidores, pero solo uno terminó aceptando, «nadie quería ser regidor, ni segundo regidor, nadie, entonces simplemente se ha quedado una persona que es el alcalde [...] los demás no han querido, se han retirado. Entonces se ha buscado completar la plancha», comentó uno de los miembros del comité, por lo que se inició un nuevo proceso de búsqueda de postulantes que completen la lista.

La elección de los candidatos a las regidurías municipales, en palabras de los entrevistados, no supuso mucho esfuerzo para los miembros del comité distrital de Fuerza Campesina. Estos regresaron a las comunidades y, luego de reunirse con la directiva comunal, convocaron nuevamente a una asamblea para que se elija directamente al candidato a regidor.

Sobre este proceso se pueden resaltar tres cosas. Primero, que la búsqueda de los candidatos al concejo municipal, sobre todo, de los candidatos a regidores, no fue «a dedo». Esto fue un factor determinante que diferenció a Fuerza Campesina del resto de organizaciones políticas presentes en la zona. En efecto, el proceso de elección de los candidatos fue innovador para ese momento, ya que fue el primer movimiento en adoptarlo. En las elecciones del año 2014 fue replicado por otras organizaciones políticas. Segundo, el movimiento ideó estrategias para generar el interés de la población rural que desconfiaba de las organizaciones políticas por experiencias previas. Ir a las comunidades, convocar a asambleas y pedir que sean ellas, bajo sus propios mecanismos, las que escojan a sus propios representantes, causó una buena impresión en los electores de estas zonas. Aun así, notaron que la falta de representantes de las comunidades medianas y pequeñas podía causar problemas a futuro, por lo que se decidió que las candidaturas para las próximas elecciones sean rotativas y se considere a estas comunidades. Tercero, mantener reuniones entre los líderes del movimiento y los candidatos para elaborar los planes y estrategias para la campaña que tenían que afrontar fue positivo para la organización, ya que dirigentes campesinos eran tomados en cuenta para construir un plan de gobierno y un discurso en común que represente el ideario del movimiento y sea replicado en todo el distrito.

Cabe recalcar que la adopción de estas estrategias por Fuerza Campesina no es casual, pues Llapanchik, movimiento al que pertenecieron los miembros fundadores, había tenido un proceso electoral similar cuando Julio Huaraca fue elegido como candidato a la alcaldía provincial. Así pues, Fuerza Campesina reafirmó su origen e identidad campesina con sus procesos de elección.

## EL MOVIMIENTO INDEPENDIENTE FUERZA CAMPESINA REGIONAL (MIFCAR) EN EL DISTRITO DE SAN JERÓNIMO

### LA CAMPAÑA ELECTORAL DEL MIFCAR PARA LAS ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2010

Fuerza Campesina fue una de las últimas organizaciones políticas en iniciar su campaña electoral, a mediados del año 2010, tres meses antes de las elecciones. La campaña se inició con un gran mitin en uno de los centros poblados del distrito en donde los candidatos fueron presentados a la población.

Los líderes del movimiento sostienen que su campaña fue austera, afirmando que no aceptaron ningún auspicio o financiamiento político ofrecidos por empresarios locales a cambio de «favores políticos» en caso de llegar a la alcaldía. Sin contar con estos aportes el movimiento no tenía los medios económicos para lanzar *spots* radiales, repartir afiches o imprimir folletos. Ante esto, la organización decidió enfocarse en ciertas estrategias que generen el mayor impacto en un espacio en donde predomina la publicidad tradicional: *spots* radiales, pega de afiches, gigantografías y dádivas, «Nosotros, al ser un partido nuevo, no teníamos recursos, lo único que se hizo fue el trabajo de concientización, a la gente teníamos que ir a hablarles, así nada más. Invertimos una suma mínima», afirma uno por los candidatos. El dinero se gastó en la realización de pintas de paredes por los miembros que apoyaban la organización. Además, se decidió que los candidatos aparezcan en los medios de comunicación de manera constante. No era extraño verlos llamando a las radios locales o participando en debates o entrevistas. También, simpatizantes llamaban a las radios para emitir opiniones favorables a Fuerza Campesina.

La organización decidió concentrar su campaña en las comunidades campesinas y centros poblados, ahí recibían el apoyo necesario debido a



la forma de elección de sus candidatos. Era en la zona rural en donde, además, se encontraba la mayor cantidad de electores del distrito, más que en la zona urbana. La organización se planteó que los miembros del comité y los candidatos visiten cada una de las comunidades y anexos del distrito. Fue la única organización que intentó hacerlo, ninguno de los otros candidatos llegaba a todas las comunidades, y centraban sus esfuerzos en los centros poblados más grandes. La organización de la llegada de los candidatos a las comunidades fue delegada a las bases que se habían creado hasta ese momento. Estas se encargaban de convocar a asambleas, comunicar los objetivos de la organización, agrupar simpatizantes y plegar a aquellos que quieran apoyar la campaña. A diferencia de otras organizaciones que en sus visitas a comunidades daban dádivas, recuerdos y realizaban fiestas, y ante la falta de recursos económicos para financiarlos, la organización decide recurrir al «watakanakuy», una tradición local que consiste en que el visitante es recibido de la mejor forma por el visitado para establecer relaciones de amistad, confianza, ayuda y compromisos mutuos a futuro; en el caso de Fuerza Campesina se daba con la firmas de actas en el que los candidatos asumían compromisos como la ejecución de proyectos u obras para la zona.

En la zona urbana la situación fue distinta. Ante la imposibilidad de equiparar la campaña de los otros candidatos, todos provenientes de esta zona, el comité decide realizar acciones que permitan que la organización tenga cierta notoriedad y evitar que sean sobrepasados por el resto de organizaciones. Se decide crear una base en la zona urbana, compuesta por hijos de miembros que cursaban estudios técnicos o universitarios, para que sean estos quienes compartan los objetivos de la organización. Para ello se organizaban pequeñas reuniones en el local, a las que se invitaba a amigos, familiares y algunos líderes urbanos.

Así, en base a estas acciones, tanto en la zona rural como en la urbana, se fue ganando mayor presencia local. Esto, más el apoyo de las comunidades, llamó la atención del resto de candidatos, quienes comenzaron a atacar a Marcelo Quispe y al movimiento, arguyendo su calidad como líder, su falta de experiencia, la poca preparación académica, su nulo conocimiento sobre gestión pública y, sobre todo, su origen campesino. Esta reacción fue contraria a la esperada, pues Quispe, quien se encontraba entre los últimos puestos en las encuestas, según periodistas locales, fue colocado en el centro de la atención pública, desencadenándose el apoyo masivo de campesinos basados en la idea de que alguien como ellos podría llegar a ser alcalde distrital.

Además, también recibió el apoyo de una de las radios más importantes y sintonizadas de la provincia, *Titanka*, que comenzó a hacer campaña a favor de Quispe, invitándolo a entrevistas y criticando a los otros candidatos por los comentarios contra él.

El comité distrital y los candidatos utilizaron los ataques para impulsar su candidatura. Decidieron no responder a los candidatos urbanos y más bien utilizar los ataques hacia Quispe en las asambleas, centrando su discurso en mostrar la histórica tensión entre campo y ciudad, la posición de las otras organizaciones respecto al voto campesino y mostrarse como una opción para cambiar esa situación.

(...) la población escuchó, entonces 'nosotros qué somos, nosotros vamos a seguir siendo utilizados toda la vida', ahí hemos disparado en las encuestas, como la espuma hemos subido. Ellos se equivocaron en ofender a mi persona, no solamente a mí, sino a todas las comunidades campesinas (testimonio de uno de los líderes de la organización).

La respuesta a los ataques tuvo el efecto esperado por los líderes. El apoyo de las comunidades se hizo más fuerte, hicieron asambleas en las que acordaron apoyar a Quispe y se organizaron marchas de apoyo que congregaron cada vez a más simpatizantes. Tanto fue así el apoyo que para el cierre de campaña las comunidades campesinas y la organización decidieron realizar una marcha que salió desde la comunidad más lejana y terminó en la plaza central del distrito, en donde Quispe y sus candidatos realizaron un multitudinario mitin.

#### ESTRATEGIAS DE FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA CAMPAÑA ELECTORAL EN SAN JERÓNIMO

##### *La creación de bases: Comunidades campesinas, centros poblados y zona urbana*

De forma paralela a la campaña electoral, los líderes buscaban fortalecer la organización a nivel distrital y provincial. Ganar la elección era importante, pero también debían formar bases en las distintas comunidades e incorporar nuevos miembros para consolidar el proyecto.

Con este propósito la organización dividió el distrito en cuatro zonas: los centros poblados, las comunidades campesinas medianas, las comunidades campesinas pequeñas y la zona urbana. Las primeras tres eran la

prioridad. Las primeras cuatro bases se formaron cuando los miembros del comité distrital llegaron a cada centro poblado para buscar a los precandidatos a la alcaldía. Los miembros aprovecharon, además, para entablar conversaciones con los directivos comunales y proponerles crear una base. Demostraban, así, que había un sincero compromiso del movimiento hacia la comunidad. Las primeras bases pasaron a ser, en adelante, las más fuertes del movimiento y los lugares en donde se desarrollarían las futuras reuniones de Fuerza Campesina.

La segunda etapa consistió en crear bases en las comunidades pequeñas y medianas. La forma de acceso a estas comunidades fue similar a lo hecho con los centros poblados, aunque el objetivo era distinto: se buscaba que se congreguen y plieguen personas que se sentían identificadas con los objetivos e ideario del movimiento, así como con los candidatos al consejo distrital. Además, otro objetivo era que los candidatos estén acompañados y respaldados en todo lugar que visiten, y que se garantice la organización de su visita: «se buscaba personas que tenían afinidad con el candidato, porque no se podía arriesgar; o sea, que tenían afinidad con el candidato, así ellos voluntariamente han empezado a trabajar», afirma uno de los líderes. La creación de estas nuevas bases comenzó en las comunidades de origen de los líderes, con las que tenían algún tipo de cercanía o contactos, y terminó, poco tiempo antes del cierre de la campaña electoral, en la comunidad más lejana, Santa Rosa. Cabe recalcar que Fuerza Campesina fue el único movimiento que logró crear bases en casi todas las comunidades del distrito, algo que, según sus líderes, fue valorado por la población.

La tercera etapa correspondió a la creación de bases en la zona urbana. La intención de los miembros del comité era crear distintas bases en el centro del distrito, pero dado el poco apoyo finalmente se creó solo una. A diferencia del resto de bases, esta solo tenía como objetivo recibir el apoyo de personas que se identificaban con la organización, ganar notoriedad como una organización nueva y distinta, y agrupar a los jóvenes, muchos de ellos hijos de los campesinos que vivían en la ciudad por trabajo o estudios.

### *La búsqueda de nuevos cuadros políticos: Simpatizantes, miembros y nuevos líderes*

Integrar nuevos cuadros políticos a la organización tenía como fin fortalecerla y ampliar el movimiento y sus miembros. El comité desplegó diver-

sas estrategias dependiendo de a quién se quería llegar y los lugares en los que se quería concentrar. La adscripción de nuevos cuadros políticos se dividió en dos etapas: la primera, que va desde la creación del movimiento hasta la elección de candidatos al consejo municipal; la segunda, desde dicha elección hasta el cierre de campaña. Además, la organización intentó llegar a tres grupos distintos de nuevos integrantes: militantes o simpatizantes, miembros y líderes que se integren a cargos importantes dentro de la organización.

Para el primer grupo, el movimiento dividió su estrategia según la zona de residencia de cada uno. Se buscaba, con fines electorales, que estos apoyen sobre todo a los candidatos, más allá de a la organización, y que difundan los objetivos del movimiento, lo hagan conocido y lleguen a espacios más pequeños, como familias o vecinos. El comité sectorizó el distrito en dos zonas: urbana y rural, diferenciando en esta última centros poblados, comunidades medianas y comunidades pequeñas. Los primeros simpatizantes se buscaron en los centros poblados, aprovechando también que fue en estos lugares de donde salieron los primeros precandidatos para la alcaldía distrital. Aquí fue donde, según los líderes del movimiento, se presentaron los primeros problemas. La organización era nueva, sin trayectoria y con pocos líderes reconocidos a nivel provincial, debiendo convencer a una población desconfiada de las organizaciones políticas y cansada de políticos que no habían cumplido sus promesas y que se acercaban solo en momentos previos al inicio de campaña electoral a buscar candidatos a regidurías. Ante esto, se recurrió al sentido de hermandad y la red familiar. Cabe recordar que los líderes de Fuerza Campesina también eran comuneros de esas comunidades y mantenían un discurso similar al que se tenía contra los partidos políticos o movimientos regionales, mostrando también su preocupación o indignación por la situación del campesinado en el distrito. Finalmente, este primer problema de acercamiento y desconfianza se superó con la elección de la lista de candidatos, pues así se demostraba que el discurso de este nuevo movimiento era real, teniendo como efecto que muchos campesinos de estas zonas decidieran apoyar la candidatura de la organización.

Ganado un espacio en los centros poblados, el acceso al resto de comunidades campesinas no supuso mayores problemas. El trabajo de llevar la idea de un movimiento nuevo a través del «boca a boca», casa por casa, dio resultados y la visita de los candidatos, muchos por primera vez en sus

anexos o comunidades, provocó el apoyo a la organización. La situación en la zona urbana fue distinta, no logrando incorporar miembros, siendo pocos los que simpatizaban con Marcelo Quispe. En general, los comentarios que cuestionaban su capacidad eran constantes, por lo que se evitó congregarse simpatizantes en la ciudad para evitar algún tipo de infiltración que perjudique la campaña.

Para adscribir nuevos miembros que se plieguen a las filas de la organización, el movimiento llevó distintas estrategias en las zonas rural y urbana. En la primera, los miembros del comité visitaron comunidades y centros poblados, buscando personas que muestren intereses afines a los objetivos de la organización. Esto se replicó en comunidades medianas y pequeñas, en donde organizaban reuniones y se explicaban los planes de Fuerza Campesina a futuro para, luego de absolver algunas dudas, invitar a los asistentes a plegarse al movimiento. En un primer momento, aquellos que mostraban interés en integrarse eran sujetos a un proceso de selección en el que se averiguaba sobre la trayectoria y antecedentes de cada uno, pues se quería evitar que ingresen miembros con denuncias, mala reputación en sus comunidades o que hayan militado en partidos políticos. Pasado este filtro, los seleccionados eran inscritos en las actas del movimiento y pasaban a conformar las bases de la organización en sus comunidades. No obstante, a medida que la organización cobraba mayor reconocimiento y la campaña mayor intensidad, el proceso de selección cambió, y muchos campesinos que se acercaban a inscribirse a las bases como miembros eran aceptados solo mostrando su interés, lo que provocó que terminadas las elecciones se detecten que algunos de ellos tenían una mala imagen en sus comunidades o solo habían entrado a la organización con la idea de lograr algún puesto de trabajo.

Los nuevos líderes eran actores importantes para los miembros del comité y su búsqueda supuso un proceso de selección más exhaustivo, aunque no del todo distinto que en los casos anteriores. Para los miembros de la organización, plegar líderes reconocidos, con trayectoria y experiencia política en sus comunidades o centros poblados era importante en el proceso de formalización y reconocimiento de la organización. Estos, según distintos entrevistados, eran los llamados a fortalecer la organización, su estructura y ser un factor importante que los diferenciaría del resto de organizaciones. En la estructura de la organización los líderes reconocidos durante la campaña electoral eran los fundadores de Fuerza Campesina, ex

miembros de Llapanchik, y los primeros miembros del comité distrital de San Jerónimo. El primer grupo, de nuevos líderes, no tuvo mayor presencia durante la campaña electoral, mientras el segundo grupo, de fundadores y primeros miembros, por el contrario, estaba a cargo de la campaña, las estrategias, la articulación con otros sectores y el fortalecimiento de la organización.

A diferencia de lo ocurrido con el resto de actores buscados, la adscripción de líderes se dio en dos momentos distintos: durante y después de la campaña. En el primer momento, fue durante la elección de los candidatos y el inicio de la campaña cuando se logró plegar la mayor cantidad de líderes, ya que los miembros de las bases creadas en los centros poblados y los candidatos elegidos pasaron a ser parte importante en la estructura del movimiento, coordinándose y tomándose decisiones con ellos sobre lo que se haría en campaña. Ellos fueron los primeros en ser buscados y propuestos por los miembros del comité para integrar distintos comités de la organización. Además, se buscó líderes que cumplan con ciertas características: ser jóvenes, estudiantes o profesionales, con aspiraciones políticas y que mantenían cercanía con el campo. Ubicados, eran convocados a reuniones y se les proponía directamente ocupar cargos en la organización. Este perfil era necesario, pues eran ellos quienes aportarían ideas a la organización, les daría un mejor perfil profesional y ayudarían a los candidatos durante la gestión municipal en caso ganen las elecciones.

De cada centro poblado o comunidad eran seleccionados entre dos y cuatro personas. No se ha hallado una estrategia diferenciada por zonas, pero sí un perfil distinto en cada zona. En centros poblados y comunidades campesinas se buscaba aquellos que tengan experiencia como autoridades locales o comunales, bajo la idea de que tomen la dirección de las bases de la zona, y que tengan algún nivel de relación con otras comunidades. Su selección respondía a la necesidad de la organización por fortalecerse y dar una imagen de apoyo de los liderazgos locales al movimiento. En la zona urbana la organización se enfocó por darle espacios de participación a un pequeño grupo de jóvenes, sobre todo a hijos de campesinos que apoyaron al movimiento desde el inicio de campaña.

Este proceso de selección, según los entrevistados, ayudó a que la organización se fortalezca y, cuatro años después, logre inscribirse ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Muchos se mantuvieron en la organización, ocuparon cargos importantes dentro de la misma y fueron quienes

lograron juntar las firmas necesarias y participar en la creación de bases en el resto de provincias en el proceso de su inscripción formal. Fueron pocos los que renunciaron y mínimos los casos detectados de líderes que aceptaron la responsabilidad por algún puesto de trabajo.

#### EL RESULTADO DE LAS ELECCIONES DEL AÑO 2010, 2014 Y EL PROCESO DE INSCRIPCIÓN

Los resultados de las elecciones municipales del año 2010 dieron como ganador a Marcelo Quispe. La organización, que para esas elecciones se había «prestado» el símbolo del movimiento Apurímac Unido (APU), logró su primer objetivo de cara a su futuro como una organización importante en la política regional. Quispe ganó con el 32.5% del total de votos válidos, 6% y 8% de votos por encima de los candidatos que ocuparon el segundo y tercer lugar, ambos de Llapanchik y Kallpa, respectivamente. Quispe pasó a ser reconocido como el primer alcalde campesino en la historia del distrito y la organización obtuvo cuatro de las cinco regidurías, todos miembros de los centros poblados del distrito. A nivel provincial tampoco les fue mal, pues la organización ocupó el cuarto lugar con el 13.9% del total de votos, por encima de Llapanchik y otros movimientos regionales nuevos como Poder Popular Andino, Kaipi Progreso o el movimiento etnocacerista regional.

El triunfo en el ámbito distrital y los resultados en la provincia impulsaron a los miembros de la organización a buscar su inscripción como un movimiento regional con miras a las elecciones regionales y municipales del año 2014. Para cumplir con el objetivo, primero, se decide dejar de lado la alianza formada con el movimiento APU; segundo, Quispe y los regidores elegidos pasaron a ocupar cargos importantes en la organización; y, tercero, los jóvenes líderes pasaron a ocupar las secretarías de la organización, como la de organización y la de comunicaciones. Además, se intensificaron las reuniones y asambleas: las reuniones se realizaban cada una o dos semanas, y las asambleas generales una vez al mes, de manera rotativa en las comunidades donde se encontraban las bases de la organización.

La organización compró el kit electoral en enero del 2011, iniciándose con ello, formalmente, su proceso de inscripción. Este tomó casi tres años, con la entrega de los últimos documentos solicitados y la rectificación de

otros. Sin embargo, esto supuso una serie de problemas. Primero, el acta de fundación, que fue hecha el 4 de enero del año 2011, en donde se estableció el ideario y objetivos de la organización. Ahí se aprobó el símbolo y se oficializó el nombre. Segundo, el estatuto, que, a pesar de ser un documento extenso con 18 capítulos y 87 artículos, hizo que los líderes recurran a estatutos de otras organizaciones o partidos políticos que encontraron en Internet para tener una idea general de lo que se tenía que hacer. Tercero, la creación de comités distritales, en donde se recurrió a amigos o familiares de otras provincias para crear las bases y sean estos los encargados de buscar militantes y la firma de adherentes requeridas por el JNE. Finalmente, en diciembre del año 2013, Fuerza Campesina cumplía su segundo objetivo: ser reconocida como un MPR. En adelante, la atención se centró en las elecciones del año siguiente, 2014, en donde se buscaba que Fuerza Campesina tenga candidatos en todas las provincias, gane en Andahuaylas y llegue al gobierno regional.

Para las elecciones del año 2014, Fuerza Campesina lanzó candidatos en las siete provincias de la región, en 61 de los 73 municipios distritales y postuló al gobierno regional. Para la alcaldía de San Jerónimo, cumpliendo con lo acordado, postuló Alejandro Quispe, líder comunal del centro poblado de Ancatira, el segundo más grande del distrito. Para el municipio provincial de Andahuaylas fue elegido Marcelo Quispe, aunque su elección se dio en medio de disputas y conflictos el día de elecciones internas con la facción del otro precandidato, Julio Huaraca, fundador, quien regresaba a la provincia luego de más de dos años y reclamaba su legítima postulación. Finalmente, para el gobierno regional fue elegido Wilber Venegas, un cuestionado político de Chincheros, con pasado como militante del APRA, que levantó diversas críticas entre los líderes de las bases de la organización. Los resultados no fueron los esperados, pues para la alcaldía distrital en San Jerónimo Fuerza Campesina ocupó el segundo lugar, ocupando el quinto puesto en la provincia. La organización ganó solo en ocho distritos, colocó a 56 autoridades, no ganó ninguna municipalidad provincial, aunque ganó la gobernación regional en segunda vuelta luego de formar alianzas con distintas organizaciones y aprovechar la resistencia general hacia el otro candidato, Michael Martínez.

El escaso triunfo en las elecciones concentró las expectativas de la organización hacia el desempeño de aquellos que habían llegado al gobierno



regional. Esto, sin embargo, fue el inicio de nuevos conflictos y disputas por el control de la organización. La cúpula se dividió, se dieron distintas acusaciones hacia Wilber Venegas por desconocer a los líderes de la organización, por lo que muchos decidieron retirarse de Fuerza Campesina.

Para las elecciones del año 2018 la organización no presentó ningún candidato, pues el proyecto se había agotado y sus líderes, fundadores, miembros iniciales del comité distrital, se fueron hacia otras organizaciones y partidos políticos presentes en la provincia.

## CONCLUSIONES

Para los líderes y miembros del Movimiento Independiente Fuerza Campesina Regional (Mifcar), su participación política no pudo ser posible sin la experiencia previa de Julio Huaraca como alcalde provincial y la influencia de Llapanchik en la provincia. Para los miembros y ex líderes de Llapanchik, que también estuvieron presentes en la movilización por el precio de la papa, su éxito se debió a la experiencia y al proyecto impulsado por Chanka-Kallpa y Todas las Sangres en la política local, quienes impulsaron la articulación de diversos actores que tenían como objetivo hacer política desde y para Andahuaylas y la región. Asimismo, y esto es reconocido por todos los entrevistados para este artículo, el impulso inicial en que campesinos intenten llegar a otros espacios de poder se originó con el proceso de toma de tierras conducido por la Federación Provincial de Campesinos de Andahuaylas (Fepca).

Fuerza Campesina es el resultado de la decisión de un reducido grupo de líderes locales quienes consideraron que sus objetivos no se verían cristalizados en los otros movimientos existentes en la región. Sus miembros fundadores aprovecharon un contexto social y económico propicio en donde los campesinos demandaban mayores oportunidades políticas y económicas para su sector, siendo San Jerónimo el espacio donde esta iniciativa tuvo el apoyo que necesitaba. La manera en que se dio la elección de los candidatos al concejo distrital fue un intento de los miembros fundadores de este movimiento por llevar a cabo una elección legítima, bajo las formas locales de elección, como la asamblea comunal, de aquellos que serían los representados de un movimiento que buscaba reivindicar a la población rural del distrito. Con la elección de los candidatos, el triunfo distrital del

movimiento y la adscripción de nuevos simpatizantes, miembros y líderes, los miembros fundadores de Fuerza Campesina cumplieron con los objetivos que se habían planteado. Sin embargo, nada de esto hubiera sido posible sin la ejecución de distintas estrategias llevadas a cabo durante el tiempo que duró la campaña electoral.

A la luz de la información mostrada, se puede concluir que lo realizado por Fuerza Campesina responde a tres lógicas distintas. Primero, una lógica de constitución de la agrupación política, que fijó las bases de la estructura organizacional del movimiento y permitió su expansión y el reconocimiento de los distintos candidatos políticos que se presentaron a la contienda electoral. Para ello se utilizaron dos estrategias: la formación de liderazgos políticos y la elección de representación política. Segundo, una lógica de corte partidario, que buscó afianzar y fortalecer el movimiento en una estructura política en el mediano y largo plazo. Así se lograría un mayor reconocimiento político y facilitaría el camino para su inscripción ante las instancias formales, como el JNE. Aquí se utilizaron también dos estrategias: el fortalecimiento estructural y el partidario. Tercero, una lógica política electoral que tuvo dos objetivos: en el corto plazo, ganar elecciones y colocar representantes políticos en distintos cargos públicos; luego, en el largo plazo, el reconocimiento a los cuadros políticos en la arena política local en beneficio de la organización, a través de estrategias como la propaganda electoral y la acumulación del caudal electoral.

Finalmente, afirmo que hubo una constante interacción entre varias estrategias a medida que los líderes y miembros fueron ejecutando distintos mecanismos. Estas lógicas, que se imbricaron en un tiempo y contexto particulares, fueron desplazándose en distintos momentos y ocurrieron, en el caso de Fuerza Campesina, desde su creación hasta el día de las elecciones, y su posterior inscripción como movimiento regional. Lamentablemente, cinco años después, el movimiento no logró consolidarse como una organización regional y, por el contrario, los líderes terminaron en disputas y conflictos por el control de la organización que terminó con la pérdida de la legitimidad ganada y su nula presencia en las elecciones del año 2018. Aun así, no es posible afirmar que los intentos de organización campesina caen en constantes fracasos, sino que las distintas experiencias desde la década de 1990 dan claras señales de la búsqueda constante de un tipo de organización y participación de campesinos en la política subnacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albó, X. (2002). *Identidad étnica y política*. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca).
- Albó, X. (2009). Etnicidad y política en Bolivia, Perú y Ecuador. En P. Sandoval (Ed.), *Repensando la subalternidad. Miradas críticas desde/ sobre América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) - Sepsis.
- Aragón, J. (2012). *Participación y representación política indígena: Perfil electoral y orientaciones políticas de la población indígena en el Perú*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).
- Bengoa, J. (2000). *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Bensa, J. (2002). El sistema electoral subnacional en Perú y Chile entre 1980 y 2002. *Elecciones* (1), 81-119.
- Chati, G. (2015). Historia y memoria campesina: silencios y representaciones sobre la lucha por la tierra y la represión en Ongoy. *Anthropologica*, (34), 35-62.
- Chirinos-Almanza, A. (1975). La reforma agraria peruana. *Nueva Sociedad* (21), 47-64.
- Eguren, F. (2006). *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes).
- Cuenca, R. (2004). Historias, trayectorias y contextos: la formación de profesionales indígenas en Bolivia y Perú. En R. Cuenca (Ed.), *Etnicidades en construcción: Identidad y acción social en contextos de desigualdad* (pp. 167-207). Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Degregori, C. I. y Pino, J. C. (1999). Gobierno, ciudadanía y democracia: una perspectiva regional. En J. Crabtree y J. Thomas (Eds.), *El Perú de Fujimori* (437-466). Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) - Jurado Nacional de Elecciones (JNE).
- De la Cadena, M. (2004). *Indígenas mestizos: raza y cultura en el Cusco*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Durand, A. (2006). Revaloración étnica y representación política: los casos de Inti y MINCAP de Lircay, Huancavelica, Perú. *Perú: el problema agrario en debate - SEPIA IX*, 541-582.
- Finot, I. (2002). Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía. *Revista de la CEPAL*, (78), 139 - 149.

- García-Sayán, D. (1982). *Tomas de tierras en el Perú*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco).
- Grompone, R. (2002). *Los dilemas no resueltos de la descentralización*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Grompone, R. (2005). Modernidad, identidades políticas y representación: cuatro décadas y un desenlace abierto. En V. Vich (Ed.), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia* (pp. 187-238) Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Grompone, R. (2012). *La creciente vigencia de movimientos y partidos regionales, sus alcances y límites*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).
- Huber, L. (2008). La representación indígena en municipalidades peruanas: tres estudios de caso. En R. Grompone, Raúl Hernández Asensio y Ludwig Huber (Eds.), *Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales. Presupuesto, desarrollo e identidad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Instituto Nacional de Planificación (INP). (1975). *Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975*. Lima. INP.
- Khoury, F. (2014). Presentación. En Contraloría General de la República (Ed.), *Estudio del proceso de descentralización en el Perú* (p. 7). Lima: Contraloría General de la República - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).
- Mallon, F. E. (1998). ¿Crónica de un sendero anunciado? Velasco, Vanguardia Revolucionaria y “presagios luminosos” en las comunidades indígenas de Andahuaylas. En S. J. Stern (Ed.), *Los Senderos insólitos del Perú* (pp. 93-122). Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) - Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga (Unsch).
- Matos Mar, J. y Mejía, J. (1980). *La reforma agraria en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Meléndez, C. (2004). *¿Una descentralización sin partidos?* Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Pajuelo, R. (2006). *Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) - Fundación Konrad Adenauer.
- Pajuelo, R. (2007). Nuevas tendencias de participación y movilización indígena en el Perú. *Crónicas Urbanas*, (12), 19-28.

- Pajuelo, R. (2007). *Reinventando comunidades imaginadas. Movimiento indígena, nación y procesos sociopolíticos en los países centroandinos*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) - Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Paredes, M. (2010). En una arena hostil. La politización de lo indígena en el Perú. En A. Vergara y C. Meléndez (Eds.), *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Quedena, C. (2003). *Democracia participativa en los Andes: la experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú*. Lima: Oxfam - Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (Remurpe) - Centre International De Coopération Pour Le Développement Agricole.
- Quintanilla, L. (1981) *Andahuaylas: la lucha por la tierra: testimonio de un militante*. Lima: Mosca Azul.
- Remy, M. (2004). Autoridad, gobierno y ciudadanía. Sociedades rurales en democracia. *Perú: el problema agrario en debate - SEPIA X*, 237-276.
- Remy, M. (2010). ¿Son representativos los gobiernos regionales? *Argumentos*, 4 (1), 2-7.
- Remy, M. (2010). Crecientes distancias entre la política nacional y la política regional. *Argumentos*, 4 (5), 2-9.
- Rousseau, S. y Morales, A. (2017). *Indigenous women's movements in Latin America. Gender and ethnicity in Perú, México, and Bolivia*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sánchez, R. (1981). *Toma de tierras y conciencia política campesina. Las lecciones de Andahuaylas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Tanaka, M. (2009). *Los partidos políticos en el Perú, 1992-1999: Estabilidad, sobrevivencia y política mediática*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Tanaka, M. (2002). *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?* Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Willems, M. (2014). *La patria del alma. Testimonio desde el país que habito y me habita*. Lima: Ríos Profundos Editores.

---

Lía Ramírez Caparó<sup>1</sup>

## ANTES DE VELASCO: LA REFORMA AGRARIA DESDE LAS ÉLITES CUSQUEÑAS Y SUS MIRADAS SOBRE EL CAMPEINADO INDÍGENA<sup>2</sup>

**E**n el Perú, las Ciencias Sociales han investigado ampliamente la reforma agraria del velasquismo. Sin embargo, la literatura en torno a los sucesos inmediatamente previos a este evento es escasa, de manera que la reforma agraria en el Perú no suele ser pensada como un proceso que exceda los márgenes temporales del velasquismo.

Si bien existen algunos importantes trabajos que revelan como la reforma agraria estuvo presente en los conflictos campesinos y políticos durante los años posteriores al velasquismo<sup>3</sup>, son escasas las investigaciones que piensen la reforma agraria durante los primeros años de la década de los 60, especialmente cuando se trata del estudio de élites o grupos de poder. En efecto, la mayoría de estudios sobre el periodo inmediatamente previo al velasquismo se centran en el surgimiento de las revueltas campesinas y

1 Licenciada en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

2 Este es un artículo trabajado a partir de mi tesis de licenciatura, titulada: «La Reforma Agraria desde la élite cusqueña: Un proyecto de gubernamentalidad para el campesinado indígena (1962-1964)».

3 Los libros de José Luis Rénique –*Batalla por Puno* (2004)– y de Enrique Mayer –*Cuentos feos de la Reforma Agraria* (2009)– relatan claros ejemplos de los mencionados.

su organización. La ausencia del análisis de los grupos de poder en estos años ha dejado un vacío importante en los estudios sobre la reforma agraria de Velasco y sus consecuencias.

En este artículo me intereso particularmente en el pensamiento de las élites cusqueñas –un caso de las élites serranas del Ande–, de quienes comúnmente suponemos una posición cerrada y conservadora frente a la reforma agraria. En este estudio me pregunto qué pensaba parte de la élite cusqueña sobre la reforma agraria durante el periodo inmediatamente previo al velasquismo –específicamente entre los años 1962 y 1964<sup>4</sup>–, ¿qué posiciones existían en torno al tema?

De esta manera, pretendo cuestionar o relativizar las miradas monolíticas de las élites que, como mencionan algunos autores cusqueños, han sido «satanizadas» como gamonales (Tamayo, 1978). Cabe mencionar que en este artículo no pretendo desmentir los largos años de opresión del campesinado ni su lucha, retratada ampliamente en la literatura de las Ciencias Sociales, así como en piezas literarias, testimoniales y cinematográficas<sup>5</sup>. En cambio, busco analizar minuciosamente las miradas de los grupos de poder poco estudiados durante estos años.

## CONTEXTO

Los años previos al velasquismo están enmarcados en un escenario internacional, nacional y local conflictivo, que debate ampliamente la necesidad de la reforma agraria. Este panorama ha sido estudiado de manera general y poco específico por diferentes autores como antecedentes importantes de la reforma agraria velasquista<sup>6</sup>. En este artículo propongo conocer dicho contexto y entenderlo como impulso para el debate de la élite cusqueña.

4 Como describiré a lo largo del artículo, la elección de estos años responde al periodo en el que se decretaron las primeras leyes de reforma agraria y los años en los que se vivió los momentos más convulsionados de las revueltas campesinas.

5 Tales como las producciones cinematográficas y testimoniales de Nora Izcue y Federico García Hurtado.

6 Se encuentran por ejemplo, Pease y Romero, 2013; Pease, 1977.

## LA REFORMA AGRARIA DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

En el contexto global de la guerra fría, la victoria de la revolución cubana alertó a los Estados Unidos sobre una posible expansión comunista en la región. Así, en 1961 los gobiernos latinoamericanos firmaron la Alianza para el Progreso, un programa norteamericano de modernización anticomunista que incluía la reforma agraria como una de sus prioridades. La estructura institucional de este programa se sostuvo de entes internacionales y nacionales que tenían el objetivo de guiar, fiscalizar y financiar las reformas agrarias latinoamericanas aplicadas bajo las condiciones de la Alianza para el Progreso. Dentro de estas instituciones se encontraba la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)<sup>7</sup>. (Chonchol, 2003; Florián, 2013).

En el Perú, la reforma agraria ya era un tema de la agenda presidencial en 1956 (Eguren, 2016), sin embargo, la Alianza para el Progreso la posicionó como un objetivo continental y le dio ciertas bases institucionales. El Perú y los demás países que se alinearon a ella veían en la reforma agraria una política de modernización, desarrollo, mejoramiento económico y alternativa anticomunista. El objetivo de la Alianza para el Progreso era guiar las demandas populares de una manera calculada, ordenada y racional, sin la politización o violencia que venía de las revueltas (Florián, 2013). Lo interesante de este proyecto es que le quita el monopolio de la reforma agraria al socialismo a nivel continental –cuya materialización más cercana había sido la reforma agraria cubana– e introduce la posibilidad de una alineada a Estados Unidos (Mayer, 2009). En el Perú, la Alianza para el Progreso emprende el estudio del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA). En 1964, el presidente del Perú, Belaunde Terry, será catalogado como un «modelo de presidente para la Alianza» (Walter, 2010).

7 Un ejemplo claro es la implementación de la reforma agraria chilena que involucró un trabajo cooperativo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Alianza para el Progreso (Organización de las Naciones para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2017). Así mismo, existen algunos ideólogos cepalinos que trabajaron con la Alianza para el Progreso, tema evidente en el trabajo de Lázaro Díaz (2013).



**Cuadro n° 1. Número de demandas por departamento, 1956-1964**

Departamento	Número de demandas	Porcentaje
Amazonas	9	1.0%
Áncash	61	7.1%
Apurímac	39	4.6%
Arequipa	27	3.1%
Ayacucho	44	5.1%
Cajamarca	39	4.3%
Cusco	114	13.4%
Huancavelica	27	3.3%
Huánuco	18	2.2%
Ica	21	2.5%
Junín	74	8.4%
La Libertad	65	7.6%
Lambayeque	56	6.5%
Lima	134	15.7%
Madre de Dios	4	0.4%
Pasco	50	5.9%
Piura	46	5.4%
Puno	25	2.9%
San Martín	1	0.2%
Tumbes	1	0.2%
Ucayali	1	0.2%
Total	856	100.0%

*Fuente:* Carlos Monge (s/f), basado en Vargas y Guzmán (1981).

## REVUELTAS CAMPESINAS

A la par de este escenario internacional llamado como «la época de oro de las reformas agrarias» latinoamericanas (Chonchol, 2003), el movimiento campesino agita el escenario nacional demandando la reforma agraria —«tierra o muerte»—. Un interesante estudio de Virginia Vargas y Virginia Guzmán muestra, a partir del registro de diarios locales, la cantidad de demandas entre 1956 y 1964 exigiendo esta reforma en todo el país. Tal como lo muestra el cuadro n° 1, Lima y Cusco, con 134 y 114 demandas, respectivamente, durante los años mencionados, son los lugares de mayor agitación política al respecto en relación al total de demandas identificadas a nivel nacional (856). (Vargas y Guzmán, 1981).

En el caso de la revuelta campesina en el Cuzco, esta surge en el valle de La Convención en 1956 y a partir de 1962 se expande por todo el departamento (Tamayo, 1978). Existen diferentes estudios en torno a esta revuelta que explican sus causas a partir del cultivo de café en la selva cusqueña y el empoderamiento del campesinado; esta literatura, además, explica la organización y composición del movimiento y su impacto nacional (Fioravanti, 1974; Encinas, 2007; Aranda y Escalante, 1978). Autores como Tamayo (1978) y Rénique (1991) explican brevemente cómo estas revueltas significaron una amenaza para el *statu quo* de las élites y clases tradicionales. En efecto, las tomas de tierras emprendidas por el movimiento campesino cuzqueño generaron el repliegue de los hacendados a la ciudad, así como el pare de las actividades agrarias y el colapso financiero para las clases terratenientes (Ramírez, 2018). De acuerdo a Antonio Oliart, entonces diputado aprista, se llegaron a realizar 70 invasiones campesinas en el departamento entre enero a noviembre de 1963<sup>8</sup>.

El impacto de las revueltas campesinas del valle de La Convención finalmente generó una respuesta nacional tanto en su cometido legal como de impacto político<sup>9</sup>. En efecto, la presión campesina en el valle de La

8 Informe presentado en el Congreso de la República por Antonio Oliart el 11 de noviembre de 1963.

9 Tal como el asesinato de campesinos en la hacienda Ninabamba, lo que generó la destitución del ministro Óscar Trelles en 1964 a la Presidencia del Consejo de Ministros (Tamayo, 1978)

Convención consiguió que el 16 de noviembre de 1962 se declare el Decreto Ley n° 14238, Bases para la reforma agraria, exclusivo para el valle de La Convención. Un año más tarde, frente a la expansión y agudización de las protestas, se declara el Decreto Ley n° 14444, declarando zona inicial de aplicación de la reforma agraria al territorio del departamento de Cusco, el 28 de marzo de 1963. Finalmente, en 1964, ya en el gobierno de Belaunde Terry, se promulga la primera Ley de Reforma Agraria, n° 15037, de alcance nacional.

De acuerdo a la literatura, esta última ley conseguirá el cese de las revueltas campesinas, aunque la literatura propone también que esto se debió a los altos índices de violencia que el campesinado comenzó a temer (Encinas, 2007). Sin embargo, esta ley resultó ser poco exitosa y permitió la conservación de algunas de las grandes haciendas, sobre todo en las zonas costeñas (Pease y Romero, 2013).

## ÉLITE CUSQUEÑA

El objetivo de este artículo es comprender cómo este contexto generó un debate entre las élites cusqueñas en torno a la reforma agraria. Antes de desarrollar dicha problemática hace falta resolver algunas preguntas en torno al tema: ¿Quiénes componen la élite en esta investigación? El concepto de «élite de poder local» (Diez, 2003) ha sido útil para la selección de las organizaciones y personajes que componen mi análisis. De acuerdo a Diez, las élites de poder local están agrupadas en las organizaciones más importantes para el funcionamiento de una localidad. Estas suelen estar relacionadas entre sí y tienen la capacidad de dirigir a su grupo de pares y articularse con sus subordinados. Dentro de los organismos que Diez considera como élites de poder se encuentran espacios gubernamentales, organizaciones político-partidarias y de la sociedad civil, así como catalizadores importantes como la prensa y la Iglesia, que suelen estar ligadas a las élites de poder (Diez, 2003).

En este caso de estudio, consideré las élites de poder asociadas a la discusión agraria. De esta manera, encontré la presencia de las siguientes organizaciones:

- La Sociedad Agropecuaria Departamental del Cusco (SADC), que agrupaba a los terratenientes del departamento. Estuvo asociada a la Sociedad Nacional Agraria (SNA).

- Acción Popular (AP) y Democracia Cristiana (DC), partidos políticos importantes y populares en Cusco que enarbolaron las propuestas de reforma agraria<sup>10</sup>.
- La prensa local y los colaboradores de los diarios *El Comercio - Cusco*, y *El Sol del Cusco*.
- El arzobispado del Cusco

Las declaraciones utilizadas en esta investigación son públicas. Estas fueron extraídas de la prensa local, el diario *El Sol del Cusco* y *El Comercio - Cusco*, así como de los Diarios de Debates Parlamentarios, memoriales, proyectos de ley, pronunciamientos y otros tipos de documentos.

## MIRADA FAVORABLE SOBRE LA REFORMA AGRARIA

Opuesta a las visiones imperantes, en esta investigación encontré que entre 1962 y 1964 la élite cusqueña miraba favorablemente la reforma agraria. En efecto, son múltiples los informes y declaraciones de la SADC, los partidos políticos, la prensa y la Iglesia que postulaban la necesidad y urgencia de una reforma agraria en el departamento.

Cabe resaltar que estas miradas favorables no solo se expresaron discursivamente, sino que entre 1962 y 1964 algunos miembros de la SADC realizaron parcelaciones y donaciones voluntarias de tierras. Por ejemplo, en septiembre de 1962, Otto de Bary, entonces presidente de la SADC, declaró en *El Comercio - Cusco* que algunos hacendados estaban donando hasta el 95% de sus tierras, tal como Ernesto Barten que había donado 35 mil hectáreas de su hacienda en Chanchamayo (Ramirez, 2018). Igualmente, en 1963, el diario *El Comercio* notificó que Guillermo Willis donó una hacienda en Potrerros, provincia de La Convención. Esta hacienda fue lotizada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria y Colonización, que entregó 262 títulos de propiedad hasta julio del mismo año<sup>11</sup>. Así mismo, algunos testimonios personales, como el de José Tamayo, presidente de la

10 El partido aprista y el partido Unión Nacional Odrriista no fueron seleccionados por su impopularidad durante estos años en Cusco. Sin embargo, la opinión de algunos diputados apristas fue considerada en el trabajo de campo.

11 *El Comercio - Cusco*, 6 de julio de 1963, escrito por Cesar Lomellini.

SADC en 1963, informan sobre la parcelación de sus propias haciendas (Tamayo y Zegarra, 2008), quien además incitó a que los miembros de la SADC repliquen esta actitud.

Además de las parcelaciones voluntarias y donaciones, he encontrado diversos documentos y declaraciones que prueban el interés institucional de la SADC por la realización de la reforma agraria. Por ejemplo, José Tamayo, al ser elegido presidente de la sociedad agropecuaria en 1963, declarará que: «Por conseguir esa RA la SADC ha luchado, lucha y luchará hasta las últimas consecuencias»<sup>12</sup>. En junio del mismo año, esta organización mandó diversos documentos al parlamento nacional apoyando los proyectos de ley de reforma agraria acción-populista. Frente a uno de ellos, Valentín Paniagua, diputado cusqueño por Acción Popular, declarará en el parlamento:

(...) este comunicado pone en evidencia la falsedad de una campaña que hace mucho tiempo ha sido desencadenada por algunos periódicos de la capital, que pretendía exhibir a los agricultores del departamento del Cusco como el símbolo del régimen feudal y explotador que hizo posible la miseria de los campesinos en el Perú. La prueba en contrario está en su decisión de colaborar, dentro de sus posibilidades, en la formulación del proyecto de reforma agraria<sup>13</sup>.

Tal como revela la cita de Paniagua, para algunos miembros de esta élite cusqueña la mirada favorable que presentaban por la reforma agraria disputaba los estereotipos que el imaginario limeño había sindicado sobre ellos. Así como Paniagua, Otto de Bary, presidente de la SADC en 1962, declaró:

(...) los hacendados cusqueños, son los que desean con mayor ansia el que se efectúe una pronta reforma agraria (...) no nos oponemos a que nuestras tierras sean parceladas con esa finalidad (...) [de esta manera buscó] desvirtuar los rumores que lo sindicaban como opuesto a la reforma agraria<sup>14</sup>.

¿Qué reflexiones nos trae este hallazgo? La mirada favorable de la élite cusqueña sobre la reforma agraria abre una puerta interesante

12 *El Comercio* - Cusco, 1 de enero de 1963.

13 Declaración en discurso parlamentario el 29 de setiembre de 1963.

14 *El Comercio* - Cusco, 6 de setiembre de 1962.

para entender la heterogeneidad de las élites locales serranas durante el periodo inmediatamente previo al velasquismo. En este contexto quedan algunos temas de investigación pendientes que competen a las diversas maneras de comprender el desarrollo agrario y la gestión de haciendas. Por ejemplo, no sabemos si en la sierra andina las opiniones liberales sobre la reforma agraria tenían correlación con los propietarios de haciendas modernas, que tenían trabajadores asalariados y utilizaban maquinaria.

Un siguiente e importante punto que sugiere este hallazgo es analizar la diversidad de las reformas agrarias que se pensaron en el Perú, así como sus características específicas locales. Tal como sugiere Enrique Mayer (2009), no se puede hablar de una reforma agraria, sino de reformas agrarias, cada una con sus particularidades. En ese sentido, la mirada favorable de la élite cusqueña sobre la reforma agraria, merece ser analizada considerando sus concepciones y propuestas. En lo que sigue de esta investigación, los hallazgos se centran en cómo la élite cusqueña percibió la reforma agraria, y me detendré en cómo esta mirada implicó una imagen muy particular sobre el campesinado indígena.

## LAS PARTICULARIDADES DE ESTA MIRADA

### MODELO DE CONCESIÓN DE TIERRAS

Tal como la mayoría de los proyectos de ley presentados en el parlamento durante los años del belaundismo, la élite cusqueña pensó la reforma agraria bajo un modelo de concesión de tierra por compra-venta. Esto implicó la adjudicación de una parcela de tierra y el pago por ella en una cantidad específica de años. De acuerdo a Bourricaud (1967), durante la década de 1960 este modelo de compra-venta era el único posible —claramente opuesto a las propuestas campesinas—, por lo que en las fuentes revisadas no encontré problematización o debate en torno al mismo<sup>15</sup>. No obstante,

15 En cambio, un tema discutido en el Parlamento Nacional fue de qué manera se debía de retribuir el pago por las tierras a los hacendados, ¿en moneda o en bonos agrarios? (Bourricaud, 1967).

es interesante comprender de qué manera se argumentó la importancia de este tipo de modelo.

A juzgar por algunos comentarios de miembros de las organizaciones seleccionadas en esta investigación, el modelo de compra-venta tenía un trasfondo paternalista con el campesinado indígena. En efecto, algunas declaraciones muestran que para parte de este grupo los «beneficios» de esta modalidad implicaban enseñanzas al campesinado y el establecimiento de un «buen comportamiento». Por ejemplo, en un artículo escrito por Juana Fernández, donde explica la posición del arzobispado cusqueño a favor de la reforma agraria por medio de compra-venta, dice que para la Iglesia este sistema era importante para enseñar al campesinado que «se aprecia más lo que se adquiere del trabajo».

### *Las paradojas: Fijar y transformar al campesino indígena*

La mirada de la reforma agraria de las élites supuso una idea del campesinado indígena muy particular. Tal como mostraré en los siguientes párrafos, esta mirada se sustentaba en concepciones esencialistas sobre el campesinado indígena, el cual era catalogado como «naturalmente» talentoso para el trabajo agrario. En este artículo, tal como en trabajos anteriores (Ramírez, 2018), sostengo que estas miradas estuvieron sustentadas en un tipo de indigenismo purista que precisaba conservar estos dones «naturales». La paradoja de esta mirada se encuentra en que, si bien se alababan estos «talentos» naturales, las élites proponían transformar y reeducar al campesinado indígena para dirigir u orientar dichos dones.

Este pensamiento esencialista sobre el campesinado indígena se construyó a partir de sus determinismos geográficos y ocupacionales. De acuerdo con Marisol de la Cadena (2014, 2004, 1997) y Efraín Kristal (1991), el indigenismo purista construye la idea de que las cualidades «puras» de arraigo incaico del indígena se encuentran determinadas por la geografía. Así, el indígena es un ser telúrico cuya esencia ancestral yace en el campo y en su labor agraria. Este determinismo geográfico, tal como lo explican algunos autores, fue replicado por muchos de los pensadores y pensadoras peruanas que veían en las comunidades andinas y su vinculación con el ayllu un proyecto ideal de organización (Rénique, 2004).

En la documentación y las declaraciones encontradas, el determinismo geográfico se ve reflejado en algunas propuestas para fijar al campesinado indígena en el campo. Un claro ejemplo es el artículo 52 del Proyecto de Ley de Reforma Agraria de Acción Popular (AP), que fue apoyado por la SADC. En este artículo se menciona lo siguiente:

(...) el colono que quiera parcela estará obligado a lo siguiente; además del cumplimiento del contrato compra venta a) a vivir con su familia en la parcela o en el centro poblado de la zona y a trabajar la tierra en forma directa o personal (...).

Así mismo, esta idea se vio presente en algunas declaraciones que veían con cautela la migración del campo a la ciudad. Existe registro del crecimiento poblacional durante años previos: para 1940 la población de la ciudad de Cusco era 40 657 habitantes, el doble de personas censadas en 1924 (Tamayo, 1978). En los años 60, algunas declaraciones evidencian la importancia de la fijación del campesino indígena en el campo para evitar la sobrepoblación de la ciudad. Por ejemplo, en 1962 el postulante al parlamento Alfredo Díaz Quintanilla, quien en 1964 ocupó la alcaldía de la ciudad del Cusco, mencionó la necesidad de la reforma agraria como una medida para «fijar al hombre a la tierra», para así evitar que se desplace a la periferia de las ciudades<sup>16</sup>. Coincidiendo con esta preocupación en torno a la migración, Oscar Arteta Terzi, parlamentario acción-populista, manifestó la importancia del desarrollo agrario a partir de la reforma; de lo contrario, el decaimiento de la producción agraria y el crecimiento poblacional en las zonas rurales generarían el desplazamiento del campo a la ciudad. De ahí el consecuente incremento de pobreza y desocupación reproducida en las ciudades<sup>17</sup>.

De acuerdo a Marisol de la Cadena, el indigenismo purista impulsa que las élites cusqueñas vean con recelo la migración campesina. De acuerdo con esta autora, la migración y «extracción» del indígena de las zonas rurales son entendidas como un acto de perversión o depravación de su pureza, convirtiéndolo en un mestizo, quien al llegar a la periferia

16 *El Comercio* - Cusco, 5 de mayo de 1962.

17 Declaración de discurso parlamentario, 8 de enero de 1964.



de la ciudad se convierte en un «vagabundo» o «malhechor» (De la Cadena, 2004).

Esta mirada «telúrica» sobre el campesinado indígena implicó una esencialización y racialización de sus habilidades en el campo. Tan es así que algunos argumentos a favor de la reforma agraria hacían mención a la importancia de estas atribuciones idealizadas para la mejora productiva. Un ejemplo de ello fueron algunos escritos de Jorge Aguirre, vocero del proyecto Junta de Acción Social. Este proyecto, que articulaba a la Iglesia, representantes de la Cámara de Comercio, la Comisión de Reconstrucción y Fomento (CRYF) y miembros de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (Unsaac), pretendía intervenir en el funcionamiento de las comunidades indígenas (Ramírez, 2018). Según Aguirre, la Junta de Acción Social buscaba modernizar algunos espacios y capacitar al campesinado para la mejora productiva rural, aprovechando sus «capacidades telúricas», tal como se muestra en la siguiente cita:

El indio, con el correr del tiempo, ha sido moldeado por los elementos de la naturaleza, resaltando así un producto de su medio, que lo hace insustituible para las faenas de la agricultura y ganadería en tierras altas y frías y solo espera la técnica de la civilización para que la madre tierra ofrezca abundantes y delicados frutos<sup>18</sup>.

Como se lee, si bien la élite alababa estas atribuciones esenciales del campesinado indígena, que lo posicionaba como «insustituible», estas se consideraban «habilidades» dormidas que requerían de la mano o ayuda de las élites para ser despertadas y utilizadas. Al respecto, Ricardo Monteagudo, diputado por Acción Popular y dirigente de la SADC en el valle de La Convención, declara: «[El campesino] conserva siempre su gran calidad humana, conserva siempre su gran sentido de organización, que es necesario canalizar hacia objetivos convenientes y patrióticos. Tiene una gran capacidad potencial, que es necesario despertar»<sup>19</sup>.

Estas declaraciones evidencian que para esta élite cusqueña la reforma agraria era útil para guiar las potencialidades «naturales» del campesinado hacia propósitos propios. Si bien los objetivos «convenientemente y patrióti-

18 *El Comercio* - Cusco, 15 marzo de 1962.

19 Discurso parlamentario de Ricardo Monteagudo, 8 de enero de 1964.

cos» señalados por Monteagudo no fueron detallados en las declaraciones revisadas, se mencionan una serie de deseos o aspiraciones tales como la industrialización, el progreso regional y la unidad nacional.

Es así que las formas de canalizar estas «potencialidades» del campesinado indígena se manifestaron en propuestas locales que buscaban su transformación y «mejoramiento». Una de ellas fue el ya mencionado proyecto de la Junta de Acción Social, siendo este muy enfático en los temas de vivienda, educación y salud. De igual modo, la preocupación por el desplazamiento del campesino a la ciudad se vio reflejada en las ideas de remodelación de la vivienda indígena, con el claro objetivo de su inmovilidad, fijarlo en las zonas rurales y reorientarlo. De acuerdo a Jorge Aguirre, en agosto de 1962 el financiamiento de la CRYF permitió la realización del plan piloto de la construcción de 500 viviendas de 600 metros cuadrados por familia<sup>20</sup>.

#### DESLEGITIMACIÓN DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA DEL CAMPESINADO

En el contexto de la Guerra Fría fue usual atribuir cualquier levantamiento o disrupción del orden al comunismo internacional. Los documentos revisados permiten mostrar que la élite cusqueña utilizó este discurso para deslegitimar las propuestas de reforma agraria campesina y su lucha política, mencionando que el campesinado había sido manipulado por el comunismo.

Este discurso de manipulación e infiltración comunista se expresó de dos formas. Por un lado, un sector minoritario de la élite aseguraba que la revuelta campesina se debía exclusivamente al comunismo internacional. Sobre esta postura destaca un pronunciamiento de la SADC publicado el 1 de setiembre de 1962, titulado irónicamente por el diario *El Sol del Cusco*: «Hacendados culpan a rojos de problemas agrarios». La primera línea de este pronunciamiento atribuye el colapso económico del departamento de Cusco a «los agentes del imperialismo soviético que, adiestrados en la misma U.R.R.S., China Popular o Cuba, vienen subvirtiendo a todos los campesinos de la región». Una de las demandas finales de este pronunciamiento, destinado al gobierno central, fue el re-

20 *El Comercio* - Cusco, 24 de agosto de 1962.

conocimiento de todos los sindicatos campesinos como comunistas. Las críticas a este pronunciamiento arremetieron, evidenciando otra forma de ver el conflicto agrario. En contrapunto, un sector mayoritario de la élite estudiada afirmaba que, si bien el campesinado era manipulado por el comunismo internacional, esto se debía a las condiciones de vida y trabajo que lo hacían «campo fértil»<sup>21</sup> o «caldo de cultivo»<sup>22</sup> para ello. Para estos críticos, la reforma agraria –pensada desde las élites– era la única manera de erradicar el comunismo internacional. Así, por ejemplo, Ricardo Monteagudo mencionó:

Son agitadores políticos los responsables de que nuestro pueblo, **por naturaleza bueno y amante de la paz y tranquilidad**, en muchas ocasiones se haya desbordado y que se haya excedido en sus actitudes de demanda de obtención de sus derechos, ingresando en los terrenos de la violencia. **Pero son también responsables, los regímenes anteriores que no atendieron oportunamente, ni le dieron la importancia debida a la solución del problema agrario**, que en nuestro país se manifestaba ostensiblemente y con caracteres de exigencia perentoria, hace ya varios lustros<sup>23</sup>. (El resaltado es mío).

Aún con los matices mencionados, ambos argumentos infantilizaron el movimiento político del campesinado. Tal como se muestra en la cita anterior, incluso las posiciones más críticas asumieron que el campesinado «por naturaleza» se oponía a la actitud violenta a la que estaba siendo «obligado»: «[...] el campesino es buen hombre, pero que hay una masa, un grupo comunista bien organizado, que los obliga a hacer actos de sabotaje, que los obliga a hacer invasiones»<sup>24</sup>. Ambas posiciones aseguraban que el campesinado estaba siendo «azuzado», que los comunistas se «aprovechaban de su miseria»<sup>25</sup>, «de la ignorancia de las masas campesi-

21 Informe en minoría del senador por el Cusco, Ricardo Monteagudo, sobre la situación política y social del Cusco, 7 de enero de 1964.

22 Diario *El Sol del Cusco*, septiembre de 1962.

23 Informe en minoría del senador por el Cusco, Ricardo Monteagudo, sobre la situación política y social del Cusco, 7 de enero de 1964.

24 Comentario de Antonio Oliart en torno a los informes sobre Ninabamba y la condición socioeconómica del Cusco, 8 de enero de 1964.

25 Pronunciamiento de la Sociedad Agropecuaria Departamental del Cusco (SADC), 1 de setiembre de 1962.

nas»<sup>26</sup>, que «se les obliga a fuertes acotaciones de los que se aprovechan abogados y no abogados comunistas»<sup>27</sup>.

Este discurso puede ser una dinámica de «alterización», en donde las élites otorgan responsabilidad a un tercero externo para evitar ver en el subordinado, en este caso el campesinado, una persona con planteamientos políticos propios (Drinot, 2016). Esta dinámica también es propia de una mirada indigenista que, tal como lo explica de la Cadena, se planteó en las revueltas campesinas de los años 20. De acuerdo a De la Cadena, pensar la politización de un indígena era imposible para la élite, dado que esto suponía el desarrollo de habilidades –como la lectura y el razonamiento político– que consideraban racialmente imposibles para el mismo (De la Cadena, 2004).

Los hechos de manipulación e instigación –sean ciertos o no– se utilizaron en buena parte para deslegitimar al movimiento campesino, que demandaba la reforma agraria en otros términos. Tal como explican diversos autores (Bejar, 1983; Encinas, 1986), el movimiento campesino se oponía al modelo de compra-venta e incluso al pago de bonos, apoyando la confiscación<sup>28</sup>. Para la élite, estas propuestas campesinas de reforma agraria, al representar al comunismo, se alzaban bajo «falsos pretextos de justicia social»<sup>29</sup>.

Para la SADC y la prensa local, la propuesta de reforma agraria del campesinado excedía los intereses de justicia social, representando la infiltración comunista, que buscaba sacar provecho político de la reforma. En base a ello, la prensa y la SADC planteaban que el verdadero objetivo de la propuesta campesina era la desestabilización nacional, la frustración de elecciones y el freno de los planes de industrialización<sup>30</sup>. De esta manera, discursivamente se creó una contraposición entre una reforma agraria de la élite y una reforma agraria comunista.

26 Informe sobre lo ocurrido en Ninabamba, hecho y firmado por Antonio Oliart y José Ferreira García, senador por Pasco, 7 de enero de 1964. Conclusiones.

27 Pronunciamiento de la SADC, 1 de setiembre de 1962.

28 Boletín del Frente de Izquierda Revolucionario (FIR), febrero de 1962.

29 Diario *El Sol del Cusco*, febrero de 1962.

30 Pronunciamiento de la SADC, 1 de setiembre de 1962.

## Cuadro n° 2

Reforma agraria democrática	Reforma agraria comunista
Justicia social	Falsa justicia social
Democrática	Antidemocrática
Realizada de manera técnica	Realizada con violencia
Patriótica	Intereses internacionales
Desarrollo	Caos

Durante los años estudiados, se dieron algunos espacios de diálogo entre la élite y el campesinado para la construcción de una propuesta conjunta. Sin embargo, algunos documentos revelan la exclusión del campesinado en este proceso. El I Congreso de Trabajadores del Campo, organizado por la SADC en febrero de 1962, fue criticado por el Frente de Izquierda Revolucionario (FIR) –organización que agrupaba sindicatos campesinos– señalando la subordinación del campesinado en este evento (ver la imagen n° 1). Así mismo, en una entrevista realizada por Ricardo Monteagudo a un grupo de campesinos sindicalistas en 1964, estos informaron que «(...) ninguno de los proyectos de reforma agraria presentados al Congreso contiene los puntos de vista de las federaciones de obreros, campesinos y estudiantes».

**Imagen n° 1. Boletín del Frente de Izquierda Revolucionaria (FIR) en 1962**



## ANOTACIONES FINALES

El estudio específico de una élite local durante los años previos al velasquismo nos señala pistas de las diversas formas de pensar la reforma agraria. Este caso muestra cómo parte de una élite local, compuesta por hacendados y personajes relacionados a la tenencia de tierras, se presentan a favor de la reforma agraria con una idea esencialista del campesinado indígena.

Esta mirada idealizada permite imaginar la reforma agraria como un proyecto racializado que presenta al campesinado indígena como un elemento de desarrollo y progreso que es necesario dirigir. De acuerdo a Paulo Drinot, la mayoría de proyectos peruanos pensados para las poblaciones indígenas no han logrado ver en este un sujeto valioso en sí mismo (Drinot, 2016). En el proyecto de reforma agraria de la élite cusqueña se impone un pensamiento esencialista sobre el campesinado indígena que restringe sus espacios de movilidad espacial, es decir, busca fijarlo en el campo, impidiendo la migración a las ciudades. Este proyecto racializa las cualidades del campesinado al afirmar que este tiene habilidades «naturales» indispensables para la agricultura. De esta manera el campesinado indígena estaría restringido a un tipo de trabajo debido a su condición racial.

La orientación de las «cualidades naturales» del campesinado a partir de la reforma agraria responde a un proyecto pensando desde y para las élites. La transformación/modernización de las formas de vida –vivienda, familia, higiene, educación– y de los sistemas productivos del campesinado, lo posicionaría como un elemento de progreso, una herramienta mejorable en provecho de las aspiraciones de la élite. Así, las propuestas venidas desde el campesinado son deslegitimadas por la élite como una opción perjudicial para el país y sus proyectos. En ese sentido, la propuesta de reforma agraria de la élite cusqueña se figura como la única viable.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aranda, A. y Escalante, M. (1978). *Lucha de clases en el movimiento sindical cusqueño (1927-1965)*. Lima: G. Herrera Editores .
- Béjar , H. (1983). Reforma agraria y participación popular. En C. Franco (Ed.), *El Perú de Velasco*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.

- Bourricaud, F. (1967). *Poder y sociedad en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Chonchol, J. (2003). La reforma agraria en América Latina. En J. D. Vargas Vega (Coord.), *Proceso agrario en Bolivia y América Latina* (pp. 205-222). La Paz: Universidad Mayor de San Andrés - Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES - UMSA).
- De la Cadena, M. (1997). *La decencia y el respeto: Raza y etnicidad entre los intelectuales y las mestizas cusqueñas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- De la Cadena, M. (2004). *Indígenas y mestizos: Raza y cultura en el Cusco*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- De la Cadena, M. (2014). El racismo silencioso y la superioridad de los intelectuales en el Perú. En Pablo Sandoval y José Carlos Agüero (Eds.), *Racismo y Etnicidad* (pp. 54-97). Lima: Ministerio de Cultura - Dirección Desconcentrada de Cultura de Cusco.
- Díaz, L. (2013). A cincuenta años de la Alianza para el Progreso: el debate por el socialismo. *Economía y Desarrollo*, 149 (1), 139-157.
- Díez, A. (2003). *Élites y poderes locales sociedades regionales ante la descentralización*. Lima: Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID).
- Drinot, P. (20 de agosto de 2016). La Mula. (J. Torres, entrevistador).
- Drinot, P. (2016). *La seducción de la clase obrera: Trabajadores, raza y la formación del Estado Peruano*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Drinot, P. (2017). Soberanía y gubernamentalidad en el Perú neoliberal. En P. Drinot (Ed.), *El Perú en Teoría* (pp. 173-190). Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Eguren, F. (2016). ¿Era necesaria una reforma agraria? *Revista Agraria*, (182), 4-9.
- Encinas, A. (1986). *Organizaciones populares y cambio social: La Convención y Lares (1944-1984)*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de Las Casas" (CBC).
- Encinas, A. (2007). *Historia de la Provincia de La Convención*. Lima: Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de Las Casas" (CBC).
- Fioravanti, E. (1974). *Latifundio y sindicalismo agrario en el Perú : el caso de los valles de La Convención y Lares (1958-1964)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

- Florián, J. (2013). *Reforma Agraria y Alianza Para el Progreso en Colombia 1960-1967* (tesis para optar el título de Magíster en Historia). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- De Izcue, N. (directora). (1973). *Runan Caycu* [Película]. Lima: Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (Sinamos) - Instituto Cubano del Arte e Industria Cinematográficos (Icaic).
- Kay, C. y Pineda, M. (1998). ¿El fin de la reforma agraria en América Latina? El legado de la reforma agraria y el asunto no resuelto de la tierra. *Revista Mexicana de Sociología*, 60 (4), 63-98.
- Kristal, E. (1991). *Una visión urbana de los Andes: génesis y desarrollo del Indigenismo en el Perú: 1848-1930*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.
- L. Klaiber, J. (1988). *La Iglesia en el Perú: su historia social desde la independencia*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Mayer, E. (2009). *Cuentos feos de la Reforma Agraria peruana*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Monge, C. (1989). La reforma agraria y el movimiento campesino. *Debate Agrario* (7), 63-84.
- Organización de las Naciones para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2017). *El Rol de la FAO en la Reforma Agraria Chilena*. Santiago de Chile: FAO.
- Pease, H. (1977). La Reforma Agraria peruana en la crisis del Estado Oligárquico. En H. Pease (Ed.), *Estado y política agraria: 4 ensayos* (pp. 13-136). Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco).
- Pease, H. y Romero, G. (2013). *La política en el Perú del siglo XX*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Ramirez, L. (2017). Revisión crítica de la literatura: La Reforma Agraria y la visión de las elites cusqueñas previa al velasquismo. *La Colmena*, (10), 36-46.
- Ramirez, L. (2018). *La reforma agraria desde las élites cusqueñas: Un proyecto de gubernamentalidad para el campesinado indígena (1962-1964)* (tesis para optar el título de Licenciada en Sociología). Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Lima.
- Rénique, J. (1991). *Los sueños de la sierra: Cusco en el siglo XX*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes).



- Rénique, J. (2004). *La Batalla por Puno: Conflicto agrario y nación en los Andes peruanos 1866-1995*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Tamayo, J. (1978). *Historia social del Cuzco republicano*. Lima: Talleres Industrialgráfica.
- Tamayo, J. y Zegarra, E. (2008). *Las élites cusqueñas*. Lima: Instituto Nacional de Cultura Cusco.
- Vargas, V. y Guzmán, V. (1981). *Cronología de los movimientos campesinos 1956-1964*. Lima: Ideas.
- Walter, R. (2010). *Peru and the United States 1960-1975: How their ambassadors managed foreign relations in a turbulent era*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press .

---

Alejandra Huamán Tejo<sup>1</sup>

## EL PARADIGMA MODERNIZADOR DE LA AGROINDUSTRIA DE CAÑA PARA ETANOL: LA AGRICULTURA POR CONTRATO Y LA ILUSIÓN DEL PROGRESO

**E**l último censo nacional agropecuario ha mostrado un incremento en la concentración de grandes hectáreas de tierras a favor de los complejos agroindustriales, adquiridas estas a través de la ampliación de la frontera agrícola y gracias al apoyo del Estado. Así se tiene que tan solo el 1% de las unidades agropecuarias poseen la tercera parte de las tierras de la costa peruana (Eguren, 2013). Estos procesos de reestructuración agraria nos muestran nuevas y mayores escalas de concentración, experiencia nacional que se sitúa en un proceso de acumulación de tierras global sin precedentes, acompañada de una nueva forma de producción agroindustrial diferente al sistema moderno del siglo XX. El agronegocio del siglo XXI no solo supone cambios en las técnicas de producción, ahora vinculadas a biotecnologías y tecnologías de la información y la comuni-

1 Licenciada en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Diplomada en Seguridad Alimentaria para el Desarrollo Agrícola y Rural por el Instituto de Desarrollo Económico de la Universidad ESAN. Se ha desempeñado como investigadora y consultora para el Centro Internacional de la Papa (CIP) y el Centro para la Investigación Forestal Internacional (Cifor). Actualmente es analista en el sector público e investigadora del Taller Etnológico de Cultura Política de la PUCP. Sus áreas de interés comprenden la tenencia de la tierra, los bienes comunes, la economía familiar, la participación política y la gestión de recursos naturales en comunidades campesinas e indígenas.

cación (TIC), sino también el ingreso de capitales no agrarios y financieros que reestructuran estos modos de producción bajo sus propias lógicas de financiarización, articuladas y controladas por cadenas globales vinculadas a corporaciones transnacionales (cf. Gras y Gobel, 2014).

Estos nuevos modos de producción se han construido discursivamente como el paradigma del desarrollo sostenible y de la agricultura moderna en el país, constituyéndose particularmente la costa norte como el espacio neurálgico de la agroexportación, en parte, gracias a la conexión marítima a través del puerto de Paita con mercados globales. El resurgimiento de la agroindustria de exportación, y particularmente de la lógica del agronegocio, se reflejan en el rápido y descontrolado crecimiento de proyectos de inversión agroindustrial de caña y caña para etanol. En el presente artículo presentaremos brevemente el crecimiento de la agroindustria de caña para etanol y el despliegue de las lógicas del agronegocio, y analizaremos también la construcción discursiva de la agroindustria como paradigma de la modernidad frente a la pequeña agricultura familiar, examinando un caso de articulación por contrato en la cadena de caña para etanol.

## ESTADO, AGROINDUSTRIA Y DESARROLLO AGRARIO: LA EXPANSIÓN DE LA CAÑA DE AZÚCAR PARA ETANOL EN LA COSTA NORTE

La expansión de la caña de azúcar en la última década está asociada a los nuevos usos de este cultivo y de otros para la producción de combustibles. Así, hablamos de la caña de azúcar como una «mercancía flexible», es decir, mercancías con múltiples usos (alimento, comida, combustible, fibra, industria material, etc.) que pueden ser flexiblemente intercambiados según las ganancias del cultivo, las cuales dependen de los cambios en los precios de los mercados (globales y nacionales), los lineamientos y políticas estatales de desarrollo del cultivo, y el avance tecnológico (Borras *et al.*, 2016). La flexibilidad de uso de estas mercancías mitiga los riesgos de inversión y abre nuevas posibilidades de generación de valor desde diversas fuentes durante el procesamiento agroindustrial. Los biocombustibles están al centro de estos nuevos usos y el crecimiento de la demanda global por energías renovables ha generado un renacido interés de inversión de capital en la producción agroindustrial en este rubro. Los inversores en

la agroindustria de cultivos flexibles están motivados cada vez más por los mercados financieros y sus actores, pues como señalan Borrás y otros (2016, p. 103): «(...) los múltiples y flexibles usos de algunos cultivos y mercancías tienen el potencial de mitigar el riesgo en las inversiones y, al mismo tiempo, maximizar el retorno de capital; convirtiéndolos así en un blanco particularmente atractivo para la especulación financiera». Como continúa el autor, el motor de muchos acuerdos de inversión y compraventa es esta característica especulativa, pues la mayoría se realizan en base a flexibilizaciones anticipadas o *anticipated flexing*<sup>2</sup>. Así, surge un *boom* de los *commodities* del 2002 al 2012, a escala global (Durand, 2018), influenciando las decisiones políticas y económicas de distintas regiones.

Este nuevo escenario no ha pasado desapercibido por inversionistas nacionales, quienes han buscado el apoyo de políticas estatales para facilitar sus nuevas inversiones, utilizando como argumento un rendimiento por hectárea muy competitivo y superior frente a los principales productores de etanol en la región, como Brasil. De este modo, en el 2003 se aprueba la Ley n° 28054, Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles, para promover su uso, la cual es ratificada el 2007 con el Decreto Supremo n° 021-2007-EM, Marco regulatorio sobre biocombustibles en el Perú, en donde se define el uso obligatorio de etanol y el biodiesel en el mercado interno con un esquema a plazos (Muro y Veen, 2011). De este modo, se introduce al mercado el gasohol (una mezcla entre la gasolina de petróleo y el etanol), el cual empieza a ser comercializado en el norte el 2010 y en Lima desde el 2011.

Previo a ello, en setiembre de 2002, se promulga la Ley n° 28059 (Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada), la Ley n° 27887 (Ley que establece disposiciones para la venta de tierras habilitadas de los proyectos especiales hidro-energéticos y de irrigación del país, ejecutados con fondos del tesoro público y/o cooperación internacional) y la Ley n° 28042 (Ley que amplía los alcances de la Ley n° 27887), que abren la posibilidad de que tierras eriazas de proyectos de irrigación, como el Pro-

2 Esto también sucede en las inversiones en plantaciones azucareras peruanas, pues se han comprado tierras a raíz de la expectativa por el etanol, pero sin «flexibilizar» de hecho los fines de la caña de azúcar, es decir, sin cambiar el proceso productivo del consumo humano (en azúcares y destilados) hacia el biocombustible.

yecto Especial Chira Piura (PECHP) sean vendidas a empresas privadas para proyectos de inversión (Suárez, 2008). Urteaga (2017, p. 15) denomina a este proceso como una «reingeniería del Estado» para favorecer los negocios de biocombustibles, el cual contó con el apoyo de organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Así, el marco regulatorio y el Decreto Legislativo n° 994 que Promueve la Inversión Privada en Proyectos de Irrigación para la Ampliación de la Frontera Agrícola y las leyes n° 28059, n° 27887 y n° 28042 se utilizan en conjunto como instrumento para asegurar este tipo de inversiones, al mismo tiempo que se crean una serie de organismos e instituciones para dar forma a la gobernanza de los biocombustibles (Urteaga, 2017).

La creación de este escenario favorable para la inversión en etanol generó un proceso de expansión del cultivo de caña sobre nuevas áreas irrigadas y la consolidación del mismo en las tierras de antiguas cooperativas agrarias (ver el cuadro n° 1), desde donde se especula la posibilidad de flexibilizar la producción e incluir el etanol como uno de sus productos. Es así que la expansión del cultivo de caña se ha desplegado en las nuevas tierras del valle de Olmos –irrigadas a través del Proyecto Especial Olmos Tinajones (PEOT) y posteriormente subastadas públicamente (aunque en condiciones altamente desiguales)– y el valle del Chira –irrigadas por el PECHP y adjudicadas por el gobierno regional–. La expansión del cultivo también se ha realizado en las zonas aledañas a estas nuevas irrigaciones a partir de la compraventa de tierras (Roy, 2013). Dentro de la superficie sembrada de caña, es el valle del Chira en donde se concentran las variedades y formas de producción de caña etanolera para biocombustible.

El cultivo de caña de azúcar, con 11 millones de toneladas, es el más productivo en el Perú (FAOSTAT, 2014), y tiene la intención de expandirse en una superficie de hasta 205 853 hectáreas (el 12.2% de la superficie agrícola en la costa peruana, de acuerdo a las cifras totales de Bourliaud y Eresue [2015]), que lo convertiría en el cultivo protagonista de la concentración de tierras. Estas tierras están en propiedad de nueve grupos económicos, siendo el más importante el Grupo Gloria, que es propietario de casi la mitad de las tierras agroindustriales de caña. Es necesario mencionar que el cuadro n° 1 solo incluye las tierras en propiedad, por lo cual otras formas de inversión de capital y de control sobre las tierras y la producción, como el arriendo o la agricultura por contrato, no están siendo contempladas.

**Cuadro n° 1. Principales grupos económicos de la concentración de tierras para caña de azúcar**

Grupo económico	Hectáreas	Regiones
Grupo Gloria	87 057*	La Libertad (valle de Chicama: Cartavio, Casagrande, Chiquitoy, Sintuco, valle del Chao: San Juan); Lambayeque (valle de Olmos); Piura (valle del Chira); Áncash (valle de Chinecas: San Jacinto)
COMISA (Corporación Miraflores)	26 219	Piura (valle del Chira)
Grupo Oviedo	21 800	Lambayeque (valle de Chancay: Tumbán, Pomalca)
Grupo Wong	18 902	Lima (valle de Pativilca-Barranca: Paramonga, valle de Huacho-Huaura: Andahuasi)
Grupo Manuelita (Colombia)	13 059	La Libertad (valle de Moche: Laredo), Ica (Maestranza)
Grupo Huancaruna	11 700	Lambayeque (valle de Chancay: Pucalá, Úcupe, San Juan)
Dio Latina	11 000	Piura (valle del Chira)
Grupo Romero	9 500	Piura (valle del Chira)
Fiducia Cayaltí	6 616	Lambayeque (valle de Zaña: Cayaltí)
	205 853	Superficie total de caña de azúcar

*Fuente:* Huamán (2017), Bourliaud y Eresue (2015). Elaboración propia. \* A partir de la información de Durand (2018) hasta la incorporación de AgroOlmos, se han añadido nuestras propias estimaciones de Maple Etanol (que no difieren en más de 100 hectáreas), así como nuevos emprendimientos de la empresa Agro Aurora (del Grupo Gloria), en el Chira, y la compra de San Juan, en Chao.

Así pues, es indudable que la puesta en marcha de proyectos legislativos y dispositivos institucionales estatales que favorecieron a la industria de etanol permitieron la especulación de la propiedad de la tierra en la última década, generando un proceso de concentración muy rápido y altamente desigual, caracterizado por una mayoría de inversores nacionales.

Como apunta Eguren (2018, p. 126) el proceso nacional de expansión de caña de azúcar está fuertemente estructurado por procesos supranacionales:

(...) la selección de cultivos depende enteramente del mercado internacional; se produce lo que éste demanda, sin conexión con la demanda interna. En muchos casos, las semillas utilizadas son importadas, para que el producto final satisfaga los gustos del consumidor del país comprador. Buena parte de las tecnologías utilizadas son también importadas. El control del proceso productivo mismo está regulado, hasta donde es posible, para llegar a los mercados externos en el momento preciso, cuando la oferta de productos similares provenientes de otros países es menor (principalmente por razones climáticas). Aun las buenas prácticas son impuestas desde fuera: periódicamente las empresas agroexportadores reciben la visita de certificadoras que monitorean la calidad del producto, su inocuidad, el respeto de las normas laborales, etcétera.

#### LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL DESARROLLO DE LA AGROINDUSTRIA DE ETANOL

El rápido *boom* del etanol no solo generó especulación e interés de los inversores de capital, sino que también fue visto como una oportunidad para los gobiernos regionales y nacionales de generar acuerdos de inversión, en una lógica en donde la industria privada debe encargarse de obligaciones de bienestar social antes exclusivamente públicas, como la mejora de infraestructura de riego y carreteras, entre otros (Burneo Z., 2011). El proyecto de inversión en etanol propuesto por el gobierno regional sigue una serie de lineamientos generales en todas las inversiones: se otorgan tierras eriazas en la zona del bosque seco conocida como «El Tablazo», ubicada entre las ciudades de Paita, Piura y Sullana, que luego de un proceso de adecuación, son irrigadas y transformadas a partir de la inversión de capital de las empresas agroindustriales, las cuales, a cambio de estas facilidades, deben comprometerse a llevar a cabo un plan de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), que incluye el mejoramiento de infraestructura, la construcción de colegios, entre otros.

De este modo, las tierras del bosque seco, en donde muchas familias campesinas suelen pastorear su ganado caprino, son construidas discurs-

sivamente como tierras vacías (Roy, 2013), pero con un gran potencial productivo –un símil al concepto de tierras subutilizadas presentado por Li (2014)–, mientras que el valle del Chira también se construyó discursivamente como una cuenca con disposición y hasta con abundancia de agua (Urteaga, 2017). Así, los proyectos de inversión sobre las tierras eriazas se erigen como un «aparato de desarrollo»<sup>3</sup> (Ferguson, 2006), una puesta en valor de las tierras eriazas (Burneo, 2016) que aparentemente generaría resultados positivos para todos: el gobierno recaba impuestos, la agroindustria tiene facilidades para llevar a cabo sus proyectos y la población se ve beneficiada con trabajo y más obras en su localidad.

Con este aparato discursivo en marcha, el gobierno regional de Piura ejecuta una serie de subvenciones de tierras a través del PECHP bajo el resguardo de la «declaración de interés público» del desarrollo agroindustrial de las tierras eriazas del margen izquierdo del río Chira, lo cual se refuerza con la gestión rápida y fácil de las licencias de agua para la instalación de los cultivos (Burneo, 2016). En 2006 se adjudican tierras a precios más bajos y se otorgan licencias de agua a Caña Brava (del Grupo Romero) y Maple Etanol, mientras que otras empresas muestran su interés en concretar proyectos etanoleros en la zona. A pesar de que en 2007 el gobierno central declaró el agotamiento de las aguas del río Chira y suspendió el otorgamiento de licencias de agua –y que dicha decisión ha sido ratificada por la Autoridad Nacional del Agua (ANA) en los años 2009 y 2010 (Taboada, 2017)–, la especulación con las tierras no ha parado (Urteaga, 2017). De este modo, otras empresas como COMISA (Corporación Miraflores) y Dio Latina también han invertido en el valle, aunque todavía no pueden iniciar sus proyectos de siembra debido a problemas con la licencia de agua.

La superficie proyectada de áreas de caña, de instalarse todos los proyectos de etanol, supera las 60 000 hectáreas, lo cual representaría aproximadamente el 67% de la superficie bajo riego en el valle del Chira, incluyendo estas nuevas tierras irrigadas. Sin embargo, al 2017 solo se habrían instalado 14 500 hectáreas de caña de las 61 192 hectáreas proyectadas (según ci-

3 Según Ferguson, un proyecto de «desarrollo» puede llegar a realizar operaciones políticas extremadamente sensibles relacionadas con el afianzamiento y la expansión del poder institucional del Estado de manera casi invisible, al amparo de una misión neutral y técnica a la cual nadie puede objetar (2006, p. 273, traducción propia).



fras del Sistema Integrado de Estadísticas Agrarias [SIEA] del Ministerio de Agricultura y Riego [Minagri]), las que se encuentran concentradas en el distrito de La Huaca, en la provincia de Paita, con 9 500 hectáreas. Estimamos que esa cifra puede aumentar en los próximos años con el ingreso de Agro Aurora y la inversión en nuevas tierras de Caña Brava. Por otro lado, la inversión ya ejecutada de los proyectos de Maple y Caña Brava combinados suma un total aproximado de US\$ 464 millones de dólares.

### Cuadro n° 2. Agroindustria del etanol en el valle del Chira

Empresa	Hectáreas	Estado de la inversión
COMISA	26 219	Licencia de agua pendiente para la instalación del cultivo.
Maple Etanol	13 946	Liquidación de Maple y compra de la deuda por Agro-Aurora (Grupo Gloria). Parcialmente producidas.
Dio Latina	11 000	Intención de inversión, estado de la compra de tierras incierto y licencia de agua pendiente
Caña Brava (Grupo Romero)	9 500	Planta de procesamiento activa y buena parte del área ya cultivada.
Agro Aurora (Grupo Gloria)	527	Junto a la compra de la deuda de Maple, suma 14 500, que ya han empezado a producir en el 2017.
	61 192	Superficie total en hectáreas

*Fuente:* Trabajo de campo, portal de noticias del gobierno regional, Roy (2013) y Bourliaud y Eresue (2015). Elaboración propia.

### EL DESPLIEGUE DE LAS LÓGICAS DEL AGRONEGOCIO EN EL VALLE DEL CHIRA

El cultivo de caña de azúcar, así como las variedades utilizadas para la industria de etanol, tiene ciertas características agronómicas que son necesarias resaltar para comprender el despliegue agroindustrial, sus prácticas

y las lógicas de la caña como agronegocio. En primer lugar, la caña de azúcar es un cultivo permanente, es decir, no posee calendarios semestrales de siembra y cosecha, sino que es sembrado y puede ser cosechado por un periodo recomendado de máximo cinco años. En segundo lugar, la cosecha de la caña se realiza anualmente, lo cual puede ser un verdadero reto para la siembra como monocultivo en pequeñas parcelas familiares, donde la siembra escalonada es más difícil. En tercer lugar, la caña de azúcar es un cultivo altamente demandante de agua, por lo que muchas veces la discusión técnica y política se ha centrado en el uso de este recurso.

**Cuadro n° 3. Superficie de tierras adquiridas para proyectos de caña por tipo de acceso**

Tipo de acceso	Superficie (ha)	Empresa
Adjudicación por el PECHP	3 325	Caña Brava
	10 684	Maple Etanol
	527	Agro Aurora
	<i>14 536</i>	<i>Total adjudicadas</i>
Compra-venta de tierras	3 800	Caña Brava
	3262	Maple Etanol
	<i>7 062</i>	<i>Total compradas</i>
Indeterminado	2 375	Caña Brava
	26 219	COMISA. Parte de las tierras pertenecen a la cooperativa San José de la Golondrina
	11 000	Dio Latina. Parte de las tierras pertenecerían a la comunidad campesina de Vichayal
	<i>39 594</i>	<i>Total indeterminadas</i>
	61 192	Total de hectáreas

*Fuente:* Información consolidada de Huamán (2017, p. 204-210). Elaboración propia.

Para la transformación de caña de azúcar en etanol, es necesario una planta de procesamiento o ingenio industrial específicamente diseñado para ello, cuya construcción necesita de una inversión aproximada de 350 millones de dólares. La particularidad de la producción de etanol es que necesita que la caña de azúcar esté fresca para aprovechar la mayor cantidad de azúcar y alcohol de la misma; de este modo, debe ser enviada a fábrica entre 24 y 48 horas después de su cosecha o corte, condicionando la ubicación de la planta de procesamiento a un área adyacente o cercana a los fundos en donde se cultiva la caña. Además, para que la planta de etanol sea rentable, necesita entre 8 000 y 10 000 hectáreas de superficie cosechada de caña de azúcar.

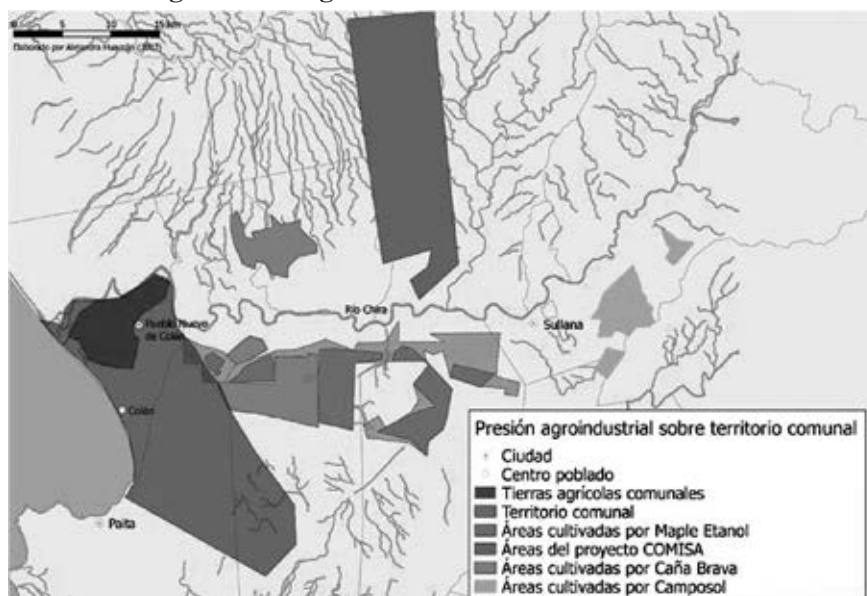
Todas estas características generan complejos agroindustriales con extensas áreas de plantaciones que actúan en tiempos específicamente cronometrados para mejorar la rentabilidad y que buscan construirse como espacios productivos independientes y cerrados en sí mismos. Sin embargo, a pesar de su aparente autosuficiente productiva, diversas relaciones se tejen con la población local que van mucho más allá de la responsabilidad social empresarial. Así, tenemos desde acuerdos y contratos de articulación productiva, negociaciones para el acceso a tierras, hasta conflictos y denuncias contra las empresas asentadas en el valle, todo ello vinculado al despliegue agroindustrial y sus formas de expansión sobre el territorio.

A pesar de ser la agroindustria de etanol con menor hectareaje del valle, Caña Brava (del Grupo Romero) es actualmente una de las empresas más rentables de etanol después de la liquidación de Maple. El Grupo Romero, importante corporación peruana, inició su proyecto de etanol bajo el nombre de Caña Brava, el cual comprende tres empresas a su interior: Agrícola del Chira (a cargo de la plantación y cosecha de caña de azúcar), Sucroalcolera del Chira (a cargo de la molienda y la producción de etanol) y Bioenergía del Chira (a cargo de la generación de energía eléctrica a partir del bagazo de caña). Actualmente, Caña Brava posee 9 500 hectáreas de tierras para el cultivo de caña en el Chira (según información oficial) y una inversión de US\$ 210 millones. Inició su proyecto en 2006 con la adjudicación de 3 325 hectáreas a US\$ 140 por hectárea<sup>4</sup>, otorgadas por

4 Estas tierras fueron otorgadas formalmente a Palmas del Espino, otra empresa de la corporación Romero, que de ahí las cede a Agrícola del Chira (Suárez, 2008).

el Gobierno Regional de Piura, el PECHP y ProInversión, ubicadas en el distrito de Ignacio Escudero y La Huaca en el Medio Chira, las cuales se superponían a áreas de pastoreo y otras actividades de diferentes poseionarios de la zona (Suarez, 2008). Posteriormente, accede a aproximadamente 3 800 hectáreas hasta el 2016 a través de la compraventa a asociaciones y propietarios individuales, en tierras que la empresa señala «eran 80% eriazas»<sup>5</sup> (Muro y Veen, 2011).

**Figura n° 1. Agroindustrias en el valle del Chira**



*Fuente:* Trabajo de campo y Roy (2013). Elaboración propia.

Para la puesta en marcha de su complejo agroindustrial, Caña Brava ha invertido en la adecuación de las tierras eriazas a partir del desbosque, aplanamiento y remoción de rocas. Además, ha invertido en semillas de variedad brasilera y, para irrigar estas nuevas tierras, ha construido un reservorio acuífero privado junto con una red de 59 000 km de mangueras Eurodrip para el

<sup>5</sup> Sin embargo, otros estudios apuntarían a que una pequeña porción de tierras habría sido adquirida a través de la compra de la deuda de pequeños productores sobre sus parcelas (ver Tejada y Rist, 2017, p. 15).

riego tecnificado por goteo (sistema que también le permite la fertilización a través de estas mangueras, llamado «fertirriego»). Otras prácticas agrícolas incluyen el control de plagas biológico, es decir, utilizando insectos para evitar la contaminación por pesticidas. Además, según información institucional, cuentan con un sistema de monitoreo por GPS de cada planta, lo que les permite evaluar sus respuestas al control de plagas y fertilización. La cosecha manual (el corte y la quema) ha sido eliminada y ahora se utilizan nueve máquinas (denominadas «pinzas cosechadoras») que cosechan «en verde» y pueden extraer de 500 a 700 toneladas de caña diarias cada una. Además, el ingenio azucarero ubicado en Monte Lima (La Huaca) tiene una capacidad de molienda de 4300 toneladas de caña al día, que producen 350 mil litros de etanol diarios a su máxima capacidad. Por último, cuenta con certificaciones de calidad en sus procesos como la ISCC. Estas prácticas agrícolas agroindustriales requieren de poca mano de obra y son altamente dependientes de tecnología con una fuerte inversión de capital (tal como son descritos los agronegocios por Gras, 2013).

Por otro lado, Maple Energy, una corporación de capitales norteamericanos que viene del sector petrolero, consigue en 2006 (y a través del mismo esquema que el Grupo Romero) la adjudicación de 10 684 hectáreas a US\$ 60 por hectárea y un pago anual de US\$ 500 000 por un periodo de 20 años (Roy, 2013), con un total de inversión de US\$ 254 millones. Estas tierras están ubicadas en el distrito de La Huaca y dentro del territorio de la Comunidad Campesina San Lucas de Colán, donde se superponían al anexo Las Arenas Altas (cf. Burneo, 2013, 2016). A inicios del 2010, después de resultados decepcionantes en la exploración de petróleo, los precios de las acciones de Maple cayeron en la bolsa, lo que dejó a la empresa sin capital para el proyecto de etanol, traducándose ello en un financiamiento a tasas más altas (Suclupe, 2015). Esto, sumado a la caída del precio del etanol, llevó a la empresa al *default* en el 2014. En el 2015, la deuda de US\$ 108 millones de Maple sería comprada por Agropecuaria Aurora (más conocida como Agro Aurora), AgroJíbito y Jibiport, empresas asociadas al Grupo Gloria y a su conglomerado de inversiones en caña, Corporación Azucarera del Perú (Coazúcar)<sup>6</sup>. Con esta compra, Gloria se mantiene

6 «Grupo Gloria pagará US\$108 mlls. por activos de etanol de Maple». *El Comercio*, Lima, 7 de abril de 2015. Ver en: <https://bit.ly/2Is7BoY>

como la empresa agroindustrial de etanol más grande del país, además de tener el negocio en la producción de lácteos y de comenzar su expansión azucarera en otros países latinoamericanos.

A la fecha, estos dos proyectos (del Grupo Romero y del Grupo Gloria) han sido los únicos ejecutados, lo cual representa el 39% de la superficie proyectada para etanol. A pesar de la inicial rapidez en las inversiones en tierras, el desarrollo de los proyectos se ha desacelerado en la práctica gracias a la declaración del agotamiento del recurso hídrico como medida de emergencia. Así, el proyecto de COMISA y Dio Latina quedaron paralizados al no obtener todavía licencia de agua. Ambos proyectos implican la participación de capitales extranjeros (a través de fondos de inversión internacional, en el caso de COMISA), de pequeños productores y comunidades, y de los dueños de tierras eriazas que no tienen la posibilidad de hacerlas productivas. Algunos de estos acuerdos, sin embargo, están siendo fuertemente cuestionados por los grupos campesinos, quienes, como en el caso de COMISA, acusan a los empresarios de fraude y estafa:

(...) estafaron a la cooperativa, se apropiaron de sus tierras sin pagar un solo centavo; mintiendo y tratando de generar confusión en la opinión pública, publicitando un supuesto proyecto desde hace catorce años, sin haber sembrado una sola planta de frejol que beneficie a nuestros socios o a la población. (Pronunciamiento público de COMISA, 2017)

## LA AGRICULTURA POR CONTRATO: ¿DESARROLLO O PRECARIZACIÓN?

En la comunidad campesina San Lucas de Colán, una de las localidades cercanas a estos centros de producción agroindustrial, diversas y complejas relaciones se tejen con las diferentes agroindustrias asentadas en la zona (Huamán, 2017). Sin embargo, una constante es la presentación de la agroindustria como solución a la precarización de los pequeños productores, siendo la caña uno de los sembríos más atractivos. Este cultivo es promocionado como una alternativa viable de negocio y desarrollo (con altas ganancias y mercado seguro) en un contexto donde la mayoría de familias tiene poco acceso a asistencia técnica y está muy descapitalizada, lo cual les dificulta el acceso a capital inicial y crédito. Así, desde

el 2011 se empiezan a ofertar préstamos y contratos de articulación para la agroindustria de caña en una zona de pequeña agricultura camotera y maicera. Al 2015, con cerca de 500 hectáreas<sup>7</sup>, la caña era el cultivo no tradicional más sembrado en la zona, por encima del maracuyá y el banano, con una superficie sembrada solo por debajo de los cultivos tradicionales de maíz y camote, a pesar del riesgo que implica la disposición del recurso hídrico.

Sin embargo, las expectativas no estuvieron de acuerdo con la realidad del cultivo y la actividad agrícola en Colán. A partir de 2015, la caña de azúcar sembrada por pequeños agricultores entra en crisis y retroceso, estimándose actualmente que cubre una superficie de 86 hectáreas en total (SIEA, 2017). Para entender este proceso, iremos por partes: primero, analizaremos los términos de la agricultura por contrato, el compromiso de ambas partes y los dos esquemas de financiación; en segundo lugar, explicaremos la estructura y organización de la producción de caña a través de los pequeños agricultores; finalmente, explicaremos brevemente los resultados que tuvieron los pequeños productores a partir de este encadenamiento.

#### LOS TÉRMINOS (DESIGUALES) DE LA AGRICULTURA POR CONTRATO Y LA ESTRUCTURA Y DESPLIEGUE DE LA CADENA DE VALOR DE CAÑA PARA ETANOL

La agricultura por contrato permite la disposición sobre una porción de las tierras y el control sobre su producción por parte de la empresa, que también controla los siguientes segmentos de la cadena productiva (Borras *et al.*, 2012; Ducastel y Anseeuw, 2011). La agricultura por contrato, o *contract farming*, emerge como una alternativa moderna a los antiguos latifundios y haciendas, la cual consigue minimizar varios de los costos asociados a la mano de obra que tendría que asumir la agroindustria (Scott, 1998). Esta práctica puede ser definida como una articulación entre la agroindustria y la pequeña y mediana agricultura, en donde a través de un vínculo legal, la agroindustria se compromete a asegurar un precio de compra, a

7 Información obtenida de la Comisión de Usuarios de Agua, subsector hidráulico El Arenal - Río Chira.

proporcionar crédito o avalarlo ante la banca comercial, a proporcionar semillas, fertilizantes y asistencia técnica, a cambio de la venta exclusiva de la producción del agricultor, la cual debe regirse bajo los estándares de calidad de la empresa (Torres, 2000). Marshall (2014) añade una distinción entre los diferentes contratos, definiendo el contrato de habilitación o integración como una suerte de coordinación vertical o integración horizontal, firmado antes de la siembra, y que está orientado sobre todo a las producciones no tradicionales.

Con la agricultura por contrato se busca facilitar el acercamiento de los productores con los consumidores finales a través de su articulación a «cadenas de valor», lo cual permite, en teoría, que productores en zonas remotas puedan colocar sus productos en los centros de consumo mundial, venciendo de esta manera las barreras de entrada a los mercados globales (Kuramoto, 2008). Sin embargo, algunos comienzan a mirar con suspicacia esta herramienta teórica y política, pues consideran que esconde las relaciones de subordinación del sur global, y que, en lugar de tratarse de una herramienta de desarrollo emancipatorio, solo consigue consolidar el modelo neoliberal (Fernández, 2015). No obstante, en nuestro país existe un consenso sobre el modelo de las cadenas productivas como un paradigma para solucionar todos los problemas (Eguren, 2004, p. 66), siendo este impulsado no solo desde organismos supranacionales, sino también desde el Estado y organismos no gubernamentales (ONG).

En este contexto, el encadenamiento con Caña Brava fue conceptualizado bajo la idea de «negocio inclusivo», siendo incluido dentro del Plan de Responsabilidad Social Empresarial de Caña Brava (Roy, 2013), lo cual puede parecer contradictorio, pues quien suele obtener más beneficios de estos acuerdos es la agroindustria al obtener más producción para abastecer su planta de procesamiento sin tener que asumir esos costos asociados. En el contrato firmado por los comuneros con la empresa, el agricultor se compromete a venderle la totalidad de su producción de caña y a no disponer de su tierra de otra forma y adecuarse a las prácticas agroindustriales, mientras que la empresa se compromete a comprar su producción, vender semillas a precio de costo y otorgarle asistencia técnica, todo ello firmado por un plazo de cinco años (el ciclo vegetativo de la caña de azúcar), con opción a renovación, en donde los pagos se hacen con las cosechas, es decir, de forma anual.



#### **Cuadro n° 4. Términos de la agricultura por contrato**

La empresa se comprometa a:	El agricultor se compromete a:
Comprar la totalidad de la producción del área del cultivo del agricultor.	Vender la totalidad de la producción del área de cultivo a la empresa compradora.
Pagar el precio de la caña de azúcar acordado quince días antes de la cosecha, el día lunes de la semana siguiente al momento en que el agricultor presente su factura o boleta.	Asumir los costos de contratación de personal y cualquier otro concepto que pueda incidir sobre el mantenimiento de los cultivos.
Vender a precio de costo la semilla de caña de azúcar.	No subarrendar, traspasar, transferir o ceder a terceros el predio donde se ubica el área de cultivo de caña.
Otorgar asistencia técnica gratuita de caña de azúcar.	No destinar el área de cultivo a otros fines distintos a la siembra y cultivo de caña de azúcar.
	Arreglar accesos hacia el área de cultivo hasta que los compradores estén satisfechos.
	Cumplir con cualquier especificación técnica o instrucción que señala la empresa.

*Fuente:* Contrato de compraventa de Sucoalcolera del Chira. Elaboración propia.

El contrato es presentado y explicado por los técnicos de Caña Brava a los agricultores, quienes no tienen otra forma de asesoría legal. La producción es vendida a un precio acordado a 15 días de la cosecha<sup>8</sup>, el

<sup>8</sup> Sin embargo, en muchas ocasiones se termina anunciando el precio después de la cosecha y durante el pesaje; incluso después de este, en la fábrica al momento de la liquidación, en un escenario en donde casi no existen espacios de negociación para los pro-

cual es propuesto por Caña Brava en base a «la cotización de etanol FOB Rotterdam T2, publicado por Platts, descontando costos de exportación (...) actualmente de 270 soles», para que así la empresa pueda vender el etanol en el mercado europeo con las preferencias arancelarias que tiene el país. Además, existe un incentivo para las cosechas de buena calidad, que consiste en aumentar el precio entre S/ 1 y S/ 12 por tonelada, dependiendo del grado de alcohol que tenga la caña cosechada.

Como parte del «negocio inclusivo», la empresa ofrece insumos como semillas y fertilizantes, servicios de maquinaria y mano de obra; incluso otorga dinero en efectivo como préstamo. Los costos más altos suelen ser los de instalación de cultivo, que superan los S/ 6 000 por hectárea. Con aproximadamente 225 hectáreas (se considera a los medianos productores que también suscriben el contrato), se trata de una inversión de capital retornable de S/ 1 350 000 tan solo en el ámbito de la comunidad.

Además de financiar estos costos, también se otorga el servicio de cosecha a través de la máquina o pinza cosechadora, el transporte y la mano de obra necesaria para sacar el cultivo de la parcela y llevarla hasta la planta de Caña Brava. Todos estos servicios luego son descontados de la liquidación anual de la cosecha que le corresponde al productor, con un interés del 15%, sujeto a moras. La totalidad de la deuda debe ser cancelada en un máximo de dos años (es decir, dos cosechas), sin importar el rendimiento o la productividad de cada agricultor.

Como podemos ver, el contrato no resulta muy favorable, sobre todo para las pequeñas parcelas de dos hectáreas de los comuneros. El comunero debe asumir muchos costos, arriesgándose a que el cultivo no sea exitoso; si este es el caso, la empresa no se hace responsable de las pérdidas del agricultor. Además, Caña Brava está en la capacidad de terminar el contrato en caso de que el agricultor no cumpla con alguna de sus obligaciones, que suman muchas, considerando la cantidad de especificaciones técnicas del cultivo. Sin embargo, a pesar de las desventajas, varios agricultores se comprometen con el trato, ya que Caña Brava vende la caña como un buen cultivo de altas ganancias en un contexto de difícil

ductores. La mayoría de los productores no conoce ni tiene manera de comparar los precios que le ofrece la empresa con otros, como sí puede ocurrir con otros cultivos tradicionales.

acceso a crédito. Por ejemplo, don Manuel Ojeda<sup>9</sup> decidió tomar el riesgo del cultivo de caña porque:

(...) tenemos quien nos lleve el producto, nos han dado facilidades... semillas, fertilización, preparación de la tierra (...). Por hectárea dicen que dan seis mil soles, que de ahí se separan los costos. (...). Caña Brava no nos va a abandonar, no le conviene. El contrato es de cinco años. (...). Es mejor, porque los camotes no tienen precio seguro, son como el dólar, suben y bajan. Se ponen bien baratos.

Como nos continúa explicando don Manuel, al momento de hacer una simulación de las ganancias que recibirían, promediaron S/ 110 por tonelada de caña, a un estimado de entre 180 y 200 toneladas por hectárea, lo que les generaría una ganancia total de entre S/ 19 800 y S/ 22 000 soles por hectárea de caña, sin contar los incentivos a las cosechas de buena calidad. Esto contrasta no solo con las estimaciones del contrato (140 toneladas por hectárea), sino que incluso supera el promedio de rendimiento de Caña Brava, por lo cual esta simulación se encontraba bastante alejada de la realidad.

Como vemos, don Manuel decidió arriesgarse con el cultivo de caña por los precios bajos del camote, las facilidades de acceso a fertilizantes y semillas, y la seguridad de que el total de la producción podrá ser vendida a un buen precio –según Caña Brava–. Así como don Manuel, otras personas también se han arriesgado con este nuevo cultivo debido a las dificultades económicas por las cuales está pasando el distrito y la baja en la producción agrícola. No obstante, don Manuel busca minimizar riesgos a través de la tradicional estrategia campesina de diversificación de cultivos, teniendo varios y diferentes en su parcela, como camote, maíz y sus pequeñas «pocitas<sup>10</sup>», en donde siembra albahaca. De igual modo, puede ir cosechando camote semanalmente, «ratoneando el camote», como nos cuenta, para así paliar al duro cultivo de caña, el cual solo puede ser cosechado anualmente.

Como hemos visto a través del contrato, la cadena productiva de la caña de azúcar para etanol es bastante cerrada: Caña Brava controla tres segmentos de la cadena (producción, transformación en derivados y comercialización), y actualmente ninguna otra empresa cañera estuvo comprando la producción de pequeños agricultores, por lo tanto, en la práctica solo existe

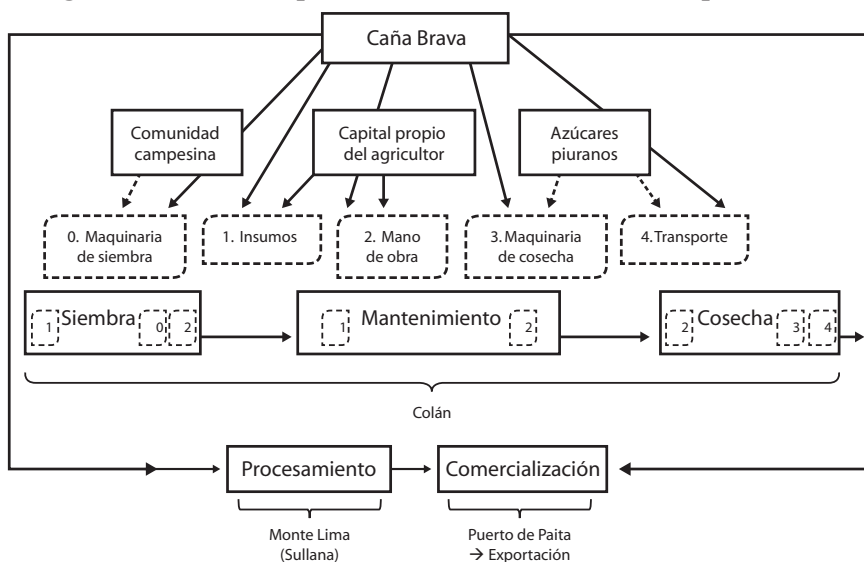
9 Nombre ficticio para mantener el anonimato de nuestro entrevistado.

10 Término local para referirse a 0.125 hectáreas aproximadamente.

un potencial comprador (un monopsonio). Estas asimetrías sobre el control de la cadena se refuerzan con las condiciones precarias de los pequeños productores y comuneros: la mayoría no tiene acceso a financiamiento, viéndose estos en la necesidad de suscribir además un contrato de préstamo, generándose así nuevas formas de control sobre la cadena.

Es así que en el caso del etanol pueden distinguirse dos esquemas básicos de encadenamiento en la estructura de su cadena productiva: 1) el financiamiento a partir de Agrobanco, que fue recibido por los primeros agricultores en incorporarse, y 2) el financiamiento interno con Caña Brava. Los primeros productores que se acogieron al esquema de Agrobanco tuvieron algunas facilidades por encima de otros, pues se les otorgó un préstamo de dinero en efectivo, lo que les permitió contratar servicios de manera independiente a la agroindustria y según sus propias necesidades y economías familiares. De este modo, pudieron contratar maquinaria de cosecha y transporte a una empresa local de una familia de exhacendados. Sin embargo, fueron los primeros productores financiados por Agrobanco los que más se vieron afectados por riesgos climáticos externos, por lo que las facilidades iniciales en el manejo económico del cultivo no fueron tan relevantes al momento de la cosecha.

**Figura n° 2. Cadena productiva de la caña de azúcar para etanol**



Elaboración propia.

Por otro lado, la empresa también sirve de vínculo entre los pequeños productores y las *services* de maquinaria y mano de obra para la siembra, cosecha y transporte de la producción. Los cortadores de caña son empresas contratistas que funcionan como *service* y provienen de las azucareras de Chiclayo y Pomalca, con su propia maquinaria y operadores. La tecnología usada para la cosecha y transporte de caña es la misma en las plantaciones de la agroindustria, que también dependen de estas empresas contratistas por su *expertise* en el manejo de la maquinaria. Ellos traen pinzas cosechadoras que realizan la cosecha «en verde» (sin quemar), y transportan la caña cortada a la empresa. Para grandes y medianos agricultores, con una cantidad mayor de hectáreas, esto no supone un costo tan alto, pero sí lo es para los dueños de minifundios, quienes también deben asumir el traslado de la maquinaria y personal hasta sus parcelas. Más de la mitad de todos estos costos deben ser cancelados durante la primera liquidación del productor.

Así pues, la mayoría de agricultores percibe muchos problemas y deficiencias dentro de la cadena, incluida la manera en que la empresa se relaciona con ellos y las condiciones en las cuales se realiza el contrato. Los principales problemas son: a) la falta de asistencia técnica para un cultivo nuevo; b) los altos intereses de los créditos y la dificultad para renovarlos y refinanciarlos; c) los pagos impuntuales de la cosecha; y d) la falta de fiscalización al momento de pesar el producto. Algunos reclamos se han realizado de forma conjunta, compartiendo los altos costos del transporte para movilizarse hasta la planta en Monte Lima, para así ejercer presión de forma colectiva. Y si bien la mayoría de estos puntos pueden ser negociados sin necesidad de cambiar las condiciones del contrato, se considera que existen otros factores intrínsecos vinculados al mismo esquema de la cadena que dificultan que los productores se vean realmente beneficiados, y que, en lugar de fortalecer la actividad agrícola, la terminan empobreciendo. De acuerdo a este esquema, el financiamiento, el procesamiento y la distribución del producto recaen en Caña Brava y en la capacidad que la empresa tiene para vincular al pequeño agricultor con otros actores, por lo tanto, la cadena y el mercado son controlados localmente por la empresa, quien retiene las mejores ganancias para sí misma y para el capital, en lo que Roy (2013) ha llamado una apropiación del valor añadido dentro de la cadena. A continuación, analizaremos este argumento en profundidad.

LA PRODUCCIÓN DE LA CAÑA EN LA PEQUEÑA AGRICULTURA FAMILIAR Y MECANISMOS DE APROPIACIÓN DEL VALOR

Sostenemos que estas estructuras asimétricas han jugado un rol fundamental en la apropiación y generación de valor dentro de la cadena. Para ello, hemos realizado un análisis de la economía familiar en cinco casos, buscando diversidad en las zonas agrícolas, las afectaciones por riesgos externos y climáticos, entre otros, e incluyendo a quienes se considera como los mejores y peores productores de caña. Con ello no pretendemos obtener una información cuantitativa estandarizada y generalizable, pero sí buscamos una muestra diversa que nos permita contrastar diferentes experiencias dentro de la cadena e identificar algunos patrones en los resultados de esta experiencia.

**Cuadro n° 5. Ingresos anuales estandarizados por hectárea de caña**

Productor	ha de caña	T / ha	Precio (S) x t	Ingreso bruto anual / ha	Ingreso neto anual / ha	Variación porcentual
Las Arenas	4	28.75	103	2 961.25	<b>1125</b>	-62.01
La Tahona	1.5	67.3	120	8 076	<b>500</b>	-93.81
Chuyma 1	2.2	116.81	110	12 850	6450	-49.81
Puerto Pizarro	2.5	72.4	101	7 312	<b>965</b>	-86.8
Chuyma 2	2.5	60	115	6 900	<b>500</b>	-92.75

*Fuente:* Trabajo de campo. Elaboración propia.

Muchos de los productores están profundamente insatisfechos con los servicios que les da la empresa: consideran que están haciendo un pago excesivo y que se les están dando muy pocas facilidades para sacar adelante el cultivo, percibiendo que la única beneficiada por el contrato es la empresa. En un inicio, esta queja puede sonar repetitiva en estos tipos de casos, particularmente en relación con grandes empresas. No obstante, al mirar las cifras del cuadro n° 5, podemos ver que las ganancias netas son extremadamente

bajas, casi todas muy por debajo de la remuneración mínima vital. Estas no llegan a cubrir las necesidades familiares mínimas y hacen necesario el recurrir a otras estrategias económicas, disminuyendo el rol de la agricultura dentro de los ingresos familiares en lugar de potenciarla. Es necesario recordar que la caña se trata de un cultivo anual y que la pequeña agricultura implica a familias con parcelas que no superan las cinco hectáreas. De este modo, el mejor productor percibió una ganancia neta de S/ 6 450 soles anuales, mientras que el peor productor tan solo percibió S/ 500 en todo el año por hectárea.

Como se aprecia en el cuadro n° 5, los costos asumidos por el productor representan hasta más de diez veces lo que gana. No debería sorprendernos entonces que solo uno de los 15 productores de caña que entrevistamos percibiera que su experiencia dentro de la cadena no era un fracaso; la mayoría, por el contrario, reportó ganancias mínimas y consideró el negocio como muy poco rentable, pues la tendencia era obtener aproximadamente S/ 1 000 de ingresos por hectárea al año (ver el cuadro n° 5). Es necesario contrastar estas cifras con las expectativas de la empresa, que ofrecían en las simulaciones un ingreso de más de S/ 20 000 por hectárea, y que en el contrato y el préstamo esperaban un ingreso neto de S/ 15 400.

Ahora bien, ¿qué sucedió?, ¿por qué los ingresos han sido tan bajos? Gran parte de este desfase entre las proyecciones (que desde un inicio fueron poco realistas) con lo que ocurrió en la práctica no solo nos muestra un rendimiento agrícola por debajo de lo esperado, sino también otras diversas causas externas que afectaron negativamente la rentabilidad económica del cultivo, determinando el fracaso del mismo y el consecuente colapso de la economía familiar. El bajo rendimiento fue causado, parcialmente, por riesgos externos (como el fenómeno de El Niño y una coyuntura de escasez hídrica debido a proyectos de infraestructura mal ejecutados), los cuales fueron asumidos por el productor. Sin embargo, otros factores externos, como la falta de caminos, puentes y suelos adecuados para el traslado de la maquinaria, fueron los determinantes en el aumento de los costos de la cosecha mecanizada y poscosecha, lo cual terminó por generar una rentabilidad bajísima: de no tener un acceso adecuado para el transporte, el productor debía invertir en hacer caminos y puentes o, de lo contrario, buscar y financiar otras estrategias de cosecha que generalmente implicaban la subcontratación de otros transportes. El campo de decisión para estas estrategias era muy limitado, pues no había oferta de servicios y los productores dependían únicamente de

la empresa contratista empleada por Caña Brava. No está de más resaltar que la ralentización del proceso de cosecha afecta negativamente la calidad de la caña, depreciando el valor y precio final que perciben los productores. Todos estos costos adicionales, de los más altos, son asumidos en su totalidad por el agricultor, sin opción a financiamiento o ayuda de la empresa.

Así pues, la economía de escala<sup>11</sup> y la ubicación de las parcelas para el cultivo de caña, que permiten reducir los costos globales de producción de tecnologías agroindustriales, fueron determinantes para el incremento de costos y el porcentaje de ingresos netos percibidos, siendo la vulnerabilidad de los productores ante riesgos o circunstancias externas esenciales para el fracaso del esquema, pues estos tuvieron que hacerse cargo por sí solos de las eventualidades surgidas, tal como lo estipula el contrato, generando costos imposibles de asumir para una unidad familiar. A ello se sumó un esquema de pagos difícil de asumir por las pequeñas familias: liquidaciones anuales, en donde los primeros tres años se obtenían menores ganancias por el pago de la deuda con la empresa (que era prioridad y descontado automáticamente a través del sistema financiero).

Estos números negativos no solo implican un fracaso del negocio para los pequeños productores. Por el contrario, tienen múltiples efectos sobre sus economías y formas de vida. Manuel Ojeda, quien en el 2013 estaba emocionado y expectante por el crecimiento de su cultivo de caña, nos recibió con el ánimo mucho más apagado en 2015. Aunque de buen carácter, don Manuel no podía evitar sentirse profundamente decepcionado con los resultados: él fue uno de los productores que entrevistamos que más sufrió con los gastos adicionales del cultivo, reduciendo su ganancia de S/ 12 000 a tan solo S/ 750 por el esfuerzo de un año de cultivo. De la hectárea y media que sembró, solo la mitad «le pegó bien», pero el verdadero problema llegó al momento de la cosecha. Su tierra, ubicada en una zona arenosa,

11 Algunos estudios (Beall, 2012) señalan que los costos de maquinaria y mano de obra pueden ser reducidos solo a partir de lotes de 20 hectáreas a más, por lo que las posibilidades de crecimiento e incremento de ingresos son mínimas para los pequeños productores y sus lotes reducidos. Además, para darle valor agregado al producto se necesitan de certificaciones de calidad para la venta en el mercado europeo; esto tendría un impacto muy positivo dentro de las ganancias de los productores, pero dichas certificaciones solo pueden ser obtenidas a través de grandes lotes o bloques de pequeños lotes juntos, que no es el caso de este grupo.



tenía suelos que dificultaban el ingreso de la maquinaria de la empresa para cosechar y transportar la caña: en el camino angosto hacia su parcela, la pinza cosechadora se hundía en el fango, y cuando logró entrar a su parcela, se quedó atracada y malogró sus cultivos de caña: «La pinza pesaba 35 toneladas y malogró la corona... Mandaron otra de seis, pero igual malogró la corona y solo quedaron pocos brotes... Me dijeron que iba a tener que instalar toda la caña de nuevo...», nos comentó muy triste mientras caminábamos por su parcela, ahora vacía. Para poder cosechar, tuvo que contratar una camioneta pequeña, que llegó hasta el canal, y peones que ayudaran a llevar la caña de su parcela a la camioneta. La camioneta tenía que hacer cuatro viajes diarios hasta la salida del canal principal donde esperaba la pinza cosechadora para poder entregar su producción de caña a la empresa. Todos los gastos los tuvo que cubrir don Manuel.

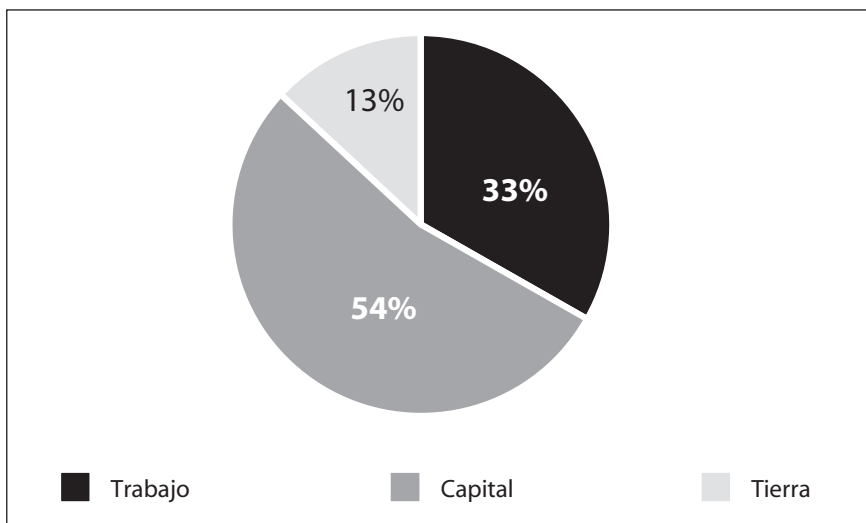
La necesidad de reinvertir en el cultivo y los malos resultados lo terminaron de convencer de sacar los pocos brotes de caña que quedaban en su parcela, un cultivo que se suponía le iba a durar cinco años. Le pregunté qué pensaba hacer ahora, y me dijo: «Lo de siempre, el camote... o quizás yuca, todavía no estoy seguro. Tengo que juntar para sembrar». Cuando le pregunté qué pensaba hacer con la deuda que todavía tenía con Caña Brava y con el contrato que firmó, me respondió con otra pregunta: «¿Qué puedo hacer? ¿Volver a instalar la caña?», las condiciones de acceso a su parcela no iban a cambiar y nuevamente iba a tener que gastar de su propio bolsillo para la cosecha: no se podía. Con tristeza me dijo: «La caña sí es rentable, pero el problema que yo tengo no hay manera de arreglarlo».

Hubiera sido bueno que el problema de don Manuel hubiese sido solo de él: la mayoría de productores tuvo problemas muy similares en la cosecha, que junto con la deuda que tenían que ir pagando redujo sus ganancias en cerca del 90% en promedio (ver el cuadro n° 5). El esquema de producción agroindustrial se aprecia claramente en la distribución del valor, el cual suele estar distribuido a favor del capital (Roy, 2013; Cochet y Merlet, 2011). De este modo, en la mayoría de casos las ganancias retornaron al capital y no al pequeño productor<sup>12</sup>: «Los pobres dependemos siempre del capitalista. La

12 La figura n° 3 presenta el desagregado de costos e ingresos percibidos por la segunda cosecha de caña del caso Puerto Pizarro (un caso promedio): el capital, que corresponde al pago de la deuda e intereses contraídos con Caña Brava (en bienes y dinero); el tra-

mayor parte se lo lleva la empresa, se llevan los dos mejores años de producción [con los intereses] y recién cuando ya está decayendo [el cultivo] vemos nosotros las utilidades» (comunero de Chuyma).

**Figura n° 3. Distribución del valor agregado de la producción de una parcela de caña, siguiendo la metodología de Roy (2013)**



Los altísimos costos nos muestran que no hubo un compromiso por parte de la empresa con el bienestar del productor, pues las condiciones de cada parcela debieron ser evaluadas antes de firmar el contrato. Es bastante claro que si un productor no tiene los accesos necesarios que la tecnología de la agroindustria necesita, no se le debería ofrecer el cultivo; del mismo modo, si tiene un suelo salitroso no adecuado para la caña, y que además puede afectar el proceso de cosecha del productor, impidiendo que la maquinaria agroindustrial llegue al lugar de cosecha, esa parcela no debería ser empadronada.

bajo, que corresponde al pago realizado a las empresas de contrata para la cosecha de caña y su transporte (gestionado por Caña Brava y que para los comuneros es parte de la deuda); y el ingreso que le corresponde al comunero poseionario de la parcela, que responde tanto a conceptos de tierra como de trabajo, según esquemas clásicos de economía política.

Las lógicas de producción del agronegocio, expresadas a través de la pinza cosechadora y sus costos altísimos de uso, también nos hacen reflexionar sobre la forma en cómo el agronegocio despliega irreflexivamente sus tecnologías sobre otros espacios que escapan a su lógica y que, en muchos casos, terminan siendo completamente incompatibles, contrastándose, por ejemplo, la poca asesoría técnica y prácticas de fertilización con la costosa maquinaria de cosecha. Así, en lugar de tomar en cuenta estas condiciones y aconsejar de manera transparente a los productores, la empresa tiene la política de empadronar y firmar la mayor cantidad de contratos, pues a los funcionarios de campo de Caña Brava se les indica que deben inscribir la mayor cantidad de hectáreas posibles, otorgándoles inclusive una comisión de S/ 400 por hectárea empadronada como incentivo<sup>13</sup>.

De este modo, podemos ver que existe un factor intrínseco dentro del contrato que dificulta mucho el desarrollo del pequeño productor: las relaciones asimétricas que permiten la apropiación desigual del valor y la distribución desigual de riesgos y costos. Desde la firma del contrato, el agricultor entra en desventaja a un negocio que no conoce, firmando un documento que no entiende a cabalidad sobre un cultivo desconocido para él, comprometiéndose a asumir costos que no imaginaba enfrentar. Por otro lado, la agroindustria tiene el apoyo del Estado y los capitales necesarios para salir adelante y prescindir del campesino, mientras que este muchas veces no puede prescindir de la agroindustria, que controla el mercado local y se presenta como una de las pocas fuentes de financiamiento. Coincidimos con Marshall (2014, p. 200) cuando señala que la agricultura por contrato:

(...) pone en evidencia la desigualdad que existe entre las dos partes (...) el agricultor asume los riesgos sin garantizar beneficios. El contrato de integración está desequilibrado a favor de la parte económicamente dominante. Impone a la otra parte condiciones y vinculantes en términos técnicos o económicos lo cual en realidad pone a esta parte en situación cercana a la del asalariado (lo que justifica la expresión de integración) sin ofrecerle la seguridad; porque el riesgo, más específicamente agrícola, queda a cargo del integrado.

13 Esto responde tanto a los objetivos de la empresa para asegurar la producción de etanol en su planta como a las metas propuestas dentro de su plan de responsabilidad social.

Siguiendo a Scott (2013, p. 132), esta lógica de producción:

(...) mantiene un simulacro de independencia y autonomía al mismo tiempo que vacía estos términos de todo su contenido real. (...) Lo que hacen las agroindustrias es transferir a todos los efectos los riesgos de la propiedad de tierras, del capital prestado y de la gestión de la mano de obra (una mano de obra que exigiría derechos sociales) mientras se quedan con la mayor parte de las ventajas que lleva incorporadas el diseño original de la factoría moderna: rígida supervisión, estandarización y control de calidad.

De este modo, creemos que la agricultura por contrato es producto de las necesidades de movimiento del capital, el cual busca invertir con la menor cantidad de riesgos posibles.

Por otro lado, se considera que la agricultura por contrato, muchas veces evaluada como una vía para escapar de la pobreza, tiene muchas posibilidades de tener el efecto contrario. Las ventajas para la agroindustria son evidentes, pues delega riesgos de la producción agrícola, rehúye a problemas derivados de relaciones salariales y evita inmovilizar su capital en compra de tierras. Por el otro lado, los beneficios que debería percibir el agricultor no siempre se cumplen, siendo sus posibilidades de crecimiento, independencia y autonomía muy reducidas, debiendo cargar, además, con todos los riesgos que la agroindustria desea evitar. Estas desigualdades inherentes a la estructura de la cadena distan mucho de lo que debería ser considerado como un «negocio inclusivo», por lo que es definitivamente necesario reconsiderarse si este esquema puede ser valorado como parte de la responsabilidad social empresarial acordada con el gobierno regional, particularmente si solo la empresa recibe beneficios.

Las consecuencias de los resultados tan pobres de la cadena productiva de la caña han sido la creación de nuevas deudas y el incremento de dificultades para volver a obtener crédito para refinanciar el cultivo, precarizando aún más la vida de la mayoría de productores que ya se encontraban en una situación de crisis: buena parte de los productores comenzó a retirar sus cultivos (o «tumarlos») entre 2015 y 2016, antes del cumplimiento de los cinco años de contrato. Al hacer esto, algunos regresan a los cultivos tradicionales y de autoconsumo, pues como señalan: «la caña no se puede comer», a pesar de no tener un precio ni un mercado seguro para estos sembríos, pudiéndose obtener mejores ganancias a pesar de

dicha incertidumbre<sup>14</sup>. No obstante, otros que no tienen acceso a algún tipo de financiamiento para un nuevo cultivo están considerando poner en venta sus parcelas y dejar de lado por completo la actividad agrícola. Finalmente, las consecuencias de toda esta situación son todavía inciertas, pues muchos han roto el contrato con deudas todavía pendientes a Caña Brava y Agrobanco.

Así, la lógica del capital y la mercancía ha precarizado la vida de los comuneros, quienes transitan una vía de recampesinización para sobrevivir o, en el peor de los casos, la descampesinización con la venta de la tierra. Aunque estas prácticas tradicionalmente no son entendidas en los términos del *land grab* (más centrado en despojos violentos de la tierra), son parte de las consecuencias de este proceso. Los pequeños agricultores, al cargar con todos los riesgos de la producción, quedan más desprotegidos frente a cualquier crisis, a pesar de contar con menos herramientas, estrategias y capitales disponibles para hacer frente a las fluctuaciones abruptas del capital (cf. Marshall, 2014). Así, como apunta Li (2014), las relaciones capitalistas pueden aparecer también de formas más mundanas, como las aparentemente inocuas articulaciones con cadenas globales de valor, y sin que necesariamente esto sea una fuerza externa que se impone y despoja a los campesinos de sus recursos. Esta interpretación de los procesos de expansión regional del capital también debe entenderse desde la lectura y memoria de los propios comuneros, que ven en ello un correlato con los procesos de expansión de las haciendas y sus historias locales<sup>15</sup>: «Ahora el gobierno está que vende tierras para caña. Han vendido tierras de La Huaca, y también por allá por Cerro Mocho, para hacer sembrío de caña. Este gobierno no los bota, como Velasco, que sí los botó» (antiguo comunero).

En última instancia, los pequeños productores terminan construyéndose como sujetos deudores, en una situación donde todas las protecciones lega-

14 El cultivo de camote puede reportar ganancias de hasta S/ 4 000 por campaña, por hectárea, y se pueden realizar hasta dos campañas al año, generando más ingresos que la caña, para sorpresa de los propios productores.

15 Es importante recordar el rol en la región de la familia Romero, dueña de Caña Brava, particularmente en el valle del Chira a través de la hacienda Mallares. Anotamos que otros exhacendados con fundos más pequeños actualmente funcionan también como intermediarios en la cadena a través de sus empresas locales (ver la figura n° 2 y Huamán, 2017).

les las posee la empresa. Así, lo más probable es que ellos sigan cargando con el peso de la deuda y sean calificados como «irresponsables» por retirar sus cultivos, mientras que la empresa no tiene ninguna obligación con ellos. Como explica Graeber (2012, p. 12):

Si algo enseña la historia, es que no hay mejor manera de justificar relaciones basadas en la violencia, para hacerlas parecer éticas, que darles un nuevo marco en el lenguaje de la deuda, sobre todo porque inmediatamente hace parecer que es la víctima la que ha hecho algo mal.

## REFLEXIONES FINALES: LA CONSTRUCCIÓN DISCURSIVA DE LA AGROINDUSTRIA DEL ETANOL COMO PARADIGMA DE MODERNIZACIÓN

La agroindustria de caña de azúcar se ha expandido por la costa peruana gracias a los mecanismos de habilitación del Estado, particularmente de los gobiernos regionales (Urteaga, 2017; Burneo, 2016). A través de subsidios del Estado –que, de acuerdo con Lorenzo Eguren (2018), para el Chira son del 11.3% solo en la venta de tierra, y un total de US\$ 1 606 431 348 en la inversión total del PECHP–, las empresas agroindustriales cañeras de capitales mixtos se expandieron sobre tierras con distintos usos no agrícolas, entre ellas, las tierras de la comunidad campesina de San Lucas de Colán. Estas agroindustrias pudieron controlar directamente la tierra y su producción a través de mecanismos de compraventa, arriendos y subastas (cf. Huamán, 2017), aunque también existieron mecanismos de control indirecto de la tierra y de apropiación del valor que allí se produce: la articulación a través de un contrato habilitante con pequeños productores. A lo largo del texto, hemos desarrollado de qué formas los términos desiguales de dicho contrato afectaron negativamente a los productores, particularmente en la distribución de riesgo. Asimismo, hemos visto que esa articulación también fue cofinanciada por el Estado a través de Agrobanco, además de formar parte de un esquema de responsabilidad social empresarial, a pesar de que la agricultura por contrato es sobre todo un medio para que las empresas bajen sus costos de producción, como afirma Roy (2013). De este modo, el Estado ha participado de manera activa habilitando y subvencionando proyectos de inversión para grandes empresas que, al parecer, no han sido eficientes

ni han generado el retorno que uno esperaría de una inversión pública (cf. Eguren L., 2018).

Esto no solo se debe a los mecanismos políticos de los capitales privados para direccionar inversiones (cf. Durand, 2018), sino también a una construcción discursiva sobre la agroindustria –entre ellas, la de caña para etanol– como un paradigma modernizador del Estado. Así, se busca reforzar el mito de que la articulación al mercado, sin importar bajo qué condiciones, es beneficiosa; entonces, si hay algún fracaso, es culpa del productor y no del mercado –o más bien, de las condiciones estructurales de dicha articulación–. Este discurso de modernización se encuentra con las características regionales de los proyectos de inversión de caña en el bosque seco, en donde la agroindustria busca construirse a sí misma como un modelo de desarrollo que, consecuentemente, constituiría la mejor forma de aprovechar estas tierras eriazas del valle del Chira. Estos recursos de poder se estructuran a partir de construcciones de la agroindustria de etanol como: 1) tecnológicamente eficiente, 2) generadora de empleo y 3) medioambientalmente amigable.

Como hemos visto brevemente en esta investigación, que coincide con hallazgos presentados por otros investigadores (Damonte, Gonzáles y Lahud, 2016; Urteaga, 2017; Gonzáles 2017), las agroindustrias construyen recursos discursivos que las presentan como industrias altamente eficientes. Así tenemos, por ejemplo, que en los valles construidos bajo el concepto de «escasez hídrica», como el valle del Chira, las agroindustrias incorporan en sus prácticas productivas «los discursos técnicos sobre uso eficiente y racional del agua gracias al uso de riego tecnificado por goteo y pulso» (Damonte *et.al.*, 2016, p. 99), justificando el uso del agua con argumentos aparentemente económicos y racionales. En el caso del Chira, se habla de cómo, «con mucho esfuerzo y paciencia se le da vida al desierto» y de «millones de litros cúbicos de agua ahorrados» mediante el riego por goteo (Caña Brava, 2014), ocultando el hecho de que «el agua ahorrada» es en realidad agua de más, que genera más presión sobre el reservorio de Poechos. En este sentido, otros estudios (Coordination SUD, 2014; Roy, 2013) ya han llamado la atención sobre el hecho de que el valor agregado de ahorro de agua producido en las grandes agroindustrias y las pequeñas parcelas de caña es similar, demostrando que los productores agropecuarios también son económicamente eficientes en el uso del recurso hídrico, por lo que es necesario continuar realizando estudios sobre ello en estos

escenarios que nos permitan ir más allá de las construcciones sociales hegemónicas sobre lo que genera valor para la sociedad, sobre todo en materia de inversión pública.

Una segunda forma de construirse como «buenas prácticas de inversión» y justificar la cesión de tierras y licencia de agua es a través del discurso sobre beneficios económicos y laborales para la región: la agroindustria como generadora de empleo. Esto se hace evidente a través de las declaraciones de Alan García tras la adjudicación de tierras a Maple Etanol:

El Perú comienza una revolución agraria aquí, en este momento, como nunca se ha dado en nuestra historia. Hasta hoy se usaban combustibles para trabajar la tierra; a partir de hoy se trabaja la tierra para crear combustibles. Se ha dado la vuelta, esa es la lógica. (...) Esta revolución va a dar al Perú mucho empleo, mucho bienestar y mejores salarios, pero eso sólo puede hacerse cuando hay inversión, lo que significa traer capitales, de adentro o de afuera, para aplicarlos a la tierra, lo demás es demagogia que es lo peor que se puede hacer contra el pueblo<sup>16</sup>.

Sin embargo, muchas otras investigaciones (cf. Roy, 2013; Eguren y Pintado, 2015) ponen en cuestión la capacidad de empleo de las agroindustrias, particularmente comparándolas con los requerimientos de trabajo de la pequeña agricultura familiar, la que, por hectárea, emplea más mano de obra, y generaría aun mayor empleo de obtener los subsidios o la inversión pública destinada a la agroindustria.

Finalmente, otra característica de este discurso hegemónico del agronegocio de etanol es la construcción de estas empresas como ambientalmente amigables en el marco del discurso del desarrollo sostenible. Esta idea está estructurada a partir del fin mismo de esta agroindustria: reemplazar combustibles fósiles por «energía renovable y limpia» que permite reducir el nivel de emisiones contaminantes. Para ello, se utilizan videos institucionales e infografías sobre el ciclo de energía renovable del carbono (Caña Brava, 2014) como recursos discursivos sobre los beneficios de la «energía limpia», haciendo hincapié también en tecnologías de punta –como las máquinas cosechadoras– que permiten una «cosecha verde», sin la necesidad de quemar la caña de azúcar.

16 Declaraciones del viernes 5 de enero de 2011. Fuente: *Panamericana Televisión*, 2007.



Y si bien uno de los puntos neurálgicos del discurso de desarrollo y modernidad de estas empresas es su dimensión medioambiental y el uso de tecnologías de «cosecha verde», las prácticas y efectos reales de la industria están alejados del discurso. La práctica de la quema de broza de caña aún se mantiene, generando varios reclamos entre la población cercana a estos complejos agroindustriales<sup>17</sup>. Una de las empresas de caña ya ha sido sancionada en el 2016 por el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) con ocho Unidades Impositivas Tributarias (UIT) (S/ 31 600) por infracciones ambientales<sup>18</sup>. Sin embargo, los comuneros y la población en general señalan que el problema persiste<sup>19</sup>. Es importante discutir asimismo las posibilidades y limitaciones de esta «energía limpia» y reflexionar sobre las condiciones en las cuales se produce, no solo en términos de su impacto ecológico al transformar un ecosistema desértico o de oasis (cf. Marshall, 2014), sino también repensar los efectos indirectos de la adopción de estas tecnologías. El despliegue irreflexivo de la tecnología de cosecha agroindustrial en las formas de producción de la pequeña agricultura ha generado sobrecostos que recaen sobre el productor, precarizando su posición dentro de la cadena, lo cual debería invitarnos a reflexionar sobre las limitaciones de un enfoque basado exclusivamente en la sostenibilidad ambiental.

De este modo, los discursos hegemónicos sobre el valor de las tierras comunales y la pequeña agricultura familiar invisibilizan las dinámicas locales y los diversos efectos de la «modernización» y el «desarrollo» sobre el territorio. Diversas prácticas se estructuran a partir de estos discursos para representar a las tierras comunales como subutilizadas y vacías (cf. Li, 2014), es decir, como recursos de inversión que deben ser aprovechados por el capital agroindustrial. Estos procesos de mercantilización, intrín-

17 La población señala que los humos negros de la quema suponen un riesgo a la salud, y han pedido la intervención del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) en varias ocasiones, generalmente articulados en el Comité de Defensa de la Margen Izquierda del Río Chira; y afirma, además, que no se está cumpliendo con lo establecido en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) o el Plan de Adecuación Medioambiental (PAM).

18 *El Comercio*, Lima, 9 de agosto de 2016.

19 Algunas de estas quejas han sido recogidas por medios de comunicación como *La República* (2017), mientras que la Defensoría del Pueblo, en su Reporte Mensual n°166 de diciembre de 2017, todavía considera este conflicto como activo y con el diálogo paralizado.

secamente políticos, se presentan de una forma despolitizada y técnica a través del discurso del desarrollo de una agricultura moderna y eficiente (cf. Scott, 1998; Ferguson, 2006), generadora de empleo y medioambientalmente sostenible. Se necesita una mirada crítica sobre el asunto, que vaya más allá incluso de la discusión de las estructuras de articulación al mercado y que reflexione sobre las corporaciones que están invirtiendo en estos territorios, sus ritmos de inversión y la fragilidad y alta movilidad de sus capitales. La rapidez con la que los capitales pueden retirarse del territorio contrasta con las dificultades que deben pasar las poblaciones para salir adelante. Así, debemos cuidarnos de una industria estructurada en respuesta a las necesidades de los mercados financieros globales y de las demandas de sus consumidores, que se erige a través de mecanismos públicos, pero que termina siendo indiferente a los efectos perjudiciales en el ámbito local.

## BIBLIOGRAFÍA

- Beall, E. (Ed.). (2012). *Smallholders in Global Bioenergy Value Chains and Certification*. Roma: Bioenergy and Food Security Criteria and Indicators Project - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Recuperado de <https://bit.ly/2DczFci>
- Borras, S. M., Kay, C., Gómez, S. y Wilkinson, J. (2012). Land grabbing and global capitalist accumulation: key features in Latin America. *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 33 (4), 402-416. Accesible en <https://bit.ly/30CchPT>
- Borras, S. M., Franco, J. C., Isakson, S. R., Levidow, L. y Vervest, P. (2016). The rise of flex crops and commodities: implications for research. *The Journal of Peasant Studies*, 43 (1), 93-115. <https://bit.ly/2Kc4iTB>
- Bourliaud, J. y Eresue, M. (2015). La (re) concentración de las tierras costeñas. Anexo metodológico y estadístico. *La Revista Agraria*, (169), 1-27.
- Burneo, M. L. (2016). Transformaciones en el gobierno del espacio comunal: decisiones y dinámicas políticas en torno a los usos de la tierra y la extracción en la comunidad campesina San Lucas de Colán, Piura. *Perú. El problema agrario en debate - SEPIA XVI*, 359-388.
- Burneo, M. L. (2013). Elementos para volver a pensar lo comunal: nuevas formas de acceso a la tierra y presión sobre el recurso en las comunida-

- des campesinas de Colán y Catacaos. *Anthropologica*, 31 (31), 16-41. Recuperado de <https://bit.ly/2De0Rrc>
- Burneo, Z. (2011). *El proceso de concentración de la tierra en el Perú. Presiones comerciales sobre la tierra*. Roma: Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra - Cirad - Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes).
- Caña Brava. (2014). *Caña Brava, empresa productora de etanol en Piura*. Recuperado de <https://bit.ly/2J519m8>
- Coordination SUD. (2014). *Eficiencia y eficacia económica del uso del agua agrícola por parte de la agricultura familiar*. París: Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras (AVSF), AGTER, GRET, Agencia Francesa de Desarrollo (AFC).
- Cochet, H. y Merlet, M. (abril de 2011). Land grabbing and share of value added in agricultural processes. A new look at the distribution of land revenues. En Jun Borrás, *International Academic Conference «Global Land Grabbing»*. Conferencia organizada por Land Deals Politics Initiative, Brighton.
- Damonte, G., Gonzales, I., y Lahud, J. (2016). La construcción del poder hídrico: agroexportadores y escasez de agua subterránea en el valle de Ica y las pampas de Villacurí. *Anthropologica*, 34 (37), 87-114.
- Ducastel, A. y Anseeuw, W. (2011). Le «production grabbing» et la transnationalisation de l'agriculture (sud-) africaine. *Transcontinentales*, 3. Recuperado de <https://bit.ly/2UAchAu>
- Durand, F. (2018). El poder lácteo y azucarero del Grupo Gloria y la contención de demandas de la sociedad civil. En Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes) (Ed.), *¿Liberalismo o mercantilismo? Concentración de la tierra y poder político en el Perú* (pp. 131-173). Lima: Cepes - Oxfam.
- Durand, F. (2013). *Los Romero. Fe, fama y fortuna*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco) - Ediciones El Virrey.
- Edelman, M., Oya, C. y Borrás, S. M. (2013). Global Land Grabs: historical processes, theoretical and methodological implications and current trajectories. *Third World Quarterly*, 34 (9), 1517-1531. <https://bit.ly/2Mg0DXG>
- Eguren, F. (2004). Las políticas agrarias en la última década: una evaluación. *Perú: el problema agrario en debate - SEPIA X*, 19-78.

- Eguren, F. (2013). El IV Censo Nacional Agropecuario muestra que sí hay latifundios. *La Revista Agraria*, (155), 7.
- Eguren, F. (2018). La concentración de la propiedad de las tierras agrícolas en el Perú. En Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes) (Ed.), *¿Liberalismo o mercantilismo? Concentración de la tierra y poder político en el Perú* (pp. 83-130). Lima: Cepes - Oxfam.
- Eguren, F. y Pintado, M. (2015). *Contribución de la agricultura familiar al sector agropecuario en el Perú*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes).
- Eguren, L. (2018) Estimación de los subsidios en los principales proyectos de irrigación en la costa peruana. En Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes) (Ed.), *¿Liberalismo o mercantilismo? Concentración de la tierra y poder político en el Perú* (pp. 83-130). Lima: Cepes - Oxfam.
- El Comercio*. (2016, 9 de agosto). Piura: multan a Agrícola del Chira por infracción ambiental. *El Comercio*. Recuperado de <https://bit.ly/2VBSTzr>
- Ferguson, J. (2006). The Antipolitics Machine. En A. Sharma y A. Gupta (Eds.), *The Anthropology of State* (pp. 270-286). New Jersey: Blackwell Publishing.
- Fernández, V. (2015). Global Value Chains in Global Political Networks: Tool for Development or Neoliberal Device? *Review of Radical Political Economics*, 47 (2), 209-230.
- González, I. E. (2018). (Re)configuración de los territorios hidrosociales para la provisión de agua potable en la cuenca del río Ica: el caso del proyecto de galerías filtrantes en el distrito de San José de los Molinos. *Perú. el problema agrario en debate - SEPIA XVII*, 713-760.
- Graeber, D. (2012). *En deuda. Una historia alternativa a la economía*. New York: Editorial Planeta.
- Gras, C. (2013). *Agronegocios en el Cono Sur. Actores sociales, desigualdades y entrelazamientos transregionales*. Berlín: Desigualdades.net. Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.
- Gras, C. y Göbel, B. (2014). Agronegocio y desigualdades socioambientales: la soja en Argentina, Brasil y Uruguay. En Göbel, B., Góngora-Mera, M. y Gras, C. (Eds.), *Desigualdades socioambientales en América Latina* (pp. 211-254). Bogotá / Berlín: Universidad Nacional de Colombia / Ibero-Amerikanisches Institut.
- Huamán, A. (2017) *Tierras en pugna. Cambios en la tenencia y el valor de la tierra comunal frente a la expansión del agronegocio del etanol en el*

- valle del Chira, Piura: el caso de la comunidad campesina San Lucas de Colán* (tesis para obtener el título de Licenciada en Antropología). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Recuperado de <https://bit.ly/2TOjQhx>
- Kuramoto, J. (2008). *Integración de los pequeños productores de trucha con los mercados externos: ¿una meta lejana?* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).
- La República*. (2017, 9 de enero). Denuncian ante OEFA a empresas cañeras por quema de caña de azúcar. *La República*. Recuperado de <https://bit.ly/2v4Wvhy>
- Li, T. M. (2014). What is land? Assembling a resource for global investment. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 39 (4), 589-602. <https://doi.org/10.1111/tran.12065>
- Marshall, A. (2014). *Apropiarse del desierto. Agricultura globalizada y dinámicas socioambientales en la costa peruana. El caso del oasis de Virú e Ica-Villacuri*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA).
- Muro, J. y Veen, M. (2011) *Inclusión de pequeños agricultores en la cadena productiva de caña para etanol y certificación ISCC. El caso de Caña Brava, Perú*. Lima: SNV.
- Panamericana Televisión*. (2007, 5 de enero). Perú inicia revolución agraria con producción de etanol en Piura. *Panamericana Televisión*. Recuperado de <https://bit.ly/2IgujK>
- Roy, A. (2013). *La captation des ressources et des richesses par les investissements agricoles à grande échelle. Analyse socio-économique comparée de différents secteurs de production agricole dans la vallée du Chira, nord Pérou* (informe presentado para obtener el grado de magister en Economía y Gestión, con especialización en desarrollo agrícola y políticas económicas). París: Institut d'Etudes du Développement Economique et Social. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Durham: Yale University.
- Scott, J. C. (2013). *Elogio del anarquismo*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Suárez, K. (2008). Disputa por la tierra. En las secas extensiones de Piura, pobladores y empresas de agrocombustibles se enfrentan por el esencial recurso. *La Revista Agraria*, (102), 17-19.

- Suclupe, A. (2015, 7 de abril). Maple Energy y los riesgos que evaporaron su negocio de etanol en el Perú. *Semana Económica*. Recuperado de <https://bit.ly/aXmG4d9>
- Taboada, R. (2018) Hacia la conquista de derechos de agua en un contexto de expansión agrícola y escasez: el caso de los «campesinos sin tierra» en el ámbito de la comisión de usuarios Miguel Checa del valle del Chira, Piura. *Perú. el problema agrario en debate, SEPIA XVII*, 671-712.
- Tejada, L. y Rist, S. (2017). Seeing land deals through the lens of the “land–water nexus”: the case of biofuel production in Piura, Peru. *Journal of Peasant Studies*, 0 (0), 1-24. <https://doi.org/10.1080/03066150.2016.1259220>
- Torres, J. (2000). Agronegocios y pequeños productores en el Perú. *Debate Agrario*, (31), 63-75.
- Urteaga, P. (2017). Biocombustibles y agua. La transformación del espacio en Piura, Perú. *Anthropologica*, (38), 7-39. Recuperado de <https://bit.ly/2GIW0X2>



---

Diego Palacios Llaque  
SIMPLIFICAR Y MODERNIZAR  
DESDE EL ESTADO.  
RECONFIGURACIONES SOCIALES  
Y POLÍTICAS DE LAS PESCAS  
ARTESANALES DE UNA CALETA  
DE PAITA, PIURA

**L**a pesca artesanal es una de las actividades productivas más importantes en el Perú: ocupa alrededor de 60 mil personas (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2012) y más del 80% del pescado fresco consumido en el país es extraído por pescadores artesanales (Ocampo-Raeder, 2011). De las varias regiones pesqueras ubicadas a lo largo del litoral, Piura es la que concentra la mayor población de pescadores artesanales (INEI, 2012), siendo el puerto de Paita uno de los más importantes de la región y del Perú.

En Piura se extienden numerosas caletas de pescadores en las que las instancias estatales con competencia sobre la pesca artesanal interactúan con los pescadores a través de las construcciones y regulaciones que estas llevan a cabo en el mar y en el litoral (Revesz y Oviden, 2012). Estas instancias buscan controlar y promover la pesca artesanal; no obstante, lo hacen desde una lógica que piensa los diversos tipos de pesca artesanal como uno solo, sin tomar en cuenta que hay diferencias entre los mismos pescadores artesanales, como sucede en nuestro estudio de caso: la caleta de Yacila, distrito de Paita, Piura.



En Yacila, la pesca artesanal estructura la política y la vida cotidiana de las personas. Hay yacileños que pescan desde balsas pequeñas hasta aquellos que lo hacen en embarcaciones de 30 toneladas, empleando diferentes artes de pesca. También hay familias de comerciantes con restaurantes turísticos, gremios que agrupan a los pescadores, una autoridad formal (el sargento de playa) que regula la pesca y sirve de nexo con el Estado peruano, y un muelle construido por el gobierno de Alberto Fujimori en 1997. Así pues, en la caleta de Yacila existen diversos grupos pesqueros que están altamente relacionados entre sí por redes familiares y por grupos de interés que se posicionan en el campo político<sup>1</sup> de la caleta, en donde los diferentes pescadores, dirigentes y autoridades están en constante negociación y disputa.

Sin embargo, el Estado tiene una lectura distinta sobre lo que sucede en la caleta. En el presente artículo argumentaremos la idea de que, a pesar de la complejidad política y económica, y la heterogeneidad de pescadores (y de formas de pescar), el Estado peruano tiene una visión que uniformiza, simplifica y aplanan la realidad de los pescadores de la caleta, lo que ha generado efectos en la política local, reconfigurándola en favor de algunos grupos de poder establecidos en Yacila.

Para sustentar esta idea, usaremos como objeto de análisis los procesos históricos de diferenciación entre pescadores en la caleta y las intervenciones «modernizantes» que el Estado central llevó a cabo en Yacila, particularmente tomando como ejemplo la construcción del muelle artesanal de 1997. Así, nuestro artículo comienza mostrando un breve panorama de los estudios sobre pescadores artesanales desde las ciencias sociales, los cuales enfatizan la complejidad y diversidad de las localidades pesqueras en el país<sup>2</sup>. Luego, mostraremos las características generales de la caleta de Yacila y su organización pesquera. Después, haremos un breve recuento sobre cómo se formaron las diferencias políticas y económicas entre los

1 Sobre el concepto de campo político, ver: Bourdieu (2001).

2 Este artículo se basa en un estudio etnográfico llevado a cabo en la caleta de Yacila entre los años 2013 y 2015. Hasta el momento ha tenido como productos una tesis de licenciatura en Antropología en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) (Palacios, 2015), un artículo como parte del programa de Beca para Jóvenes Investigadores del SEPIA XVI (Palacios, 2016a) y un artículo publicado en un libro dedicado a la pesca en América (Palacios, 2016b).

pescadores yacileños hasta llegar a la situación actual, destacando el papel que juega el parentesco en la configuración del poder. En las dos últimas secciones, señalaremos el rol que juega el Estado en la actividad pesquera en la caleta: primero, examinaremos las lecturas estrechas que hace el Estado sobre la caleta a través de sus intentos de modernizarla con una infraestructura como el muelle artesanal y los efectos diferenciados que este generó entre los grupos de poder de la caleta; segundo, mostraremos cómo el muelle ha producido mayores tensiones y disputas políticas entre los mismos habitantes de la caleta. Finalizaremos con algunas conclusiones y reflexiones que brindan un cierre global a lo argumentado.

## ESTUDIOS DESDE LAS CIENCIAS SOCIALES SOBRE COMUNIDADES Y ESPACIOS PESQUEROS DEL LITORAL PERUANO

Las investigaciones desde las ciencias sociales sobre los pescadores y la pesca artesanal en el Perú son pocas. El único gran proyecto de investigación académica sobre pesca artesanal fue desarrollado por el Instituto del Mar del Perú (Imarpe) en los años 80. Este trataba de realizar un diagnóstico general sobre los recursos capturados y artes de pesca que usaban los pescadores artesanales en 11 caletas del Perú, desde Cancas, en Tumbes, hasta Ica, en Pisco (Wosnitzza-Mendo, Espino y Veliz, 1988). De este trabajo resalta el capítulo escrito por Peter Degen (1988) en el cual, desde una perspectiva etnográfica, buscó comprender el perfil comunal y la organización pesquera a partir de las estrategias de adaptación y procesos de decisión en torno a la labor pesquera en la caleta de La Tortuga, Paita –caleta vecina a Yacila–.

Además de este importante informe, existen algunos trabajos exploratorios que brindan cierto panorama sobre la pesca artesanal. Así pues, se ha identificado el estudio antropológico pionero sobre 43 comunidades pesqueras de la costa peruana de Hammel y Haase (1962), en el que los autores buscaron mostrar una perspectiva general de las sociedades pesqueras a partir de características tecnológicas y la diferenciación de roles en la actividad pesquera. Asimismo, están los pequeños trabajos de Claux (2004) y Ortiz (2006): el primero es un breve trabajo de campo sobre pescadores artesanales de Chorrillos, en el cual se describe la estacionalidad de la pes-

ca, el capital usado por los armadores y la variedad de tipos de pescadores basados en qué tipo de arte de pescar usan; y el segundo da cuenta de los pescadores artesanales en la playa de Yahuay, en el que muestra los perfiles y roles del pescador.

También hay algunas tesis y artículos sobre pescadores artesanales que son necesarios detallar, pues los consideramos como los más destacados en el análisis de comunidades pesqueras. Primero, está la tesis de Hare (1993) sobre la pesca artesanal en el Perú, que menciona los tipos de caleta, los grados de dependencia de la pesca de la población, la importancia del parentesco en la organización de la pesca, las artes de la pesca y las fases de producción de la pesca. Del mismo modo, está la tesis de García (2000), que analiza a los pescadores artesanales de la Reserva Nacional de Paracas, donde se preocupa en comprender la relación entre hábitat, sociedad y cultura entre los pescadores artesanales, en un contexto de presión del Estado y de grupos conservacionistas por ampliar el espacio de la reserva, lo que complica las labores de extracción de los pescadores.

Asimismo, la tesis doctoral para la Universidad de Cornell de James C. Sabella (1974) se puede considerar como una etnografía clásica, pues comprende un análisis holístico de «las interrelaciones entre tecnología y la organización social y económica de los pescadores artesanales en la Caleta de San Pablo, Piura» (Sabella, 1974, p. 1). En esta se analiza el medioambiente, la organización social, las relaciones económicas, las formas de explotación de recursos marítimos y la economía política sobre la organización del mercado en relación con las formas locales de autoridad. En un posterior artículo, Sabella (1978) concentra su análisis en el cambio social a partir de la modernización tecnológica y productiva de los pescadores de la Caleta San Pablo y en cuáles son los impactos en la distribución de riqueza y del poder a partir de un acelerado crecimiento de la estratificación social en esta comunidad pesquera. Sabella concluye que, debido a la modernización tecnológica, se ha creado una mayor diferenciación entre los pescadores y se ha disminuido su autonomía para abastecerse de los recursos productivos necesarios para pescar, pues a partir del cambio tecnológico solo consiguen los objetos industrializados en los mercados de la localidad y ya no dependen de su apropiación de los recursos.

Además, el reciente artículo de Ocampo-Raeder (2011), publicado en *Debate Agrario* n° 45, trabaja la heterogeneidad, la identidad y el género

de las familias de pescadores artesanales en Máncora. Ella propone comprender la pesca artesanal no solo desde una perspectiva política que tome en cuenta muelles, embarcaciones y gremios, sino también a parientes de otras localidades, como mujeres que se encuentran en «espacios terrestres» (barrios y fiestas) y que ayudan a mitigar riesgos, proporcionando flexibilidad frente a los cambios continuos en el ámbito marino (2011, p. 72). Esto demuestra que «la pesca artesanal es una actividad cultural, social y ambientalmente compleja» (2011, p. 72), en contraposición de la legislación estatal nacional sobre la pesca artesanal, que simplifica una realidad con muchas diferenciaciones y matices.

Cabe resaltar que la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) ha promovido estudios antropológicos sobre las caletas de pescadores artesanales en Paita durante los últimos años<sup>3</sup>. La tesis de Espinosa (2015) analiza los procesos históricos, sociales, económicos y ambientales que construyeron el espacio social de la pesca en balsilla en la caleta de Tortuga<sup>4</sup>. Esta describe etnográficamente los diferentes ritmos y técnicas de los pescadores balseros, que varían según cada tiempo del año. Además, en un artículo posterior (Espinosa, 2016), profundiza en las transformaciones históricas de la caleta y cómo estas han influido en los cambios en las artes de pesca de los balseros. Por último, la tesis de Palacios (2015) es una etnografía sobre la diversidad de reglas y prácticas pesqueras artesanales que buscan controlar, desde sus acciones políticas, el espacio marítimo y sus recursos en la caleta de Yacila, y cómo estas se van adaptando, superponiéndose o enfrentándose, a las diferentes regulaciones del Estado peruano en la actividad pesquera. En posteriores artículos, el autor profundiza en las dinámicas de comercialización de la pesca artesanal informal (2016a) y la gobernanza local sobre los recursos marítimos (2016b).

De esta amplia variedad de trabajos, resaltamos la realidad social altamente compleja de las localidades pesqueras, en las cuales existen dife-

3 Estos estudios fueron impulsados por la antropóloga María Luisa Burneo, quien condujo un curso de práctica de campo en la caleta de Yacila en el año 2012 y asesoró las tesis de licenciatura de Espinosa y Palacios.

4 Esta caleta se encuentra al sur de Yacila. También es parte de las caletas de la provincia de Paita.

rentes tipos de pescadores, formas de pescar, variedad de embarcaciones y comercialización, autoridades que intervienen en la misma actividad, etc. Sin embargo, exceptuando los últimos trabajos mencionados, las acciones estatales en los espacios pesqueros y los cambios que pueden producir en ellos no son el centro de análisis. Como mostraremos a continuación, las políticas del Estado parten de presupuestos que poco tienen que ver con lo que realmente sucede en los espacios pesqueros del litoral y, por ello, producen efectos inesperados en diferentes niveles, sobre todo en lo político y en lo socioeconómico.

## LOS PESCADORES ARTESANALES DE LA CALETA DE YACILA

La caleta de Yacila se encuentra ubicada a diez minutos de la ciudad de Paita y a una hora y media de la capital de Piura en automóvil. En Yacila, hay aproximadamente 2000 personas dependientes de la pesca artesanal, 300 pescadores que pescan en embarcación y 65 que no pescan en embarcación (Martínez y Pérez, 2008, p. 10), además de seis embarcaciones bolicheras y varias embarcaciones poteras. En cuanto a la oceanografía del lugar, Imarpe (González *et al.*, 2003) realizó un estudio en el cual señala que las aguas de la zona son frías y de gran riqueza hidrobiológica, pues se capturan diversas especies para consumo humano directo como caballa (*Scomber japonicus*), cabrilla (*Palabrax humeralis*), cachema (*Cynoscion analis*), suco (*Paralonchurus peruanus*), guitarra (*Rhinabatos planiceps*), etc. Otra pesca que resalta es la del calamar (*Loligo gahi*), practicada por los pescadores en balsa y que puede ser para consumo humano directo a nivel local y regional, o para exportación. Varias de estas especies se reproducen por las peñas de la costa, pues en ellas hay abundancia de fitoplancton y zooplancton (Document, 2006, p. 23), por lo que estos espacios son de vital importancia para la reproducción de los recursos hidrobiológicos y para los pescadores en balsa, cuya economía depende de su captura.

Alrededor de la playa se ubican las balsas y casas de los pescadores, así como diferentes negocios: bodegas, restaurantes y pequeños hospedajes. En los últimos años se ha dado un incremento de la población de Yacila a través de microprocesos de migración de agricultores de la

sierra piurana, y de algunas personas de la misma ciudad de Piura, incentivos por la búsqueda de trabajo y mayores ingresos en la actividad pesquera. Por último, en la parte norte de la caleta (y próximas al mar) se ubican las casas de familias veraneantes, la mayoría de las cuales solo van a vivir ahí durante sus vacaciones.

Yacila es la única caleta de todo el distrito de Paita con un desembarcadero pesquero artesanal. La pesca motiva la alta presencia del Estado por las regulaciones y controles que llevan a cabo las diferentes instancias estatales locales, regionales y nacionales (por ejemplo, la Capitanía de Puerto de Paita, el Gobierno Regional de Piura y el Ministerio de la Producción)<sup>5</sup>. En la caleta coexisten diversos grupos de pescadores que conforman la flota pesquera de Yacila. Primero están los buzos «a pulmón» y los que utilizan compresora. Ambos capturan recursos hidrobiológicos en las peñas de la caleta, aunque el primero solo puede estar sumergido por corto tiempo y a cierta distancia bajo el mar, mientras el segundo puede estar el tiempo que desee. En segundo lugar están los que realizan la pesca con cordel o con redes. Ambos atrapan peces para el consumo humano directo. Su pesca es diaria y trabajan en las zonas cercanas al litoral. Luego están las bolicheras, embarcaciones que emplean redes de cerco y que tienen una capacidad de bodega de diez a veinte toneladas. Su pesca es diaria y trabajan en las mismas zonas que los balseros, cerca de la costa. Las herramientas de pesca que utilizan las bolicheras atrapan todo lo que está a su paso, pues los orificios de redes son muy pequeños, a diferencia de las redes que se emplean en las balsas. Le siguen las embarcaciones poteras, que emplean cordeles especiales para capturar calamares gigantes, más conocidos como potas (*Dosidicus gigas*). Debido a que la pota se encuentra en alta mar, su tiempo de pesca es de una semana. Un quinto lugar ocupan las embarcaciones periqueras, que emplean espineles para atrapar pericos (*Coryphaena hippurus*). Al igual que los poteros, su pesca es en alta mar, pero en zonas muy alejadas, cerca de las 200 millas, por lo que su tiempo de pesca puede durar hasta un mes. Por último, si bien no conforman parte de la flota, los

5 Ver: Marina de Guerra del Perú (1996, 2001), Gobierno Regional de Piura (2013) y Ministerio de la Producción (1992, 2001a, 2012).

comerciantes juegan un rol importantísimo en la producción pesquera al circular todo lo capturado por los pescadores y embarcaciones anteriormente mencionadas. Estos comerciantes cuentan con cámaras isotérmicas que llevan lo capturado a los mercados de Paita, Piura y Chiclayo (en los casos de los peces para consumo humano directo, que son capturados por los bolicheros), o a las fábricas exportadoras de Paita (en los casos de la pota, perico y calamar, que son capturados por los poteros, periqueros y balseros, respectivamente).

Es así que a partir de la pesca se configura la mayoría de las relaciones familiares, económicas y políticas de la localidad. Varias de las familias practican las distintas formas de pesca o mantienen lazos parentales con familias que realizan otro tipo de pesca: las redes familiares entre los pescadores están constantemente presentes en los trabajos diarios y en la forma en que organizan su misma actividad económica. Esta misma base de parentesco también configura parte de las relaciones de poder que suceden en la localidad. Pero, ¿cómo ha surgido esta diferenciación entre pescadores?, ¿por qué procesos ha pasado la caleta para llegar a ser lo que es hoy en día?, ¿qué tipo de pescadores han jugado roles importantes en la caleta?, ¿qué papel han cumplido las instituciones del Estado y qué efectos han tenido sus acciones en la caleta? Esta son algunas preguntas que buscaremos responder y detallar en los siguientes puntos.

## BREVE HISTORIA DE LA CALETA DE YACILA: PARENTESCO Y PODER EN LA PESCA ARTESANAL

La caleta de Yacila fue poblada hace aproximadamente 140 años por seis familias, cinco de ellas de la provincia de Sechura y una de Paita. A partir de ellas se formó la población pesquera yacileña, generándose una densa red de parentesco en la caleta hasta la actualidad. En efecto, varios pobladores nos comentaron que en Yacila «todos son familia» de alguna manera, pues si se rastrea su línea de parentesco puede ser que estén relacionados por algún hermano, primo o tío en común.

Estas antiguas familias utilizaron como herramientas de trabajo cordeles y redes, y se desplazaban en balsas (unión de ocho a diez troncos de madera en ese entonces; ahora se usan de cuatro a seis troncos). Además, se dedicaban a capturar peces cercanos a la caleta o solo a un par

de días de distancia. Era un trabajo netamente artesanal y, al inicio, para autoconsumo. Sin embargo, entre las décadas del 40 y 50 surgieron entre ellas las primeras diferencias: aparecieron los primeros comerciantes de la caleta. Estos se encargaban de trasladar el pescado capturado en la caleta a los mercados de Paita en camiones pequeños y grandes, y empleaban a los demás pescadores como sus trabajadores (un trabajo precario, como recuerdan algunas personas mayores de la caleta). Los comercializadores pertenecían a familias específicas, y así se mantendrían durante décadas, ya que no permitían el ingreso al negocio de otros pescadores. Este pequeño grupo acumuló importantes capitales económicos en comparación con las demás familias.

Esta acumulación de capital les facilitó hacerse de nuevos instrumentos de producción. Efectivamente, en la década del 70 adquirieron embarcaciones bolicheras (utilizadas hasta la actualidad) que les permitieron dar un gran salto a nivel productivo: mientras la mayoría de pescadores capturaba alrededor de 100 kilos de pescado al día en sus balsas o pequeños botes, las familias comerciantes capturaban entre 10 y 20 toneladas diarias. Con ello, se ampliaron aún más las diferencias entre los pescadores que solo pescaban en balsas o botes pequeños, y los que, además, también utilizaban grandes embarcaciones y comercializaban la pesca.

Esta diferencia económica entre las familias sucedió también en el plano político. Efectivamente, los diferentes cargos de la localidad –sargento de playa<sup>6</sup>, administrador del muelle artesanal y líderes gremiales<sup>7</sup>– han sido ocupados por las redes familiares de los comerciantes y bolicheros: hijos, primos hermanos, nietos, sobrinos directos, etc. Esto facilitó el control y manejo familiar de ciertos espacios políticos de decisión en la caleta, así como los vínculos con agentes externos (funcionarios del Estado, por ejemplo), lo que permitió un mayor acceso a facilidades y favores para la realización de sus actividades pesqueras y comerciales.

Además, como entre los pescadores es importante el capital social para hacer frente a diversos imprevistos que surgen en la actividad pes-

6 El sargento de playa representa a la Capitanía de Puerto de la zona, en este caso, de Paita. Es el encargado de regular las actividades pesqueras en las caletas.

7 En los años 50 se formó el Sindicato de Pescadores de Yacila. Su primer y único presidente hasta ahora ha sido un familiar directo de los comerciantes y los armadores de las bolicheras.



quera (trabajo, préstamos de dinero, contactos con agentes foráneos, etc.) (Ocampo-Raeder, 2011), muchas otras familias buscan establecer lazos de parentesco con las familias comerciantes y bolicheras. A cambio de estos apoyos, estas familias se endeudan con los bolicheros, produciéndose una reciprocidad asimétrica y jerárquica (Graeber, 2012), la cual demanda que, en caso surjan tensiones o disputas entre pescadores, tendrán el deber moral de apoyar a los comerciantes aun cuando se esté en contra de sus propios intereses. Así, las redes familiares y el parentesco no solo funcionan como capital social, sino como un poder que puede ser empleado para ejercer presión en diversas situaciones de tensión y/o necesidad.

En los años posteriores se produjeron cambios tecnológicos significativos en la actividad pesquera de Yacila. En la década de los 80, los comerciantes adquirieron cámaras isotérmicas como nuevo medio de transporte para comercializar el pescado, reemplazando a los antiguos camiones, los cuales no contaban con sistemas de refrigeración. Gracias a estas nuevas cámaras la conservación de lo pescado se prolonga, por lo que se logra la conexión con los mercados más alejados: ya no solo Paita, sino también Piura y, recientemente, Chiclayo. De igual modo, las demás familias pescadoras también se beneficiaron de los avances tecnológicos. Gracias a las políticas promovidas por el gobierno de Alberto Fujimori, durante los años 90 (Ocampo-Raeder, 2011) los pescadores accedieron a embarcaciones (no bolicheras) con motor fuera de borda y, así, a la posibilidad de pescar otro tipo de recursos hidrobiológicos, como la pota en alta mar y el perico. Las personas mayores han visto con suspicacia cómo los jóvenes han aprendido otras maneras de navegar: «Antes pescábamos a pura práctica, sin aparato, a pura vela», nos dijo un antiguo pescador. Estos piensan que los jóvenes no tienen la pericia y habilidad de los pescadores antiguos y que, por ello, no pueden responder igual a los retos de la navegación marítima.

Hasta aquí hemos visto cómo se desarrolló una compleja diferencia económica y política entre las familias pesqueras de Yacila durante las últimas décadas. Esta diferencia se profundizó a partir de la construcción del desembarcadero artesanal en 1997 por parte del Estado, a la que sucedió una reconfiguración significativa de la actividad pesquera.

## LECTURAS DESDE EL ESTADO: EL MUELLE ARTESANAL COMO MODERNIZACIÓN DIFERENCIADA

El reconocido investigador James C. Scott señala que los Estados buscan hacer legibles a las poblaciones que gobiernan –a través de medidas de cuantificación– para realizar mejores controles y regulaciones sobre sus ciudadanos, así como para mejorar su calidad de vida. Para ello, los Estados construyen las estadísticas demográficas de natalidad, mapas geográficos, programas de desarrollo focalizados a ciertos sectores de la población, etc. El problema, como señala Scott (1998), es que estas lecturas desde el Estado siempre tienden a simplificar la realidad que intervienen, por lo que sus programas y esquemas de modernización suelen fallar.

El Estado central peruano ha tenido una lectura así sobre los espacios pesqueros del litoral<sup>8</sup>. Como podemos observar en la Ley General de Pesca, dictada por Fujimori en 1992 (Ministerio de la Producción, 1992), y en su reglamento del 2001 (Ministerio de la Producción, 2001a), se tipifica a la pesca artesanal como aquella que no excede las 30 toneladas de capacidad en las bodegas de las embarcaciones y cuya forma de extracción sea, sobre todo, manual. Como bien señala Ocampo-Raeder (2011) para el caso de Máncora, esta definición es muy simple, ya que agrupa una variedad de pescadores, embarcaciones, métodos de pescar, etc. Como ya hemos visto, hay una gran diferencia entre un pescador en balsa que utiliza cordel o redes y uno que utiliza varias embarcaciones bolicheras con red de cerco. Esta distancia entre lo que entiende el Estado por pesca artesanal y lo que nos muestra la realidad de las caletas se visualiza con mayor claridad en los efectos inesperados en la política de la localidad a partir de proyectos de modernización promovidos por el Estado.

Como señala Ocampo-Raeder (2011), durante la década del 90, el Estado peruano tuvo como política impulsar la pesca artesanal a través de la construcción de muelles artesanales. Estas infraestructuras han transfor-

8 Si bien el Instituto del Mar del Perú (Imarpe) es la institución científica del Ministerio de la Producción que busca monitorear y analizar el comportamiento del mar, la pesca artesanal y las actividades de los pescadores artesanales, el Estado peruano cuenta con poca información científica y académica sobre las diversas formas de pesca artesanal presentes a lo largo del litoral, como lo ha señalado Paredes (2013).

mado cómo se vive la actividad pesquera en las caletas. Ciertamente, esto sucedió con la creación del muelle artesanal de Yacila por el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (Fondepes), que fuera órgano del Ministerio de Pesquería. Durante el verano de 1996, el entonces presidente Alberto Fujimori visitó la provincia de Paita y utilizó la casa que tiene la Marina de Guerra del Perú en la caleta de Yacila para descansar junto con sus hijos. La caleta fue desbordada por policías, militares y helicópteros que resguardaban la casa de la Marina. Se corrió la voz entre los pescadores que Fujimori había llegado. Fueron a recibirlo las autoridades locales: el teniente gobernador, el agente municipal, el presidente del Gremio 1<sup>9</sup> –la única organización gremial de pescadores de la caleta en la época– y el sargento de playa. Después del recibimiento, Fujimori procedió a regalar comida y polos a los pobladores, a quienes prometió que al año siguiente construiría el muelle artesanal de Yacila. El muelle fue terminado en 1997 e inaugurado en 1998.

La construcción del muelle produjo una serie de cambios. Primero, nivel productivo, en Yacila se dejó de lavar el pescado en la playa, ya que el muelle mismo tenía una zona de lavado de pescado. Con ello, tanto los clásicos lavadores como los rajadores de pescado dejaron de trabajar para los comerciantes. En segundo lugar, el saladero que se había construido hacía 40 años fue convertido en un depósito. En tercer lugar, el muelle permitió que aumentara la producción pesquera. Como explica el administrador del muelle: «[con el muelle] la caleta creció y la pesca se convirtió en fuente de trabajo... el muelle nos cambió la vida... Antes la pesca era descuidada». Asimismo, los armadores también se vieron beneficiados porque ya tenían un lugar seguro para descargar la pesca que estaba en alza en ese momento, que era la pota: «esto es una pesca artesanal industrializada, porque cada vez más hay botes de pota y el calamar que pescan los balseros es para exportación», señala el administrador. Con ello se refiere a que, además de las bolicheras que se dedican exclusivamente a pescar recursos para la venta en mercados locales, gracias al muelle se han sumado embarcaciones que se dedican más que todo a pescar el calamar gigante para la exportación.

9 Los nombres de las asociaciones de pescadores han sido cambiados para salvaguardar el anonimato.

Además, el muelle permitió que surjan nuevos comerciantes pues, al haber mayor producción, los pescadores pudieron adquirir más cámaras para comercializar lo que pescaban. Algunos eran familiares de los antiguos comerciantes y de los bolicheros, lo que permitió que se sumaran a los antiguos en el control de ciertos aspectos de la actividad pesquera (la administración del muelle, por ejemplo). En otras palabras, se unieron como nuevos integrantes del antiguo grupo de poder.

En suma, la construcción del muelle permitió la modernización y transformación de la pesca artesanal en Yacila. Y si bien fue muy importante que los procesos de descarga y lavado de los recursos hidrobiológicos se hayan tecnificado, lo más relevante fue la reconfiguración del grupo de poder de la localidad: al dinamizarse el comercio, se fortaleció la posición dominante de los comerciantes desplazando a los balseros. Los comerciantes –varios de ellos parientes directos entre sí– lograron apropiarse del espacio del muelle, como veremos en el siguiente punto. La modernización de la pesca artesanal terminó favoreciendo –al menos durante los primeros años– principalmente a los que ya tenían capital económico y poder político (de manera similar a los cambios y diferenciaciones producidas por la modernización en la Caleta San Pablo, señalados por Sabella), y no a los que realmente necesitaban mejorar sus condiciones de vida.

Ante ello, sostenemos que la modernización diferenciada se debió a la *lectura estrecha* que el Estado peruano tenía –y tiene aún– sobre la pesca artesanal: una visión que *aplana* las asimetrías de poder y las diferencias económicas y productivas. En otras palabras, una visión que uniformiza la heterogeneidad de los tipos de pesca artesanal, de familias pesqueras y de la distribución del poder. En esta lectura los pescadores de la localidad eran iguales y básicamente indiferenciados, por lo que el mejoramiento de su actividad productiva debería de beneficiar supuestamente a todos por igual. Sin embargo, *no podía ser así*, ya que el grupo de poder existente, al contar con las redes sociales, el capital económico y el manejo de la mayoría de cargos en la localidad –y, además, de concentrar la acumulación de capital en la caleta desde hace varios años–, fueron los primeros en apropiarse de este nuevo espacio de poder, asegurando su propio beneficio e interés.

Así pues, más allá de si funcionó o no la política modernizante del Estado (Li 2005), observamos que esta benefició a algunos pescadores de Yacila de manera arbitraria y diferenciada, ampliándose aún más las asimetrías

entre pescadores, generando tensiones y disputas entre nuevos agentes que buscan hoy en día controlar el muelle artesanal.

## EFECTOS DE LAS ACCIONES DEL ESTADO EN LA POLÍTICA GREMIAL PESQUERA: TENSIONES Y DISPUTAS POR UN NUEVO ESPACIO DE PODER

Desde inicios del 2000 surgieron en la caleta otros grupos que han buscado disputar el control del desembarcadero, por lo que a través de sus luchas han convertido al muelle en un nuevo espacio de poder.

La administración del muelle ha sido concedida al Gremio 1 (que agrupa a los armadores bolicheros –quienes también son comerciantes–, a sus tripulantes y a algunos familiares), siendo renovada la concesión a esta asociación cada dos años, pues son los únicos que se presentan al concurso que convoca el Gobierno Regional de Piura. Estos están a cargo del desembarcadero desde sus inicios (hace dos décadas) y el administrador siempre ha sido el mismo<sup>10</sup>. Cabe recalcar que los administradores dan privilegios en el uso del muelle a los pescadores, armadores y comerciantes que son cercanos al Gremio 1, mientras que los demás pescadores quedan relegados (balseros y algunos poteros).

Así pues, el muelle es una construcción del Estado de la que se han apropiado agentes relacionados con el grupo de bolicheros y comerciantes. En cuanto esta apropiación, hay que hacer tres apuntes. Primero, si bien existen regulaciones del Estado<sup>11</sup>, el control local del desembarcadero por los agentes del poder local es amplio: se han celebrado matrimonios de familiares bolicheros y comerciantes importantes de la caleta en el desembarcadero, deteniendo la actividad productiva de un día de trabajo. En otras palabras, hay un manejo personalizado del desembarcadero por parte

10 Es importante anotar que del total de ingresos económicos mensuales en el muelle, el 80% es dirigido al Estado (en este caso, el Gobierno Regional de Piura) y el 20% se queda en la administración.

11 Uno de los efectos que acompaña la construcción del muelle es el aumento de la presencia de funcionarios estatales que visitan la caleta o bien para regular las actividades de las embarcaciones o bien para controlar los trabajos de la administración del desembarcadero.

de algunos pescadores. Segundo, no es un control cualquiera, es una apropiación *familiar* del muelle por parte de grupos de poder de la caleta, en beneficio de los bolicheros y comerciantes cercanos. Tercero, administrar el muelle ha generado el aumento de las relaciones entre los agentes del poder local con los funcionarios del Estado. Por ejemplo, gracias al manejo del muelle, su administrador y el Gremio 1 de los bolicheros están en constante relación con los funcionarios del Gobierno Regional de Piura, construyéndose relaciones a lo largo de los años (amicales en varios casos), de las cuales se han beneficiado, ya que muchas veces les permiten que realicen actividades informales como la captura de peces juveniles (Palacios, 2016a)<sup>12</sup>.

Con la aparición de nuevos gremios y agentes políticos se han generado nuevos flujos de poder. En el 2002 se creó el Gremio 2, que agrupa solamente a los pescadores balseros de la caleta y se opone a la apropiación familiar del muelle por los bolicheros y comerciantes –su presidente es el mismo desde el año 2003–. El Gremio 2 tuvo como objetivo inicial el cambio en la administración del muelle, pues no se rendían cuentas de los ingresos económicos y no había renovación de cargos. Además, criticaron las formas de pesca de los bolicheros, las zonas en las que pescan y los peces juveniles que capturan. Se autoproclaman los verdaderos pescadores artesanales y usan herramientas más manuales que los bolicheros (cordel y red de cortina).

Asimismo, hay otras dos asociaciones en la caleta. El Gremio 3, creado en el 2011, que agrupa a todos los armadores de embarcaciones yacileñas que pescan pota; y el Gremio 4, creado en el 2009, que reúne a las personas que comercian recursos hidrobiológicos. El primero se forjó debido a la proliferación de nuevas embarcaciones poteras a partir de la construcción del muelle. Entre sus objetivos principales están luchar contra los cambios en los precios de venta de pota que establecen los comerciantes y apoyar a los balseros en sus disputas con los bolicheros y los comerciantes al fungir de intermediarios con la Capitanía de Paita y con el Ministerio de la Producción (sus representantes tienen buenas relaciones con estas instancias del Estado). El segundo nació con el objetivo de agrupar a los muchos comerciantes que

12 Los peces juveniles son aquellos que están por debajo de la talla mínima establecida por el Ministerio de la Producción (Ministerio de la Producción, 2001b).

estaban surgiendo debido al aumento de producción de pota. Esta asociación apoya a los bolicheros de la caleta, pues muchos de ellos son sus familiares directos. Al reunir a los más grandes comerciantes de la caleta, es el gremio que moviliza el mayor capital económico en la localidad.

Como vemos, los efectos<sup>13</sup> de la construcción del muelle por el Estado han reconfigurado la política gremial (y familiar) de la caleta. Son varios los agentes que se disputan por el desembarcadero artesanal. Es más, el muelle aumentó la tensión ya existente por la superposición de zonas de pesca entre los balseros y los bolicheros. Asimismo, su construcción y posterior apropiación familiar generó también agentes, luchas y disputas que antes no existían. Los nuevos agentes gremiales que luchan entre sí por imponer sus intereses en la caleta marcan actualmente la pauta de la política local, junto con autoridades antiguas, como el sargento de playa. De este modo, la acción modernizadora del Estado reconfiguró varias relaciones políticas presentes en la caleta y cuyas futuras consecuencias aún están por verse<sup>14</sup>.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo hemos mostrado la complejidad de las relaciones sociales en Yacila, una caleta de pescadores en Paita, Piura. En las últimas décadas su población ha experimentado un proceso de diferenciación: analizamos la formación de diferentes tipos de pescadores, el poder del parentesco, las redes familiares, los juegos de poder a lo largo del tiempo y la acumulación de ciertos capitales. También hemos explicado cómo una acción del Estado puede partir de presupuestos que simplifican y aplanan una realidad compleja. Esto se expresa en la construcción del muelle artesanal, concebido como un intento de modernización en una localidad apa-

13 Para profundizar en el concepto de efectos de las acciones del Estado, ver: Li (2005), Mitchell (2006) y Trouillot (2011).

14 La última vez que se visitó la caleta, el Gremio 2 y el Gremio 3, junto con otras autoridades de la caleta, estaban abiertamente enfrentados al Gremio 1, que administra el muelle, por algunos problemas de falsificación de firmas en actas de asamblea por parte de estos últimos. Esto es un problema que mantiene muy preocupados a los pescadores y familias de la caleta.

rentemente homogénea. Sin embargo, debido a la diferenciación de poder entre los grupos de pescadores, dicha infraestructura ha generado una serie de cambios en la localidad, totalmente inesperados para el mismo Estado.

Así, gracias a la intervención del Estado (bajo la idea de modernizar la pesca artesanal) se reforzó la posición política de un grupo de poder, constituido por los bolicheros y los comerciantes, cuyas familias se apropiaron del espacio implementado. Asimismo, aparecieron también otros agentes gremiales que buscaron disputar esta apropiación familiar, surgiendo nuevas disputas entre otros agentes que antes no estaban expresadas (como las tensiones entre comerciantes y armadores). En suma, hubo una reconfiguración política en la caleta debido al surgimiento de nuevos agentes políticos y se fortaleció la posición de otros grupos de poder. Como ha señalado Ocampo-Raeder (2011), ha sido una tendencia del Estado promover el mejoramiento de la calidad de vida de los espacios pesqueros del litoral peruano solamente a través de la modernización de la infraestructura y de la ampliación de la producción de la misma actividad pesquera. El problema es que esta actividad productiva no se lleva a cabo asépticamente. Por el contrario, en esta actividad se cruzan otras variables en juego como las redes familiares de parentesco, los intereses políticos y económicos, visiones y valores sobre cómo debe ser la pesca artesanal, roles de diferentes agentes (como las mujeres de las diferentes familias que apoyan en la misma actividad), etc. La lectura que el Estado hizo de estas realidades fue mayormente equivocada o muy sesgada, lo que dificultó el logro de su objetivo, la modernización y desarrollo de todos los pescadores de la caleta, estimulando lo contrario, la diferenciación<sup>15</sup>. Este tipo de modernización conllevó un costo que fue asumido sobre todo por quienes cuentan con menores recursos políticos, sociales y económicos, mientras que los beneficiados fueron, en realidad, los que no lo necesitaban tanto.

15 En otras actividades extractivas a pequeña escala se repite el mismo patrón: según Damonte (2016), el análisis social del Estado que simplifica la complejidad productiva, política y social de la pequeña minería en Madre de Dios tiene como consecuencia que no se logre una adecuada implementación de la política de formalización. Esto conlleva a reflexionar si la estrecha mirada que tiene el Estado peruano sobre ciertos sectores económicos del país es parte de sus históricas insuficiencias institucionales o, tal vez, de una causa estructural más profunda: de la incapacidad de las burocracias para leer y aprehender la realidad social (Scott, 1998; Graeber, 2015).



Cuando el Estado lleve a cabo proyectos de modernización, es necesario que tome en consideración que la realidad de la pesca artesanal es compleja, que existen diferentes tipos de pescadores, cada grupo con sus propias prácticas y herramientas, cuyos espacios de pesca y desplazamiento están superpuestos; que estos tienen diversas formas de organizar la actividad; y que, además, intervienen otros actores (comerciantes, autoridades locales, familias pesqueras, etc.). Sobre todo, el Estado debe conocer las dimensiones del poder en el territorio intervenido, más aún cuando busca un desarrollo sostenible e inclusivo de la actividad económica predominante, la pesca artesanal.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bourdieu, P. (2001). *El campo político*. La Paz: Plural Editores.
- Claux, J. A. (2004). *Los pescadores artesanales de Chorrillos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Damonte, G. (2016). The “blind” State: government quest for formalization and conflict with small-scale miners in the Peruvian Amazon. *Antipode*, 48 (4), 956-976.
- Degen, Peter. (1988). Perfil comunal y pesquero de la caleta La Tortuga, Piura. En C. Wosnitza-Mendo, M. Espino y M. Véliz (Eds.), *La pesquería artesanal en el Perú durante junio de 1986 a junio de 1988* (pp. 105-120). Callao: Instituto del Mar del Perú.
- Document, T. (2006). *La zona marino costera de Piura*. Piura: Gobierno Regional de Piura.
- Espinosa, N. (2015). *Usos y representaciones del espacio (social) en la pesca artesanal de balsilla de la caleta La Tortuga, Piura* (tesis de licenciatura en Antropología). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Espinosa, N. (2016). Transformaciones históricas y ritmos de la pesca artesanal en balsilla en la costa norte del Perú. En A. Hoces-García y C. Moral-García (Coords.), *El mar: una forma de vida en América* (pp. 185-200). Madrid: Asociación Historia y Cultura del Mar.
- García, A. (2000). *Los culpables desconocidos: pescadores artesanales y medio ambiente en la reserva nacional de Paracas - Pisco*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

- Graeber, D. (2012). *En deuda. Una historia alternativa de la economía*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Graeber, D. (2015). *The Utopia of Rules. On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy*. New York: First Melville House.
- Gobierno Regional de Piura. (2013). *Reglamento de organización y funciones de la Dirección Regional de Producción*. Recuperado de <https://bit.ly/2V3kb4y>
- González, I., et al. (2003). Prospección bioceanográfica para la delimitación y caracterización de los bancos naturales de invertebrados marinos y áreas de pesca entre Isla Foca y Punta Ajureyo. Paita: Instituto del Mar del Perú - Laboratorio Costero de Paita. Recuperado de <https://bit.ly/2UcNwVS>
- Hammel, E. y Haase, Y. (1962). A survey of peruvian fishing communities. *Anthropological Records*, 21 (2), 206-229.
- Hare, I. (1993). *La pesca artesanal en el Perú* (tesis para optar el Grado de Bachiller con mención en Antropología). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2012). *I Censo Nacional de la Pesca Artesanal del Ámbito Marítimo 2012. Resultados generales*. Lima: INEI.
- Li, T. (2005). Beyond “The State” and Failed Schemes. *American Anthropologist*, 107 (3), 383-394
- Marina de Guerra del Perú. (1996). *Ley de control y vigilancia de las actividades marítimas, fluviales y lacustres*. Recuperado de <https://bit.ly/2UCjNe7>
- Marina de Guerra del Perú. (2001). *Decreto Supremo n° 028-2001. Reglamento de la ley de control y vigilancia de las actividades marítimas, fluviales y lacustres*. Recuperado de <https://bit.ly/2pB28RQ>
- Martínez, E. y Pérez, E. (2008). *Informe sobre la situación de la pesca artesanal y posibilidades de aplicación del extensionismo pesquero en las comunidades de pescadores artesanales del norte del Perú*. Lima. Recuperado de <https://bit.ly/2ZqeHAV>
- Ministerio de la Producción. (1992). *Decreto Ley n° 25977. Ley general de la pesca*. Recuperado de <https://bit.ly/2UQzoGn>
- Ministerio de la Producción. (2001a). *Decreto Supremo n° 12-2001. Reglamento de la ley general de la pesca*. Recuperado de <https://bit.ly/2GmfJWx>
- Ministerio de la Producción. (2001b). *Resolución Ministerial n° 209-2001. Relación de tallas mínimas de captura y tolerancia máxima de ejempla-*

- res juveniles de peces marinos e invertebrados*. Recuperado de <https://bit.ly/2UAV2z5>
- Ministerio de la Producción. (2012). *Resolución Ministerial n° 343-2012-PRODUCE. Reglamentación sobre funciones del Ministerio de Producción*. Recuperado de <https://bit.ly/2GlzDB4>
- Mitchell, T. (2006). Society, economy, and the State effect. En A. Sharma y A. Gupta (Eds.), *The Anthropology of the State. A reader* (pp. 169-186). Great Britain: Blackwell Publishing.
- Ocampo-Raeder, C. (2011). “El mar no termina en la arena”: Heterogeneidad, identidad y género en familias de pescadores artesanales. *Debate Agrario*, (45), 71-89.
- Ortiz, I. (2006). Los pescadores artesanales de la playa Jahuay. En: C. Bérninzon et al. (Eds.), *La costa y su gente: interacciones humanas en la zona costera* (pp. 33-44). Lima: Acción Solidaria para el Desarrollo.
- Palacios, D. (2015). *Lógicas políticas locales y estatales en la costa norte del Perú: interacciones y disputas en torno al control del espacio marítimo y la regulación de la pesca artesanal en la caleta de Yacila* (tesis para optar el título de Licenciado en Antropología). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Palacios, D. (2016a). Dinámicas locales de la pesca artesanal informal: tensiones y disputas por la captura y comercialización de peces juveniles en Paita, Piura. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA XVI*, 133-170.
- Palacios, D. (2016b). Mar y pescadores artesanales del norte del Perú: manejo y disputas por los recursos marítimos en la caleta de Yacila, Piura. En A. Hoces-García y C. Moral-García (Coords.), *El mar: una forma de vida en América* (pp. 201-216). Madrid: Asociación Historia y Cultura del Mar.
- Paredes, C. (2013). *¿Atrapados en la red? La reforma y el futuro de la pesca en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres.
- Revesz, B. y Oviden, J. (2012). Piura: transformación del territorio regional. *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA XIV*, 151-176.
- Romero, E. (2014). Industria maderera y redes de poder regional en Loreto. *Argumentos*, (2), 27-33. Recuperado de <https://bit.ly/2KDK6AA>
- Sabella, J. C. (1974). *The fishermen of caleta San Pablo*. Nueva York: Cornell University.

- Sabella, J. C. (1978). Pescadores precarios: modernización tecnológica y cambio social. *América Indígena*, 38 (1), 177-191.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.
- Scott, J. (2013). *Elogio del anarquismo*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Trouillot, M. (2011). *Transformaciones globales. La antropología y el mundo moderno*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Wosnitza-Mendo, C.; Espino, M. y Véliz, M. (Eds.). (1988). *La pesquería artesanal en el Perú durante junio de 1986 a junio de 1988*. Callao: Instituto del Mar del Perú.



---

Ruth Preciado Jerónimo<sup>1</sup>, Edwin Rap<sup>2</sup>,  
Jeroen Vos<sup>3</sup>

## LA POLÍTICA DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL PERÚ: EL CASO DE CAJAMARCA

**L**a minería se encuentra en el centro de la política económica que muchos países en desarrollo adoptan actualmente, con la finalidad de impulsar su crecimiento económico, de acuerdo con las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales. En este contexto, el Perú es considerado particularmente exitoso en la aplicación de esta política neoliberal, ya que con ella ha generado altas tasas de crecimiento económico en la última década. Sin embargo, la política neoliberal ha creado sus propias contradicciones, siendo dos de estas importantes para el presente artículo. La primera es que mientras los ingresos de la minería son muy altos, las comunidades que se encuentran alrededor de las zonas bajo explotación minera siguen siendo muy pobres. Además, también está el tema del medioambiente, ya que el aumento de

1 Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Postgrado, Av. Universitaria 1801, San Miguel, Lima, Perú.

2 Department of Integrated Water Systems and Governance, IHE-Delft Institute for Water Education, Delft, The Netherlands.

3 Water Resources Management Chairgroup, Environmental Sciences Group, Wageningen University, PO Box 47, 6700AA Wageningen, The Netherlands.

la explotación minera en el Perú ha incrementado el número de conflictos relacionados con él, donde tanto las comunidades campesinas e indígenas, así como los pobladores de las zonas urbanas, han protestado contra el uso de la tierra y el agua para fines mineros. La segunda contradicción tiene que ver con que la política económica ha creado tensiones inesperadas con otra política neoliberal como es la descentralización. Cuando en el Perú el gobierno central transfirió la autoridad para desarrollar el Ordenamiento Territorial (OT) a un nivel descentralizado (en los «departamentos», ahora llamados «regiones»), se asumió que se trataba de un proceso de planificación neutral, técnico y apolítico. Sin embargo, esta planificación resultó ser sumamente controversial, por lo que las protestas sociales continuaron. Nuestro objetivo es entender por qué un enfoque tecnocrático como el OT ha resultado ser tan polémico e inadecuado, generando conflictos políticos y técnicos entre los gobiernos regionales y el central.

Así pues, las dos contradicciones descritas anteriormente, contextualizan el caso de estudio que presentaremos a continuación. En la región Cajamarca, el OT<sup>4</sup> pasó a formar parte de una controversia entre el gobierno regional, que tiene como prioridad la conservación de las cabeceras de las cuencas hidrográficas (cabeceras de cuenca), y el gobierno nacional, que promueve la inversión de las empresas transnacionales en la actividad minera de oro como parte del «interés nacional» por generar crecimiento económico (ver p. ej. Sosa y Zwartveen, 2012, 2014). Este proceso de planificación amenazaba el desarrollo del potencial minero en las áreas del cerro Quilish y del proyecto Conga, de la empresa minera Yanacocha (Minera Yanacocha SRL), así como de otros proyectos mineros.

En este punto, argumentamos que el OT no puede resolver la controversia minera desde temas técnicos o políticos, debido a que este no logra acomodar los valores atribuidos a los recursos en disputa por las coaliciones.

La mina Yanacocha, la mina de oro más grande de Sudamérica y la segunda más grande en el mundo, es propiedad de la compañía Newmont Mining Corporation, la compañía Peruana Buenaventura y la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial (IFC). Esta mina

ha producido aproximadamente 530 000 kilogramos de oro entre los años 2005 y 2013, por un valor de unos 15 220 millones de dólares (Informes Newmont Anual 2005 hasta 2013). Yanacocha pagó cerca de 2700 millones de dólares americanos en impuestos a los gobiernos nacionales y regionales ([www.yanacocha.com.pe](http://www.yanacocha.com.pe)). Durante los últimos 20 años la empresa Yanacocha ha ampliado continuamente sus tajos a cielo abierto, teniendo actualmente planificado construir nuevos en las áreas de sus concesiones. Dos de estos proyectos de expansión han causado protestas sociales desde el año 2001. La primera área de expansión, conocida como el cerro Quilish, está situada cerca de un tajo actualmente explotado por Yanacocha. La otra área, conocida como proyecto Conga, está ubicada en otra concesión, pero cerca de la actual zona de explotación minera de Yanacocha (ver la figura n° 6). Además, otras empresas mineras tienen planificado explotar nuevos tajos a cielo abierto en las zonas de cabeceras de cuenca. Entre el año 2001 y 2017 ninguno de estos tajos abiertos planificados ha sido explotado debido a las protestas sociales. Los usuarios ubicados aguas abajo de las áreas de interés minero en Cajamarca temían que las nuevas minas a cielo abierto afectarían la cantidad y calidad del agua disponible para uso agrícola y doméstico (incluyendo a la ciudad de Cajamarca, con cerca de 200 000 habitantes). En octubre de 2011, el conflicto estalló después de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) de Conga. Esto dio lugar a que el gobierno central envíe al Ejército, después de lo cual la región Cajamarca siguió siendo una zona militarizada durante varios meses.

A nivel mundial, la minería de oro tiene un considerable legado de daño ambiental, provocando efectos y riesgos complejos e inciertos a largo plazo en el medioambiente, tales como drenaje ácido que deteriora el agua para la agricultura y consumo humano (Kuipers *et al.*, 2006). De igual modo, se tiene que los beneficios y daños que han generado la minería de oro son generalmente distribuidos de manera desigual entre los grupos sociales (Martínez Alier, 2001; Lange, 2011).

La Ley de Bases de la Descentralización del 2002, Ley n° 27783, que estipula la descentralización en la legislación peruana, autoriza a los gobiernos regionales a elaborar e implementar la ZEE. En consecuencia, el Gobierno Regional de Cajamarca (GRC) desarrolló un proceso OT entre los años 2007 y 2011 para establecer una política departamental de uso de la tierra. El OT se plantea como un proceso de planificación analítico



con una lógica sistémica de procedimientos y una técnica de clasificación para determinar zonas idóneas para las actividades económicas y de conservación. Este proceso dio lugar a una controversia que se enmarca en términos de posibles problemas de suministro de agua relacionada con la minería. El sector minero pretendió resolver este problema cuantitativo con un enfoque técnico, a través del almacenamiento adicional de agua. Sin embargo, el GRC utilizó el proceso de ZEE para definir las cabeceras de cuenca como áreas protegidas donde solo se puede permitir la minería con restricciones. Nuestro artículo demuestra por qué el proceso de OT no pudo resolver esta controversia.

El presente caso de estudio es resultado de la experiencia profesional de la primera autora. En 2006, ella trabajó en el proceso de elaboración del Plan de Acondicionamiento Territorial en el Gobierno Provincial de Cajamarca. Esta experiencia generó preguntas acerca del rol del OT en las decisiones políticas para utilizar las áreas de cabecera de cuenca en la actividad minera. En consecuencia, la investigadora realizó un proyecto de investigación de maestría en las ciudades de Cajamarca y Lima entre los meses de septiembre a noviembre del año 2011. La metodología consistió en la observación participativa en el proceso de ZEE en el GRC, incluyendo el ejercicio de analizar mapas en el SIG. Además, con el objetivo de reconstruir el proceso de ZEE, la investigadora realizó 21 entrevistas semiestructuradas con actores de diferentes instituciones y el estudio de documentos, base de datos en SIG y mapas de distintas fuentes (Bryman, 2004). Varios informes y documentos de trabajo de instituciones gubernamentales regionales y nacionales inéditos fueron consultados.

El objetivo de este artículo es mostrar cómo el OT en Cajamarca se convirtió en una lucha de poder o controversia entre la coalición prominera y la coalición proconservación, que se «pelearon» con argumentos técnicos y políticos. Es por ello que en la sección 1 se discute sobre la pregunta principal de este texto: ¿Cómo el proceso de OT se redujo a un tema político y/o técnico, y qué tipo de lenguajes de valoración y prácticas se utilizó para su implementación? La sección 2 muestra el marco analítico que ayuda a la comprensión de lo planteado. En la sección 3 analizamos los antecedentes de la ZEE en América Latina y, de manera particular, en el Perú. La sección 4 describe en detalle cómo empezó y evolucionó el proceso de la ZEE en Cajamarca. En la sección 5 analizamos los principales hallazgos del caso

de estudio y en la sección 6 se presentan las conclusiones para el OT de manera general.

## MARCO ANALÍTICO

El marco analítico presenta herramientas para analizar el proceso de OT. Además, identifica tipos de prácticas y lenguajes de valoración.

El OT es definido por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (1993, p. 6) como:

(...) la evaluación sistemática del potencial de la tierra y el agua, alternativas para el uso del suelo y las condiciones económicas y sociales con el fin de seleccionar y adoptar las mejores opciones del uso del suelo. Su objetivo es seleccionar y poner en práctica los usos del suelo que mejor satisfagan las necesidades de las personas, salvaguardando los recursos para el futuro. La fuerza impulsora en la planificación es la necesidad de cambio, la necesidad de mejorar la gestión o la necesidad de un patrón muy diferente del uso del suelo dictada por las circunstancias cambiantes (traducción propia).

Nosotros identificamos tres enfoques para entender el OT. El primer enfoque se refiere al OT como un proceso técnico, donde los objetivos del OT se determinan políticamente y externamente antes de organizarse el territorio. Los objetivos del OT son fijados por la política democrática, Decretos Legislativos o procedimientos burocráticos que preceden a la planificación real. Los objetivos podrían ser, por ejemplo, «la maximización de beneficio por unidad de tierra», o «la maximización de la biodiversidad». Estas metas luego se «traducen» en el mejor plan de uso de suelo. De esta manera, el OT es considerado como un proceso neutral y racional para implementar e informar decisiones políticas acerca de las diferentes opciones. Autores que siguen este enfoque son, por ejemplo: Nguyen *et al.* (2013), Wickham *et al.* (2010) y Soltanmohammadi *et al.* (2010).

El segundo enfoque considera al OT como un proceso democrático y deliberativo, donde los diferentes grupos de interés (*stakeholders*) discuten y negocian para llegar a un plan a través de un proceso de acción comunicativa, que viene lo más cerca posible a una «situación ideal de conversación» (Habermas, 1984). El OT provee expertos y conocimiento científico para facilitar el proceso deliberativo. La Planificación Colaborativa y la Teoría de Planificación Comunicativa (CPT) (por ejemplo, Healey, 2003) son algunos ejemplos. Ver McGuirk (2001) sobre la crítica a la CPT. Otros

ejemplos del enfoque «participativo» incluyen: Hilson (2002), Randolph (2004) y Diduck *et al.* (2013).

El tercer enfoque analiza el OT como una lucha de poder o controversia en la que diferentes coaliciones de abogacía tratan de imponer o impugnar las ideas, los valores y los planes por medio de una acción estratégica. Cuando el sistema democrático no produce una forma legítima para que el gobierno pueda reconciliar diferentes puntos de vista sobre cómo valorar el uso de los recursos a varias escalas, la contienda política y técnica sobre este tema continuará durante todo el proceso de planificación. En este contexto, los actores son propensos a enrolarse tanto en conocimientos científicos como en el ejercicio del poder político, económico o institucional, con la finalidad de resolver la controversia mediante la definición de «lo que es el problema», y con ello legitimar una solución y valoración del uso del agua y la tierra. Los ejemplos incluyen: Reed (2003), Baletti (2012), Neville y Dauvergne (2012), Fischer *et al.* (2013) y Saarikoski *et al.* (2013).

Jenkins-Smith y Sabatier (1994, p. 186) dicen:

Una coalición de abogacía (*advocacy coalition*) consiste en actores de una variedad de organizaciones gubernamentales y privadas en los diferentes niveles de gobierno, que comparten un conjunto de creencias políticas y buscan realizarlos influenciando en el comportamiento de múltiples instituciones gubernamentales a través del tiempo (traducción propia).

Esta perspectiva analiza los actores políticos a diferentes niveles y estudia un proceso político que «proviene de una multitud de superposición de directivas y actores», de la que ninguno es *a priori* dominante (Jenkins-Smith y Sabatier, 1994, p. 176). Dentro de esta multitud hay grandes disparidades en el poder, la experiencia y los recursos a través del cual una coalición de apoyo es capaz de influir en un proceso de OT.

Cuando el OT no es un proceso puramente técnico ni totalmente político es necesario preguntarse cómo la política y la técnica están interrelacionadas. En *The will to improve (La voluntad de perfeccionar)*, Li (2007) hace la distinción entre la práctica de gobierno, en la cual perfeccionar llega a ser un tema técnico y sujeto de cálculo, y la práctica política, que es fundamentalmente acerca de la expresión de un desafío crítico. Li identifica «como requerimiento, el procedimiento de enmarcar los problemas en términos susceptibles de soluciones técnicas», como una característica

central de la planificación (Li, 2007, p. 2). Dos procesos claves están en juego aquí. El primero, la «problematización» (hacer problemático), que identifica las deficiencias que deben ser mejoradas; el segundo, «tecnificar» (*rendering technical*), en el cual se indican las prácticas para representar un dominio de la intervención como un campo del conocimiento con límites medibles y rasgos específicos. Entonces, una narrativa debe ser diseñada para conectar la propuesta de intervención con el problema que se va a resolver. Producir algo en un tema técnico sugiere que este se ha convertido en no-político, pero Li aclara que esto debe entenderse como un proyecto, no como un logro seguro, ya que también analiza las respuestas políticas a las conversiones técnicas y exclusiones tecnocráticas. Qué es algo «técnico», por lo tanto, no está definido, pero sí el producto de tecnificar algo, y de la misma forma se puede argumentar sobre lo que es «político».

En este sentido, los formuladores de políticas representan los asuntos públicos como temas «técnicos» o «políticos» con el fin de legitimar ciertas decisiones y empoderarse a sí mismos (Fouilleux *et al.*, 2005). Lo «político» en un proceso de OT, por lo tanto, no se refiere necesariamente a la política partidaria o parlamentaria, sino también a la producción estratégica y uso de conocimientos, datos y significados que subyace en «la lucha por el poder de los diferentes actores que tratan de imponer su visión de la realidad a los demás» (Hajer y Uitermark, 2008, p. 6). Así, las coaliciones de apoyo involucradas en una controversia de OT movilizan una variedad de prácticas para enmarcar un problema u ofrecer una solución. En especial, destacamos:

- Discursos de política pública (*policy discourses*).
- Actuaciones públicas (*public performances*)<sup>5</sup>.
- Sistemas de Información Geográfica (SIG) y otras tecnologías de la información.

El OT como un discurso político consiste en un «conjunto de ideas, conceptos y categorías a través del cual se asigna significado a los fenóme-

5 En inglés el concepto de *performance* combina varios significados útiles que no se pueden transmitir fácilmente en una palabra del idioma español: actuación/representación, desempeño y evento.

nos sociales y físicos...» (Hajer, 2005, p. 448). Los discursos de la política pública enmarcan los problemas del uso del suelo enfatizando en «algunos aspectos de una situación en lugar de considerar todos los demás» (Hajer, 1993; en Apthorpe y Gasper, 1996, p. 2). Del mismo modo, las *actuaciones* públicas son ocasiones en las que los actores de la política pública presentan una definición particular de la situación, con el objetivo de influir en cómo el público oyente percibe las cosas (Rap, 2008, 2012; De Vries *et al.*, 2014). Las *actuaciones* públicas «expresivamente acentúa» algunos significados y suprime otros aspectos de una situación (Goffman, 1959, p. 11). En particular, la inauguración de la gran infraestructura, como veremos en este artículo, ofrece un escenario espectacular a los políticos para dar publicidad y presentar sus políticas públicas. Además, el OT utiliza tecnologías SIG para enmarcar un debate de planificación particular que lo hace técnico.

Las aplicaciones SIG son diseñadas para resolver problemas, que con frecuencia pre-definen el espacio del problema mediante la estructuración del tipo de información que puede ser considerada o la forma en que se conceptualiza el problema. Al hacerlo, necesariamente se privilegian perspectivas y entendimientos particulares del problema, mientras que se marginan o excluyen a otros (Ramsey, 2009, p. 1972)

La combinación de estas prácticas discursivas, performativas y técnicas generan poder, son capaces de enmarcar discursivamente, demostrar visualmente y modelar digitalmente para hacer un diagnóstico sobre el problema previamente definido (hacer problemático), y de esa forma pre-definir y legitimar soluciones técnicas que encajen (tecnificar).

En una controversia minera, detrás de estas prácticas discursivas, performativas y técnicas se encuentran en constante conflicto los lenguajes y estándares de valoración.

[L]os conflictos en temas de acceso a los recursos naturales o exposición a los impactos y riesgos ambientales, pueden expresarse dentro de un único estándar de valoración o mediante un valor estándar contestatario o disputado. Esto representa un enfrentamiento entre los estándares de valor que se aplicará en casos como cuando se pierde la biodiversidad, o el patrimonio cultural, o daño a los medios de vida, o incumplimiento en materia de derechos humanos; los cuales son valorados en términos no-comensurables en comparación a las ganancias económicas de una nueva represa o de un proyecto minero o de la extracción de petróleo. Existe una colisión de los estándares de valoración cuando los lenguajes de justicia ambiental, o de los derechos territoriales indígenas, o la seguridad del medio ambiente, se han desplegado contra la valoración monetaria de los impactos y riesgos ambientales. (Martínez Alier, 2001, p. 167; traducción propia).

El éxito de los lenguajes de valoración que resisten a las estrategias dominantes del acaparamiento del agua y la tierra suelen ser eficaces ya que utilizan argumentos apolíticos para sustentar la conservación (GRAIN *et al.*, 2014). Los movimientos ambientalistas han utilizado con frecuencia temas técnicos apolíticos y conocimientos especializados para defender su causa (Peluso *et al.*, 2008). Un ejemplo ilustrativo de este enfoque proviene de Taiwán, donde la lucha contra la extracción de grava se enfrentaba a fuertes intereses políticos y económicos, lo que cambió tras el descubrimiento de una especie de aves en peligro de extinción, el Hada de Pitta. Este conflicto captó la atención mediante un lobby o coalición de abogacía para defender las aves, en el cual se temía que la extracción de las rocas podría poner en peligro el hábitat del ave. Las organizaciones que defendían las aves han sido muy eficaces en este conflicto ambiental ya que fueron capaces de promover el símbolo apolítico de una especie de ave en peligro de extinción (GRAIN *et al.*, 2014). Esto muestra que la búsqueda de un poderoso estándar de valoración, que puede ser cuantificado a través de la ciencia y expertos técnicos, así como también ser visualizado y tener la posibilidad de cobrar vida a través de tecnologías de la información, está en el corazón de muchas luchas ambientales contemporáneas.

En este artículo, por lo tanto, aspiramos a comprender cómo las diferentes coaliciones de abogacía utilizan prácticas discursivas, performativas y técnicas para constituir formas de valoración de uso de la tierra y el agua.

## ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DE LA ZONIFICACIÓN ECOLÓGICA Y ECONÓMICA (ZEE)

### ORIGEN Y OBJETIVOS DE LA ZEE

La ZEE es un diagnóstico del proceso de OT que pretende preceder a la organización territorial. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) fue la primera institución que desarrolló la metodología de la ZEE en la amazonia brasileña (Sombroek, 1994; Sombroek y Carvalho, 2000), y desde entonces se ha apli-

cado en diferentes partes del mundo (por ejemplo, en la India, Krishna *et al.*, 2000).

Los principales objetivos de la ZEE son (Sombroek, 1994; citado en Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 1996, p. 69):

- Identificar las áreas donde los usos particulares del suelo pueden ser introducidos a través del desarrollo de programas, servicios, incentivos financieros, etc.
- Identificar las áreas con necesidades especiales y problemas, que requieran protección o conservación.
- Proporcionar una base para el desarrollo de infraestructura.

La ZEE es de hecho una forma de ordenamiento territorial que, por un lado, tiene en cuenta todos los elementos del entorno físico-biótico y, por otro lado, considera el entorno socioeconómico. Estos luego se juntan a través de múltiples análisis, proporcionando así una herramienta neutral para las distintas partes interesadas (usuarios de la tierra) para alcanzar un consenso sobre el uso óptimo o no-uso de la tierra - para ser implementado posteriormente a través de medidas legislativas, administrativas y de acción institucional en unidades espaciales delimitadas. (FAO, 1996, p. 67; énfasis añadido, traducción personal)

A continuación, se muestra el procedimiento paso a paso que ha sido propuesto para la ZEE en la región amazónica (Sombroek, 1994):

Paso 1: La recolección de mapas e información espacial y su ingreso en el SIG.

Paso 2: Actividades de pre-zonificación: Determina las características de unidades ecológicas.

Paso 3: Zonificación *sensu stricto*: Junta y pondera las cualidades de las unidades ecológicas con los requerimientos para el tipo de uso de suelo previsto y las compara con las condiciones socioeconómicas pre-valecientes.

Paso 4: Pos-zonificación: Proceso de negociación del uso del suelo entre las partes interesadas y la implementación del uso y no-uso del suelo que se ha pactado.

## LA ZEE EN EL PERÚ

El gobierno peruano comenzó a legislar el tema de OT en el año 2001. La Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial definió el concepto de OT (en el Decreto Supremo n° 045-2001-PCM), poniendo énfasis en «la ocupación ordenada y uso sostenible de los recursos naturales en el territorio».

Luego, el gobierno central promulgó dos documentos legales claves que describen los procedimientos para la ZEE en el Perú:

1. La Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, del año 2002, Ley n° 27867. Esta ley de descentralización estableció la autonomía de los gobiernos regionales para aprobar sus OT bajo las normas regionales, lo que les permite «formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial (...)» (Ley n° 27867, artículo 53°).

2. El Reglamento de la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), del año 2004 (Decreto Supremo n° 087-2004-PCM. Este reglamento direcciona dos puntos importantes:

«(...) la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales (artículo 1°)». Luego de este paso técnico, el segundo paso debería ser político, denominado como elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial. A través de él, los gobiernos regionales tienen la posibilidad de definir y delinear las cabeceras de cuenca como áreas de protección para la conservación en la ZEE (artículo 9°, sección b).

El primero de estos documentos legales atribuye el poder político a los gobiernos regionales para tomar decisiones y aprobar planes en el proceso de OT. El segundo documento delinea la frontera entre lo técnico y lo político como pasos separados y consecutivos, de forma similar a la metodología de la FAO que se detalló anteriormente.

Así, entre 1999 y el 2017, de 25 regiones en el país, 13 tienen concluidos y aprobados sus documentos técnicos de ZEE, siete se encuentran en la etapa de formulación y cinco recién están en la etapa inicial. En el caso de la región Cajamarca, esta no fue la primera en comenzar la ZEE, pero sí la primera en terminarlo, debido a que aceleró el proceso. Cabe recalcar que Cajamarca, junto con San Martín y Piura, fueron las tres regiones en

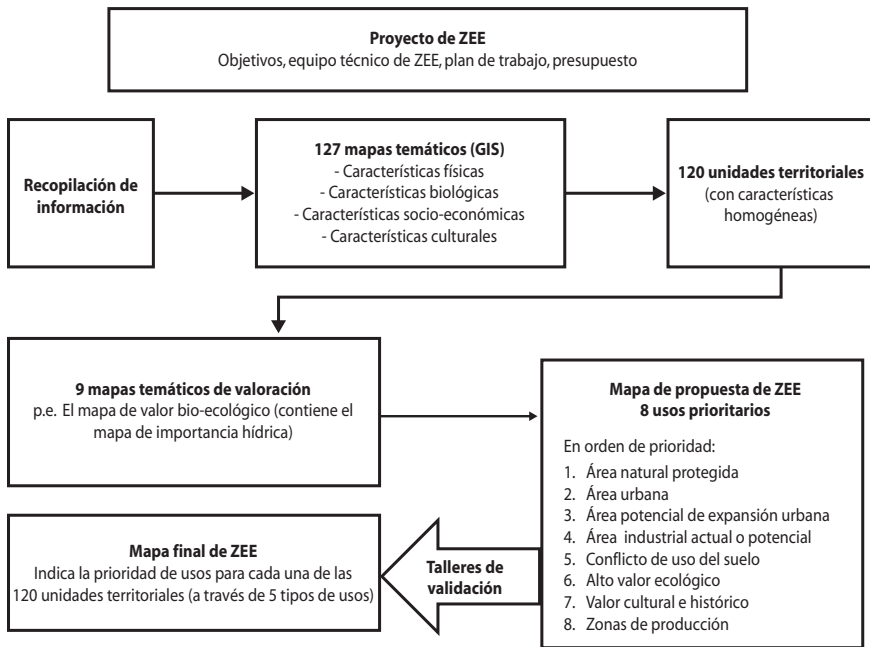


las que el proceso de ZEE ha generado un alto nivel de conflicto debido a los altos impactos y riesgos de las industrias extractivas.

## RESULTADO: EL PROCESO DE ZEE EN CAJAMARCA

### LA METODOLOGÍA DE ZEE EN CAJAMARCA

**Figura n° 1. Proceso de ZEE en Cajamarca**



*Fuente:* Gobierno Regional de Cajamarca (2011) y Crisólogo (2011).

El proceso de ZEE en Cajamarca (sintetizado en la figura n° 1) empezó en el año 2007 y siguió la normativa nacional en ZEE. El equipo técnico de la ZEE y los consultores empezaron a trabajar en la creación de la base de datos del SIG con un total de 127 capas temáticas a una escala de 1:100 000. La información geográfica fue agrupada en cuatro modelos temáticos: 1. Aspectos físicos (28 capas); 2. Aspectos biológicos (13 capas); 3. Aspectos socioeconómicos (80 capas); y 4. Aspectos culturales (seis capas). La superposición de las cuatro capas temáticas resultó en

120 unidades ecológicas con características más o menos homogéneas. El equipo técnico de la ZEE construyó nueve Mapas Temáticos de Valor (p. ej., bioecológico, socioeconómico, recursos no/renovables, conflictos de uso del suelo, etc.), siguiendo una metodología participativa con múltiples actores, asignándole a cada unidad ecológica un valor (entre 1 y 3, donde el número 3 correspondía a una puntuación de prioridad alta) para indicar el uso prioritario de esta unidad ecológica de acuerdo con el mapa temático. Luego, se unieron los nueve Mapas Temáticos de Valor para elaborar el mapa final. Finalmente, un algoritmo determinó la Prioridad de Uso para cada una de las 120 unidades ecológicas de acuerdo con ocho prioridades de uso:

1. Área natural protegida.
2. Área urbana.
3. Área con potencial urbano.
4. Área industrial actual o con potencial.
5. Conflictos por el uso de la tierra.
6. Alto valor ecológico (incluidas las áreas de cabeceras de cuenca).
7. Valor histórico y cultural.
8. Zonas productivas (principalmente agricultura, pero también industria, minería).

El GRC publicó el estudio y mapa final de la ZEE como un producto del proceso en su página web (ver en <http://zeeot.regioncajamarca.gob.pe>)

Las reuniones participativas, organizadas para explicar la metodología «técnica» del proceso de ZEE a la población, permitieron un espacio de actuación pública al GRC para construir un soporte político. Es así que durante la fase de recopilación de información entre el 2007 y el 2009, el GRC organizó 88 reuniones en diferentes comunidades para explicar el proceso de ZEE y a la vez recoger información temática. A estas reuniones se calcula participaron alrededor de 3000 personas. Otro ejemplo de la intención del GRC de llevar a cabo este mecanismo de manera participativa es que durante la fase de validación del proceso de ZEE en el 2011, el mapa final de la ZEE fue presentado en las 13 provincias de Cajamarca. Sin duda, la página web del GRC ayudó también a informar aún más al público acerca de la ZEE. Estos diferentes esfuerzos performativos fueron orientados para obtener el apoyo de la población regional y legitimar la ZEE.

## LOS ACTORES EN EL PROCESO DE ZEE EN CAJAMARCA

El GRC implementó un proceso de ZEE entre los años 2007 y 2010. Este proceso de planificación generó un conflicto entre el gobierno regional y el gobierno nacional sobre el futuro de la minería en las cabeceras de cuenca de la región. Es así que dos coaliciones con posiciones contrarias surgieron, ambas asignando diferentes valores a las cabeceras de cuenca. Por un lado, la coalición prominera promovió la valoración económica de la cabecera de cuenca con el argumento de generar ingresos económicos para el país (gobierno nacional, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Energía y Minas y empresas mineras). Por otro lado, la coalición que apoyaba la conservación de las cabeceras de cuenca para preservar la cantidad y calidad del agua en las cuencas (GRC, partidos políticos regionales, algunas de las ONG locales, las comunidades rurales y los usuarios urbanos de agua potable). Los antecedentes y funciones de estos actores se resumen a continuación.

### *La presidencia nacional, el gobierno y el aparato del Estado*

En la década de 1990, el presidente Alberto Fujimori encabezó un gobierno dictatorial que adoptó políticas neoliberales para hacer frente a la crisis económica. Una de estas políticas fue la promoción de la actividad minera como de «interés nacional» (Glave y Kuramoto, 2007). Su gobierno elaboró un nuevo marco jurídico y mecanismos institucionales para promover la minería. En un contexto neoliberal, el Estado actúa como concesionario, regulador y promotor, mientras que las empresas privadas tienen el papel de invertir e implementar actividades de explotación minera. En el período entre los años 2000 y 2006, la democracia fue restaurada bajo los mandatos del presidente Valentín Paniagua (2000-2001) y el presidente Alejandro Toledo (2002-2006), reforzándose aún más, en ambos gobiernos, las políticas neoliberales y la promoción de la actividad minera. Durante este período, el número de conflictos por la protección del ambiente aumentó en el país, organizándose varias protestas públicas de grandes dimensiones. El resultado principal fue una auditoría internacional a la mina Yanacocha. En el año 2007, el presidente Alan García anunció su posición gubernamental a favor de la minería a través de la publicación de un artículo en un perió-

dico nacional con el título *El síndrome del perro del hortelano* (García, 2007). Ahí explicó la necesidad de superar la resistencia a la promoción de inversiones transnacionales en las industrias extractivas, como la minería, el petróleo y el gas.

El discurso del presidente cobró vida durante una serie de actuaciones públicas en diferentes regiones del país, a la vez que sellaba la coalición entre el gobierno y las empresas mineras. Nos centraremos en un ejemplo relevante aquí. En abril del 2008, durante un evento transmitido a nivel nacional, el presidente inauguró el reservorio San José, en la zona minera de Yanacocha. La ceremonia de inauguración tuvo lugar en una plataforma donde se puede visualizar el nuevo reservorio. En su discurso, García resaltó la necesidad de concentrar las inversiones sociales de las empresas mineras en grandes proyectos hidráulicos para el beneficio de la agricultura. En el video se escucha una música de orquesta dramática que acompañó su discurso (ver: [https://www.youtube.com/watch?v=cfRuUUUp\\_JUY&t=3s](https://www.youtube.com/watch?v=cfRuUUUp_JUY&t=3s)).

El discurso y la actuación pública de García estuvieron acompañadas por imágenes tomadas desde helicópteros que demostraron físicamente la grandeza del reservorio inaugurado, a la vez que se mostraban también datos relativos a su tamaño e inversión, intercalados con imágenes cuidadosamente editadas de agua que fluye, hatos de alpacas y un oficial minero abrazando amorosamente a una alpaca, haciendo visible así el cuidado del ambiente por parte de la empresa. En esa ocasión, Alan García reforzó aún más su discurso del *Síndrome del perro del hortelano*, argumentando que la minería moderna es diferente de la minería del pasado (la tecnología más avanzada permite una minería limpia que hace el mejor uso posible del agua, la tierra y el medioambiente).

Por otro lado, no podemos olvidar que en ese momento las instituciones nacionales estaban alineadas con la política del presidente y el Estado para promover la minería.

### *Ministerio de Energía y Minas (Minem)*

El Minem promovía inversiones mineras mediante la reducción de las regulaciones ambientales y laborales, exoneraciones de impuestos, acuerdos de libre comercio y acuerdos de inversión internacionales que protegen a los inversionistas. La Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Minem tenía como función, por ley, aprobar las Evaluaciones de Im-

pacto Ambiental (EIA)<sup>6</sup> a las que estaban obligadas las actividades mineras de gran tamaño.

Durante el mandato del presidente García, el EIA del proyecto minero Conga ubicado en Cajamarca fue aprobado por el Minem en octubre de 2010, en línea con su política prominera. Sin embargo, este EIA no contenía el estudio hidrogeológico correspondiente. Además, el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (Ingemmet), del Minem, que tiene como función proveer información acerca de las características geológicas de las zonas mineras potenciales con el fin de promover la inversión minera, tampoco aprobó el inicio del proyecto.

El Ingemmet, por su parte, elaboró estudios de aguas subterráneas de las zonas alto andinas, por ejemplo el Mapa Hidrográfico Nacional.

### *Ministerio del Ambiente (Minam)*

En 2008, el gobierno de Alan García promovió que la Comisión Nacional del Ambiente (Conam) suba a la categoría de ministerio para favorecer la inversión extranjera directa de los socios internacionales con los que el Perú había alcanzado un acuerdo de libre comercio. Es así que se crea el Ministerio del Ambiente (Minam). Este ministerio coordinó y supervisó los procesos de ZEE en el país. La Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT), del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, orientó y capacitó a los gobiernos regionales y locales en el tema de OT y sobre los procesos de ZEE. La DGOT coordinó también con el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial, participando diferentes actores del gobierno central, las ONG y el sector privado, como

6 El caso de estudio que se presenta en el artículo tiene como periodo de análisis los años 2007 al 2011, en el cual el Ministerio de Energía y Minas (Minem) tenía la responsabilidad de aprobar los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Entre los años 2011 y 2012 la protesta por el Proyecto Minero Conga puso en agenda la demanda de mayor imparcialidad en los procesos de aprobación de los EIA. El gobierno del Perú en el 2012 creó el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace), con la Ley n° 29968, buscando mayor neutralidad institucional para la evaluación de los EIA. El Senace es un organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio del Ambiente. Su principal función consiste en revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIA-d), de mayor envergadura de los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto.

las compañías petroleras y mineras. El Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (Senamhi), por su parte, tenía como función centralizar y procesar la información de las estaciones meteorológicas, hidrológicas y agrometeorológicas de todo el país, elementos fundamentales para el desarrollo de los recursos naturales.

### *Empresas mineras*

La empresa minera Yanacocha es propietaria de la mayor mina de oro en América del Sur, ubicada en Cajamarca, operando desde 1992. Al principio, en 2007, las empresas mineras casi no participaron en el proceso de ZEE de Cajamarca, pero, desde 2009, Yanacocha y otras empresas más pequeñas se organizaron en el llamado Grupo Norte con el fin de participar e influenciar en dicho proceso. Alrededor de noviembre del 2009, el documento Plan de Acción de Grupo Norte para el proceso de desarrollo de la Zonificación Ecológica Económica - Ordenamiento Territorial (Región Cajamarca) se filtró y se hizo ampliamente disponible. A nivel nacional, el sector de minería, petróleo y energía estaba representados por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (Snmpe), un grupo poderoso que influenció sobre las normas y los procesos de decisión a nivel de gobierno y el Congreso.

### *Organizaciones No Gubernamentales (ONG)*

Varias organizaciones internacionales de desarrollo, tales como Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) e Ingenieros sin Fronteras (IST), ayudaron a la Comisión Consultiva de la ZEE en la Región Cajamarca durante las diferentes etapas del proceso de ZEE en el Grupo de Trabajo Técnico. Organizaciones civiles y ambientales locales, tales como el Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible (Grufides), el Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social (Cedepas), el Instituto CUENCAS y el Consorcio Interinstitucional para el Desarrollo Regional (Cipder), también formaron parte de la Comisión Consultiva de la ZEE. En general, el objetivo principal de estas ONG era proporcionar apoyo técnico con el fin de valorar las zonas de cabecera desde la perspectiva de la conservación. Por lo general, destacaron por su participación principalmente como expertos técnicos, lo que brindó mayor

credibilidad y autoridad en un contexto polarizado. Por el contrario, Grufides se posicionó políticamente en contra de la minería de manera explícita y jugó un papel importante en la promoción y defensa de los derechos ambientales de las comunidades rurales.

### *Población urbana y rural*

Tanto las comunidades y organizaciones rurales como los distritos urbanos de Cajamarca jugaron un papel importante en la ZEE. La organización Frente de Defensa de los Recursos Hídricos participó en los eventos con el apoyo de Grufides y en las marchas de protesta organizadas con el fin de proteger las cabeceras de cuenca. La mayoría de la población y los electores urbanos y rurales estuvieron en contra de la expansión de las zonas mineras por la amenaza a su suministro de agua. Sin embargo, debido al interés de muchas comunidades y ONG en la recepción de fondos de solidaridad de las empresas mineras, también hubo apoyo para dar soporte al sector minero. Aun así, una parte significativa de la población no confió en las declaraciones de las empresas mineras, sobre todo cuando afirmaron que remediarían los posibles efectos negativos de las operaciones mineras y que el agua no se había contaminado hasta el momento.

### *El Gobierno Regional de Cajamarca (GRC)*

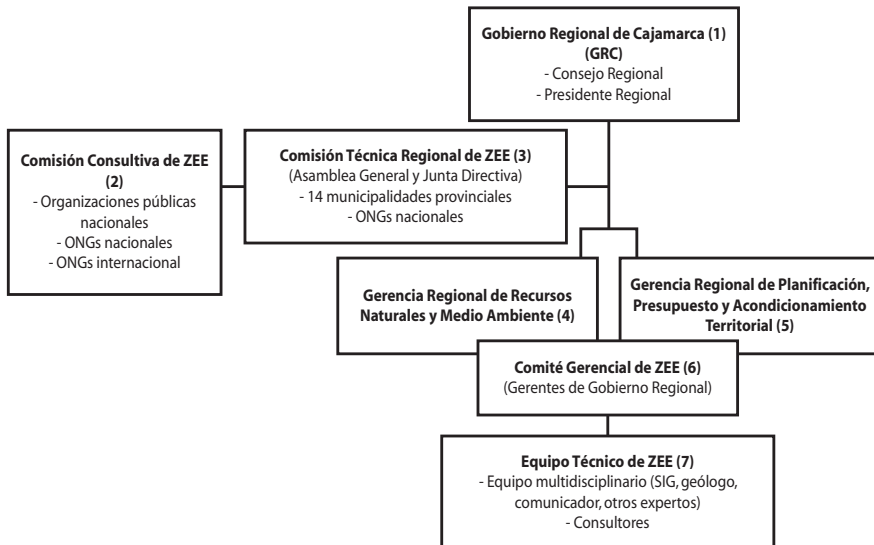
En noviembre de 2006, el tema de la expansión minera dominó las elecciones regionales en Cajamarca. Las elecciones fueron precedidas por un conflicto en la comunidad local de Combayo, que bloqueó y paralizó las operaciones de Yanacocha. Como resultado del bloqueo se tuvo la muerte de un líder ambiental. El motivo de las protestas fue el fracaso de la empresa en invertir en obras para compensar la escasez de agua, contaminación y generar empleo entre la población afectada (*La República*, 2006). El primer ministro viajó a Cajamarca para resolver este conflicto y llegar a un acuerdo entre las dos partes.

A raíz de estos acontecimientos, los partidos políticos con una posición crítica frente a la minería ganaron con una mayoría del 54% en el Consejo Regional. Jesús Coronel, del partido Movimiento Regional Fuerza Social, fue elegido Presidente Regional de Cajamarca, iniciando su mandato en enero de 2007. Este movimiento popular, varias ONG locales, partidos

políticos, el presidente regional y la mayoría del Consejo Regional de Cajamarca se encontraban alineados: todos ellos se oponían a una mayor expansión de las operaciones mineras y tenían como objetivo conservar las cabeceras de cuenca de Cajamarca.

Dentro de este conflicto, el presidente regional promovió el proceso de ZEE con el objetivo de ordenar las actividades económicas (*Diario El Sol* - Cajamarca, 29 de noviembre de 2006). El GRC buscó procedimientos legales y administrativos para detener la expansión de la operación minera, especialmente en las zonas mineras del cerro Quilish y Conga, pues estas forman parte de las áreas de cabecera de cuenca en Cajamarca. Ni la Ley de Descentralización, ni la de Energía y Minas, brindaron los instrumentos necesarios. Sin embargo, la normativa sobre OT concedió al GRC la autoridad para tomar decisiones en la organización territorial y la posibilidad de declarar zonas de cabeceras de cuenca como áreas protegidas. Además, las ordenanzas regionales permitieron al GRC implementar y aprobar su propio procedimiento de OT y mapa de ZEE (Decreto Supremo n° 087-2004-PCM, artículos 11° y 12°).

**Figura n° 2. Organización del proceso de ZEE en el Gobierno Regional de Cajamarca**



*Fuente:* Gobierno Regional de Cajamarca (2011).



Una recomendación importante en base a la evaluación de la ZEE en Brasil fue que el proceso debe ser participativo e incluir representantes de ONG regionales sobre asuntos ambientales e indígenas. Con esto se buscaba contrarrestar el poder de los grandes intereses económicos que afectan negativamente el medioambiente (Sombroek y Carvalho, 2000). En la legislación peruana, el proceso participativo se logró con la formación de la Comisión Técnica Regional de ZEE, donde participaban unos 40 miembros. El GRC formó este comité en Cajamarca en el año 2007, e incluyó a representantes de 13 municipios provinciales, dos grupos indígenas, organizaciones gubernamentales regionales, cámaras de comercio, la Universidad Pública de Cajamarca y las ONG regionales. Las empresas mineras, organizadas en el Grupo Norte, también formaron parte de la Asamblea General de la Comisión Técnica Regional de ZEE. La Comisión Técnica Regional de ZEE fue destinada a producir sugerencias y aprobar los procedimientos técnicos y de organización para el proceso de ZEE. El comité también tuvo una comisión consultiva, en la que participaron organizaciones de desarrollo internacionales como GIZ e IST. La figura n° 2 muestra el diseño institucional: el Comité Gerencial, que dirige el proceso y que fue formado por los gerentes de la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Medioambiente y Ordenación del Territorio, Gerencia Regional de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial y el equipo técnico de ZEE, que ejecutó el proceso de ZEE.

La descripción anterior de las coaliciones de abogacía diametralmente opuestas de actores demuestra sus posiciones políticas y valores divergentes con respecto a las cabeceras de cuenca. Ambas coaliciones utilizaron la ZEE como un proceso para legitimar reclamos en favor de la minería o de la conservación.

#### DEFINICIÓN DE LAS CABECERAS DE CUENCA Y EL DISCURSO DE ALMACENAMIENTO DE AGUA

En la controversia de la ZEE, la coalición minera desarrolló un discurso de «almacenamiento de agua» con respecto a la minería en la región de Cajamarca. «[E]n las áreas de cabecera de cuenca, las infraestructuras hidráulicas pueden compensar la capacidad de almacenar agua que se pierde como resultado de la actividad minera» (Ministerio de Energía y Minas [Minem],

s/f, p. 32). Así se enmarca el impacto de la minería en las cabeceras de cuenca como un problema de cantidad de agua, para el cual la infraestructura de almacenamiento sirve como una solución de alta tecnología que mitiga los efectos hidrológicos de la minería. Este discurso oscurece otros impactos sociales y ambientales en la distribución del agua y territorio que genera la minería, como la pérdida de derechos de uso de agua y de territorio de las comunidades indígenas y campesinas, degradación de la tierra, y el deterioro de la calidad del agua (drenaje ácido de roca). Además, el poder de invertir en la construcción de reservorios también implica ganar el control para manejar la cantidad y la calidad del agua de las comunidades. De esta manera, la compañía minera se convertiría *de facto* en el administrador del agua en el área, adquiriendo ese poder a través de sus inversiones en la construcción de reservorios, siendo el control físico de ese elemento la base para hacer posible el ejercicio de sus poderes en general (Sosa y Zwartveen, 2012, 2014). Bajo esta lógica, alrededor de 2007 Yanacocha comenzó a promover activamente el discurso del «almacenamiento de agua», financiado y organizado una activa campaña de comunicación al respecto. Varios anuncios fueron transmitidos por la televisión local y medios de comunicación nacionales, además de folletos y carteles que fueron publicados y distribuidos entre el público en las principales avenidas de la ciudad de Cajamarca. Los carteles contenían el mensaje: «Estamos almacenando el agua que Cajamarca pierde en el mar» (Caballero Verde, 2012). En los folletos había una imagen de baldes de agua, que representan la infraestructura que la empresa construyó en la cuenca del Mashcón, recogiendo el agua que se perdía, con un texto que decía: «Ya estamos juntando algo de agua que Cajamarca pierde en el mar. Agua hay. Pensemos todos cómo juntamos más».

Para materializar el discurso, Yanacocha construyó varios proyectos hidráulicos que se dieron a conocer como medidas modernas para compensar el impacto de la minería: el reservorio San José y el dique Grande. También propusieron la construcción de reservorios para el proyecto Conga con la finalidad de compensar el impacto de sus operaciones. El discurso de la coalición minera y su enfoque en proyectos hidráulicos se reforzó aún más por una serie de *actuaciones* públicas. El primer ejemplo de estos eventos lo representó el Presidente de la República (véase la sección 4.2). Otra actuación pública relacionada ocurrió en abril de 2010, cuando el ministro Antonio Brack, del Minam, galardonó a Yanacocha con

el «Premio Ecoeficiencia Empresarial», ya que la compañía había gestionado el agua en una forma eficiente y sostenible mediante la construcción del reservorio San José. Estas *actuaciones* públicas difundieron el discurso «de almacenamiento de agua», reforzaron la coalición minera y demostraron visualmente la solución privilegiada de la construcción de obras de infraestructura para compensar los impactos de la minería.

#### ACCESO A INFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES

El GRC quería que el proceso de ZEE defina la ubicación exacta y los límites de las zonas de captación de las cabeceras de cuenca para protegerlas de las actividades mineras. Sin embargo, como se describirá a continuación, el equipo técnico de la ZEE tuvo dificultades en la definición de la cabecera de cuenca en base a criterios técnicos específicos, ya que carecían de datos esenciales. Como resultado, el GRC definió las zonas de cabecera de cuenca de forma básica, como las áreas por encima de 3500 metros sobre el nivel del mar. Consciente de las limitaciones de este enfoque, la ZEE buscó legitimidad en argumentos técnicos y validación de la metodología a través de Comisión Técnica Regional de ZEE, la Comisión Consultiva de ZEE y con la población mediante reuniones participativas en las provincias.

El recojo de información por parte del equipo técnico de la ZEE y los consultores técnicos contratados desde septiembre 2007 resultó engorroso. Por ejemplo, el equipo técnico no obtuvo acceso a los datos que estaban en poder del Senamhi<sup>7</sup>. En línea con la política del gobierno central, las

7 El Gobierno Regional de Cajamarca (GRC), contrató a un consultor con el fin de elaborar el mapa climático, pero tuvo problemas para acceder a la información climática del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (Senamhi). De acuerdo con el Decreto Supremo n° 087-2004-PCM, artículos 25 y 26, las instituciones públicas tenían que proporcionar información a los procesos de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) dentro del país. El GRC envió la carta n° 102-2009-GR-CAJ / P-GPPAT / ZEE-OT al Senamhi con el fin de obtener acceso a la información meteorológica, climática e hidrológica de la región de Cajamarca, pero esa institución no concedió dicha solicitud de información (comunicación personal con la coordinadora del proceso de ZEE, septiembre de 2011). El Senamhi, en cambio, propuso llevar a cabo una consultoría en «caracterización Hydro climática de la Región Cajamarca», cobrando unos 48 000 dólares, lo que superó el presupuesto del GRC. Por último, el GRC utilizó la información general de la página web pública del Senamhi.

instituciones públicas tenían que promover la actividad minera y aparentemente no entregar información técnica para llevar a cabo el proceso de ZEE. Como resultado, la capa hidrográfica, como parte de las características físicas del territorio (ver la figura n° 1), solo incluyó cauces de río, quebradas, embalses y lagunas. La información fue solo descriptiva y no incluyó información sobre la escorrentía superficial y el balance hídrico (Cruzado y Crisólogo, 2009).

Otro problema que el GRC encontró fue la recopilación de información sobre las características del subsuelo. El GRC necesitaba una descripción de la capacidad de retención de agua del subsuelo de Cajamarca. Sin embargo, el Ingemmet no proporcionó esta información. Por lo tanto, las instituciones públicas nacionales no otorgaron al GRC el acceso a los datos técnicos para el propósito de la ZEE, a pesar de que la legislación y las políticas lo autorizaban. Al no proporcionar tales datos técnicos, las instituciones efectivamente descalificaron el proceso de ZEE y apoyaron la agenda política para promover la minería.

#### EL MODELO HIDROGEOLÓGICO Y LA DEFINICIÓN DE LAS CABECERAS DE CUENCA

Sobre la base de la información obtenida a partir de septiembre de 2007 en adelante, el equipo técnico de la ZEE hizo una serie de mapas SIG, lo que permitió definir el uso prioritario de las 120 unidades ecológicas (ver la figura n° 1). Uno de los productos más controversiales del proceso de ZEE llegó a ser el Submapa Temático de Importancia hídrica, que formaba parte del Mapa de Valor Bioecológico, ya que define la ubicación de las «zonas de captación de cabecera de cuenca» y prioriza su protección frente a la amenaza de la construcción de nuevos tajos mineros a cielo abierto.

En junio del año 2008 la Comisión Consultiva de ZEE organizó múltiples grupos de trabajo para elaborar el Submodelo de Importancia Hídrica. Este grupo propuso y sistematizó la información derivada de los informes y talleres técnicos anteriores. Se reunió en varias ocasiones con la Comisión Técnica Regional de ZEE con la finalidad de generar un consenso sobre la metodología para indicar las áreas prioritarias para la conservación.

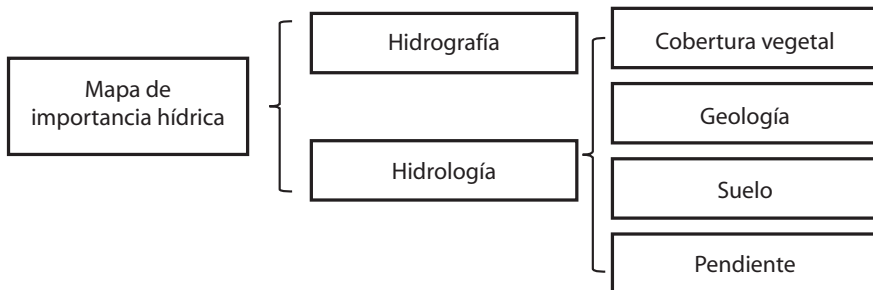
De igual modo, tampoco las normas de la ZEE de la Presidencia del Consejo de Ministros (Decreto Supremo n° 087-2004-PCM) proporcionaron una definición de las zonas de cabecera de cuenca, por lo que el GRC

utilizó el concepto de la ONG Instituto para la Promoción de la Gestión del Agua (Iproga), publicado en 1996:

Se define como la parte de la cuenca que, por su posición, capta y almacena en las lagunas y represamientos de sus altiplanicies, la mayor parte de los aportes de la precipitación y tiene una cobertura vegetal típica de pastos o bosques y menor presión demográfica (Iproga, 1996; citado por Lucio, 2010, p. 31).

Esta definición suma varias características de las cabeceras de cuenca: altitud, precipitación, vegetación, cuerpos de agua (lagos, lagunas y ríos), pendiente, subsuelo y actividades humanas. Se entendía que la relación entre el agua, la vegetación, la geología y el suelo producen servicios hidrológicos. Las cabeceras de cuenca captan y almacenan agua en el subsuelo durante la temporada de lluvias y proporcionan flujo base durante la estación seca. La implicancia principal de esta definición es que los atributos geofísicos, espaciales y ecológicos enumerados de las zonas de captación de cabecera de cuenca están interconectados por el ciclo hidrológico y sus propiedades para captar, almacenar y proveer agua (infiltración, retención de agua, capilaridad y filtraciones). Además de los aspectos hidrológicos de las cabeceras de cuenca, el GRC también valoraba una serie de aspectos territoriales y de biodiversidad que no podían simplemente ser compensadas por los reservorios de agua. Sin embargo, carecían de un lenguaje coherente de valoración y de un modelo hidrológico que pueda integrar estos aspectos y demostrar la necesidad de su conservación.

**Figura n° 3. Modelo inicial propuesto para el submodelo del mapa de importancia hídrica**

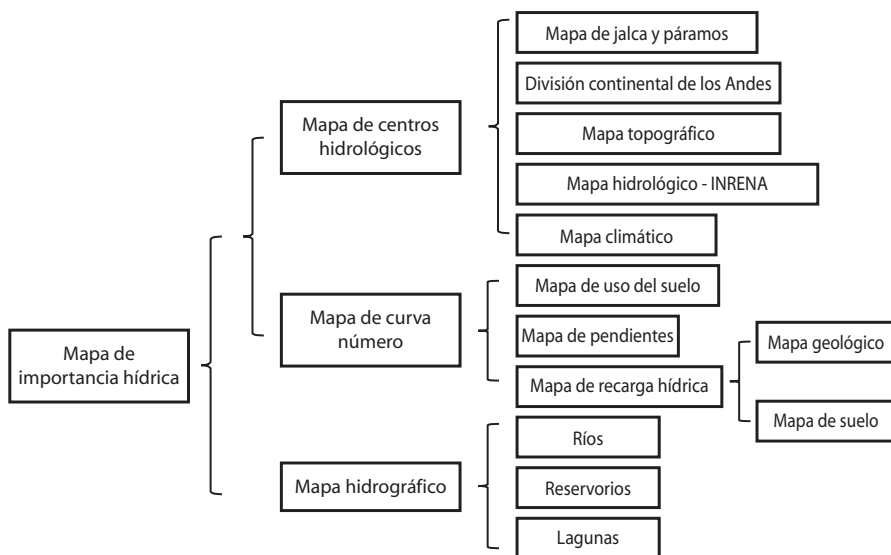


*Fuente:* Lucio (2010).

Durante el 2008, el GRC estaba buscando un lenguaje técnico apropiado para apoyar su modelo de la cabecera de cuenca. Sin embargo, la anterior definición adoptada en el taller de junio de 2008 y los datos disponibles no fueron suficientemente específicos para poder definir la ubicación exacta de las zonas de captación de cabecera de cuenca. Por lo tanto, el equipo técnico de la ZEE reunió información adicional y encargó estudios a los expertos locales a través de consultorías.

En octubre de 2009, el GRC organizó el taller «Cómo modelar en el proceso de Zonificación Ecológica Económica» para definir y localizar las zonas de protección. El principal resultado de este taller fue la metodología del Submodelo de Importancia hídrica, que incluía una serie de elementos para determinar la capacidad de recarga hídrica de la cabecera de cuenca: cobertura vegetal, geología, suelo, pendiente e hidrografía. La figura n° 3 muestra la propuesta inicial (Lucio, 2010).

**Figura n° 4. Modelo de elaboración del mapa de importancia hídrica con el ciclo hidrológico**



*Fuente:* Elaboración propia en base a un capítulo no publicado (Lucio 2010).

Durante una reunión de la Comisión Consultiva de ZEE titulada «Organizando la participación en las fases de análisis y evaluación de la propues-

ta de la ZEE», realizada en noviembre de 2009, esta propuesta se modificó para incluir temas de agrostología (estudio de los pastos), geomorfología, altitud y humedales (Lucio, 2010). Por ejemplo, se refirieron a «jalca» y «páramo» para resaltar la biodiversidad especial de suelos de turba situados en la parte alta de las cuencas. La expectativa era que estos conceptos proporcionarían motivos técnicos y apolíticos para delimitar la zona de captación de la cabecera de cuenca (ver la figura n° 4).

Este modelo incluyó dos mapas nuevos:

1. El mapa de «centros hidrológicos». El objetivo era explicar las funciones de captura y almacenamiento de agua en las áreas de cabeceras de cuenca.

Los centros hidrológicos son:

(...) extensas zonas alto andinas donde se ubican varias áreas de cabeceras de cuenca. El agua drena hacia los Océanos Pacífico y Atlántico. Estas áreas brindan servicios ecológicos tales como la provisión de un determinado volumen de agua durante el año a las zonas ecológicas que se encuentran aguas abajo” (Sánchez y Sánchez, 2012, p 40)

Según la Comisión Técnica Regional de ZEE era importante conservar estas áreas debido a que su estructura física y posicionamiento territorial producen servicios hidrológicos y ecológicos. Estas áreas se encuentran en la división hidrológica continental de la cordillera de los Andes. El mapa de centros hidrológicos se elaboró sobre la base del mapa de topografía, mapa climático y mapas de jalcas y páramos.

2. El mapa de coeficiente de escurrimiento (*Runoff Curve Number* [CN] en inglés). La Comisión Consultiva de ZEE propuso la metodología *Curve Number* para determinar la retención de agua de lluvia en las zonas de captación de cabecera. Esta metodología fue desarrollada por el Servicio de Conservación de Suelos en los Estados Unidos en 1986. El método de coeficiente de escurrimiento permite la estimación de la escorrentía y la infiltración de las precipitaciones de acuerdo con el tipo de suelo. La Comisión Consultiva de ZEE sugirió como insumos para este modelo: el mapa del uso del suelo, el mapa de pendientes y el mapa de recarga hídrica (basado en el mapa de suelos y la geología). El mapa de coeficiente de escurrimiento se clasificó en tres niveles: áreas con gran capacidad de retención de agua (rango de 29 a 59 CN); áreas con capacidad intermedia (rango de 60 a 79 CN); y áreas con rango de permeabilidad menor (rango de 80 a 100 CN).

El SIG combinó el mapa de coeficiente de escurrimiento y el mapa centro hidrológico. El principal resultado fue el Mapa de Importancia Hídrica de la Región Cajamarca, que representa la ubicación de los territorios para conservación. La Comisión Consultiva de ZEE se centró principalmente en los aspectos físicos del territorio y no tomó en cuenta los cálculos hidrológicos en los volúmenes de agua o flujo base.

El modelo siguió la lógica y la intuición de la mayoría de los expertos locales en Cajamarca, y se valoró las cabeceras de cuenca a través del papel que desempeñan en el almacenamiento de agua para la estación seca. Las únicas características del territorio que producen este valor y por lo tanto requieren de protección fueron:

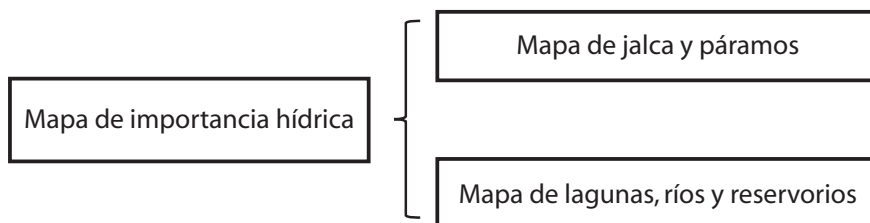
1. Altas precipitaciones.
2. Altitud sobre los 3500 metros sobre el nivel del mar, en las zonas de transición entre la cuenca del Pacífico y Atlántico, entre los Andes del norte y sur.
3. Flora especial del altiplano (jalca y páramo), que tienen la función de infiltrar agua al suelo y subsuelo.
4. El suelo y la geología permiten el almacenamiento de agua en rocas permeables.
5. La jalca y páramos no dependen de la nieve, por lo que el almacenamiento de agua es importante.

Sin embargo, los expertos locales no pudieron incorporar este lenguaje de valoración plenamente en el modelo SIG. Tenían datos insuficientes sobre la precipitación, la capacidad de retención del suelo y la hidrología de la cuenca de Cajamarca, pero también carecían de un modelo hidrológico que podría ayudar a territorializar el ciclo hidrológico y geográficamente localizar las zonas de captación de cabecera de cuenca.

El nuevo concepto de centros hidrológicos fue rechazado en la Comisión Técnica Regional de ZEE el 9 de marzo de 2010. La principal oposición para el uso de este concepto venía del Grupo Norte, debido a que los centros hidrológicos coincidieron con las zonas actuales y planificadas para la actividad minera. Para resolver este problema, el GRC organizó el taller «Construcción participativa del mapa de Valor Bioecológico» en marzo de 2010. El objetivo fue generar consenso acerca de la importancia de submodelo hidrológico. El resultado de esta reunión pública fue que el modelo solo consideraría altitud, lagos y embalses, eliminándose la relación entre los aspectos territoriales de las zonas de captación de cabecera y el ciclo hidrológico.



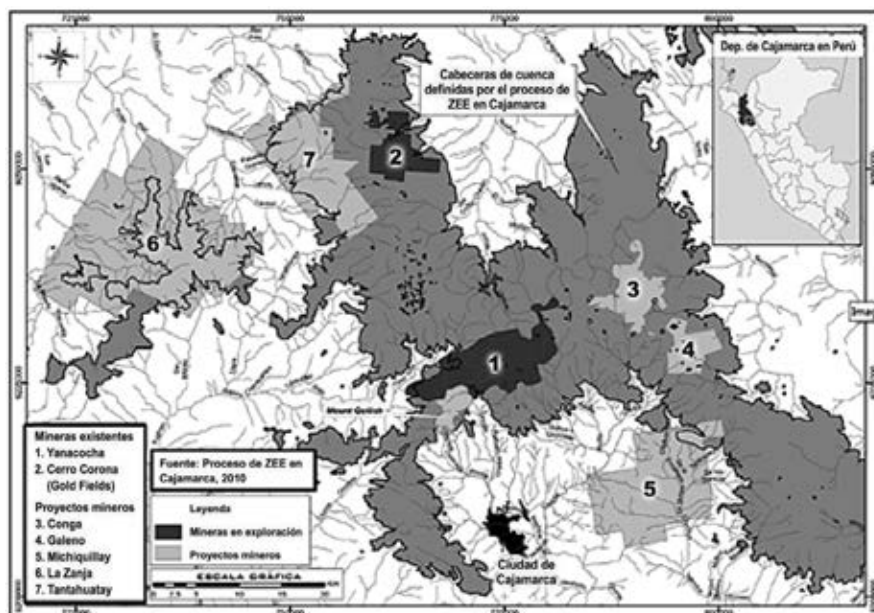
**Figura n° 5. Modelo final del mapa de importancia hídrica**



*Fuente:* Lucio (2010).

Como consecuencia, la versión final del modelo perdió la conexión con el ciclo hidrológico (ver la figura n° 5) y es muy simple en comparación con las versiones anteriores. Sin embargo, el Mapa de Importancia Hídrica definió espacialmente la ubicación de las zonas de cabecera de cuenca y le dio importancia a su conservación. La figura n° 6 muestra la versión final de este mapa combinado con el mapa de los yacimientos mineros existentes y los proyectos mineros previstos.

**Figura n° 6. Modelo de elaboración del mapa de importancia hídrica con el ciclo hidrológico**



*Fuente:* Elaboración propia en base a ZEE-OT de Cajamarca. <http://zeoot.regioncajamarca.gob.pe>

El problema con el modelo hidrológico y la definición de las zonas de captación de cabecera de cuenca reflejan la lucha sobre la valoración de estas áreas. El GRC estuvo buscando un lenguaje de valoración y un modelo SIG que conectaría el agua con los aspectos territoriales y ecológicos de la cabecera de cuenca, y de esta forma expresar su plusvalía, con el objetivo de demostrar la necesidad de su conservación. Mientras tanto, la coalición minera se enfocó en la cantidad de agua y en una valoración económica particular que podría ser compensada con el almacenamiento de agua en otros lugares.

#### LA ELABORACIÓN DEL MAPA FINAL DE ZEE

La etapa final de la elaboración del mapa de ZEE consistió en recomendar una prioridad del uso del suelo para todas las unidades territoriales. Siguiendo una metodología participativa, a cada unidad ecológica se le dio un valor para indicar el uso prioritario según un mapa temático. Esto dio lugar a nueve Mapas Temáticos de Valor que indican los valores respectivos para cada unidad ecológica. En cada mapa solo las unidades ecológicas con el valor «muy alto» se tuvieron en cuenta. Ocho usos prioritarios fueron el resultado (véase la sección 4.1 y la figura n° 1). La unidad de terreno n° 80, en el que se encuentran las zonas mineras en controversia, fue clasificada como «6. Alto valor ecológico».

Después de asignar el uso prioritario de cada una de las unidades ecológicas, un mapa con cinco tipos de zona ecológica-económica fue creado, incluyendo: (1) productiva, (3) tratamiento especial, (4) para recuperación y (5) zonas urbanas / industriales. La unidad de terreno n° 80 se agrupó bajo (2) zonas protegidas, la cual incluye: parques naturales, laderas, humedales y áreas de cabecera de cuenca.

El mapa final no solo indica el uso de principal prioridad de cada unidad ecológica. Los valores altos de los mapas temáticos fueron también considerados, pero como uso de suelo con restricción. La unidad ecológica n° 80 recibió las siguientes recomendaciones de uso de suelo:

- Recomendable: Fomento de servicios ambientales, investigación, camélidos sudamericanos, conservación y/o restauración.
- Recomendable con restricción: Turismo, minería, artesanía, biocomercio, forestación y reforestación (producción).
- No recomendable: Agricultura anual, agricultura permanente, agroindustria, pecuario, explotación de energía no convencional, apicultura.

- No aplica: Forestal (extracción), hidrocarburos, acuicultura y energía eléctrica.

Aunque esta clasificación se basó en el criterio del equipo técnico de ZEE, este fue también un producto de un acto de equilibrio político. La clasificación fue hecha durante una reunión de asamblea de la Comisión Técnica Regional de ZEE el 11 de agosto del 2010, en presencia de representantes de Yanacocha y el Grupo Norte, quienes tuvieron el interés de evitar la restricción de la minería. El objetivo del GRC fue legitimar y finalizar la ZEE, sabiendo que la coalición minera trataría de parar el proceso si el GRC clasificaría la zona en cuestión como no-recomendable para minería.

En el periodo de agosto a noviembre 2010, el GRC validó el mapa final del ZEE a través de una serie de talleres de consultas públicas en toda la región (Gobierno Regional de Cajamarca, 2011). El principal propósito fue consultar a las ONG y a la población acerca de la propuesta del mapa de ZEE. Alrededor de 20 eventos fueron organizados en las capitales de provincia con un total de aproximadamente 1240 participantes. Los participantes fueron invitados para dar su punto de vista y recomendaciones. Al final de los talleres los participantes firmaron un acta en el que indicaban que estaban de acuerdo con el mapa de propuesta final de ZEE. En setiembre del 2010 se realizó un taller en la provincia de Celendín, donde estaba planificado implementar el proyecto minero Conga. En este taller los participantes no estuvieron de acuerdo con la leyenda del mapa que indicaba «minería con restricción» en las áreas de cabecera de cuenca, sugiriendo considerar la actividad minera como «no recomendable» en esas zonas. Finalmente, el Grupo Técnico de ZEE no cambió la leyenda, ya que quisieron evitar una intervención del gobierno central. Aunque el Grupo Técnico del ZEE no alteró la leyenda de acuerdo a la demanda expresada durante el taller en Celendín, después de este taller, el 17 de setiembre del 2010, el Grupo Norte se retiró del proceso de ZEE, sugiriendo que este debía ser cancelado. El Grupo Norte quería una leyenda que indicara que la minería fuera permitida con infraestructura (como reservorios) para compensar los efectos en la hidrología. Ellos enviaron una carta al presidente del Gobierno Regional de Cajamarca argumentando que el proceso de ZEE carecía de soporte técnico y que tenía el objetivo político de parar la actividad minera.

El 21 de octubre el GRC envió un reporte técnico para responder a las quejas del Grupo Norte a través de una explicación técnica racional, ade-

más de enfatizar que habían participado en la Comisión Técnica Regional de ZEE que dirigió y validó el proceso de ZEE en los dos años previos.

#### CAMBIANDO EL PROCEDIMIENTO DE LA ZEE A NIVEL NACIONAL DURANTE LA APROBACIÓN DEL PLAN

A pesar de estas complicaciones políticas, el Concejo del Gobierno Regional de Cajamarca aprobó el documento técnico y el mapa de ZEE en una sesión del concejo el 3 de diciembre del 2010 (n° 018-2010-RGCAJ-CR)<sup>8</sup>. Este procedimiento hizo oficial el documento de ZEE. Un día antes el Minam envió una evaluación del documento técnico de ZEE en base a una misión de evaluación que se realizó del 17 al 19 de noviembre de 2010. El reporte enviado por el Minam contenía observaciones acerca del análisis técnico, recomendando que el documento de ZEE no sea aprobado. Y si bien esta evaluación no comentó nada acerca del uso de los datos ni de la definición de áreas de cabeceras de cuenca, recomendó también cambiar la leyenda de las «áreas de conservación de cabeceras de cuenca», pasando de «actividad minera con restricción» a «potencial minero con aplicación de proyectos de conservación y restauración».

El mismo día de la sesión del Consejo Regional de Cajamarca y de la conferencia de prensa en Cajamarca para la aprobación del ZEE, la organización de reporteros de Cajamarca llamada Wiñaypaq, institución influenciada por las compañías mineras, llevó a cabo un taller de prensa en la capital, Lima. El título del taller que organizaron fue: «Minería en cabeceras de cuenca, del conflicto a la sinergia». Es así que la mayoría de los reporteros de Cajamarca fueron invitados a la capital con el objetivo de impedir que cubran la noticia de la aprobación del ZEE en el Consejo Regional y evitar la legitimación pública del GRC. Los principales expositores del taller fueron el ministro del Ambiente, Antonio Brack, y un representante de la Minera Yanacocha. Al final del taller de prensa, el ministro Brack declaró que él estaba en desacuerdo con la aprobación de la ZEE de Cajamarca.

8 Tanto el Ministerio del Ambiente como el representante legal del Grupo Norte fueron tomados por sorpresa aquí. Ambos no se dieron cuenta de que el Gobierno Regional de Cajamarca (GRC) podía aprobar su plan de ZEE. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales del 2002 (Ley n° 27867) y la Ley Bases de la Descentralización (Ley n°27783) le permitió al GRC tomar decisiones sobre la ZEE.

El 7 de diciembre de 2010, el diario con cobertura nacional *La República* publicó un artículo con el titular: «Brack se opone al acuerdo regional», mientras el diario local *El Mercurio* publicó una nota titulada: «La ZEE sólo quiere prohibir la minería». En estos, el ministro Brack presentó tres argumentos para deslegitimar la ZEE en Cajamarca. Primero, la ZEE no recibió suficiente soporte técnico. Segundo, el rol de aprobar el documento técnico de la ZEE le correspondía al Minam, por lo que Brack declaró que la Ordenanza Regional del GRC era «inconstitucional». Tercero, explicó que el gobierno central tiene el rol de promocionar y tomar decisiones en esas áreas en base a la normativa minera. Por lo tanto, el GRC no puede decidir sobre el uso del territorio en cabeceras de cuencas donde se encuentran los proyectos mineros.

El gerente de Recursos Naturales y Medio Ambiente del GRC respondió a esta objeción en un diario local: «El ministro Brack me hace reír» (*Panorama Cajamarquino*, 2010). En ese artículo explicó: Primero, el equipo técnico del Minam había brindado soporte técnico durante todo el proceso de ZEE. Segundo, el GRC siguió la Ley Base de la Descentralización, la cual le asignó el rol de tomar decisiones sobre las cabeceras de cuenca a los gobiernos regionales en el proceso de ZEE. Tercero, no fue posible cambiar la leyenda porque era definida según el procedimiento de selección de prioridades establecido en los decretos pertinentes, las directrices técnicas y los acuerdos con el gobierno central.

El 17 de enero de 2011, el Grupo Norte publicó un informe solicitando al GRC que reconsiderara la aprobación de la Ordenanza Regional que aprobó el informe de la ZEE. El informe contenía 23 recomendaciones, 11 de las cuales se referían a cuestiones de cantidad de agua, alineado con el discurso de almacenamiento de agua. El principal argumento fue la falta de soporte técnico para el estudio hidrológico del GRC. Las observaciones se referían a los cálculos del balance hídrico y la demanda de agua, en particular del agua potable.

El 1 de febrero de 2011, el GRC respondió mediante la publicación de un informe. Este documento explicó que los cálculos a los que se referían eran imposibles de obtener porque no se logró tener acceso a los datos de precipitación del Senamhi. Además, se indicó que existían estaciones meteorológicas insuficientes en Cajamarca para hacer un balance hídrico exacto para la región, siendo esta una observación que coincidió con lo que algunos expertos japoneses expresaron (Nippon Koei, 2010). Por esa

razón, el GRC sustentó el balance de agua en otros estudios de instituciones del gobierno central. El 14 de febrero de 2011, el GRC promulgó otra Ordenanza Regional para declarar infundada la solicitud del Grupo Norte que tenía como objetivo anular la aprobación de la ZEE.

Paralelamente al proceso de la ZEE de Cajamarca, el Minam comenzó a cambiar el reglamento de la ZEE para poder controlar el proceso y sus resultados. El 14 de octubre de 2009, el Comité Técnico Nacional de OT de la DGOT-Minam creó un *petit comité* para analizar las cuestiones mineras y energéticas relacionadas con el OT. Este comité no tenía un estatus oficial basado en el reglamento de la ZEE. Uno de los participantes fue el consultor del Grupo Norte (miembro del equipo técnico de la ZEE y autor del Plan Grupo Norte), pero esta vez representando a la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep). Los principales actores que participaron en este *petit comité* fueron la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (Snmpe), el Minem y el Minam. Los gobiernos regionales no participaron.

El principal resultado del *petit comité* fue el informe: «Revisión de los procesos de ZEE en las regiones de Cajamarca, Piura y San Martín». Se hicieron esfuerzos para adoptar rápidamente este cambio de política antes de que Alan García y su personal dejaran el gobierno al nuevo presidente electo. Así, el 24 de junio de 2011, el Minam promulgó una Resolución Ministerial con la propuesta: «Estrategia Nacional de Zonificación Económica Ecológica y Ordenamiento Territorial». Esta incorporó recomendaciones para la recentralización de la toma de decisiones de la ZEE en el gobierno central (específicamente al Minam). Por ejemplo, el objetivo estratégico 1.1 definió que la aprobación de un informe de ZEE requiere de la «acreditación técnica» del Minam. En el objetivo estratégico 1.3, el Minam obtuvo la autorización para acreditar a los profesionales capaces de trabajar para un equipo técnico de la ZEE. Finalmente, el Minam adquirió el rol de aprobar el proceso de ZEE para todos los gobiernos regionales, es decir, la autoridad para gobernar las cabeceras de cuencas en las áreas con actividades mineras.

El 28 de julio de 2011, el recientemente presidente elegido, Ollanta Humala, asumió el gobierno del país. En su campaña electoral Humala prometió conservar las lagunas y no fomentar la explotación minera. También afirmó: «El agua es más importante que el oro», y que el OT era importante para conservar las cabeceras de cuenca (*La República*, 2011). Su nuevo ministro del Ambiente, Ricardo Guiesecke, aprobó la ZEE de

Cajamarca el 4 de noviembre de 2011. El Viceministro de Recursos Naturales y Desarrollo Estratégico promulgó la Resolución Viceministerial n° 005-2011-VMDERN-MINAM que declaró factible el documento técnico de la ZEE de Cajamarca.

Sin embargo, los problemas en Cajamarca no habían terminado y se generó una crisis de gobierno. En el mismo mes que el nuevo ministro del Ambiente aprobó el documento técnico de la ZEE, en noviembre de 2011, en la región Cajamarca se organizó una enorme protesta contra la aprobación de la EIA del proyecto minero Conga. La protesta masiva por parte de las comunidades locales fue reprimida violentamente entre octubre de 2011 y julio de 2012, con un total de 10 manifestantes muertos en el enfrentamiento con las fuerzas policiales (*RPP Noticias*, 2013). Por otro lado, el ministro del Ambiente elaboró un informe con recomendaciones sobre el EIA que contradecían al ministro de Energía y Minas. Como consecuencia de estas contradicciones entre los ministros sobre la EIA de Conga se produjo la renuncia del primer gabinete del Consejo de Ministros.

En diciembre de 2011, el GRC promulgó la Ordenanza Regional n° 036-2011-GR.CAJ-CR, que declaró las cabeceras de cuenca como áreas intangibles en toda la región en base al informe de la ZEE. Al mismo tiempo, declaró inválido el proyecto minero Conga.

El 17 de abril de 2012, el Tribunal Constitucional (TC) declaró la Ordenanza Regional que protegía las cabeceras de cuenca como «inconstitucional» en base a dos argumentos. En primer lugar, el principal argumento era que, en base a la Ley de Recursos Hídricos del 2009, solo la Autoridad Nacional de Aguas (ANA) tenía la función de declarar áreas intangibles las cabeceras de cuenca. En segundo lugar, el TC explicó que cuando el GRC declaró inválido el EIA Conga, por estar ubicado en la cabecera de cuenca, contradecía la Ley General de Minería y la Resolución Ministerial que aprobó el EIA Conga. Es interesante señalar que el TC no mencionó la ZEE y la política de descentralización que había permitido a los gobiernos regionales declarar las áreas de cabeceras de cuenca como áreas protegidas promulgadas desde el año 2001. Frente a esto, el presidente de GRC declaró que quería presentar este caso ante el Tribunal Internacional de Justicia y en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Actualmente, la controversia minera en Cajamarca continúa influyendo en el desarrollo del OT a nivel nacional. Por ejemplo, la coalición de conservación en el año 2013 presentó una propuesta de ley de OT que no fue

aceptada. Sumado a ello, se tiene que entre los años 2013 y 2018 diferentes Resoluciones Ministeriales han incrementado aún más el control del gobierno central, a través del MINAM y la coalición minera (Snmpe), sobre el proceso de la ZEE, delimitando el papel de los gobiernos regionales. Así pues, una serie de nuevas leyes, normas, instituciones e instrumentos acentúan todavía más la recentralización en la toma de decisiones en el gobierno central y sus instituciones:

- Guía Metodológica para los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial (2013).
- Pautas Generales para el Diagnóstico Integrado del Territorio (2016).
- Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, Ley n° 30230 (2014)
- Resoluciones Ministeriales (2015-6) sobre la metodología de los Estudios Especializados.
- Creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial en la Presidencia del Consejo de Ministros (2017).
- Modificación del artículo 75° de la Ley de Recursos Hídricos (Ley n° 29338) sobre la identificación y delimitación de las cabeceras de cuenca (2017).

Cabe recalcar que en los diversos medios de comunicación se ha generado una controversia sobre las cabeceras de cuenca con diferentes posiciones, entre ellas la de los actores promineros, que hacen un llamado a no politizar el proceso y garantizar su estricto «desarrollo técnico» (*El Comercio*, 2017). En este sentido, la controversia continúa y los actores siguen tratando de enmarcar el problema entre lo técnico y lo político.

## DISCUSIÓN

En esta sección se discuten tres ideas principales derivadas de la aplicación de nuestro marco analítico de estudio de caso. **En primer lugar**, el OT constituyó una lucha de poder o una controversia, siendo un proceso tanto técnico como político. En el marco analítico, se plantearon tres enfoques para entender el OT: como (1) un proceso técnico neutro, (2) un proceso político democrático o deliberativo, y (3) una lucha o controversia de poder, de la cual esta última es la más apropiada para este caso.



El OT en Cajamarca no fue un proceso técnico neutro, ya que las coaliciones «pro» y «anti» mineras tenían ideas irreconciliables sobre cómo valorar las cuencas hidrográficas y cómo evaluar esto de forma metodológica. Ambos han movilizado prácticas técnicas y no técnicas para respaldar sus posiciones de manera parcial. El proceso de OT tampoco se acercó a la idea de que los actores deliberarían democráticamente y negociarían un consenso a través de la acción comunicativa. Los intereses en el uso de la tierra y el agua en las diferentes valoraciones adjudicadas no fueron conmensurables y el proceso OT no permitió unir las coaliciones. En cambio, el OT se convirtió en una controversia en la que las estrategias políticas y técnicas de las coaliciones rivales estaban cuidadosamente alineadas y diametralmente opuestas.

El caso de estudio detalló cómo la controversia entre las coaliciones contrastantes y los valores vinculados a las potenciales áreas mineras se desarrollaron en diferentes frentes. La distinción que hace Li (2007) entre la práctica del gobierno que convierte técnico (*rendering technical*) y la práctica de convertir político (*rendering political*) es útil aquí. Estos elementos permiten analizar cómo las coaliciones trataron de resolver la controversia minera, convirtiendo simultáneamente y consecutivamente los temas disputados como más técnicos o más políticos. Sin embargo, fracasaron por el momento. En este sentido, hemos argumentado que el OT no puede resolver una controversia minera técnica o política, pues este no puede acomodar los valores atribuidos a los recursos disputados por las coaliciones en pugna.

Esta controversia minera fue a veces combatida a través de detalles técnicos por expertos. Ambas coaliciones intentaron que el proceso de OT se convirtiera en un tema técnico (*rendering technical*) con la finalidad de legitimar su posición y presentar sus argumentos (contrarios) en favor de la minería o la conservación. El conocimiento científico y la experiencia eran, por lo tanto, fuentes de poder indispensables en un conflicto minero como este. Es así que, por un lado, el GRC se propuso construir las cuencas hidrográficas como un medio acotado que conecta inextricablemente el ciclo hidrológico con su territorio, manteniendo propiedades únicas de retención de agua y una biodiversidad insustituible. Con este fin, la ZEE delimitó las áreas de captación de aguas pluviales con tecnologías de SIG y clasificó las unidades ecológicas como zonas protegidas, con restricciones en las posibilidades de implementar la minería. Por otro lado, el argumento

técnico de las empresas mineras se centró en las cuestiones relativas a la cantidad de agua y enmarcó (*frame*) los impactos hidrológicos de la minería en términos que reducía el debate a su simple abastecimiento. Como consecuencia, los impactos mineros podrían ser mitigados por la capacidad de almacenamiento de agua en lugares alternativos como los reservorios. Esta controversia demuestra la insuficiencia de los criterios técnicos para la toma de decisiones relativas a las cuestiones territoriales, ya que ambas partes trataron de ganarla técnicamente, legitimando su posición y presentando argumentos contrarios sustentados por los expertos y sus conocimientos.

**En segundo lugar**, el análisis señala de forma única los registros plurales en los que se puede enmarcar (*frame*), valorar y legitimar posiciones y argumentos a los grupos relevantes en una controversia minera. Por ejemplo, la coalición prominera movilizó no solo lenguajes y discursos, sino también organizó actuaciones públicas (*public performance*) y ceremonias de entrega de premios, construyó infraestructura, promovió tecnologías mineras modernas, distribuyó videos y comunicados de prensa para hacer su argumento más persuasivo. Además de los argumentos discursivos, numéricos y racionales, estas prácticas también visualizan y cobran vida en otras dimensiones más afectivas y relacionadas con el carácter de la persuasión, como se pondrá de manifiesto en el análisis que se presenta a continuación.

Múltiples registros se fusionaron en la inauguración del embalse de San José en Cajamarca. Las compañías mineras desarrollaron consistentemente un discurso de «almacenamiento de agua» que enmarcaba el impacto de la minería en las cabeceras de cuenca como un problema de cantidad de agua que solo el almacenamiento de esta podría resolver. Esto se combinó con el fuerte discurso de Alan García en contra de los actores que se oponían al interés nacional de las inversiones transnacionales en las industrias extractivas (*El síndrome del perro del hortelano*). Sin embargo, esta práctica para enmarcar no se limitó a un registro discursivo. Ambos discursos políticos adquirieron un significado autoritario *in situ*, cuando las autoridades gubernamentales también lo presentaron en escenarios persuasivos. Un video de YouTube de Yanacocha muestra el elocuente discurso de un carismático presidente Alan García mezclado con imágenes de la ceremonia de apertura del reservorio. El video cuidadosamente editado visualiza la grandeza física del reservorio, la solución preferida del Estado a los

impactos mineros, y el cuidado de la compañía por el medioambiente. Las imágenes promocionales pretenden demostrar que la minería moderna es limpia, ya que utiliza la tecnología más avanzada para hacer el mejor uso posible de la tierra, el agua y el medioambiente. Para dar mayor soporte, el ministro del Ambiente otorgó un premio de ecoeficiencia a Yanacocha por la construcción del reservorio de San José que el presidente ya había inaugurado. Estos rituales y representaciones (*performances*) digitalizadas mostradas al público, organizadas por el Estado peruano en coordinación con el sector minero, comunicaron un conjunto de significados visualmente persuasivos que crearon y reforzaron la legitimidad de la minería en las cabeceras de cuenca. Con el enfoque centrado únicamente en la cantidad de agua en todas estas prácticas, esto astutamente oscureció otros impactos mineros, como el control sobre la cantidad y la calidad del agua, el medioambiente, la ecología, la reasignación de derechos de uso de agua de riego, los futuros costos de bombeo para llenar los reservorios y el valor espiritual y de subsistencia de las montañas para la población indígena (Apus). La coalición de conservación participó de manera similar en estas múltiples prácticas para enmarcar, valorar y legitimar su posición antiminera y, en particular, utilizando tecnologías de SIG para trazar áreas geográficas vulnerables en la necesidad de restringir la minería.

**En tercer lugar**, un lenguaje de valoración puede fracasar cuando este no convence en modelar, visualizar y dar vida al valor de un recurso en disputa. El GRC estaba en busca de un lenguaje de valoración apolítico que valoraría las propiedades únicas de retención de agua de las cabeceras de cuenca (Martinez Alier, 2001). Desarrollar mapas en el SIG y modelos de uso de la tierra fue parte de la construcción de un lenguaje que tenía que ser capaz de visualizar nuevas interconexiones y, por tanto, «hacer territorio» (Baletti, 2012). Sin embargo, el intento de enmarcar el ciclo hidrológico en términos de territorio geográfico y biodiversidad fracasó, entre otros motivos por el bloqueo al acceso a los datos públicos. Como resultado, el GRC no logró construir un modelo hidrológico que pudiera cuantificar, visualizar y simbolizar cómo el agua, el territorio y la biodiversidad estaban inextricablemente conectados. A partir del año 2013 la coalición prominera se ha fortalecido mediante el proceso de recentralización en la toma de decisiones sobre el proceso de OT a través de la aprobación de nuevas normas (convertir político) (Ley n° 30230, resoluciones ministeriales) y la creación de instituciones en el gobierno central (Viceministerio de

Gobernanza Territorial e incertidumbre sobre roles y funciones en el tema de OT en el Minam). Es decir, la coalición prominera ha logrado controlar políticamente el proceso. Por otro lado, el Minam ha continuado fortaleciendo el tecnificar (*rendering technical*) el proceso a través de la solicitud de nuevos instrumentos técnicos, como los Estudios Especializados (EE) y el Diagnóstico Integral del Territorio (DIT). Esto le ha permitido complejizar el tema técnico y aplazar la siguiente fase que corresponde al Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Finalmente, se tiene un proceso de OT debilitado y obstaculizado.

Por otro lado, la coalición de conservación ha logrado trasladar al debate público el tema de la preservación de las cabeceras de cuenca a nivel nacional mediante la Ley n° 30640, esta vez sin el sustento del OT y buscando soporte en la Ley de Recursos Hídricos. Sin embargo, se observa en las declaraciones de los distintos actores promineros que quieren llevar otra vez la discusión al tema técnico, siguiendo la fórmula aplicada en el proceso de ZEE de Cajamarca.

## CONCLUSIÓN

Este artículo analizó el caso del proceso de OT en Cajamarca como una controversia entre la coalición prominera y la coalición proconservación, quienes adjudicaron diferentes valores a las cuencas hidrográficas. La coalición prominera promocionó la valoración económica de la minería en las cabeceras de cuenca, por ello le adjudicó la mayor valoración posible (3) en el submodelo de valor productivo de recursos naturales no renovables, y al mismo tiempo buscó compensar los afectos del impacto de la minería solo en la cantidad de agua. En cambio, la coalición de conservación respaldó la protección de las cabeceras de cuencas, la cantidad y calidad del agua, la biodiversidad y las condiciones territoriales únicas de las principales cuencas hidrográficas.

Puesto que la controversia minera no pudo ser resuelta técnicamente, las coaliciones opuestas también convirtieron político (*rendering political*) al proceso de OT (Glave, 2012). Algunos ejemplos selectos donde los diferentes actores de la coalición prominera apoyaron o desafiaron críticamente a los demás, fueron: negar el acceso a los datos técnicos, intervenir en el desarrollo político del OT, deslegitimar el proceso de la ZEE, impedir

la cobertura mediática de la ZEE, hacer *lobby* para cambiar la política y los marcos legales nacionales del OT, y recentralizar el control sobre los procesos ZEE regionales.

El GRC convirtió en político (*rendering technical*) el proceso de ZEE a través de una serie de actuaciones públicas para darlo a conocer y legitimarlo como proceso técnico y participativo, y a la vez construir un soporte político para sus resultados en su circunscripción territorial. Además, las ONG y los grupos políticos regionales movilizaron a la población para ejercer presión política en favor de la conservación (tema que ha recibido menos atención en este artículo debido al espacio).

Así pues, las disparidades y las diferencias en los tipos de poder, experticia y recursos financieros para la política minera demuestran claramente que se trataba de una lucha de poder desigual, ya que la coalición minera contaba con el apoyo del aparato político y tecnocrático del Estado. Sin embargo, hasta la actualidad el movimiento antiminerero ha podido restringir la apertura de nuevos tajos mineros en Cajamarca, y la controversia continúa.

Este artículo abordó un caso clave en el actual contexto peruano y ofreció conocimientos importantes sobre un proceso que ha influido profundamente en la política nacional y en las estrategias de las coaliciones «pro» y «anti» mineras en el Perú<sup>9</sup>. La naturaleza contenciosa de la controversia minera en Cajamarca, que ha involucrado la militarización, enfrentamientos violentos, protestas populares, grandes intereses políticos y económicos, e incluso una crisis gubernamental, son señales del riesgo de generalizar los hallazgos sobre Cajamarca. Sin embargo, la naturaleza intensa del caso de estudio ha permitido visualizar una serie de procesos políticos, estrategias burocráticas y disputas técnicas que subyacen a los procesos de OT en muchos lugares del mundo, y que normalmente pasan desapercibidos. Estos puntos señalan las múltiples formas de acción estratégica que imponen y/o la impugnación de ideas y valores en la planificación del uso de la tierra y el agua.

Nosotros empezamos destacando dos contradicciones de las políticas neoliberales en el desarrollo de la minería: la desigual distribución de los ingresos económicos y los problemas de descentralización del OT.

9 Agradecemos al revisor anónimo por formular este punto. Agradecemos también a ambos revisores por sus importantes comentarios.

El estudio de caso de Cajamarca demuestra que, por un lado, la minería se promueve para fortalecer los intereses económicos nacionales a través de políticas públicas que estimulan la asignación de territorio a usos que permitan el mayor potencial posible para un rápido crecimiento económico. Sin embargo, las comunidades locales y los gobiernos regionales no aceptan la distribución desigual de los costos y beneficios de la minería en sus territorios. Por otro lado, la responsabilidad de implementar una parte importante del OT, como es el proceso de la ZEE, fue descentralizada a nivel regional. El gobierno central asumió que el OT era un proceso de planificación neutro, técnico y apolítico cuando entregó la autoridad a las regiones para implementar la ZEE. Este error de cálculo o reforma superficial se corrigió cuando el gobierno nacional recentralizó las decisiones claves en el proceso de ZEE. Esta «recentralización cuando descentralizas» (Ribot *et al.*, 2006) indica las actuales limitaciones de la descentralización bajo un régimen liberal, cuando esta amenaza afectar las inversiones transnacionales.

## REFERENCIAS:

- Apthorpe, R. y Gasper, D. (1996). *Arguing Development Policy: Frames and Discourses*. Londres: Frank Cass.
- Baletti, B. (2012). Ordenamiento Territorial: Neo-developmentalism and the struggle for territory in the lower Brazilian Amazon. *Journal of Peasant Studies*, 39 (2), 573-589.
- Bryman, A. (2004). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.
- Caballero Verde. (Jueves 29 de marzo de 2012). Reservorio ‘San José sin agua’ el futuro de Conga, Cajamarca [Mensaje en un blog]. Recuperado de <https://bit.ly/2VglltW>
- Crisólogo, M. (2011). *Síntesis SIG de la Zonificación Ecológica Económica de Cajamarca*. Cajamarca: Gobierno Regional de Cajamarca.
- Cruzado, G. y Crisólogo, M. (2009). *Estudio de Geología*. Cajamarca: Gobierno Regional de Cajamarca.
- De Vries, J.R.; Roodbol-Mekkes, P.; Beunen, R.; Lokhors, A.M.; y Aarts, N. (2014). Faking and forcing trust: the performance of trust and distrust in public policy. *Land Use Policy*, (38), 282-289.

- Diduck, A.; Pratap, D.; Sinclair, J.; y Deanea, S. (2013). Perceptions of impacts, public participation, and learning in the planning, assessment and mitigation of two hydroelectric projects in Uttarakhand, India. *Land Use Policy*, (33), 170-182.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (1993). *Guidelines for land-use planning. FAO Development Series 1*. Roma: FAO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (1996). *Agro-ecological zoning: Guidelines. FAO Soils Bulletin 73*. Roma: FAO.
- Fischer, A.; Kereži, V.; Arroyo, B.; Mateos-Delibes, M.; Tadie, D.; Lowassa, A.; Krange, O.; y Skogen, K. (2013). (De)legitimising hunting - Discourses over the morality of hunting in Europe and eastern Africa. *Land Use Policy*, (32), 261-270.
- Fouilleux, E.; De Maillard, J.; y Smith, A. (2005). Technical or political? The working groups of the EU Council of Ministers. *Journal of European Public Policy*, 12 (4), 609-623.
- García, A. (28 de octubre de 2007). El síndrome del perro del hortelano. *El Comercio*. Recuperado de <https://goo.gl/5ZejHv>
- Glave, M. y Kuramoto, J. (2007). La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber. En Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade) (Ed.), *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú* (pp. 135-181). Lima: Grade.
- Glave, M. (2012). Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones. En Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade) (Ed.), *Desarrollo rural y recursos naturales* (pp. 123-165). Lima: Grade.
- Gobierno Regional de Cajamarca. (2011). *Zonificación Ecológica y Económica: Base para el ordenamiento territorial del departamento de Cajamarca*. Cajamarca: Gobierno Regional de Cajamarca.
- Goffman, E. (1959). *The Presentation of Self in Everyday Life*. Edimburgo: University of Edinburgh Press.
- GRAIN; Martínez-Alier, J.; Temper, L.; Munguti, S.; Matiku, P.; Ferreira, H.; Mayer, A. (2014). *The many faces of land grabbing. Cases from Africa and Latin America. EJOLT Report 10*. Bruselas: Environmental Justice Organisations, Liabilities and Trade.
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action*. Boston: Beacon.

- Hajer, M. (1993). Discourse coalitions and the institutionalization of practice: The case of the acid rain in Great Britain. En F. Fischer y J. Forester (Eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (pp. 43-76). Durham: Duke University Press.
- Hajer, M. (2005). Rebuilding Ground Zero: The politics of performance. *Planning Theory & Practice*, 6 (4), 445-64.
- Hajer, M. y Uitermark, J. (2008). Performing authority: Discursive politics after the assassination of Theo van Gogh. *Public Administration*, (86), 5-19.
- Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*, (2), 101-123.
- Hilson, G. (2002). An overview of land use conflicts in mining communities. *Land Use Policy*, (19), 65-73.
- Instituto de Promoción para la Gestión del Agua (Iproga). (1996). *Metodología para la elaboración de planes maestros de cuencas*. Lima: Iproga.
- Krishna, N.D.R.; Murthy, Y.V.N.K.; Rao, B.S.P.; y Srinivas, C.V. (2000). Geoinformatics for ecological-economic zoning towards land use planning in Yerrakalava catchment, Andhra Pradesh. *Journal Agropedology*, (10), 116-131.
- Kuipers, J.R.; Maest, A.S.; MacHardy, K.A.; y Lawson, G. (2006). *Comparison of Predicted and Actual Water Quality at Hardrock Mines: The reliability of predictions in Environmental Impact Statements*. Washington D.C.: Earthworks.
- Lange, S. (2011). Gold and governance: Legal injustices and lost opportunities in Tanzania. *African Affairs*, 110 (439), 233-252.
- Li, T.M. (2007). *The Will to Improve: Governmentality, Development and the Practice of Politics*. Durham: Duke University Press.
- Lucio, L. (2010). *Submodelo valor bioecológico: Zonificación ecológica y económica para el ordenamiento territorial de la región Cajamarca 2010-2011*. Cajamarca: Gobierno Regional de Cajamarca.
- Martinez Alier, J. (2001). Mining conflicts, environmental justice, and valuation. *Journal of Hazardous Materials*, (86), 153-170.
- McGuirk, P. M. (2001). Situating communicative planning theory: context, power, and knowledge. *Environment and Planning A*, 33 (2), 195-217.
- Ministerio de Energía y Minas (Minem). (s/f). *Guía para Elaborar Estudios de Impacto Ambiental*. Recuperado de <https://bit.ly/2GuVaHp>
- Neville, K. y Dauvergne, P. (2012). Biofuels and the politics of mapmaking. *Political Geography*, (31), 279-289.



- Nguyen, T.T.; Pham, V.D.; y Tenhunen, J. (2013). Linking regional land use and payments for forest hydrological services: A case study of Hoa Binh Reservoir in Vietnam. *Land Use Policy*, (33), 130-140.
- Ramsey, K. (2009). GIS, modeling, and politics: On the tensions of collaborative decision support. *Journal of Environmental Management*, (90), 1972-1980.
- Randolph, J. (2004). *Environmental Land Use Planning and Management*. Washington D.C.: Island Press.
- Rap, E. (2008). Produciendo el éxito en la política pública: La transferencia del manejo de riego en México. *Revista de Estudios Sociológicos*, 26 (77), 249-285.
- Rap, E. (2012) Ritual, recursos y pasión en la política: Un análisis situacional de una contienda electoral en el occidente de México. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, 33 (130), 249-291.
- Reed, M. (2003). *Taking stands: Gender and the sustainability of rural communities*. Vancouver: UB Press.
- Ribot, J.; Agrawal, A.; y Larson, A. (2006). Recentralizing while decentralizing: How national governments reappropriate forest resources. *World Development*, 34 (11), 1864-1886.
- RPP Noticias. (29 de mayo del 2013). Comuneros retoman protestas contra proyecto Conga en Cajamarca. *RPP Noticias*. Recuperado de <https://bit.ly/2Gv5fnG>
- Saarikoski, H.; Jyri M.; y Mika M. (2013). Participatory multi-criteria assessment as 'opening up' vs. 'closing down' of policy discourses: A case of old-growth forest conflict in Finnish Upper Lapland. *Land Use Policy*, (32), 329-336.
- Sánchez, I. y Sánchez, A. (2012). *La diversidad biológica en Cajamarca: visión étnico-cultural y potencialidades*. Cajamarca: Visual 47 Ediciones. <http://www.pdrs.org.pe/node/2528>
- Soltanmohammadi, H.; Osanloo, M.; y Aghajani Bazzazi, A. (2010). An analytical approach with a reliable logic and a ranking policy for post-mining land-use determination. *Land Use Policy*, (27), 364-372.
- Sombroek W.G. (Abril de 1994). Introduction to the philosophy, concepts and methods of ecological-economic zoning. En Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (Presidente), *Manaus Workshop on Ecological - Economic - Zoning in the Amazon Region*, Roma.

- Sombroek, W.G. y Carvalho, A. de Souza. (2000). Macro and Micro Ecological-economic Zoning in the Amazon Region, History, First Results, Lessons Learnt and Research Needs. En R. Lieberei; H-K. Bianchi; V. Boehm; y C. Reisdorff (Eds.), *Proceedings of the German-Brazilian Workshop on Neotropical Ecosystems - Achievements and Prospects of Cooperative Research* (pp. 91-98). Hamburgo: GKSS-Geesthacht.
- Sosa, M. y Zwarteveen, M. (2012). Exploring the politics of water grabbing: The case of large mining operations in the Peruvian Andes. *Water Alternatives*, 5 (2), 360-375.
- Sosa, M. y Zwarteveen, M. (2014). The institutional regulation of the sustainability of water resources within mining contexts: Accountability and plurality. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, (11), 19-25.
- Wickham, J.; Riitters, K.H.; Wade, T.G.; y Vogt, P. (2010). A national assessment of green infrastructure and change for the conterminous United States using morphological image processing. *Landscape and Urban Planning*, (94), 186-195.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE  
**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**  
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA  
CORREO E.: [tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)  
PÁGINA WEB: [www.tareagrafica.com](http://www.tareagrafica.com)  
TELÉF. 332-3229 / 424-8104 / 424-3411  
JUNIO 2019 LIMA - PERÚ





