

Aldo Panfichi, Juan Luis Dammert*
**PARTICIPACIÓN, CONCERTACIÓN
Y CONFRONTACIÓN EN
ESPACIOS LOCALES**

(El caso de la Mesa de Concertación para la Lucha
Contra la Pobreza del departamento de Puno)

La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) surgió 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). Fue constituida 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, las prioridades y la transparencia de los progra-

* Además de las fuentes bibliográficas consultadas, para la elaboración de este artículo se entrevistó a las siguientes personas: a Juan Casazola, coordinador de la MCLCP de Puno, el 25 de junio del 2004; a Luis Ronquillo, el 23 de junio del 2004; a Paulo Vilca, coordinador regional de la Oficina de la Asociación Servicios Educativos Rurales-Puno, el 22 de junio del 2004; a Michel Portier, alcalde de Carabaya, el 23 de junio del 2004; a Roberto Arpi, director de Coordinadora Rural, Puno, el 24 de junio del 2004; a Hermes Cahuana, laico de la Iglesia del Sur Andino, el 3 de mayo del 2004, en Lima; a Augusto Castro, ex dirigente del PUM y activista en la década de 1980, el 19 de abril del 2004, en Lima; a Jesús Tumi, de la Red Perú-Puno e impulsor de las MCI, el 26 de noviembre del 2004, en Puno; a Mauricio Rodríguez, director de Radio Pachamama de Puno, el 23 de noviembre del 2004; a Ricardo Vega Posada, dirigente campesino y director del Centro de Capacitación Campesina de Puno, el 25 de noviembre del 2004; a Odar Roncal, asesor del Gobierno Regional de Puno, el 25 de noviembre del 2004; y a Juan Casalino, profesor de Sociología de la Universidad Nacional del Altiplano, el 24 de noviembre del 2004.

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

La oportunidad para dar inicio a este proceso se presentó cuando personalidades y activistas civiles, principalmente de izquierda cristiana, fueron invitados por el presidente Paniagua a ocupar altos cargos en el gobierno provisional. Estos activistas llegaron al Estado sin pasar por intermediación partidaria, y compartían un mismo proyecto político que podemos denominar de izquierda cristiana. Al utilizar el término ‘proyecto político’ no nos referimos a una ideología o agenda partidaria, sino a un conjunto de creencias políticas y religiosas, intereses e ideales que orientaron la acción social y política de los actores en las distintas esferas de la vida pública. El proyecto político en cuestión enfatizaba la participación de la sociedad civil en el manejo de lo público como la premisa básica para una lucha contra la pobreza más eficiente, y consideraba la participación como un elemento central para mejorar el funcionamiento del frágil sistema democrático peruano. Las MCLCP serían precisamente una de las concreciones institucionales de este proyecto.

Al finalizar el Gobierno de Transición —mediados del 2001— la MCLCP fue ratificada por el Gobierno de Alejandro Toledo quien, sin embargo, no definió una orientación clara y sostenida respecto del lugar que ella debía desempeñar en las políticas y la institucionalidad del Estado. Este Gobierno no ha podido realizar una verdadera reforma del Estado, y estructuras y prácticas autoritarias y clientelistas del régimen fujimorista permanecen, coexisten o se articulan conflictivamente con las innovaciones institucionales surgidas con la transición. Así, la MCLCP ha pasado a ser considerada una interesante pero limitada innovación institucional.

Existen también factores ligados al propio diseño de la MCLCP que han generado 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 le fueron otorgadas por un Gobierno dubitativo y desordenado. Por otro lado, en virtud del estatuto de la MCLCP, los coordinadores departamentales eran “designados” por el Presidente de la Mesa Nacional, lo que

resultaba antidemocrático y ocasionó problemas de convocatoria en los espacios regionales y locales.¹

Aparecieron además factores propios del proceso político. En las altas posiciones del Gobierno de Toledo coincidieron al inicio sectores que provenían de la sociedad civil y de la izquierda con profesionales y tecnócratas neoliberales vinculados al gran capital extranjero. De esta coincidencia pragmática nació la experiencia piloto del Presupuesto Participativo en el 2002, que fue bastante exitosa y contó con la activa participación de las MCLCP. Sin embargo, a partir del 2003 los partidos en el Gobierno y en el Parlamento otorgaron un lugar central en el diseño de la descentralización a los gobiernos regionales y a las municipalidades, y así las MCLCP fueron perdiendo paulatinamente relevancia en el proceso de elaboración del Presupuesto Participativo.

En efecto, con la descentralización se instalaron nuevas instancias de coordinación con la sociedad civil. La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales del 2002 (27867) y la Ley Orgánica de Municipalidades del 2003 (27972) establecieron 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 generó confusión entre la población, y para muchos la MCLCP ha perdido la batalla legal en su fomento de la participación, ya que ahora la ley ha creado nuevos espacios institucionales que cumplen varias de las funciones inicialmente previstas para las MCLCP.

A pesar de las dificultades, la MCLCP ha mostrado 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, gracias al esfuerzo de la MCLCP se han instalado en poco tiempo más de 1.400 mesas de nivel distrital, provincial y departamental, que han fomentado la cohesión del tejido social y la creación de espacios en los que actores civiles y representantes del Estado tienen la oportunidad de juntarse y deliberar acerca de asuntos públicos.²

En este artículo buscamos profundizar en el conocimiento del potencial y las limitaciones que enfrenta la MCLCP del departamento de Puno, consi-

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 Sobre la Mesa Nacional, véase Panfichi, Aldo y Juan Luis Dammert: *Oportunidades y limitaciones de la participación ciudadana en el Perú. La Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-Departamento de Ciencias Sociales, 2005. Cuadernos de Investigación Social.

derada “exitosa” en el nivel nacional y fuertemente influida por activistas católicos. Resulta imposible, sin embargo, entender la naturaleza de esta experiencia sin antes presentar de manera sucinta la configuración de los distintos actores sociales y políticos que juegan papeles importantes en su desarrollo. Luego examinaremos en detalle la instalación, políticas, logros y dificultades de la MCLCP de Puno.

PUNO

El departamento de Puno, ubicado en el sur andino peruano, limita con el lago Titicaca, que comparte con el vecino país de Bolivia. La información disponible señala que Puno tiene una población aproximada de 1'200.000 habitantes, de los cuales 60,8 por ciento residen en las zonas rurales, dato que contraviene la tendencia hacia la urbanización acelerada de la sociedad peruana.

Del total de la población puneña, 79,7 por ciento es pobre y 49,8 por ciento pobre extremo. El porcentaje de niños menores de 5 años de edad con desnutrición crónica es de 6,1, mientras que 31,1 por ciento de estos niños sufre de desnutrición severa.³ Asimismo, 22,9 por ciento de la población mayor de 15 años es analfabeta, y esta cifra llega a 32,9 por ciento en el caso de las mujeres.

Durante el siglo XX, la historia social de Puno ha estado dominada por el conflicto por la tierra, que enfrentó a los gamonales con las comunidades campesinas. A mediados de ese mismo siglo aparecieron nuevos actores sociales que tendrían papeles importantes en apoyo al campesinado. La Iglesia Católica, que tradicionalmente se ubicó del lado del gamonalismo, cambió su orientación en favor de los pobres, lo que la condujo a enfrentarse con sus antiguos aliados, los grandes propietarios. En 1943, con el arribo a Puno de sacerdotes misioneros de la Sociedad de Maryknoll, se inició una nueva etapa de la presencia de la Iglesia en este departamento. Estos misioneros cuestionaron el sistema de castas y el fuerte racismo imperante en la región, y 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. Las citadas prelaturas serían los pilares de lo que luego se denominaría la Iglesia del Sur Andino (ISA), un actor crucial en el desarrollo histórico de Puno, en especial por su papel de promotora de líderes

³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: *Informe sobre desarrollo humano Perú 2002: Aprovechando las potencialidades*. Lima: PNUD, 2002.

civiles y organizaciones campesinas y de defensa de los campesinos en su lucha por la tierra.

En este contexto, el latifundio puneño languidecía, y la reforma agraria no se haría esperar. En 1969 el Gobierno del general Juan Velasco Alvarado dictó el decreto 17716, Ley de Reforma Agraria. Antes de la reforma, 0,9 por ciento de los terratenientes concentraban 77,5 por ciento de las tierras agropecuarias, mientras que 83,8 por ciento de los campesinos eran propietarios de 3,3 por ciento de ellas.⁴ Entre 1969 y 1978 se transfirió 48 por ciento de la superficie total de uso agropecuario a cerca de 20 por ciento de la población rural. El 80 por ciento restante, los campesinos comuneros, con una población estimada de 511.490 habitantes, quedó al margen de la reforma.⁵

Esta reforma significó la transformación de las haciendas en grandes empresas asociativas (EEAA), que recibieron 92,7 por ciento de la superficie adjudicada, mientras que a las comunidades se entregó solo 2,9 por ciento. La deficiente gestión, el desorden administrativo, los conflictos internos, la exclusión de las comunidades, entre otros factores, generarían en la década de 1980 una severa crisis en estas empresas, que terminaría con su reestructuración.⁶ En este contexto aparecieron los partidos de la llamada “nueva izquierda” y los gremios campesinos, actores que confluyeron a fines de la década de 1970 en un frente pro comunero para plantear la “reestructuración” de las empresas asociativas.⁷

La izquierda marxista ha sido 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 Vanguardia Revolucionaria (VR) y el Partido Comunista Revolucionario (PCR) consolidaron una importante presencia en la región y luego, en 1983, formaron el Partido Unificado Mariateguista (PUM). A la unificación partidaria se sumó la de las federaciones campesinas en la Federación Departamental de Campesinos de Puno (FDCP). Por su parte, la Iglesia puneña desarrolló una pastoral vinculada al trabajo campesino.⁸ Estableció centros

⁴ Del Castillo, Laureano: “La tierra en Puno: ¿Un problema sin salida?”, en *Allpanchis* n.º 53. Sicuani: Instituto de Pastoral Andina, 1999.

⁵ Comisión de la Verdad y Reconciliación: *Informe final*. Lima: CVR, 2003.

⁶ Del Castillo, *op. cit.*, 1999.

⁷ Rénique, José Luis: *La batalla por Puno: Violencia política en la sierra del Perú*. Research Conference “Violence and Democracy in Colombia and Peru”. Columbia: Columbia University Press, 1990, p. 7.

⁸ 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 ISA, es decir, incluyendo la Diócesis de Puno y las prelaturas de Juli, Ayaviri y Sicuani.

de capacitación y promoción en diversos puntos del departamento y, junto con algunas ONG, el PUM y la FDCP, impulsaba 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.

Debido a la radicalización de las demandas campesinas por la tierra, el 5 de febrero de 1986 el Gobierno de Alan García (APRA) dictó los decretos supremos 05 y 06-86-AG, que disponían la reestructuración de las EEAA en Puno. Con esta medida el APRA buscaba obtener beneficios políticos en una zona donde tradicionalmente había tenido poca presencia, aunque la maniobra provocó al Gobierno conflictos con los dirigentes de las EEAA. Pero la disputa por la tierra no fue solo un enfrentamiento entre el frente pro comunero y las EEAA: el Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso (PCP-SL) también participó en el conflicto, y ofreció a los campesinos tomar las tierras con las armas en la mano. No obstante, las acciones del PCP-SL se limitaron a la agitación y propaganda y al uso de la violencia contra autoridades y dirigentes, pero no participó nunca de manera directa en las tomas de tierras. Con los métodos violentos utilizados por el PCP-SL el contexto regional puneño se tornó aun más complejo.

A inicios de 1989, con un movimiento campesino sólido en las tomas de tierras y un repunte de las actividades del PCP-SL, el APRA se retiró de la región, de manera que los únicos obstáculos que debió enfrentar el PCP-SL para lograr un escenario de guerra eran el PUM, la red de ONG y la Iglesia. No obstante las duras condiciones, el frente pro comunero derrotó al PCP-SL, y los campesinos se enfrentaron con las columnas senderistas y las expulsaron de sus terrenos, al tiempo que mantuvieron el control de las tierras tomadas. Así se produjo un cambio en la estructura de tenencia de la tierra en Puno: las empresas retuvieron 18 por ciento, mientras que las comunidades pasaron a controlar más de 50 por ciento. La reestructuración benefició a cerca de 44,5 por ciento de las familias rurales del departamento, lo que equivale a aproximadamente 74.783 familias.

Sin embargo, ni los conflictos por la tierra ni la violencia política terminarían en este punto. 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 linderos ni hitos, y aparecieron conflictos entre los propios campesinos. El modelo de empresa comunal propuesto por el PUM y la FDCP fue adoptado en muy pocos casos,⁹ ya que la mayoría de comunidades optó por parcelar la tierra obtenida.

⁹ Las empresas comunales, a diferencia de las EEAA, no recibieron ningún tipo de crédito.

La década de 1990 presentó un nuevo panorama político. En Puno, los partidos más activos de la década de 1980 habían casi desaparecido, y la escena política fue copada por grupos fujimoristas y agrupaciones independientes. A esto se sumó el agudo debilitamiento de las organizaciones sociales que conformaron el frente pro comunero. La violencia política, exacerbada durante los dos primeros años de la década de 1990, redujo los escenarios para la actuación de militantes y activistas.

Según el censo de 1994, 93 por ciento de la superficie agropecuaria puneña se encontraba en manos de personas naturales y comunidades campesinas. El número de estas reconocidas por el Estado en Puno había crecido vertiginosamente. En 1965 solo había 40 comunidades reconocidas, en 1985 el número aumentó a 886, y en 1994 se registraron 1.274. Este crecimiento está relacionado con los incentivos del Gobierno aprista en el proceso de reestructuración, que alentaba la entrega de tierras a los campesinos si estos estaban organizados en comunidades. De esta manera se crearon nuevas comunidades campesinas como una estrategia para acceder a la tierra.¹⁰

Pocos años después de recibir sus terrenos, y alentadas por las políticas neoliberales del Gobierno de Fujimori, que asumió el poder en 1990, muchas comunidades los subdividieron y los parcelaron. En efecto, en julio de 1995 este Gobierno aprobó la ley 26505 —Ley de Tierras—, que invitaba a las comunidades a fragmentarse y a que sus miembros solicitasen títulos de propiedad individual o familiar en lugar de títulos comunales. Este proceso de parcelación continúa en curso, aunque se ha visto plagado de desorden debido a las cambiantes políticas estatales de los últimos años.

La orientación autoritaria, centralista y clientelista del Gobierno de Fujimori también ha tenido un fuerte impacto en la política puneña. Este Gobierno buscó sistemáticamente erosionar todo intento de construir una institucionalidad política autónoma. Por ello, con el autogolpe del 5 de abril de 1992 el Gobierno canceló la experiencia de descentralización iniciada por el APRA en 1989, y que había dado lugar en Puno 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. Los gobiernos regionales fueron reemplazados por las Comisiones Transitorias de Administración Regional (CTAR), que funcionarían como organismos públicos descentralizados del Ministerio de la Presidencia y estarían vigentes hasta la nueva constitución de las regiones.

Durante estos años, la acción política de los gobiernos locales se caracterizó por una gran dispersión. Al quebrarse la Izquierda Unida, la izquierda

¹⁰ Del Castillo, *op. cit.*, 1999, p. 92.

puneña quedó dispersa y desarticulada. El APRA prácticamente desapareció del escenario regional al culminar su Gobierno, por su papel en favor de las EEAA durante el proceso de reestructuración. Y el Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (Frenatraca), una organización política regional vinculada a la élite comercial de Juliaca, fue absorbido por el fujimorismo. De esta manera, en las elecciones municipales de 1998 ningún partido tradicional ganó un municipio provincial en la región, sino que estos fueron asumidos por partidos nacionales nuevos, como Somos Perú (SP) y Unión Por el Perú (UPP), o por partidos locales como el Frente Independiente Juntos por Obras (FIJO), que ganó ese año los municipios de Puno y El Collao.

Con el declive de los partidos, muchos militantes y activistas quedaron libres de toda estructura de centralización política partidaria, pero en condiciones de seguir operando en la sociedad civil y los municipios. En algunos de los nuevos partidos fue posible percibir cierta identificación o discurso de izquierda (fue el caso de las dos principales listas para las elecciones regionales del 2002, el Movimiento para la Autonomía Quechua y Aymara, MARQA, y el partido Poder Democrático Regional, PDR); pero la mayoría parecían ser canales para la realización de intereses personales, familiares o de pequeño grupo. En este último caso se trató de los llamados “empresarios políticos”, individuos que tenían 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 la década de 1990: hicieron a un lado temas de educación popular y de formación de liderazgos 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 esa misma década, cuando el PCP-SL ya 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. La labor social de la Iglesia se orientó por terrenos semejantes, primero manteniendo su trabajo de derechos humanos a través de las Vicarías de Solidaridad, y luego enfatizando la búsqueda del desarrollo integral por medio de sus ONG Cáritas-Juli y Cáritas-Ayaviri, y de los Institutos de Educación Rural (IER) Juli y Ayaviri.

En Puno, durante la segunda mitad de la década de 1990 se desplegaron una serie de experiencias de concertación para el desarrollo local impulsadas indistintamente por municipios, ONG y organizaciones de la sociedad civil. Con estas experiencias se buscaba recomponer el tejido de la sociedad civil, fortalecer los municipios y construir una mejor relación entre Estado

y sociedad civil. Las primeras experiencias de concertación respondían a dos iniciativas que se desarrollaron en distintas áreas geográficas del departamento y que fueron impulsadas por instituciones vinculadas a la ISA y por la ONG CARE.

A partir de 1998 la ISA, por intermedio de Cáritas, había impulsado la elaboración de planes estratégicos de desarrollo para una serie de comunidades campesinas. Luego, con el apoyo de la Conferencia Episcopal Peruana, Cáritas-Juli se animó a trabajar en unidades territoriales más grandes en las que fomentó la elaboración de planes estratégicos para varios distritos de la provincia de Huancané. Entre 1998 y el 2000 se promovieron cerca de cincuenta planes comunales y tres distritales (Huancané, Masacruz y Santa Rosa). No obstante el carácter participativo de tales experiencias, estas se diluyeron cuando CARE Perú entró a trabajar en la provincia y logró una alianza con el Municipio, gracias a sus mayores recursos y capacidades en el tema.

En 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 veintitrés 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. Estas mesas elaboraron diagnósticos y planes concertados de desarrollo, e incluso llegaron a ejecutar pequeños proyectos de infraestructura con el apoyo de las autoridades políticas locales y la población organizada y la asesoría de CARE.

Los municipios involucrados asumieron poco a poco 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 permanece activa hasta la fecha y que participa como un actor diferenciado de la MCLCP. Estas experiencias iniciales debieron enfrentar difíciles condiciones: la sociedad civil estaba desarticulada y en transformación, los municipios provinciales y distritales eran institucionalmente débiles y carecían de recursos. A esto hay que agregar que la mayor parte de funcionarios tenía una concepción instrumental y clientelista de la política, concepción exacerbada por el Gobierno fujimorista durante la década de 1990. Resultaba difícil que estas experiencias transformasen en corto plazo las maneras arraigadas de hacer y entender la política en los espacios locales.

La constitución de la MCLCP de Puno luego de la caída de Fujimori generó la difusión de las experiencias de concertación a lo largo del departamento. Los impulsores de las MCLCP se vincularon con mayor facilidad con aquellas de las provincias aimaras del sur que con las de las provincias quechuas del norte. 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. La instalación de la MCLCP de Puno significó una nueva etapa para la participación ciudadana en el departamento.

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, 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. 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. 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 de 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 sociales habían participado de la asamblea del 16 de febrero. Con este objetivo se realizaron una serie de reuniones 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 ISA, por medio de su red de equipos de promotores e instituciones, asumió el reto de impulsar con fuerza las Mesas de Concertación, para lo que convocó a las instituciones y buscó “animar a la gente”.¹¹

¹¹ Entrevista con Luis Ronquillo, de la Vicaría de Solidaridad de la Prelatura de Juli, 23 de junio del 2004.

La recién instalada MCLCP de Puno buscó responder a los problemas sociales y humanitarios desatados por las inundaciones que se produjeron en la región durante febrero del 2001. Este fenómeno natural dejó 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 muertas.¹² 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 en la región para prevenir futuros desastres. Con esta agenda la MCLCP de Puno organizó su primer taller regional, al que asistieron masivamente representantes de la sociedad civil y el Estado, y en el que se acordó un plan de contingencia.

Luego de esta primera experiencia, el Comité Ejecutivo de la MCLCP de Puno dedicó, entre mayo del 2001 y 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 era que ese 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, para, luego, constituir las mesas en los espacios locales. Sin embargo, primó la necesidad política de avanzar con rapidez y darle concreción al esfuerzo y así hacer más difícil cualquier contrarreforma. Por ello, a inicios del 2003 ya se habían instalado en Puno mesas de concertación de nivel provincial en 12 de las 13 provincias, y en 88 de los 108 distritos del departamento.¹³

En términos de funcionamiento, el Comité Ejecutivo Regional es la instancia más activa de la Mesa de Puno, y sus relaciones son más fluidas con las mesas provinciales que con las distritales.¹⁴ El Comité Ejecutivo se reúne en promedio una vez por mes, y las principales decisiones se toman por consenso; se evita, pues, el voto dirimente de sus miembros. De no lograrse el consenso, los conductores de la Mesa prefieren detener la reunión, con la esperanza de que en la siguiente sesión se pueda llegar a un acuerdo. Este

¹² Véase: <http://www.indeci.gob.pe/compend_estad/2001/comp_2001_05.pdf>.

¹³ 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: MCLCP, noviembre del 2004.

¹⁴ Romero, Rosario: *Balance de la experiencia 2001-2003: Logros y dificultades. Desafíos*. Puno: Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, 2004.

mecanismo de consenso, no obstante sus beneficios, da paso a la homogeneización de los miembros activos de la Mesa, que terminan alineándose tras un determinado proyecto político.

LOS ACTORES

En sus cuatro primeros años de existencia, la MCLCP de Puno ha logrado convocar a numerosas instituciones y organizaciones del departamento, aunque se observan diferentes ritmos en la frecuencia e intensidad de la participación. Los picos más altos están vinculados al inicio de la experiencia en el 2001 y al activismo esperanzado del 2002; en el 2003 hubo un mayor repliegue y debilitamiento, y en el 2004 la participación se recuperó un poco.¹⁵ Nuestra hipótesis 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 reducen su participación en la Mesa y buscan otros espacios de actividad, incluyendo la confrontación en las calles o la negociación clientelista como armas legítimas para hacerse escuchar. Como consecuencia, la MCLCP 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 de Puno de manera constante están la CTAR (hasta que dejó de existir, cuando se instalaron 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 (UNA) y algunos gobiernos municipales provinciales y distritales. Y, en un inicio, las empresas públicas y privadas prestadoras de servicios públicos. Entre las asociaciones de la sociedad civil se cuentan la Cámara de Comercio, los microempresarios y pequeños empresarios; la red de organizaciones e instituciones de la Iglesia, ONG, colegios profesionales, la FDCP y organizaciones sociales de base. Es preciso señalar que la FDCP está debilitada y no tiene mayor presencia como actor regional. Su núcleo actual se articula alrededor de la Federación Unitaria de Campesinos de Melgar, que es apoyada por el Centro de Capacitación Campesina de Puno. El movimiento campesino se encuentra en proceso de recomposición.

De este conjunto de actores, la red de organizaciones e instituciones de la sociedad civil vinculadas a la ISA ha sido la columna vertebral que sos-

¹⁵ *Ibid.*

tiene el trabajo de la Mesa y ha permitido su vigencia. Nos referimos a ONG como Cáritas, a las Vicarías de Solidaridad,¹⁶ las parroquias y una numerosa red de activistas voluntarios.¹⁷ 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, por medio 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.

Así, pues, no puede afirmarse que el conjunto de la ISA conduce la experiencia de concertación, ni que todo el bloque de “cristianos de izquierda” se aglutina alrededor de la MCLCP del departamento. La Iglesia tuvo, al igual que el PUM y la FDCP, su propio proceso de crisis en Puno en los años noventa del siglo recién pasado, 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, ha ido ganando presencia en la región la Conferencia Episcopal de Acción Social, básicamente en la zona aimara. La Mesa apareció como la oportunidad de rearticular la ISA, pero esto no ha sucedido, tal vez por la incapacidad de su dirección para establecer una agenda regional propia. A diferencia del de Ayacucho, por ejemplo, el liderazgo de la Mesa de Puno no ha conducido un proceso autónomo, situación que algunos analistas atribuyen al estilo de Casazola, un dirigente más preocupado por evitarse conflictos con la Mesa Nacional y en el mismo espacio regional que por articular una experiencia de concertación capaz de atacar las principales contradicciones de la región.

La relación entre la Mesa de Puno y la Mesa Nacional es fluida y complementaria. La Mesa de Puno aporta, según sus representantes, experien-

¹⁶ 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. Actualmente trabajan en un proyecto de inclusión de los más pobres en el tema de derechos humanos.

¹⁷ 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, etcétera. Debido a que la Mesa no cuenta con recursos, estos voluntarios resultan imprescindibles para las políticas de la Mesa.

cias que pueden ser recogidas por otras mesas. Estos mismos representantes afirman además que, gracias a los espacios de encuentro entre mesas y a sus contactos con las altas esferas del Gobierno, la Mesa Nacional es de gran ayuda para lograr una concertación efectiva con el Estado. Sin embargo, una vez que conocen las limitaciones de recursos y competencias de la Mesa Nacional, los activistas puneños suelen preguntarse cuán comprometido está en realidad el Gobierno Central con la concertación, ya que la inversión económica y la voluntad política son por demás escasas.

LA MCLCP EN LOS ESPACIOS LOCALES

A principios del 2005 existían 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 del Estado (siete alcaldes provinciales y, la de Moho, por Agencia Agraria, del Ministerio de Agricultura). Las cuatro restantes son conducidas por la Iglesia. El impacto de estos espacios es bastante diferenciado. En la zona norte encontramos experiencias de concertación bastante avanzadas, en la mayoría de los casos impulsadas por ONG. Las más notables son las Mesas de Concertación Interinstitucional impulsadas por CARE y Red Perú en las provincias de Azángaro, Melgar y Huancané. Aunque conservan su nombre original, estas mesas se articulan también con la MCLCP regional. Pero la zona sur del departamento constituye el foco de acción de las MCLCP.

Las 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 hacían balances de la gestión de las MCI. En el caso de las provinciales, sus impulsores señalan que se ha llegado a un equilibrio entre las autoridades y las instituciones de la sociedad civil, mientras que en los espacios distritales participa principalmente esta última. Todos pueden participar: cualquier institución con una presencia real en el departamento tiene derecho a asistir a las reuniones. Según los promotores de estas mesas, los participantes cuentan con niveles de decisión en los proyectos, lo que significa que los alcaldes consideran como un mandato los acuerdos alcanzados en las MCI. Delegaciones de MCI asisten a todos los encuentros de la MCLCP, en algunos casos con las delegaciones más numerosas.

Gracias al apoyo de la ONG SER y a la voluntad política favorable de los alcaldes, en las provincias de Sandia y Carabaya se han podido implementar modelos de gestión del Presupuesto Participativo en los que los pobladores toman parte de la elección de los proyectos y de su ejecución, de

manera que adquieren corresponsabilidad con los municipios. En estas provincias las mesas de concertación se han instalado recientemente, pero está claro que la concertación se realiza con la activa participación de los municipios. El hecho de que las mesas sean dirigidas por los 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 la voluntad de los alcaldes. Más aun cuando estos se sienten presionados por la necesidad de hacer “obras” y ser reelegidos, pues cuando esto ocurre dejan de lado los planteamientos de largo plazo.

Frente a esta situación, algunos han propuesto que las mesas no deben ser dirigidas por los alcaldes. Impulsores de la MCLCP citan como ejemplo el buen funcionamiento de la Mesa del distrito de Juli, provincia de Chucuito, dirigida por un representante del Instituto de Educación Rural de Juli, quien trabaja estrechamente con el Alcalde. Es importante mencionar que hay una clara correspondencia de proyectos y orientaciones entre el coordinador de la Mesa de Puno y el de la Mesa Provincial de Juli, ambas conducidas por redes de la Iglesia. Más aun: al examinar la lista de coordinadores de la zona aimara —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 de El Collao está dirigida por un representante de la Pastoral Social de Ilave,¹⁸ en Huancané hay un representante de Cáritas y en Yunguyo la Mesa es coordinada por 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 habría de proporcionar 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

¹⁸ La reconstitución de la Mesa de Concertación de la Provincia de El Collao se produjo el 12 de noviembre del 2004, en una reunión en el auditorio de la Municipalidad Provincial en la que Cristóbal Yujra Villanueva, de la Vicaría de Solidaridad de la Prelatura de Juli, fue elegido coordinador de la Mesa Provincial.

gobernabilidad. Sin embargo, 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.

Sobre los planes concertados, la Mesa de Puno fue de las primeras en realizarlo, aprovechando la experiencia de Cáritas-Juli en la elaboración de planes comunales y distritales en las provincias aimaras, como ya se mencionó. La Mesa de Puno convocó a un evento regional en el que la sociedad civil y las autoridades políticas acordaron las prioridades de la región: 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 (MEF) convocó a un concurso de planes de desarrollo departamental, con el incentivo de que los ganadores contarían con el 100 por ciento 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, que resultó ser uno de los nueve 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, representante de MARQA,¹⁹ había firmado, junto al resto de candidatos, el Acuerdo de Gobernabilidad en el que se comprometían a poner en marcha una serie de puntos 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 honró su palabra.

Los resultados electorales de noviembre del 2002 mostraron en Puno una fuerte dispersión del voto. MARQA, de David Jiménez, obtuvo 21 por ciento de los sufragios, seguido de Poder Democrático Regional,²⁰ de Alberto Quintanilla, con 19 por ciento del electorado. Jiménez y Quintanilla son profesionales provenientes de antiguas familias de notables de la región, y ambos cuentan con un pasado de izquierda. Jiménez, ingeniero

¹⁹ MARQA es fruto de la confluencia de un pequeño partido regional (MARA), con una vocación de reivindicación aimarista, y un grupo de tecnócratas ex miembros de Puka Llaqta, que tuvo la fuerza suficiente para ganar las elecciones regionales, pero no para obtener el mismo resultado en los municipios (véase Diez Hurtado, Alejandro: *Élites y poderes locales: Sociedades regionales ante la descentralización. Los casos de Puno y Ayacucho*. Lima: Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, 2003, pp. 50-51).

²⁰ El PDR surge de la confluencia de ex militantes del PUM con dirigentes de la FDCP y algunos universitarios. Se convirtió en una de las principales fuerzas políticas regionales al obtener el segundo lugar en las elecciones regionales y dos alcaldías provinciales y trece distritales (Diez, *op. cit.*, 2003, p. 51).

agrónomo de la UNA, fue un 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 respectivamente, era un experimentado líder de izquierda vinculado primero al PCR y luego al PUM, y reconocido por su trayectoria de contacto con el movimiento popular.²¹

Quintanilla, quien había sido asesor de la FDCP, era bastante más cercano a la MCLCP que Jiménez. Desde el inicio de la campaña electoral este último asoció a la Mesa con el partido Poder Democrático Regional. En realidad, Quintanilla no era “el candidato de la Mesa”, sino que, dado que participaba de las mismas redes sociales y políticas, su proximidad con la Mesa era mayor. La Defensoría del Pueblo se acercó al candidato Jiménez para explicarle que la Mesa era un espacio plural en el que podían participar militantes o ex militantes de distintas tiendas políticas. Jiménez aparentemente entendió el mensaje, participó de reuniones y debates promovidos por la Mesa e incluso firmó el Acta de Gobernabilidad, pero luego simplemente la ignoró para todo fin práctico. Frente a esta negativa, varias municipalidades provinciales y distritales, organizaciones de la sociedad civil y la Iglesia solicitaron reiteradas veces que se cumpla con el plan concertado, pero todo fue en vano.

La política del Gobierno Central y de los partidos presentes en el Parlamento de no darle obligatoriedad a los acuerdos de las MCLCP permitió que Jiménez y otros presidentes regionales pudiesen eludir los compromisos adquiridos. Pero también hay otro factor: la desconfianza de compartir información y ser sujeto de vigilancia ciudadana por quienes son considerados adversarios políticos. De esta manera, 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 con el marco normativo del proceso.

El alejamiento del Gobierno Regional no ha sido el único problema que enfrentó la Mesa. Con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales del 2002 y la nueva Ley Orgánica de Municipalidades del 2003 fueron creados los CCR y los CCL. Se trata de instancias 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

²¹ Diez, *op. cit.*, 2003.

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.

En respuesta, la Mesa planteó que su mandato comprende un espectro más amplio de concertación, que involucra toda la estrategia del desarrollo local y regional, mientras que los CCL y los CCR son espacios de participación para las actividades municipales o regionales, es decir, tienen un alcance más específico. Los impulsores de la MCLCP señalan que los CCL y los CCR dependen siempre de la autoridad local,²² mientras que las MCLCP coordinan también las políticas sectoriales del Estado en el ámbito nacional. Más aun: estos promotores consideran a los CCL y los 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 los CCR aún no se han instalado, y en otras funcionan parcialmente. En Puno, el CCR se instaló siguiendo los pasos formales que señala la ley, y con la supervisión de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, instituciones importantes de la sociedad puneña han quedado fuera, como la FDCP o la UNA, debido al escaso número de representantes de la sociedad civil estipulados por ley y a las condiciones de tipo institucional requeridas para participar en este espacio. 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. El funcionamiento de los CCL y de los CCR depende en gran medida de la voluntad de los gobernantes, que si bien tienen la obligación de instalarlos, no reciben una sanción legal en caso de no hacerlo.

Como consecuencia de estos factores, desde agosto del 2003 se observa una menor participación en la Mesa de algunos actores civiles, quienes afirman que no tiene mayor utilidad concertar en un espacio al que no asiste el Gobierno Regional. Por su parte, los CCL y los CCR, con sus deficiencias y restricciones a la participación de la sociedad civil, no se han convertido en espacios de canalización y discusión de las demandas sociales, y en los últimos años se han generalizado los conflictos sociales en Puno; y la MCLCP se ha mantenido al margen de ellos. Lo cierto es que la “concertación” co-

²² En los CCR, la participación de la sociedad civil sobre el total de miembros de la asamblea es de 40 por ciento, mientras que en los CCL los representantes de organizaciones sociales alcanzan 40 por ciento de la sumatoria total de miembros del respectivo Concejo Municipal Provincial y la totalidad de alcaldes distritales de la jurisdicción.

existe con la confrontación en la región puneña, y la Mesa de Puno se ha ido perfilando con el tiempo como un espacio de solidaridad hacia los pobres antes que como 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 la ciudad de Ilave, provincia de El Collao, linchó a su alcalde Cirilo Robles, a quien acusó de corrupción y malos manejos. Detrás del crimen se escondían intereses económicos y políticos, como el negocio de venta de ganado en la feria dominical de Ilave, o la asignación de presupuestos anuales a los centros poblados de El Collao, asignación que había sido recortada durante la gestión de Robles.²³ Otro factor que explica este dramático suceso son las pugnas al interior del Concejo Municipal, específicamente entre Robles y el teniente de alcalde Alberto Sandoval, sindicado como el organizador de las manifestaciones en contra de Robles. 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'.²⁴

El caso de Ilave no demuestra ausencia de Estado, como se ha sostenido, sino más bien una aguda ineficiencia y desarticulación entre las distintas agencias estatales.²⁵ Por otro lado, no hubo experiencias de concertación en la provincia de El Collao durante la gestión de Robles, ni tampoco partidos políticos sólidos que hayan servido como intermediarios en la crisis, ni ningún otro tipo de organización que trascendiese el espacio local. Es preciso señalar aquí que los incidentes de Ilave se produjeron en el bastión de la MCLCP, la zona de influencia de Cáritas-Juli: la zona aimara. El con-

²³ Pajuelo, Ramón: *Municipalidades de centros poblados y conflicto local: Las lecciones del caso de Ilave*. Lima: SER/Oxfam GB, abril del 2005.

²⁴ Degregori, Carlos Iván: *Ilave: Desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización*. Cuadernos Descentralistas n.º 13. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2004. Casalino, Juan: "La Feria de Ilave y el linchamiento del Alcalde". Ponencia para el VI Congreso Nacional de Sociología, Huancayo, noviembre del 2004. Congreso de la República: *Informe final de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República*. Lima: Congreso de la República, 2004.

²⁵ Degregori, *op. cit.*, 2004.

flicto supuso una oportunidad desaprovechada por la Mesa para 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 enfrentamiento que acabaría con la vida de tres campesinos. Esta vez el conflicto tenía como motivo 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. El Alcalde de Carabaya había advertido al Gobierno Central que la provincia necesitaba atención especial para frenar el avance de este cultivo promovido por el narcotráfico, y en setiembre fuerzas de la Dirección Nacional Antidrogas (Dinandro) de la Policía Nacional del Perú intervinieron en la zona para erradicar violentamente los cultivos de coca, detener a indocumentados y amedrentar a los agricultores de la zona.²⁶ 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 cocaleros y policías, que dejó un saldo de tres campesinos muertos y numerosos heridos. Al día siguiente, el Gobierno formó una Comisión de Alto Nivel (Mesa de Diálogo) integrada por autoridades limeñas y puneñas para tratar este tema. La comisión firmó un Acta de Acuerdos en relación con el cultivo de hoja de coca, la titulación de tierras, el mejoramiento de las vías de comunicación, entre otros puntos.

El hecho de que estos sucesos —los de Ilave y San Gabán— se hayan producido uno detrás del otro y en la misma región, es sintomático de las deficiencias de la institucionalidad estatal en el departamento. La MCLCP tampoco funcionó como espacio de diálogo, sino que brilló por su ausencia, y el Gobierno recurrió a “Mesas de Diálogo” creadas especialmente para solucionar los problemas. Estos y otros casos de violencia ocurridos en la región dan cuenta de vacíos legales, realidades jurídicas divorciadas de la realidad social, escasa institucionalidad y profundas disputas por intereses en los espacios locales. Amplios sectores de la población han llegado al convencimiento de que la confrontación y la violencia son formas legítimas de expresar demandas. En ese difícil contexto, la MCLCP ha intentado desempeñar sus labores de concertación y promoción de la ciudadanía.

²⁶ Reynoso Torres, Christian: “Crónica de San Gabán”. *Cabildo Abierto* n.º 2. Puno: Asociación SER, noviembre del 2004.

DESARROLLO DE ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS

En respuesta a los entrapamientos que enfrentaba la concertación, los promotores de la Mesa de Puno decidieron volver a la formación de nuevos liderazgos civiles. La formación política ha sido un tema descuidado por la Iglesia y las ONG durante los años del fujimorismo, pero ahora reaparece como una actividad que retoman no los partidos políticos sino la Mesa, aunque este tipo de actividades no estaba previsto en su agenda original.²⁷ La Mesa 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 FDCP, las asociaciones de mujeres y grupos juveniles y en otras organizadas por las parroquias católicas. Asimismo, la Mesa cuenta ahora con un programa radial auspiciado por Cáritas-Juli.

En el 2003 la Mesa logró acompañar y capacitar a 108 distritos de la región en concertación y ciudadanía. Además, 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 MEF. En el 2003 se elaboraron 77 presupuestos participativos distritales en Puno. La Mesa organizó también talleres sobre vigilancia social; planificación, monitoreo y evaluación; y economía al servicio de las personas, entre otros.²⁸

Como parte de un cambio en sus estrategias, la Mesa inició el proceso de elegir democráticamente los cargos de dirección, incluido el de Coordinador Regional, y así relegitimar los liderazgos. Algunos críticos dicen que esto es resultado de que mesas departamentales como la de Ayacucho hayan decidido elaborar sus propios estatutos y elegir mediante votación a su propia Junta Directiva y a su Coordinador Regional. Entre noviembre del 2004 y enero del 2005 se realizaron dos asambleas generales de la MCLCP de Puno, con la presencia del presidente de la Mesa Nacional, el padre Garaeta, y que tuvieron como objetivos realizar un balance de la gestión y elegir un nuevo Coordinador. Luego de más de tres años de funcionamiento se planteó por primera vez la elección democrática del Coordinador Departamental. Estaban voceados para participar como candidatos Jesús Tumi, conocido activista de las MCI, y Juan Casazola, el coordinador en funciones. Finalmente, Tumi fue propuesto como parte del comité organizador de las

²⁷ Poco después del asesinato del Alcalde de El Collao se produjo el cuarto Foro Regional de la MCLCP de Puno. El énfasis estuvo, a raíz de los sucesos de Ilave, en la difusión de lo que significaban la democracia y la ciudadanía.

²⁸ MCLCP-Puno, *op. cit.*, 2004.

elecciones 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.

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 ocupar el cargo de Coordinador. Una razón posible es que el resto de miembros de la Mesa considere 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, porque verían a este espacio como uno irremediablemente copado por la Iglesia, las redes de izquierda democrática y cristiana.

En el 2004 se pusieron en marcha dos nuevas estrategias de intervención a escala nacional. La primera, llamada Campaña de Movilización por la Infancia, se centró en tres ejes: asegurar que las mujeres encintas controlen el embarazo, garantizar el registro oportuno de niños recién nacidos e incluir en el registro a los menores de tres años aún no inscritos, y asegurar que los niños menores de tres años acudan periódicamente al control del crecimiento y desarrollo del niño en los servicios de salud. Como se ve, el enfoque pasa a centrarse directamente en el tema de lucha contra la pobreza, y busca responder a “los pocos estímulos a los sectores estatales y privados para priorizar la atención de las necesidades básicas de los niños [...]”.²⁹ Es preciso mencionar que en la Región Puno el nivel de desnutrición infantil asciende a 42 por ciento.

La Mesa Temática sobre la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), por otro lado, buscaba responder a la poca difusión de la labor de la CVR en el país, y tuvo como objetivo que, a partir de la elaboración de los presupuestos participativos, el Gobierno confeccione un Plan Integral de Reparaciones para las víctimas del conflicto armado. Como la Campaña por la Infancia, la Campaña por la CVR busca una lucha de la MCLCP contra la pobreza más directa y focalizada.

La Mesa de Puno, además de estas otras dos, realizó mesas temáticas sobre presupuesto participativo y partidos políticos, y un seguimiento y fortalecimiento de MCLCP, 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, desa-

²⁹ *Ibid.*

rrollo humano, descentralización, nueva Ley de Municipalidades, entre otras. Como se ve, la labor social de la Mesa de Puno es bastante intensa.

REFLEXIONES FINALES

La experiencia de la MCLCP de Puno ha alcanzado una serie de logros importantes pero, al mismo tiempo, enfrenta serios desafíos. Entre sus logros tenemos 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 cuanto para la sociedad civil. Estos procesos reforzaron una suerte de autoritarismo social fuertemente enraizado en la cultura política local y regional. La Mesa, al constituirse como un espacio de encuentro, deliberación y concertación entre actores estatales y civiles, contribuye no solo a mejorar la relación entre ambas esferas sino también a la recomposición interna de ambas. De la fragmentación pasamos a la posibilidad de diálogo, deliberación y acuerdos entre actores distintos. Este aporte en el terreno de la cultura política es una de las contribuciones más valiosas de la experiencia de la MCLCP.

La Mesa tiene acogida entre las organizaciones sociales de base, entre sectores de la debilitada FDCP 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, y junto a 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.

A pesar de su carácter inclusivo, la Mesa cuenta con una participación relativamente homogénea de actores. Tanto el núcleo impulsor cuanto la mayor parte de sus activistas y participantes provienen de la experiencia de la Iglesia progresista y del denominado “bloque pro comunero” de la década de 1980. Durante el decenio de 1990 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 ISA. En esas circunstancias, la Mesa se presentó como una oportunidad para el grupo de activistas católicos progresistas que comparten el proyecto político participativo de llenar el vacío dejado por los partidos y recuperar el terreno perdido en los espacios públicos puneños.

No obstante su apuesta por los pobres, con el paso de los años la Mesa ha ido perdiendo representatividad de otros sectores importantes de la sociedad civil local. La relativa homogeneización de la Mesa no implica despolitización. Al interior de sus fronteras políticas e institucionales coexisten

proyectos políticos (partidarios y no partidarios), redes clientelistas, correlaciones, pugnas, recelos y solidaridades. El papel histórico —aunque cambiante— del trabajo social de la Iglesia progresista es uno de los factores cohesionadores y homogeneizadores de este espacio. Aun así, la homogeneización conduce a que otros actores provenientes de otras vertientes políticas y sociales canalicen su actuación y la conducción de los conflictos sociales hacia fuera del espacio de la Mesa, y tomen formas de acción colectiva de confrontación e incluso de violencia.

No es 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 como el espacio más idóneo para 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 siente a concertar, ya que esto depende de presiones y de la voluntad política de las autoridades, y no de un mandato legal.

Estas dificultades no impiden que la Mesa de Puno busque superar los entrapamientos 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 de importantes actores y organizaciones de la sociedad civil local, pero los desafíos mayores provienen de un escenario social agitado y en el que la confrontación y las protestas sociales callejeras parecen ganar mayor legitimidad que la confrontación. La participación ciudadana y la descentralización no implican necesariamente la democratización del poder local, ni, mucho menos, la solución de los conflictos. Como ya vimos, 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 equilibrio de poderes en la región. Sin embargo, el balance general indica que esta experiencia de concertación y participación es positiva y permite tener una plataforma desde la cual enfrentar los retos del ciclo político que se avecina con las elecciones del 2006.