

Participación, Concertación y Confrontación en Espacios Locales. El caso de la Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza del Departamento de Puno.

Aldo Panfichi/Juan Luis Dammert.

El presente estudio ofrece una lectura de las condiciones y procesos que han hecho posible la formación y el funcionamiento de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza del departamento de Puno. El estudio postula que el impacto democratizador de las prácticas de concertación debe ser analizado por la confluencia de dos niveles de análisis. De un lado, el nivel político nacional, ya que las Mesas son una iniciativa impulsada desde el Estado por los gobiernos de transición democrática y, por lo tanto, se hace necesario prestar atención a los cambios institucionales y políticos que han ocurrido en los gobiernos y el Estado, y que tienen impacto en el funcionamiento de las Mesas. De otro lado, se estudia en profundidad una experiencia fuertemente arraigada en una sociedad local, en este caso, la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza del Departamento de Puno, una experiencia considerada exitosa por su masiva convocatoria y su incesante promoción de los derechos de los pobres y los indígenas.

El estudio sugiere que los cambios de nivel nacional y estatal, incluyendo el proceso de descentralización, crean oportunidades pero también restricciones para el desarrollo de experiencias de participación y concertación ciudadana. En este contexto, la Mesa de Puno ha obtenido logros importantes en la democratización de la vida pública, pero enfrenta desafíos que emergen de una decreciente voluntad política del gobierno central por sostener el proceso, de una sociedad civil movilizada pero crecientemente fragmentada, y de actores sociales radicalizados y dispuestos a recurrir a la violencia y la confrontación como forma de plantear demandas cuando perciben que la concertación no rinde frutos inmediatos.

Ante estas y otras dificultades, a las que se suma la imposibilidad de establecer canales de diálogo con el Gobierno Regional, la Mesa de Puno ha perdido su fuerza e impacto político iniciales. No obstante, gracias a su incansable promoción de la ciudadanía en la región, los impulsores de la Mesa han mantenido altos niveles de convocatoria y legitimidad entre las masas campesinas; y de esta manera, la Mesa se ha constituido como un referente democrático muy importante para la región puneña.

Introducción

La Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) surge en el Perú en el contexto de la transición democrática producida por el derrumbe del régimen autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000), y la instalación del gobierno provisional de Valentín Paniagua (2000-2001). La MCLCP fue creada desde el Estado como una política pública que debía crear en todos los niveles de gobierno (departamental, provincial, y distrital), espacios institucionales de concertación entre funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y autoridades políticas, sobre las estrategias, prioridades, y la transparencia de los programas de lucha contra la pobreza. Luego de un largo periodo de violencia política (1980-1995) y autoritarismo (1992-2000), la vida social y política del país se encontraba bastante debilitada, con una sociedad civil densa pero fragmentada, un sistema de partidos prácticamente inexistente y una escasa credibilidad de las autoridades políticas.

En estas circunstancias, el fomentar la participación ciudadana y la concertación entre la sociedad civil y el Estado aparecía como una forma de reforzar la institucionalidad del Estado y fortalecer el funcionamiento de la endeble democracia peruana.

La oportunidad para dar inicio a este proceso se da cuando un grupo de personalidades y activistas civiles, principalmente de izquierda cristiana, son invitados por el presidente Paniagua a ocupar altos cargos en el gobierno provisional. Estos activistas llegan al Estado sin pasar por la intermediación de los partidos, y comparten un mismo proyecto político que en términos generales podemos denominar de izquierda cristiana. Al utilizar el término proyecto político no nos referimos a una ideología o agenda partidaria, sino a una concepción del mundo que combina ideales de justicia social con creencias religiosas católicas, y que busca actuar social y políticamente en las distintas esferas de la vida pública. El proyecto político en cuestión enfatiza la participación deliberativa de la sociedad civil en el manejo de lo público como la premisa básica para una lucha contra la pobreza más eficiente, pero sobre todo considera esta participación como un elemento central para mejorar el funcionamiento de la frágil democracia peruana. Las Mesas de Concertación serían precisamente una de las concreciones institucionales de este proyecto.

Al finalizar el Gobierno de Transición a mediados del 2001, la MCLCP fue ratificada por el gobierno de Alejandro Toledo, quien sin embargo no ha contado con una orientación clara y sostenida respecto al lugar que debía desempeñar la Mesa de Concertación dentro de las políticas y la institucionalidad del Estado. Por esta razón, conforme han pasado los primeros años, la experiencia de la Mesa de Concertación ha ido perdiendo el vigor del inicio, y el interés y participación de la sociedad civil en la misma ha disminuido. Luego de un ambiente de gran expectativa, la Mesa se ha visto mediatizada en sus fines, y se ha incorporado a la estructura de funcionamiento habitual del Estado, sin que esto suponga una transformación mayor en sus prácticas. Así, la MCLCP ha pasado a ser considerada una interesante pero limitada innovación institucional.

Esta trayectoria se explica, en primer lugar, por el hecho de que el gobierno de Alejandro Toledo no haya podido realizar una verdadera reforma del Estado. Estructuras y prácticas autoritarias y clientelistas del régimen fujimorista permanecen, coexisten o se articulan conflictivamente con las nuevas innovaciones institucionales creadas por los gobiernos de transición. Muchas veces las acciones gubernamentales no guardan coherencia entre los distintos sectores del Estado. Una política diseñada desde la cabeza de un ministerio corre el riesgo de no ser implementada por dependencias del mismo ministerio, o implementada con una serie de variantes. El desorden se agudiza por la ausencia de orientaciones claras y sostenidas en las políticas sociales, debido a que el gobierno se siente presionado por la altísima desaprobación ciudadana al presidente y por ello cambia de rumbo continuamente en busca de mayor aprobación. Los numerosos conflictos sociales por mayores recursos o promesas electorales incumplidas no ayudan tampoco a generar las condiciones propicias para la concertación entre la sociedad civil y el Estado.

En segundo lugar existen factores ligados al diseño mismo de la MCLCP que generan limitaciones a este impulso participativo. Los objetivos que se propusieron sus promotores (concertar las políticas sociales, institucionalizar la participación ciudadana, eficiencia y transparencia en la ejecución de los programas de lucha contra la pobreza), excedieron las

atribuciones que finalmente le fueron dadas por un gobierno dubitativo y desordenado. De otro lado, según el estatuto de la Mesa, los coordinadores departamentales son “designados” por el Presidente de la Mesa Nacional, lo cual resulta antidemocrático, y ocasiona problemas de convocatoria en los espacios regionales y locales¹. La política de designaciones en algunos lugares donde previamente existía una sociedad civil organizada y politizada ha generado desconfianzas, mientras en otros lugares donde no existía esta condición previa sí ha fortalecido la sociedad civil. Por lo general en las provincias y distritos los actores políticos más relevantes son los alcaldes y sus redes personales de apoyo, muchos de los cuales perciben a la Mesa como una potencial amenaza política. La fragmentación y las sospechas al interior de la sociedad civil debilitan su capacidad de actuar colectivamente y responder a los desafíos de autoridades políticas poco participativas. Siempre existe el riesgo, además, de que los espacios de concertación se homogenicen, es decir, que sean copados por un determinado proyecto político que excluya a sectores con posiciones alternativas. Cuando esto sucede, actores civiles con otras agendas y orientaciones abandonan los espacios participativos y, en algunos casos, retoman estrategias de confrontación para hacerse escuchar.

En tercer lugar se encuentran factores propios del proceso político. En las altas posiciones del gobierno de Alejandro Toledo coinciden sectores que provenían de la sociedad civil y de la izquierda con profesionales y tecnócratas neoliberales vinculados al gran capital. Los primeros convertidos en impulsores de la MCLCP fomentaron con los segundos, concentrados en el Ministerio de Economía y Finanzas, la introducción de mecanismos de presupuesto participativo a nivel departamental. La experiencia piloto de esta iniciativa desarrollada el 2002 y destinada a la elaboración del presupuesto del 2003, fue bastante exitosa, y contó en la activa participación de las MCLCP. Sin embargo, a partir del 2003 las cosas cambiaron con la puesta en marcha del proceso de descentralización. Este proceso significó, por un lado, dotar de ciertos grados de autonomía a los nuevos Gobiernos Regionales, con los que se podían desconocer las instancias de concertación previas que dependían del gobierno central². Varios gobiernos regionales, entre ellos el de Puno, decidieron no entablar relaciones con las Mesas de Concertación.

Por otro lado, con la descentralización se instalaron nuevas instancias de coordinación con la sociedad civil. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales del 2002 (N° 27867) y la Ley Orgánica de Municipalidades del 2003 (N° 27972), establecían que los gobiernos regionales y los municipios debían instalar Consejos de Coordinación Regional (CCR) y Consejos de Coordinación Local (CCL), como espacios de consulta con la sociedad civil para los temas de presupuesto participativo y elaboración de planes de desarrollo regional o local. La introducción de estos nuevos consejos ha generado confusión entre la población; y para muchos, la MCLCP ha perdido la batalla legal en su fomento a la participación, ya que ahora existen por ley nuevos espacios institucionales que cumplen varias de las funciones inicialmente previstas para las Mesas.

¹ Desde fines del 2004, luego de tres años de operaciones, se ha iniciado un proceso paulatino de elegir por votación a los coordinadores departamentales.

² Nos referimos a las Comisiones Transitorias de Administración Regional (CTAR).

A pesar de todas estas dificultades, la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza presenta en el panorama regional una serie de desarrollos interesantes y prometedores en el tema de la participación. En un contexto de aguda fragmentación y debilidad organizativa de la sociedad civil, producto del esfuerzo de la MCLCP se han instalado en poco tiempo más de 1200 mesas de nivel distrital, provincial, y departamental, fomentando la cohesión del tejido social y la creación de espacios donde actores civiles y representantes del Estado tienen la oportunidad de juntarse y deliberar asuntos públicos³. Las experiencias locales son diversas y varias de ellas constituyen respuestas interesantes e innovadoras a los entrapamientos del proceso nacional.

Como hemos visto, son varias las condiciones que determinan que una experiencia participativa resulte exitosa: el diseño de la misma, la densidad de la sociedad civil, las correlaciones de fuerzas entre los poderes económicos y políticos, entre otros, pero un aspecto imprescindible es la voluntad política de las autoridades. La descentralización, no obstante ser considerada una reforma con un gran potencial democrático, hasta el momento no garantiza la democratización de los espacios locales. Lo mismo sucede con los espacios de concertación, en muchos casos estos son obligatorios pero no hay sanción si no se respetan (este es el caso de los CCL y CCR), y por tanto dependen de la voluntad política de los gobernantes. Sin el componente de voluntad por parte de las autoridades, los impactos democratizadores de las experiencias de concertación resultan limitados, a pesar de los logros de reconstrucción del tejido social y la introducción de mecanismo de deliberación que se puedan alcanzar.

En este trabajo buscamos profundizar en el conocimiento del potencial y las limitaciones que enfrenta la MCLCP del departamento de Puno, una Mesa considerada “exitosa” a nivel nacional y fuertemente influida por activistas católicos. Resulta imposible, sin embargo, entender la naturaleza y las dinámicas de esta experiencia sin antes hacer una caracterización del departamento de Puno, profundizar en su historia local y en el desarrollo y configuración de los distintos actores sociales y políticos que juegan papeles importantes en el desarrollo de esta experiencia. Luego examinaremos en detalle la instalación, políticas, logros y dificultades de la MCLCP de Puno.

I. La Historia Regional de Puno

El departamento de Puno está situado en el sur andino peruano, y limita y comparte el Lago Titicaca con el vecino país de Bolivia. La información disponible señala que Puno tiene una población aproximada de 1 200 000 habitantes, de los cuales el 60.8% reside en las zonas rurales, contraviniendo la tendencia hacia la urbanización acelerada de la sociedad peruana. Del total de la población el 62% tiene sus necesidades básicas insatisfechas, y el porcentaje de niños menores de cinco años con desnutrición crónica es de 6,1%, mientras que 31,1% de los niños menores de cinco años sufre de desnutrición severa⁴. Asimismo, el 22,9% de

³ Sobre la Mesa nacional, ver: Panfichi Aldo y Juan Luis Dammert Bello: *Oportunidades y limitaciones de la participación ciudadana en el Perú. La Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza*. Cuadernos de Investigación Social, Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005.

⁴ PNUD: Informe sobre desarrollo humano Perú 2002: aprovechando las potencialidades. Lima: PNUD, 2002; www.inei.gob.pe.

la población mayor de 15 años es analfabeta, llegando esta cifra al 32,9% en el caso de las mujeres.

No obstante la pobreza y el sufrimiento que expresan estos datos, Puno cuenta con una gran diversidad y riqueza geográfica, climática, socioeconómica, cultural y lingüística. En la región predominan las poblaciones indígenas quechuas y aymaras, dedicadas en su mayoría a actividades agropecuarias. La llegada de los quechuas al altiplano se remonta a la conquista de la región por el Imperio Inca; con su llegada el grueso de la población nativa se “quechuzó”, mientras que los lupacas, nativos de las provincias del sur del departamento, conservaron el idioma y la identidad aymara. Desde esas lejanas épocas, quechuas y aymaras conviven pacíficamente en el altiplano. Sin embargo, las diferencias determinan la existencia de una “zona aymara” (provincias del sur tales como Chucuito, El Collao, Yunguyo) y una “zona quechua” (provincias norteñas como Azángaro, Carabaya y Melgar).

Los procesos económicos y la geografía constituyen tres espacios de vida claramente diferenciados: el altiplano (la zona ganadera), el ámbito circunlacustre (de la circulación y la agricultura) y la zona de montaña (de migración y expansión agraria)⁵. Los centros de poder se encuentran dispersos en estos espacios: el centro político está en la ciudad de Puno, el centro comercial en la ciudad de Juliaca y el centro económico en las provincias productoras de lana (Melgar, Azángaro y Huancané). En Puno, del total de hectáreas de uso agropecuario, solo una pequeña parte es susceptible de uso agrícola; mientras casi el 80% son pastos naturales utilizados por lo general por la pequeña ganadería. Las adversidades climáticas y la falta de recursos son obstáculos muy difíciles para el desarrollo agrícola en la zona. No obstante, Puno sigue siendo una región de producción fundamentalmente agrícola.

El problema de la tierra, gamonales y rebeliones campesinas

La característica fundamental de la historia social de Puno es el conflicto entre haciendas y comunidades. Durante los siglos XIX y XX los grandes propietarios dominaron la tierra y la vida pública, y los conflictos con los campesinos se sucedieron unos tras otros. Por ello de alguna manera los principales actores sociales y políticos de la región han estado directa o indirectamente vinculados con este conflicto⁶. Durante el siglo XIX, primó en la región un vasto circuito mercantil de acopio de lanas que tenía como epicentro las provincias quechuas del norte (Azángaro, Carabaya y Melgar), donde el latifundio feudal y las relaciones serviles entre campesinos y terratenientes (gamonalismo) alcanzaron su más brutal expresión⁷.

Debido a la debilidad del Estado, el gamonalismo expresaba poderes locales con alto grado de autonomía, incluso con grupos armados propios que en ocasiones llegaron a enfrentarse

⁵ Diez Hurtado, Alejandro: *Élites y Poderes Locales: los casos de Puno y Ayacucho*. Lima 2003.

⁶ Rénique, José Luis: *La Batalla por Puno: Violencia Política en la Sierra del Perú*, Research Conference “Violence and Democracy in Colombia and Perú”, Columbia University 1990.

⁷ La zona de influencia de este circuito no se reducía al territorio peruano, sino que se expandía hasta Bolivia: durante el siglo XIX la región estaba bajo la influencia del sistema monetario boliviano.

al ejército nacional⁸. Sin embargo, los gamonales no eran un grupo social cohesionado, las rivalidades personales o familiares y las intrigas y asesinatos dominaban la vida pública. Socialmente los gamonales no se sentían descendientes de los hacendados españoles, sino mestizos que incorporaban elementos culturales europeos a la vez que creencias indígenas. Los poderíos locales, el catolicismo conservador, la mentalidad rentista, el mando despótico, el paternalismo y el respeto por lo andino constituyen, las características fundamentales de los gamonales⁹.

A pesar del aparentemente ilimitado poder gamonal, Puno ha sido tierra de numerosas rebeliones indígenas. El periodo histórico en que estas se han desarrollado es de larga duración, abarca cerca de setenta años; desde la década de 1860 hasta la década de 1940. Sin embargo el periodo crítico ocurrió entre 1895 y 1925, y las revueltas campesinas más importantes fueron las de Chucuito (1905); Huancané y Azángaro (1915); Hankoyo en Sandía (1917); Huancané, Puno, y Moho (1921); Wancho-Huancané (1923-24), entre otras. Todas estas rebeliones surgieron en respuesta a la expansión de las haciendas y los abusos de las autoridades locales, y coinciden con el periodo en que el precio de las lanas y de las fibras alcanzó las cifras más altas.

Como contrapeso al poder gamonal, aparecieron en la segunda década del siglo XX otros actores sociales y religiosos que tendrían papeles importantes en apoyo al campesinado. El indigenismo puneño marcó el despertar de la reflexión intelectual en la región que denunció los abusos gamonales y apoyó la causa campesina. Otro actor fundamental fue la Iglesia Católica progresista, conocida como la Iglesia del Sur Andino. A mediados del siglo XX, la Iglesia Católica, tradicionalmente aliada del gamonalismo, empezó a cambiar su orientación en favor de los pobres, lo que la condujo a diferenciarse primero y luego a enfrentarse con sus antiguos aliados los grandes propietarios. Es a partir del año 1943, con un primer grupo de 11 sacerdotes misioneros católicos de la Sociedad de Maryknoll, procedentes de Estados Unidos, que se inicia una nueva etapa de la presencia de la Iglesia en Puno. En cierta manera, estos sacerdotes retomaron el proyecto evangelizador de los primeros misioneros dominicos y jesuitas de los tiempos de la conquista y de la colonia, esta vez con una perspectiva basada en el respeto de los derechos civiles de los indígenas.

Uno de los propósitos de la invitación de este grupo por parte de la Iglesia peruana fue contrarrestar la influencia del movimiento protestante en Puno, especialmente los adventistas, quienes acusaban a la Iglesia Católica de cómplice del sistema de dominación y explotación del campesinado. Los misioneros Maryknoll cuestionaron a su llegada el fundamento del sistema de castas y el fuerte racismo imperante en la región. En el plano institucional crearon a partir de 1957 nuevas jurisdicciones eclesiásticas: las prelaturas de Juli (1957), Ayaviri (1958), y Sicuani (1959), dedicadas a la evangelización pero también a la defensa de los campesinos. Estas prelaturas serían los pilares de lo que luego se denominaría la Iglesia del Sur Andino (ISA) un actor crucial en el desarrollo histórico de

⁸ Ricardo Martínez de la Torre afirma que el calificativo gamonal proviene del gamonito: planta parásita conocida también por el nombre de chupón. Citado en: Flores Galindo, Alberto y Manuel Burga: *Apogeo y crisis de la República Aristocrática: oligarquía, aprisco y comunismo en el Perú 1895-1932*. Lima: Richkay Perú 1979.

⁹ Flores Galindo y Burga. Ob. Cit. Págs. 100-108.

Puno de la segunda mitad del siglo XX, en especial por su papel de promotor de líderes civiles y organizaciones campesinas y de defensa de los campesinos en su lucha por la tierra.

Reforma Agraria y Violencia Política

A mediados de siglo XX, el latifundio puneño languidecía: surgía una red de comerciantes locales y foráneos que mantenía fluidos vínculos con pueblos y comunidades campesinas del interior del departamento, con los que compartían objeciones contra la gran propiedad gamonal. No obstante, los hacendados se las arreglarían para bloquear el proyecto de reforma agraria que intentó impulsar el primer gobierno de Fernando Belaunde en 1964.

La reforma sin embargo no se haría esperar. Luego de tomar el poder a través de un golpe de Estado, el gobierno del General Juan Velasco Alvarado comenzó en 1969 un proceso de Reforma Agraria, decreto Ley N° 17716. Antes de la reforma, el 0,9% de las familias puneñas (terratenientes) concentraba el 77,5% de las tierras agropecuarias, mientras que el 83,8% de las familias (campesinos) concentraba el 3,3% de las tierras agropecuarias, de acuerdo a la información del Censo de 1961¹⁰. Entre 1968 y 1978 se transfirió el 48% de la superficie total de uso agropecuario a cerca del 20% de la población rural. El 80% restante, los campesinos comuneros, con una población estimada de 511,490 habitantes, quedó al margen de la reforma agraria¹¹. La reforma significó la transformación de las haciendas en grandes Empresas Asociativas (EEAA). Las EEAA recibieron el 92,7% de la superficie adjudicada, mientras que las comunidades fueron beneficiadas solo con el 2,9%. Las comunidades campesinas no estaban en los planes de los militares, quienes pensaban que el desarrollo agrícola debía ser a través de grandes unidades modernas y eficientes: las EEAA. La deficiente gestión, el desorden administrativo, los conflictos internos, la exclusión de las comunidades, entre otros, generarían en la década del ochenta una severa crisis de estas empresas, que terminaría con la reestructuración de las mismas¹².

Al caer Velasco en 1975, las EEAA se convirtieron en una suerte de latifundios estatales. Los gerentes, que en un principio habían sido designados para vigilar la transferencia de las EEAA a manos de feudatarios y comuneros, terminaron dirigiéndolas como si fueran sus empresas privadas. En este contexto, aparecieron junto a la Iglesia del Sur Andino nuevos actores políticos que participaron de la causa campesina: los partidos de la llamada “nueva izquierda” y los recientemente creados gremios campesinos. Estos actores a fines de los años setenta concurrían en un frente pro-comunero planteando la necesidad de efectuar una segunda reforma agraria, basada en la “reestructuración” de las Empresas Asociativas¹³.

La izquierda marxista ha sido sin duda la tendencia política más importante de las últimas décadas en Puno. Luego de un fuerte trabajo con gremios y comunidades campesinas en la década de 1970, jóvenes militantes de los partidos Vanguardia Revolucionaria (VR) y el

¹⁰ Del Castillo, Laureano: *La tierra en Puno ¿un problema sin salida?* En: Allpanchis Nro. 53, Instituto de Pastoral Andina, Sicuani 1999.

¹¹ Comisión de la Verdad y Reconciliación: *Informe Final*, Lima 2003.

¹² Para mayor información sobre los problemas de las empresas, véase Laureano del Castillo 1999.

¹³ Rénique Ob. Cit. Pág. 7.

Partido Comunista Revolucionario (PCR), consolidaron una fuerte presencia en la región y luego, en 1983, se unieron y formaron el Partido Unificado Mariateguista (PUM). Este partido y las vertientes que lo constituyen son considerados parte de la llamada nueva izquierda latinoamericana, una vertiente heterodoxa que apuesta por participar dentro de las reglas del sistema democrático sin dejar de lado el activismo en los movimientos sociales. Junto con este bloque, también se desarrollaron en Puno sectores radicales y maoístas como Patria Roja o Pukallaqta, esta última una escisión de Patria Roja más cercana a Sendero Luminoso. Tradicionalmente, Patria Roja ha influido en la Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional del Altiplano y en la dirigencia del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP), mientras el PUM se asentaba en gremios, comunidades campesinas, y sectores medios¹⁴.

A la unificación de la izquierda democrática en el Partido Unificado Mariateguista (PUM) se sumó la unificación de las federaciones campesinas: la Federación Aymara Túpac Catari, que había sido apoyada por el PCR en la zona aymara, se afilió a la Federación Departamental de Campesinos de Puno (FDCP), asociada en la zona quechua a VR. La FDCP había tenido su primer congreso en 1978, y era resultado de las grandes movilizaciones campesinas de las décadas del sesenta y setenta, pero también del trabajo político de jóvenes militantes de la nueva izquierda. La FDCP forma parte de la Confederación Campesina del Perú (CCP), una central nacional fundada en 1947, pero reorganizada en 1984 bajo el impulso del PUM. La CCP fomentó la creación de federaciones departamentales y provinciales; en Puno el esfuerzo se concentró en las provincias de Azángaro y Melgar, fundamentalmente ganaderas, donde se encontraba el 60% de Empresas Asociativas del departamento. La FDCP sería, como veremos más adelante, un actor decisivo en la lucha campesina por la tierra y en la derrota de Sendero Luminoso en la región, así como un constante participante de la MCLCP en la década del 2000.

El PUM también tuvo una participación central, junto a la Iglesia del Sur Andino¹⁵, en el conflicto entre campesinos y empresas asociativas por la propiedad de la tierra. Según el entonces dirigente Augusto Castro¹⁶, el 25% de toda la militancia nacional del PUM era puneña. El PUM contó con hegemonía municipal en el departamento en el periodo 1983-86, y uno de sus dirigentes, Romeo Paca, fue el único Presidente Regional durante el breve proceso de descentralización impulsado por el gobierno aprista a fines de la década. Sin embargo a fines de los años 80 el PUM entró en proceso de desintegración debido a sus divisiones internas. Hasta la fecha no ha existido en Puno otro partido de izquierda con el alcance y relevancia del PUM. Los partidos maoístas radicales como Patria Roja y Pukallaqta han sido siempre débiles y pequeños, aunque cantera de militantes y políticos. Luego de la división del PUM, muchos de sus militantes han seguido operando en la

¹⁴Es interesante anotar que algunos ex dirigentes de estos partidos han formado organizaciones políticas locales en las décadas de 1990 y 2000, llegando en algunos casos a ocupar cargos públicos. Este es el caso del fallecido alcalde de Ilave, Cirilo Robles (Patria Roja), de su teniente alcalde y presunto autor intelectual del crimen, Alberto Sandoval (Pukallaqta), o del Presidente Regional David Jiménez Sardón (Pukallaqta).

¹⁵ En ese tiempo, el Obispo de Puno era Jesús Mateo Calderón. Calderón es reconocido por fomentar la labor social de la Iglesia en el marco de la unidad de la Iglesia Sur Andino, es decir, incluyendo la Diócesis de Puno y las prelaturas de Juli, Ayaviri y Sicuani. Esta unidad se rompe con el cambio de obispo en el 2000.

¹⁶ Entrevistado el 19 de abril del 2004.

sociedad civil mediante redes personales o de pequeño grupo, en las ONG, gremios, organizaciones de Iglesia, o en pequeños núcleos políticos locales y provinciales. Como veremos más adelante, estos ex militantes seguirán jugando roles importantes en la década del 2000 y en el entorno de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza.

Por su parte, la Iglesia puneña fue desarrollando una pastoral vinculada al trabajo campesino. Estableció centros de capacitación y promoción en diversos puntos del departamento, y junto con algunas ONG, el PUM y los gremios campesinos, promovía activamente la causa de las comunidades por la tierra, apoyaba sus denuncias contra los gerentes y allegados, y promovía el surgimiento de nuevos liderazgos campesinos. Una notable infraestructura eclesiástica servía, indistintamente, a reuniones sindicales, educativas o políticas. Más aún, el Instituto de Educación Rural Waqrani (arrasado por SL en mayo de 1989, el IER Juli había sido atacado en 1981) capacitaba a los campesinos en materias que iban desde técnicas de cultivo hasta derechos humanos y organización comunal. Sus instalaciones eran espacio de encuentro de técnicos e intelectuales llegados desde Lima y líderes comunales. Esta red institucional y su infraestructura daban un soporte especial al trabajo gremial y político de la FDCP. Esta labor, sin embargo, fue duramente criticada por sectores conservadores de la propia Iglesia que le reclamaban permanecer en el plano espiritual, sin involucrarse en el terrenal.

En noviembre de 1986 el APRA ganó las elecciones municipales en 7 de las 10 provincias puneñas, desplazando al PUM de los gobiernos municipales. Esto se produce en un momento en el que la lucha por la tierra ingresa a una nueva etapa, las comunidades y los gremios campesinos radicalizaron sus reclamos y tomaron por asalto las tierras, al considerar agotado el proceso de negociación que se venía sosteniendo. El 5 de febrero de 1986, el gobierno de Alan García dictó los Decretos Supremos N° 05 y N° 06-86-AG, disponiendo la reestructuración de las Empresas Asociativas en Puno. Con esta medida, el APRA quería obtener beneficios políticos en una zona donde tradicionalmente había tenido poca presencia.

Sin embargo, la comisión nombrada por el gobierno para la reestructuración de tierras negoció directamente con los directivos de las empresas, sin la participación de las comunidades¹⁷. Esto fue mal recibido por los campesinos, pero también por los apristas puneños, quienes reclamaban una línea dura contra el avance y la radicalización campesina. El gobierno fue desbordado por las expectativas de la anunciada reestructuración, y a lo largo de 1986, el Partido Aprista puneño tendería a sumarse al bloque gerencial. Con las tomas de tierras el conflicto entre los bloques pro-comunero y gerencial se agudizó, aunque la tensión aumentaría aun más con la aparición de columnas armadas de Sendero Luminoso en el región. .

El PUM, alejado de los municipios, volcaría su trabajo hacia la causa campesina. Durante este periodo distintas ONG consolidaron su presencia en Puno, no sólo por su capacidad de generar propuestas y la disponibilidad de recursos de la cooperación internacional, sino también por su cercanía al movimiento campesino. De esta manera, se fue articulando el llamado frente pro-campesino comunero, con el respaldo de la Iglesia, los gremios, ONG y

¹⁷ Del Castillo Ob. Cit. Pág. 87.

el PUM. Ese frente pro comunero defendía la causa campesina frente a la alianza gerencial y pedía la reestructuración de las EEAA y la redistribución de tierras favorable a los campesinos.

Pero la disputa por la tierra no fue únicamente entre estos dos actores, Sendero Luminoso también participó en el conflicto, ofreciendo a los campesinos tomar las tierras con las armas en la mano. La presencia de Sendero Luminoso (SL) en Puno se remontaba a fines de los años setenta. Aparentemente, fueron las escuelas normales- donde se forma el grueso de los maestros rurales- los focos iniciales de su expansión. A partir de estas escuelas SL inició su penetración en el campo, principalmente en las provincias quechuas del norte. SL creció en áreas políticamente vacías del departamento, ahí donde, incluso la influencia del frente pro comunero era débil. La provincia de Azángaro, con el mayor número de EEAA, fue elegida como foco de operaciones¹⁸. No obstante, las acciones de SL se limitaron a la agitación y propaganda y al uso de la violencia contra autoridades y dirigentes, sin una participación directa en las tomas de tierras. Con los métodos violentos de SL, el contexto regional puneño se hizo más complejo aún.

A inicios de 1989, con un movimiento campesino sólido en las tomas de tierras, y con un repunte en las actividades de SL, el APRA se retiró de la región. La Izquierda recuperó en parte el terreno perdido en 1986 a nivel de gobiernos municipales y asumió el liderazgo en la conformación del gobierno regional. Debido al repliegue del APRA, el único obstáculo de SL para lograr un escenario de guerra eran el PUM, la red de ONG y la Iglesia. En octubre de 1990 Azángaro, Melgar y Huancané fueron declaradas zonas de emergencia y puestas bajo la autoridad de un comando político militar. Frente a ello, la Iglesia proclamó su decisión de no retroceder frente a SL y las fuerzas armadas, activando una red de organizaciones de defensa de los derechos humanos en todas las provincias del departamento. El objetivo de SL era desalojar al PUM de un corredor montañoso que a través de las provincias altas del Cusco comunica a Puno con Ayacucho, el epicentro militar senderista. En esta zona de comunidades campesinas, el poder estatal ha sido siempre débil y la autoridad ha estado tradicionalmente en manos de los gamonales. Este corredor conecta las cabeceras de importantes valles costeros con áreas amazónicas y centros mineros, y también a la sierra ayacuchana con la frontera boliviana.

No obstante las duras condiciones, el frente pro-comunero derrotó a SL, e incluso los campesinos se enfrentaron con las columnas senderistas expulsándolos de sus terrenos, y también mantuvieron el control de las tierras tomadas. Con esto se produjo un cambio en la estructura de tenencia de la tierra en Puno: las empresas solo retuvieron el 18% de la tierra, mientras que las comunidades pasaron a controlar más del 50%. La reestructuración benefició a cerca del 44,5% de las familias rurales del departamento, lo que equivale a un total de 74,783 familias. Sin embargo, ni los conflictos por la tierra ni la violencia política terminarían en este punto. Según un informe del entonces Presidente del Gobierno Regional, Romeo Paca, las tierras distribuidas fueron las de peor calidad, y los “gerentes” habían descapitalizado las empresas llevándose ganado, bienes y maquinarias. Se entregaron títulos sin definir sobre linderos ni hitos, creándose conflictos entre los propios campesinos. Asimismo, el modelo de empresa comunal propuesto por el PUM y la

¹⁸ Rénique Ob. Cit. Pág. 10

Federación Departamental de Campesinos de Puno fue adoptado en muy pocos casos¹⁹. La mayoría de comunidades optó por parcelar la tierra obtenida, lo cual crearía las condiciones para el surgimiento de nuevos actores en el campo como veremos en las siguientes páginas.

II: Autoritarismo y Sociedad Civil

La década del noventa presentó un nuevo panorama político. La combinación de hiperinflación, violencia, e incompetencia gubernamental produjeron en 1990 la crisis de legitimidad del sistema político y el triunfo sorpresivo del candidato antipolítico Alberto Fujimori. El nuevo gobierno adoptaría el neoliberalismo como su credo económico y paulatinamente fue construyendo un régimen autoritario, personalista, y corrupto. En Puno los partidos más activos de la década anterior casi desaparecieron y la escena política fue copada por grupos fujimoristas y grupos independientes. A esto se sumó el agudo debilitamiento de la FDCP y otras organizaciones sociales que conformaron el frente pro comunero. Entre los factores que explican esta situación se encuentra la generalización de la violencia política durante la primera mitad de los noventa, que redujo los escenarios para el accionar de militantes y activistas. El desprestigio de los partidos arrastró consigo a sus organizaciones sociales aliadas y la prédica neoliberal dio sustento al proceso de parcelación de la tierra que los campesinos obtuvieron mediante sus luchas de los años anteriores. Igualmente, tuvo un papel importante la política de clientelismo y el fraccionamiento de la sociedad civil promovida por el gobierno fujimorista

En este nuevo contexto, el problema agrario no había sido aún resuelto. Las consecuencias de la reestructuración eran enormes. De un lado no existía más la gran propiedad agrícola, ni bajo su forma de haciendas de gamonales ni como Empresas Asociativas. Según el Censo de 1994, 93% de la superficie agropecuaria puneña se encontraba en manos de personas naturales y comunidades campesinas. De otro lado el número de comunidades campesinas reconocidas por el Estado en Puno ha crecido vertiginosamente. En 1965 solo había 40 comunidades reconocidas, en 1985 el número aumentó a 886, y en 1994 se registraron 1274 comunidades. Este crecimiento está relacionado con los incentivos generados por el proceso de reestructuración aprobado por el gobierno aprista, y que alentaba la entrega de tierras a los campesinos, si estos estaban organizados en comunidades. Los campesinos así lo hicieron, incluso en lugares donde no existía tradición comunal previa, creando de esta manera nuevas comunidades campesinas como una estrategia para acceder a la tierra²⁰.

En tercer lugar tenemos, aunque parezca contradictorio, un proceso acelerado de parcelación de la tierra agrícola. Pocos años después de recibir la tierra, muchas de las nuevas comunidades junto con otras comunidades más establecidas, subdividieron y parcelaron sus terrenos alentados por las políticas económicas neoliberales del gobierno de Alberto Fujimori. En efecto, en julio de 1995 este gobierno aprobó la Ley N° 26505, o Ley de Tierras, que invitaba a las comunidades a fragmentarse y a que sus comuneros obtengan títulos de propiedad individual o familiar en lugar de los títulos comunales. Este proceso de

¹⁹ Las empresas comunales, a diferencia de las Empresas Asociativas, no recibieron ningún tipo de crédito.

²⁰ Del Castillo Ob. Cit. Pág. 92.

parcelación continúa aún en curso, aunque se ha visto plagado de desorden debido a las políticas estatales cambiantes de los gobiernos en los últimos años.

Los continuos cambios ocurridos en el campo generaron la presencia de nuevos actores sociales y económicos y, con ello, una mayor densidad de la sociedad civil local. Junto a las comunidades y gremios campesinos ahora se encuentran diversas asociaciones de pequeños y medianos productores agrícolas, de ganaderos, comerciantes, artesanos, rondas campesinas y ONG. Varios de los nuevos actores están vinculados al funcionamiento del mercado interno y de los circuitos comerciales mercantiles, pero todos muestran capacidad de movilización, de tomar iniciativa y voluntad por crear convergencias con otros actores civiles y estatales. Entre estos actores recientemente han cobrado mayor relevancia en la región los productores cocaleros, ubicados por lo general en la zona de ceja de selva del departamento. El cultivo de hoja de coca es un negocio mucho más rentable que el de cualquier otro producto, incluidas las fibras de alpaca. Es por ello que se ha producido una importante migración hacia zonas de ceja de selva, y ha habido serios conflictos con las autoridades por la erradicación indiscriminada de cultivos de coca, sin la implementación de estrategias de desarrollo alternativas.

La orientación autoritaria y centralista del gobierno de Fujimori también ha tenido un fuerte impacto en la política puneña. Este fue un gobierno que buscó sistemáticamente erosionar todo intento de construir una institucionalidad política autónoma. Por ello, con el autogolpe del 6 de abril de 1992, y mediante el Decreto Ley N° 25418, el gobierno canceló la experiencia de descentralización iniciada por el APRA en 1989, y que en Puno había dado lugar a la formación de la Región Mariátegui, y a la elección por voto popular del gobierno regional presidido por el militante del PUM Romeo Paca Pantigoso. Con esta nueva disposición los Gobiernos Regionales fueron remplazados por las Comisiones Transitorias de Administración Regional (CTAR). Las CTAR funcionarían como organismos públicos descentralizados del Ministerio de la Presidencia, y estarían vigentes hasta la nueva constitución de las regiones. La consecuencia más importante de la reestructuración del Poder Ejecutivo fue el nuevo rol atribuido al Ministerio de la Presidencia, (la entidad responsable de implementar la relación directa entre el presidente y la población) que pasó a concentrar casi la totalidad de organismos públicos del gobierno nacional que financian o ejecutan inversión para la provisión de servicios públicos, y pasó a manejar alrededor del 23% del presupuesto nacional. Este nuevo contexto significó un claro paso atrás en el proceso de participación ciudadana y gobierno democrático en el país²¹.

Durante estos años la acción política en los gobiernos locales se caracterizó por la gran dispersión. Numerosas listas, movimientos y candidatos independientes se presentaron en los procesos electorales municipales, buscando llenar el vacío producido por el debilitamiento y la virtual desaparición de los partidos políticos más establecidos en la región. Al quebrarse el frente electoral Izquierda Unida (herencia del PUM), la izquierda puneña quedó dispersa y sin posibilidades de articulación. El APRA prácticamente desapareció del escenario regional al culminar su gobierno, por su papel en favor de las empresas asociativas durante el proceso de reestructuración de tierras. Y el Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FRENATRACA), un partido regional con aspiraciones de

²¹ Panfichi y Dammert, Ob.cit.

convertirse en estructura nacional, vinculado a la élite comercial de Juliaca, y que tuvo desde su creación a fines de los años sesenta hasta mediados de los noventa su bastión electoral en la provincia de San Román, fue absorbido por el fujimorismo cuando sus fundadores, los hermanos Cáceres, fueron cooptados por el oficialismo. De esta manera, en las elecciones municipales de 1998, ningún partido tradicional ganó un municipio provincial en la región, siendo los ganadores partidos nacionales nuevos, como Somos Perú (SP) y Unión Por el Perú (UPP), o partidos locales como Frente Independiente Juntos por Obras (FIJO), que en dicho año alcanzó los municipios de Puno y El Collao.

Con el declive de los partidos tradicionales un número importante de experimentados militantes y activistas quedaron libres de toda estructura de centralización política partidaria, pero aún en condiciones de seguir operando en la sociedad civil y municipios. Como ha sido visto, Puno cuenta con una rica tradición de organización y acción colectiva, y con diversos y heterogéneos actores. Varios de los partidos locales y movimientos independientes que dominaron el escenario puneño en los noventa se nutrieron o fueron organizados por estas redes de ex militantes y activistas. En algunos de estos nuevos partidos y movimientos es posible percibir cierta identificación o discurso de izquierda, (como es el caso de las dos principales listas para las elecciones regionales del 2002, el Movimiento para la Autonomía Quechua y Aymara (MARQA), o el Partido Poder Democrático Regional (PDR); pero otros parecen ser canales para la realización de intereses personales, familiares, o de pequeño grupo. En este último caso se trata de los llamados “empresarios políticos”, individuos que tienen como capital las habilidades, destrezas, y redes de contactos adquiridas en las luchas sociales y políticas de las décadas previas.

Las ONG, por su parte, reestructuraron sus actividades en la primera mitad de los noventa, dejando de lado temas de educación popular y de formación de liderazgos civiles, para enfatizar una perspectiva de desarrollo integral que combinara proyectos económicos productivos con intervenciones destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población. En la segunda mitad de la década, cuando SL había sido derrotado militarmente, el trabajo de las ONG se reorientó hacia la promoción de procesos de concertación y participación ciudadana, como una forma de alcanzar el desarrollo económico y social de la región. El trabajo social de la Iglesia se orientó por terrenos semejantes, primero manteniendo su trabajo de derechos humanos a través de las Vicarias de Solidaridad, y luego enfatizando la búsqueda del desarrollo integral a través de sus ONG Cáritas Juli, Cáritas Ayaviri, y de los Instituto de Educación Rural (IER) Juli y Ayaviri.

Primeras experiencias de concertación

En Puno, durante la segunda mitad de los años noventa, se desarrollaron una serie de experiencias de concertación para el desarrollo local impulsadas indistintamente por municipios, ONG, y organizaciones de sociedad civil. Con estas experiencias se buscaba recomponer el fragmentado tejido de la sociedad civil, fortalecer los gobiernos municipales, y construir una mejor relación entre Estado y sociedad civil. Las primeras experiencias de concertación responden a dos iniciativas que se desarrollaron en distintas áreas geográficas del departamento y que fueron impulsadas por instituciones vinculadas a la Iglesia del Sur

Andino y, por la ONG CARE. Veamos cada uno de estos procesos, y luego cómo ambas convergen en la MCLCP del departamento de Puno.

A partir de 1998, la Iglesia Católica a través de Cáritas había impulsado la elaboración de planes estratégicos de desarrollo para una serie de comunidades campesinas y poblados indígenas. Luego de estas primeras experiencias, con el apoyo de la Conferencia Episcopal Peruana, Cáritas Juli se animó a trabajar en unidades territoriales más grandes, fomentando la elaboración de planes estratégicos en varios distritos de la provincia de Huancané. Entre 1998 y el año 2000 se fomentaron cerca de 50 planes comunales y tres distritales (Huancané, Masacruz y Santa Rosa). A pesar del carácter participativo de estas experiencias, estas se diluyeron cuando la ONG CARE Perú entró a trabajar a la provincia y logró una alianza con el municipio, debido a sus mayores recursos y capacidades en el tema.

A partir de 1999, CARE, con el apoyo de USAID, implementó un proyecto de fortalecimiento de la gestión local (FOGEL), marco en el que se formaron Mesas de Concertación Interinstitucional (MCI) entre actores civiles, representantes del Estado, y autoridades municipales en 23 distritos de las provincias quechuas de Huancané, Melgar y Azángaro. En un contexto de aguda separación entre el Estado y la sociedad civil, las MCI fueron las primeras en proponerse como un espacio de encuentro entre representantes de ambas esferas. De esta manera, mediante una serie de reuniones de trabajo estas mesas elaboraron diagnósticos, planes concertados de desarrollo, e incluso llegaron a ejecutar pequeños proyectos de infraestructura con el apoyo de las autoridades políticas locales, la población organizada, y la asesoría de CARE.

Los municipios involucrados poco a poco asumieron la conducción de este proceso. La elección de los comités ejecutivos de estas mesas se realizó de manera democrática, y los cargos se asumían en representación de una institución, no de manera personal. Posteriormente estas mesas formarían la Red de Mesas de Concertación Interinstitucional de las provincias del norte de Puno, una red que aún permanece activa hasta la fecha y que participa como un actor diferenciado de la Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza, como veremos más adelante. No obstante sus logros, estas experiencias iniciales de concertación se enfrentaron a condiciones en las que resultaba difícil operar: la sociedad civil estaba desarticulada y en transformación, los municipios provinciales y distritales eran institucionalmente débiles y carentes de recursos. A esto hay que agregar que la mayor parte de las autoridades y funcionarios del Estado tenían una concepción instrumental y clientelista de la política, concepción exacerbada por el gobierno de Fujimori durante los noventa. Resultaba difícil, entonces, que estas experiencias transformen en corto plazo las maneras arraigadas de hacer y entender la política a nivel local.

La constitución de la MCLP Puno, luego de la caída del régimen autoritario de Fujimori e iniciada la transición democrática, generó la difusión de las experiencias de concertación a lo largo del departamento. En algunos casos hubo tensión con las instancias ya creadas, aunque sin llegar a bloquear o paralizar el desarrollo de esta experiencia de mayor alcance. Los impulsores de las MCLCP se vincularon con mayor facilidad con las experiencias de las provincias aymaras del sur, que con las provincias quechuas del norte donde se criticó el excesivo protagonismo de los líderes nombrados en desmedro de los liderazgos naturales de

las organizaciones sociales. La mayor proximidad de la dirección de la MCLCP con las experiencias del sur, se debe en parte a que ambas estaban dirigidas por la misma corriente de sociedad civil que asumió la conducción de la MCLCP: las ONG y activistas vinculados a la Iglesia progresista y a la izquierda cristiana. De todos modos, es posible identificar dos etapas en las experiencias de concertación en Puno: una previa a la Mesa de Lucha Contra la Pobreza y otra posterior a su instalación.

III. Desarrollo y Políticas de la Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza de Puno

La MCLCP de Puno fue instalada el 16 de febrero del 2001 por el Padre Gastón Garatea, Presidente de la Mesa Nacional designado por el gobierno de transición de Valentín Paniagua y ratificado por el gobierno de Alejandro Toledo. Ese día, en una asamblea de representantes de la sociedad civil realizada en el local de la CTAR, el padre Garatea nombró como coordinador departamental al abogado Juan Casazola, Secretario General de Cáritas Juli. Es preciso mencionar que el padre Garatea ha sido párroco en Ayaviri durante la década de 1990, y tiene una estrecha relación con las organizaciones, instituciones, y activistas de la Iglesia progresista en Puno. Juan Casazola, con reconocida trayectoria en la promoción social en la región, era además colaborador y amigo personal de Garatea. El prestigio de Casazola y la confianza con el padre Garatea fueron, sin duda, factores importantes en la decisión de nombrarlo coordinador departamental.

Luego de la designación de Casazola y de los otros cinco miembros del Comité Ejecutivo Regional de la MCLCP Puno (representantes del sector público, municipios, iglesias, ONG, y organizaciones sociales de base), se inició un proceso de validación y legitimación de este comité ejecutivo ya que no todas las ONG y organizaciones de la sociedad civil habían participado de la asamblea del 16 de febrero. Con este objetivo se realizaron una serie de reuniones bilaterales con actores de la sociedad civil para informarles de lo sucedido, pedirles su participación, y el nombramiento de sus representantes ante la Mesa. En este esfuerzo de legitimación, la Iglesia Sur Andina, a través de su red de equipos de promotores e instituciones, asumió el reto de impulsar con fuerza las Mesas de Concertación y, para ello, convocaron a las instituciones y buscaron “animar a la gente”²².

Junto con el proceso de legitimación, la Mesa recién instalada buscó responder a los problemas sociales y humanitarios producidos por las inundaciones que atravesaba la región durante febrero del 2001. Las inundaciones dejaron como saldo 5 fallecidos, 7 heridos, alrededor de 50 mil personas damnificadas, más de 6 mil viviendas afectadas, casi 150 mil hectáreas de cultivo destruidas y alrededor de 20 mil crías de animales muertos²³. La Mesa se propuso intermediar los pedidos de ayuda de las comunidades campesinas con el Estado, las ONG, y la Iglesia, así como identificar cuáles eran los sectores damnificados que requerían atención inmediata, y determinar qué medidas se podían tomar a nivel regional para prevenir futuros desastres. Con esta agenda la Mesa organizó su primer taller regional, al que asistieron masivamente representantes de la sociedad civil y el Estado, y donde se acordó un plan de contingencia.

²² Luis Ronquillo, entrevistado el 23 de junio del 2004 en el local de la Vicaría de Juli.

²³ Para mayor información ver: http://www.indeci.gob.pe/compend_estad/2001/comp_2001_05.pdf

Luego de esta primera experiencia, el Comité Ejecutivo de la MCLCP Puno dedicó desde mayo del 2001 y durante la mayor parte del 2002, todos sus esfuerzos a sensibilizar a la población sobre las bondades de la concertación y a instalar mesas de nivel provincial y distrital. Lo ideal, pensaban algunos al interior de MCLCP Puno, era que este proceso fuese gradual y consecutivo de manera que estuviera bien arraigado en la sociedad civil. De acuerdo con esta idea, primero debía haber una campaña de difusión y sensibilización de la población y la sociedad civil local, y luego pasar a constituir las mesas en los espacios locales. Sin embargo, primó la necesidad política de avanzar con rapidez en las instalaciones de mesas en todo el territorio nacional, de manera de darle concreción al esfuerzo y hacer más difícil cualquier contrarreforma. Esta era la evaluación que manejaba la Mesa Nacional y sobre la cual la Mesa Departamental estaba de acuerdo. Por ello, en Puno se hicieron casi simultáneamente los dos procesos. A inicios del 2003 se habían instalado mesas de concertación de nivel provincial en 12 de las 13 provincias, y en 88 de los 108 distritos del departamento de Puno²⁴.

En términos de funcionamiento, el Comité Ejecutivo Regional es la instancia más activa de la Mesa de Puno, siendo sus relaciones más fluidas con las mesas provinciales y no tanto con las distritales, como lo indica un balance interno de su funcionamiento²⁵. Al respecto algunos han señalado que la Mesa, a nivel nacional, está ausente entre los más excluidos y pobres de la sociedad rural²⁶. El Comité Ejecutivo se reúne en promedio una vez por mes, y las principales decisiones se toman por consenso, evitando llegar a dirimir mediante los votos de sus miembros. De no lograrse el consenso, los conductores de la Mesa prefieren detener la reunión, con la esperanza de que la siguiente reunión se pueda llegar a un acuerdo. Este mecanismo del consenso, no obstante sus beneficios, aleja de la Mesa a las posiciones ajenas a la línea del núcleo impulsor, y contribuye a la homogeneización de los miembros activos de la Mesa, que terminan alineándose en un determinado proyecto político.

Los Actores

La MCLCP de Puno, en sus cuatro primeros años de existencia, ha logrado convocar a numerosas instituciones y organizaciones existentes en el departamento, aunque se observan diferentes ritmos en la frecuencia e intensidad de la participación. Los picos más altos en la participación están vinculados con el inicio de la experiencia el 2001 y el activismo esperanzado del 2002, habiendo un mayor repliegue y debilitamiento el 2003, y cierta recuperación en la participación el 2004²⁷. La hipótesis que tenemos es que conforme el gobierno central va perdiendo capacidad o interés en la participación y concertación como un mecanismo de gobernabilidad, algunos actores de la sociedad civil y de la sociedad política bajan su participación en la Mesa y buscan otros espacios de actividad,

²⁴ Ver Informe Memoria de dos años de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza Puno, del 16 de enero del 2001 al 8 de enero del 2003. MCLCP Puno, mimeo.

²⁵ Rosario Romero: *Balance de la Experiencia 2001-2003. Logros y Dificultades. Desafíos*. MCLCP, junio del 2004.

²⁶ Verástegui Rocío: *Institucionalidad democrática y concertación social en la lucha contra la pobreza*. Centro de Investigación Parlamentaria del Congreso de la República, 2004.

²⁷ Rosario Romero: Ob. Cit.

incluyendo la confrontación en las calles o la negociación clientelista como armas legítimas para hacerse escuchar. Como consecuencia, entonces, la Mesa de Puno va adquiriendo mayor homogeneidad ideológica entre sus miembros más activos, quienes tienden a compartir el mismo proyecto político de izquierda cristiana.

Entre las dependencias del Estado que participan de la MCLCP Puno de manera constante tenemos la CTAR (hasta que dejó de existir al instalarse los Gobiernos Regionales); las direcciones regionales de los sectores educación, salud, agricultura, transportes, turismo, industria y pesca; los programas y proyectos especiales del Estado, y la Defensoría del Pueblo. También la Universidad Nacional del Altiplano; y algunos gobiernos municipales provinciales y distritales. En un inicio, también las empresas públicas y privadas prestadoras de servicios públicos. Entre las asociaciones de la sociedad civil han participado la Cámara de Comercio, los micro y pequeños empresarios; la red de organizaciones e instituciones de la Iglesia, ONG, colegios profesionales, Federación Departamental de Campesinos de Puno (FDCP), Federación Campesina Rumi Maki, y organizaciones sociales de base. Es preciso señalar que la Federación Campesina Rumi Maki se encuentra bastante debilitada, al punto de no tener una participación relevante en la escena regional. Por otro lado, si bien tiene mucho mayor presencia, la FDCP ya no es la misma que la que lideró la reestructuración de tierras en los años ochenta. La Federación está debilitada, sin mayor presencia como actor regional. Su núcleo actual se articula alrededor de la Federación Unitaria de Campesinos de Melgar, la cual es apoyada por el Centro de Capacitación Campesina de Puno. No estamos, como en los años ochenta, frente a un movimiento campesino sólido, sino más bien, en proceso de recomposición.

De este conjunto de actores, la red de organizaciones e instituciones de la sociedad civil vinculadas a la Iglesia del Sur Andino ha sido la columna vertebral que sostiene el trabajo de la Mesa, y ha mantenido la vigencia de la misma. Nos referimos a ONG como Cáritas, a las Vicarías de Solidaridad²⁸, las parroquias, y una numerosa red de activistas voluntarios²⁹. La Iglesia sigue manteniendo su papel de promotor del cambio social en la región, al punto que varios párrocos son miembros activos de los comités provinciales o distritales de las MCLCP. Sin embargo, esta no constituye más una posición unitaria en la Iglesia de la región. La Diócesis del Obispo Carrión, de la provincia de Puno, no ha continuado el trabajo de promoción de los derechos humanos y ciudadanos de los campesinos, ni participa en la MCLCP, mientras los obispos de Juli y Ayaviri, a través de sus prelaturas sí lo han hecho con regularidad. De la Diócesis de Puno quienes participan del esfuerzo concertador son redes de activistas laicos interesados en el proceso, pero sin el apoyo institucional del Obispo.

²⁸ Las Vicarías de Solidaridad fueron conformadas por la Iglesia Sur Andina en el año 1988, con el mandato de velar por el cumplimiento de los derechos humanos en la región. En un contexto de intensa violencia política, las vicarías debían velar sobre todo por los derechos de los pobres, y de los injustamente acusados por terrorismo. Actualmente trabajan en un proyecto de inclusión de los más pobres en el tema de derechos humanos.

²⁹ En el espacio regional, la MCLCP de Puno tiene entre sus bases un gran número de voluntarios: estudiantes universitarios, campesinos, cristianos, que acompañan el proceso, dictan cursos, etc. Debido a que la Mesa no cuenta con recursos, estos voluntarios resultan imprescindibles para las políticas de la Mesa.

De esta manera, no puede afirmarse que todo el bloque de la Iglesia del Sur Andino conduce la experiencia de concertación, ni que todo el bloque de “cristianos de izquierda” se aglutina alrededor de la Mesa de Concertación. La Iglesia tuvo, al igual que el PUM y la FDCP, su propio proceso de crisis en Puno en los noventa, y los principales cuadros de la acción social de la Iglesia o se retiraron del departamento o se fraccionaron. Desde entonces, la lógica de intervención de la Iglesia ha cambiado, y mientras se ha debilitado el Instituto de Pastoral Andina, la Conferencia Episcopal de Acción Social, con sede en Lima, ha ido ganando presencia en la región, básicamente en la zona aymara. La Mesa apareció como la oportunidad de rearticular la Iglesia del Sur Andino, pero esto no ha sucedido, tal vez por la incapacidad de su dirección de establecer una agenda regional propia. El liderazgo de la Mesa de Puno es dependiente de los lineamientos que provienen desde Lima y por lo tanto no ha conducido un proceso autónomo, a diferencia de otras regiones como por ejemplo Ayacucho. Algunos analistas le atribuyen esta situación al tipo de liderazgo de Casazola, más preocupado por evitarse conflictos con la Mesa Nacional y dentro del mismo espacio regional que por articular una experiencia de concertación que ataque las principales contradicciones de la región.

Además de Cáritas Juli y ciertos equipos de la Iglesia, lo que podríamos llamar el “núcleo impulsor” de la MCLCP, participan de la experiencia la Defensoría del Pueblo de Puno³⁰, ex militantes del PUM, algunas ONG como la Coordinadora Rural y el Centro de Capacitación Campesina, y un grupo de dirigentes campesinos, es decir, la herencia del denominado frente pro comunero de los años ochenta. Esta red se encontraba fragmentada durante el régimen autoritario de los noventa, y la transición democrática y la instalación de la MCLCP marcó la oportunidad para su reconstitución. Esta vez la conducción política la asumen directamente las redes de Iglesia y no los partidos de izquierda, y el espacio fue promovido de manera institucional desde el Estado. La Mesa de Puno encarna, entonces, un conjunto de actores, organizaciones, e instituciones de la sociedad civil dedicada a la promoción y defensa del campesinado, y con una tradición de izquierda democrática y cristiana.

Habría también que indicar que la relación entre la Mesa de Puno y la Mesa Nacional es fluida y complementaria. La Mesa de Puno aporta, según sus representantes, experiencias que pueden ser recogidas por otras mesas, y afirma además, que la Mesa Nacional, a través de los espacios de encuentro entre mesas y sus contactos con las altas esferas del gobierno es de gran ayuda para lograr una concertación efectiva con el Estado. Sin embargo al conocer las limitaciones de recursos y competencias que tiene la Mesa Nacional, muchas veces los activistas puneños se preguntan si es cierto el compromiso del gobierno peruano con la concertación, ya que la inversión económica y la voluntad política permanecen bastante bajas.

MCLCP en los espacios locales

A inicios del 2005 existen MCLCP en casi todas las provincias del departamento, con excepción de la provincia de Puno, donde la constitución de la Mesa se encuentra en proceso. De las doce mesas provinciales existentes ocho son dirigidas por representantes

³⁰ Debe precisarse que la oficina de la Defensoría del Pueblo comenzó a funcionar en Puno desde el 2002.

del Estado (siete alcaldes provinciales y la de Moho, por Agencia Agraria, del Ministerio de Agricultura); y las cuatro mesas restantes por entidades de la Iglesia. El impacto de estos espacios es bastante diferenciado. En la zona norte encontramos experiencias de concertación bastante avanzadas, y en la mayoría de casos impulsadas por ONG. Los casos más notables son lo de las Mesas de Concertación Interinstitucional impulsadas por CARE y Red Perú en las provincias de Azángaro, Melgar y Huancané. Estas mesas, si bien conservan su nombre original, se articulan también con la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza regional. La zona sur del departamento es el foco de acción de las MCLCP propiamente.

Las Mesas de Concertación Interinstitucional (MCI), que se fueron formando desde 1999, funcionan como una red desde el 2001. En noviembre del 2004 esta red contaba con 3 mesas provinciales y 27 distritales y realizaba encuentros entre sus mesas cada seis meses, en los que se realizan balances de la gestión de las MCI. En los casos provinciales, los impulsores señalan que se ha llegado a un equilibrio entre las autoridades y las instituciones de sociedad civil, mientras que en los espacios distritales la participación es principalmente de la sociedad civil. No hay exclusión en la participación: todas las instituciones con una presencia real en el departamento asisten a las reuniones. Según impulsores de estas mesas, los participantes cuentan con niveles de decisión en los proyectos. Es decir, los alcaldes consideran como un mandato los acuerdos alcanzados en las MCI. Por último, es necesario mencionar que delegaciones de MCI asisten a todos los encuentros de la Mesa Regional de Lucha Contra la Pobreza, en algunos casos con las delegaciones más numerosas.

Las provincias quechuas (Carabaya, Sandía, Azángaro y San Antonio de Putina) han tenido una exitosa experiencia de asociacionismo de municipalidades: el Consorcio de Alcaldes del Norte. Este se plasmó con la firma de la Declaración de Azángaro en marzo del 2003 por los alcaldes de las provincias en cuestión, y tiene como misión impulsar el proceso de descentralización y fortalecimiento de la democracia en la región, en base a visiones comunes y prácticas de gestión inclusiva, transparente y participativa³¹. El nivel de participación de los ciudadanos en estas provincias es muy alto. El asociacionismo de la zona quechua genera, según la MCLCP, que esta tenga mayor incidencia en su trabajo, ya que hay voluntad política de las autoridades para incorporar a la sociedad civil en sus decisiones.

En las provincias de Sandía y Carabaya, con el apoyo de la ONG SER y la voluntad política favorable de los alcaldes, se han podido implementar modelos de gestión del presupuesto participativo; donde los pobladores participan no solo de la elección de los proyectos sino también de su ejecución adquiriendo así corresponsabilidad con los municipios. En estas provincias las mesas de concertación se han instalado recientemente, pero está claro que la concertación propiamente dicha se realiza con la activa participación de los municipios. El hecho que las mesas sean dirigidas por lo alcaldes es una situación favorable cuando compromete la participación del municipio pero al mismo tiempo coloca la experiencia en una situación vulnerable frente a los designios y voluntad de los alcaldes. Más aun cuando

³¹ Grisel Vargas Martínez: “La brújula del norte apunta al desarrollo...”, en Cabildo Abierto Nro. 1, octubre del 2004.

estos se sienten presionados por la necesidad de hacer “obras” y ser reelegidos, dejando de lado los planteamientos de largo plazo.

Frente a esta situación algunos han propuesto que las Mesas deben ser dirigidas por otros representantes que no sean los alcaldes. Se cita como ejemplo el buen funcionamiento de la mesa del distrito de Juli, provincia de Chuchito, dirigida por un representante del Instituto de Educación Rural de Juli; quien trabaja estrechamente con el Alcalde. Es importante mencionar que en este caso hay una clara correspondencia de proyectos y orientaciones entre el coordinador de la Mesa regional de Puno y el de la Mesa provincial de Juli, ambas conducidas por personas que provienen de instituciones y agencia de la Iglesia. Más aún, al examinar la lista de coordinadores de la zona aymara, es decir, el área de acción de Cáritas Juli, nos encontramos con que todos los coordinadores son o de la Iglesia o allegados a esta. Así, la recientemente instalada Mesa del Collao está dirigida por un representante de la Pastoral Social de Ilave³², en Huancané hay un representante de Cáritas y en Yunguyo coordina la parroquia local.

Entrampamiento del proceso de concertación

En los inicios de su gestión, la MCLCP de Puno depositó altas expectativas en dos actividades: la elaboración de planes concertados de desarrollo de nivel departamental, provincial, y distrital; y la firma del acuerdo de gobernabilidad entre los candidatos a las elecciones municipales y regionales del 2002. Los planes concertados deberían ser el marco para la priorización del gasto social del Estado, la inversión pública en obras de infraestructura, y parte del presupuesto de los gobiernos locales y regionales. Y el acuerdo de gobernabilidad la garantía de que sin importar quién fuera el ganador de las elecciones, se respetaría el plan concertado de desarrollo y se continuaría con la concertación como un instrumento de gobernabilidad. Sin embargo, como veremos de inmediato, estas apuestas no tuvieron el impacto esperado, sus efectos democratizadores fueron en parte mediatizados, y la experiencia de la MCLCP tuvo que buscar estrategias alternativas que desarrollar.

Sobre los planes concertados, la Mesa de Puno fue de las primeras en elaborarlo, aprovechando la experiencia de Cáritas Juli en la elaboración de planes comunales y distritales en las provincias aymaras, como vimos anteriormente. La Mesa de Puno se adelantó en este proceso a la Mesa Nacional, aunque luego tuvo que adecuar la elaboración de su plan a las directivas nacionales coordinadas con el Ministerio de Economía y Finanzas, que definían de manera precisa el enfoque, la metodología y los pasos a seguir en la elaboración del documento. Precisamente una de las recomendaciones de la Mesa Nacional era que los ejes prioritarios de los planes deberían ser acordados con las organizaciones sociales, de manera que estos no fueran producto de técnicos y autoridades

³² La reconstitución de la Mesa de Concertación de la Provincia del Collao se produjo el 12 de noviembre del 2004, en una reunión en el auditorio de la Municipalidad provincial. La reunión fue convocada por la Mesa Regional y por la Municipalidad Provincial del Collao en cumplimiento de lo acordado el 7 de octubre por los candidatos municipales en el foro “Ilave, por la Vida, la Democracia y la Paz”. En la reunión del 12 de noviembre, donde participaron numerosos representantes del Estado y la sociedad civil, fue elegido coordinador de la Mesa Provincial Cristóbal Yujra Villanueva, de la Vicaría de Solidaridad de la Prelatura de Juli.

políticas. La Mesa de Puno se adecuó a esta directiva convocando a un evento regional donde la sociedad civil y las autoridades políticas acordaron las prioridades regionales: el fomento de las actividades agropecuarias, y la mejora de la salud pública, la educación, el turismo y la descentralización.

Poco después, en el 2002, el Ministerio de Economía y Finanzas convocó a un concurso de planes de desarrollo departamental, con el incentivo que los planes ganadores contarían con el 100% de la inversión pública regional del presupuesto del 2003 para desarrollar sus proyectos prioritarios. La Mesa de Puno presentó al concurso la nueva versión concertada del plan, resultando ser uno de los nueve planes seleccionados para realizar la experiencia piloto. No obstante este respaldo, el Plan Concertado de Desarrollo de Puno no fue asumido por el Gobierno Regional elegido en noviembre del 2002. El Presidente Regional, David Jiménez Sardón, un ex militante de Puka Llaqta y representante del Movimiento por la Autonomía Regional Quechua y Aymara (MARQA)³³, había firmado junto al resto de candidatos el Acuerdo de Gobernabilidad en el que se comprometían a una serie de puntos de gobierno y a continuar el espacio de concertación con la sociedad civil. A pesar de este compromiso público como candidato, una vez en el cargo, Jiménez no reconoció su palabra.

Los resultados electorales de noviembre del 2002 mostraron en Puno una fuerte dispersión en el voto. MARQA, de David Jiménez, obtuvo el 21% de los votos, seguida de Poder Democrático Regional³⁴ de Alberto Quintanilla, con el 19% del electorado. Tanto Jiménez como Quintanilla son profesionales provenientes de antiguas familias de notables de la región, y ambos cuentan con pasado de izquierda. Jiménez, Ingeniero Agrónomo de la Universidad Nacional del Altiplano (UNA), fue líder estudiantil vinculado al partido Puka Llaqta, y alcanzó la Presidencia Regional con el apoyo de algunos medios de comunicación, sectores de la UNA y un discurso tecnócrata. Alberto Quintanilla, abogado e ingeniero graduado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universidad Nacional de Ingeniería, era un experimentado líder de izquierda vinculado al PCR y al PUM, y reconocido por su trayectoria de contacto con el movimiento popular³⁵.

Quintanilla, quien había sido asesor de la Federación Departamental de Campesinos de Puno, era bastante más cercano a la MCLCP que David Jiménez. En realidad Quintanilla no

³³ “El Movimiento por la Reivindicación Quechua y Aymará (MARQA) es un partido nuevo, fruto de la confluencia de un pequeño partido regional (MARA), con una vocación de reivindicación aymarista y un grupo de tecnócratas ex miembros de Puka Llaqta, integrando la palabra quechua y la bandera de la defensa de la producción agrícola y ganadera (su símbolo fue la alpaca), logran conformar un movimiento con fuerza suficiente para ganar las elecciones regionales, pero no lo bastante orgánico para obtener el mismo resultado a nivel de provincias o distritos”. (Diez 2003 Pág. 50-51)

³⁴ “Por su parte, el Partido Poder Democrático Regional (PDR) se crea por la confluencia de ex militantes de izquierda afiliados al PUM con una serie de dirigentes populares vinculados a la FDCP y algunos universitarios. Formado en 1997, ha tenido tiempo suficiente para organizarse y presentar candidatos en buena parte de las provincias y distritos del departamento, además de competir por el gobierno regional. En términos de resultados electorales, y gracias a la dispersión del sufragio, el PDR aparece como una de las principales fuerzas políticas regionales al obtener el segundo lugar en las elecciones regionales además de dos alcaldías provinciales y 13 distritales”. (Diez 2003 Pág. 51)

³⁵ Diez. Ob. Cit.

era “el candidato de la Mesa”, sino que por participar de las mismas redes sociales y políticas la proximidad era mayor. Desde el inicio de la campaña electoral, Jiménez asociaba a la Mesa con el partido Poder Democrático Regional. Fue la Defensoría del Pueblo la que se acercó al candidato Jiménez para explicarle que la Mesa era un espacio plural donde podían participar militantes o ex militantes de distintas tiendas políticas y orientaciones. Jiménez aparentemente entendió el mensaje, participó de reuniones y debates promovidos por la Mesa e incluso firmó el acta de gobernabilidad, pero luego simplemente lo ignoró para todo fin práctico. Frente a la negativa, varias municipalidades provinciales y distritales, organizaciones de sociedad civil, e Iglesia solicitaron reiteradas veces que se cumpla con el plan concertado pero todo fue en vano.

La negativa de Jiménez de asumir los planes concertados y cumplir con el Acuerdo de Gobernabilidad parece estar vinculada a una concepción delegativa de la democracia y del liderazgo político. No obstante ser elegido con solo el 21% de los votos, Jiménez siente que tiene el mandato de llevar adelante su propia agenda y no tiene por qué consultar con la sociedad civil sobre las acciones de gobierno y el uso del presupuesto regional. Evidentemente, la política del gobierno central y de los partidos presente en el parlamento de no darle obligatoriedad a los acuerdos de las Mesas de Concertación permite que Jiménez y otros presidentes regionales puedan eludir los compromisos adquiridos. Pero también hay otro factor: la desconfianza de compartir información y ser sujeto de vigilancia ciudadana por quienes se considera adversarios políticos. Cualesquiera fuesen los motivos, es preciso señalar que la descentralización, un proceso en sí democrático, puede ser el terreno de gobiernos locales antidemocráticos, difíciles de controlar desde las instituciones centrales, precisamente debido a su autonomía. Este es un escenario poco previsto, pero posible de acuerdo al marco normativo de la descentralización.

El alejamiento del Gobierno Regional no ha sido el único problema que enfrentó la Mesa. Con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales del 2002 (N° 27867) y la nueva Ley Orgánica de Municipalidades del 2003 (N° 27972), fueron creados los Consejos de Coordinación Regional (CCR) y los Consejos de Coordinación Local (CCL). Estas instancias son legalmente definidas como espacios consultivos de coordinación entre los gobiernos locales (municipales o regionales) y la sociedad civil, con el objeto de elaborar planes de desarrollo y concertar los proyectos de inversión prioritarios. En un principio, se argumentó que con la instalación de los consejos, las MCLCP habían perdido su razón de ser, ya que duplicarían las funciones de concertación con estas instancias normadas por ley y, por tanto, más “oficiales”.

En respuesta la Mesa plantea que su mandato comprende un espectro más amplio de concertación, que involucra toda la estrategia del desarrollo local y regional, incluyendo a los diferentes “sectores” del gobierno central; mientras que los CCL y CCR son espacios de participación para las actividades municipales o regionales, es decir, tienen un alcance más específico³⁶. Los impulsores de la MCLCP señalan que los CCL y CCR dependen siempre

³⁶ Otro espacio de concertación de temas “específicos” sería el Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE), donde sociedad civil y representantes del Ministerio de Educación discuten las políticas educativas. En este COPARE, en la actualidad la MCLCP ejerce la vicepresidencia, aunque señala que con algunos problemas con el Presidente, del sector Educación.

de la autoridad local³⁷, mientras que las Mesas de Concertación coordinan también las políticas sectoriales del Estado a nivel nacional. Más aún, estos impulsores consideran a los CCL y CCR como uno de sus logros, es decir, como un resultado directo de sus presiones y estrategias para el fortalecimiento de la participación, la democracia, y la descentralización en el país.

Hoy en muchas regiones y provincias los CCL y CCR aún no se han instalado, y en otras tienen un funcionamiento parcial. En Puno, el CCR se instaló siguiendo los pasos formales que estipula la ley, y con la supervisión de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, instituciones importantes de la sociedad puneña han quedado fuera, como la Federación Departamental de Campesinos de Puno, o la Universidad Nacional del Altiplano, debido al escaso número de representantes de sociedad civil estipulados por ley, o por las condiciones de tipo institucional requeridas para participar en este espacio. Más aun, representantes ante el CCR afirman que el Gobierno Regional de Puno no tiene intención alguna de concertar con la sociedad civil. Por ello las reuniones del CCR sirven para “entregar” documentos e informar de acciones ya realizadas. La situación es difícil: el funcionamiento de los CCL y CCR dependen en gran medida de la voluntad de los gobernantes, que si bien tienen la obligación de instalarlos, no reciben una sanción legal o administrativa en caso de no hacerlo. En este sentido los CCL y CCR dependen totalmente de la convocatoria del gobierno local, mientras las Mesas de Concertación en caso que las autoridades no tengan voluntad de concertar, pueden desarrollar sus propias agendas, ya sean autónomas o siguiendo los lineamientos de la Mesa Nacional, como es el caso de la Mesa de Puno.

Como consecuencia de la ausencia del Gobierno Regional en la Mesa de Concertación, desde agosto del 2003 se observa una menor participación en la Mesa de algunos actores civiles, quienes afirman que no tiene mucha utilidad concertar en un espacio donde no asiste el Gobierno Regional y, por tanto, hay pocas posibilidades de llevar los acuerdos a la práctica. Varios de estos actores toman otros caminos para procesar sus demandas, incluyendo la confrontación y la violencia. Los CCL y CCR, con sus deficiencias y restricciones a la participación de la sociedad civil, no se han convertido en espacios donde se canalice y se discutan las demandas sociales. En los últimos años se han generalizado los conflictos sociales, con particular virulencia en Puno, y la MCLCP se ha mantenido al margen de estos conflictos, que han desbordado los canales de participación ciudadana. Lo cierto es que la “concertación” coexiste con la confrontación en la región puneña, y la Mesa de Puno se ha ido perfilando como un espacio de solidaridad hacia los pobres antes que una instancia de concertación y negociación de intereses diversos.

Conflictividad Social en Puno

Coincidiendo con el entrapamiento de la concertación, los conflictos y la violencia social se han agudizado en Puno de manera sustantiva. Uno de los hechos que conmocionaron a la opinión pública ocurrió en abril del 2004, cuando una turba de campesinos y pobladores de

³⁷En los CCR, la participación de la sociedad civil sobre el total de miembros de la asamblea es del 40%, mientras que en los CCL los representantes de organizaciones sociales alcanzan el 40% de la sumatoria total de miembros del respectivo Concejo Municipal Provincial y la totalidad de alcaldes distritales de la jurisdicción.

la ciudad de Ilave, provincia del Collao, linchó a su alcalde Cirilo Robles acusándolo de corrupción y malos manejos. En un inicio, algunos medios de comunicación basados en Lima, atribuyeron el asesinato al “salvajismo aymara”; aunque luego las investigaciones mostraron los intereses económicos y políticos que estaban detrás de este lamentable incidente. Entre estos intereses estaba el negocio de la venta del ganado en la importante feria dominical de Ilave, donde comercializaban comunidades campesinas, pequeños ganaderos, mafias intermediarias y compradores foráneos. El Municipio provincial del Collao, conducido por Robles, proyectaba la puesta en marcha de un camal municipal que afectaría principalmente los intereses de las mafias de intermediarios. Por otro lado, en una investigación reciente³⁸, Ramón Pajuelo destaca la relevancia de los centros poblados menores de El Collao en los sucesos. Estos centros poblados recibían presupuestos anuales durante la gestión de los alcaldes anteriores, Gregorio Ticona y José Antonio Maquera, que eran efectivizados mediante la entrega de apoyos en especie, principalmente materiales de construcción o ganado. Con la llegada de Robles al poder, estas transferencias sufrieron una ruptura, al igual que la relación con los alcaldes de los centros poblados menores.

Otro factor que explica el desenlace de los sucesos de Ilave son las pugnas al interior del Concejo Municipal, específicamente entre Robles y Alberto Sandoval, quien es sindicado como uno de los principales opositores del alcalde, y fue el organizador de las manifestaciones en su contra. Durante los noventa, Alberto Sandoval fue acusado por la policía de terrorismo, viéndose obligado a huir a Bolivia donde vivió exiliado por algunos años. Su enemigo, el alcalde Robles, sociólogo y conocido militante del partido maoísta Patria Roja, había desarrollado durante su gestión una mala relación con las comunidades campesinas de la provincia; las que lo acusaban de incumplimiento de obras y de gastar el presupuesto en mejorar la ciudad en desmedro del campo. La alianza opositora formada por Sandoval, algunos concejales disidentes, las comunidades campesinas, y algunas organizaciones civiles urbanas buscó destituir al alcalde Robles mediante la huelga, el bloqueo de carreteras, y finalmente el juicio popular.

Durante las semanas que duró este conflicto, la opinión pública nacional y el gobierno central ignoraron los hechos, hasta que se produjo el linchamiento³⁹. Puno, departamento indígena, alejado de Lima y con duras condiciones atmosféricas y geográficas, se presenta en el imaginario colectivo como una región remota, atrasada, pobre, el destino menos deseado por los funcionarios estatales. Al desconocimiento se agrega el racismo que hace invisible la vida social y política de Puno, con excepción de los momentos de crisis cuando un conflicto local irrumpe violentamente en la opinión pública nacional. No obstante, varias agencias del Estado participaron, en mayor o menor medida, en la crisis de Ilave, aunque su participación no pudo evitar la tragedia. En este caso no se trata de la ausencia del Estado,

³⁸Ramón Pajuelo: *Municipalidades de centros poblados y conflicto local: Las lecciones del caso de Ilave*. SER, Oxfam GB, abril 2005.

³⁹ Para mayor información ver: Carlos Iván Degregori: *Ilave: desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización* (Lima: Grupo Propuesta Ciudadana 2004) Cuadernos Descentralistas N° 13; Juan Casalino: *La Feria de Ilave y el Linchamiento del Alcalde*, Ponencia para el VI Congreso Nacional de Sociología, Huancayo, noviembre del 2004; *Informe Final de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República*. Congreso de la República, Lima, 2004; Ramón Pajuelo: *Municipalidades de centros poblados y conflicto local: Las lecciones del caso de Ilave*, SER, Oxfam GB, abril 2005.

sino más bien de una aguda ineficiencia y una seria descoordinación y desarticulación entre las distintas agencias estatales⁴⁰.

Hay que indicar también que no hubo experiencias de concertación en la provincia del Collao durante la gestión de Robles. Al desinterés del alcalde se sumaba el de Sandoval y los regidores opositores, quienes en ningún momento solicitaron la conformación de la MCLCP, ni del CCL, ni tampoco apostaron por la vía legal del proceso de revocatorias municipales. No había tampoco partidos políticos sólidos que hayan servido como intermediarios de la población en la crisis; ni ningún otro tipo de organización que trascienda el espacio local. Al no contar con mecanismos institucionales de participación, ni con organizaciones intermediarias, ni con autoridades estatales eficientes, la confrontación de intereses entre grupos de poder local se expresó de manera violenta y en las calles, con consecuencias trágicas que pusieron en tela de juicio la gobernabilidad democrática en el país. Es preciso señalar aquí que los incidentes de Ilave se produjeron en la zona bastión de la Mesa de Concertación, esto es, la zona de influencia de Cáritas Juli: la zona aymara. El conflicto supuso una oportunidad desaprovechada para la Mesa de Concertación de posicionarse como mediadora en los principales problemas de la zona. Lamentablemente, la Mesa se mantuvo al margen.

Poco después de elegido el nuevo alcalde de Ilave, el 19 de octubre del 2004, en la provincia norteña de Carabaya, distrito de San Gabán; se produjo un nuevo conflicto que acabaría con la vida de tres campesinos. Esta vez el conflicto no tenía como motivo el manejo de los recursos municipales, sino el cultivo de la hoja de coca que se ha incrementado vertiginosamente en la zona debido a su elevada rentabilidad en comparación con otros productos agrícolas, e incluso en relación al comercio de lanas. No obstante el alcalde de Carabaya había advertido al Gobierno Central que la provincia necesitaba atención especial y la implementación de estrategias de desarrollo alternativas para frenar el avance del cultivo de la hoja de coca promovida por el narcotráfico, en septiembre fuerzas especiales de la Dirección Nacional Antidrogas (DINANDRO) intervinieron en la zona erradicando violentamente los cultivos de coca, deteniendo a indocumentados y amedrentando a los agricultores de la zona⁴¹. Los campesinos respondieron con una huelga general, bloqueo de carreteras y una marcha que terminó en un intento de toma de la Villa de Residentes de la Central Hidroeléctrica de San Gabán.

El 19 de octubre se produjo un violento enfrentamiento entre los agricultores cocaleros y los policiales, que dejaron como saldo tres campesinos muertos y numerosos heridos. Al día siguiente, igual que cuando sucedió el asesinato de Ilave, el Gobierno formó una Comisión de Alto Nivel (Mesa de Diálogo) integrada por autoridades limeñas y puneñas para tratar este tema, la cual firmó un Acta de Acuerdos en relación al cultivo de hoja de coca, titulación de tierras, mejoramiento de vías de comunicación, entre otros. El hecho que estos sucesos, Ilave y San Gabán, se hayan producido uno detrás del otro y en la misma región es sintomático de la carencia de institucionalidad estatal y de interés gubernamental en el departamento. La Mesa de Concertación tampoco funcionó como espacio de diálogo y

⁴⁰ Degregori, ob.cit.

⁴¹ Christian Reynoso Torres: Crónica de San Gabán. En: Cabildo Abierto Nro. 2. Puno: Asociación SER Noviembre del 2004.

negociación entre autoridades y población civil para la solución de los conflictos, sino que brilló por su ausencia, y más aun, cuando había necesidad de diálogo no se recurría a este espacio, sino a “Mesas de Diálogo” creadas especialmente para solucionar los problemas.

Pero los conflictos en Ilave y San Gabán no han sido los únicos casos conflictivos ocurridos en Puno en el 2004. El presunto ladrón de un balón de gas quemado vivo en Azángaro⁴², los problemas municipales de Ayaviri, Tilali y Paucarcolla, la quema de prostíbulos en Juliaca y las disputas por la conducción de la Universidad Nacional del Altiplano son algunos de los casos más sonados, cada uno de naturaleza distinta, es cierto. Estos casos dan cuenta de vacíos legales, de realidades jurídicas divorciadas de la realidad social, de abandono estatal, de escasa institucionalidad; y en este terreno, azotado por la pobreza y la corrupción, se producen profundas disputas por intereses entre las distintas partes involucradas. Lo peligroso es que pareciera que amplios sectores de la población pobre han llegado al convencimiento de que la confrontación y la violencia son formas legítimas de expresar sus demandas, incluso así ello signifique romper la ley. Es en ese difícil contexto en que la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza ha intentado, con dificultades, desempeñar sus labores de concertación y promoción de la ciudadanía.

Desarrollo de Estrategias Alternativas

En respuesta a los entrapamientos y dificultades que enfrentaba la concertación, los promotores de la Mesa de Puno decidieron volver a trabajar en la formación de nuevos liderazgos civiles. Esto último, la formación política, ha sido un tema descuidado por la Iglesia y las ONG durante los años del fujimorismo, pero que ahora reaparece como una actividad que retoma la Mesa y no los partidos políticos⁴³. De alguna manera queda la idea de que la Mesa debe llenar este vacío, actividad que realiza y resulta uno de sus principales méritos, aunque este tipo de actividades no están previstas en su agenda original. Para la formación política, se hace necesario dotarse de instrumentos de difusión y comunicación con la población. En este sentido la Mesa de Puno ha elaborado folletos de difusión popular sobre las bondades de la concertación, la democracia y la ciudadanía. Estos folletos son utilizados en actividades de capacitación con actores de la sociedad civil como la Federación Departamental de Campesinos de Puno, las asociaciones de mujeres, grupos juveniles, y actividades de las parroquias católicas. Asimismo la Mesa ahora cuenta con un programa radial auspiciado por Cáritas Juli.

Ante la imposibilidad de incluir al Gobierno Regional en el proceso de concertación, y perdido su papel central en la elaboración de los presupuestos participativos, la Mesa de Puno se vio en la necesidad de desarrollar estrategias alternativas que le dieran mayor fortaleza orgánica y una nueva agenda de trabajo. Sobre el primer objetivo, la Mesa buscó incorporar otros actores de la sociedad civil que no habían venido participando, como asociaciones de personas con discapacidad, grupos juveniles, mujeres campesinas, entre otras, y convertirse en un espacio más inclusivo. Al mismo tiempo, inició el proceso (aún

⁴² Resultó que este ciudadano no era el responsable del robo.

⁴³ Poco después del asesinato del alcalde del Collao, se produjo el cuarto Foro Regional de la MCLCP de Puno. En énfasis estuvo, a raíz de los sucesos de Ilave, en la difusión de lo que significaban la democracia y la ciudadanía.

en curso) en algunas mesas departamentales de elegir democráticamente los cargos de dirección, incluido el de Coordinador Regional, de manera de re legitimar los liderazgos y acabar con las suspicacias de algunos actores civiles y políticos locales. Algunos críticos dicen que esto es resultado del hecho que algunas mesas departamentales como la de Ayacucho decidieran elaborar sus propios estatuto y elegir mediante el voto de sus miembros su propia junta directiva y coordinador regional.

Cualesquiera fuesen los motivos, entre noviembre del 2004 y enero del 2005, se realizaron dos asambleas generales de la MCLCP de Puno, las cuales contaron con la presencia del Presidente de la Mesa Nacional, el Padre Gastón Garatea, y que tuvieron como objetivo realizar un balance de las gestión realizada y elegir un nuevo coordinador para la Mesa Regional. Luego de más de tres años de funcionamiento se planteó por primera vez la elección democrática del coordinador departamental, y esto generó un fuerte debate interno. De un lado estaban aquellos que decían que realizar votaciones iba contra la tradición de la Mesa, donde siempre primaba el consenso, y de otro lado aquellos que indicaban que lo más importante era la legitimidad del liderazgo. Entre estos últimos se encontraba el propio sacerdote Garatea. Para el proceso, estaban voceados para participar como candidatos Jesús Tumi, un conocido activista quien había tenido un rol destacado en el impulso de las Mesas de Concertación Interinstitucional de las provincias norteñas, y miembro activo de la Red Perú; y Juan Casazola el coordinador en funciones. Finalmente Tumi fue propuesto como parte del comité electoral que debía organizar las elecciones, a lo que no se negó, y por tanto se abstuvo de ser candidato. Se propuso también a Ricardo Vega, dirigente campesino y director del Centro de Capacitación Campesina de Puno, pero este declinó, así que Casazola fue reelegido coordinador de la Mesa de Concertación.

Debe tomarse en cuenta que, a pesar de la escasez de presupuesto, la responsabilidad de coordinar un espacio como la Mesa de Concertación otorga visibilidad política y posibilidades futuras de liderazgo. En este sentido, llama la atención el hecho de que no se hayan presentado más candidatos para el cargo de coordinador. Una razón posible es que el resto de miembros de la Mesa considera que la gestión de Casazola es eficiente, otra posibilidad es que otros actores ajenos a la izquierda cristiana no hayan siquiera considerado la posibilidad de postular al cargo, al considerar el espacio irremediamente copado por la Iglesia, las redes de izquierda democrática y cristiana.

La Mesa de Puno ha buscado renovar su agenda de trabajo, enfatizando su relación con los alcaldes provinciales y ya no con las autoridades del gobierno regional. Para ello organizó talleres y capacitaciones en estrecha coordinación con algunos alcaldes provinciales y distritales cercanos al trabajo participativo. En el año 2003 se logró acompañar y capacitar a 108 distritos de la región en 124 oportunidades, principalmente brindando información y capacitación sobre concertación y ciudadanía. Asimismo, la Mesa brindó asesoría y asistencia técnica en la elaboración de presupuestos participativos y proyectos de inversión en las provincias y distritos donde fueron declarados viables sus proyectos de inversión por el Ministerio de Economía y Finanzas. En el 2003 se elaboraron 77 presupuestos participativos distritales en la región Puno. Además de estas actividades, la Mesa Regional

organizó talleres sobre vigilancia social; planificación, monitoreo y evaluación; y economía al servicio de las personas, entre otros⁴⁴.

El año 2004, según un balance interno de la Mesa, supuso un fortalecimiento de las Mesas a nivel regional. El objetivo central durante este año fue priorizar el fortalecimiento organizativo de las mesas temáticas para la elaboración de propuestas, planes y estrategias para superar la pobreza en la región. El impulso provenía desde la Mesa Nacional, que en su informe “Memoria 2004” señala que en el 2004 se dio una “nueva línea de acción que consiste en impulsar dos campañas de movilización que permitan sensibilizar y aunar esfuerzos para atacar dos flancos importantes en la lucha contra la pobreza: la situación de la infancia y de las poblaciones afectadas por la violencia”⁴⁵. La Campaña de Movilización por la Infancia se centró en tres ejes: asegurar que las mujeres embarazadas controlen el embarazo, asegurar el registro oportuno de niñas y niños recién nacidos e incluir en el registro a los menores de tres años aún no inscritos, y asegurar que los niños y niñas menores de tres años acudan periódicamente al control del crecimiento y desarrollo del niño en los servicios de salud⁴⁶. Como se ve, el enfoque pasa a centrarse directamente en el tema de lucha contra la pobreza, y buscaba, al menos en Puno, responder a “los pocos estímulos a los sectores estatales y privados para priorizar la atención de las necesidades básicas de los niños...”⁴⁷. Es preciso mencionar que en la región Puno el nivel de desnutrición infantil asciende a 42%.

La Mesa Temática sobre la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) buscaba responder a la poca difusión que tuvo la CVR en el país y tuvieron como objetivo, no con mucho éxito, que a través de la elaboración de los presupuestos participativos el gobierno elabore un Plan Integral de Reparaciones para las víctimas del conflicto armado. Los afectados por la violencia no han contado con la reparación debida, y por esta lógica estas víctimas pasaron a ser prioridad de la Mesa de Concertación. Al igual que con la Campaña por la Infancia, la Campaña por la CVR busca una lucha contra la pobreza más directa y focalizada por parte de la MCLCP. Debemos anotar que una Mesa como la de la CVR cobra mayor relevancia en regiones como Ayacucho y Huancavelica, y son menos significativas en regiones como Loreto y Tumbes.

Esta situación grafica la dificultad de implementar temáticas a nivel nacional en un país tan diverso como el Perú. Por su parte la Mesa de Puno, además de estas dos mesas, realizó mesas temáticas sobre presupuesto participativo y partidos políticos; además de seguimiento y fortalecimiento de Mesas de Concertación, talleres de promotores de vigilancia, taller regional de evaluación del presupuesto participativo y actividades de capacitación en provincias de la región sobre temas de concertación, pobreza, desarrollo humano, descentralización, nueva ley de municipalidades, entre otros. Como se ve, la labor social de la Mesa de Puno es bastante intensa.

⁴⁴ Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza, *Región Puno. Memoria 2001-2004. Mesa de Concertación: Un compromiso ético para una vida digna*. Puno, noviembre del 2004. Documento Interno.

⁴⁵ Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza. *Informe Memoria 2004*. Documento Interno.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza, *Región Puno. Memoria 2001-2004. Mesa de Concertación: Un compromiso ético para una vida digna*. Puno, noviembre del 2004. Documento Interno.

IV. Reflexiones Finales

La transición democrática significó en el Perú la instalación de espacios de diálogo y concertación entre el Estado y la sociedad civil, y la puesta en marcha del proceso de descentralización y regionalización. Estas reformas tenían como objetivo acercar el poder estatal a las preocupaciones de la ciudadanía, y de esta manera darle mayor solidez a la endeble democracia peruana. Este proceso ha afrontado serias dificultades, relacionadas con el desorden y la poca voluntad del gobierno de Alejandro Toledo y los partidos en el Congreso por continuar con esta iniciativa, así como a la postergación económica de amplios sectores de la población. La Mesa de Concertación, espacio creado por la transición, ha apoyado desde el inicio el proceso de descentralización y ha promovido la democratización de la sociedad a través de la concertación, la elaboración de planes concertados, el presupuesto participativo, y la promoción de ciudadanía.

La experiencia de la MCLCP Puno ha alcanzado una serie de logros importantes, pero al mismo tiempo enfrenta una serie de dificultades. Entre sus logros encontramos su valioso aporte a la reconstrucción del tejido social de la región. Los años de violencia, crisis económica, y autoritarismo fueron devastadores tanto para la sociedad política como para la sociedad civil. La Mesa, al constituirse como un espacio de encuentro, deliberación, y concertación entre el Estado y la sociedad civil, contribuye no solo a la mejor relación entre ambas esferas sino también a la recomposición interna de ambas. De la fragmentación pasamos a la posibilidad de diálogo entre actores distintos, de esfuerzos conjuntos y de superación concertada de los problemas comunes. Es este el aporte más valioso de la Mesa de Concertación.

La Mesa tiene una gran acogida entre las organizaciones sociales de base, entre sectores de la debilitada la Federación Departamental de Campesinos de Puno, y las asociaciones de sectores tradicionalmente excluidos, como los discapacitados, las mujeres comuneras, y los jóvenes. A las actividades y encuentros regionales que promueve la Mesa asiste una gran cantidad de personas, por lo que se les considera eventos masivos y con mucha participación del público. Junto con estos eventos la Mesa promueve innumerables talleres, capacitaciones y charlas como parte de su labor de promoción social y fomento de la ciudadanía entre los pobres de la región.

No obstante su carácter inclusivo, la Mesa cuenta con una participación relativamente homogénea de actores. Tanto el núcleo impulsor como la mayor parte de sus activistas y participantes provienen de la experiencia de la Iglesia progresista y del denominado “bloque pro comunero” de los años ochenta, aquel que peleó por los derechos campesinos y derrotó a Sendero Luminoso en la región. Durante los años noventa el impacto combinado de violencia política, fraccionalismo, y autoritarismo neoliberal desarticuló este bloque, más aun cuando en el 2000 el nuevo Obispo Carrión no quiso incluir a la Diócesis de Puno en la estructura de la Iglesia del Sur Andino. En esas circunstancias la Mesa se presentó como una oportunidad para el grupo de activistas católicos progresistas que comparten un proyecto político participativo de llenar el vacío dejado por los partidos y recuperar el terreno perdido en los espacios públicos puneños.

A pesar de su apuesta por los pobres, con el paso de los años la Mesa ha ido perdiendo representatividad sobre el conjunto de la sociedad civil puneña. No es posible considerar a la sociedad civil como un todo homogéneo, y menos aún como un bloque despolitizado. Dentro de ella coexisten proyectos políticos (partidarios y no partidarios), redes clientelistas, pugnas, recelos y solidaridades, y los distintos actores tendrán distintas actitudes y formas de participación política de acuerdo a los proyectos desde donde vienen. La Mesa de Concertación fue copada por el bloque de sociedad civil que podríamos denominar la herencia del frente pro comunero, con la red de activistas católicos progresistas en los puestos de dirección. A pesar de esta homogeneización de la Mesa, no vemos qué otro actor diferente a la Iglesia hubiera podido liderar este proceso de manera más eficiente e inclusiva en esta región.

La homogeneización del espacio de concertación conduce a que algunos actores y conflictos se canalicen hacia fuera de la mesa, y tomen formas de acción colectiva de confrontación e incluso de violencia. La confrontación no ha perdido su legitimidad social como mecanismo de reivindicación política en Puno, todo lo contrario; frente a la desidia del gobierno central y el estado nacional, existe el convencimiento entre los ciudadanos de que solo rompiendo la ley se pueden hacer escuchar. No se trata de que la MCLCP anule los conflictos y los reclamos ciudadanos, más aun en una región con una historia de luchas sociales tan intensas como Puno. Creemos, sin embargo, que la Mesa no alcanza a canalizar suficientemente las demandas de la población, y se perfila más como un agente de solidaridad y de educación ciudadana para los más pobres antes que el espacio donde debatir las estrategias concretas de lucha contra la pobreza. Esta situación se torna más dramática con las escasas atribuciones presupuestales y legales que le da el gobierno central y los partidos en el Congreso. Dicho de otra forma, la Mesa de Concertación no tiene el poder suficiente para hacer que el Estado cumpla y ejecute lo acordado con la sociedad organizada. Más aun, la Mesa no tiene siquiera el poder suficiente para garantizar que el Estado se sienta a concertar, ya que esto depende de presiones y de la voluntad política de las autoridades, no de un mandato legal.

No obstante las dificultades, la Mesa de Puno busca superar los entrampamientos mediante el desarrollo de estrategias alternativas y la incorporación de nuevos temas en su agenda de trabajo. Tiene a su favor una gran capacidad de convocatoria con importantes actores y organizaciones de la sociedad civil local, pero los desafíos mayores provienen de un escenario social agitado y donde la confrontación y las protestas sociales callejeras parecen ganar mayor legitimidad que la concertación. La participación ciudadana y la descentralización no implican necesariamente la democratización del poder local, ni mucho menos la solución de los conflictos. Como vimos en las páginas anteriores, la Mesa de Puno si bien ha tenido un impacto democratizador en la sociedad civil local, no ha podido producir un cambio significativo en la distribución de los recursos estatales en la lucha contra la pobreza, ni en el balance de poderes en la región. Sin embargo, estas tareas no podrán ser abordadas en el futuro sin la activa participación de la Mesa. De la forma como la Mesa supere los entrampamientos y las limitaciones que bloquean su consolidación, dependerá buena parte del futuro de la democracia en la región.

BIBLIOGRAFÍA

Ballón, Eduardo y Jorge Rodríguez: *Informe de Evaluación Título II-Proyecto FOGEL-CARE Perú*. Lima, Octubre del 2001.

Casalino, Juan: *La Feria de Ilave y el Linchamiento del Alcalde*, Ponencia para el VI Congreso Nacional de Sociología, Huancayo, noviembre del 2004.

Casazola, Juan: *Presentación del documento final de la mesa de desarrollo rural e institucionalizada local: el desarrollo rural como desafío a la iglesia del sur andino*. En: Allpanchis Nro. 54, Sicuani: Instituto de Pastoral Andina, 1999.

Comisión de la Verdad y Reconciliación: *Informe Final*, Lima 2003.

Congreso de la República: *Informe Final de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República*. Lima: Congreso de la República, 2004.

Degregori, Carlos Iván: *Ilave: desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización*. En: Cuadernos Descentralistas N° 13. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2004.

Del Castillo, Laureano: *La tierra en Puno ¿un problema sin salida?* En Allpanchis Nro. 53. Instituto de Pastoral Andina, Sicuani 1999.

Diario La República: *Atlas departamental del Perú*. Lima: PEISA, 2003.

Diez Hurtado, Alejandro: *Elites y poderes locales: sociedades regionales ante la descentralización. Los casos de Puno y Ayacucho*. Lima: Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, 2003.

Flores Galindo, Alberto y Manuel Burga: *Apogeo y crisis de la República Aristocrática: oligarquía, aprisco y comunismo en el Perú 1895-1932*. Lima: Richkay Perú, 1979.

Judd Zanón, Esteban: *Integración andina con integridad: El legado de Emilio Romero y la Iglesia surandina*. En: Allpanchis Nro. 53. Instituto de Pastoral Andina, Sicuani 1999.

Manrique, Nelson: *Historia de la República*. Lima: Fondo Editorial de COFIDE, 1995.

Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza, Región Puno. Memoria 2001-2004. *“Mesa de Concertación: Un compromiso ético para una vida digna”*. Puno: Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, noviembre del 2004.

Pajuelo, Ramón: *Municipalidades de centros poblados y conflicto local: Las lecciones del caso de Ilave*. SER, Oxfam GB, abril 2005.

Panfichi Aldo y Juan Luis Dammert Bello: *Oportunidades y limitaciones de la participación ciudadana en el Perú. La Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la*

Pobreza. Cuadernos de Investigación Social, Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005.

PNUD: Informe sobre desarrollo humano Perú 2002: aprovechando las potencialidades. Lima: PNUD, 2002

Quispe Mamani, Edgar: *Condicionantes de la Participación y Articulación entre los Actores en los Espacios de Concertación para el Desarrollo Local*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Tesis de Maestría en Sociología, 2003.

Rénique, José Luis: *Apogeo y Crisis de la “Tercera Vía”: Campesinismo, “guerra popular” y contrainsurgencia en Puno*. Lima: Seminario Internacional La violencia política en el Perú, Análisis y Perspectivas, 1993.

Rénique, José Luis: *La Batalla por Puno: Violencia Política en la Sierra del Perú*. Research Conference “Violence and Democracy in Colombia and Perú”, Columbia University 1990.

Reynoso Torres, Christian: *Crónica de San Gabán*. En: Cabildo Abierto Nro. 2. Puno, Asociación SER, Noviembre del 2004.

Romero, Rosario: *Balance de la Experiencia 2001-2003. Logros y Dificultades. Desafíos*. Puno: Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, 2004.

Tamayo Herrera, José: *Historia Social e Indigenismo en el Altiplano*. Lima: Ediciones Treintatrés, 1982.

Teel, Charles Jr: *Las raíces radicales del adventismo en el Altiplano peruano*. En: Allpanchis Nro.33, Instituto de Pastoral Andina, Sicuani 1989.

Vargas Martínez, Grises: *La brújula del norte apunta al desarrollo...* En: Cabildo Abierto Nro. 1. Puno: Asociación SER, octubre del 2004.

Verástegui Rocío: *Institucionalidad democrática y concertación social en la lucha contra la pobreza*. Lima: Centro de Investigación Parlamentaria del Congreso de la República, 2004.

Zolezzi Chocano, Mario. *El Consejo de Coordinación Local CCL. Un espacio de democracia participativa en los municipios del Perú*. Lima: mimeo 2003.

www.inei.gob.pe

Entrevistas:

- Juan Casazola: Coordinador de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza Puno. 25/06/2004
- Luis Ronquillo: Vicaría de Solidaridad de la Prelatura de Juli. 23/06/2004
- Paulo Vilca: Coordinador Regional de la Oficina de la Asociación Servicios Educativos Rurales Puno. 22/06/04
- Michel Portier: Alcalde de Carabaya, Puno. 23/06/04
- Roberto Arpi: Director de Coordinadora Rural, Puno. 24/06/2004
- Hermes Cahuana: laico Iglesia Sur Andino. Lima 03/05/2004
- Augusto Castro: Ex dirigente del Partido Unificado Mariateguista, activista en la década de 1980. Lima. 19/04/2004
- Jesús Tumi: Red Perú, Puno. Impulsor de las Mesas de Concertación Interinstitucional. Puno 26/11/04
- Mauricio Rodríguez: Director Radio Pachamama. Puno. 23/11/04
- Ricardo Vega Posada: Dirigente Campesino, Director del Centro de Capacitación Campesina de Puno. 25/11/04
- Odar Roncal: Asesor del Gobierno Regional. Puno. 25/11/04
- Juan Casalino: Profesor de sociología, Universidad Nacional del Altiplano 24/11/04