

---

## *Organizaciones e integración en el campo peruano después de las políticas neoliberales*

Alejandro Diez Hurtado \*

Uno de los principales rasgos del espacio rural peruano contemporáneo es la coexistencia de múltiples organizaciones. Además de las comunidades y las organizaciones religiosas, de larga data, hay hoy en día una miríada de nuevas organizaciones y formas de asociación ocupadas en las tareas y funciones más diversas, desde supervisar el funcionamiento de una escuela hasta construir un canal de irrigación, pasando por la participación en campeonatos deportivos, el control de la circulación de bienes y personas, el funcionamiento de huertos o piscigranjas, y la alimentación infantil. Ellas interactúan cotidianamente no sólo con las comunidades, sino también con los municipios, las parroquias y las autoridades locales.

Este nuevo escenario rural, organizacionalmente multiforme, es muestra de una sociedad fragmentada en múltiples identidades y grupos de adscripción. Con ello, los habitantes del espacio rural se parecen a los de las ciudades (de hecho, por la movilidad de la población muchas veces son los mismos), pero sobre todo nos plantean nuevos interrogantes. Por el lado de las nuevas organizaciones podemos preguntarnos sobre su diversidad, su funcionamiento y su sostenibilidad. También nos interesa qué pasa con las antiguas formas de organización en el nuevo contexto en el que se mueven, sujetas a la “competencia” de las nuevas asociaciones especializadas.

Pero la pregunta mayor compete a las formas de articulación o de integración de las múltiples asociaciones existentes y a las formas de agregación institucional

---

\* Doctor en antropología social y etnología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS Paris, 1996). Actualmente coordinador de la especialidad de antropología en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y presidente del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), asociación de investigadores que reúne a los especialistas peruanos de diferentes disciplinas alrededor de la problemática agraria.

entre organizaciones, a su interlocución con otros agentes externos, pero sobre todo a la existencia de proyectos comunes: tres vías que conducen a prácticas o procesos mayores que el espacio local donde actúan las asociaciones mencionadas.

En el campo peruano actual no existe un movimiento que articule sostenidamente a las organizaciones de base. Hay políticas de estado alrededor de la conservación de aguas y suelos, programas de extensión masivos y superficiales, y titulación de tierras (agregando muchas veces su cuota de asociacionismo adicional al ya existente). Hay también intentos de concertación por parte de grupos de ONGs y algunas organizaciones y gremios, generalmente en torno a temas como la comunidad o a problemas como la minería, el medio ambiente o la titulación de tierras. Hay, finalmente, gremios empresariales interesados en clarificar las políticas agrarias. Pero el mecanismo de integración más difundido es rural y urbano, y se funda en una apuesta más o menos consensual por los municipios como instancia de articulación por lo menos del espacio local, congregando a distintas organizaciones e instituciones en torno a políticas de desarrollo que beneficien al conjunto. En esta apuesta, las versiones locales de los gremios o de los partidos políticos, e incluso de los poderes del estado, son supuestamente un actor local más.

Este trabajo recorre el itinerario de las problemáticas planteadas. Es un artículo más descriptivo que analítico, y se funda en generalizaciones más o menos informadas (y más o menos cautas) en el intento de describir algunos procesos y tendencias.

El texto está organizado en tres partes. La primera es una lectura de los procesos experimentados en el campo peruano después de la Reforma Agraria, dando énfasis a los que competen a la movilidad de la población, la difusión de demandas ciudadanas y los cambios económicos derivados por la inclusión en la economía de mercado. La segunda parte se centra en el análisis de las organizaciones de base. En primer lugar de la comunidad campesina y su circunstancia contemporánea, y luego de las nuevas formas de organización surgidas en los últimos años. El análisis se centra en el funcionamiento y la composición de las mismas. Finalmente, la tercera sección se refiere a las formas de articulación de los espacios rurales, de las experiencias municipales y de algunas de las otras fuerzas y formas de asociación que interactúan en el espacio rural peruano.

### **Una lectura de los procesos sociales en la sociedad rural**

Abusando de la generalización y de la brevedad, se puede decir que el espacio rural peruano experimenta un acelerado proceso de modernización<sup>1</sup> expresado en dos componentes: la movilidad de la población combinada con la democratización de la sociedad rural, y la expansión de una economía de mercado y sus secuelas sobre la propiedad y los comportamientos económicos.

La influencia de una economía fundada sobre leyes del mercado modifica la base de reproducción de las familias y los grupos, y parece estar cambiando las relaciones tejidas entre los intereses individuales (léase familiares) y los intereses colectivos.

La movilidad de la población desde hace varias décadas viene alterando significativamente la relación campo-ciudad: ahora, los pobladores rurales juegan su futuro tanto en su pueblo de origen como en las relaciones que ellos mismos o sus parientes mantengan, o puedan mantener, con la villa o la ciudad más cercanas. Con ello, las diferencias clásicas entre campo y ciudad y entre espacios urbanos y rurales, evidentes en el espacio físico, se hacen más tenues a nivel de la población, que cada vez más pertenece a ambos mundos.

Todos estos procesos, sumados a una serie de cambios en los comportamientos cotidianos y en las mentalidades de los pobladores rurales, confluyen en una cada vez mayor integración de la sociedad rural a los procesos nacionales, y configuran un nuevo escenario aún inestable, entre cuyos rasgos podemos contar: el predominio de la pequeña propiedad; la existencia de una población móvil; las relaciones fluidas, aunque desiguales, entre lo urbano y lo rural; la configuración de diversos espacios regionales con procesos y ritmos diferentes; la existencia de una mirada de organizaciones, instituciones y actores marcados por la heterogeneidad; una gran diversidad en las opciones de los individuos; la ambigüedad en las relaciones sociales y de poder y otros (Diez, 1999a)<sup>2</sup>.

El análisis siguiente se encuadra en tres *a priori* que es importante explicitar. El primero es el convencimiento de que la interrelación entre lo urbano y lo rural es cada vez mayor y más importante. El segundo, la impresión de que el imaginario social de los habitantes rurales no es el mismo que el de sus padres. El tercero es una opción metodológica: creo que la unidad de referencia para el análisis de la sociedad rural es el espacio regional, en tanto ámbito afectado más o menos homogéneamente por procesos más globales.

Muy gruesamente, y en particular, quisiera llamar la atención sobre tres componentes del acelerado proceso de modernización que el espacio rural peruano experimenta desde hace tres décadas. Dichos componentes son: la democratización de la sociedad rural y el reclamo por espacios de ejercicio de ciudadanía; las manifestaciones rurales de la expansión de la economía de mercado; los cambios en la mentalidad y en los comportamientos cotidianos de los pobladores rurales.

## **Movilidad y democratización en la sociedad rural peruana**

Las mentalidades y los comportamientos de los pobladores rurales han cambiado. Sus expectativas son diferentes a las de sus padres, y parecería que tienen mayores posibilidades para intentar satisfacerlas. La apariencia cambia: vesti-

menta y calzado, hábitos alimenticios, gustos musicales; pero también las creencias, identidades y solidaridades se modifican o se redefinen. Al mismo tiempo que la cultura se globaliza (por decirlo de alguna manera), se observa también la revitalización o la creación de manifestaciones localistas o regionalistas.

Por otro lado, la incapacidad del espacio rural para sostener una población cada vez más numerosa, sumada a los deseos de progreso y de mejora en sus condiciones de vida de los campesinos, aceleran su desplazamiento hacia las ciudades. Como resultado de ello se constituye una población sumamente móvil, que no sólo se establece en la capital y en las ciudades intermedias y hace retroceder el porcentaje de habitantes rurales en el total nacional, sino que continúa desplazándose constantemente de un lugar a otro. Según el último censo, la población rural crece más rápido que la superficie agrícola pero más lento de lo que crecen las ciudades, por lo que si bien en el total nacional su peso relativo es cada vez menor, la presión sobre la tierra continúa aumentando.

En términos de comportamientos, la emigración no es sólo una constante sino ante todo una de las posibilidades dentro del abanico de opciones de los habitantes del medio rural. En algunas zonas del Cusco es de hecho la primera opción, seguida por la educación de los hijos y luego por la permanencia en la chacra y por la seguridad (Vargas, 1996). En otros casos, el desplazamiento individual, familiar o colectivo -permanente, temporal o estacional- es una condición para la reproducción social, un comportamiento condicionado ya sea por razones laborales o por simple sobrevivencia (Urrutia, 1996; Coral, 1995). En el primer caso se hallan los grupos de campesinos que no tienen tierra o cuya tierra no es suficiente para asegurar su reproducción y la de su familia; en el segundo, los desplazados por la violencia subversiva de las dos últimas décadas.

Para buena parte de la población rural, la migración es una experiencia vivida en la mayoría de los casos para más de la mitad de la población, como en Huaraz, donde 67% migra o ha migrado, o en Condesuyos, donde lo ha hecho el 80% (Montes, 1996). Según la encuesta nacional de hogares, el 99% de la población hace uso de algún medio de transporte y el 15,2% viaja; de éstos, el 27,5% lo hace por trabajo<sup>3</sup>. Más allá de las cifras, la facilidad en el transporte y el desplazamiento de la población permiten una relación más fluida entre espacios urbanos y espacios rurales. La población que retorna introduce una serie de cambios tanto en los patrones de autoridad, particularmente merced a su mayor nivel educativo, como en los patrones tecnológicos; pero sobre todo en los hábitos de consumo: al respecto, las preferencias, al menos al nivel pre-electrónico, parecen ser cada vez más “urbanas”.

Los pobladores rurales se desplazan a las ciudades y las costumbres urbanas permean al campo. Con las personas se trasladan e interactúan culturas diferentes (para llamar de algún modo al cúmulo de usos y costumbres, artefactos, preferencias y gustos, comportamientos y actitudes, imaginarios y valores, etc. que

los migrantes llevan de ida y/o vuelta). Ambos espacios se compenetran mutuamente, y poco a poco muchos límites desaparecen (particularmente en lo referente a la dotación de servicios). Consecuencia y muestra de ello son las demandas por servicios, que provocan la creación de comités ad hoc para solicitarlos, implementarlos o administrarlos, jugando con todas las oportunidades posibles, buscando aprovechar sobre todo al Estado.

No es que los pobladores rurales hayan optado por la ciudad en desmedro del campo: aunque con pesos desiguales, han optado por las dos posibilidades. La modernidad, por lo menos en algunas de sus características más difundidas (aún no la postmodernidad de Internet y la globalización), ha tocado por igual ambos espacios. No se puede pensar más en la oposición rural/urbano como pasado/futuro ni como tradicional/moderno.

La consecuencia política de la emigración es una mayor demanda de la población, primero por la no-exclusión y luego por la participación en los espacios de decisión local. El proceso de democratización de la sociedad rural y los cambios en los comportamientos políticos se enmarcan en el proceso general de integración de la sociedad rural a la nacional, aunque a un ritmo más lento y algo rezagado en relación a los espacios urbano-marginales. Sin pretender dar cuenta de todas sus manifestaciones, me limitaré a dos de ellas: el ejercicio de elección (más o menos democrática) de representantes, y la proliferación de nuevas organizaciones. Hechos que se enmarcan en un proceso de redefinición de poderes en medio del cual la pretensión de integración y participación de la población se contraponen a la pretensión de autonomía, lo que dificulta la formación de proyectos comunes que involucren a amplios sectores.

No hay duda de que la proclamación del derecho universal al voto y la realización continuada de elecciones para presidentes, representantes al Congreso y alcaldes, así como la posibilidad de acceder eventualmente a algunos cargos de poder local, han contribuido a modificar los comportamientos políticos de los habitantes del espacio rural. Los pocos trabajos existentes sobre el particular muestran, por ejemplo, que al nivel de la participación electoral los habitantes del espacio rural siguen las mismas tendencias del sistema político nacional. Ello no impide que acumulen las tasas más altas de votos blancos y nulos: el doble del promedio nacional y el cuádruple del índice registrado para Lima (Monge, 1997)<sup>4</sup>.

La demanda por derechos políticos tiene su contraparte en la proliferación de una miríada de organizaciones de todo tipo, creadas ya sea para gestionar la solución de algunas necesidades básicas (desde servicios hasta protección), para el desarrollo de algunas actividades productivas, o para canalizar protestas y descontento. El espectro de estas organizaciones cubre desde los comités del vaso de leche hasta las asociaciones de productores, y desde las comunidades campesinas hasta los comités de desarrollo y las empresas informales. La explicación de este fenómeno va más allá de la insuficiencia del Estado, y no creemos que tenga que

ver con el desarrollo de derechos ciudadanos o con un incremento de la ciudadanía. Nos parece más bien parte de un nuevo escenario en el que interactúan múltiples actores con necesidades e intereses diversos. Creemos que se trata de una manifestación de un nuevo orden social en el que nos movemos: diverso, multi-forme, y aparentemente caótico.

En las últimas décadas se habría abierto y cerrado un ciclo en el comportamiento y las funciones de las organizaciones rurales: desde la constitución de asociaciones de corte reivindicativo, capaces de organizarse a nivel macro mediante la articulación en gremios de mayor alcance, por lo general altamente politizados, se llegaría más tarde a una crisis de representación que provocó la crisis y caída de estos últimos y la fragmentación de muchas unidades de base (hoy, más numerosas que antes, más divididas que nunca). En el espacio rural peruano hay más organizaciones y menos proyectos comunes (una paradoja si tenemos en cuenta que siguen existiendo necesidades comunes y que quizás hoy se requiere más que nunca de la concertación), y por lo tanto menos centralización de organizaciones. El ejemplo más claro de ello son los movimientos alrededor de los derechos por tierras: si durante los años sesenta y setenta las organizaciones agraristas levantaron un movimiento consistente que comenzó por las movilizaciones de protesta, siguió con las tomas de tierras y llegó hasta las luchas por los precios, hoy no hay quien sea capaz de movilizar a los productores rurales alrededor de problemas que les afectan colectivamente, como la ley de tierras.

Es necesario mencionar que las décadas pasadas han sido también marcadas por el proceso de formación, crecimiento, expansión y retroceso de dos movimientos subversivos, que han ocasionado una serie de respuestas tanto por parte del Estado (en particular del ejército) como de la sociedad civil, urbana y rural. Dichas respuestas no sólo han determinado una reconfiguración del espacio, alterado la distribución poblacional en varios departamentos estableciendo una serie de relaciones diversas entre contingentes de desplazados y poblaciones originarias, y permitido la formación de nuevas formas de organización, sino que, en ocasiones, también han reforzado algunas antiguas formas de organización y permitido la reaparición de algunos comportamientos paternalistas y de corte autoritario a contrapelo del proceso general de la sociedad.

Si estamos seguros de que el proceso vivido por la sociedad rural peruana de las últimas décadas está marcado por una mayor participación de su población en el mercado, en el sistema político y en la sociedad mayor en general, no somos capaces de formular un juicio sobre las características específicas de la misma, y menos de precisar sus posibles tendencias o dinámicas a futuro. Estamos ante procesos complejos, marcados por la afirmación de lo ambiguo en las relaciones de los actores (Monge, 1994: 63). Cabe añadir que la ambigüedad de las relaciones, y en general de las múltiples situaciones que podemos encontrar, no es de ninguna manera exclusiva del espacio rural, pues se comparte por lo menos con

los espacios urbano-marginales. Es posible que la participación en la sociedad mayor que hace aparecer una sociedad rural con más opciones, sea el origen de esta situación de indeterminación e incertidumbre que se manifiesta en la organización misma de la sociedad, en la formación de espacios de poder, en sus relaciones con la sociedad mayor, e incluso en las identidades de los pobladores. Los grupos y organizaciones que surgen en el nuevo escenario no tienen necesariamente su fundamento en redes de parentesco, vecindad o paisanaje, sino en una mezcla de factores y circunstancias (entre ellas la violencia). Muchas asociaciones son o se constituyen en formas de organización permanente, otras tienen una vida más efímera, otras existen sólo esporádicamente, de acuerdo a si son o no necesarias. Además de una serie de funciones internas y específicas, casi todas estas organizaciones son al mismo tiempo instancias de defensa y de negociación con el Estado que, dicho sea de paso, muestra también muchas veces un comportamiento errático e igualmente ambiguo.

A raíz de todo esto se generan nuevos espacios y formas de ejercicio y organización del poder o se redefinen los antiguos, todos llevando el mismo sello de la ambigüedad: el clientelismo y la pretensión de autonomía coexisten contradictoriamente, el liderazgo oscila entre la democracia y el autoritarismo, y ello es probablemente válido tanto para las presidentas de los clubes de madres como para los presidentes de las comunidades o los alcaldes. La ampliación de la base de la participación electoral, pero sobre todo la participación en organizaciones, ha supuesto una serie de reajustes políticos y el redimensionamiento de los poderes existentes (Quintín, 1994). A nivel general, pero sobre todo local, surgen nuevos conflictos o se modifican los antiguos. Nuevos grupos de poder se apropian de los municipios provocando diferencias entre éstos y las comunidades o entre la iglesia y los otros poderes locales (Montes, 1996; Mejía y Vargas, 1997). Y sin embargo, el reajuste de poderes no parece haber cambiado significativamente el imaginario del poder: en el ejercicio de la autoridad y la dirigencia, se seguiría combinando un criterio de democracia en los mecanismos de elección (al interior) con una práctica muchas veces autoritaria en la toma de decisiones (en la relación entre miembros y hacia el exterior). Por otro lado, el poder sigue siendo “masculino” y “urbano” (Harvey, 1991), y se podría añadir “blanco” o “misti”. Todo lo más, se podría hablar de una cierta relativización de estos rasgos en el ejercicio del poder y de la autoridad en el espacio rural.

## **El desarrollo del mercado y los comportamientos económicos**

El segundo gran proceso en el medio rural es el avance, al parecer incontenible, de la economía de mercado. En las últimas décadas se viene produciendo una cada vez mayor circulación en volumen, intensidad y cobertura de una serie de productos y de insumos, pero también de capital y de mano de obra, lo que a la larga se ha tra-

ducido en una cada vez mayor participación de los agentes económicos rurales en el “mercado”. Este proceso produce mayor diferenciación en el campesinado y entre los pequeños productores agrarios, y también la diversificación de las actividades de los pobladores rurales, quienes se dedicarían cada vez menos a la agricultura. Dentro de este proceso nos detendremos en algunos componentes vinculados al problema que nos ocupa: la propiedad de la tierra, la articulación de los procesos productivos, y los comportamientos económicos de los pobladores rurales<sup>5</sup>.

Más allá de lo controvertido de sus resultados en los planos productivo o de expansión de la frontera agrícola, el proceso de transformación de las formas de propiedad, iniciado desde la década del cincuenta pero acelerado por la Reforma Agraria y sus secuelas, es sin duda determinante en el proceso de transformación de la sociedad rural. En medio de éste, el ciclo de luchas por la tierra habría terminado con la victoria de los campesinos, de los ex-trabajadores de las haciendas, y sobre todo de las (nuevas) comunidades, que a la vuelta de los años ‘80 controlan la mayor parte del territorio agrícola del país. El fracaso, la disolución, la reconfiguración y sobre todo la parcelación de las empresas asociativas, sumados a la generalización de la apropiación/usufructo individual de las parcelas, generarían la expansión de una economía campesina parcelaria que supondría no sólo la primacía y el crecimiento de la agricultura sobre la ganadería, sino también la generación de procesos de diferenciación.

El 74% de los campesinos del país tiene predios de menos de 10 hectáreas (Eguren, 1992). La pequeña propiedad es, al menos temporalmente, la forma mayoritaria de apropiación y usufructo del suelo agrícola, y con ella se ha impuesto también la pequeña producción sobre la grande o mediana producción<sup>6</sup>.

El destino de las cosechas de las pequeñas parcelas se orienta cada vez más hacia el mercado: en proporciones variables y crecientes, parte de la producción de los parceleros está destinada a su venta desde antes de la siembra. Por supuesto que los mecanismos de articulación y los caminos que llevan a los productos hasta sus consumidores son variados, de acuerdo al grado de posibilidades ubicadas entre la venta directa por los productores y la participación de agentes agroindustriales o agro-exportadores. En la práctica, son sumamente imperfectos y favorecen por lo general a los intermediarios, como lo muestran por ejemplo los casos del mango y del banano (Gómez, 1995; Marañón, 1995). En general, las comunidades serranas se hallarían más cerca del primer polo, mientras que los productores costeros lo estarían del segundo. Es sobre todo en la costa donde la producción para el mercado se halla más vinculada a la consolidación de agroindustrias, que muchas veces organizan la circulación económica (¿y social?) local y regional, absorbiendo parte de la producción para su transformación primaria o secundaria y eventualmente para su exportación.

¿Produce la expansión de la economía de mercado, de carácter fundamentalmente mercantil, un cambio en la mentalidad y los comportamientos de los pro-



ductores rurales? ¿Produce el mercado comportamientos de tipo empresarial en el medio rural? Si lo hace, ¿qué tan generalizados son éstos? En general, en algunas zonas, particularmente de costa, parecería encontrarse evidencia, si no de racionalidades empresariales, al menos de uso de instrumentos propios de economías de mercado. Es el caso, por ejemplo, de las pequeñas empresas de servicios o de algunos comités de productores. Resulta significativo que estos comportamientos empresariales se encuentren sólo en determinados grupos<sup>7</sup>, y no es casual que detrás de buena parte de ellos se halle la labor de algunas ONGs. No es aún el tipo de comportamiento que se puede encontrar en algunos migrantes (artesanos, por ejemplo), que tienen capacidad de espera, de posponer necesidades inmediatas -incluso en base a privaciones- con la finalidad de obtener un beneficio futuro.

Si los primeros estudios de los comportamientos campesinos desde la perspectiva de la economía institucional muestran la existencia y racionalidad de una serie de instituciones de organización para la producción, los actuales trabajos insisten en la ausencia, y sobre todo en la necesidad, de una cultura del “contrato” -para la comercialización, pero también para la producción y cualquier otra transacción-, reclamándola como requisito para la implementación de un desarrollo capitalista moderno en el campo.

En cualquier caso, colectiva o individualmente, los pobladores rurales parecen haber optado por integrarse al mercado y sujetarse a las nuevas exigencias económicas como estrategia de desarrollo inevitable, lo que supone elegir productos vendibles, competir y mejorar la productividad. Y para ello es necesario invertir: los campesinos declaran que si tuvieran más dinero podrían mejorar lo que ya tienen<sup>8</sup>. Sin embargo, se reconoce que la agricultura no es la mejor opción. El estudio de Gonzales de Olarte (1996) sobre comunidades del norte (Lambayeque, Piura) y del sur (Tacna) muestra que, si pudiera, la mitad de los campesinos dejaría la agricultura para dedicarse al comercio, precisamente la única actividad rural en la que parecen observarse comportamientos individuales con cierta visión empresarial.

## **Instituciones y organizaciones en el espacio rural**

### **El retroceso de la comunidad y el auge de las asociaciones especializadas**

Para el análisis de las organizaciones rurales, la comunidad campesina es un punto de partida obligado. Es una de las organizaciones más antiguas, y sobre la que el conocimiento acumulado, aunque muchas veces confuso, es considerable. No comparto la idea según la cual la comunidad encerraría los gérmenes de algún principio de organización fundamental y andino del que participarían todas las demás formas de organización del campesinado peruano. Me parece más interesante y central preguntarnos en cambio sobre su estructura y organización, o

sobre si cumplen o no nuevas funciones en el contexto actual. En general, juego con la hipótesis de que la comunidad ya no es más la única instancia o la principal instancia de organización de la vida rural. Creo que ahora es sólo una de las múltiples organizaciones que se pueden encontrar en la sociedad rural y que forman parte del nuevo escenario.

No existe un trabajo de síntesis que permita una generalización ordenada sobre las comunidades peruanas (Urrutia, 1992). La década del ochenta se abrió con la discusión sobre la naturaleza y características de la comunidad como sujeto sociológico. Algunos estudios formularon por esos años enfoques de análisis sugerentes, en que proponían aproximarse a las comunidades desde la perspectiva del mercado interno tomando en cuenta la tensión entre lo familiar y lo comunal. La “co-determinación” de la organización comunal terminó imponiéndose como marco analítico, incluyendo el papel del conflicto en la regulación de la estructura comunitaria (De la Cadena, 1986). La comunidad es una institución que combina funciones de regulación económica y social en relación al medio, a sus recursos y a sus miembros, y que brinda a los agricultores una instancia de articulación con la sociedad mayor.

La comunidad sigue siendo la forma de organización más difundida y numerosa en el espacio rural peruano. Según las cifras del censo nacional agrario de 1993 existirían 5.168 comunidades, aunque probablemente sean más<sup>9</sup>. Sabemos además que se hallan distribuidas de manera desigual a lo largo del territorio, siguiendo una regla de mayor densidad de comunidades por departamento conforme avanzamos de norte a sur (los departamentos de Puno y Cusco son los que concentran mayor cantidad).

Existe gran diversidad, y bajo la misma etiqueta de comunidad campesina albergamos una serie de instituciones diferentes en su constitución, tamaño, historia, forma de organización y proceso político. No hablamos de lo mismo cuando citamos comunidades de Huancayo, de la sierra de Lima, o de Piura. Para Huancayo, en la sierra central hablamos de agrupaciones con modernas estructuras de gobierno, en las que se conservan faenas comunales y cierto control sobre las tierras, cuyo territorio coincide con el de un distrito con cuyos representantes comparte el poder bajo reglas poco claras (Cueva, 1987). Las comunidades de la sierra de Lima combinan formas modernas y tradicionales de gobierno, cultivan para la capital del país, tienen dos terceras partes de su población emigrada y un alto número de comuneros no registrados, además de ser muchas veces menos consistentes y sólidas que las organizaciones de regantes. Las comunidades de Piura, en cambio, han perdido hace mucho tiempo sus formas de organización tradicionales, y tienen juntas directivas muy débiles, que dependen en gran medida de la personalidad de sus dirigentes; no tienen límites sociales fijos, y sus linderos parecen diluirse en medio de la multiplicidad de relaciones de vecindad entre las familias (Diez, 1999[b]).

La función económica de la comunidad nos remite a la propiedad de la tierra. En las últimas décadas ha cambiado la relación comunidad-territorio. Si en los '70 era necesario conseguir la tierra a como diera lugar, muchas veces por medio de tomas violentas y más tarde por la vía legal y colectiva, en los noventa parece imponerse la vía individual. El boom de la comunidad como instancia representativa a la víspera de la promulgación de la ley (1987), sancionada por la masiva participación en los Rimanacuys, se ratificaba por el principal reclamo de los comuneros de todo el país: "profundización" de la Reforma Agraria y reconocimiento y titulación de comunidades (Cera las Casas, 1987). Es posible que los actuales reclamos por la titulación individual de tierras no sean sino la continuación lógica de las anteriores luchas por la tierra, y que la propiedad individual haya sido desde un inicio el objetivo de muchos campesinos aparentemente comunitaristas. Pero no sólo hay cambios en la propiedad: en numerosas comunidades los espacios comunes desaparecen en desmedro del usufructo sectorial o familiar, mientras no pocas juntas de regantes se autonomizan de la dirigencia central. Estaríamos frente a un proceso de pérdida del tradicional rol comunal de control y regulación del uso de los espacios que putativamente le corresponden.

Parece estar claro que la comunidad no es ni el principal agente económico ni la institución llamada a asegurar la reproducción de sus miembros. Más que una institución para la producción, la comunidad sería un espacio de coordinación, interacción y representación entre múltiples unidades familiares, y por lo tanto una institución fundamentalmente política<sup>10</sup>.

Sin embargo, los trabajos recientes sobre comunidades la muestran más bien como una institución persistente pero en crisis permanente. Aún cuando no hay una definición unívoca de comunidad, hay una contradicción aparente entre lo que se supone que debería ser y lo que se encuentra sobre el terreno: a la propiedad comunitaria, la homogeneidad social y una dirección comunal armónica y legitimada, la realidad opone una serie de formas de usufructo privado de las tierras, gran diferenciación entre comuneros, y un proceso de deterioro de la representatividad de las dirigencias comunales.

La organización comunal se presenta crítica en relación a dos fenómenos: la crisis de las dirigencias y del gobierno comunal, y su pérdida de legitimidad como instancia representativa de los intereses de los comuneros. Las etnografías de los noventa reportan la falta de autoridad de los directivos o la dificultad para encontrar candidatos para las elecciones comunales, y hay quienes hablan de desestructuración de la comunidad (Seligman, 1992). Sospecho que la situación de las dirigencias depende en gran medida de su organización y de su peculiar combinación de cargos e instancias: todas las comunidades tienen, al menos formalmente, una directiva comunal de acuerdo a lo estipulado por la ley de 1987, que comparte el espacio con los responsables de otras organizaciones existentes al interior de las mismas y algunas veces también con algunas autoridades tradiciona-

les. En algunas directivas comunales se observan cambios en los patrones de liderazgo. Los criterios de edad, parentesco y conocimientos estarían siendo reemplazados o complementados con la capacidad de lectoescritura, y sobre todo de insertarse en redes sociales más amplias al exterior de las comunidades, entre las que se cuentan las afiliaciones políticas (Revesz, 1992).

Paralelamente encontramos una valoración diferente de lo comunal y del sentido de la comunidad: al lado de aquellas regiones donde ésta sigue siendo la institución de referencia, como en el sur andino (Cusco o Ayacucho), están aquellas -como Carhuamayo en la sierra central- donde la comunidad pierde terreno frente al distrito. Por lo demás, las visiones sobre lo comunal pueden diferir incluso de una generación a otra: son los viejos quienes asocian a la comunidad con el ayllu o los grupos de trabajo. En términos concretos, la “minusvaloración” de la comunidad se traduce en la disminución de las instancias colectivas: varios autores señalan la tendencia a la disminución de la participación en las faenas comunales, y también en la frecuencia y asistencia a las asambleas (Plascencia, 1994). La comunidad parece ser una organización en crisis, y no la instancia más representativa del conjunto de los productores rurales, quienes muchas veces optan por otras formas de asociación, provocando la disminución del número de comuneros inscritos en el padrón, como sucede en la sierra norte o central (Segura *et al*, 1990; Broujere, 1992). Parecería que la multifuncionalidad propia de las antiguas comunidades, que fuera otrora una de las razones de su éxito como institución posibilitando su sobrevivencia por largos períodos de tiempo, se vuelve hoy en día contra ella misma en un contexto que exige especialización.

Asistimos pues a la proliferación de una serie de nuevas organizaciones al interior de las comunidades. Estas pueden estar sujetas e integradas a la administración y la directiva comunales, o no estarlo y coexistir paralelamente, en cuyo caso son vistas muchas veces como organizaciones populares y no comunales<sup>11</sup>. Estas organizaciones reúnen a los campesinos y productores agrarios en torno a una serie de funciones para la producción o la comercialización de bienes, productos y servicios. Sus miembros no sólo no integran comunidades, sino que sistematizan su producción -pero también sus relaciones sociales- bajo formas organizacionales nuevas. A ellas se les encarga una serie de acciones de carácter colectivo en diversas fases del proceso de producción, así como de la interlocución con agentes externos.

No se sabe cuántas organizaciones agrarias existen en el espacio rural. Nunca se ha hecho un censo de ellas. En 1993, el 10% de las unidades agropecuarias del país declaró en el censo pertenecer a algún comité de productores, y 5% aseguró pertenecer a alguna asociación de productores; un 39% declaró integrar alguna junta de usuarios (de riego).

La mayor parte de estas organizaciones para la producción que se encuentran en el espacio rural, son de creación relativamente reciente. La mayor parte de los comités o asociaciones tiene en promedio 5 y 10 años de actividad, respectiva-

mente. Cabe mencionar que las formas de organización más antiguas son las cooperativas y sus centrales, creadas en su mayoría en la década del setenta. Un inventario reciente a partir de una muestra de estas organizaciones muestra que su número actual es reducido (Glave y Fort, 1999).

La creación de estas organizaciones responde ciertamente a una necesidad de acción colectiva, pero también a la intervención de diversos agentes de promoción externos: tanto el Estado, sus agencias y programas especiales, como diversas ONGs que operan en el espacio rural, promueven la organización de nuevos grupos de trabajo para la implementación de sus políticas o proyectos, generando muchas veces paralelismo en las acciones y siempre la multiplicación de instancias de articulación de los productores.

*Distribución de asociaciones de productores (sobre muestra)*

<b>Tipo de Organización</b>	<b>Número</b>	<b>Porcentaje</b>
Comité	20	16%
Empresa comunal	47	38%
Asociación	28	22%
Cooperativa	6	5%
Central de Cooperativas	4	3%
Fongal	4	3%
Empresa privada	7	6%
SAIS	1	1%
Otros	8	6%
<b>Total</b>	<b>125</b>	<b>100%</b>

Fuente: Glave y Fort, 1999.

La mayor parte de estas organizaciones se dedica a diversas actividades vinculadas a la producción (producción *strictu sensu*, comercialización, asistencia técnica o crédito; varias cumplen más de una función). Las actividades de corte reivindicativo o político son señaladas por ellas mismas como una actividad secundaria (Heredia, 1998).

Sin embargo, los nuevos comités o asociaciones no llegan a constituirse en el imaginario colectivo como una instancia de organización estable, constante, sostenible y, sobre todo perdurable en el tiempo. Dicho en otras palabras, no logran desplazar a la comunidad o al municipio como institución de organización del espacio rural.

**Intermezzo: el ciclo de las rondas o las organizaciones de la emergencia de guerra**

El espacio rural peruano fue (y en algunas zonas continúa siendo) el escenario de una guerra política y militar que enfrentó al Estado y la sociedad civil contra grupos subversivos en armas. Dicho proceso de más de quince años era en parte consecuencia de una situación de desgobierno, pobreza e inseguridad, que provocó respuestas diversas por parte de la población rural, la cual se organizó primero para defenderse pero también para contrarrestar el fenómeno. El gran movimiento social de esos años fue la creación de las rondas campesinas.

Para comprender las rondas hay que partir de la distinción entre rondas norteñas y rondas del centro y del sur, estas últimas también conocidas como comités de autodefensa. Las primeras, surgidas para combatir los robos y el abigeato (las más estudiadas son las de Cajamarca y Piura, en menor medida las de Ancash). Las segundas, formadas por iniciativa de los campesinos o del ejército para combatir a los grupos subversivos (principalmente en Ayacucho y la Sierra Central).

Las rondas norteñas son las más conocidas. En los últimos 15 años muchos investigadores se han ocupado de diversos aspectos de su funcionamiento, formas de organización, expansión y posibilidades políticas. Sabemos que la creación de las rondas norteñas respondió en un primer momento a la necesidad de resolver problemas de robo de ganado e inseguridad social generados por el vacío de poder dejado por la desaparición de los hacendados luego de la Reforma Agraria, y también que éstas se transformaron en una instancia relativamente exitosa, capaz de cubrir algunos vacíos en la organización de un campesinado poco integrado (comunitario) como el de la sierra norte (Gitlitz y Rojas, 1985; Starn, 1991; Huber, 1995).

Estas rondas se organizan en comités a nivel de caseríos; se agrupan en centrales zonales, comunales y distritales, las que a su vez se articulan a centrales de mayor cobertura. Su expansión se debió tanto a la necesidad de asociarse con otras para cumplir sus metas como al trabajo de autoridades, maestros o activistas políticos. Se trata de una organización campesina relativamente democrática en su base, y altamente politizada, jerárquica e incluso autoritaria al nivel de sus centrales. Se hallan por lo general en permanente conflicto con abigeos, autoridades judiciales, y policías. Han logrado imponer tranquilidad y seguridad en el campo, aunque muchas veces a costa de la aplicación de medidas de fuerza. Se han proyectado a la implementación de acciones de desarrollo comunal, con reducido éxito. En cambio, muchos de sus dirigentes han logrado proyectarse políticamente, llegando a ocupar cargos en los consejos municipales de sus distritos (Diez, 1994; Hernández Nieva, 1994).

En cambio, el paradigma de la organización de los comités de autodefensa (CADs) son aquellos formados en Ayacucho, y en menor medida en el valle del Mantaro. Su organización ha dependido del particular proceso de cada zona y re-

gión, siempre respondiendo a una particular correlación de fuerzas entre el ejército, las comunidades, y Sendero Luminoso. Parceleros del valle del Apurímac y comuneros de Huanta reaccionaron y respondieron de diferente manera y con ritmos distintos en su enfrentamiento contra Sendero Luminoso en una lucha surgida de múltiples motivaciones (incluso religiosas) en la que se produjeron coaliciones inéditas y reacomodos sociales. En el espacio que nos ocupa, la creación y la victoria de los CADs se asocian no sólo a la alianza con el ejército sino también a nuevas formas de asentamiento poblacional y control social, a la creación de nuevos núcleos de habitación con finalidad defensiva, y a la instauración de nuevas jerarquías de autoridad (Degregori, 1996)<sup>12</sup>.

Una característica común entre las rondas norteñas y los CADs es que ambas formas de organización surgieron en zonas de débil presencia comunal, ya sea “estructural”, como en las sierras de Piura y Cajamarca, o “coyuntural”, como en Ayacucho y la Sierra Central.

En los últimos años, la derrota militar de Sendero y la restauración de la autoridad en el campo peruano parecen haber incidido en la crisis de las formas de organización surgidas como respuesta a la situación de emergencia. Las rondas norteñas no logran consolidarse como organizaciones de desarrollo, y por el contrario, se desactivan o mantienen un funcionamiento discreto en tanto instancias de control y regulación social en pequeños conflictos locales. Al sur, los comités de autodefensa pierden autonomía frente a las comunidades; la organización cuasi militar de la ronda, impuesta sobre el colectivo, termina por someterse a la autoridad comunal, que retoma sus antiguos fueros aunque con nuevas perspectivas. El ciclo de la violencia que se cierra parece también cerrar el ciclo de la autodefensa y de las organizaciones policiales y militares campesinas, que regresan a formas de organización más políticas y pacíficas.

### **Las regularidades entre las organizaciones locales rurales peruanas**

Aunque pueden ser agrupadas en un número limitado de tipos, sin duda una de las características de las organizaciones existentes en el espacio rural es su diversidad: los pobladores rurales se integran a múltiples niveles por medio de una multiplicidad de formas de asociación heterogéneas, que cumplen una serie numerosa, aunque limitada, de funciones. Trataremos de resumir algunas características de dichas organizaciones en torno a tres problemáticas: las funciones que realizan, su organización y mecanismos de funcionamiento, y su sostenibilidad en el mediano plazo.

Aunque las funciones reales de las organizaciones no siempre están claramente definidas, no creo que sea aventurado afirmar que se viene imponiendo la idea de que una asociación eficiente debe servir para fines prácticos y tener una utilidad perceptible y reconocida para ser considerada necesaria y obtener relativo éxito. Además, si existe cierta predisposición y la intención de ampliar las fun-

ciones por parte de algunas de ellas (generalmente por intervención de agentes externos), lo normal es que las organizaciones se especialicen en alguna tarea, función o servicio. Las organizaciones de productores se ocupan de asuntos relativos a la producción, al crédito, a la comercialización o similares; las rondas se ocupan de la autodefensa, el control social y la solución de algunos conflictos; los comités “pro” se ocupan de servicios específicos (electricidad, agua, escuela).

Aunque la comunidad puede considerarse también una asociación especializada en ciertas funciones de organización de la producción y de representación política e interlocución hacia el exterior, y en particular como la institución “encargada” de los asuntos referentes a la tierra y la propiedad, es por definición -y en la práctica- una institución no especializada y de funciones múltiples. Lo mismo podría decirse de muchas asociaciones de mujeres<sup>13</sup>: si los comités del vaso de leche se encargan fundamentalmente de la distribución de desayunos escolares, los clubes de madres se ocupan de una serie de tareas diversas (alimentación, talleres artesanales de varios tipos, huertos y granjas, etc.). A partir de esta constatación podríamos postular una oposición entre la especialización y lo comunitario, colocando a las organizaciones en un *continuum* entre un polo más indiferenciado y más comunitario y otro de mayor diferenciación y menos comunitarismo. De un lado podría estar la comunidad de múltiples funciones, y del otro las organizaciones especializadas. Así configuraríamos la oposición entre *comunidad* y *sociedad* de los teóricos clásicos. Sin embargo, creo que la realidad no avala ni el *continuum* ni la evolución de uno a otro polo: se trata de organizaciones que existen al mismo tiempo, y que están articuladas de maneras diversas.

Además tenemos el problema de la ubicación de los municipios rurales: fundamentalmente dedicados a asuntos urbanos, tienen bajo su responsabilidad numerosas funciones relativamente especializadas (de gobierno, saneamiento, producción, etc.), pero pueden también constituirse en instancia de articulación y concertación de otros diversos tipos de organizaciones. Quizás sería entonces más apropiado hablar de división de funciones sociales, o del establecimiento específico en cada caso y región de espacios de competencia (en el sentido de “aptos para...”) de las múltiples organizaciones.

Sin embargo, y sin perjuicio de la especialización, todas las formas de asociación mencionadas comparten la triple tarea de organizar, representar y articular grupos diversos que por medio de ellas consiguen sus fines, ejercen o defienden sus derechos, y formulan reclamos o reivindicaciones. Y todo ello, tanto dentro del espacio local como hacia afuera de él.

Lo primero que salta a la vista al analizar las organizaciones rurales es que todas ellas tienen una misma “estructura” de organización y funcionamiento: las comunidades, las rondas, las asociaciones de mujeres, los comités de productores, o las asociaciones para la obtención de servicios, cuentan con una dirigencia



central (compuesta por presidente, secretario, tesorero, fiscal y vocales). Y todas responden a la voluntad de una asamblea general de “asociados” que tiene en principio la última palabra sobre las decisiones que competen al colectivo. Todas ellas tienen un aparato de gobierno moderno, idéntico además al de sus similares urbanas, y al igual que éstas poseen mecanismos de liderazgo que combinan la democracia de base con la imposición autoritaria en el ejercicio del poder.

Todas las asociaciones son, además, un espacio de organización intermedio entre las familias y la comunidad (entendida como conjunto humano y no como institución): por un lado posibilitan la constitución de redes sociales que articulan a los miembros de una localidad, y por otro permiten conectar a las familias comuneras con una serie de agencias y agentes externos. Estas redes no articulan necesariamente ni al conjunto de los miembros de la “comunidad” ni a los mismos individuos o familias; cada una de ellas tiene funciones específicas. Las organizaciones sirven, pues, de pivote entre lo macro y lo micro, entre el interior y el exterior de un colectivo que muchas veces es definido precisamente por ellas mismas.

La relación con lo “externo” es una constante en la descripción y análisis de organizaciones y comportamientos en el espacio rural. Agentes exógenos intervienen en la creación de organizaciones, en su regulación, en su funcionamiento, y en su evolución. No es posible comprender los cambios en la organización o funciones de las comunidades sin tomar en cuenta al Estado. Tampoco es posible analizar la creación de rondas y comités de autodefensa sin referencia a la labor de partidos políticos o del ejército. Lo mismo podríamos decir de muchos de los actuales comités de productores, y sobre todo de los clubes de madres, creados por agencias estatales o por ONGs. La relación con el exterior es constante y directa, y opera a varios niveles y en múltiples momentos en el funcionamiento de las organizaciones rurales.

Por otro lado, los cambios políticos y económicos de los últimos años han incidido de manera diferente sobre las organizaciones. En lo político, tras el ciclo de expansión de la organicidad e integración hacia arriba de las organizaciones de base (independientemente de sus contradicciones y de la politización partidaria de las cúpulas), que permitió la constitución de instancias de representación colectiva, la formulación de consensos aparentes y la elaboración de propuestas comunes, se ha pasado a un estado de desarticulación y desagregación en el que parece muy difícil la formación de consensos para ensayar respuestas colectivas de amplia cobertura frente a problemas comunes. En lo económico, en cambio, parecen abrirse brechas que brindan posibilidades al menos para cierto tipo de pequeños productores agrarios eficientemente articulados a circuitos comerciales, que se benefician de créditos bancarios palanqueados por ONGs, y que estarían gestando nuevas formas de organización con perspectivas de futuro.

La suerte y la supervivencia de las organizaciones rurales están pues ligadas no sólo a sus procesos internos, sino también a los vientos tanto de la interven-

ción externa directa como de los procesos más generales de la sociedad. Cada tipo de organización reacciona de manera diferente a estos estímulos, que son también específicos de acuerdo a la función que cumple cada uno de ellos. La comunidad se debate entre la desaparición y sus posibilidades de conversión en una instancia para la gestión de al menos una parte del proceso de producción: si pierde la propiedad de la tierra, su sobrevivencia dependerá de su capacidad de transformarse en alguna suerte de cooperativa de servicios, de constituirse en instancia de resolución de conflictos, o de afianzar su rol de representación colectiva. Las rondas campesinas parecen tener limitaciones para suplir a las comunidades allí donde éstas no existen, y son absorbidas por ellas allí donde perviven. Las asociaciones de mujeres, vinculadas la mayoría de las veces a necesidades de sobrevivencia, parecen moverse al ritmo de los *inputs* organizativos o económicos externos, y aunque se consolidan en algunos lugares, su capacidad para acumular y transmitir su experiencia es limitada, en tanto su fragilidad es aún muy grande. Las organizaciones para la producción parecen ser las de mayor auge y quizás las de mayor futuro; su éxito está hoy más que nunca estrechamente ligado a su capacidad de adaptación e inserción en el mercado, lo que supone seguir los ritmos de la modernidad económica en boga.

## **Las articulaciones y la integración del espacio rural**

### **Los municipios y la disputa por la hegemonía en el espacio rural**

La ley de presupuesto que concede autonomía a los municipios distritales ha cambiado significativamente su capacidad de acción, y ha provocado una serie de movimientos sociales vinculados a los poderes locales. El gobierno municipal se está convirtiendo en una institución fundamental para la intermediación con la sociedad general por la que compiten diversos grupos, unos descendientes de poderes tradicionales, y otros emergentes catapultados por movimientos de reivindicación social.

Los municipios parecen consolidarse como cabeceras de puente “urbanas” en el medio rural. Ello se traduce en la separación, cuando no en el conflicto, entre los municipios y las comunidades, estableciendo una división del trabajo y de los espacios de competencia entre lo urbano y lo rural. Esta separación deja por lo general en desventaja a las comunidades, menos amparadas por el Estado, y sin un presupuesto o ingresos regulares asignados, por lo que frecuentemente se producen conflictos de competencia entre ambas instituciones. En este contexto, la comunidad no parece ser más la instancia que regula las relaciones dentro del espacio comunal: lo normal es que las diversas asociaciones que existen en su interior no estén articuladas entre ellas. Son comunes los problemas entre organizaciones, y también entre las organizaciones y la comunidad. Cierto es que no sucede de la misma manera ni en el mismo grado en todas las regiones del país: en el sur andino parece conservarse cierta primacía de la comunidad, mientras que

en el norte las rondas son más importantes, y en el centro las nuevas asociaciones compiten con ella casi en pie de igualdad.

Los municipios distritales cuentan con un presupuesto asignado por el Estado, y en muchas partes del país intentan convertirse en ejes articuladores de organizaciones e instituciones, por lo menos al interior de su espacio, tratando de promover además una interlocución ordenada y unitaria hacia el exterior. Desde 1992, municipios provinciales y distritales vienen implementando procesos de concertación al interior de sus jurisdicciones. Casi todos estos procesos siguen un mismo patrón: comienzan con la realización de cabildos abiertos o reuniones en las que se convoca al conjunto de asociaciones existentes, a ONGs y otras entidades privadas, y a los representantes de aquellas agencias del Estado presentes en el distrito o en la provincia. Apartir de los primeros encuentros se crea una instancia de coordinación encargada de desarrollar una secuencia de talleres de concertación y planificación estratégica, que puede concretarse en conjunto o por medio de comisiones temáticas. En ellos se busca identificar problemas, perfilar y priorizar proyectos, y buscar la implementación de políticas comunes. Aunque estos procesos son convocados por los municipios, es frecuente que cuenten además con la asesoría de alguna ONG que trabaja en la zona, o que sean promovidos directamente por ellas.

Las experiencias y casos sobre los que existe información publicada no son muchos, pero muestran que el fenómeno se produce paralelamente en diversas zonas del país. Las experiencias son desiguales, debido a varios factores. No todas han empezado al mismo tiempo, y hay múltiples problemas a resolver: desde la debilidad de las instituciones llamadas a asegurar el funcionamiento del proceso hasta la necesidad de asegurar la continuidad del mismo (amenazada cada tres años en cada cambio de gobierno municipal), pasando por la resistencia o el bajo nivel de compromiso de algunas organizaciones para participar en el proceso, y por la resistencia de los poderes locales. Además, tratándose de procesos muy recientes, muchas veces no han sido “interiorizados” por la población, por lo que aparecen frecuentemente como externos.

Paralelamente a estas experiencias de integración al interior de los distritos, existen algunos procesos de concertación entre alcaldes distritales (reunidos por provincias pero más frecuentemente por cuencas o micro-cuencas) y también provinciales. Más que una articulación política efectiva, estos encuentros parecen constituir instancias de concertación sobre algunos problemas comunes (conservación de suelos, derechos de agua, carreteras), pero sobre todo de reivindicación de derechos frente al municipio provincial, las agencias del Estado, y el Gobierno Central<sup>14</sup>. La Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), con finalidades netamente políticas de defensa de los gobiernos municipales es, a fin de cuentas, una versión institucionalizada a nivel nacional de las mesas interdistritales que pueden encontrarse en diversos espacios.

Este proceso no sería posible sin la presencia de nuevos agentes en los poderes locales. Los alcaldes y funcionarios municipales emprendedores parecen reu-

nir cuatro características: la movilidad geográfica, su condición de profesionales, su experiencia en actividades de naturaleza diferente de las que desarrollan en su gestión de gobierno y su velada vinculación con el pasado de la localidad. Se trata de gente que ha vivido fuera de la localidad o que se ha desplazado entre su espacio local y las ciudades más próximas, incluso la capital. Por lo general tienen estudios universitarios o en institutos superiores (completos o incompletos), y muchos de ellos son profesionales. Por lo general, han trabajado o ejercido cargos en instituciones u organismos diferentes al que ocupan en la actualidad, por lo que tienen una experiencia acumulada de múltiples entradas. Finalmente, aunque es posible vincularlos a la historia local, por lo menos como descendientes de hacendados, comerciantes o comuneros anteriores a la Reforma Agraria, actúan como políticos modernos, apuntando su legitimidad en el futuro prometido más que en el pasado de la localidad.

### **La articulación de las organizaciones en los espacios locales y fuera de ellos**

Pequeños productores (organizados o no) y comuneros enfrentan un mismo problema: la falta de mecanismos, instancias u asociaciones que los articulen y les permitan, al menos a nivel regional, emprender proyectos de desarrollo tanto propios como compartidos con otras instancias sociales y económicas (empresas, gobiernos locales, ONGs, etc.)

La articulación de las diversas organizaciones agrarias de base es un reto afrontado por diversos actores: las organizaciones mismas, el Estado, los centros de promoción del desarrollo, las municipalidades, los partidos políticos, la cooperación internacional, y otros. Todos coinciden en la necesidad de articular organizaciones, pero difieren en los mecanismos que ponen en práctica para lograrlo, en el discurso político que utilizan, y en el grado de autonomía que conceden a las organizaciones.

Los resultados y los niveles de articulación son diversos dependiendo de la coyuntura, el nivel de agregación al que nos referimos, el motivo de la integración, y los procedimientos para lograrla. Por ello, abordaremos el tema por niveles de articulación: nacional, regional y microregional/local.

Los principales intentos de articulación de organizaciones agrarias al nivel nacional toman la forma de gremios, algunos con la vocación de promover o proponer políticas, pero la mayor parte de las veces para ejercer algún tipo de presión social, defenderse o demandar al Estado algún tipo de beneficios o incentivos a sus asociados (Alfaro, 1994).

En líneas generales, podemos referirnos a dos tipos: los propiamente gremiales, y los empresariales. Los primeros son por ejemplo la Confederación Campesina del Perú, la Confederación Nacional Agraria, o la Asociación Nacional de

Parceleros, que articulan diversos gremios campesinos como comunidades, rondas y algunos comités de productores, además de organizaciones y gremios de carácter regional. Los segundos son organizaciones como el Fondo Nacional Ganadero Lechero o la Organización Nacional Agraria, que agrupan a pequeños y medianos empresarios agrarios y a asociaciones de productores especializados por producto (arroceros, cafetaleros, etc.)

A lo largo de la última década, ante la ausencia del Estado como promotor directo del desarrollo agrario (en la medida en que redujo drásticamente su intervención vía ministerio de agricultura) y por lo tanto como interlocutor privilegiado, los gremios reivindicativos no se adaptaron con suficiente rapidez, perdieron legitimidad y parte de su razón de ser, y entraron en un período de crisis del que aún intentan recuperarse. Por su parte, menos orgánicos que los anteriores pero también menos dependientes del Estado promotor, los gremios empresariales continúan en una línea de generación de propuestas que permitan la reactivación del sector más moderno y tecnificado de la agricultura y la ganadería.

Por las mismas razones que los gremios nacionales, los gremios regionales experimentaron una crisis que provocó la desaparición o casi desaparición de varias federaciones y ligas que apenas quince años atrás estaban muy activas. Sin embargo, algunos gremios regionales parecen estar reconvirtiéndose con relativo éxito, reorientando su accionar y sus objetivos en torno a proyectos productivos que provean beneficios materiales visibles a sus miembros, y por lo general concertando o buscando articularse con el Estado, con ONGs o con la cooperación internacional (Heredia, 1998). Por supuesto, enfrentan diversas dificultades, desde la falta de dirigencia capacitada para los requerimientos del momento en muchas de ellas, hasta la búsqueda de organismos externos en pos de inscribir a los productores agrarios en relaciones de clientela en busca de apoyo político, pasando por las relaciones de desconfianza existentes entre los propios miembros de la asociación.

Aunque la mayor parte de los proyectos de ONGs buscan articular organizaciones a nivel local, existen algunas, como las agrupadas en torno a la Coordinadora Rural, que buscan intervenir a nivel regional tratando de implementar un proyecto de reconversión de gremios rurales, adecuándolos al nuevo contexto y a los nuevos escenarios que afectan al sector agrario nacional (Vera y Monge, 1999).

En cualquier caso, los proyectos de integración con más éxito son aquellos de nivel regional que articulan circuitos económicos, integrando espacios rurales con pueblos y con ciudades intermedias vía carretera o transporte fluvial (Hurtado, 2000). La articulación de los espacios regionales y de las organizaciones existentes en ellos parece responder más a la existencia de vías de comunicación y flujos de bienes y de población que a las fronteras políticas, accidentes geográficos, e incluso diferencias culturales o étnicas. Una propuesta de integración de organizaciones sobre un esquema de corredores económicos podría tener más impacto que otras montadas sobre bases territoriales de carácter político.

La articulación a nivel local es, casi por definición, intersectorial. Además, salvo en el caso de algunos gobiernos municipales, suele ser impulsada desde el exterior, ya sea desde el Estado o desde los centros de promoción del desarrollo. En ambos casos se trata de crear institucionalidad de base, mecanismos o instancias que articulen a los diversos agentes y organizaciones existentes en un mismo espacio. Sin embargo, en ambos casos la apuesta, el procedimiento, y la cobertura de la articulación buscada, son diferentes.

Por medio de sus programas de intervención, el Estado ha optado por la articulación local y sectorial sobre la base de micro-cuencas, buscando integrar a los productores existentes con la creación de autoridades vinculadas al manejo del agua. Este planteamiento tiene la ventaja de reunir a la mayor parte de las organizaciones vinculadas al riego, pero no siempre incluye a quienes no se benefician de él, y además no siempre incluye a otros actores, como por ejemplo los municipios, cuyo papel en el desarrollo rural es también importante. Por otro lado, la experiencia muestra que las organizaciones de riego funcionan mejor a nivel de la base (aún cuando son espacios de conflicto permanente) que a nivel del conjunto de la cuenca (Diez, 2000).

La otra propuesta de articulación de espacios locales en boga en la última década es la integración local por medio de la participación ordenada de instituciones y organizaciones desde el gobierno municipal, de distrito o provincial (García y Piazza, 1998). Esta opción, iniciada en unos pocos municipios a iniciativa y bajo la asesoría de diversas ONGs, supone convocar a las organizaciones presentes en el espacio local para la conformación de una o varias mesas de concertación, con la finalidad de elaborar un plan estratégico de desarrollo que permita la intervención ordenada de diversos agentes y una asignación más eficiente de recursos de todo tipo. En su desarrollo, esta modalidad tiene dos limitaciones: por un lado las diversas organizaciones no siempre se comprometen con la propuesta; uno de los actores menos presentes es precisamente el Estado bajo la forma de sus agencias locales, sin las cuales no es posible elaborar planes sostenibles de desarrollo. Por el otro lado, al estar vinculado estrechamente a los alcaldes -y con ellos, directa o indirectamente a sus partidos o movimientos políticos-, el proceso puede detenerse abruptamente con el cambio de autoridades municipales. En un plano general, esta propuesta parece ser más efectiva para la implementación de servicios sociales (mayormente urbanos) que para la promoción directa del desarrollo agropecuario rural, en donde las acciones de los municipios suelen ser discretas o inexistentes.

## Bibliografía

- Alfaro, Julio 1994 *Los gremios rurales. Rol de las organizaciones rurales en la década de los noventa* (Lima: F. F. Ebert).
- Barclay, Federica 1990 “Hacia una revisión de las imágenes de la realidad agraria de la selva”, en Chirif, Manrique y Quijandria (eds.) *Perú: el problema agrario en debate. Sepia III* (Lima: Sepia-CERAlas Casas).
- Béjar, Héctor; Eguren, Fernando; Plaza, Orlando y Remy, María Isabel 1990 *La Presencia del Cambio: Campesinado y Desarrollo Rural* (Lima: DESCO).
- Broujere, Anne Marie 1992 *¿Y por qué no quedarse en Laraos?: migración y retorno en una comunidad altoandina* (Lima: IFEA).
- Castillo, Marlene y Ruiz, Maximiliano 1996 “Metodología de planificación y gestión compartida del desarrollo en la municipalidad distrital de Morropón, Piura”, en PACT-CIPDER *Participación de la población*, Lima.
- CEPAL 1995 *Las relaciones agroindustriales y la transformación de la agricultura* (Santiago: Naciones Unidas).
- Cera las Casas 1987 *Rimanakuy '86. Hablan los campesinos del Perú. Piura, Huancayo, Cusco, Puno, Pucallpa* Cusco, Cera las Casas.
- Coral, Isabel 1995 “Desplazamiento por violencia política en el Perú 1980-1992”, en ICVA. *Desplazados. Consulta sobre desplazamiento y refugio en la región andina* (Lima: IDL).
- Cueva, Luis (comp.) 1987 *Sierra Central: comunidades campesinas, problemas y alternativas* (Lima: F. F. Ebert).
- De la Cadena, Marisol 1986 “Cooperación y mercado en la organización comunal andina”, en *Revista Andina* (Cusco) N° 7.
- De la Cadena, Marisol 1991 “Las mujeres son más indias. Etnicidad y género en una comunidad del Cusco”, en *Revista Andina* (Cusco) N° 9.
- Degregori, Carlos Iván 1996 *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso* (Lima: IEP).
- Diez, Alejandro 1999[a] “Diversidades, alternativas y ambigüedades: Instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural”, en Agreda, Diez y Glave *Perú: el problema agrario en Debate. Sepia VII* (Lima: Sepia).
- Diez, Alejandro 1999[b] *Comunidades mestizas. Tierras, elecciones y rituales en la sierra de Pacaipampa (Piura)* (Lima: Pucp-Cipca).
- Diez, Alejandro 2000 *Motivaciones y dinámicas de los tipos de organización de la población rural andina peruana (análisis a partir de microcuencas en*

- Cusco, *Huancavelica y Huaraz*) (Lima: Coordinadora Rural del Perú). Mimeo.
- Diez, Ramón y Alcantara, Miguel 1989 *Las empresas asociativas como alternativa de desarrollo para el valle de Cañete* (Lima: Concytec).
- Eguren, Fernando 1992 “Sociedad rural: el nuevo escenario”, en *Debate agrario* (Lima) N° 13, Enero/Mayo.
- García, Pilar y Piazza, María del Carmen 1998 *Sociedad y gobierno local. Espacios de concertación y democracia* (Lima: Desco).
- Gitlitz, John y Rojas, Telmo 1985 “Las rondas campesinas en Cajamarca-Perú”, en *Apuntes* (Lima) N° 16.
- Glave, Manuel y Fort, Ricardo 1999 *Organizaciones económicas campesinas. Asociación de productores y desarrollo agropecuario en el Perú* (Lima: Grade). Mimeo.
- Golte, Jurgen y De La Cadena, Marisol 1983 “La codeterminación de la organización social andina”, en *Allpanchis* (Cusco) N° 23.
- Gómez, Rosario 1995 “Exportación y relaciones contractuales en el Perú. El caso del mango”, en CEPAL *Las relaciones agroindustriales y la transformación de la agricultura* (Santiago: Naciones Unidas).
- Gonzales De Olarte, Efraín 1996 *El ajuste estructural y los campesinos* (Lima: IEP/Ayuda en acción-Perú).
- Grupo Promotor 1997 *Municipios rurales y gestión local. I Encuentro Nacional* (Lima: Punto y coma).
- Guerrero, Luis 1996 “La mesa de concertación interinstitucional, estrategia de desarrollo sustentable de la provincia de Cajamarca” en PACT-CIPDER *Participación de la población* (Lima).
- Harvey, Penélope 1991 “Mujeres que no hablan castellano. Género, poder y bilingüismo en un pueblo andino”, en *Allpanchis* (Cusco) N° 38.
- Heredia, José Alfonso 1998 *Situación actual de los gremios y organizaciones de productores agrarios en el Perú: una visión desde los protagonistas* (Lima: GTZ-F. F. Ebert). Mimeo.
- Hernández Nieva, Juan 1994 *Entre democracia y violencia: aspiraciones y contradicciones de las Rondas Campesinas en una provincia de la sierra septentrional de los Andes peruanos, Sahuay, Ancash* (Lima: PUCP). Tesis Licenciatura Antropología.
- Huber, Ludwig 1995 *Después de Dios y la Virgen está la ronda. Las rondas campesinas de Piura* (Lima: IEP-IFEA).



Hurtado, Isabel 2000 “Dinámicas territoriales: afirmación de las ciudades intermedias y surgimiento de los espacios locales”, en Brack, Hurtado y Trivelli (eds.) *Perú: el problema agrario en debate. Sepia VII* (Lima: Sepia).

INEI Perú 1996 *Características de la población que hace uso del servicio de transporte provincial e internacional* (Lima: INEI).

Marañón, Boris 1995 *Producción Campesina Y Mercado Del Banano En La Costa Piurana* (Piura: Cipca).

Marquina, Rodolfo 1996 “Explorando nuevos caminos para el desarrollo: la experiencia del consejo de desarrollo de la provincia de Caylloma”, en PACT-CIPDER *Participación de la población* (Lima).

Mejía, Carlos y Vargas, Carlos 1997 “Con la Iglesia no me meto. Relaciones de poder y nuevos liderazgos en Huari”, en Gonzales De Olarte, Revesz y Tapia *Perú: el problema agrario en debate. Sepia VI* (Lima: Sepia).

Monge, Carlos 1994 “Transformaciones En La Sociedad Rural”, en Dancourt, Mayer y Monge *Perú: el problema agrario en debate. Sepia V* (Lima: Sepia).

Monge, Carlos 1997 “El comportamiento electoral de la población rural peruana, 1980-1990”, en Gonzales De Olarte, Revesz y Tapia *Perú: el problema agrario en debate. Sepia VI* (Lima: Sepia).

Montes, Alipio 1996 *Relaciones de poder en el campo (Caso de la provincia de Condesuyos)* (Lima: IEP). Mimeo.

Pásara, Luis 1991 *La otra cara de la luna. Nuevos actores sociales en el Perú* (Buenos Aires: Cedys).

Plascencia, Rommel 1994 *Relaciones interétnicas en Lircay*. Tesis de Magister en Antropología, Lircay PUCP, Lima.

Quintín, Pedro 1994 “Continuidad y recomposición del poder local en un distrito andino: Ocongate, Cusco”, en Dancourt, Mayer y Monge *Perú: el problema agrario en debate. Sepia V* (Lima: Sepia).

Remy, María Isabel 1990 “¿Modernos o tradicionales? Las ciencias sociales frente a los movimientos campesinos de los últimos 25 años”, en Béjar, Egueren, Plaza y Remy *La presencia del cambio* (Lima: Descó).

Revesz, Bruno 1992 “Catacaos: una comunidad en la modernidad”, en *Debate agrario* (Lima) N° 14, Junio/Septiembre.

Revesz, Bruno 1997 “Espacios rurales y sociedad nacional”, en Gonzales, Revesz y Tapia *Perú: El Problema Agrario En Debate. Sepia VI* (Lima: Sepia).

---

Segura, José; De Jesús, Sara y Rodríguez, Lindaura 1990 *Diagnóstico de la comunidad campesina San Francisco de Asis de Salas* (Chiclayo: CES Solidaridad).

Seligman, Linda 1992 “La Jerarquía Político-Religiosa Actual En La Sierra Sur Andina”, en Urbano, Henrique (comp.) *Tradición y modernidad en los Andes* (Cusco: CERALas Casas).

Stern, Orin 1991 “*Con los Yanques todo Barro*”. *Reflexiones sobre Rondas Campesinas, Protesta Rural y Nuevos Movimientos Sociales* (Lima: IEP).

Urrutia, Jaime 1992 “Comunidades campesinas y antropología: historia de un amor (casi) eterno”, en *Debate agrario* (Lima) N° 14, Julio/Septiembre.

Urrutia, Jaime 1996 “Relaciones laborales, empleo agrícola y sociedad rural en Cajamarca”, en *Debate agrario* (Lima) N° 24, Junio.

Vargas, Silvana 1996 *Desarrollos rurales en el Perú: enfoques, proyectos de desarrollo y horizontes culturales de los campesinos: estudio de caso de las comunidades de Urcos, Cusco* (Lima: PUCP) Tesis Lic. Sociología.

Varillas Vilchez, Walter (ed.) 1995 *Desarrollo local. Una experiencia de planificación participativa en la sierra de Lima. Alis, Yauyos, 8-10 diciembre 1994* (Lima: Isat/Codalís).

Vera, Dante y Monge, Carlos 1999 “El programa de institucionalidad rural andina”, en *Cuadernos andinos* N° 19.

## Notas

1 Por modernización entiendo la adopción de una serie de instrumentos, comportamientos y formas de organización relativamente generalizados que son causa y producto de una cada vez mayor integración en la sociedad y en los procesos “nacionales” contemporáneos.

2 Sobre el particular pueden consultarse los textos de: Barclay (1990), Eguren (1992), Monge (1994), Pásara (1991), Remy (1990) y Revesz (1997).

3 En muchos departamentos, algunos clasificados como mayoritariamente rurales, el porcentaje de la población que viaja es mayor que el promedio nacional: Ancash 20%, Cusco 18%, Huancavelica 30%, Huánuco 18%, Ica 23%, Junín 30%, Lambayeque 30%, Moquegua 19%, Pasco 20%, Piura 17%, Tacna 19%. Lo mismo sucede con la proporción de los que viajan por motivos de trabajo: Ayacucho 30%, Cajamarca 40%, Cusco 34%, Huánuco 39%, Iquitos 35%, Piura 35% (INEI Perú, 1996).

4 Puede ser significativo mencionar que la presencia de votos blancos y nulos es menor en zonas de comunidades, lo cual podría indicar una mayor integración y participación de los campesinos organizados.

5 En estos procesos económicos contemporáneos en el espacio rural es significativa la intervención insistente de agentes públicos y privados empeñados desde los años setenta y ochenta en implementar diversos proyectos de desarrollo productivo y de promoción social, compitiendo entre sí, tratando de implementar acciones de transformación del espacio rural. El Estado, tanto desde sus agencias ministeriales como desde sus proyectos y programas especiales, y también una serie de agencias privadas de promoción (ONGs), han tenido al espacio rural en el centro de sus preocupaciones: de manera progresiva, grandes y pequeños proyectos de inversión han ido llegando a los lugares más apartados del ámbito rural, produciendo una serie de cambios por lo menos en la dotación de servicios (educación, salud, agua potable) e infraestructura (carreteras, aulas, puentes). La desactivación de las agencias locales del Estado no generaría la desaparición de los proyectos sino su dispersión, la realización de millares de los más variopintos micro-proyectos a lo largo y ancho de todo el territorio nacional.

6 Esta característica parece alcanzar al conjunto del territorio nacional, en mayor grado en la costa, y luego en los valles interandinos y zonas próximas a las ciudades de la sierra, y en las zonas de colonización y ciudades de la selva (Barclay, 1990).

7 Contrasta la vitalidad de algunos de estos comités de productores o de servicios, con el descrédito y la falta de identificación de los campesinos con las empresas asociativas.

8 Lo que no quiere decir que tengan éxito. Un trabajo sobre los productores de espárragos de Virú muestra que, aún integrados a circuitos de agro-exportación, los productores se hallan muy próximos a una economía de auto-subsistencia.

9 Cabe señalar que si estoy hablando de comunidades reconocidas, muchas de las conclusiones son aplicables a otros grupos “comunitarios” de base territorial existentes en el espacio rural.

10 Con raras excepciones, los numerosos estudios sobre comunidades realizados en la última década responden a enfoques diversos y se ocupan de diferentes aspectos de la organización comunal. Vistos en conjunto, forman un conglomerado de análisis de casos realizados con diversos propósitos sobre regiones diferentes. En la amplia gama de descripciones de comunidades encontramos desde descripciones culturalistas en las que no hay mención a la organización comunal o de corte atemporal estructuralista, hasta las descripciones participativas promovidas por ONGs que destacan la complejidad de las comunidades contemporáneas, pasando por los diagnósticos descriptivos clásicos.

11 No todas las organizaciones son iguales. De acuerdo a su actividad principal, podríamos clasificarlas en cuatro grandes bloques: asociaciones para actividades vinculadas a la producción, para servicios, para el control del orden, y aquellas de carácter lúdico, religioso o cultural.

12 El impacto de la violencia sobre las comunidades ayacuchanas fue devastador. De ello puede dar cuenta el estado de 33 de las comunidades de Huanta en 1994: 14 abandonadas o despobladas; 12 repobladas tras abandono total o parcial; 4 reagrupadas en bases defensivas; 1 cambió de sede, y sólo 2 se mantuvieron todo el tiempo en su lugar de origen.

13 Al menos desde hace una década parece estar produciéndose un proceso de expansión de las asociaciones femeninas, tanto de aquellas dedicadas a numerosos pequeños proyectos (huertos, granjas, talleres de artesanía y costura, etc.) ligados a “intereses concretos”, como de las desarrolladas para beneficiarse de los apoyos que brinda el Estado. La mayor parte son espacios de formación y capacitación, de apertura al exterior y a la vida pública, aunque con significativas limitaciones pues se hallan subordinadas a otros poderes locales, por lo general bajo control masculino. Con la tónica general de ocuparse de asuntos de supervivencia, las organizaciones femeninas se dedican a gran diversidad de actividades, por lo que terminan siendo tan polifuncionales y no especializadas como las comunidades campesinas.

14 En el primer encuentro de alcaldes provinciales del Cusco, por ejemplo, se incluyó en las conclusiones: fortalecer la autoridad municipal, establecer redes de comunicación entre los municipios, buscar la integración, promover

conciencia tributaria en la ciudadanía, proteger la pequeña minería, que se atienda a los municipios de frontera dándoles proyectos de desarrollo, exigir el canon minero, y exigir al Estado el 10% de presupuesto.