

COMITÉ EDITORIAL

DIRECTOR

RAÚL ASENSIO

EDITOR

PAOLO SOSA VILLAGARCÍA

CONSEJO EDITORIAL

MARIA LUISA BURNEO

PABLO SANDOVAL

ROLANDO ROJAS

CAROLINA DE BELAÚNDE

JORGE ARAGÓN

JOHANNA YANCARI

PETER BUSSE

CORRECCIÓN DE ESTILO

LILIAN CALISAYA GUTIÉRREZ

DIAGRAMACIÓN Y PUBLICACIÓN

EN WEB

MÓNICA ÁVILA PAULETTE

APOYO PROGRAMACIÓN EN WEB

DIEGO BEDOYA VÁSQUEZ

- MAESTROWEB

PRESENTACIÓN

Este número de **Argumentos** incluye novedades y continuidades. La sección central presenta un conjunto de estudios referidos a los retos que deberá enfrentar el recién elegido presidente Pedro Pablo Kuczynski en los siguientes años. Esta temática responde a la tradición de la revista de plantear los temas clave que pueden marcar el éxito o el fracaso de la nueva gestión. En este caso, incluimos dos análisis realizados por investigadoras del Instituto de Estudios Peruanos (Carmen Yon y Hildegardi Venero), así como otro artículo escrito por nuestra ex directora general, Carolina Trivelli. Los temas que tocan son salud, agua y saneamiento, e inclusión social, respectivamente. El análisis de las perspectivas sobre el nuevo gobierno se completa con un conjunto de entrevistas cortas a intelectuales, académicos y líderes de opinión de orientación diversa. El objetivo es contar con una perspectiva amplia de las expectativas que en este momento inicial rodean al nuevo gobierno.

(continúa en la página siguiente)

EN ESTE NÚMERO...

COYUNTURA

ENTRE CAMPAÑAS Y VUELTAS: LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE NOSOTROS LOS AWAJÚN, *Ana Lucía Araujo* p. 3 / CONGRESO DE LA REPÚBLICA: MÁS ALLÁ DE LAS BANCADAS Y EL ESCÁNDALO POLÍTICO, *Manuel Figueroa* p. 9 /

TEMAS FUNDAMENTALES EN LA AGENDA DEL NUEVO GOBIERNO

SALUD PARA TODOS Y TODAS EN UN PAÍS DESIGUAL Y DIVERSO: BUENAS SEÑALES Y PRONTOS DESAFÍOS, *Carmen Yon* p. 17 / EL DESAFÍO DE SEGUIR BAJANDO LA POBREZA, *Carolina Trivelli* p. 29 / LOS RETOS QUE ENFRENTARÁ EL GOBIERNO EN EL CAMPO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA Y SANEAMIENTO, *Hildegardi Venero* p. 33 / RETOS, METAS Y LIMITACIONES DEL NUEVO GOBIERNO: MIRADAS MÚLTIPLES, *Paula Muñoz, Elmer Cuba, Cynthia Sanborn, Silvana Vargas* p. 42

IEP: AGENDAS Y AVANCES DE INVESTIGACIÓN

HISTORIAS (NO TAN) PARALELAS. ARQUEOLOGÍA URBANA, PUESTA EN VALOR Y POLÍTICA A PARTIR DE DOS CASOS EN ESPAÑA, *Raúl H. Asensio* p. 50

CRÍTICA Y RESEÑAS

RESEÑA DE *RELICS OF THE PAST*, DE STEFANIE GÄNGER (2014), *Henry Tantaleán* p. 57 / POSIBILIDADES Y RIESGOS EN LA INTERPRETACIÓN DE TESTIMONIOS, *Iván Ramírez* p. 63 / TUPAC AMARU: CRÓNICA DE LA PRESENTACIÓN DE DOS LIBROS FUNDAMENTALES EN EL CUSCO, *Rudy Roca* p. 68

TU TESIS EN 2000 PALABRAS

TRANSITANDO ENTRE LA AGRICULTURA ORGÁNICA Y CONVENCIONAL: ANÁLISIS DE LAS ESTRATEGIAS DE VIDA DE PRODUCTORES DEL VALLE DEL MANTARO, *Fiorella Loli* p. 72 / LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DEL DEPORTE EN EL SISTEMA EDUCATIVO PERUANO, *Mariana Merceillac* p. 76 / REPRESENTACIONES SOCIALES DE LAS COMUNIDADES AIMARAS, EL GOBIERNO CENTRAL Y EL GOBIERNO REGIONAL DURANTE EL CONFLICTO SOCIAL DEL "AIMARAZO" EN LOS ARTÍCULOS DE OPINIÓN DE LOS DIARIOS CORREO Y LOS ANDES DE PUNO (2011), *Miguel Angulo* p. 81 / CONDICIONANTES AXIOLÓGICOS E IDEOLÓGICOS DEL VEGETARIANISMO Y NO-VEGETARIANISMO EN UNA MUESTRA LIMEÑA, *Alonso Martín Galván* p. 86

IEP Instituto de Estudios Peruanos

Horacio Urteaga 694 - Jesús María

Teléfonos: 431-6603 / 332-6194

Fax: 332-6173

E-mail: iep@revistargumentos.org.pe

Nuestra habitual sección Coyuntura comprende dos artículos. Por un lado, Ana Lucía Araujo presenta una crónica de lo que fueron las pasadas elecciones presidenciales vistas desde un escenario periférico: las comunidades indígenas del norte del departamento del Amazonas. Este trabajo da continuidad al esfuerzo iniciado en el número anterior por diversificar los contenidos de Argumentos, incluyendo no solo análisis, sino también crónicas que nos permitan un mayor acercamiento a la realidad peruana. El otro estudio de esta sección se refiere al papel de los asesores y especialistas que rodean a los congresistas y que influyen de manera decisiva en su labor. Ellos son los grandes desconocidos de nuestra política, aunque su aporte resulta muchas veces esencial para entender el trabajo legislativo, con sus éxitos y fracasos.

La sección Críticas y Reseñas incluye también una novedad: una reseña no propiamente centrada en libros, sino en los eventos de presentación de dichos libros. En concreto, el antropólogo Rudy Roca analiza las presentaciones en Cusco de dos libros referidos a la figura de Tupac Amaru. Ambas tuvieron lugar el pasado mes de junio. Se trata de una suerte de análisis crítico de estas presentaciones, que permite al autor plantear desde un punto de vista personal algunas cuestiones de relevancia sobre la recepción que estos trabajos tienen a nivel regional. Nuestro propósito en los siguientes números es incluir trabajos similares, referidos a eventos académicos, exposiciones u otro tipo de manifestaciones culturales y académicas. Presentamos además sendas reseñas de dos libros publicados en los últimos meses. En un caso se trata de un libro sobre memoria y violencia publicado en Lima, mientras que el otro es un texto publicado solamente en inglés, que lamentablemente aún no ha llegado a nuestro país, pero que sin duda constituye un aporte fundamental en el estudio de un área bastante descuidada: la historia de la arqueología peruana.

Finalmente, en la sección Tu Tesis en 2.000 Palabras, el presente número incluye cuatro resúmenes de tesis de licenciatura presentados en los últimos meses en universidades del país. Los temas son diversos y abarca la construcción política del deporte en el Perú, la representación que la prensa tiene de las comunidades aimaras puneñas en un contexto de conflicto social, el complejo tránsito desde la agricultura tradicional a la orgánica en el valle del Mantaro y la memoria latente de la dirigente izquierdista María Elena Moyano, asesinada en su momento por Sendero Luminoso.

ENTRE CAMPAÑAS Y VUELTAS: las elecciones presidenciales de Nosotros los awajún



Ana Lucía Araujo Raurau*

PARA LLEGAR A ESTAR AHÍ¹

Siempre me disgustaron las ocho horas de Chiclayo a Amazonas. Básicamente porque Cajamarca me parece interminable. Un Perú entero. Desde sus pastizales amarillos, hasta sus cerros rocosos que van mareando con sus curvas la carretera y la mirada, Cutervo con sus casitas tostadas que ya me agarra somnolienta, y al final esas ramillas que se vuelven arbustos que se vuelven árboles grandes de lianas finas y que al reconocerlas me hacen despertar para

no dormir más: mi destino está solo a una hora y media. Luego, la noche inquieta, el vidrio no trasluce más que ese vaporcito propio de la selva, pero sin dejarlo pasar. Mis manos ansiosas borran el vapor, y mi nariz ya siente que pica. Llegué a Bagua.

A la mañana siguiente, casi sin darle una vuelta a la ciudad, me enrumbo al distrito de Imaza-Chiriaco, exactamente al centro poblado de Imacita. Otras dos horas y media de viaje que se alargan a pesar de que el colectivo escala los cerros a una velocidad que atormenta al pasajero poco frecuente. Poco a poco vamos dejando los arbustos de hojas delgadas, los reemplazan árboles cada vez más grandes y tupidos, los guayaquiles, la tierra roja, la lluvia y las curvas cerradas. Entre ellos, cual luz

* Licenciada en Antropología de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

1 Esta crónica es producto de dos trabajos de campo realizados en la región Amazonas, en la provincia de Bagua, en el distrito de Imaza-Chiriaco, durante los meses de febrero (primera visita) y los meses de abril y mayo (segunda visita). Ambos viajes se dieron en el marco de una investigación sobre desarrollo económico para la PUCP. Agradecimiento especial a Zoe Poirier, estudiante de literatura por su contribución en la corrección inicial de este documento.

que se apaga y prende, aparecen y desaparecen las rondas nativas, los madereros, las escuelas, los caballos y las diversas generaciones de mestizos caminando o en bicicleta. Distraen la vista sus casitas de barro incrustadas y los tubos plateados del oleoducto norperuano que las conectan. Cuando no están, ni la cumbia estridente que ha puesto el conductor evita que la cabeza se pierda entre curva y cerro. Hasta que llegamos a lo más arriba y es más fácil describir las corrientes del cielo que siquiera imaginar el río. “Ya estamos cerca señorita”, me dice el taxista riéndose de mi mareo.

Y es cierto, cuando el carro comienza su también aparatoso descenso, el paisaje selvático se mantiene, pero el espacio cambia. Cambian los nombres y aparecen lugares como Puerto Pakuy o el barrio Suwikai; se dispersan las casas de material noble y se concentran las malocas de madera con techos de calamina; se apropian de la carretera el zumbido de las mototaxis y el rumor de las familias que van y vienen, algunos con mochila, otros con machetes y canastas, otros con sus animales, pero todos hablando “en idioma”. A primera vista, quizá lo único que diferencia a los awajunes de los mestizos, además de sus particulares ojos rasgados. Mi mirada ya no puede apartarse de ellos pero el carro apura su paso, como engatusado por el ritmo del río Chiriaco que me encauza hacia el majestuoso Marañón. Con el sol ya agazapado entre las montañas, el colectivo por fin desciende hacia la izquierda por una pequeña pendiente en donde dos minutos después termina la trocha. Un reflejo de luz me ciega y volteo hacia él. Son las aguas brillantes del Marañón que están a mis pies. Por fin estoy en Imacita.

EN CONTEXTO: EL MUNDO RURAL INDÍGENA HOY

Imaza-Chiriaco es uno de los distritos más grandes de la zona awajún de Amazonas. Cuenta con

aproximadamente 21.000 habitantes de los cuales casi 16.000 pertenecen a esta etnia y tienen como lengua materna este idioma.² De este total, la gran mayoría se agrupa y vive en comunidades nativas, pero mantienen una interacción constante con diversos centros urbanos del lugar como Imacita. El ahistórico imaginario generalizado de poblaciones indígenas encapsuladas en sus mundos no solo nunca fue cierto, sino que ahora, más que antes, no tiene sentido. Menos en este puerto.

En efecto, apenas me siento a tomar un jugo de melón fresco, y las cifras se reifican y complejizan ante mi mirada: mujeres awajunes comprando carne, hombres conversando con sus escopetas y bebiendo masato, jóvenes manejando los mototaxis, o corriendo hacia el colegio. Son los mestizos chichlayanos y piuranos los que dominan más bien el comercio local: desde venta de abarrotes hasta ropa, licores, servicios de transporte y más de cinco restaurantes donde compran y consumen los ‘apus’ –como les llaman los comerciantes a los awajunes– diariamente. Quizá por eso la gente nos mire curiosamente, como si los grandes bultos que traigo estuvieran llenos de novedades para vender.

El Estado en cambio tiene agencias distintas y particulares. Las instituciones que son “débiles” en Lima suelen serlo aún más en Imacita. La comisaría por ejemplo, controlada por mestizos y apartada del Mercado, parece desvanecerse con el polvo de la trocha. Todo lo contrario con las Fuerzas Armadas, repleta más bien de jóvenes awajunes, quienes a pesar de estar enclaustrados en el fuerte Imacita, hacen sentir su presencia cada día por el Centro Poblado. De esto nos damos cuenta a la mañana siguiente, cuando nos despiertan a las botas y voces de los ‘cachacos’ repicando desde el morro más alto y hasta el mismo puerto. Al mediodía, ellos mismos se encargan de izar la bandera

2 INEI (2010).

nacional en la losa deportiva/plaza y cantar en el himno nacional. Las radios se apagan, los colectivos dejan de llamar a la gente, algunos hombres ponen la mano al pecho siguiendo el rito de la Nación. “Estamos en Perú y no en Ecuador”, murmura en español un señor awajún a mi lado.

¡ESTAMOS EN ELECCIONES!

A pesar de su dinamismo propio de una urbe, Imacita sigue siendo pequeña para cualquier amistad. Apenas atardece cuando colgados de un mototaxi encuentro a dos amigos míos de la familia Danducho con la que viví el año pasado en la comunidad nativa de Nazareth. Me reconocen alegres, nos abrazamos efusivos y les pregunto por su sorpresa su visita a Imacita. Después de todo, les inquiero, Chiriaco es el centro urbano más cercano a su comunidad. “¿Qué haces tú más bien por acá?”, me preguntan riéndose y me hacen confesar. Más que su presencia, lo que en verdad me sorprende son los gorros de Acuña que lucen con orgullo inusitado. “¿Y el plagio?”, les cuestiono con algo de soma.

Pero no se defienden. “Así dicen ¿no? ¿Que será pues?”, desconoce Gustavo, y se justifica contándome que ellos le están haciendo el favor a su hermano mayor, Otoniel Danducho, actual alcalde awajún del distrito de Imaza-Chiriaco, quien ha decidido aliarse y apoyar a Acuña. Ellos, su familia, lo están ayudando a ejecutar dicho apoyo. Qué bien se mueve Acuña en los sectores rurales, pienso. Mientras Lucio se va atrás del mototaxi y trae varios volantes y un gorro azul que luego ajusta en mi cabeza. “Para que te lleves Anita”, me dice alegre, mientras repite entusiasmado que no importa lo que digan allá (Lima), Acuña será presidente.

Pronto me voy dando cuenta de que Acuña está en todos lados. Mientras mis amigos sacuden sus manos despidiéndose de mí, veo que su mototaxi,

usualmente ‘en fierros’ por el excesivo calor, tienen el armatoste forrado con una capa que también dice Acuña. Y de repente, la abstracción del asedio electoral que vivía en Lima se rompe: camino más concienzudamente por el puerto y ante la falta de paredes por pintar y grandes avisos, avisto no solo más mototaxis acuñaistas, sino a choferes de colectivo que protegen sus brazos del sol con una manga azul estampada con el mismo apellido y la misma A gigante. Me quito el gorro, pero eso no afecta a los atrayentes afiches pegados con un Acuña sonriendo a caballo con un sombrero ‘cajacho’. “Acá (Acuña) está fuerte”, me dice el dueño mestizo de la casa empapelada con ellos.

La inversión de Acuña en material de campaña –me atrevo a decir nunca antes vista en el puerto– parece aplastante frente a los más disimulados y clásicos calendarios de Keiko Fujimori que se ven colgados en los restaurantes, y por ahí una foto de Julio Guzmán sujeta de un balcón. Imacita está en campaña y se viene imponiendo la A. En Lima en cambio, anuncia la televisión de los restaurantes, las encuestas lo muestran en picada. Los nativos que me acompañan en la cena comienzan a pasarse la voz.

CRUZANDO EL MARAÑÓN

Amanece en el puerto pero la lluvia que empezó en la madrugada no tiene pinta de parar. Aun así me calzo las botas y me subo en la chalupa de Transportes Fernández que se dirige a la Comunidad Nativa/Centro Poblado Chipe-Kusu. Con aproximadamente 1400 habitantes y 8 anexos que abarcan casi 27 000 hectáreas, es una de las comunidades más grandes de la cuenca del Marañón. Así me va contando Diosdado mientras se prende el motor, mi guía, profesor de primaria y además antiguo apu de la comunidad.³ Por lo mismo, Diosdado es hablador –como yo– y cuando nota que me estoy

3 Máxima autoridad de las comunidades nativas.

perdiendo en la inmensidad del verde que vamos surcando, aprovecha para señalar cada comunidad, cada uno de sus nombres bíblicos –Salem, Uut-, cada quebrada, el pongo, las calles, los paraderos y las curvas que se sabe de memoria hasta que la lluvia ya no nos deja abrir los ojos. Solo dejo mi mano salpicar en el agua.

El chalupero nos da un plástico azul para protegernos, y aunque hasta las uñas de mis pies ya están mojadas, el rústico resguardo nos permite conversar. Diosdado inmediatamente toca el tema electoral: cómo veo a Acuña, qué sé de Guzmán y quién es la lampa. Pero en vez de imponerme, prefiero saber su respuesta primero. Curiosamente él me responde en colectivo como hablando de todo Chipe: “ah, todavía no sabemos, algunos dicen Acuña otros dicen Guzmán también hay pocos que dicen (la) flor, pero no sabemos *quién va a ganar*”.

Tras una hora de viaje llegamos Chipe, e inmediatamente me sorprende por la organización espacial de la comunidad. Claramente se distinguen los diferentes barrios en los que se reparten las familias y que me orientan, al mismo tiempo, hacia el centro de poder, la losa deportiva. Alrededor de ella puedo reconocer el local comunal, la oficina del apu y, más llamativa aún, la escuela. Sin duda la institución estatal más importante para los pueblos awajunes. Pienso que quizá la única diferencia con Imacita, además de la carencia total de servicios básicos, es la ausencia de una dinámica comercial mayor que pueda generar un lugar de mercado centralizado.

Hacia fuera de este sector urbano, generalmente hacia las montañas, me explica Diosdado, se encuentran las diferentes chacras que las diferentes familias van abriendo y trabajando para su consumo propio y para vender. Pero también los lugares de caza, las quebradas para pescar, los lugares de

tala, todos los diversos tipos de actividades a los que se dedican las mismas con el fin de abastecerse y obtener dinero. En el anexo de San Mateo, incluso, hay minería informal local, y de tal peso, me cuenta Diosdado, que el candidato #1 al congreso de Fuerza Popular por Amazonas ha llegado a ese mismo lugar para respaldarlos. Inmediatamente pienso que catalogar a los awajunes como agricultores resulta bastante impreciso. Denominarlos rurales también es complicado, ya que las jerarquías y desigualdades entre familias se producen también en las dinámicas urbanas.

JUGANDO A GANADOR

Contrastando más bien con este orden espacial, los afiches electorales que algunas malocas exhiben, son aleatorios. Mientras avanzamos empapados por la lluvia me sorprenden dos grandes pancartas de Julio Guzmán. O, más específicamente, de un ingeniero agropecuario awajún que postula al congreso por Amazonas con esa lista. Al doblar la esquina, sorprendentemente encuentro pequeñas gigantografías de “Nano” Guerra García, e incluso de ‘Pepe’ Luna, congresista que se postula por Lima, pero que por alguna razón tiene propaganda en las calles de Chipe. Más allá, cuando tenemos que refugiarnos bajo unas calaminas, noto que la casa de enfrente tiene pegados unos stickers del Frente Amplio en sus maderas.

Y es justo de esa casa que surge una señora, flaquita y en vestido. Le habla a Diosdado en awajún, y entiendo nos está invitando a pasar para refugiarnos del frío. Cuando entro nos recibe amablemente su esposo, con quien comienzo a conversar. De inmediato quiero aliviar mi curiosidad: “Veo que usted va a votar por el Frente Amplio; vota porque está Santiago Manuín, seguro”. Pero Diosdado aclara sonriendo “Esas pancartas que tú ves, así la gente recibe le traen sus familias, sus amigos

y lo pegan, lo ponen en su casa nomás, aquí la gente piensa más en Acuña, en Guzmán”. El esposo ahora me pregunta a mí con más confianza ‘¿y usted por quién va a votar?’, casi con vergüenza confieso mi preferencia reciente por Barnechea y esbozo alguna justificación. Ambos me escuchan y asienten interesados, hablan en awajún y Diosdado luego medita en voz alta “de repente como tú dices la palana puede ser ¿no?”. La señora de la casa aparece e interviene en awajún y solo entiendo el nombre Barnechea en el diálogo de a tres. Unos minutos después, Diosdado sentencia en español “lo que queremos es alguien nuevo, pero que pueda ganar”.

LA VUELTA Y LA INCERTIDUMBRE

Al día siguiente me despido de Diosdado, de los Danducho y de Imacita, cayendo en cuenta de lo despistada que anduve en mi camino de venida. Apenas piso Bagua y ya soy apabullada por la campaña. La plaza, otrora desierta, se anima al sonido de la cumbia de César Acuña y la propaganda parlante de su candidata al congreso. Ya hacia Chiclayo, los cerros, la carretera y los troncos de los árboles andan colorados; la mayoría de rojo con el nombre de Gregorio Santos, pero se cuelan también algunas A y PPK gigantes en las paredes de Cutervo. Cajamarca me parece tan intensa como inmensa, esta vez.

Al llegar a Lima, las elecciones siguen su turbulento camino: Acuña es vetado, Guzmán surge solo para ser también vetado, mientras Barnechea y Mendoza salen del subterráneo. Diosdado interesado y curioso tampoco deja de llamarme, en su voz noto los mismos altos, bajos y giros de la campaña. Del “¿qué ha pasado con Acuña?”, pasa al “¿cómo va Guzmán en la encuesta? Aquí todos somos cien por cien morados en Chipe”, y repite el patrón cuando pasa del “¿Al final a Guzmán

lo sacan o no?’ al “Aquí todos vamos con la flor ¿le ganará a PPK?”. Siempre hablando a nombre de la comunidad, pienso en un principio, luego sospecho más bien que habla por toda la etnia awajún. Y yo así lo siento, por lo que cada vez que llama me veo buscando en internet las resoluciones del JNE y otras fuente para darle una respuesta más o menos certera.

LA POLÍTICA INDÍGENA: UNA CUESTIÓN DE ORALIDAD

Solo una semana después de saber que es PPK quien acompañaría a Fujimori en la segunda vuelta, ya estoy partiendo de nuevo hacia Imacita. A mi retorno la lluvia y la propaganda de Acuña han desaparecido del puerto. Ha sido remplazada por un jeep blanco empapelado con afiches de Keiko y con un gran altavoz que amenaza todo el día: “Keiko tiene la mayoría en el Congreso, los dos congresistas de Amazonas son Keiko, para sacar los proyectos de la región hay que apoyar a Keiko. Para tener el cajero Multired hay que apoyar a Keiko”. Luego un intervalo estridente de la canción de campaña y nuevamente la voz. Mis primeras horas en el puerto son insufribles, pero la gente parece haberse acostumbrado.

A la mañana siguiente huyo en peque-peque hacia Temashnum, una comunidad más cercana, más pequeña, pero más fragmentada que Chipe: cuenta con un poco más de 700 comuneros distribuidos en una central y dos anexos, que sin embargo se gobiernan de manera separada, como si fueran tres comunidades en paralelo. Es por ello que el promotor de Juntos, con quien coincido casualmente cuando arribo a la comunidad, debe reunirse también por separado con los apus y las asambleas comunales de cada sector. Cada anexo toma sus propias decisiones y para evitarse problemas, me explica, los agentes del Estado operan también así.

El apu Eliseo me saluda y me ubica con cordialidad en la mesa del frente mientras inicia la asamblea comunal. Cerca de sesenta personas, entre padres y madres awajún, están sentadas esperando escuchar al promotor. Yo, un poco nerviosa, entiendo poco o nada, lo que me da tiempo para admirar más bien la magnífica oratoria del apu. Sus movimientos, sus gestos, el manejo de sus tonos de voz, ni impetuosos ni débiles, que hacen sentido cuando me entero que también es profesor y además director de la escuela desde hace más de una década. Nuevamente, pienso, la escuela en el centro de la arena política de la localidad. Cuando toca la participación del público, los hombres no se quedan atrás tampoco: principalmente los más viejos y los más influyentes, ellos participan airadamente, se levantan y comienzan a imponerse con una cara de profunda crítica y un grito rítmico. Pienso que están molestos, me intimidado.

El promotor de Juntos en cambio está tranquilo, sabe lo que con más tiempo en la comunidad me dará cuenta: además de la conexión al circuito comunal de rumores, los gestos fuertes, el rostro adusto, la voz grave y elevada es la forma común de participar y vivir la política awajún. Cuando llega su turno, se dedica a explicar con suma paciencia y 'en idioma' cada detalle, mientras las expresiones enfadadas de los varones se van aliviando, algunos van asintiendo, hasta que la asamblea comienza a aplaudir. Los hombres han llegado a un acuerdo, son ahora las mujeres quienes toman la posta para escuchar las instrucciones del promotor y firmar el padrón de beneficiarios.

LA SEGUNDA VUELTA Y EL PARTICULAR ANTI-FUJIMORISMO AWAJÚN

Mi presentación pasa más desapercibida, en español, sin discusiones y con solo los hombres jóvenes poniendo atención. Yo misma sigo pensando en la

audacia del promotor. Apenas termina la asamblea, el apu y yo partimos a recorrer la comunidad. Mientras cruzamos sus quebraditas, diviso lo que parece ser la misma gigantografía de Julio Guzmán que vi en Chipe, solo que esta vez era usada para secar cacao. "Aquí estuvo fuerte el Julio, pero se cayó, pues", me comenta el apu, al igual que en Chipe los comuneros de Temashnum terminaron apoyando al Frente Amplio. Como Diosdado, el apu habla sobre un colectivo étnico mayor: "En todo el Marañon, awajún apoyó a la flor", incluso en su comunidad natal, Wañampiak, me cuenta que los comuneros apoyaron a Mendoza.⁴ Y a pesar de que no me puede precisar cómo lo sabe, su percepción no está nada lejos de la realidad. Cuando la ONPE muestra sus resultados, el FA ha ganado con casi 50% por ciento en el distrito.⁵

Retornamos ya de noche a la casa del apu y me alivio porque es la única vivienda que tiene luz eléctrica, gracias a su motor de gasolina. Después de cenar, el apu apura en prender su televisión gigante y coloca varias bancas en filas. Por un momento temo que nos pondremos a ver noticias y política, pero pronto entiendo que es un negocio de entretenimiento: por solo 50 centavos las mujeres, sus niños y los jóvenes acceden a ver los *realities* y las novelas de América Televisión, hasta que a las 10 p.m. el sueño ya gana y el aparato se apaga. Las siguientes noches, salvo algún acompañante, ningún esposo se acerca a ver televisión. Después de todo, hay que levantarse a las 3 a.m. para juntar agua del pozo.

Ante la carencia de información diaria sobre los movimientos y 'puyazos' entre Fujimori y PPK, el tema político salta eventualmente en mis conversaciones,

4 Capital del Centro Poblado Tuyankuwas, a siete horas de camino hacia las montañas desde Temashnum.

5 Resultados de segunda vuelta según la ONPE: Frente Amplio 48,49%; Progresando Perú 19,44%; Fuerza Popular 16,68%; Democracia Directa 8,24%; [...]; PPK 2,17%

sobre todo cuando converso con los comuneros más respetados, quienes piden siempre mi opinión “¿por quién va a votar, antropóloga?”. Y cuando les explico que al menos sé que no votaré por Fujimori, ellos me replican lo mismo. Algunos como Osvaldo, por ejemplo, patriarca de una de las familias más importantes, me explica que le han comunicado desde Lima que Keiko planea cortar todos los programas sociales. A diferencia “del Pedro Pablo”, que ha hablado en la televisión a favor de los jóvenes. Alfonso, pastor de la poderosa Iglesia Nazarena, también duda de la sinceridad de la candidata, a la que asocia más bien con las grandes empresas enemigas: “dicen que ella habla mejor, pero cuando llegue al poder va a cambiar [...] así están diciendo, por eso no queremos a la Keiko Sofía”.

A diferencia de la primera vuelta, sus comentarios tienen menos que ver con una adhesión a la opinión de una mestiza profesional y limeña. Ya no juegan a ganador. Por el contrario, estos hombres importantes perciben al fujimorismo como una amenaza al futuro y reproducción de las familias awajún. Es por ello que son marcadamente antifujimoristas: no solo no quieren a Keiko sino que saben que deben apoyar al ‘gringo’ para que esta no gane.

Con Deisy, en cambio, ama de casa y agricultora, tengo que insistir. Primero me repite el argumento de Osvaldo sobre los programas sociales, pero luego me confiesa que “si no fuera porque me ponen multa, no hago caso”. Más tarde, después de cosechar su yuca, entramos en confianza y vuelvo a insistir. “Deisy ¿por qué no vas a votar por Keiko?”. Esta vez más seria y en tono cómplice replica con un argumento moral “el Apu, en el noticiero, dicen que su papá mató jóvenes... universitarios dice, que ella no hizo nada ¿cómo pues votar por ella?”. Unas semanas después,

cuando la comunidad se ve envuelta en una serie de asesinatos y venganzas, entiendo a profundidad el estupor de Deisy por votar por Fujimori. Las *vendettas* son ojo por ojo y diente por diente –quien mata también debe morir–, pero asesinar a un miembro inocente y sobre todo a un joven que recién comienza a vivir es motivo de guerra.⁶

MISMA ESTRUCTURA, DIFERENTES COLECTIVOS

A dos semanas de la segunda vuelta, solo me resta pernoctar una vez más para partir de Temashnum y volver a Lima. De noche, entre otras varias cuestiones, me pregunto qué diferencia a los electores de Lima con los awajunes. Caigo fácilmente en el etnocentrismo limeño de pensar que la información es vital para definir el voto en el Perú: quizá si hubiera más información, quizá si hubiera más interés en ver noticias podrían votar ‘conscientemente’ –como yo–. Luego pienso en algunos de mis familiares, en personajes públicos y en los miles de limeños que a pesar de disponer de todos los medios para informarse, no deciden su voto por lo que saben.

6 Las *vendettas* inter-familiares y guerras inter-comunales son los mecanismos que fundamentan la dinámica y estructura política de la sociedad Awajún, tal como ha sido investigado ampliamente por la antropología amazónica (véase Brown 1984). Durante mi estadía, un hombre de la comunidad de Shimutas fue asesinado por otro de la comunidad de Kunchin debido a una infidelidad. El asesino, al temer por su vida, decidió recurrir a sus familiares en Temashnum para encontrar refugio. Ante ello, la familia del asesinado realizó por lo menos tres incursiones armadas de madrugada en busca del asesino, generando varios momentos de tensión. Asambleas y mucho rumoreo entre las familias de la comunidad. Uno de los principales fue que la familia del asesinado le había quitado la vida a un primo joven del asesino, lo que provocó mayor indignación entre las madres Awajún. A nuestra salida, lo que era una venganza entre familias parecía tomarse como una guerra entre varias comunidades: la comunidad de Nazareth aliada con Shimutas había emplazado a la comunidad de Temashnum a entregar al asesino, mientras que la comunidad de Kunchin se mantenía neutral. El homicida, por su parte, intentaba por todos los medios asegurar su entrega a la comisaría o fiscalía. Según el apu, sin embargo, tanto el comisario como el fiscal habían decidido abstenerse de intervenir a pedido del apu de Shimutas.

Recuerdo, más bien, que la campaña electoral es una batalla de presencias y representaciones políticas en la que las propagandas, propuestas, sucesos y *performances* de los diferentes candidatos van teniendo sentido. El papel de los medios de comunicación, con la información pocas veces imparcial, se orienta justamente a la construcción de estos grandes marcos de representación. Frente a estos, los electores asocian sus propias identidades, pero también sus antagonismos, sus visiones y esperanzas a futuro sobre sí mismos, sus familias y la Nación.

El caso awajún, entonces, es más comprensible. A diferencia de los electores limeños, los electores awajunes no se representan a sí mismos como individuos, instituciones o peruanos, sino que prevalece su identidad colectiva étnica: de pensarse como parte de una historia propia asociada a un territorio específico que les pertenece. El papel de las federaciones, plataformas políticas mayores y personajes políticos indígenas concentrados en dirimir si respaldan a Fujimori o muestran simpatía por PPK, que lleva en su plancha a Mercedes Aráoz, es poco significativo. Son más bien los líderes locales: es decir hombres, profesionales, con cargos políticos tradicionales o estatales, y bien posicionados en las redes de parentesco, los que hablan y construyen el “Nosotros los Awajún”: sus visiones y aspiraciones principales como pueblo, lo que los define en última instancia, y lo que no son ni nunca serán.

Para ello, estos líderes miran televisión, van al puerto a dialogar, llaman a sus familias en otras provincias, hablan, se pelean, consultan a “expertos” y foráneos que llegan a su territorio ya sea por trabajo o por casualidad, se entrometen, exageran o tergiversan información y fuentes. Distinguen y asocian así experiencias y expectativas locales a candidatos específicos, trazan la cancha simbólica que permitirá a los demás comuneros

leer las opciones políticas que se presentan. Poco a poco, los circuitos familiares de rumores y chismes se esparcen, los hombres jóvenes y las mujeres van asumiendo desde su propia visión estos marcos de representación y decidiendo sus votos. Por un candidato no tradicional y con potencial ganador en la primera vuelta; y contra una candidata interpretada como una amenaza a los valores y futuro de la población awajún.

Y tal como lo presupone el apu Eliseo, cuando con seguridad me llama al celular para decirme que todos votarán contra ‘la china’, PPK pasa de un pingüe dos por ciento en la primera vuelta, a ganar con 65 por ciento de votos en la segunda vuelta en el distrito de Imaza-Chiriaco.⁷ Sin una sola gigantografía, sin un solo altavoz en el puerto, sin una sola cumbia amazónica, PPK logra un poco más de 6.200 votos de los 9.500 emitidos en el distrito. Y gracias a estos votos recónditos, que ni el mismo ‘gringo’ conoce, gana por apenas 0,28 por ciento (39.000 votos) el derecho a ser presidente del Perú. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BROWN, Michael. *La paz incierta*. Lima: CAAP. 1984.

INEI. *Perú: Análisis Etnosociodemográfico de las Comunidades Nativas de la Amazonías, 1993 y 2007*. Lima: INEI, UNFPA. 2010.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Araujo, Ana Lucía. “Entre campañas y vueltas: las elecciones presidenciales de Nosotros los awajún”, *Revista Argumentos*. Año 10, n.º 3 Setiembre 2016. <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/campanas-vueltas-las-elecciones-presidenciales-los-awajun/> ISSN 2076-7722

⁷ Resultados de segunda vuelta según la ONPE: PPK 65,815 %, Fuerza Popular 21,572 %, votos en blanco 1,215 % y votos nulos 11,399 %

CONGRESO DE LA REPÚBLICA: más allá de las bancadas y el escándalo político

Manuel Figueroa Burga*



La nueva composición del Congreso de la República ha suscitado una gran atención de los medios y la opinión pública. Además de los usuales escándalos a los que nos tienen acostumbrados nuestros congresistas, esta vez el tema que trasciende es el choque entre dos poderes del Estado; un Congreso en manos del partido que perdió las elecciones generales (72 de 130 escaños) y un Ejecutivo en manos del partido ganador pero con una bancada muy pequeña (solo 18 escaños). Algunas demostraciones de ésta tensión se manifestaron al momento de decidir el otorgamiento del voto de confianza al nuevo gabinete ministerial presidido por Fernando Zavala. Posteriormente, la

dinámica ha marcado la aprobación de la delegación de facultades legislativas al Gobierno.

Más allá de la revancha política, como consecuencia de los resultados electorales, vemos que la debilidad de las capacidades del Congreso se hace latente al no poder responder, sobre la base de evidencia, a las urgentes demandas del Ejecutivo y la mayoría de la población.¹ Precisamente, la solicitud de delegación de facultades legislativas hecha por el Ejecutivo trasluce la profundidad de conocimientos y calidad de análisis de los parlamentarios y sus equipos de asesores en temas como seguridad ciudadana, defensa nacional, lucha contra

* Politólogo, investigador del Grupo de Investigación sobre Capacidad del Estado peruano de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

¹ Ver IPSOS. Resumen de Encuestas a la Opinión Pública. Año 16 N°211. Publicado el 19.09.16. Disponible en: http://www.ipsos.pe/sites/default/files/opinion_data/Opinion%20Data%20Setiembre%202016.pdf

la corrupción, reactivación económica, agua y saneamiento y la reorganización de Petroperú. Todo ello, sumado a otros temas que se encuentran esperando atención (como la reforma electoral y de partidos políticos, reforma laboral, entre otras), y otros que ya han sido atendidos pero que causaron crisis políticas (como la elección de los miembros del Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo y directores del Banco Central de Reservas, la ratificación de tratados de libre comercio, entre otros) ayudan a dimensionar la relevancia del Congreso y a exigir mayor reflexión sobre cómo fortalecerlo.

El presente ensayo identifica y analiza algunas limitaciones que impiden una eficiente gestión del Congreso de la República. Los argumentos giran alrededor de la pregunta ¿Cuáles son aquellas debilidades institucionales que impiden una alta capacidad de gestión del Congreso peruano? Para desarrollar estas ideas se toma como referencia una investigación realizada a la comisión ordinaria de Energía y Minas del Congreso de la República durante el quinquenio 2006-2011 (Figueroa 2012). A la luz de lo que se puede leer hoy en los medios, considero que los hallazgos de la investigación son perfectamente extensibles a la mayor cantidad de comisiones del Congreso.

Antes de definir los elementos para evaluar la capacidad de un parlamento, pongámonos en el papel de un congresista titular de una comisión como la de Energía y Minas, que busca sacar adelante o frenar un proyecto de ley que pretende regular la actividad minera, gasífera, eléctrica o hidrocarburífera. Para ello habría que manejar abundante información compleja (normativa, precios en los mercados internacionales, beneficios e impactos para el país en el corto, mediano y largo plazo, posibles riesgos, entre otros). A pesar de que el congresista no tiene por qué ser un técnico, es cierto que necesita contar con asesoría

de un cuerpo multidisciplinario de profesionales con el conocimiento y experiencia suficiente que le permita tener la autoridad para emitir opinión.

A pesar de que el congresista no tiene por qué ser un técnico, es cierto que necesita contar con asesoría de un cuerpo multidisciplinario de profesionales con el conocimiento y experiencia suficiente que le permita tener la autoridad para emitir opinión.

Esto es importante, especialmente, para que el congresista pueda posicionarse frente a los argumentos de los representantes del Ejecutivo (Ministerio de Economía y Finanzas, y Ministerio de Energía y Minas), los organismos reguladores y los representantes de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, por mencionar solo algunos actores involucrados. Igual situación deben enfrentar los congresistas que evalúan el paquete de medidas normativas sobre seguridad ciudadana, defensa nacional, lucha contra la corrupción, reactivación económica, agua y saneamiento y la reorganización de Petroperú para los cuales ha solicitado el Ejecutivo que se le deleguen facultades legislativas.

Dicho esto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sugiere tomar en cuenta los siguientes elementos para evaluar las capacidades de un Congreso: la longevidad de las carreras políticas dentro del Congreso, la educación de los congresistas y su especialización en los temas de las comisiones parlamentarias, y disponibilidad de recursos para hacer análisis de política pública. Asimismo,

es importante observar si existen altos niveles de confianza por parte de la ciudadanía y en general expectativas positivas por parte de todos los actores con asuntos relacionados al Parlamento, y finalmente que cuente con un cuerpo de burócratas profesionales altamente capacitados. (BID, 2012)

A estos, se suman otros elementos dentro de una dimensión más política como, por ejemplo, la baja tasa de reelección, la fragmentación política, y un pragmatismo político de los congresistas como resultado de su previsible corta estancia en el Congreso.² Asimismo, se suma la ausencia de una lealtad sólida a partidos políticos “como valla y filtro de las diversas formas de presión y los intereses de negociación que puedan recibir” (Mujica, 2012), y otro conjunto de elementos que deben considerarse. Éstos forman parte de una dimensión más administrativa y burocrática sobre los cuales se vale un congresista en su actuar cotidiano. Considero que incluir los elementos de ambas dimensiones permite un mejor análisis y mayor comprensión del funcionamiento y resultados del Congreso peruano.

ALGUNOS ELEMENTOS A CONSIDERAR PARA EL ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA DEL CONGRESO

Las comisiones ordinarias son el primer nivel del proceso legislativo, donde se debaten públicamente los proyectos de ley sobre un determinado tema. Aquí, la pugna entre diversos actores decide la continuidad, modificación o suspensión de una política pública. Por lo tanto, es en este espacio donde se ejerce el primer debate público de quienes están a favor, en contra o son neutrales frente a cualquier tema en específico y

donde, además, es muy importante contar con un cuerpo de soporte administrativo y profesional altamente calificado.

Los congresistas pueden pertenecer hasta a cinco comisiones distintas en cada legislatura, pero la dirigencia de sus partidos, en algunos casos, también los presiona para formar parte de una comisión, por algún interés político estratégico.

Un primer elemento a considerar es el tiempo formal que un congresista destina a los asuntos de cada comisión ordinaria. Entre el 2006 y 2011 la mayor parte de los titulares de la Comisión de Energía y Minas había sido elegida por primera vez; sin embargo, nueve de los 13 miembros integraron tres comisiones como miembros titulares y algunos además ocuparon responsabilidades en el Consejo Directivo del Parlamento o como miembro de la Junta de Portavoces. Además de que, por reglamento, los congresistas pueden pertenecer hasta a cinco comisiones distintas en cada legislatura, pero la dirigencia de sus partidos, en algunos casos, también los presiona para formar parte de una comisión, por algún interés político estratégico. Sumado a la baja tasa de reelección de nuestros congresistas, así se rompe una especialización en los temas relevantes propios de la comisión y en las habilidades ganadas en materia de gestión parlamentaria, así como las redes construidas.

Un segundo elemento a considerar es el rol del asesor parlamentario. De acuerdo con el Reglamento del Congreso, todo congresista tiene derecho a contar con los servicios de personal, asesoría y apoyo logístico para el desempeño de sus funciones. En

² Véase Tanaka y Vera (2010), Valladares (2010), Campos (2009), Degregori y Meléndez (2007), Pease (2006).

cada quinquenio de gobierno, la prensa ha puesto especial atención sobre este personaje. Para el caso de la Comisión de Energía y Minas, durante el periodo 2006-2011, algunos asesores parlamentarios se vieron en escándalos de diverso tipo, desde tráfico de influencias hasta narcotráfico. Asimismo, constantemente se coloca en entredicho sus competencias profesionales para servir de soporte eficiente a la función parlamentaria.³

Un tercer elemento es el *servicio parlamentario* que forma parte del equipo de asesoría de cada comisión ordinaria del Congreso. A pesar que, de acuerdo al Reglamento del Congreso y a sus propios estatutos, el personal del servicio parlamentario cuenta con autonomía funcional y de gestión, la presión de los congresistas es tal que, por motivos políticos, alteran su permanencia en una determinada comisión o dirección; es decir, no los pueden despedir arbitrariamente por ser personal nombrado pero sí rotarlos a otras áreas. Eso implica que, por ejemplo, el funcionario con más tiempo dentro del equipo de asesores de la Comisión de Energía y Minas durante el quinquenio 2006-2011 fuera su secretario técnico, quien contaba a la fecha con 30 años de servicio en el Parlamento. Sin embargo, antes había formado parte de las comisiones de Defensa del Consumidor, Presupuesto, Mujer y Cultura. Similar situación padecen los demás asesores profesionales, técnicos y secretarios.

Un cuarto elemento son los *criterios para la contratación de personal* del Congreso, en particular aquel que apoya en las comisiones ordinarias.

3 Menciono dos casos. El primero es el de la contratación de dos empleados fantasma (personas que fueron contratadas con dinero del Congreso, pero no asistían a trabajar) por parte de la congresista nacionalista Yaneth Cajahuanca, titular de la Comisión de Energía y Minas durante el quinquenio 2006-2011. Ello le costó 90 días de suspensión y su separación del Partido Nacionalista. El segundo caso es el de la congresista del PPC Elsa Canchaya, quien contrató a una trabajadora del hogar como asesora de su despacho, decisión que le costó su curul.

Está establecido que es el presidente de la comisión quien solicita la contratación de un secretario técnico *de su confianza*. Los Estatutos del Servicio Parlamentario se aprobaron en febrero del presente año,⁴ previamente no existían criterios claros para el ingreso, permanencia, promoción y salida de una carrera pública al interior del Parlamento. A ello se suman los obstáculos administrativos para la contratación de personal calificado junto con la disparidad en los ritmos de trabajo, puesto que un especialista se maneja con unos plazos distintos a los de la comisión, cuyos miembros buscan responder en la mayoría de las veces por criterios políticos que técnicos (como se observa en la premura por presentar un informe o un proyecto de ley antes que otro colega lo haga, concentrándose en querer enviar un mensaje a sus votantes antes que fijarse en sus contenidos).

Por último, la investigación sobre la comisión de Energía y Minas evidenció serias limitaciones de recursos para el acceso a la información. No existe hasta la fecha un centro de investigación o de asesoría parlamentaria⁵ que provea información relevante y pertinente a los miembros de la comisión, lo cual impide contrastar la información provista por los actores interesados. Frente al Ejecutivo, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) o cualquier otro actor, el congresista no cuenta con una segunda opinión calificada. Hasta la fecha, es recurrente observar en el trabajo de las comisiones su fuerte dependencia hacia otras agencias estatales, e incluso instituciones privadas, para recoger información que les permita ejercer su función.

4 Resolución Legislativa del Congreso 002-2015-2016-CR.

5 En el presente Congreso han surgido iniciativas para abordar este problema. Una de ellas es la del congresista de Peruanos por el Cambio, Alberto De Belaúnde, quien propone implementar una Oficina de Estudios Económicos (*El Comercio*, 23 de agosto de 2016).

A MODO DE CONCLUSIÓN

Los estudios y análisis realizados sobre las dinámicas políticas (Grupos parlamentarios, reelecciones, votaciones, transfuguismo) son necesarios pero no suficientes para poder evaluar al Congreso y sus capacidades. Esto es importante además para entender las leyes e informes de comisiones investigadoras y especiales, así como de identificar los verdaderos intereses que estarían detrás de ellos. Hacen falta estudios de elementos más próximos a la gestión y organización burocrática del Congreso, con énfasis en el funcionamiento de sus comisiones ordinarias. En ese sentido es pertinente ingresar a cada equipo de trabajo y analizar su naturaleza con sus propios actores, procedimientos, dinámicas y sus reglas de juego -formales e informales.

La desigualdad de condiciones no solo puede generar la captura de este espacio por parte de intereses privados, sino que afecta el equilibrio entre poderes del Estado, situación que afecta gravemente la calidad de la democracia.

Particularmente, en el caso de una comisión, su grado de especialización y las capacidades técnicas difieren según una variedad de factores, entre ellos su tamaño y el número de congresistas que se les asigne, las reglas de juego y la posesión de un cuerpo técnico que la asesore de manera competente. De no contarse con estos elementos, no solo se pondría en riesgo la calidad de los productos de la comisión sino la influencia de determinados actores sobre los objetivos y procedimientos de regulación o fiscalización. Situación que, de ser

sistemática y vigorosa, podría suponer la captura de este espacio del Congreso; es decir, “ganar el poder de decidir la orientación de las políticas públicas, cuáles se aprueban y cuáles se evitan y cómo se aplican, o según los casos, cómo no se aplican. (Durand, 2005:138). Finalmente, la desigualdad de condiciones no solo puede generar la captura de este espacio por parte de intereses privados, sino que afecta el equilibrio entre poderes del Estado, situación que afecta gravemente la calidad de la democracia. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCOINTERAMERICANO DE DESARROLLO . *On the institutionalization of Congress(es) in Latin America and beyond*. IDB Working papers N.º . IDB-WP-363. 2012.

CABEZAS, Lina. *La profesionalización de los políticos en la región andina*. Blog [Condistintosacentos]. En: <<http://www.condistintosacentos.com/la-profesionalizacion-de-los-diputados-en-la-region-andina/>>. 2013

CAMPOS, Milagros. “Disciplina partidaria en el Congreso peruano”. En: Panfichi, Aldo (coord.). *La Ciencia Política en el Perú de hoy*. Lima. CISEPA. 2009.

DEGREGORI, Carlos Iván y Carlos MELÉNDEZ. *El nacimiento de los otorongos: el Congreso de la República durante los gobiernos de Alberto Fujimori (1990-2000)*. Lima Instituto de Estudios Peruanos. 2007.

DURAND, Francisco. *La mano invisible en el Estado. Efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política*. Lima. Fundación Friedrich Ebert. 2005.

FIGUEROA, Manuel. *Precariedad política y burocrática como ventana de oportunidad para el poder privado. Caso de la Comisión de Energía y Minas durante el periodo 2006-2011*. Tesis de licenciatura en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. 2012

MUJICA, Jaris. *El lobby y la negociación de intereses privados. Una mirada etnográfica sobre la estructura y la di-*

námica de gestión de intereses en el Parlamento peruano. Serie: III Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. En: <http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/157%20MUJICA.pdf>. 2012

PEASE, Henry. *Por los pasos perdidos: el parlamento peruano entre el 2000 y el 2006*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú. 2006.

REFLEXIÓN DEMOCRÁTICA. *Relación de cuestionamientos públicos a Congresistas de la República. Periodo 2011-2016, al 26 de mayo del 2012*. En: <<http://reflexionenelcongreso.blogspot.com/2012/05/cuestionamientos-publicos-los.html>>. Última consulta: (26/06/2012). 2012.

TANAKA, Martín y Sofía VERA. "Perú: la dinámica "neodualista" de una democracia sin sistema de partidos". En: Cameron, Maxwell y Juan Pablo Luna (Eds.) *La democracia en la región andina: diversidad y desafíos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 2010.

VALLADARES, Jorge. "Representación, competencia y unidad en el Congreso peruano". En: Meléndez, Carlos y Alberto Vergara (Eds.) *La iniciación de la política: El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. 2010.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Figueroa, Manuel. "Congreso de la República: más allá de las bancadas y el escándalo político", *Revista Argumentos*. Año 10, n.º 3 Setiembre 2016. <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/congreso-la-republica-mas-alla-las-bancadas-escandalo-politico/> ISSN 2076-7722

SALUD PARA TODOS Y TODAS EN UN PAÍS DESIGUAL Y DIVERSO: buenas señales y pronto desafíos



Carmen Yon Leau*

Aunque se observan mejoras en las últimas décadas, la salud en el Perú sigue siendo una clara expresión de desigualdades socioeconómicas, territoriales y étnicas. Ello ocurre a pesar del incremento de la cobertura de los servicios públicos y la expansión de la afiliación al Seguro Integral de Salud (SIS) entre la población pobre y rural. Podríamos decir que no se han modificado sustancialmente los términos de la relación entre el Estado y los ciudadanos que hacen uso de los servicios públicos de salud, que son los únicos a los que puede acceder la mayor parte de la población pobre, rural o de pueblos indígenas. Más aun, la situación de salud de estas poblaciones expresa las limitaciones de políticas que ponen el principal peso en el acceso a servicios de salud, sin enfrentar con el mismo énfasis probadas causas

sociales de los problemas sanitarios, tales como la falta de agua segura y saneamiento, la inseguridad alimentaria, la inequidad y la violencia de género, la ausencia de oportunidades educativas y económicas, así como otras desigualdades sociales reconocidas como determinantes de la salud por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Podría decirse que, en el mejor de los casos, se ha logrado una precaria “inclusión”, pero sin reconocimiento pleno de los derechos de la población en materia de salud.

Los indicadores nacionales encubren grandes disparidades entre regiones y entre grupos de la población, como se evidencia, por ejemplo, en los indicadores de desnutrición crónica infantil (DCI) y mortalidad materna. Según la ENDES 2015, mientras la tasa de DCI en las zonas urbanas es de 9.2 %, en los ámbitos rurales esta es tres veces

* Socióloga y Antropóloga Médica, investigadora del IEP.

mayor y alcanza el 27.7 %. La razón de mortalidad materna calculada para el periodo 2007-2011 (MINSA 2013) en ámbitos urbanos es de 70 por 100 mil nacidos vivos, lo que contrasta con la cifra para zonas rurales, que es más del doble, de 161.5 por 100 mil nacidos vivos. Estas disparidades se dan a la par que se han acortado las brechas en el acceso a los servicios de salud. Así, por ejemplo, el porcentaje de mujeres que tuvo algún control prenatal por un proveedor de salud en zonas rurales pasó de 38.4 % en 1991 a 91.3 % en 2015, y el parto institucional se incrementó de 15.2 % a 74.2 % en el mismo período. También hay problemas de salud que se dan de modo igualmente preocupante en áreas urbanas y rurales, como es el caso de la anemia infantil, que afecta a casi el 30 % de los niños urbanos y al 40 % de los rurales. A esto se suma la creciente presencia del sobrepeso y la obesidad, asociadas a enfermedades crónicas como la diabetes y la hipertensión, en diferentes grupos de la población.

Los indicadores nacionales encubren grandes disparidades entre regiones y entre grupos de la población, como se evidencia, por ejemplo, en los indicadores de desnutrición crónica infantil (DCI) y mortalidad materna.

La ampliación de la cobertura de los servicios de salud estatales se ha visto favorecida por la expansión del programa de transferencias condicionadas JUNTOS, que tiene como uno de sus

requisitos acudir a los controles prenatales y al control de crecimiento y desarrollo de los niños menores de tres años; así como por la afiliación al Seguro Integral de Salud (SIS). El SIS, desde sus inicios en el 2001 y luego como parte de la política de Aseguramiento Universal en Salud (2009), ha incrementado progresivamente la afiliación de las personas en situación de pobreza. Así, la población rural, donde la incidencia de la pobreza es mayor, tiene actualmente una tasa de aseguramiento de 81,4 %, la que es más alta que en las zonas urbanas, donde se trata del 70.7 % (INEI 2015). La expansión de la cobertura de los servicios de salud públicos no ha resuelto problemas de aceptación y calidad de atención, ni ha abonado al reconocimiento de la salud como un derecho. Los informes de la Defensoría del Pueblo sobre el funcionamiento del Seguro Integral de Salud-SIS (2007) y el sistema de Aseguramiento Universal en Salud-AUS (2011 y 2013), así como de los servicios de atención de emergencias (2016), evidencian problemas estructurales y de gestión en el sistema sanitario peruano que afectan seriamente la calidad de atención de los EESS donde se implementan estos mecanismos de aseguramiento en salud. Estos informes evidencian que la política de aseguramiento de los más pobres no puede garantizar su derecho a la salud en tanto el sistema sanitario del país se encuentra seriamente limitado por la falta de financiamiento, una débil rectoría, la falta de recursos para la infraestructura, equipamiento e insumos, la carencia de personal asistencial, así como la pobre calidad de los servicios de salud. Además, no ha habido una real implementación de políticas para que los servicios de salud dialoguen de manera más equitativa con la cultura y la medicina indígena y, en general, respeten los derechos individuales y colectivos de ciudadanos y ciudadanas.

ACCESO UNIVERSAL CON CALIDAD: ¿ESTA VEZ, QUÉ CAMBIARÁ EN TÉRMINOS DE REDISTRIBUCIÓN Y RECONOCIMIENTO¹?

El actual gobierno de PPK plantea el acceso universal a los servicios de salud y la atención de calidad como parte de sus objetivos principales en el ámbito sanitario. Se retoma así ofrecimientos de la frustrada reforma de salud del anterior gobierno. Si el gobierno de Humala vinculó el acceso universal a la salud a la inclusión social, el actual ha insistido en que ello es parte de la modernización del país indicando que “sin salud no hay desarrollo”.

La nueva ministra ha acatado el fallo del Poder Judicial e iniciado las acciones para garantizar que la AOE sea accesible en los servicios públicos de salud, eliminando así la actual inequidad existente.

La ministra de Salud, Patricia García, empezó su gestión dando buenas señales respecto a mejoras del sistema de salud, al anunciar que se buscará recuperar la calidad de atención en la relación médico-paciente y “poner en el centro las necesidades de las personas”, así como enfrentar la fragmentación del sistema de salud mediante la unificación del MINSA y ESSALUD para hacer un mejor uso de los recursos del sistema de salud en diferentes niveles de atención². También ha

acatado el fallo del Poder Judicial e iniciado las acciones para garantizar que la AOE sea accesible en los servicios públicos de salud, eliminando así la actual inequidad existente respecto a quienes pueden comprarla en las farmacias. Cada una de estas medidas implica enfrentar actores individuales y colectivos que ya empezaron a expresarse, así como una serie de cambios y medidas específicas de corto, mediano y largo plazo. Por razones de espacio, aquí me concentraré en los retos para lograr mejoras en la calidad de atención de los servicios de salud, tomando en cuenta para ello resultados de diversos estudios, así como de informes de supervisión realizados por la Defensoría del Pueblo.

Calidad de atención desde proveedores y usuarios/as

En primer lugar, debe notarse que lo que significa calidad de atención para los prestadores de salud no siempre es lo mismo que para las personas usuarias. Un estudio realizado por Anderson (2001) en ámbitos rurales de Áncash, Puno y La Libertad, mostraba la centralidad del componente eficacia para las usuarias, mientras que para los proveedores se daba por sentada la eficacia siempre que las usuarias “cumplan” con lo que se espera que realicen. Entre esto último está la adherencia de las usuarias a los tratamientos e indicaciones, pero también la expectativa de que sigan el sistema de referencias y contra-referencias de los establecimientos de salud, lo que no concuerda con la práctica y expectativas de la población. El buen trato, que en el caso de los proveedores fue el componente central en su modelo de calidad, acorde con la reforma de salud de fines de los noventa que enfatizaba “calidad con calidez”, también se definió con lógicas distintas. Mientras para las usuarias “buen trato” implicaba aspectos más profundos, como

1 Categorías usadas por la politóloga Nancy Fraser en sus reflexiones sobre las formas de superar la injusticia y la desigualdad.

2 Estos planteamientos concuerdan con recomendaciones de ForoSalud, espacio de debate y propuestas de la sociedad civil.

relaciones de mayor equidad que les permitan tener control y decisión, para los proveedores se trataba de aspectos como llamarlas por su nombre y ser amables con ellas.

La capacidad resolutive de los servicios de salud es un indicador fundamental de la calidad de atención en zonas rurales; así como lo es el buen trato, entendido como opuesto a la imposición y la falta de “paciencia” para comprenderse mutuamente.

Estudios posteriores con usuarios rurales e indígenas (p. ej. Chávez et ál. 2015; Yon 2015) reafirman que la capacidad resolutive de los servicios de salud es un indicador fundamental de la calidad de atención en zonas rurales; así como lo es el buen trato, entendido como opuesto a la imposición y la falta de “paciencia” para comprenderse mutuamente. Así, el buen trato se definió en comunidades awajún y wampis como un trato horizontal, sin regaños ni maltratos, con buena actitud para escuchar dudas y dar información en términos entendibles para los usuarios (Chávez et ál. 2015). Visto desde los prestadores, esto se dificulta considerablemente cuando no se comparte la lengua y no se posee una formación en salud intercultural, así como por la carga de trabajo y el poco tiempo que deben destinar a cada usuario/a. Aspectos recurrentes que disminuyen la calidad de atención reconocidos tanto por proveedores como por usuarios en nuestros estudios y en informes de la Defensoría, son el tiempo prolongado de espera, la falta de disponibilidad de medicamentos y especialistas, así como de un sistema efectivo de referencia a establecimientos de mayor capacidad resolutive.

Mayor presupuesto y financiamiento del SIS

Para empezar a enfrentar los problemas estructurales del sector Salud se requiere incrementar su presupuesto, de modo que este permita reducir las brechas en personal, camas hospitalarias, medicamentos y otros recursos que son insuficientes para atender la actual demanda de los servicios de salud.

Pese a las sostenidas tasas de crecimiento económico que ha tenido el Perú en la última década, el porcentaje del PBI que se invierte en salud (5,5 %) está dentro de los más bajos en América Latina³. Este problema es reconocido en el plan de gobierno de PPK, donde se propone un incremento progresivo de 0.5 % anual hasta llegar al 7.5 % del PBI (promedio latinoamericano). Por lo pronto, el panorama para el año 2016 es desalentador, pues la Ley de Presupuesto 2016 reduce el presupuesto del sector respecto al año 2015, así como los recursos asignados al SIS para gastos operativos. Un reto urgente es contar con un plan de financiamiento que permita empezar a cubrir las brechas existentes, de lo contrario la disminución de tiempo de espera, la disponibilidad de medicinas, entre otras mejoras ofrecidas, no se podrán concretar.

Mejorar sistemas de contratación y evaluación

El Presupuesto por Resultados (PpR) es una estrategia de gestión pública del MEF que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles, buscando eficiencia y transparencia en el gasto. Se usa para evaluar el desempeño de las instituciones públicas, e incentivarlas a que cumplan con los resultados que se definen como prioritarios para los ciudadanos/as desde las entidades del gobierno nacional que tienen la rectoría de las políticas. Contrariamente a la finalidad del PpR

³ Esta cifra corresponde al año 2014. Base de datos de la OMS.

de poner en el centro el bienestar de los ciudadanos, lo que encontramos en diversas investigaciones cualitativas realizadas en zonas rurales (Yon 2016), es que este instrumento termina siendo una camisa de fuerza tanto para los funcionarios como para el personal asistencial. Estos se ven dificultados de brindar una atención de calidad y acorde a las necesidades de las poblaciones usuarias, pues sus esfuerzos se deben concentrar en el logro de coberturas estipuladas.

Pese a las sostenidas tasas de crecimiento económico que ha tenido el Perú en la última década, el porcentaje del PBI que se invierte en salud (5,5 %) está dentro de los más bajos en América Latina.

Otra situación no contemplada en la formulación del PpR, pero presente en la experiencia cotidiana de los trabajadores de salud, es que estos últimos terminan siendo perjudicados en las condiciones de su contratación y se sienten desmotivados por ser responsabilizados de no cumplir con las metas asignadas, cuando esto depende de una serie de deficiencias en presupuesto, cantidad de personal requerido, transporte y difícil acceso geográfico. Se trasladan así las limitaciones del sistema de salud al personal con menor estabilidad y derechos laborales dentro de este. Un exfuncionario de la Red de salud de Condorcanqui (Amazonas) indicó que el corto tiempo de los contratos (de uno a tres meses) de su personal se sustentaba en la necesidad de ejercer presión sobre este, ya que “lo que se quiere es que cumplan con su producción, pues debido a la falta de resultados en los indicadores,

el MEF no aumenta el presupuesto que se asigna a la región y, por el contrario, hay riesgo de que el monto se siga recortando año a año” (Chávez, et ál., 2015:78).

Un desafío pendiente es la incorporación de indicadores de calidad de atención en el PpR, los que tendrían que fundamentarse en una lógica que coloque los derechos y necesidades de los usuarios por delante. Además, se requieren modos sistemáticos de evaluar la capacidad resolutive y los recursos (ej. personal, medicinas y equipamiento) con los que cuentan los servicios de salud de acuerdo a su nivel de complejidad. Resulta muy pertinente la recomendación de implementar progresivamente un sistema de acreditación sectorial de los establecimientos de salud para asegurar que estos cumplan con estándares de calidad internacionales (IEP-Diálogos de Política Pública 2015), los que tendrían que combinarse con indicadores de calidad de atención que recuperen las opiniones de las/os usuarias/os.

Se trata de pensar las políticas de salud con criterios de equidad social y no solo con una lógica de eficiencia en el gasto. Esta lógica, que se centra en indicadores de productividad, se ve retada cuando se dice que el PpR pone en el centro a los ciudadanos, pero no considera indicadores de calidad de atención y ejercicio de derechos, ni que llegar a los más pobres y a quienes habitan en zonas de más difícil acceso requiere de una mayor inversión de tiempo y dinero.

Implementar la Política Sectorial de Salud Intercultural

Si el aseguramiento universal en salud es uno de los instrumentos para la redistribución en salud, la política sectorial en salud intercultural —sometida a consulta previa y promulgada en abril de 2016

luego de una acción de amparo—, lo es para el reconocimiento de la diversidad cultural del país. Aunque la salud intercultural no se restringe a los pueblos indígenas, tanto esta política como la creación de la Dirección de Pueblos Indígenas a fines del gobierno de Humala, representan un avance importante en el reconocimiento de sus conocimientos y derechos en salud. Como lo muestra el informe de supervisión de la Defensoría del Pueblo (2015), la ausencia de la implementación de la interculturalidad en los servicios de salud estatales contribuye a la vulnerabilidad en salud de las poblaciones indígenas, las que son afectadas por una “acumulación epidemiológica” de enfermedades infecciosas que no se han erradicado y de nuevas enfermedades, como la infección por VIH, y otras, relacionadas con la migración, la urbanización y la contaminación de su hábitat.

La implementación de la política de salud intercultural dependerá de que cuente con presupuesto, personal suficiente y capacitado, e indicadores específicos, los que incluyen, pero no se reducen a hablar el mismo idioma o a ofrecer un trato amable.

La implementación de la política de salud intercultural dependerá de que cuente con presupuesto, personal suficiente y capacitado, e indicadores específicos, los que incluyen, pero no se reducen a hablar el mismo idioma o a ofrecer un trato amable. Los ejes principales de la política plantean retos mayores, como son: mejorar la calidad de atención de los servicios de salud que atienden a pueblos indígenas desde una perspectiva intercultural y de derechos humanos, formar personal de salud en estos enfoques, revalorar la medicina

indígena y su articulación con la medicina oficial, así como fortalecer la participación y vigilancia comunitaria.

MULTISECTORIALIDAD Y DETERMINANTES SOCIALES

El acceso a servicios de salud que ofrezcan una buena calidad de atención explica solo una parte de las disparidades en salud. Tan importante como ello, es hacer efectivas políticas multisectoriales e intersectoriales, que aborden los llamados determinantes sociales de salud, o las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen (incluida la salud de los ecosistemas), de las que dependen la mayor parte de estas inequidades en salud (OMS 2009). El plan de gobierno de PPK propone como estrategia para abordar estas causas sociales de la salud “extender a todo el país el modelo integral e incluyente de salud, basado en la persona, la familia y la comunidad: MAIS BFC”. El MAIS propone una visión multidimensional de la salud e incluye diferentes etapas de vida de las personas, buscando promover ambientes, viviendas y hábitos saludables, atendiendo aspectos como la alimentación y el saneamiento, además del acceso a los servicios de salud.

Aquí es necesario recordar que diversos esfuerzos multisectoriales se han quedado a medio camino, en tanto se han formulado planes y formado comisiones que suponen acciones articuladas de diversos sectores, pero estas no se han logrado implementar o se han hecho de manera muy parcial. Este es el caso de las intervenciones relacionadas con la malnutrición (ej. desnutrición, anemia, sobrepeso y obesidad). El desafío sigue siendo que los esfuerzos realizados por el sector Salud sean complementados con la efectiva implementación en diferentes niveles —local, regional y nacional— de leyes, planes y estrategias para promover la alimentación saludable, enfrentar la inseguridad alimentaria y

garantizar el acceso a agua segura y saneamiento, como son: la Ley de Alimentación Saludable, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Plan Nacional de Agricultura Familiar y el Programa Nacional de Saneamiento Rural. Este también es el caso del Plan Multisectorial para la Prevención del Embarazo en Adolescentes 2013-2021, que no se ha logrado implementar, pese a que el porcentaje de madres adolescentes, tanto en zonas rurales como urbanas, se mantiene casi sin variación en las últimas décadas, y solo en 35.8% de los casos se trató de un embarazo deseado en ese momento (ENDES 2015). Por su parte, el Plan Nacional de Violencia contra la Mujer 2009-2015 ha tenido un exiguo presupuesto (estimado en 0.08% del presupuesto del gobierno nacional) y principalmente ha dependido de los esfuerzos del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, pese a ser multisectorial (Flora Tristán 2016), y esperemos que no ocurra lo mismo con el Plan Nacional contra la Violencia de Género que entra en vigencia este año.

El camino quizá es más corto si se logra hacer cumplir la Declaración de Helsinki sobre La Salud en todas las Políticas (2013), la que propone que las políticas públicas tomen en cuenta de manera sistemática las implicancias en la salud y la equidad en salud de las decisiones que se toman en diferentes sectores y niveles de gobernanza. Así, por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio del Ambiente y otras instancias competentes tendrían que aplicar medidas efectivas de prevención y remediación de los daños en la salud y medioambiente de los derrames petroleros y la contaminación de las aguas por los relaves mineros; así como el Ministerio de Agricultura debe hacerse responsable de un control estricto del uso de agrotóxicos para evitar potenciales y futuros daños a la salud.

Tenemos la oportunidad de avanzar hacia una real reforma en salud si se logra establecer un nuevo contrato social con los ciudadanos y ciudadanas en términos de redistribución y reconocimiento en las políticas que afectan el derecho a la salud; especialmente en el caso de quienes enfrentan mayores inequidades sanitarias por tener menos ingresos, habitar en zonas rurales, o ser discriminados por su género, orientación sexual, edad, etnicidad u otras razones. Esto abonaría a la “modernización” del país, si se entiende que esta supone reconocimiento de derechos básicos, equidad social y laicidad del Estado. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Jeanine, *Tendiendo puentes. Calidad de atención desde la perspectiva de las mujeres rurales y de los proveedores de los servicios de salud*. Lima: Movimiento Manuela Ramos. 2001.

CHÁVEZ, Claudia, Carmen YON y Cynthia CÁRDENAS. *El aporte de los egresados del Programa de Formación de Enfermos Técnicos en Salud Intercultural Amazónica de AIDSESP a la salud intercultural. Estudio de caso en dos comunidades de Amazonas*. Documento de trabajo. Lima: IEP. 2015.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. “Problemas advertidos con la implementación del Aseguramiento Universal en Salud (AUS)”. Lima: Defensoría del Pueblo. 2011.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 161. “Camino al aseguramiento universal en salud: resultados de la supervisión nacional a hospitales”. Lima: Defensoría del Pueblo. 2013.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 169. “La defensa del derecho de los pueblos indígenas amazónicos a una salud intercultural”. Lima: Defensoría del Pueblo. 2015.

CMP Flora Tristán. Informe analítico sobre el grado de presupuesto asignado y ejecutado a octubre 2015 de: El Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 (PNCVHM), el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 (PNSC) y el Plan de Igualdad de Género 2012-2017 (PLANIG). Lima: Flora Tristán. 2016.

OMS (Organización Mundial de la Salud). "Subsanar las desigualdades en una generación. Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud. Informe final de la Comisión sobre Determinantes de la Salud". 2009.

YON, Carmen. *Institucionalización del parto vertical con pertinencia intercultural en Churcampá. Retos pendientes*. 2015.

YON, Carmen. "Salud, nutrición, medio ambiente y desarrollo rural: cambios, continuidades y desafíos". En *Seminario Permanente de Investigación Agraria - SEPIA XVI*. 2016.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Yon, Carmen. "Salud para todos y todas en un país desigual y diverso: buenas señales y retos desafíos", *Revista Argumentos*. Año 10, n.º 3 Setiembre 2016. <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/salud-todos-todas-pais-desigual-diverso-buenas-senales-prontos-desafios/> ISSN 2076-7722

EL DESAFÍO DE SEGUIR BAJANDO LA POBREZA



Carolina Trivelli*

El Perú es un caso exitoso de reducción sostenida de la pobreza. Ya sea midiendo la pobreza de manera multidimensional o monetaria, es claro que se ha avanzado de modo importante, y sobre todo de forma sostenida en su reducción. Incluso ante la desaceleración y el contexto externo adverso que afecta nuestra economía, la pobreza siguió bajando, a diferencia de lo que se ha observado en otros países de la región¹.

En la última década, la pobreza monetaria pasó

* Con el apoyo de Karem Peña.

1 La CEPAL reporta que "Por su parte, en la República Bolivariana de Venezuela, Honduras y México se registró un aumento de la tasa de pobreza, acompañado de un incremento de la brecha y la intensidad de la pobreza. En los dos primeros, además, la situación relativa de las personas más pobres al final del período desmejoró, debido a que la brecha (FGT) creció a una tasa superior a la tasa de recuento (H). En México hubo un aumento de la pobreza, pero sin crecimiento de la brecha ni de la intensidad." (CEPAL 2015).

de 55.6 % en 2005 a 21.77 % en el 2015. La pobreza extrema pasó de 15.8 % en 2005 a 4.1 % en 2015.² Pero además, la brecha y severidad de la pobreza bajaron, haciendo que los pobres hoy estén más cerca de superar dicha condición. Hoy el Perú es un país con una mayoritaria clase media nueva, vulnerable y emergente que requiere oportunidades para consolidarse y la certeza de no volver a caer en situación de pobreza.

Utilizando indicadores como el Índice de Pobreza Multidimensional desarrollado por OPHI (Oxford Poverty & Human Development Initiative) encontramos una tendencia similar. Entre 2008 y 2012 el porcentaje de hogares en situación de pobreza habría bajado de 16 % a 10 %. Este índice es bas-

2 INEI, informes técnicos, varios años. Datos basados en los resultados oficiales de la estimación de la pobreza.

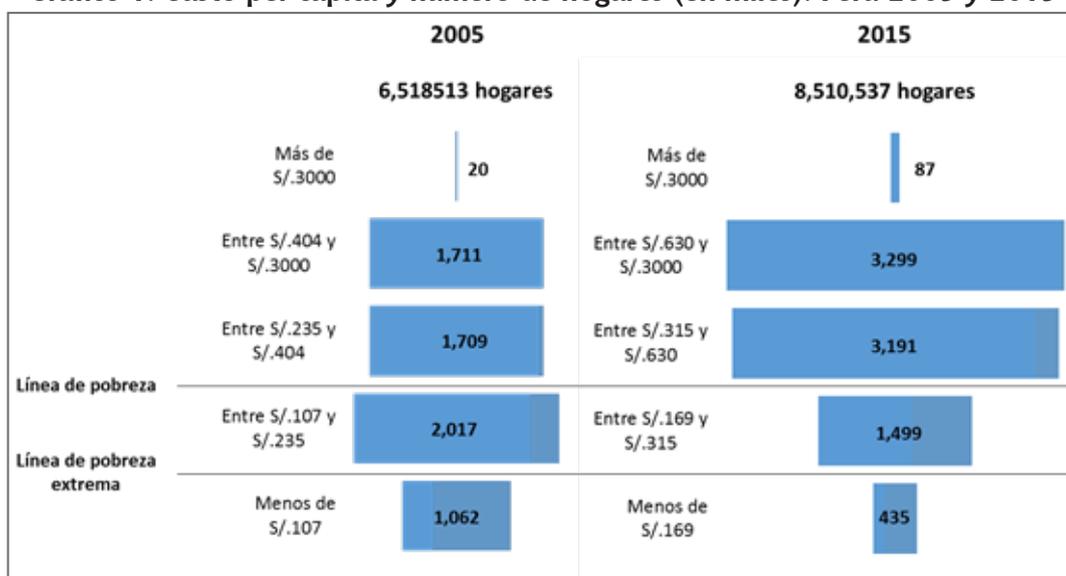
tante limitado porque ha privilegiado encontrar una medida que pueda calcularse para casi todos los países, al sofisticarlo, los resultados cambian³. Sin embargo, para los fines de este texto cumple con el rol de mostrar una significativa reducción de la pobreza en años recientes.

La mejora en las cifras de pobreza se condice con mejoras en la provisión de servicios públicos (sobre todo en cuanto a cobertura y acceso) para toda la distribución del ingreso, pero principalmente para los segmentos sociales que enfrentan los mayores niveles de pobreza. Las brechas se van cerrando. Queda mucho por hacer, pero en términos de acceso a servicios se registran mejoras significativas, pero aún insuficientes. Por ejemplo, el porcentaje de hogares en situación de pobreza extrema con acceso a electrificación, prácticamente se duplicó en la última década, pasando de 44 % a 82 %. Es

además en las zonas rurales donde la cobertura creció más. En esta década vimos cómo muchos servicios públicos ampliaron su cobertura hacia los estratos de menores recursos. Sin embargo, aún el porcentaje de hogares en situación de pobreza que accede al paquete completo de infraestructura –agua, saneamiento, electricidad y comunicaciones– sigue siendo bajo, pero ha crecido considerablemente, pasando de 11 % en 2005 a 50 % en 2015.

La reducción de la pobreza ha traído cambios sustantivos en la distribución de los hogares peruanos con respecto a sus niveles de consumo. En el gráfico N.º 1 se muestra cómo en una década el número de hogares en situación de pobreza (tomando los indicadores de pobreza monetaria) se han reducido para pasar a engrosar nuestra nueva y reciente clase media, la emergente y también la más consolidada.

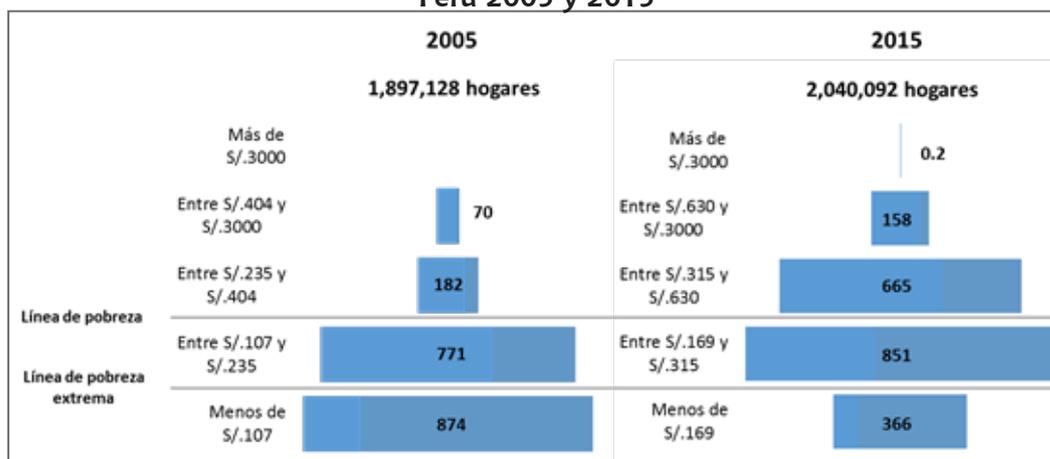
Gráfico 1: Gasto per cápita y número de hogares (en miles). Perú 2005 y 2015



Fuente: ENAHO, elaboración propia.

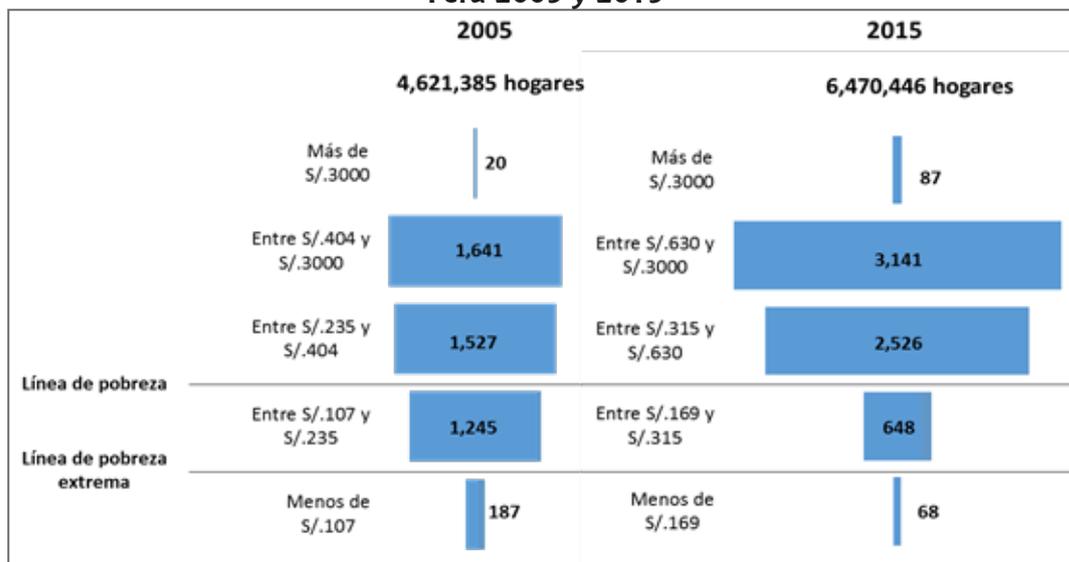
3 Alkire, Jindra, Robles y Vaz (2016).

Gráfico 2: Gasto per cápita y número de hogares (en miles) en ámbito rural. Perú 2005 y 2015



Fuente: ENAHO, elaboración propia.

Gráfico 3: Gasto per cápita y número de hogares (en miles) en ámbito urbano. Perú 2005 y 2015



Fuente: ENAHO, elaboración propia.

Los cambios que se observan en el gráfico N.º 1 reflejan que las políticas sostenidas entre 2005 y 2015 se han traducido en lo que puede calificarse como crecimiento inclusivo. A pesar de estos positivos cambios, las realidades urbanas y rurales siguen siendo muy distintas y por ende los esfuerzos para atender los problemas de uno u otro ámbito han de ser también distintos.

Como se muestra en los gráficos N.º 2 y N.º 3, los cambios en la distribución han sido significativos en los dos ámbitos, a pesar de ello, la situación actual aún se caracteriza por una amplia brecha urbano-rural. De hecho, el número de hogares urbanos en situación de pobreza se redujo a la mitad entre 2005 y 2015, mientras que los hogares rurales solo se redujo en 25 %.

Como se muestra en los gráficos, en la zonas urbanas reside un tercio de los hogares en situación de pobreza y los que se encuentran en pobreza extrema representan menos del 10 % del total de hogares en pobreza, mientras que en la zona rural, cerca de un tercio de los hogares en pobreza se encuentra por debajo de la línea de pobreza extrema, es decir, aún viven en situación de indigencia. En lo rural vemos en la última década un tránsito importante desde la situación de pobreza extrema a pobreza no extrema y de ahí uno hacia la clase media emergente, mientras que en lo urbano el movimiento típico es entre la condición de pobreza y el ingreso a la clase media emergente.

Junto con esta reducción en la pobreza, la desigualdad también habría venido cayendo. Si comparamos el ingreso del 10 % más rico con el del 40 % más pobre vemos una tendencia positiva. En el 2005 dicho ratio era 2.62, cifra que al 2015 baja a 1.75. Esta reducción es relevante. Sin embargo, es útil en tanto muestra un tendencia a la baja en el ratio medido. En términos absolutos dice poco,

pues debemos recordar que las encuestas de hogares no miden adecuadamente los ingresos de los más ricos, de hecho los subestiman.

Con este nuevo mapa de pobreza hay que discutir nuevamente las estrategias del sector público para continuar en una senda de reducción de pobreza y desigualdad, tanto de ingresos como entre lo urbano y lo rural.

El gobierno de PPK, a través de la presentación del ministro Zavala ante el Congreso, acertadamente ha fijado los esfuerzos en la erradicación de la pobreza extrema. Hoy, a pesar de los grandes avances, tenemos algo más de 400 mil hogares en pobreza extrema, la mayor parte de ellos en el ámbito rural. Acabar con la indigencia es una obligación.

En cuanto a reducción de pobreza, la meta propuesta es llegar al Bicentenario con 15 % de pobreza monetaria. Más de un congresista ha comentado que es una meta poco ambiciosa. No lo es. Bajar la pobreza en 7 puntos porcentuales cuando esta ya está cerca al 20 % es complejo y exige un gran esfuerzo conjunto del sector público y privado.

Dado que, como vimos en los gráficos 2 y 3, cerca del 65 % de los pobres viven en zona rural, cumplir la meta propuesta exige un mundo rural económicamente más dinámico, con mayor infraestructura y servicios de calidad. Todo ello implica una acción concertada de las políticas de reducción de pobreza con las intervenciones del Ministerio de Agricultura, los ministerios encargados de la provisión de infraestructura, los sectores de Salud y Educación, el Poder Judicial y los gobiernos regionales.

Además, releendo el mapa de la pobreza en el Perú, resulta evidente por qué el gobierno también ha incluido en sus preocupaciones a las zonas urbanas.

Ahí el desafío es lograr que quienes aún están en situación de pobreza puedan continuar su tránsito hacia la clase media emergente, y consolidar su nueva situación, asegurando que no volverán a caer en la pobreza. Hoy, cerca de 700 mil hogares en situación de pobreza viven en zona urbana.

Releyendo el mapa de la pobreza en el Perú, resulta evidente por qué el gobierno también ha incluido en sus preocupaciones a las zonas urbanas.

En concreto, la ministra Aljovín ha centrado sus prioridades en tres asuntos: programas productivos y mayor eficiencia en la implementación de programas sociales; más y mejor infraestructura básica, pero sobre todo, promover acceso al paquete completo, en “combo” de infraestructura básica y nuevas intervenciones para atender la pobreza urbana.

LOS DESAFÍOS PARA EL MIDIS: HACER MÁS Y SUMAR ESFUERZOS CON OTROS

La tarea no es solo reducir la pobreza sino, sobre todo, insertar a los pobres en una senda sostenida y sostenible de superación de la pobreza, sea en zona urbana o rural. Reducir la pobreza de manera sostenida y definitiva requiere que se den al menos cinco condiciones: crecimiento, programas de protección social, programas de desarrollo de capacidades y de generación de ingresos autónomos⁴, infraestructura y servicios públicos de calidad y nuevas formas de llevar más y mejores servicios a la población vulnerable. Pero además, y este es probablemente el desafío central, se requiere que

⁴ Los llamados también programas habilitadores y promotores.

estos cinco factores se den de manera articulada: en el mismo lugar, al mismo tiempo y para los mismos usuarios.

Necesitamos que se sostenga el crecimiento económico. Eso es central para que el empleo y las oportunidades de generación de ingresos se expandan y para que el presupuesto público pueda invertir en mejorar la situación de los más pobres. Eso lo tenemos seguro, por lo menos hasta el 2018. Mientras más descentralizado el crecimiento, mayor el impacto en la pobreza. Un crecimiento centrado en Lima tiene más efecto en consolidar la clase media, que también es muy importante para nuestra economía, pero hay que tener en cuenta que la pobreza en Lima ya es relativamente baja (11 %). En cambio, un crecimiento más descentralizado nos ayuda tanto a la reducción de la pobreza como a mejorar la equidad entre regiones. Y precisamente, reducir las desigualdades regionales en materia de oportunidades económicas es parte central del desafío para mantener un crecimiento inclusivo.

Lo segundo que se requiere es un esquema de programas sociales que “proteja” a los más pobres y nos asegure, al menos, dos cosas: que ante situaciones adversas (una enfermedad, un problema climático, la pérdida de un familiar, un despido) los pobres no empeorarán su situación, no dejarán de enviar a los niños a la escuela, ni pasarán hambre, y que reduzcan la incertidumbre en la que viven; los pobres sufren tanto por la falta de recursos como por la falta de certeza de si mañana tendrán o no estos pocos recursos. Por ellos es que los programas sociales de transferencias son claves para estabilizar el consumo de los pobres y para permitirles decidir mejor sobre sus inversiones y proyectos.

En esto se ha avanzado mucho en Perú, con programas como Juntos, Pensión 65 y Qali Warma,

en los cuales se ha priorizado lograr niveles de cobertura, orientados a eliminar la subcobertura. Incluso, en momentos de menor crecimiento, como en el 2014, los más pobres no han empeorado su situación, están protegidos. Es importante tener en cuenta que estos programas tienen especial impacto ahí donde operan de manera conjunta, como es en el grueso de las zonas rurales más pobres.

Se requiere es que existan programas habilitadores y promotores, es decir programas productivos y de desarrollo de capacidades.

Sin embargo, crecimiento y programas sociales no son suficientes para lograr procesos sostenidos que generen o permitan la superación de la pobreza. Son necesarias además otras intervenciones. Por ello, lo tercero que se requiere es que existan programas habilitadores y promotores, es decir programas productivos y de desarrollo de capacidades que permitan a las personas en situación de pobreza aprovechar las oportunidades que les brinda el crecimiento económico y la protección que tienen gracias a las políticas sociales. Programas productivos que exigen diseños complejos y flexibles, específicos para cada zona, adecuados a las oportunidades de cada mercado, territorio y grupo social. Necesitamos un conjunto de programas productivos que apoyen el desarrollo de pequeños emprendimientos ganaderos, agrícolas, artesanos y de servicios rurales (turismo rural, servicios de procesamiento de productos agropecuarios y forestales, etc.).

De estos programas tenemos pocos, Haku Wiñay de Foncodes, algo desde Agrorural y varios programas

desde el sector privado y social (sierra productiva, iniciativas para las cadenas de cacao y café, emprendimientos ganaderos en la sierra sur, promoción de producción de frutas y productos orgánicos). Pero aún no tenemos programas productivos en la escala que se requiere, ni con la cobertura ni la continuidad que hace falta. Aquí hay mucho por hacer. Más escala, nuevos programas, articulación de programas públicos y privados, etc. Esto para lo rural o peri urbano. En lo urbano se requieren programas de formación para el trabajo, de inserción laboral, de capacitación, etc. Es clave asegurar una transición exitosa entre la escuela y el mundo laboral, que puede o no incluir el paso por la educación superior, pero una que mejore las oportunidades de la población urbana e inserte a los jóvenes en una senda positiva.

Lo cuarto que se requiere es una dotación de infraestructura y servicios básicos de calidad. Necesitamos un paquete básico completo que permita a las personas en situación de pobreza tener éxito en sus emprendimientos y acceder a una vida sana y digna (evitando que sus niños se enfermen por falta de salubridad o para asegurar que las gestantes puedan acudir a sus controles prenatales oportunamente). Las personas necesitan un camino para sacar sus productos al mercado y para que vengan a su negocio o chacra los proveedores que se requieran. Comunicaciones para obtener a tiempo información de precios y oportunidades comerciales. Energía para poder transformar sus productos y con ello incrementar su valor agregado. Pero también es imprescindible agua limpia para que sus hijos no se enfermen y acceso a educación, justicia y seguridad. Estos dos asuntos, infraestructura y servicios, tienen más impacto en la reducción de pobreza si llegan juntos y con calidad.

Tener agua limpia de vez en cuando o una escuela sin maestro no sirve; un camino sin mantenimiento

o una señal de telefonía móvil sin energía eléctrica para cargar la batería del teléfono no ayuda. Este es un desafío de cobertura y de calidad en los servicios, pero también de innovación para generar intervenciones que logren llevar servicios básicos a zonas rurales o distantes (en la selva por ejemplo) con nuevos esquemas. Ejemplos de este tipo de innovaciones tenemos varios, las empresas comunitarias de mantenimiento de caminos rurales, las plataformas de acción social (PIAS) que recorren los ríos de la selva llevando el Estado de manera regular a las comunidades nativas de la zona, entre otras. Sin embargo, aún hay mucho espacio para seguir buscando soluciones a fin de asegurar una provisión efectiva de servicios clave como agua limpia y desagües en zonas rurales (y con costos razonables) o energías alternativas ahí donde no llega la red interconectada (paneles solares por ejemplo).

Finalmente, hay que aprovechar las ventajas que nos ofrecen las nuevas tecnologías. No necesitamos llevarlo todo a todos lados, hoy hay telemedicina, hay servicios digitales, teletrabajo y mucho más que debería permitir a una persona en situación de pobreza hacer trámites frente al Estado desde cualquier cabina de internet o desde cualquier teléfono (en particular desde equipos prepago de baja gama). Hoy ya podemos acceder a servicios financieros desde un teléfono simple. Tenemos que lograr que estas innovaciones lleguen preferentemente a los más pobres, es ahí donde harán la mayor diferencia. Pero ello no debe pasar por azar, debe pasar intencionalmente. El Estado debe liderar y apuntalar estos procesos y sumar esfuerzos con el sector privado a fin de lograr una provisión sostenible de recursos y servicios para los hogares en situación de pobreza.

Ahora, hay que tener claro que este paquete cuesta. Cuesta en recursos públicos, en esfuerzos privados

y sobre todo cuesta en gestión. Necesitamos pensar distinto desde el sector público, dejar la entrada sectorial o por niveles de gobierno y pensar en el resultado que se quiere lograr. La superación de la condición de pobreza no es un asunto sectorial, requiere una entrada compleja y diversa. Necesitamos más articulación al interior del Poder Ejecutivo, entre este y los niveles subnacionales y entre lo que hace el sector público y lo que hace el sector privado. Fácil decirlo y difícil hacerlo, pero es ahí donde debe venir la innovación en gestión que necesitamos para lograr un cambio real en las oportunidades de los más pobres.

Los sistemas de planificación y presupuesto deben permitir y promover programas presupuestales multisectoriales para acceder a resultados desde intervenciones articuladas.

Lograr mayor articulación exige nuevos instrumentos, o usar algunos recientemente creados que abren oportunidades de articulación. Por ejemplo, los sistemas de planificación y presupuesto deben permitir y promover programas presupuestales multisectoriales para acceder a resultados desde intervenciones articuladas. Los nuevos sistemas burocráticos tienen que contar también con sistemas de seguimiento que nos permitan monitorear las intervenciones en el ámbito territorial. En esa línea hay que poner en práctica el SINADIS, Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, que está creado y reglamentado, pero aún no opera. Es una oportunidad para que el MIDIS ejerza la rectoría que le corresponde en materia social.

Otro ejemplo, de fácil implementación, es la puesta en acción del SINAFO (Sistema Nacional

de Focalización) para mejorar la gestión y eficiencia de los programas focalizados, que permitan reducir las filtraciones y que permitan crear y llevar nuevos servicios a distintos grupos de peruanos en situación de pobreza y vulnerabilidad. Un buen SINAFU es la clave para lograr una intervención efectiva que permita la reducción de la pobreza urbana.

Todo lo mencionado aquí, si sucede, no será más que un pequeño segundo paso en la estrategia de lograr mayor desarrollo e inclusión social. El primer paso fue crear y poner en marcha el MIDIS. Por ello no debemos perder de vista que seguimos en las etapas iniciales de cualquier estrategia de desarrollo e inclusión social y que dentro de ella, el desafío de lucha contra la pobreza es un paso obligado, pero no un punto de llegada.

Si el MIDIS logra mantener y mejorar sus programas, y con ellos mantener los niveles de protección social alcanzados, a la vez que logra avanzar en los temas propuestos por la actual administración (desarrollo productivo, pobreza urbana e infraestructura completa) y se activan acciones coordinadas que reduzcan problemas sociales cruciales (anemia, desnutrición crónica, embarazo adolescente, jóvenes que no estudian ni trabajan - NiNis) estaremos en una mejor condición y veremos menores niveles de pobreza. Pero, ahí no debemos conformarnos. Estos avances constituirán solo el nuevo piso mínimo en lo social que como país requerimos y que recién hemos comenzado a construir.

Este nuevo piso mínimo deberá abrir una renovada y amplia agenda de desarrollo e inclusión social que nos lleve a un tercer momento, más complejo donde, desde una perspectiva relacional, se sumen a los objetivos de erradicación de la pobreza extrema, y reducción de la pobreza y la desigualdad, asuntos como eliminar la discriminación (étnica, género, territorial, discapacidad,

etc.), valorar la diversidad cultural de nuestro país, asegurar derechos iguales para todo peruano, promover modelos de administración de justicia pertinentes y efectivos, y lograr un efectivo ejercicio de derechos y una activa participación ciudadana.

El desafío mayor sigue siendo lograr que los ciudadanos puedan acceder a los servicios a los que tienen derecho y ejercer todos sus derechos ciudadanos. Se trata de que toda peruana, sin importar donde vive, donde nació, que idioma hablan en su casa o si sus padres tuvieron educación o dinero, acceda a los servicios públicos de calidad a los que tiene derecho, tenga oportunidades que le permitan elegir su futuro y pueda desarrollarse plenamente. Lograr esta meta está aún varios pasos más adelante. Ya dimos el primero paso, y esta gestión debería permitirnos dar el segundo paso y con ello crear el espacio para ampliar nuestra agenda social a fin de seguir en la ruta hacia una mayor inclusión social. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALKIRE, Sabina, Christoph JINDRA, Gisela ROBLES, y Ana VAZ. Multidimensional Poverty Index – Summer 2016: Brief Methodological Note and Results. OPHI Briefing 42, University of Oxford. 2016.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Panorama Social de América Latina. Documento Informativo, CEPAL. 2015.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Trivelli, Carolina. "El desafío de seguir bajando la pobreza", *Revista Argumentos*. Año 10, n.º 3 Setiembre 2016.
<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/desafio-seguir-bajando-la-pobreza/>
ISSN 2076-7722

LOS RETOS QUE ENFRENTARÁ EL GOBIERNO EN EL CAMPO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA Y SANEAMIENTO



Hildegardi Venero*

La dotación de servicios públicos es un aspecto que no solo está relacionado con el acceso a los mismos, sino también con su calidad. Una evaluación del cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio (MDG)¹, ha permitido determinar que la mayor parte de países de América Latina y el mundo, han conseguido importantes avances en la cobertura de servicios públicos como el agua y saneamiento, sin embargo, pese a esta buena noticia, aún falta trabajar mucho en relación a la calidad de los mismos.

* Economista, investigadora del IEP.

¹ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son ocho propósitos de desarrollo humano fijados en el año 2000, que los 189 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para el 2015. El acceso a agua y saneamiento estaba considerado en la meta 7C. "Reducir a la mitad, para el 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos de saneamiento".

La problemática en el sector agua y saneamiento en el Perú, si bien los servicios de agua y saneamiento son abordados desde la política pública como un solo sector, cada uno de ellos enfrenta una problemática específica. Este aspecto es importante, porque el sector público en el pasado ha priorizado la dotación del servicio de agua más que de saneamiento, lo cual ha determinado diferencias significativas en el acceso a este último en algunos segmentos específicos de la población. Además, hay evidencia que se dio prioridad al sector urbano, más que al sector rural, creando otra brecha importante de acceso según ámbito.

EL ACCESO A SERVICIOS DE AGUA

En el Perú, 27.5 millones de personas acceden al servicio de agua, que representan el 88.2 % de la

población total, lo cual implicaría que, para llegar al acceso universal, faltaría incluir al 11.8 % de los peruanos. No obstante, es preciso indicar que la población sin acceso a agua se encuentra concentrada en el sector rural, registrando un porcentaje de acceso al servicio de agua de 69.5 %, y que contrasta la cobertura en el sector urbano de 94 %, donde la población no servida se ubica en las zonas periurbanas que, a su vez, son las más pobres. Como se puede ver en el cuadro N.º 1, hay una brecha significativa en el acceso al agua y a saneamiento, producto de la prioridad que le han dado por varios años al agua, un ejemplo de esto es el programa Agua para Todos, que puso énfasis en ampliar la cobertura de este servicio, más que de saneamiento. Otro aspecto que ha determinado este contexto, es que la mayor parte de soluciones tecnológicas para la dotación de agua, tiene un periodo de vida útil que supera los 20 años, mientras que las soluciones de saneamiento de menor costo, como es el caso de las letrinas, en el mejor de los casos tiene una vida útil de 5 años, luego de este periodo, este sistema no cumple las condiciones para ser considerado como tal².

Cuadro N.º 1
Población que accede al servicio de agua según ámbito 2015

Ámbito / Tipo de servicio	Agua	Saneamiento
Urbano	93.9	87.3
Rural	69.5	21.5

Fuente: ENAPRES 2015
Elaboración: IEP

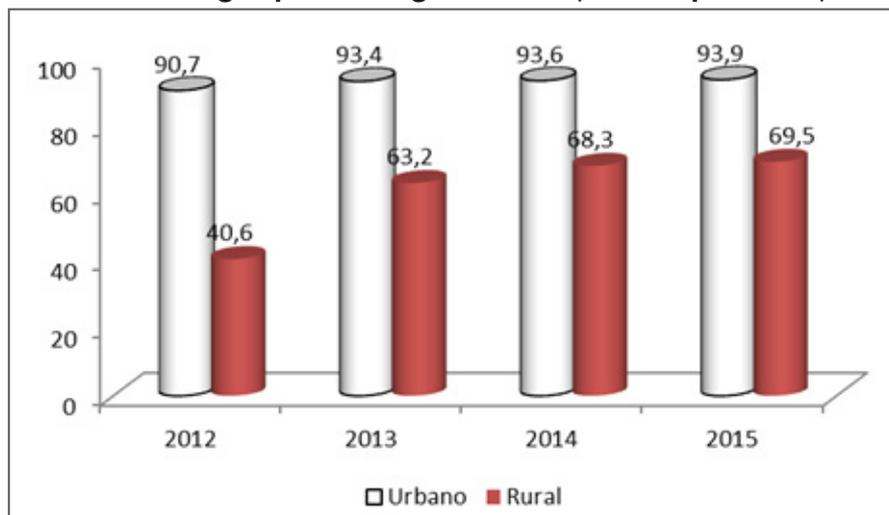
En un análisis sobre la evolución de las coberturas de agua se puede ver que el acceso al recurso hídrico ha crecido en 20 puntos porcentuales en los últimos 3 años. En el sector urbano la tasa de crecimiento es cada vez menor, porque como se mencionó, previamente, la población no servida se encuentra ubicada en las zonas con difícil acceso, porque se requiere de soluciones innovadoras de alto costo. Lo cual es lógico, ya que constituyen zonas donde el sector (Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento) no ha invertido en el pasado.

En el caso del sector rural, la cobertura de agua potable ha crecido en 6 puntos porcentuales en los últimos 3 años; sin embargo, todavía hay una brecha de 24 puntos porcentuales, respecto al porcentaje registrado en el ámbito urbano. Los avances conseguidos en el sector rural no son tan alentadores si incluimos en el análisis un aspecto tan importante como la calidad del servicio y específicamente la calidad del agua.

Como bien se sabe, el agua es fundamental para poder vivir; no obstante, para consumo humano debe ser limpia, de buena calidad, pero lo más importante es que debe estar al alcance de los más pobres, aunque represente un reto lograrlo para el país, y cuyo costo (tarifa), sea acorde con la situación económica de este segmento poblacional. El hecho que la calidad del agua esté deteriorada tiene consecuencias directas sobre la salud de las personas, los ecosistemas y constituye un obstáculo importante para el desarrollo de su población (Fernández, 2010).

² La norma actual, así como la forma de medición del acceso a saneamiento es mucho más estricta que en el pasado. Ver las resoluciones ministeriales del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento.

Gráfico N.º 1
Acceso a agua potable según ámbito (% de la población)



Fuente: ENAPRES 2015
 Elaboración: IEP

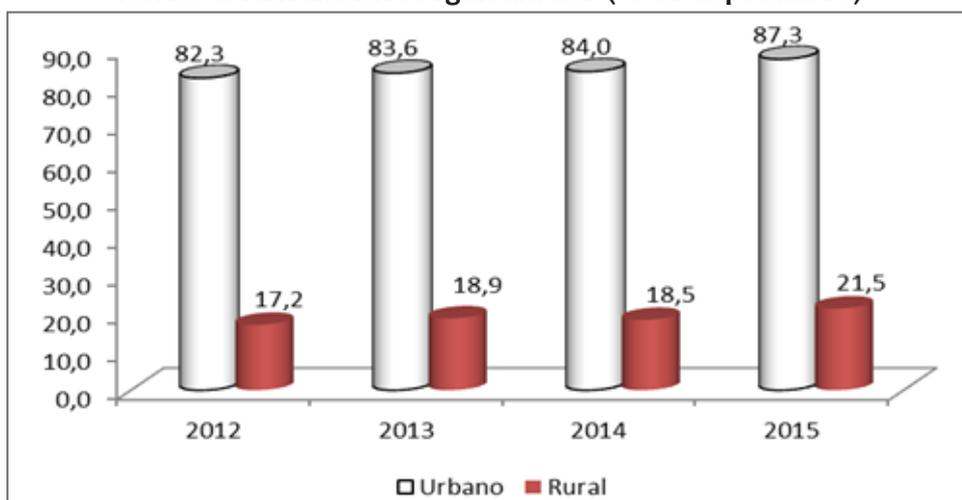
Las cifras nacionales de cobertura o calidad de servicio, en general, no reflejan la realidad que afronta cada región del país. Si bien el Perú alcanzó la meta del milenio en relación a agua, no se debe dejar de mencionar que aún hay lugares en el Perú donde las coberturas son significativamente menores al promedio, como es el caso del sector rural de Loreto, Ucayali y Puno con coberturas de 12.6 %, 37.9 % y 42.9 %, respectivamente.

EL ACCESO AL SERVICIO DE SANEAMIENTO

En cuanto al servicio de saneamiento, se observa una situación aún más crítica que la descrita en el caso del agua. En el Perú, 22.4 millones de personas cuentan con el servicio de saneamiento, que representan el 71.9 % del total de la población. Es decir que para lograr saneamiento universal se debe encontrar la forma de llegar a 8.7 millones de peruanos en los próximos años, con soluciones innovadoras, costo eficiente y que puedan ser rápidamente replicables.

Si bien la cobertura a nivel nacional de saneamiento ha aumentado en los últimos 4 años en aproximadamente 4 puntos porcentuales, las cifras son desalentadoras en el sector rural, donde se concentra la mayor parte de la población no servida y solo el 21.5 % de habitantes cuenta con este servicio, lo cual nos coloca como país en uno de los últimos lugares en los rankings internacionales, como es el caso del Índice de Progreso Social. Asimismo, la brecha de acceso urbano-rural no ha disminuido desde el 2012, pues se sigue registrando una diferencia alrededor de 65 puntos porcentuales, con respecto al registrado en el sector urbano, con serias consecuencias para la salud de la población, que como es de conocimiento amplio, el servicio de saneamiento ayuda a prevenir y mejorar la calidad del medio ambiente lugar del que los seres humanos tienen dependencia para satisfacer sus necesidades de salud y supervivencia (Campos, 2003; Castro, 2009).

Gráfico N.º 2
Acceso a saneamiento según ámbito (% de la población)



Fuente: ENAPRES
 Elaboración: IEP

Si bien la situación del saneamiento en el sector rural deja mucho que desear, se tiene evidencia de que hay 4 regiones donde este indicador está alrededor del 10 %, como es el caso de Loreto (0.9 %), Ucayali (5.3 %), Piura (10.3 %) y Tumbes (11.9 %). Es decir que, de cada diez habitantes, solo dos tienen acceso a saneamiento.

LA CALIDAD DEL AGUA

Un tercer problema relevante en la agenda de agua y saneamiento es la calidad del recurso hídrico. La literatura sobre el tema concluye que el agua contaminada es uno de los factores que más afecta a la población infantil, y que tiene estrecha relación con enfermedades como la desnutrición crónica infantil, las enfermedades diarreicas agudas (EDAS) y la anemia. En ese sentido, la política social tiene un límite, porque se puede dotar a la población de complementos alimenticios o transferencias monetarias que posteriormente se traducirá en consumo, sin embargo, los niños y la

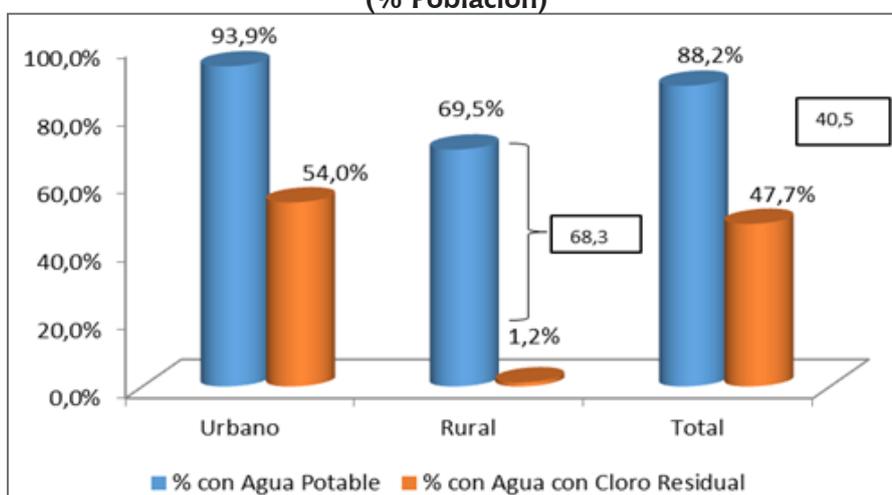
población en general siguen consumiendo agua contaminada. En el Perú existen muchas familias que tienen acceso a agua que proviene de una red pública, la cual califica como agua potable, a pesar de ello el agua que discurre por dichas cañerías tiene una alta probabilidad de estar contaminada. En ese sentido, y para llamar la atención se le denomina “agua entubada”, es decir aquel tipo de servicio que no asegura agua de calidad para consumo humano.

De lo anterior se puede deducir que hay una diferencia significativa de acceso entre la población que tiene agua que proviene de un sistema por red pública, y el porcentaje de esa misma población que consumen agua apta para consumo humano. A nivel nacional, el 88.2 % de personas consume agua “potable”, es decir agua de red pública. Los resultados para el 2015 dan cuenta que hay 9.5 millones de personas en el ámbito rural que consume agua contaminada y en el ámbito urbano 6 millones de peruanos. Es

decir, que existen 15.6 millones de personas que están expuestas a contraer enfermedades por el consumo de agua no clorada. En ese sentido cabe la pregunta: ¿es la calidad del agua un problema resuelto en el Perú o por el contrario es la princi-

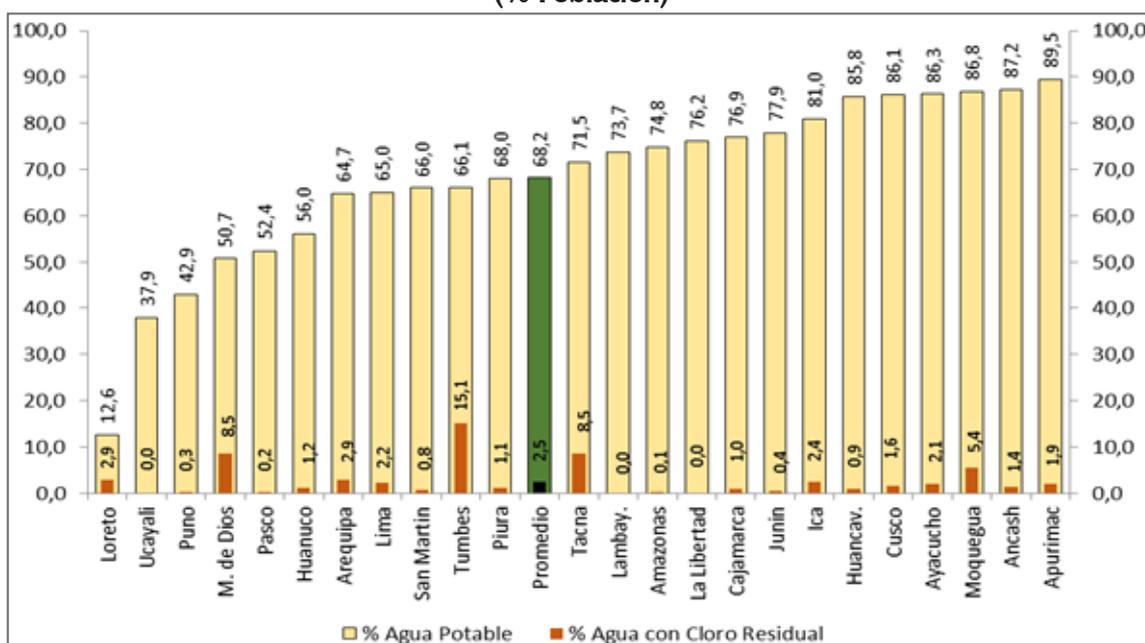
pal limitante que tiene que enfrentar el sector con premura? En el Gráfico N.º 3 se puede ver que las brechas de acceso a agua segura son de 39,9 y 68,3 puntos porcentuales en el ámbito urbano y rural, respectivamente:

Gráfico N.º 3
Agua entubada: Brecha de acceso a agua potable y acceso a agua segura 2015
(% Población)



Fuente: ENAPRES 2015
 Elaboración: IEP

Gráfico N.º 4
Agua entubada: Brecha de acceso a agua potable y acceso a agua segura en el sector rural
(% Población)



Fuente: ENAPRES 2015
 Elaboración: IEP

Un análisis del acceso a agua segura en el ámbito rural del país, da cuenta que hay 13 regiones que registran una cobertura de agua superior al promedio nacional (entre 71.5 % y 89,5 %), en contraste, en todas estas regiones el acceso al agua clorada no supera el 9%, tal como se observa en el Cuadro N.º 4. Por otro lado, existe un grupo de regiones en el dónde la situación es extrema, específicamente en aquellas que se ubican en la selva del país, como el caso de Loreto y Ucayali, cuya cobertura del servicio no supera el 40% y el acceso a agua segura es muy cercano a cero o cero, como en el caso de Ucayali.

OTROS ASPECTOS RELACIONADOS CON EL SERVICIO DE AGUA Y SANEAMIENTO

Como se ha señalado en líneas anteriores, existen grandes problemas en el país relacionados con la falta de cobertura del servicio de agua y saneamiento en sectores específicos, brechas significativas entre el sector urbano y rural, así como con la calidad

del agua. Sin embargo, también es importante dar cuenta de los otros problemas que se afrontan en el sector urbano, sobre todo en el ámbito de las EPS. Como se puede resumir en el Cuadro N.º 2, encontramos problemas en la continuidad del servicio, es decir en el número de horas al día que la población cuenta con este recurso, que en promedio bordea los 18.7 horas en el sector urbano y que debería ser de 24 horas. Por otro lado, hay problemas de alta morosidad, registrando un valor que duplica el valor esperado. El índice de roturas de las tuberías y de atoros es alto en relación a los estándares esperados. El porcentaje de conexiones que tienen micromedición (66.4 %), así como el porcentaje de agua no facturada (36 %), estaría indicando que hay un segmento de la población sobre la cual, las Empresas Prestadoras de Servicios no tiene control en relación a la cantidad de agua que consume, o no facturada por el servicio, lo cual adicionado a las altas tasas de morosidad tiene repercusión en la sostenibilidad de dichas entidades.

Cuadro N.º 2
Indicadores de gestión de las EPS en el sector urbano

Indicador	Unidad de medida	2011	2012	2013	2014	Estándar
a. Cantidad de agua	L/h/d	143,2	136,3	154,2	150,7	150
b. Calidad del agua	% muestras Cloro residual libre	99,21	99,59	99,11	99,65	100
c. Continuidad	horas/día	18,11	18,43	18,65	18,6	24
d. Cobertura de agua	%	85,55	88,38	89,51	90,36	100
e. Cobertura de saneamiento	%	78,41	80,9	82,52	83,07	100
f. Tasa de morosidad	meses	2,01	2,07	2,01	1,87	1
g. Roturas/km	roturas/km	0,74	0,74	0,73	0,66	0,2
h. Atoros/km	atoros/km	4,51	5,35	5,88	4,33	3
i. Tratamiento de aguas residuales	%	32,83	32,05	47,67	60,64	100
j. Micromedición	%	61,28	63,36	65,68	66,36	100
K. Agua no facturada	%	39,0	36,7	36,5	36,0	100

Fuente: SUNASS
Elaboración: IEP

PROPUESTA DEL ACTUAL GOBIERNO PARA EL SECTOR AGUA Y SANEAMIENTO⁴

El actual gobierno tiene como objetivo fundamental, lograr “que todos los peruanos tengan acceso en su hogar a agua de calidad las 24 horas del día, los siete días de la semana”. Adicionalmente menciona que esta constituye una política de Estado y no de gobierno, lo cual estaría indicando que el cumplimiento de este objetivo abarcará más de un periodo de gobierno.

Para lograr dicho objetivo, se propone dar impulso a la estrategia de financiamiento, que permita lograr mayores inversiones, modernización y fortalecimiento de los operadores de los servicios, (es decir EPS en el sector urbano y operadores locales y organizaciones comunales en el sector rural). También se busca tener un marco legal para lograr inversiones y obras rápidas, seguras sostenibles y transparentes.

También menciona que, para generar mayor infraestructura, se tendrá un agresivo “plan de inversiones públicas y privadas”, además de reiniciar y solucionar las trabas que impiden seguir con todas las obras paralizadas. En ese sentido, al 2017 se tiene el objetivo de lograr reiniciar y culminar el 50 % de las obras paralizadas. En relación a esto, en breve se declarará la viabilidad de la construcción de las 10 plantas de tratamiento de las aguas residuales de la Cuenca del Lago Titicaca; así como la culminación de los macroproyectos Pachacútec y Los Jazmines, así como iniciar cerca de 16 proyectos en Lima por un valor superior a los mil millones de soles.

Específicamente se plantea constituir un fondo denominado Agua Segura para trabajar el tema de la calidad del agua. Aún no se tiene detalles específicos

⁴ Este constituye un resumen de la propuesta para el sector agua y Saneamiento que hizo el premier Zavala en el Congreso.

sobre el tema, pero se espera que estén acordes con lo que se viene haciendo hasta ahora como parte de la política intersectorial del MIDIS y el MVCS.

FRENTE A ESTOS PLANTEAMIENTOS Y OTROS QUE SE TIENE EN EL PLAN DE GOBIERNO, ¿CUÁLES SON LOS RETOS QUE TIENE EL SECTOR?

El objetivo de lograr el saneamiento universal y ofrecer una buena calidad de los servicios de agua y saneamiento, implica todo un reto para la actual administración de gobierno, teniendo en cuenta el contexto previamente descrito.

Se menciona un fuerte componente de inversión física, para lo cual necesitan flexibilizar el SNIP, de tal forma que las inversiones fluyan y la instalación de sistemas de masifique en todos los sectores aún no cubiertos. De acuerdo a lo estimado en el Plan Nacional de Inversiones del Sector Saneamiento, se estima que para que todos los peruanos tengan acceso a estos servicios, se hace necesario invertir aproximadamente 53,485 millones de soles, incluyendo inversión, rehabilitación, y micro medición, donde solo la ampliación de coberturas tiene un peso de 80 % en el monto total. La cifra es significativa, sin embargo, bajo el supuesto que el gobierno tenga la intención de lograr este objetivo y pueda financiar este monto, hay otro tipo de aspectos que deben tomarse en cuenta.

Un aspecto relevante es que en el Perú no existen empresas constructoras que puedan responder a esta demanda en el corto plazo, especialmente en lo relacionado a la dotación de servicios en el medio rural, así como en las distintas regiones naturales. En el pasado se intentó hacer intervenciones a gran escala con el PROCOES, sin embargo, no se pudo llegar a ejecutar la cuarta parte de sistemas que tenía programa el PNSR en su momento. Otra limitante de la inversión, está en la evaluación de los PIP del sector rural, que no toman en cuenta las caracterís-

ticas específicas de este ámbito y son analizadas con un punto de vista urbano⁵. Otro aspecto importante es que se requiere recursos humanos (ingenieros), insumos y tecnologías adecuadas para que se responda a esta demanda a gran escala y que es poco probable que se cuente con todo este recurso en el corto plazo. Por otro lado, el componente técnico de las inversiones debe estar acompañado del componente social, para no repetir los errores del pasado, como es el caso de Foncodes que instalaba infraestructura en el sector que posteriormente no podía ser mantenida por los gestores del sistema, debido a que no contaban con la suficiente capacitación en el medio rural, o que, por el contrario, las familias no estaban familiarizadas con el uso de estos sistemas y no usaban los servicios.

En el Perú no existen empresas constructoras que puedan responder a esta demanda en el corto plazo, especialmente en lo relacionado a la dotación de servicios en el medio rural, así como en las distintas regiones naturales.

En cuanto al nivel de gestión, se puede ver que existe un nivel de gestión diferente de los servicios de agua y saneamiento tanto en el sector urbano como en el sector rural. Es como si coexistieran dos realidades distintas en un mismo país, una en el sector urbano más moderno con coberturas y calidad del servicio, acordes con los estándares de América Latina y otra en el ámbito rural, donde las organizaciones comunales autogestionan estos servicios con el aporte de la cuota familiar que

aún no cubre los costos que demanda este servicio. En este sentido, el gran reto es seguir institucionalizando el modelo operacional el PNSR, sobre todo en los relacionados a la articulación territorial (Anexo 5 del Presupuesto por Resultados 083), de tal forma que exista un trabajo articulado entre los tres niveles de gobierno, fortaleciendo las Direcciones Regionales de Vivienda Construcción y Saneamiento, así como los gobiernos locales, a través de las Áreas Técnicas Municipales. En suma, se debe seguir trabajando en fortalecer los actores existentes, establecer responsabilidad y exigir resultados.

El sector urbano también enfrenta sus propios problemas, y la gran solución se encuentra en fortalecer el trabajo que vienen haciendo las Empresas Prestadoras de Servicios (EPS), algunas de ellas ya se encuentran en reestructuración y se espera que con la ayuda de los organismos técnicos como la OTASS, logren mejorar sus estándares en la calidad del servicio. No obstante, otro reto importante es que la SUNASS, que cumple con el papel de regular las EPS, tengan un trabajo más intensivo en su rol de fiscalización y seguimiento, que la información que reportan las EPS sean bien cercanas a la realidad, y no como en el caso de la calidad del agua, donde el reporte de SUNASS difiere en varios puntos de las reportadas por las encuestas de hogares del INEI. Y finalmente que esta entidad entre en la modalidad de presupuesto por resultados, de tal forma que pueda unir los grandes desafíos que tiene a resultados concretos en su papel de regulador.

Otro desafío importante es el tema de las tecnologías. Como es de esperar, las soluciones en estos segmentos no solo deben ser pensadas en el agua, sino también en saneamiento con una mirada abierta a que los peruanos que viven en estas zonas, tengan el mismo derecho de ser atendidos

⁵ Ver la experiencia de FONIE, que contaba con muchos fondos para financiar y no tenía expedientes de calidad para ser financiados con ese fondo.

con un buen servicio a un costo aceptable, “siete días a la semana por 24 horas”, pero no siempre con servicios convencionales sino que tome en cuenta otras soluciones tecnológicas como es el uso de biodigestores que funcionan muy bien en zonas periurbanas y en el ámbito rural, a un costo aceptable, y que viene siendo implementado en el país con muy buenos resultados.

Sin duda, un quinto tema está relacionado con la cantidad de agua que se pierde y no se factura (40 % del total), lo cual se debe a dos motivos. El primero tiene que ver con el mal estado de las tuberías del sistema y el segundo por la falta de micromedición, lo que determina que en muchos hogares se hace un uso inadecuado del recurso, que supera varias veces el consumo promedio familiar.

Finalmente, es importante identificar como está planteado el Presupuesto por Resultados del Programa Nacional de Saneamiento Urbano y del Programa Nacional de Saneamiento Rural, ver si el Programa Presupuestal corresponde a los grandes desafíos que implica la problemática en este sector. Un ejemplo, es que, si el PPR del PNSR está diseñado para dar un mejor servicio a todas las personas que en la actualidad es usuaria de algún sistema, no se puede esperar que aborde la problemática de ampliar la cobertura porque

su estructura presupuestal no lo permite, la única forma de hacerlo es a través de los programas preexistentes, pero que vienen con sus propias condicionalidades como es el caso de PROCOES y Amazonia Rural. Por otro lado, el PPR tampoco tiene como resultado la implementación de sistemas de cloración, en ese sentido el PNSR no podrá concentrarse en esta tarea porque su estructura presupuestal no lo permite, aun siendo el órgano rector. Es por eso que en la anterior administración tuvo que ser abordado por Foncodes, desde el MIDIS.

Sin duda el desafío es grande en el sector y se puede lograr importantes avances, siempre que se tenga una mirada abierta a encontrar soluciones para todos los segmentos de la población y no volver a cometer los errores del pasado, donde las soluciones solo eran pensadas en el sector urbano y ámbito donde opera la EPS. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Venero, Hildegardi. “Los retos que enfrentará el gobierno en el campo de los servicios públicos de agua y saneamiento”, *Revista Argumentos*. Año 10, n.º 3 Setiembre 2016. <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/los-retos-enfrentara-gobierno-campo-los-servicios-publicos-agua-saneamiento/>

ISSN 2076-7722

RETOS, METAS Y LIMITACIONES DEL NUEVO GOBIERNO: miradas múltiples



Paula Muñoz, Elmer Cuba, Cynthia Sanborn, Silvana Vargas y Javier Torres

En agosto de este año, a inicios del nuevo gobierno, la Revista Argumentos solicitó a un grupo de especialistas sus opiniones personales respecto a los retos, metas y limitaciones del nuevo gobierno. De esta manera, obtuvimos un conjunto de miradas, de orientación diversa, que ofrecen una perspectiva amplia de las expectativas y advertencias que rodean al nuevo gobierno en este momento inicial.

PAULA MUÑOZ CHIRINOS¹

¿Cuáles considera que son los tres principales retos con los que el nuevo gobierno tiene que lidiar?

Me parece que los tres retos principales para lograr un gobierno estable serán el manejo de conflictos sociales en el interior del país, el manejo político de las relaciones con la oposición en el Congreso, en particular con el fujimorismo y, dados los antecedentes del presidente y su entorno cercano, evitar escándalos o denuncias de influencia indebida de intereses particulares en las decisiones del gobierno (*lobby*).

¹ Polítoóloga. Profesora del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad del Pacífico e investigadora del CIUP.
Respuestas enviadas el 10 de agosto de 2016.

Para usted, personalmente, ¿cuáles son las tres metas que este gobierno debería priorizar para que lo considere un buen gobierno al término del periodo presidencial en 2021?

Primero, desarrollar efectivamente un nuevo estilo de gobierno más allá de lo tecnocrático, que transforme progresivamente la relación entre el Estado y la ciudadanía, mostrando un Estado más cercano y accesible, con servidores públicos preocupados por los problemas del ciudadano de a pie y por hacer efectivo el cumplimiento de la ley.

En segundo lugar, lograr resultados concretos rápidamente, no solo en ejecución presupuestal y la apuesta hecha por la inversión, sino también avances en reformas clave como la reforma policial y

de seguridad ciudadana, así como del sistema de administración de justicia.

Y, en tercer lugar, el cumplimiento de metas de inclusión social que hagan efectiva su promesa de “revolución social” y acceso a igualdad de oportunidades. Esto supondría continuar con un buen manejo y expansión de los programas de lucha contra la pobreza focalizados, pero también asegurar el acceso universal a servicios de educación y salud públicas de calidad. Continuar los avances y logros de la reforma educativa es crucial y más factible. Pero el gran reto que sea propio y distinga a este gobierno será sentar las bases de una reforma de la salud pública con resultados efectivos en el corto y mediano plazo.

¿Qué condiciones podrían poner en riesgo o limitar las posibilidades de cumplir con estas metas?

Primero, que prime una visión prominentemente tecnocrática del gobierno y la política y no se desarrolle en el Ejecutivo capacidades de negociación y comunicación política para las relaciones con el Legislativo, manejo de conflictos sociales y relación con la opinión pública.

Segundo, para cumplir con las metas será necesario que el gobierno logre construir cierta legitimidad, expresada en una tasa de aprobación aceptable. Un riesgo para lograr un nivel mediano de popularidad sería que el gobierno sea encuadrado como gobierno que defiende los intereses empresariales y de lobistas. Es decir, como un gobierno más de los últimos años que no cambió nada la relación entre el Estado y la ciudadanía. Otro riesgo para mantener tasas de aprobación aceptables que se evidencia en estos últimos días es la posibilidad de que el presidente se sabotee a sí mismo. Hay una delgada línea que separa lo que puede

ser un estilo de comunicación presidencial fresco, espontáneo y horizontal, que facilita una conexión con la opinión pública, y un liderazgo presidencial desbocado que genere problemas políticos innecesarios y siembre dudas sobre la inconsistencia e improvisación en las decisiones de gobierno.

Finalmente, el desarrollo de un comportamiento obstruccionista de la oposición fujimorista en el Congreso constituiría, sin duda, un riesgo para la gobernabilidad y para que el Ejecutivo pueda avanzar sus propuestas. Pero el fujimorismo tiene incentivos electorales de cara al 2021. Optar por una posición obstruccionista puede minar su capital electoral, sobre todo si el Ejecutivo goza de aprobación y respaldo. Si el gobierno no logra mantener su popularidad, el riesgo de observar un fujimorismo obstruccionista crecería.

ELMER CUBA²

¿Cuáles considera que son los tres principales retos con los que el nuevo gobierno tiene que lidiar?

El gobierno de Peruanos Por el Cambio (PPK) tiene varios frentes, además de su propio frente interno. Primero, su relación de confrontación-cooperación con Fuerza Popular (FP) y el Frente Amplio (FA). En el caso del primero, deberá escoger bien sus batallas. Debe entender que FP tiene que moverse entre dos posturas: no dejar la oposición en manos del FA, pero al mismo tiempo no ser visto por la opinión pública como demasiado hostil que debilite el gobierno de PPK. Si el gobierno no entiende esta postura puede tener serios reveses políticos, sobre todo cuando la opinión pública no lo

² Economista. Socio Director de Macroconsult.
Respuestas enviadas el 04 de agosto 2016.

acompañe. No será fácil que encuentre apoyo del FA en asuntos económicos y de inversión privada, pero sí cierto apoyo político.

Segundo, su aprobación/desaprobación con relación a la opinión pública; el manejo de “la calle” y los conflictos sociales.

Si las medidas de política no tienen impactos relevantes en la ciudadanía, ocurren reacciones de grupos de interés en las calles y/o estallan conflictos sociales, ello mellará la gobernabilidad.

Tercero, diseñar y ejecutar políticas públicas que funcionen y de cierto impacto que lo empoderen ante la ciudadanía. No es sencillo en un contexto de déficit fiscal creciente y con medidas que reducen los ingresos tributarios. Un cambio en las percepciones y resultados sobre la seguridad ciudadana es muy importante en este tercer punto.

Para usted, personalmente, ¿cuáles son las tres metas que este gobierno debería priorizar para que lo considere un buen gobierno al término del periodo presidencial en 2021?

Las cuatro metas son en el terreno macroeconómico, social, la productividad y la institucionalidad. En el plano macroeconómico, la meta es reactivar la demanda agregada en línea con el crecimiento del PBI potencial (4.5%) en un contexto de déficit fiscal. Elevar el tipo de cambio real en un contexto de dolarización de la economía y pérdida de competitividad internacional.

En el plano social, la reducción de la pobreza hasta un 10%, avanzar en la reducción dramática de la anemia infantil y la desnutrición crónica infantil y proveer mejores servicios de agua y saneamiento.

En el plano de la productividad, mejoras continuas en los indicadores de comprensión lectora y razonamiento matemático, aumentos en la productividad laboral y reducción importante de la informalidad laboral y empresarial.

En el plano institucional, una nueva ley electoral que sea funcional a una mejor representación de los intereses ciudadanos.

¿Qué condiciones podrían poner en riesgo o limitar las posibilidades de cumplir con estas metas?

En el plano económico, si las medidas de corte tributario y fiscal no son exitosas en reactivar la demanda y generan más bien un mayor déficit fiscal hacia el 2018, es posible pensar en un escenario de ajuste económico. Este llevaría a un enfriamiento de la economía, con efectos sobre la generación de puestos de trabajo y la reducción de la pobreza. En general, a menores recursos para enfrentar los reclamos salariales de los empleados públicos y a menores recursos para las mejoras prometidas en los servicios de agua, saneamiento, educación y salud.

Estos desarrollos irían acompañados además de una mayor debilidad de la gobernabilidad y aprobación presidencial, lo que puede llevar a dejar un escenario de cooperación política a uno de mayor confrontación de cara a la campaña política del 2021.

En otras palabras, el logro de un buen gobierno está en manos del propio Ejecutivo, su buen criterio político y las políticas públicas que él mismo desarrolle, en particular la economía

CYNTHIA SANBORN³

¿Cuáles considera que son los tres principales retos con los que el nuevo gobierno tiene que lidiar?

Construir respeto y confianza de la población. Estamos hartos y desilusionados con nuestros gobernantes, hemos votado tantas veces por el “mal menor”, que va a costar convencernos que este gobierno –cuyo presidente casi ganó por accidente, por suerte, por unos 40,000 votos– puede hacer las cosas de otra forma. Necesitamos un gobierno que nos inspire y que nos convoque a actuar también de otra manera, como ciudadanos más responsables. Gobernantes eficientes y transparentes, que nos motiven a creer nuevamente en lo público, en el rol del Estado y en la capacidad de los gobernantes de manejarlo bien. Más allá de los retos específicos en cada sector, es esto ganar nuestro respeto, construir confianza. Esto puede tomar los cinco años, pero tiene que comenzar desde el inicio.

En segundo lugar, debe lidiar con una economía formal poco diversificada, que no resuelve las necesidades de buena parte de la población, y una enorme economía informal que tampoco permite a nuestra población llegar a los niveles de desarrollo y bienestar que deseamos, además de ser a menudo explotador y depredador.

Y en tercer lugar, las persistentes brechas sociales, étnicas y de género en nuestra sociedad, que a menudo nos hacen parecer que estamos en otro siglo, incluso dentro de América Latina, lo cual nos impide unimos y realmente ser un “país desarrollado”.

³ Politóloga. Vicerrectora de investigación en la Universidad del Pacífico y profesora principal del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas.
Respuestas enviadas el 12 de agosto de 2016.

Un gran reto para el gobierno es hacer respetar los derechos de todos, promover una identidad nacional que no excluya sino incluya y avanzar con la lucha contra toda forma de discriminación.

Para usted, personalmente, ¿cuáles son las tres metas que este gobierno debería priorizar para que lo considere un buen gobierno al término del periodo presidencial en 2021?

Es bien difícil identificar solo tres. Tenemos 19 ministerios, ¿para qué solo tres metas? Pero, de alguna forma, mi percepción de prioridades sale de lo anterior:

Primero, mejorar la calidad de la gestión pública, que sea transparente y eficiente, y que demuestre que funciona para todos. Especialmente en los sectores sociales y en la infraestructura pública, la que usa más la gente.

También promover una economía más formal e inclusiva, con actividades económicas que sean sostenibles y no depredadoras de nuestros recursos naturales, y que generen empleo decente.

Por supuesto, mejorar la seguridad ciudadana. Sé que es una meta complicada de lograr, pero es lo que preocupa a la mayoría, y es bien difícil sentir una positiva identidad nacional y un amor al prójimo, cuando hay tanta inseguridad y desconfianza; cuando los criminales –los de la calle y los del llamado “cuello blanco”– andan sueltos y actúan con impunidad.

¿Qué condiciones podrían poner en riesgo o limitar las posibilidades de cumplir con estas metas?

Externamente, la situación de la economía mundial, especialmente de China, pero también de

Europa y Estados Unidos, pues somos una economía pequeña y dependiente de lo que podemos exportar y nos quieren comprar.

Internamente, los potenciales conflictos de interés, que pueden hacer que algunas autoridades no distinguan entre lo público y privado. Tenemos un nuevo gobierno con excelentes técnicos, forjados, en muchos casos, en el sector privado que es donde hay más oportunidades profesionales para ellos. Esto es lógico en un país donde el sector público, hasta hace poco, no ha ofrecido tales oportunidades. Pero tienen que cambiar de “chip” ahora que son servidores públicos y resistir la tentación de gobernar por unos pocos.

Obviamente, el hecho de tener una oposición mayoritaria en el Congreso es otro limitante. Sin embargo, si el fujimorismo y otros sectores de oposición actúan en forma mezquina o vengativa, todo el país los va a criticar y pasarles la cuenta. Su responsabilidad también es grande, de ser oposición constructiva cuando sea necesario, pero también de apoyar iniciativas del gobierno que sean para el bien de todos.

SILVANA VARGAS WINSTANLEY⁴

El nuevo gobierno enfrenta enormes retos, pero a la vez tiene una gran oportunidad: reducir la desigualdad observable en la persistencia de brechas en las poblaciones más vulnerables del país. En los últimos años, las cifras macroeconómicas fueron favorables para el Perú, lo cual se reflejó en la reducción de la pobreza monetaria (de 48.6% en 2004 a 21.8% en 2015). No obstante, los niveles

de desigualdad siguen siendo inaceptables. La desigualdad no solo es observable en el ingreso sino en la carencia exacerbada de oportunidades debido a condiciones de territorialidad, género, etnicidad y discapacidad. La literatura sugiere que las estrategias basadas en sistemas marcados por desigualdades entrecruzadas, no solo limitan la equidad en las oportunidades sino que inciden en la reproducción de la pobreza. Así, enfrentar este contexto no puede recaer bajo la responsabilidad de un único sector del Estado y debería abordar tres medidas interrelacionadas y retadoras: planificar en torno a la reducción de brechas, articular sobre la base de resultados y medir multidimensionalmente la vulnerabilidad.

¿Cuáles considera que son los tres principales retos con los que el nuevo gobierno tiene que lidiar?

1. Planificar en torno a la reducción de brechas (¿a dónde vamos?). Planificación no es sinónimo de intervencionismo. Al contrario, planificar traduce una visión de país centrada en objetivos a largo plazo, una priorización de líneas de trabajo y una decisión política para implementarlo. Así, un reto clave para el nuevo gobierno es replantear el rol del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) –adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y con un exiguo presupuesto de poco más de 16 (sí, ¡16!) millones de soles (Consulta Amigable, 2016)– en concordancia con las líneas de políticas orientadas a la reducción de brechas en sectores clave como Agricultura, Desarrollo e Inclusión Social, Educación y Salud.

2. Articular sobre la base de resultados (¿cómo lo haremos?). Una vez realizado el planeamiento intersectorial, el siguiente reto será definir los resultados para la reducción de brechas que, dada su naturaleza, deberían basarse en la articulación de

⁴ Socióloga. Profesora del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Respuestas enviadas el 14 de agosto de 2016.

esfuerzos. La articulación puede entenderse como la concurrencia territorial de intervenciones conducentes al logro de resultados observables en el incremento de oportunidades de la población. En esa línea, el recientemente aprobado Reglamento del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), liderado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), representa un instrumento clave para organizar la acción del Estado, desde un enfoque territorial, de modo que se logre activar los procesos necesarios para la reducción de brechas prioritarias, vinculándolos, además, a los programas presupuestales.

3. Medir multidimensionalmente la vulnerabilidad (¿cómo sabremos que avanzamos?). A la luz de la apuesta por reducir la desigualdad, de manera complementaria al planeamiento y la articulación, se requiere medir el avance de esfuerzos para tomar decisiones oportunas. Así, el siguiente reto tiene que ver con la decisión de cambiar los lentes a través de los cuales definimos y medimos la pobreza en el Perú y transitar –finalmente– al enfoque de pobreza multidimensional. Allí, los avances del trabajo de la Comisión Consultiva para la Medición de la Pobreza liderada por el INEI serán clave.

Para usted, personalmente, ¿cuáles son las tres metas que este gobierno debería priorizar para que lo considere un buen gobierno al término del periodo presidencial en 2021?

1. Planificar en torno a la reducción de brechas. Entre otras metas, se requiere: (i) (al menos) duplicar el presupuesto de CEPLAN vinculándolo al acompañamiento técnico de procesos de identificación de brechas en cada sector, (ii) diseñar – en coordinación con los Gobiernos Regionales y Locales– un ciclo de planeamiento territorial centrado en resultados para reducir la desigualdad

y (iii) consolidar la institucionalidad del CEPLAN con énfasis en el fortalecimiento de capacidades orientadas a centrar la planificación en cambios observables en la vida de la población y no únicamente en el cumplimiento de metas vinculadas a ejecución presupuestal.

2. Articular sobre la base de resultados. En cuanto a este reto, se propone las siguientes metas: (i) diseñar un plan de acción para la inmediata implementación del SINADIS con énfasis en resultados prioritarios para la reducción de la desigualdad en los ámbitos más vulnerables del país, (ii) promover un observatorio para la articulación territorial de intervenciones asociadas al cierre de brechas y (iii) generar equipos técnicos itinerantes para el acompañamiento correspondiente a lo largo del proceso.

3. Medir multidimensionalmente la vulnerabilidad. Dado que este es un reto asociado a un nuevo enfoque conceptual y de medición, la generación de conocimiento es clave. Sobre la base de ello, se propone tres metas: (i) impulsar que el INEI realice los reajustes necesarios a fin de que, utilizando la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), pueda calcularse el índice de pobreza multidimensional según los estándares utilizados en otros países, (ii) asignar los recursos necesarios para facilitar que los resultados de esta primera medición sean incorporados en los correspondientes instrumentos de política sectorial y utilizados como parte de los mecanismos de articulación intersectorial y (iii) generar mecanismos para que las universidades incorporen en las mallas curriculares de sus carreras de Ciencias Sociales, el enfoque de pobreza multidimensional como parte de la formación básica de sus estudiantes.

¿Qué condiciones podrían poner en riesgo o limitar las posibilidades de cumplir con estas metas?

1. Lograr una visión común de país que privilegie la reducción de la desigualdad como política de Estado. El gobierno entrante tiene una visión y discurso claros en torno a las prioridades asociadas al crecimiento económico, el incremento de la competitividad y la sostenibilidad de la productividad. No obstante, una potencial limitación es que —a la par de ello— se requiere un discurso que apueste a tomar medidas vinculadas a la reducción de las desigualdades que afronta la población más vulnerable del país. Ello implica, evidentemente, ir más allá de evaluar o hacer más eficientes los programas sociales existentes.

2. Establecer un saludable equilibrio de poder entre sectores clave. En el marco de la apuesta que proponemos, resulta clave establecer los arreglos institucionales para promover las reformas que la reducción de la desigualdad en el Perú requiere. Para ello, será fundamental que el gobierno asuma que se debe desMEFizar la política social (i.e., agricultura, desarrollo e inclusión social, educación y salud) y, a la par, armonizar sus principios con los de la política económica a fin de evitar la inconsistencia en la gestión de la política pública. Ello implica tomar decisiones respecto al alcance de las competencias (formales y reales) de cada sector y establecer mecanismos de coordinación efectiva entre los tres sectores clave en la materia: PCM, MIDIS y MEF.

3. Reforzar vínculo con Gobiernos Regionales (GGRR) y Locales (GGLL) de manera creativa y permanente. Los GGRR y GGLL son los líderes de la articulación de la política en el territorio. Ello implica que, sobre la base del reconocimiento de su potencial, retos y limitaciones, se requiere generar una plataforma —basada en un enfoque de descentralización y no únicamente de desconcentración— que promueve el diálogo, la negociación y el aprendizaje cruzado. Si esto ocurre, será

un gran paso de cara al reconocimiento y gestión de la diversidad del Perú. ¿Asumirá el Doctor Kuczynski el reto de liderar esta gran oportunidad?

JAVIER TORRES SEOANE⁵

¿Cuáles considera que son los tres principales retos con los que el nuevo gobierno tiene que lidiar?

Considero que, por un lado, es importante el manejo adecuado de la economía del país, sabiendo que los índices de crecimiento no volverán a estar en los niveles de los años anteriores. Esto exigirá del gobierno la emisión de bonos y una política de endeudamiento que debe ser manejada responsablemente. Por otro lado, es necesario reconocer que uno de los retos importantes es la gestión eficiente de los conflictos sociales, en especial aquellos que tienen que ver con los megaproyectos de infraestructura e industrias extractivas.

Para usted, personalmente, ¿cuáles son las tres metas que este gobierno debería priorizar para que lo considere un buen gobierno al término del periodo presidencial en 2021?

En primer lugar, el cumplimiento de sus promesas en el campo de la provisión de agua y saneamiento. En segundo lugar, el cambio sustantivo de las condiciones en las que se brinda la educación pública en sus tres niveles. Finalmente, la mejora de la calidad y cobertura de los servicios de salud, poniendo especial atención a reducir las desigualdades entre los diversos sectores de la población, y en la población de las zonas rurales.

⁵ Antropólogo. Director de Noticias SER.
Respuesta enviada el 21 de setiembre de 2016.

¿Qué condiciones podrían poner en riesgo o limitar las posibilidades de cumplir con estas metas?

El incumplimiento de las metas señaladas podría darse por las limitadas capacidades de gestión que existe al interior del sector público, la poca coordinación entre sectores, y entre estos y los gobiernos subnacionales, a los que se podrían añadir otros de orden más político como la obstrucción sistemática de parte del fujimorismo. —□

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Muñoz, Paula et al. "Retos, metas y limitaciones del nuevo gobierno: miradas múltiples", *Revista Argumentos*. Año 10, n.º 3 Setiembre 2016.

<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/retos-metas-limitaciones-del-nuevo-gobierno-miradas-multiples/>
ISSN 2076-7722

HISTORIAS (NO TAN) PARALELAS.

Arqueología urbana, puesta en valor y política a partir de dos casos en España

Raúl H. Asensio*



Uno de los temas que más debate suscita en los últimos años en el ámbito del patrimonio y la puesta en valor del pasado arqueológico, son los necesarios puentes entre el mundo académico, el ámbito de la conservación y las demandas y deseos de la población. ¿De qué manera podemos hacer el patrimonio arqueológico más atractivo fuera de los ámbitos estrictamente profesionales? ¿Cómo acercar lo que sabemos sobre el pasado al conjunto de los habitantes de un territorio? Más importante aún, en un contexto de crisis económica y recursos escasos, ¿cómo justificamos el gasto necesario para la excavación, preservación y puesta en valor de los yacimientos arqueológicos? ¿Qué aportan estos restos a la comunidad y por qué deberíamos enfocar nuestros esfuerzos en ellos?

Estas cuestiones han sido abordadas desde muy diferentes puntos de vista. Las respuestas van desde el escepticismo y el recelo, hasta todo tipo de iniciativas tendentes a divulgar y hacer más accesibles los yacimientos arqueológicos, facilitando su visita y consumo por parte de turistas y pobladores locales. Los intereses económicos y políticos se entrecruzan con facilidad en estos esfuerzos, dando lugar a los resultados más variopintos. Es el caso de dos ejemplos de puesta en valor recientes, realizados en España. Ambos se sitúan en entornos urbanos consolidados, en los centros históricos de dos ciudades con una sólida tradición histórica. Se trata, sin embargo, de contextos políticos y sociales diametralmente opuestos: una ciudad central en cuanto a la construcción de discursos significativos asociados a las ruinas y una ciudad periférica

* Historiador e investigador del IEP.

y poco relevante en el ámbito académico y político estatal. De ahí que sea interesante su análisis conjunto, tanto por las similitudes que presentan los dos casos como por sus diferencias.¹

El primer ejemplo es el Centro de Cultura y Memoria de El Born, situado en el barrio del mismo nombre en Barcelona, la capital de Cataluña. Cerca del mar, este era un barrio comercial del extrarradio de la ciudad medieval. En concreto, el yacimiento ocupa el solar de un antiguo mercado inaugurado a mediados del siglo XIX, bellamente diseñado con armazón y cubierta de metal. Con el paso del tiempo, la zona pierde su función comercial y en los años noventa se plantea remodelar el recinto y destinarlo a funciones culturales, siguiendo una tendencia muy habitual en España. Inicialmente, el proyecto consistía en instalar la nueva biblioteca nacional de Cataluña. Sin embargo, durante las obras de habilitación se descubre un conjunto de edificaciones correspondientes a los trazos de las antiguas calles comerciales de los siglos XVII y XVIII. Se abre entonces una serie de debates con respecto a qué hacer con los restos, con el resultado de una radical reformulación del proyecto. La idea de construir una biblioteca se abandona y se decide concentrar los esfuerzos en conservar y mantener *in situ* los restos primigenios. El recinto se convierte en un centro cultural abierto en septiembre de 2013 con la pretensión de vincular el público barcelonés con su historia.

El segundo ejemplo se sitúa en el otro extremo del país, en Cádiz, una ciudad periférica de Andalucía. La historia es bastante similar. A inicios de este siglo, durante las obras de remodelación

del Teatro Cómico, situado en pleno centro histórico, los arqueólogos sacan a la luz los restos de un conjunto viviendas que corresponden a las etapas fenicia y romana de la ciudad. Se trata de restos superpuestos, relativamente bien conservados, que permiten observar el trazado de las calles y los cambios en la topografía urbana del primitivo asentamiento. Como en el caso de El Born, se inicia un debate que concluye con un proyecto para conservar y poner en valor los restos. En marzo de 2014, la llamada Ciudad Fenicia de Gadir se abre al público con un gran despliegue de medios de comunicación, al tratarse del primer yacimiento arqueológico enteramente subterráneo de la región.

Se trata de proyectos sumamente cuidados, que conjugan usos contemporáneos de los recintos (centro cultural en un caso y teatro en otro), junto con la exhibición in situ de restos arqueológicos que remiten al pasado urbano.

Aunque de diferentes dimensiones, mucho más pequeño en el caso de Cádiz, en la actualidad los dos casos se encuentran entre los principales atractivos culturales de sus ciudades. Se trata de proyectos sumamente cuidados, que conjugan usos contemporáneos de los recintos (centro cultural en un caso y teatro en otro), junto con la exhibición *in situ* de restos arqueológicos que remiten al pasado urbano. Ambos esfuerzos comparten una estrategia particular de puesta en valor: espacios concretos que funcionan como una suerte de cartas que permiten a los habitantes de Barcelona y Cádiz conocer cómo eran sus ciudades en el pasado. Son lugares de memoria, en tanto remiten

¹ El análisis se basa en sendas vistas realizadas por el autor en los meses de agosto y septiembre de 2016. En el caso del Centro Cultural de El Born, debo agradecer a Adriana Arista Zerga, de la Universidad de Nottingham, por sus observaciones, que me ayudaron a corregir varios errores incluidos en la primera versión de este texto.

a realidades urbanas ya desaparecidas y muchas veces mitificadas. Más importante aún, las realidades que se muestran hacen referencia a la vida cotidiana de las poblaciones. No se trata de grandes monumentos, de grandes infraestructuras del pasado o de residencias señoriales, sino de restos de viviendas humildes y calles, que transmiten una suerte de conexión directa con la “gente corriente” de otras épocas.

Estas narrativas permiten hilar un relato de continuidad temporal y sentimental, que abarca no solo el pasado y el presente, sino también el futuro, sugerido en ambos casos por el papel de las tecnologías futuristas que supuestamente nos permitirían conocer la esencia del pasado ancestral de las ciudades.

Tanto El Born como Gadir son atractivos culturales pensados, sobre todo, para el consumo interno de los propios habitantes de las ciudades donde se ubican. Aunque forman parte de los circuitos turísticos y se publicitan como tales, su diseño y los mensajes implícitos en la puesta en valor son claramente locales. Para crear la conexión deseada entre pasado y presente se ponen en marcha tres estrategias, que buscan traducir el significado de los restos a un lenguaje no académico: (i) la disposición de panorámicas amplias de los restos, que incluyen la posibilidad de desplazarse cerca de los mismos, incluyendo carteles y dispositivos tecnológicos de uso libre, como cámaras con zoom para observar detalles de las zonas intrincadas o de restos superpuestos; (ii) el énfasis en pequeños detalles de los hallazgos, que buscan transmitir una imagen más vivida y cercana de

la vida cotidiana de otras épocas (la huella de una yunta de bueyes o un esqueleto de gato en Cádiz, restos de cerámica cotidiana en Barcelona) y (iii) el uso de audiovisuales al inicio de la exposición, en los que se explica didácticamente el sentido de los hallazgos y su importancia para la historia local. En la ciudad fenicia este recurso es permanente, mientras que en El Born el audiovisual que tuve ocasión de ver durante mi visita corresponde a una instalación temporal, pero en ambos casos se plantean como complementos de la exposición principal. Estas estrategias hacen que no sean yacimientos tradicionales, en los que el espectador tiene únicamente un papel pasivo.

En ambos casos se trata de videos de pocos minutos, de alta calidad técnica, con una sorprendente similitud en su concepción: el guion nos presenta a especialistas que haciendo uso de tecnologías futuristas buscan esclarecer los misterios del pasado de la ciudad. En Barcelona, la protagonista es una científica quien mediante una máquina del tiempo lleva a los espectadores a contemplar la ciudad desde la atalaya del mercado de El Born, en diferentes momentos de la historia, desde la época romana hasta la actualidad. En Cádiz, la representación está a cargo de una pareja de detectives, quienes, mediante sofisticadas técnicas forenses, buscan resolver el misterio del cuerpo de un habitante fenicio de la ciudad, hallado muerto en el yacimiento. Su pesquisa sirve de excusa para presentar reconstrucciones de la ciudad y el paisaje local en la época de los fenicios. Estas narrativas permiten hilar un relato de continuidad temporal y sentimental, que abarca no solo el pasado y el presente, sino también el futuro, sugerido en ambos casos por el papel de las tecnologías futuristas que supuestamente nos permitirían conocer la esencia del pasado ancestral de las ciudades. Los relatos son sencillos —incluso se podría pensar que extremadamente sencillos en ocasiones— y

el lenguaje carente de todo tipo de aditamentos técnicos. Más allá de la farfolla tecnológica, puramente instrumental, los videos están pensados para un público no especializado, de manera que se enfatizan los elementos visuales y emocionales de los yacimientos.

Estamos ante dos ejemplos de cómo la arqueología y la puesta en valor sirven para actualizar y fortalecer discursos de identidad colectiva que ya estaban previamente en circulación y que ahora se encarnan en los yacimientos.

Más allá de estas estrategias comunes, existe también otra coincidencia más profunda: estamos ante dos ejemplos de cómo la arqueología y la puesta en valor sirven para actualizar y fortalecer discursos de identidad colectiva que ya estaban previamente en circulación y que ahora se encarnan en los yacimientos. En el caso de Barcelona, el barrio de El Born se ha convertido, en las últimas décadas, en la zona cero del nacionalismo catalán. En unas pocas cuerdas se sitúan varios lugares emblemáticos, asociados a las reivindicaciones independentistas: frente al centro cultural ondea una bandera catalana de grandes dimensiones y en la cercana plaza del Fossar de les Moreres se celebra habitualmente todo tipo de manifestaciones nacionalistas. Un pebetero de gran tamaño recuerda allí a los caídos por Cataluña. Lo mismo ocurre en el Arco de Triunfo, situado en el cercano Paseo Lluís Companys. El propio centro cultural se inaugura coincidiendo con la fiesta nacional y desde entonces se inserta y refuerza esta identidad microterritorial fuertemente politizada.

Aunque de forma sutil, el mensaje reivindicativo subyace también en el propio audiovisual. Transmitido únicamente en catalán y sin subtítulos, la narrativa presenta una ciudad prospera y dinámica, que habría llegado a ser la más importante de la península ibérica (siguiendo los usos de la retórica nacionalista catalana, nunca se menciona la palabra “España”) durante las épocas medieval y moderna. Esta senda de progreso se habría visto abruptamente interrumpida durante la Guerra de Sucesión de inicios del siglo XVIII, un conflicto dinástico acaecido al morir sin descendencia el último rey de la casa de Habsburgo, que la historiografía nacionalista catalana reinterpreta en los últimos años como una guerra imperialista de Castilla contra Cataluña. La batalla de Barcelona, último acto de esa guerra, habría significado el final de la libertad catalana, tal como se señala en varios de los paneles distribuidos a lo largo del yacimiento. El audiovisual dedica a este episodio un comentario aparentemente breve, pero clave en la arquitectura del discurso. La cápsula temporal salta aleatoriamente entre diferentes épocas, sin mantener el orden cronológico, para acabar confluyendo al final del relato en este momento crucial de la historia nacionalista de Cataluña. Tras la batalla, el paisaje urbano adyacente a El Born habría quedado marcado por la erección de la Ciudadela, el cuartel de las tropas borbónicas vencedoras de la guerra, presentadas en el audiovisual como una fuerza de ocupación.

En Cádiz, por el contrario, los discursos se centran en la identidad estrictamente local. Tanto la información escrita del yacimiento como el audiovisual pretenden reforzar la narrativa articulada en torno a la temprana fundación de la ciudad por los fenicios. Los orígenes de Cádiz se encontrarían en el siglo XII a. C., de acuerdo a las fuentes escritas, o en el siglo IX a. C., de acuerdo a los restos arqueológicos más antiguos, situados precisamente

en el yacimiento. Estas fechas convertirían a la ciudad en el emplazamiento con entidad política-administrativa continuada más antiguo de Europa occidental. Ser “la ciudad más antigua de occidente”, como remacha reiteradamente la propaganda oficial, dotaría a los gaditanos de una idiosincrasia particular, singularizada tanto en el contexto español como en el regional. No se trataría tanto de reivindicar una pretendida esencia fenicia, algo imposible de sostener dada la distancia temporal con aquella cultura, como de resaltar la antigüedad de la ciudad y su vigencia a lo largo de diversas civilizaciones: fenicia, cartaginesa, romana, bizantina, visigoda, andalusí, cristiana, española, etc. Esta diversidad de aportes sería la que dotaría a la ciudad de su identidad particular.

Lo destacado de este relato es que se presenta como una historia esencialmente local, sin ningún tipo de vínculo e incluso con una profunda indiferencia respecto de los relatos de identidad colectiva andaluza, centrados desde los años ochenta en la reivindicación del pasado andalusí como fuente de una presunta esencia nacional. La ciudad de Cádiz resulta periférica a estos discursos en un doble sentido: no se vincula directamente con los centros de enunciación de los mismos, centrados en Sevilla, Granada y las zonas rurales de las serranías de Grazalema y Ronda, y su propia historia se ajusta poco a ellos, ya que el periodo andalusí es probablemente el menos lustroso de la larga historia de la ciudad. Mostrando este distanciamiento, los propios personajes del audiovisual de presentación del yacimiento hablan en un castellano prístino, radicalmente diferente de los usos lingüísticos regionales y locales. Este hecho, que fenicios y detectives hablen “como si fueran de Valladolid”, fue en sí mismo muy criticado y continúa hasta la actualidad despertando polémica entre arqueólogos y gerentes de la puesta en valor. Durante mi visita en el mes de agosto

de 2015, fue uno de los comentarios más repetidos por los asistentes. Lo andaluz parece haber sido borrado del relato asociado a las ruinas, en beneficio de un relato ambiguo: profundamente localista en su narrativa formal, pero indefinido y pretendidamente neutro en su plasmación, poco sensible a las particularidades locales que en teoría pretende afirmar, y por lo tanto políticamente ineficiente. A diferencia de El Born, el espacio no ha sido apropiado para usos políticos explícitos y se encuentra desvinculado de los principales espacios reivindicativos de la ciudad.

El resultado de estas tendencias son dos yacimientos de visita cómoda y grata, que requieren de poco esfuerzo conceptual y físico por parte de los visitantes y transmiten un fuerte sentido de conexión local a través del tiempo.

Con sus similitudes y diferencias, estamos, por lo tanto, ante dos esfuerzos ilustrativos de algunas de las tendencias actualmente predominantes en España en cuanto a tratamiento de los restos arqueológicos y su puesta en valor. Se trata de un panorama marcado por: (i) énfasis en yacimientos arqueológicos urbanos de fácil acceso, pensados sobre todo para un público local, con alta visibilidad y muy rentabilizables desde el punto de vista de la imagen pública de las administraciones que los financian, (ii) apuesta por espacios de uso mixto, arqueológico y cultural, (iii) incorporación masiva de dispositivos audiovisuales que permiten traducir de manera directa y sencilla el conocimiento académico a un público amplio, llegando incluso a simplificar en exceso la interpretación de los yacimientos y (iv) énfasis en espacios no monumentales y en pequeños detalles

que acercan a los habitantes contemporáneos a la vida cotidiana de sus antepasados urbanos. El resultado de estas tendencias son dos yacimientos de visita cómoda y grata, que requieren de poco esfuerzo conceptual y físico por parte de los visitantes y transmiten un fuerte sentido de conexión local a través del tiempo.

En otro plano, ambos yacimientos evidencian también la continuada conexión entre arqueología y política en los países del sur de Europa. Como muestran muchos estudios, desde los años ochenta, España transita con fuerza pendular de una arqueología fuertemente enfocada en la construcción del discurso de identidad nacional, típica de la dictadura franquista, a una arqueología enfocada en relatos que complejizan o abiertamente desafían esa presunta identidad nacional. Apoyados por las administraciones regionales o locales, que en España gozan de márgenes muy amplios para desarrollar políticas culturales propias, encontramos esfuerzos por resaltar identidades regionales o locales, que en ocasiones se plantean explícitamente como objetivo político su constitución como estados independientes a corto o medio plazo. Para ello no dudan en utilizar reinterpretaciones de los restos arqueológicos, a veces tanto o más creativas que las interpretaciones realizadas por la propia arqueología nacionalista tradicional.

En Cataluña este vínculo es directo. Los restos arqueológicos de El Born solo adquieren todo su sentido cuando se contemplan en el panorama más amplio del paisaje heroico que lo circunda. El yacimiento arqueológico se vincula, simbólica y espacialmente, con una narrativa que ya era muy poderosa antes de la inauguración del nuevo centro cultural. Es el monumento adecuado en el lugar adecuado. En Andalucía, en cambio, el proceso de construcción nacional transita por senderos diferentes. Es menos abiertamente confrontacional con

la identidad española (al menos por el momento) y, en el plano cultural, se vincula sobre todo a la revalorización idealizada del pasado andalusí medieval, como fuente de singularidad identitaria. La ciudad fenicia de Gadir queda fuera de los circuitos principales de construcción de sentidos sociales y políticos vinculados al pasado nacional. Se aísla, espacial y simbólicamente, de las dinámicas reivindicativas. Sus promotores deben refugiarse de manera imperfecta en el ámbito de las narrativas locales. De ahí que su trascendencia política sea mucho más opaca y, al menos en ese sentido, su éxito haya sido más reducido.

Para la gestión cultural, son dos las preguntas que emergen a partir de este breve análisis: hasta dónde estamos dispuestos a llegar en la pugna por asegurar la relevancia social de la conservación y puesta en valor de los restos arqueológicos, y hasta qué punto el deseo de popularizar y traducir el conocimiento científico justifica la banalización y/o la instrumentalización política de nuestro trabajo. Estas son preguntas extremadamente complicadas, en tanto los propios arqueólogos, gestores culturales y académicos somos también parte de los procesos sociales y de las pugnas políticas descritas más arriba. La arqueología y la puesta en valor no se desarrollan en el vacío que pretendían los primeros patrimonialistas, sino que están inextricablemente ligadas a los contextos sociales y políticos. Pero el hecho de que las respuestas sean complejas —o quizás incluso imposibles de obtener— no implica que debemos dejar de hacernos las preguntas. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Asensio, Raúl. "Historias (no tan) paralelas. Arqueología urbana, puesta en valor y política a partir de dos casos en España", *Revista Argumentos*. Año 10, n.º 3 Setiembre 2016.

<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/historias-notan-paralelas-arqueologia-urbana-puesta-valor-politica-partir-dos-casos-espana/>

ISSN 2076-7722



Centro de Cultura y Memoria El Born

Setiembre 2016
Fotografía del autor



Vista parcial de la Ciudad Fenicia Gadir

Agosto de 2016
Fotografía del autor

RESEÑA DE *RELICS OF THE PAST*, DE STEFANIE GÄNGER (2014)



Henry Tantaleán*

Gänger, Stefanie (2014). *Relics of the Past. The Collecting and Study of Pre-Columbian Antiquities in Peru and Chile, 1837-1911*. Oxford: Oxford University Press.

La historia de la arqueología en el Perú es un campo de estudio que ha ingresado en una etapa de sofisticación con visiones procedentes no solo desde la misma arqueología sino también de la historia y la antropología. Sin embargo, como en muchas otras disciplinas, dichos estudios han sido mayormente escritos en inglés y, por tanto, están fuera del alcance de la gran mayoría de lectores no especializados o de los especialistas que no están familiarizados con dicho idioma. La calidad de estos trabajos está asegurada muchas veces porque han sido editados y publicados por importantes y prestigiosas casas editoriales. De hecho, existen series especializadas en la historia

de la arqueología como la de Oxford University Press. Justamente en el 2014 apareció en esta serie el libro de Stefanie Gänger que es objeto de esta reseña.

Conocí personalmente a Stefanie Gänger en Lima en el 2007 cuando ella participaba en un evento denominado “Cartografía(s) de América Latina: Economía, Geopolítica y Cultura del Siglo XVI al XXI” donde ofreció una contribución sobre el impacto de los investigadores alemanes en el desarrollo de la arqueología peruana. Posteriormente, en 2009, organizamos conjuntamente el simposio “Un Siglo de Arqueología en el Perú, (1830 -1930)”. Además de estas reuniones, Gänger entabló discusiones con académicos establecidos en el Perú sobre la forma y las características de la

* Investigador asociado al Instituto Francés de Estudios Andinos, Lima y al Instituto Cotsen de Arqueología, UCLA.

historia de la arqueología peruana (Gänger 2006, 2008, Kaulicke 2008). Su trabajo tanto en Perú como en Chile y su mirada externa desde la historia es un elemento significativo en la construcción de la historia de la arqueología (Gänger 2009, 2014a, 2014b). Además, por su propia formación en historia, su búsqueda de fuentes primarias para explicar la naturaleza y particularidades del coleccionismo es primordial para tener una visión más íntima y personal de los actores que participaron en la construcción del estudio de las antigüedades peruanas y chilenas. Sobre todo, porque la época de estudio que eligió para este libro estuvo marcada por la confrontación entre esos dos países, un contexto que marcó el estudio y uso de sus pasados.

Su búsqueda de fuentes primarias para explicar la naturaleza y particularidades del coleccionismo es primordial para tener una visión más íntima y personal de los actores que participaron en la construcción del estudio de las antigüedades peruanas y chilenas.

Así, luego de presentar exitosamente su tesis doctoral en la Universidad de Cambridge, Gänger nos ofrece este libro enfocado en la historia del apogeo del coleccionismo en Perú y Chile, específicamente entre 1837 y 1911. Este es el periodo de tiempo del surgimiento de ambas repúblicas, su competencia por la hegemonía y control del Pacífico, la funesta guerra, la reconstrucción del Perú y la consolidación territorial, económica y política de Chile.

En otra parte he realizado una extensa reseña de dicho libro capítulo por capítulo (Tantaleán 2014,

también ver Boswell 2016). Por tal motivo, y por cuestiones de espacio, aquí solamente tocaré algunos puntos que me parecen importantes en dicha publicación con respecto a los países en los que se enfoca el libro: Perú y Chile: 1) La trascendencia del contexto económico, político e ideológico en el estudio de la historia de la arqueología, 2) la relevancia del coleccionismo en el origen de la arqueología y el estudio del pasado, y 3) la importancia del coleccionismo en la fundación de los museos nacionales y la idea de patrimonio cultural.

LA TRASCENDENCIA DEL CONTEXTO ECONÓMICO, POLÍTICO E IDEOLÓGICO EN EL ESTUDIO DE LA HISTORIA DE LA ARQUEOLOGÍA

La historia de la arqueología casi siempre ha resultado ofreciendo hagiografías, buscando describir las grandes obras de los investigadores o arqueólogos más prominentes del país. En raras excepciones, la práctica de dichos intelectuales ha sido amarrada a sus contextos históricos. De esta manera, parece que simplemente su esfuerzo y genialidad han sido las causas únicas de su éxito y de las acciones que lograron concretar. Asimismo, se les ha entendido como grandes individualidades sin tomar en cuenta a otros personajes que los acompañaron y que terminaron siendo invisibilizados y hasta muchas veces satanizados bajo éticas y morales contemporáneas.

Este es el caso de los coleccionistas de antigüedades. En un mundo contemporáneo donde la arqueología científica se ha establecido como el saber/poder hegemónico y donde el tráfico de bienes arqueológicos está criminalizado, los coleccionistas han sido excluidos de la historia oficial de la arqueología. Sin embargo, la historia que nos propone Gänger, plantea un escenario distinto en el cual en la segunda mitad del siglo XIX no existía mayor diferencia entre un coleccionista

y un arqueólogo. Los ejemplos de José Lucas Caparó (pp. 8, 49, 50, 54, 55, 66) o Emilio Montes (pp. 8, 59, 66, 91) señalados por Gänger son paradigmáticos. De hecho, un coleccionista como Montes asistía a reuniones científicas como el Congreso Internacional de Antropología en Chicago en 1893, el mismo año de la inauguración de la *World Columbian Fair* donde también se exhibió parte de su colección (Hinsley y Wilcox 2016).

El contexto ideológico de la época también se filtró en la forma en la que se generaron las colecciones. De tal manera que el paradigma evolucionista también estaba presente a nivel local y regional.

Asimismo, el estudio de Gänger plantea una rica conexión de estas personas con su entorno intelectual. Además, el contexto económico en el cual ellos estaban inmersos era uno en el que existía un mercado legal de venta y compra de colecciones a nivel nacional y, sobre todo, internacional. En el relato de Gänger se pueden identificar que las alianzas políticas a nivel internacional también tenían que ver con la venta de colecciones. Justamente, el momento que elige Gänger es uno rico en movimientos geopolíticos que tienen su reflejo en instituciones museísticas estables tanto de Europa como de USA.

Finalmente, el contexto ideológico de la época también se filtró en la forma en la que se generaron las colecciones. De tal manera que el paradigma evolucionista también estaba presente a nivel local y regional. Por ejemplo, en el capítulo 3, sobre el caso de los araucanos del sur de Chile y sus antigüedades, se puede apreciar cómo el

evolucionismo basado en los prejuicios raciales y los juegos de poderes políticos y económicos eran elementos suficientes para justificar la persecución y exterminación de poblaciones nativas a manos de las instituciones gubernamentales. Por ello, la generación de las colecciones estuvo íntimamente relacionadas también con la construcción del “Otro” indígena de la mano de propuestas evolucionistas y los consecuentes prejuicios basados en el racismo imperante en la época que se prolongó hasta bien entrado el siglo XX en ambos países (pp. 237-242).

LA RELEVANCIA DEL COLECCIONISMO EN EL ORIGEN DE LA ARQUEOLOGÍA Y EL ESTUDIO DEL PASADO

La arqueología científica en el Perú y Chile nació cuando una tradición anticuarista estaba asentada hacia bastante tiempo. Casi desde la misma Colonia se comenzaron a generar importantes colecciones de objetos arqueológicos. Para inicios del siglo XIX, investigadores y científicos tenían un contacto bastante marcado con los coleccionistas y huaqueros y muchas veces formaban parte de sus equipos hasta bien entrado el siglo XX. En realidad, la separación y exclusión de los coleccionistas en la historia de la arqueología peruana es un fenómeno más bien reciente. Como Yannis Hamilakis (2008) ha demostrado, la arqueología moderna como tal, es un fenómeno reciente y más bien otros saberes como el de los pueblos indígenas y los coleccionistas eran otras formas de arqueología que nuestra tradición positivista y moderna ha marginado en la construcción y análisis de cómo se generan los conocimientos en la sociedad toda.

Sin necesidad de entrar en el debate de si uno u otro conocimiento es mejor o más absoluto (verdadero), el interés por el pasado de coleccionistas y científicos en términos prácticos estaba en

el mismo nivel a mediados de la segunda mitad del siglo XX en el Perú. De hecho, siguiendo dicha tradición coleccionista, reconocidos investigadores como Max Uhle, Adolph Bandelier o George Dorsey no solamente llegaron al Perú para hacer investigaciones sino, sobre todo, llegaron para comprar y procurar excavar objetos para las colecciones de sus propios museos. Dichos investigadores tuvieron una relación bastante fuerte con coleccionistas en el Perú.

En ese sentido, el libro de Gänger hace evidente que dichos coleccionistas habían acumulado un capital simbólico (sensu Bourdieu [1978]2013) importante en su momento. De hecho, como vemos reiteradamente en el texto de Gänger, estos coleccionistas se comunicaban con investigadores y arqueólogos de sus respectivos países y de otros, en su afán, no solo de vender sus antigüedades, sino también de explicar sus colecciones utilizando los paradigmas científicos que se iban desarrollando en esas épocas (pp. 59, 64-65).

LA IMPORTANCIA DEL COLECCIONISMO EN LA FUNDACIÓN DE LOS MUSEOS NACIONALES Y LA IDEA DE PATRIMONIO CULTURAL.

Finalmente, y de la mano de lo anterior, las grandes y pequeñas colecciones de la clase media y alta limeña y santiaguina fueron la base de los primeros museos locales y nacionales. En el caso del Cusco, las colecciones de José Lucas Caparó fueron compradas por el rector Alberto Giesecke para fundar el Museo Inca de la Universidad Nacional San Antonio Abad (pp. 82). Por otra parte, otras colecciones fueron compradas por el Perú o donadas para la creación del museo de Historia Nacional del Perú.

De hecho, las colecciones tal como fueron creadas, generaron las primeras formas de organización de

los museos. Así, existía una “guion museográfico” sobre la base de las maneras en que los coleccionistas habían adquirido, organizado y expuesto sus objetos en sus museos privados. De este modo, ideas embrionarias de periodificación y de culturas arqueológicas estaban ya presentes en las colecciones de los anticuarios.

El libro de Gänger ilustra en todo sentido la manera en la que se originó lo que ahora denominamos patrimonio arqueológico desde un origen en el ámbito privado (colecciones privadas) hasta llegar a ser parte de la vida pública (museos nacionales y privados) de países como Perú y Chile.

En el libro de Gänger podemos ver que, sin ellos, los grandes museos no podrían haber obtenido sus primeros fondos o, al menos, haberse inspirado y conocido la cultura material en los primeros años de la arqueología científica en el Perú y Chile. En este mismo libro encontramos descripciones bastante importantes de los destinos de muchas de esas colecciones, no solo en el Perú sino, sobre todo, en Europa y Estados Unidos. Esa biografía de los objetos inspirada en la aproximación de Igor Kopytoff (1986) (p. 3) es una valiosa manera de reseguir el camino que atravesaron esos objetos desde su descubrimiento por los coleccionistas hasta su instalación y vida contemporánea en museos de varios puntos del mundo.

Así, la investigación de Gänger reúne una cantidad de información relevante y novedosa para arqueólogos, historiadores y gestores del patrimonio cultural,

ayudando a visibilizar a los principales coleccionistas de Lima, Cusco y Santiago de Chile y a entender cómo y por qué formaron sus colecciones. Asimismo, a través de una serie de objetos clave, trata de seguir las relaciones y entrelazamiento entre objetos y seres humanos y cómo las ideologías y prácticas sociales económicas y políticas de su momento impactaron sus vidas.

Por todo ello, el libro de Gänger ilustra en todo sentido la manera en la que se originó lo que ahora denominamos patrimonio arqueológico desde un origen en el ámbito privado (colecciones privadas) hasta llegar a ser parte de la vida pública (museos nacionales y privados) de países como Perú y Chile, alrededor de un tiempo en los cuales ambos países se enfrentaron y, posteriormente, condicionaron sus relaciones a lo largo de todo el siglo XX. En el libro de Gänger está bastante bien explicado cómo ambas naciones y, sobre todo, sus élites políticas e intelectuales reaccionaron y asumieron dichos objetos como parte de la construcción de sus identidades locales y nacionales.

Se recomienda, por tanto, su lectura para los profesionales e investigadores de la historia del Perú y Chile republicano y, sobre todo, para que entendamos que los coleccionistas fueron parte de la construcción de la idea del pasado que hemos heredado. Asimismo, para ambos países, que siguen entablando relaciones tensas, recordar la historia y cómo se construyó su relato del pasado es un ejercicio de recuperación de la memoria, lo cual es necesario para la sociedad en su conjunto y también para las autoridades que gestionan y manejan el patrimonio arqueológico.

Su traducción al castellano resulta una necesidad para países que viven en un mundo en que las colecciones de antigüedades son importantes solo como negocio y que, lamentablemente, es

como el imaginario común de gran parte de las sociedades peruana y chilena, especialmente de las élites urbanas, ven a los objetos arqueológicos. Además, ayuda a seguir viendo de cerca la biografía de dichos objetos que han estado y están a nuestro lado como relictos de nuestro pasado, pero también serán hitos en el camino hacia la construcción de nuestros futuros. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOSWELL, Alicia. "Relics of the Past: The Collecting and Study of Pre-Columbian Antiquities in Peru and Chile, 1837-1911". *Journal of Field Archaeology*, 41(3): 386-388. 2016.

BOURDIEU, Pierre. "Symbolic capital and social classes". *Journal of Classical Sociology*, 13(2): 292-302. [1978] 2013.

GÄNGER, Stefanie. "¿La Mirada Imperialista? Los Alemanes y la Arqueología Peruana". *Histórica*, XXX (2): 69-90. 2006.

GÄNGER, Stefanie. *Nationalism and Archaeology: German Archaeologists and Peruvian Memory, 1875-1928*. Tesis de Maestría en Historical Studies. Cambridge: University of Cambridge. 2007.

GÄNGER, Stefanie. "¿Cómo Escribir la Historia de la Arqueología en el Perú? Respuesta a las «Observaciones» de Peter Kaulicke Acerca de «¿La Mirada Imperialista?»" *Histórica*, XXXII(2): 183-194. 2008.

GÄNGER, Stefanie. "Conquering the Past: Post-War Archaeology and Nationalism in the Borderlands of Chile and Peru, c. 1880-1920". *Comparative Studies in Society and History*, 51(4): 691-714. 2009.

GÄNGER, Stefanie. *Conversaciones sobre el Pasado. José Mariano Macedo y la Arqueología Peruana, 1876-1894*. Nuevo Mundo Mundos Nuevos [En línea]. Disponible en <<http://nuevomundo.revues.org/67124;DOI:10.4000/nuevomundo.67124>>. 2014a

GÄNGER, Stefanie. "Of butterflies, chinese shoes, and antiquities: A history of Peru's National Museum, 1826–1881." *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, 51: 283-301. 2014b.

HAMILAKIS, Yannis. *Decolonizing Greek Archaeology: Indigenous Archaeologies, Modernist Archaeology and the Post-Colonial Critique*. En Damaskos, D. y D. Plantzos (eds.): *A Singular Antiquity: Archaeology and Hellenic Identity in Twentieth-Century Greece*: 273- 284. Benaki Museum, Atenas. 2008.

HINSLEY, Curtis y David Wilcox. *Coming of Age in Chicago. The 1893 World's Fair and the Coalescence of American Anthropology*. University of Nebraska Press. Lincoln. 2016.

KAULICKE, Peter. "Observaciones Acerca de "¿La mirada Imperialista? Los Alemanes y la Arqueología Peruana" de Stefanie Gänger." *Histórica*. XXXII/2: 169-179. 2008.

KOPYTOFF, Igor. "The Cultural Biography of Things: Commoditization as Process". En Appadurai, Arjun (ed.): *The Social Life of Things*: 64-91. Cambridge University Press. Cambridge y Nueva York. 1986.

TANTALEÁN, Henry. "The Collected Past: Review of Stefanie Gänger, *Relics of the Past. The Collecting and Study of Pre-Columbian Antiquities in Peru and Chile, 1837-1911*," Oxford University Press. Oxford, 2014, *Journal of Art Historiography*, 11, disponible en <https://arthistoriography.files.wordpress.com/2014/11/tantalean-review.pdf>. También ver versión en castellano en <https://rcritica.hypotheses.org/875>. 2014.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Tantaléan, Henry. "Reseña de *Relics of the Past*, de Stefanie Gänger (2014)", *Revista Argumentos*. Año 10, n.º 3 Setiembre 2016.

<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/resena-relics-of-the-past-stefanie-ganger-2014/>

ISSN 2076-7722

POSIBILIDADES Y RIESGOS EN LA INTERPRETACIÓN DE TESTIMONIOS



Iván Ramírez*

Reseña de Denegri, Francesca y Alexandra Hibbett (eds.) (2016). *Dando cuenta: estudios sobre el testimonio de la violencia política en el Perú (1980-2000)*. Lima: PUCP.

Este libro se sitúa en oposición a lo que Francesca Denegri y Alexandra Hibbett denominan *buen recordar* en el ensayo introductorio, es decir, a la idea según la cual mantener presente en la memoria los hechos del periodo de conflicto armado interno es un paso necesario y deseable para reconstruir los vínculos personales y sociales que la violencia desgarró. Como alternativa, las autoras proponen pensar el conflicto armado desde el *recordar sucio*, cuya apuesta ética, más bien, subraya que las experiencias personales de la guerra interna presentan matices y quiebres que cuestionan nuestros marcos interpretativos sobre dicha etapa. Es en función de

esta propuesta, que los ensayos del libro trabajan testimonios de personas involucradas directamente en distintos eventos del conflicto armado.

El ensayo introductorio plantea también dos tipos de referente temporal respecto de los cuales leer los testimonios. El primero es concreto, con inicio y final: el periodo 1980-2000; el segundo es trans-histórico: una falla en la estructura social omnipresente en la historia del país que contiene al menos seis tipos de violencia, que al día de hoy continúan reproduciéndose.

De manera bastante interesante, esto sugiere que ver el conflicto armado como un proceso dentro

* Antropólogo egresado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

de un panorama histórico más amplio, necesariamente conduce a repensar nuestros discursos sobre cómo recordar el pasado. Sin embargo, el argumento presenta dos problemas. El primero es que recurre a un lenguaje que comunica de forma confusa algo que puede decirse con más claridad; así, en lugar de señalar que los eventos ocurridos en la etapa de conflicto interno están atravesados por desigualdades de género, clase y poder, se usan rótulos como *violencia del estado de excepción normalizado* o *violencia militar y policial y del reverso sombrío de la ley*, categorías tributarias de una tradición de pensamiento (Lacan, Butler, Agamben, Mouffe) que casi no apela al referente empírico, lo que encuentro poco adecuado para el argumento que Denegri y Hibbett desarrollan. La ausencia de algún material empírico que apoye la descripción de los seis tipos de violencia constituye el segundo problema. Por poner dos ejemplos, se afirma que la “lógica del capitalismo” atribuida a la *violencia del progreso* no aumenta el bienestar de la humanidad, pero no se confronta esta tesis con aquellas que afirman lo contrario; se sostiene también que la *violencia del goce* se revela cuando el testimoniante entra en contradicción o encuentra difícil explicar sus acciones, pero no se nos dice por qué esta tiene que ser la explicación más adecuada a los problemas de consistencia interna de un testimonio.

Considero que varios ensayos del libro tienen limitaciones similares a las señaladas hasta aquí; otros están bastante logrados. A continuación, comentaré algunos de ellos, pero no respecto de cómo ejemplifican las seis violencias tipologizadas en el ensayo introductorio, sino en relación con las premisas y decisiones metodológicas de las que parten. Esto tiene una razón: si un marco conceptual tiene en los testimonios su materia prima, ponderar el rigor con el que son trabajados es tarea necesaria.

El ensayo más convincente es de Tamia Portugal, quien analiza una entrevista que desarrolló en el

año 2010 al entonces alcalde de la comunidad de Putis, la que en diciembre de 1984 sufrió una masacre que tuvo como resultado más de 120 personas asesinadas. Al ser una entrevista hecha en el marco de jornadas de trabajo de campo, el ensayo se sostiene también en otras voces recogidas, en unas pocas fuentes periodísticas y en registro etnográfico. Así, Portugal nos muestra los objetivos políticos del testimoniante, la importancia de considerar sus antecedentes familiares y sociales, sus estrategias discursivas para llevar demandas hacia el espacio público, el rol que cumplen instituciones externas y la existencia de responsabilidades en la matanza que no han sido hasta ahora señaladas. De esta manera, se nos presenta una realidad compuesta por varias dimensiones que permiten a la autora constatar los esfuerzos que realizan pobladores rurales para hacerse oír por el resto del país.

Este libro se sitúa en oposición al buen recordar, es decir, a la idea según la cual mantener presente en la memoria los hechos del periodo de conflicto armado interno es un paso necesario y deseable para reconstruir los vínculos personales y sociales que la violencia desgarró.

Otro texto solvente es el de Jelke Boesten, quien intercala el análisis testimonial con la lectura de investigaciones previas para mostrar las estrategias con que muchas mujeres integran en su vida episodios de violencia sexual. Particularmente, resulta interesante la problematización de la idea de “consentimiento”, que ya no aparece como un acuerdo mutuo que sostiene una relación sexual o amorosa, sino como la aceptación resignada de una injusticia.

Por otro lado, el artículo de David Durand me parece el más deficiente. El título señala que este trata sobre “el discurso del Ejército peruano durante el conflicto”, pero el ensayo prescinde de aquellas publicaciones –que son varias– donde el Ejército o alguno de sus miembros exponen su discurso. Por otro lado, su estrategia analítica consiste en interpretar un testimonio y algunos materiales adicionales casi exclusivamente a la luz del concepto psicoanalítico de goce. La idea-fuerza del texto es que las costumbres y rituales que trae consigo el Ejército destruye las mentalidades locales y crea nuevas subjetividades. Pero nada se dice sobre las características o manifestaciones de esta nueva subjetividad. Y ese es el mayor problema del texto: que la violencia crea nuevos sujetos es de sobra conocido y quedarse en la repetición de esta idea sin agregar más, no parece constituir aporte alguno. Así, Durand hace encajar sus materiales con la teoría psicoanalítica sin ofrecer nuevas luces sobre los hechos ni una reflexión sobre las consecuencias del conflicto armado en el cuerpo social.

El artículo de Víctor Vich revisa el testimonio de Hory Chlimper, empresario que permaneció ocho meses secuestrado por el MRTA. Vich nota que este testimonio se narra como un drama meramente personal que termina con el fin del cautiverio y que no deja al testimoniante consecuencias en el tiempo ni cuestionamientos posteriores. Este análisis sirve al autor para preguntarse si las clases altas en el país han reflexionado en serio sobre su rol durante el conflicto y si este les ha dejado lecciones. Si bien se trata de una argumentación sugerente, presenta un defecto de partida. El testimonio que revisa Vich es un artículo breve de siete páginas presente en un libro compilatorio, sin embargo, Chlimper ha publicado una versión más extensa de su testimonio en un libro titulado *Mi secuestro*, cuya existencia nunca es mencionada por Vich. Se trata, pues, de un ensayo que se

apoya en una fuente incompleta, lo que pone en duda la confiabilidad de su interpretación.

Que la violencia crea nuevos sujetos es de sobra conocido y quedarse en la repetición de esta idea sin agregar más, no parece constituir aporte alguno.

Un aspecto interesante de varios textos del libro es que parten de aquello que la CVR sostiene sobre sí misma, a saber, que la verdad que ha elaborado es perfectible. Así, amparándose en la lectura de testimonios y consultando otras fuentes, Ignacio Pezo argumenta convincentemente que los testimonios sobre los cuales la CVR construye el capítulo dedicado a tratar la experiencia del pueblo ashánika se encuentran afectados por una serie de dificultades y desconfianzas al momento de su recojo, así como por la voluntad consciente del pueblo ashánika de omitir ciertos hechos. En ese sentido, el texto problematiza la tarea de recoger testimonios sobre contextos de violencia generalizada y muestra la necesidad de “abrir esa memoria y ampliar el horizonte de lo no-dicho” (p. 303) con futuras investigaciones.

Claudia Almeida y Rafael Ramírez apuntan en una dirección similar en sus ensayos respectivos sobre la matanza de Lucanamarca, pero sus críticas a la CVR resultan injustificadas. Almeida afirma, por ejemplo, que el trabajo de la CVR sobre Lucanamarca “solo busca salvaguardar el prestigio de ciertos grupos dominantes” (p. 242), pero no ofrece prueba alguna de esta pretensión ni da pistas sobre qué la motivaría. Ramírez, por su parte, sostiene que el discurso de la CVR sobre esta matanza ha promovido una memoria colectiva que “continúa marginando las voces de algunos pobladores de

Lucanamarca” (p. 215). Esta afirmación supone varias cosas, como que hay un antes y un después en Lucanamarca con el trabajo de la CVR o que es el trabajo de la CVR el que informa la imagen que tiene la opinión pública sobre Lucanamarca, supuestos opinables que el autor da por sentados.

Los ensayos de este libro están más cerca del buen recordar de lo que pueda parecer, pues les preocupa mostrar la permanencia histórica de la injusticia y la existencia de experiencias que pueden integrarse en nuestro discurso sobre la verdad.

Especialmente ilustrativo del lenguaje confuso de varios ensayos es el de Eliana Otta, quien a partir del análisis de una obra teatral discute las posibilidades de las artes para complejizar el recuerdo del conflicto. En determinado momento, Otta establece una analogía entre el público de la obra y el analista de la terapia psicoanalítica y señala que podemos pensar esta relación “como si los actores/analizados estuvieran respondiendo a la orden de escenificar para nosotros todo pulsionar patógeno que permanezca escondido en su vida anímica” (p. 364). Este texto contiene otros fraseos similares, y si bien su argumento es provocador, pierde potencia debido a un manejo conceptual que no da una definición de varios de los términos que utiliza.

Dos últimas observaciones sobre el ensayo introductorio. La primera es que la caracterización del *buen recordar* omite quizás aspectos fundamentales: mientras que se problematiza la reconciliación como horizonte de sentido de esta perspectiva, no se tratan con profundidad las nociones de justicia y

verdad, que junto con el de reconciliación son los “conceptos fundamentales” que la CVR establece como pilares de su trabajo, a tal punto que esta los trata como condición previa de la reconciliación. La ausencia de estos conceptos en la discusión deja espacio a pensar que los ensayos de este libro están más cerca del *buen recordar* de lo que pueda parecer, pues les preocupa mostrar la permanencia histórica de la injusticia y la existencia de experiencias que pueden integrarse en nuestro discurso sobre la verdad, preocupaciones que la CVR incluye entre sus premisas.

La segunda observación apunta a un problema de caracterización. Se sostiene que el *buen recordar* entiende “la empatía con la víctima [...] como requisito esencial para recobrar la salud de un tejido social enfermo por el olvido”, de modo que así se “enaltece al que recuerda” porque se le reconoce ejerciendo su “responsabilidad social ante el sufrimiento de los demás” (pp. 27-28). Pero si cualquier argumento que exhorte a la solidaridad o toma de conciencia supone enaltecimiento, entonces el *recordar sucio* no estaría exento de ello, en tanto que quien recuerda asumiría un rol ético sostenido en un pensamiento crítico. Así, más que constituir una propuesta alternativa, el *recordar sucio* parece ser la adaptación del imperativo de “hacer memoria” a los problemas que continúan constatándose en el país a más de diez años de concluido el trabajo de la CVR. Justamente, es en las demandas de verdad y justicia, elementos del *buen recordar* que no son problematizados por Denegri y Hibbett, donde se encuentra aquello que las autoras atribuyen al *recordar sucio*: tener en cuenta que estamos hablando no de “un pasado dejado atrás sino un pasado que habitamos ahora” (p. 31).

En resumen, hay dos cosas en juego en este libro. La primera es la necesidad de movilizar la discusión sobre los fundamentos del mandato de

“hacer memoria”, asunto que, en efecto, es poco debatido. Este libro es el primero en la academia nacional que discute esta idea –y sus implicancias– en extenso. Considero, sin embargo, que varios de sus argumentos no se sostienen lo suficiente u omiten aspectos importantes, restando solidez a la propuesta de *recordar sucio*.

El segundo elemento en juego es el procedimiento interpretativo. Los aportes más logrados son los que interpretan el testimonio apoyándose en otras fuentes: bibliografía existente sobre el asunto tratado, entrevistas adicionales o reportes periodísticos. En el otro extremo, la interpretación que se apoya en un concepto elegido arbitrariamente y que no atiende a la influencia de factores sociales, culturales o políticos ofrece

menos posibilidades. La mayoría de artículos del libro se ubican en algún punto intermedio entre ambas posiciones, por lo que encontramos en ellos ideas valiosas junto con argumentaciones escritas de forma confusa, sostenidas en premisas discutibles o que no se confrontan con la literatura pertinente. Se trata de límites que futuras aproximaciones al testimonio harán bien en advertir. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Ramírez, Iván. “Posibilidades y riesgos en la interpretación de testimonios”, *Revista Argumentos*. Año 10, n.º 3 Setiembre 2016.

<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/posibilidades-riesgos-la-interpretacion-testimonios/>
ISSN 2076-7722

TUPAC AMARU: Crónica de la presentación de dos libros fundamentales en el Cusco



Rudy Roca Rozas*

Un niño amanece con frío, es mayo cusqueño y sale presuroso al colegio. Se está preparando una serie de actividades para recordar lo que sus profesores han denominado “el martirologio de Tupac Amaru II”. Ya en su salón, escucha con estremecimiento el relato de su profesora, los caballos intentando seccionar a un hombre que había osado levantarse contra un régimen colonial opresor. Nacía así el héroe, fundador de toda una actitud de rebeldía en el Cusco. Toca la hora del recreo y el sol que abraza, que quema, está ya posicionado en el cielo azul, rebosantes de alegría se van organizando en el patio, el juego se llama Tupac Amaru, el cual no es más que la réplica del intento de descuartizamiento de aquel héroe. Cuatro niños

sostienen a uno y como era de esperarse, todo el mundo quería ser Tupac Amaru.

En lo lúdico, toda una generación encontraría respuestas a muchos nudos que se presentaban como interrogantes que van más allá de la simple caricatura ideológica, por qué la postergación a un territorio que había tenido una historia de grandeza, y por qué no hablamos quechua si somos del Cusco, por qué a nuestra Plaza de Armas le decimos el “lugar de lágrimas”, por qué los paros y huelgas acaban siempre en ese “lugar de lágrimas”. La revolución fallida, la derrota a cuestras, la rebeldía impregnada y las ganas de seguir queriendo ser escuchados, atendidos, correspondidos.

* Antropólogo por la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco.

Esas preguntas, para alguno de nosotros, se convirtieron en vocación, en carreras profesionales, el niño de líneas arriba optó por ser antropólogo.

JUNIO Y JÜRGEN GOLTE

Es junio y el frío arrecia, ya se van acabando las celebraciones por el aniversario de esta ciudad y el Centro Bartolomé de las Casas ha organizado la presentación de la segunda edición del libro *Repartos y rebeliones. Tupac Amaru y las contradicciones de la economía colonial* (Lima: IEP), cuyo autor es el antropólogo Jürgen Golte. Él, de origen alemán, es uno de los primeros en llegar al auditorio, la gente sigue llegando hasta llenar el recinto, hay un público de diversas edades, muchos jóvenes. Pocas veces la presentación de un libro con el grado de rigurosidad planteado, pensado para un público especializado, logra algo así. Hablar del rebelde de Tungasuca, en esta ciudad concita la atención de un público amplio; desde películas, ambiciosas puestas en escena en la Plaza de Armas, desfiles cívicos in memoriam, etc. Hay un público ávido de recordar, de simbolizar de nuevo.

Traducido del alemán al castellano, este libro fue publicado originalmente en 1980 por el IEP; una extraordinaria investigación que nos conduce a entender el proceso social y económico en el que se desarrollaron las revueltas campesinas en el siglo XVIII y cuyo culmen fue la rebelión de Tupac Amaru. Como menciona Golte en el prólogo a su segunda edición, “en todas ellas el motivo principal habrían sido el “reparto de mercancías” efectuado por los corregidores y controlado por el capital comercial limeño”. Argumentos sólidamente sostenidos en cuadros, mapas y en una revisión de archivo que incluye a la Biblioteca Británica, donde los piratas ingleses del siglo XVIII llevaban los documentos encontrados en

las flotas españolas, un botín bibliográfico que ayudó mucho en la investigación.

Golte cuenta que en los ochenta el libro tuvo un recibimiento adverso por parte de la intelectualidad limeña, situación distinta a lo que sucedió en Bolivia y Argentina. Esto debido a que, según el autor, para ellos era imposible aceptar el argumento de que Tupac Amaru se enfrentaba al capital limeño y no a la corona. Palabras que adhieren a la siempre compleja relación entre la capital y el Cusco, un consenso que durará muy poco, pues luego el autor sostendría que no considera a Tupac Amaru II un prócer de la independencia, entre un público atento se vislumbran algunas miradas de desconcierto.

Y es que hemos aprendido a procesar la derrota haciéndola parte del origen tortuoso de una serie de relatos llenos de victorias. Cada vez que nos recuerdan que Lima es la capital donde todo se decide, nosotros decimos una y otra vez que aquí empezó todo: la Reforma Agraria en Lares y La Convención, la primera célula comunista cusqueña apareció antes de la fundada por Mariátegui y que el “primer grito” de la Reforma Universitaria hacia 1909 fue también de estas tierras. Puedo seguir y llegar hasta Tupac Amaru, ya sin mencionar lo inca y pre-inca, y así les romperemos la cabeza a los historiadores; pero, nuevamente, hay sed de reconocimiento y el imaginario de muchos cusqueños seguirá cimentándose, a pesar de todo, en estos relatos.

La presentación de Golte sería breve, los demás presentadores se extenderían mucho, para luego dar paso a las clásicas preguntas del público (cosa bien nuestra). Llamarlas “preguntas” es un decir, pues es regla no preguntar nada y sí discursar. Voces que quieren ser escuchadas, voces que plantean los problemas del país para luego en ese mismo instante dar las soluciones.

Y la excepción a la regla es alguien que cuestiona porqué en la revisión de archivos de la investigación, no se tomó en cuenta el archivo regional del Cusco y sí el de Londres o Sevilla; asimetrías coloniales de la información.

Y no basta con las historias de nuestros profesores en los salones de clase, los patios de juego, las películas, las escenificaciones del martirologio, las investigaciones, siempre habrá espacio para increpar del por qué no se habla de “revolución” y sí de “rebelión”. No hay debate, solo es afirmarse. Es muy difícil cuestionar a una figura como la del rebelde que ha sido la piedra angular de una construcción identitaria, la misma que hoy está en crisis y envejeciendo. Algunos se van a cuestiones más geopolíticas y hablan del “imperialismo yanqui” como el responsable de la no difusión de la obra del autor y del cómo se manejan -cual *deus ex machina*- nuestras mentes. Los más jóvenes se desmarcan de este discurso y más bien preguntan cómo se puede salir de la situación de pobreza en la que nos encontramos; tienen una preocupación desarrollista, pues se acerca el bicentenario de la independencia y tenemos que llegar bien, es decir la negación de lo que ahora somos: pobres sentados en un rico lomo saltado.

Jürgen amablemente responde algunas cuestiones, habla de la educación universitaria como algo a reformar de manera profunda, siente pesar por la crisis de la Universidad pública y de su querida San Marcos, del Perú que conoció cuando hacía trabajo de campo. Se va acabando la presentación del libro, el matemático, historiador, arqueólogo y antropólogo se despide, pero se avecina una avalancha de gente para que le firme sus libros, se sorprende y acepta su suerte, el niño de líneas arriba, hoy un antropólogo se apresta a hacer su cola.

CHARLES WALKER Y ¿LA REBELIÓN DE TUPAC AMARU Y MICAELA BASTIDAS?

Por esos días también se organizó la presentación del libro *La Rebelión de Tupac Amaru de Charles Walker* (Lima: IEP) en Sicuani, capital de la provincia de Canchis. Un importante esfuerzo de coordinación entre la Dirección Desconcentrada de Cultura del Cusco y la Municipalidad Provincial de Canchis que permitió que asistieran a este evento más de cuatrocientas personas en el Teatrín Municipal, entre ellos muchos niños canchinos que fueron a escuchar hablar sobre un paisano suyo que tuvo un trágico final. ¿Querrían saber algo más sobre este asunto? ¿Qué relatos tendrán en mente estos niños? Una vez más, la distancia que nos separa, la ciudad del Cusco no es el ombligo del mundo. Y Charles sería nombrado Huésped Ilustre de la Provincia mediante Resolución Municipal.

“El nombre de Tupac Amaru está en todas partes en el Perú”, nos recuerda Charles. Pero en Sicuani no solo se aprecia la importancia del rebelde a través de su nombre como raíz y símbolo fundante, sino también en la existencia de quienes escriben e investigan a uno de los suyos. Y fue así que un grupo de canchinos, historiadores e investigadores de la vida y obra de Tupac Amaru, pidieron un cónclave con el historiador norteamericano, pues tenían algunas críticas y observaciones a la investigación realizada por él. Dicho diálogo se realizó en la casa museo hoy de Tupac Amaru, aunque no contó con todos los participantes que lo habían propuesto. Más allá de alguna foto en redes sociales y el registro de las conclusiones, importa la trascendencia de este hecho: saberes que se encuentran, dialogan, y seguramente se interpelean, pero importante que suceda algo así en este país acostumbrado a la intolerancia y la crispación.

Y ya en Cusco se da también la presentación del libro, en el 2015 Charles llenó y desbordó el museo

Casa Concha con la primera edición de su investigación, tuvieron que sacar parlantes hacia el patio para que se pueda escuchar algo de la presentación, este año llenó el auditorio del Centro Bartolomé de las Casas.

En la mesa de presentación se encuentra también aquel niño, hoy antropólogo. Están también sus exdocentes de la universidad, todos le dan diversas entradas al libro, el ejercicio de la violencia y Foucault, el programa y la estructura organizativa de la rebelión, y el parangón con alguna película de Tarantino por los niveles de violencia alcanzados en este dramático y complejo episodio de nuestra historia. Y también la observación de ser un libro de escritura fresca que atrapa al lector. Charles se toma su tiempo, habla de algunas claves del libro, el importante papel de la Iglesia Católica en la estrategia contrainsurgente, las alianzas multiétnicas y multclasistas, tanto del lado de los rebeldes como de los realistas. También resalta la importancia de Micaela Bastidas, con características de líder en el ámbito político y organizativo y su duda en si hubiera sido mejor titular al libro como *La Rebelión de Tupac Amaru y Micaela Bastidas*. Se agrega a este relato la espiral de violencia que se agudizó en la segunda fase de la rebelión, luego del asesinato de Tupac Amaru, Micaela Bastidas y su familia, calculando la escalofriante cifra de cien mil personas muertas, entre otros temas.

Es la hora del público, y los relatos tienen sus techos y se agotan. Así lo demuestran algunas intervenciones de la gente, más aún cuando estos relatos se han utilizado como salvoconducto para legitimar identidades ideológicas. La izquierda y la figura de Tupac Amaru en el Cusco han tenido siempre una relación compleja como un símbolo de lucha, y ahora se utiliza el dato de la negada

lucha contra la corona para intentar desmontar un discurso y una relación. Pero esta aún suena tímida. Lo mismo pasa con aquellos que avizoran una suerte de chauvinismo tejido a partir de la figura del rebelde. Walker baja la tensión y responde que chauvinismos existen aquí y en cualquier otro lado. Una reconocida intelectual cusqueña recomienda revisar unos documentos para enriquecer las lecturas sobre las rebeliones en el sur andino, el diálogo es abierto y la esperanza de seguir intercambiando pareceres se extiende, al fin y al cabo se acerca el bicentenario y existe la necesidad de más espacios como este. Se acaba la presentación, viene la firma de libros y Charles luce abrumado.

Al final, nos quedamos unos pocos para una pequeña conversación, el Cusco de los años ochenta, cuando Walker se enamoró del Perú... y el Cusco de ahora. Le emociona que exista un colectivo LGBTI y que se realicen marchas del orgullo gay, cosa impensable hace algunos años. Van cambiando mentalidades y se resignifican los relatos, ¿continuidad y ruptura?, ¿cuáles son las relaciones entre estas históricas actitudes de rebeldía en el Cusco? Aquel niño de líneas arriba se toma fotos y se despide, Tupac Amaru está más que presente en su vida, y descubre además la existencia de muchos Tupac Amaru: el de los libros, pero sobre todo el de su infancia. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Roca, Rudy. "Tupac Amaru: Crónica de la presentación de dos libros fundamentales en el Cusco", *Revista Argumentos*. Año 10, n.º 3 Setiembre 2016.

<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/tupac-amaru-cronica-la-presentacion-dos-libros-fundamentales-cusco/>
ISSN 2076-7722

TRANSITANDO ENTRE LA AGRICULTURA ORGÁNICA Y CONVENCIONAL: Análisis de las estrategias de vida de productores del Valle del Mantaro



Fiorella Loli Meléndez*

Tesis de licenciatura en Sociología de la Pontificia
Universidad Católica del Perú

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El mundo rural peruano ha experimentado diversos cambios durante las últimas décadas. Las nuevas tendencias demográficas, la influencia de la globalización y la expansión del mercado son algunos de los procesos que han configurado nuevas dinámicas en los contextos rurales. Sin embargo, a pesar de estas nuevas dinámicas y cambios, la agricultura como actividad económica continúa siendo predominante en estos espacios. Asimismo, es la agricultura familiar cuyo componente fundamental es el aporte de la familia a la mano de obra es la más importante dentro del rubro agrícola.

Como producto de estos cambios y paralelamente a ellos, han surgido diversos enfoques para analizar estas nuevas tendencias. Entre estos se ubica el enfoque del

desarrollo territorial rural (DTR). Este enfatiza la configuración del territorio y las dinámicas presentes en dichos contextos bajo dos elementos claves: el componente institucional y el aparato productivo. Al partir de este enfoque, se pretende dar un marco general para entender cómo se configuran las estrategias de vida de los agricultores y agricultoras bajo el contexto y el territorio, enmarcados en condiciones institucionales y productivas. Es decir, se trata de articular manifestaciones tanto individuales como colectivas –las estrategias de los agricultores y agricultoras– en un marco que las posibilita y las configura: las dinámicas en torno al Valle del Mantaro.

Si se revisan datos sobre agricultura del país, se halla que del total de la Población Económicamente Activa

(PEA) ocupada¹ para el año 2012², el 24 % se encontró laborando en la rama de actividad agropecuaria. Dentro de este rubro, el 83 % pertenecía a hogares considerados como agricultura familiar. A nivel regional, el 51 % de la PEA ocupada agropecuaria se ubicaba en la costa, el 92 % en la sierra y el 83 % en la selva. (Eguren y Pinedo, 2015: 8). Además de ello, la agricultura familiar generó empleo en otros rubros distintos. Estos hogares representaron el 26 % del total de ocupados en el sector minero, el 18% en la pesca, el 15 % en construcción, el 12 % en los sectores comercio y manufactura, el 11% en servicios, el 8 % en el sector transportes y comunicaciones, y finalmente, el 7 % en otros servicios. (Eguren y Pinedo, 2015: 9). En síntesis, se halla que más del 90 % del total de las unidades agropecuarias³ a nivel nacional pueden ser consideradas como agricultura familiar.

Estos datos sugieren que los hogares de agricultura familiar representan el mayor porcentaje de trabajo agrícola y se encuentran, principalmente, concentrados en la región de la sierra. No obstante, esta actividad no es de dedicación exclusiva: estos hogares se encuentran vinculados con un portafolio de actividades, mediante los cuales diversifican sus ingresos. Este panorama sugiere preguntarse por qué los productores y productoras diversifican sus actividades, qué sentido cobra la agricultura familiar en sus rutinas diarias, qué motivaciones existen para producir y de qué medios disponen para obtener sus medios de vida en el marco de la agricultura familiar.

1 El INEI define a la PEA ocupada como la población que participa en la generación de algún bien económico o en la prestación de un servicio (población ocupada). Se encuentra comprendida por todas las personas de catorce (14) años y más de edad que en un determinado periodo de estudio se encontraban: a) Trabajando, b) No trabajaron pero tenían trabajo, c) Se encontraban buscando activamente un trabajo. (Portal web del INEI).

2 Se toma como referencia este año, ya que durante este periodo se realizó el Censo Agropecuario.

3 El INEI define a las unidades agropecuarias para el Censo Agrario del 2012 como “el terreno o conjunto de terrenos utilizados total o parcialmente para la producción agropecuaria incluyendo el ganado, conducidos como una unidad económica, por un productor/a agropecuario/a, sin considerar el tamaño, régimen de tenencia ni condición jurídica” (INEI, 2013: 13).

En ese sentido, la presente investigación analiza la configuración de estrategias de vida de productores y productoras convencionales y orgánicos en dos comunidades del Valle del Mantaro. En esta configuración se presta especial atención a la influencia y al papel clave que cumplen los componentes de innovación tecnológica, generación de conocimiento y articulación al mercado. Asimismo, la apuesta consiste en discutir cómo estas estrategias se enmarcan en contextos más amplios. Para cumplir con este objetivo, se discute con tres perspectivas teóricas: el enfoque de desarrollo territorial rural, el enfoque de agricultura familiar y el enfoque de agricultura orgánica.

2. METODOLOGÍA

La metodología de la investigación es de carácter exploratoria cualitativa. Se eligieron dos distritos que promovieran estos enfoques agrícolas: el distrito de Sapallanga, con un enfoque más convencional y el distrito de Pucará, con uno más orgánico. El análisis de la investigación se basa en la revisión de datos del último Censo Agrario del año 2012 y en entrevistas en profundidad realizadas a productores y productoras, así como autoridades claves de los lugares señalados.

En ambos distritos se halla una alta concentración de población rural con vulnerabilidad alimentaria, en proceso de inclusión, en situación de pobreza y pobreza extrema; con altos niveles de desnutrición crónica y con bajos índices de desarrollo humano. Si se comparan ambos distritos, la situación de Pucará es menos favorable que la de Sapallanga. La siguiente tabla resume los indicadores mencionados anteriormente:

4 Las cifras presentadas son una síntesis de diversas fuentes de información secundaria: i) Censo Nacional 2007: XI de Población y VI de Vivienda, ii) Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO 2013, iii) Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES 2013 (Instituto Nacional de Estadística e Informática), iv) Observatorio Distrital de Programas del Ministerio de Desarrollo e Inclusión social de Perú (2015, v) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD 2009.

Cuadro 1. Indicadores sociodemográficos a niveles nacionales, regionales y locales

Indicadores sociodemográficos							
Niveles	Población rural	Índice de seguridad alimentaria	Población en proceso de inclusión	Pobreza monetaria	Pobreza monetaria extrema	Desnutrición crónica	Índice de Desarrollo Humano
Nacional	24.80 %	0.23	14.80 %	23.00 %	4.30 %	17.50 %	0.51
Junín	35.20 %	0.27	17.30 %	19.50 %	2.20 %	24.20 %	0.45
Huancayo	11.70 %	0.12	11.10 %	28.50 %	6.40 %	30.10 %	0.52
Pucará	66.30 %	0.62	37.10 %	69.20 %	29.70 %	50.40 %	0.32
Sapallanga	33.70 %	0.34	20.20 %	41.50 %	11.10 %	36.50 %	0.40

Fuente: MIDIS (2015) y PNUD (2012). Elaboración propia.

Las unidades de análisis son los pequeños productores y productoras residentes en ambos distritos. Asimismo, se consideró relevante tener en cuenta la información de autoridades claves⁵. Los criterios para escoger a los productores y productoras fueron los tres siguientes: i) ámbito de residencia: Pucará o Sapallanga, ii) cohortes de edad: de 18 a 60 años (adultos) y de 61 años a más (adultos mayores), iii) género: femenino o masculino.

Las fuentes de información que se han empleado son de carácter primario y secundario. Para recoger información secundaria, se han empleado datos recogidos del portal web de Info MIDIS adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, para caracterizar el territorio y datos del Censo Agrario del año 2012, realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) para caracterizar el perfil agrícola de ambos distritos.

⁵ Se conversó con autoridades de las respectivas Municipalidades Distritales y de la Dirección Regional de Agricultura de ambos distritos.

Los instrumentos que se emplearon para acopiar la información fueron los tres siguientes. Para los productores y productoras se empleó una ficha sociodemográfica que recogió sus principales características sociodemográfica, así como una guía de entrevista semiestructurada. De igual modo, se aplicó otra guía de entrevista semiestructurada a informantes clave de ambos distritos.

3. PRINCIPALES HALLAZGOS

Las estrategias de vida se configuran en función a la capacidad de agencia de los productores y productoras con respecto de sus contextos institucionales y productivos. Es el resultado de las tensiones entre agencia, entendida como voluntad, capacidad y decisión de los productores y la estructura, expresada en el mercado e instituciones. Los avances en innovación tecnológica, generación de conocimiento y articulación al mercado son escasos. De acuerdo a los hallazgos de la investigación, el rubro que presenta menos avances es el de innovación tecnológica y paradójicamente se considera como el más urgente para avances en materia agrícola.

En relación con la generación de conocimiento, se hace evidente la predominancia del conocimiento tradicional que se plasma en prácticas de carácter también tradicional. Asimismo, la articulación al mercado todavía presenta retos institucionales para que los productores y productoras puedan integrarse de manera óptima y sin enfrentar tantas dificultades que disminuyan sus beneficios.

Estas estrategias de vida tienen motivaciones similares con respecto de la agricultura, ya que identifican esta actividad como su principal medio de trabajo, de ingreso y de sustento alimenticio. No obstante, la agricultura orgánica «añade» el componente de salubridad y de inocuidad a este «paquete» de motivaciones. Además, son una parte fundamental dentro del panorama de agricultura familiar. Permiten contrastar cómo se organizan los hogares en función de proveer sus medios de vida (estrategias de diversificación, por ejemplo) y el vínculo de la actividad agrícola con el entorno (motivaciones, por ejemplo).

El panorama de las estrategias de vida, enmarcadas en la agricultura orgánica, enfrenta una paradoja. En el enfoque de desarrollo territorial rural prima el apoyo a los sectores de exclusión y pobreza rural. En este marco, la agricultura orgánica ha logrado avances significativos. Si bien se reconoce que su avance se debe a una serie de

esfuerzos institucionales y se reconoce que presenta mejores oportunidades para la agricultura a largo plazo, es la que muestra una mayor debilidad para la articulación a los mercados. Asimismo, es importante cuestionarse sobre la sostenibilidad de este modo de producción si es que el apoyo institucional se retirase. En contraste, la agricultura convencional presenta una mayor articulación al mercado. No obstante, se cuestiona si este modo de producción está velando por la sostenibilidad de la producción.

En síntesis, los hallazgos de la investigación muestran que las limitaciones institucionales y productivas de estos territorios acotan las estrategias que puedan desplegar los productores y productoras. No obstante, en el marco de sus capacidades, capitales y oportunidades, optimizan los medios que disponen, reconociendo así su capacidad de agencia sobre el entorno. □

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Loli, Fiorella. "Transitando entre la agricultura orgánica y convencional: Análisis de las estrategias de vida de productores del Valle del Mantaro". Año 10, n.º 3 Setiembre 2016. <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/transitando-la-agricultura-organica-convencional-analisis-las-estrategias-vida-productores-del-valle-del-mantaro/> ISSN 2076-7722

LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DEL DEPORTE EN EL SISTEMA EDUCATIVO PERUANO



Mariana Marceillac Riofrío*

Tesis de licenciatura en Sociología de la Pontificia
Universidad Católica del Perú

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Buscaba noticias relacionadas a educación y deporte, cuando un titular llamó mi atención: “El Estado invierte solo S/. 3.00 por cada peruano para el deporte” (El Comercio, 2008).¹ Leerlo marcó el inicio de esta investigación. El artículo criticaba el bajo presupuesto que el Estado peruano destinaba al deporte. Recordaba cómo la Educación Física había constituido, en tiempos pasados, un semillero deportivo trascendental; pero que habría desaparecido en 1985, cuando la entonces ministra de Educación, Mercedes Cabanillas, eliminó el curso del currículo escolar. Mi inquietud fue casi

inmediata: ¿Cómo pudo eliminarse algo históricamente conocido como semillero deportivo? ¿Y cómo permitió el Estado que eso sucediera?

La forma como se ha implementado y proyectado la Educación Física en el currículo nacional ha ido cambiando. Para comprender dichos cambios es preciso entender que cada contenido curricular en un sistema educativo está pensado para alcanzar propósitos básicos de la educación y la sociedad que se anhela. Educar implica modificar las formas de conducta de los individuos; y los contenidos de la educación no son más que los cambios de conducta que la autoridad educativa intenta obtener en sus alumnos (Tyler, 1973:11). Desde esa perspectiva, el que la Educación Física sea o no parte del currículo nacional expresa ideas

* Licenciada en Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

¹ “El Estado invierte solo S/. 3 por cada peruano para el deporte”. EN: Diario *El Comercio* (31/08/2008, pp. A08). Lima: *El Comercio*.

cambiantes sobre lo que se aspira socialmente sea el deporte para las nuevas generaciones.

Las preguntas que guiaron este trabajo fueron muchas: ¿Cómo apareció la Educación Física en el panorama educativo peruano? ¿Cuáles fueron las metas educativas colocadas por el Estado peruano en la Educación Física a lo largo del siglo XX? ¿Qué cambios fueron sufriendo estas con el transcurso de los años? ¿Cómo afectaron los cambios de gobierno y los cambios de políticas en el manejo de los contenidos curriculares y de la Educación Física en particular? En suma: *¿Qué utilidad política y social le vio el Estado a la Educación Física, en distintos momentos, para la formación a sus ciudadanos?*

METODOLOGÍA E HIPÓTESIS

La metodología utilizada fue de corte cualitativo y constó principalmente del análisis de textos desde un enfoque histórico. Se trató de una revisión exhaustiva de documentos sobre políticas educativas y cambios curriculares que se hubiesen publicado entre 1900 y 1990 (fin del gobierno que, según el artículo de *El Comercio*, eliminó la Educación Física del currículo nacional).

Los documentos revisados fueron ubicados dentro de tres momentos históricos:

Momento I	Momento II	Momento III
1900-1949	1950-1979	1980-1990

Estos períodos fueron delimitados en una etapa previa al análisis de la documentación, a partir de la lectura de fuentes académicas contemporáneas que describían el contexto político, social, educativo e ideológico que se vivió en el país entre los años 1900 y 1990; y que influyó en la forma cómo se desarrolló la Educación Física y el deporte en el Perú.

El análisis de esta documentación implicó prestar atención a las estrategias discursivas y argumentativas utilizadas en cada documento, encontrar las coincidencias y diferencias en las fuentes pertenecientes a un mismo período de tiempo, y contrastar los hallazgos para los distintos espacios temporales planteados.

Se consultó fuentes primarias para cada momento histórico; alrededor de 100 documentos clasificados en cuatro tipos:

- Académicas: Publicaciones esenciales que retrataron la coyuntura política y social de cada período desde la mentalidad y el pensamiento del momento.
- Legales: Leyes y reformas que modificaron el marco regulatorio de la educación y el deporte durante los 90 años estudiados.
- Documentos educativos oficiales: Documentos oficiales que regularon, normaron y delimitaron la forma y los contenidos educativos de cada momento.
- Otros: Documentos informativos, comunicaciones de prensa y discursos públicos hechos por funcionarios de importancia.

El trabajo buscó ejercer una sociología histórica que explicase la eventualidad de las cosas en momentos concretos, para entender cómo es que la implementación de la Educación Física fue sucediendo (Abrams, 1983: pp. x).

Partimos de tres hipótesis:

- La Educación Física fue fundamental a inicios del siglo XX porque su función dentro de la educación estuvo íntimamente vinculada a resolver problemas centrales de la sociedad peruana. Era vista como el medio para formar individuos burgueses, en vigorosa condición

física y con excelente moral; y fue parte estratégica del proceso de modernización que lideró la élite aristocrática peruana entre 1900 y 1949.

- La Educación Física perdió protagonismo entre 1950 y 1979, pues su presencia en el currículo nacional dejó de relacionarse estrechamente a los problemas nacionales de la época. Concentrados en expandir la cobertura escolar y menos concentrados en mantener su calidad, la Educación Física dejó de ubicarse como foco de discusión central dentro de las políticas educativas entre los años 50, 60 y 70.
- La Educación Física tocó fondo entre 1980 y 1989. Por un lado, porque gran parte de las problemáticas enfrentadas por los gobiernos, en este momento, giraron en torno a la capacitación y el salario de los maestros, más que en torno a contenidos curriculares. Por otro, porque la Educación Física fue concebida como útil para el educando, mas no imprescindible para servir a los intereses del Estado. Sin una utilidad política y social definida y reconocida por el Estado en este curso, la Educación Física quedó en el total abandono dentro de la escuela pública.

HALLAZGOS

La Educación Física se insertó en la escuela peruana a principios del siglo XX para enfrentar problemáticas nacionales de aquel entonces. Desde una propuesta positivista o civilizadora, se trató de fortalecer a la raza peruana y de combatir los malos hábitos para lograr la industrialización y la modernización del país.

Luego de ser derrotados en la Guerra del Pacífico, la sociedad peruana fue vista por las élites como débil e inmersa en malos hábitos, como la holgazanería, el juego y el alcohol. En ese contexto y basándose en las experiencias europea y norteamericana, la

Educación Física se incluyó dentro de los currículos para formar individuos burgueses saludables y vigorosos, con una buena disciplina y una correcta moral. Como en la Grecia Antigua, el cultivo de un cuerpo saludable fue considerado la base para lograr una mente sana y una sociedad pujante.

Por eso, entre 1900 y 1949, la Educación Física fue una materia importante en el proceso de industrialización y modernización del país, orientada a forjar individuos fuertes, disciplinados y empeñosos que sacaran adelante al Perú. Los gobiernos de esos años evidenciaron un alto interés por institucionalizar y desarrollar entidades que gestionaran y promovieran la Educación Física en las escuelas, recibiendo asesoría y apoyo de misiones francesas y norteamericanas, inclusive.

Este alto interés se vio reflejado en los currículos nacionales, en donde la asignatura se convirtió rápidamente en un complemento de la Educación Premilitar y recibió más horas semanales que cursos como Geografía, Historia Antigua, Historia del Perú o Idiomas. La materia abarcó una gran amplitud de temas, desde cuestiones de limpieza e higiene hasta ejercicios aplicados al trabajo futuro. La Educación Física en este período fue más allá de los ejercicios físicos en sí mismos.

Para la segunda mitad del siglo, entre 1950 y 1979, la convicción de que fortalecer la raza y eliminar los malos hábitos era posible a través de la Educación Física perdió peso. Gobernados predominantemente por fuerzas militares, la función de la Educación Física quedó íntimamente relacionada a la Educación Premilitar y a la generación de una identidad nacional y de un espíritu de lucha.

Los gobiernos militares utilizaron la asignatura como medio para construir Patria. Tanto documentos provenientes del Oncenio de Manuel

Odría como textos oficiales del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, revelaron explícitamente su interés por utilizar la Educación Física para alcanzar la integración de la sociedad; generar una identidad peruana; y fomentar con eso el sentido de la acción a favor de los intereses del país.

Junto con la Educación Premilitar, la Educación Física fue orientada a promover que los estudiantes se identificaran con los intereses nacionales. Se buscó generar una predisposición y entrega voluntaria hacia lo nacional; despertar en ellos, mediante la competitividad, el espíritu de lucha en nombre de la Patria y de la soberanía del Perú.

La funcionalidad que la Educación Física y el deporte tuvieron para estos gobiernos traspasó los límites de la escuela. Así, el *Plan Nacional de Educación* (1950) de Odría invirtió en programas extracurriculares y en espacios radiales para promover el deporte como actividad recreativa, además de la Educación Física impartida en los colegios. Velasco, por su parte, apostó por la triada Recreación-Educación Física-Deporte a través del INRED, institución supeditada al Ministerio de Educación que fue concebida en el marco de los grandes objetivos de su revolución.

Además de mostrar un gran cambio en la funcionalidad social y política de la Educación Física, el segundo período pone en evidencia la susceptibilidad de los contenidos curriculares a los intereses políticos y sociales del gobierno.

Finalmente, la democracia que llegó en 1980 persiguió, al igual que períodos anteriores, la unidad nacional y el desarrollo del país. Sin embargo, sus medios no fueron los mismos ni estuvieron sustentados sobre las mismas bases. Queriendo alejarse de lo heredado por el militarismo en el país, la

democracia buscó generar conciencia nacional y ciudadanía a través de la Educación Cívica, la Ética y la Historia del Perú; evocando a un pasado en común y no al espíritu de lucha o de servicio, como se hacía con la Educación Física.

Los gobiernos democráticos que llegaron rechazaron las antiguas aproximaciones a la Educación Física. Sus políticas educativas curriculares desvincularon la Educación Física de contenidos sobre limpieza e higiene; también de la Educación Premilitar.

Buscaron reconceptualizarla en función al desarrollo del individuo, en lugar de orientarla en función a intereses sociopolíticos. La fundamentación utilizada para justificar la Educación Física en el currículo nacional dejó los argumentos nacionalistas a cambio de argumentos individualistas, respaldados por la ciencia, no por ideologías. Defendiendo el ideal de la educación integral para todos, la Educación Física se mantuvo dentro de los currículos escolares durante este tiempo, pero para velar por un desarrollo psicomotriz en el alumno, imprescindible para el desarrollo del intelecto y el éxito académico.

Desde este nuevo enfoque, la asignatura vio disminuidas sus horas lectivas y pasó a considerarse un curso complementario o una actividad de tiempo libre. Por si fuera poco, las crecientes limitaciones en el presupuesto, la infraestructura, el material, el personal docente titulado; y la inevitable necesidad de priorizar las políticas educativas colocaron la regulación de la Educación Física al final de la cola. Estas limitaciones dejaron la Educación Física sin peso curricular.

Aquí volvemos al punto de partida que propició esta investigación: ¿Se eliminó entonces el curso del currículo a finales de los 80? No se encontró

ningún documento oficial que constatará este hecho; y la afirmación del artículo de El Comercio fue rechazada por la Sra. Cabanillas (2013) durante una entrevista personal realizada para este trabajo.

REFLEXIONES FINALES

De alguna u otra forma, el estudio de los 90 años de construcción política del deporte desde el sistema educativo nos da evidencias de lo que puede ser entendido también como una expresión adicional de diferentes aproximaciones a la constitución de una Nación peruana. Los intentos de orientar el deporte en diferentes direcciones pueden ser entendidos como proyectos políticos de Nación, en la medida que modelan formas de ciudadanía y tipos de vínculos entre personas en el territorio nacional. Queda claro que se trata de una agenda inconclusa; y faltará investigar qué rol jugará el deporte en la construcción de la Nación en los siguientes años. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMS, Philip. *Historical Sociology*. Nueva York: Cornell University Press. 1983.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Plan de educación nacional*. Lima: Ministerio de Educación Pública. 1950.

TYLER, Ralph. *Principios básicos del currículo*. Buenos Aires: Editorial Troquel. 1973.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Merceillac, Mariana. "La construcción política del deporte en el sistema educativo peruano". Año 10, n.º 3 Setiembre 2016.

<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/2922/>
ISSN 2076-7722

REPRESENTACIONES SOCIALES DE LAS COMUNIDADES AIMARAS, EL GOBIERNO CENTRAL Y EL GOBIERNO REGIONAL DURANTE EL CONFLICTO SOCIAL DEL “AIMARAZO” EN LOS ARTÍCULOS DE OPINIÓN DE LOS DIARIOS CORREO Y LOS ANDES DE PUNO (2011)



Miguel Angulo Giraldo*

Tesis de Licenciatura en Comunicación Social de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

PROBLEMA

Según un estudio del Consejo Consultivo de Radio y Televisión (ConcorTV) de 2011, Puno es la región que le dedica más tiempo al consumo de medios de comunicación (13 horas y media) en comparación con el promedio peruano (11 horas).

En esa línea, Oyarce (2013, p. 81) destaca que en Puno: “[los medios de comunicación] se han constituido en los escenarios de la política y más aún, se han convertido en los constructores de la agenda pública dada su legitimación en el imaginario altiplánico”.

La relación entre medios de comunicación y política local se evidencia en las elecciones de dos

presidentes regionales: Hernán Fuentes (2006-2010), quien conducía un programa en Radio Perú (Juliaca) y Mauricio Rodríguez (2010-2014), quien también tenía un espacio en Radio Pachamama (Puno).

En el caso de la prensa regional, según el índice de lectoría de la Compañía Peruana de Estudios de Mercado y Opinión Pública (CPI) de 2014, Correo es el diario más leído en Puno con 53 mil lectores en promedio, y Los Andes, con un tiraje menor (4 mil aproximadamente), es el tercer diario con mayor cantidad de lectores en el género de diarios de opinión (Empresa Periodística Nacional S.A., 2012).

Al 16 de abril de 2016, solo tres diarios regionales producían contenido local desde Puno: Los Andes (fundado en 1928), Correo (aparecido en 1992) y Sin Fronteras (aparecido en 2013).

En este contexto, Puno posee una alta tasa de conflictividad social, es por ello que entre 2010 y 2014 se mantuvo entre las tres regiones con mayor cantidad de conflictos en los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo, y lidera este reporte como la región con más conflictos sociales durante siete meses en 2011 (periodo del conflicto del “aimarazo”).

Frente a ello, en el informe *Poder y cambio en las regiones* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2009 se menciona que Puno encuentra medios de solución a los conflictos “provocando vacancias de facto o llamando la atención de las autoridades una vez que las acciones de protesta han pasado límites previsibles de violencia” (p.52), límites que ya fueron superados. A raíz de acusaciones aparecidas en algunos radios locales en 2004, pobladores de Ilave (Collao-Puno) asesinaron al entonces alcalde Cirilo Robles Callomamani. En el caso, se investigó la responsabilidad de la radio local San Miguel.

Las representaciones de los actores implicados en los conflictos sociales de la región ante los medios, invitan a elaborar las siguientes preguntas: ¿cómo se representaron socialmente en la prensa de Puno las comunidades, el gobierno regional y el gobierno central durante el conflicto social del “aimarazo”?, ¿cómo se calificó a los actores durante este conflicto y qué temas paralelos aparecieron en las notas?, ¿cómo enfocaron los diarios los temas presentados en sus artículos?, ¿qué elementos ideológicos dieron forma a esas narraciones?

Para responder las preguntas, este estudio tomará como referencia cuatro conceptos base:

Primero se considera fundamental comprender que en toda sociedad existen conflictos entre individuos y grupos sociales, por lo cual, según Ralf Dahrendorf (1966), la unión social se da gracias a una *constricción forzada*. La sociedad fuerza a que los individuos y grupos convivan con intereses, muchas veces, contrapuestos. Esta unión se rompe cuando un grupo de la sociedad exige una mayor satisfacción de sus intereses, lo que modifica la estructura de dominio que ejercía uno de los grupos sobre el otro. Esto genera tensiones en la sociedad y, si repercute más allá de los límites usuales, aparecerá en el escenario público y mediático como un conflicto social.

Otro concepto es el de *representación social*. Según Teun Van Dijk (1999), es “un conjunto organizado de creencias socialmente compartidas (conocimiento, actitudes, ideologías, etc.) que están localizadas en las memorias sociales” (p. 69), sin ellas, los miembros del grupo social serían incapaces de llevar a cabo sus prácticas diarias, ya que esto les permite interactuar con el mundo. Estas representaciones sociales, según Van Dijk, tienen un carácter ideológico porque las ideologías constituyen “los ‘axiomas’ básicos de las representaciones socialmente compartidas de los grupos respecto de sí mismos y de sus relaciones con otros grupos” (1996, p. 46).

Las ideologías definidas como “representaciones sociales que definen la identidad social de un grupo [...] sus creencias compartidas acerca de sus condiciones fundamentales y sus modos de existencia y reproducción” (Van Dijk, 1996, p. 10), controlan y organizan estas creencias socialmente compartidas por lo que son más fundamentales que otras creencias.

Referido a los medios de comunicación, se menciona a Miguel Rodrigo (1996), quien destaca que

los periodistas son “constructores de la realidad de su entorno. Pero además dan forma de narración a esta realidad y, difundíendola, la convierten en una realidad pública” (p. 15).

Esta construcción de realidad social a través de los medios tiene un carácter legítimo dentro de la sociedad, institucionalización que le permite a los periodistas tener un rol socialmente legitimado donde el producto mediático construye realidades sociales que se asumen como públicas y relevantes socialmente.

A partir de esas premisas, este estudio analiza el conflicto social del “aimarazo” —ocurrido en 2011 durante el gobierno de Alan García Pérez (2006-2011)— en el que se movilizaron más de 9 mil aimaras hacia la ciudad de Puno (capital de la región), quienes tomaron la ciudad por más de 40 días seguidos y paralizaron en gran medida las actividades económico-administrativas de la región.

Legalmente, el conflicto se originó por el D.S. 083-2007-MEM emitido durante el gobierno de Alan García, el cual permitió excepcionalmente que la empresa minera canadiense Bear Creek Company, con sucursal en Perú, pueda adquirir los territorios ubicados a 49 km de la frontera con Bolivia en los distritos de Huacullani y Kelluyo (Chucuito-Puno) para su proyecto Santa Ana, cuando formalmente ningún sujeto de derecho extranjero podía adquirir tierras dentro de los 50 kilómetros de frontera.

Aunque ese fue un motivo que desencadenó las movilizaciones, el Frente de Defensa de los Recursos Naturales de la Zona Sur de Puno (FDRNZS) y las organizaciones aimaras se movilizaron también contra la vulneración del cerro Khapia (apu que era parte del terreno de exploración de la empresa minera Patagonia S.A.), la vulneración al lago del Titicaca (las concesiones de los lotes 55 y 56

en la zona norte del lago Titicaca) y la disminución de la zona reservada Aymara-Lupaca¹.

METODOLOGÍA

Se analizaron 40 artículos de opinión (35 de Los Andes y 5 de Correo²) publicados en ambos diarios entre marzo y agosto de 2011. La metodología está dividida en tres niveles: el primero referido al análisis de contenidos (temas y actores) presentes en los artículos de opinión analizados; el segundo al análisis de los enfoques o los *frame*³ periodísticos (de cinco tipos: confrontación, interés humano, consecuencias económicas, atribución de responsabilidad, diálogo y otros); y el tercero al análisis ideológico de los artículos de opinión de los autores que se contrastan con las entrevistas a los autores de estas notas.

CONCLUSIONES

En mayor medida, el diario Los Andes victimiza a los aimaras y ubica al Estado como victimario, por lo cual construye argumentos históricos, sociales y culturales en los que las acciones de los aimaras son expresadas en el contexto de conflictos y sus pedidos deben ser atendidos. Los artículos dejan en claro la posición en favor de los pedidos del FDRNZS, que lideraba las acciones en ese contexto.

En Correo, la representación de victimario por parte de los aimaras no es evidente, puesto que el actor “población de Puno” reemplaza a los sujetos

- 1 Un contrato firmado por las autoridades de Huacullani y Kelluyo, que fue inducido por una ciudadana relacionada a la empresa, implicó que ambas zonas desistan de pertenecer a la zona reservada Aymara-Lupaca, lugar del proyecto minero Santa Ana.
- 2 En Correo solo se encontraron 5 notas de opinión referidas al conflicto social del “aimarazo” en los 6 meses de análisis.
- 3 Sadaba (2007) define al *frame* como la “idea central organizadora del contenido de las noticias que aporta un contexto mediante un proceso de selección, de énfasis, exclusión y elaboración” (p. 70).

aimaras como parte del discurso y, cuando son mencionados los aimaras como tales, son sujetos víctimas —en un segundo nivel— de líderes inescrupulosos —como Aduviri—, o de grupos terroristas o de extrema izquierda. Para Correo, la gran víctima de los sucesos de Puno es el pueblo peruano y más la economía peruana, las empresas y la formalidad empresarial que se ven afectadas por las manifestaciones ocurridas, mientras que el Estado no es la víctima, sino también un causante del conflicto.

En la construcción de opinión de los diarios analizados, la ideología presente en los autores entrevistados permite notar una oposición ideológica clave para comprender el periodismo puneño: los periodistas limeños o influidos por Lima (“ellos”) frente a los periodistas puneños o los medios puneños (“nosotros”). Mientras los primeros no defienden a la región puneña y no priorizan los intereses de sus pobladores, los segundos se identifican con la región Puno.

El estudio destaca además una segunda oposición ideológica clave: los aimaras (“nosotros”) frente al Estado (“ellos”), que se da principalmente en Los Andes, puesto que Correo engloba a los aimaras dentro del actor de “población puneña”. Para Los Andes, por lo mismo, las acciones positivas de los aimaras son más destacadas que las acciones negativas; lo cual ocurre al revés en el caso de los organismos del Estado, quienes tienen más acciones negativas, —mencionadas en los textos— que positivas.

Cabe destacar, que el enfoque de diálogo solo está presente en un artículo de opinión, publicado en el diario Los Andes algunos días después de que el conflicto llegue a su fase de crisis, lo cual invita a cuestionar la labor frente al diálogo y la responsabilidad de los medios regionales en la transformación de los conflictos sociales.

Finalmente, en las representaciones sociales que ambos diarios generaron se justifican mayormente las acciones de ese “nosotros” (o bien los aimaras en Los Andes o bien las acciones en pro de la economía peruana en Correo), se pone al Estado como un “otro” victimario o una “entidad ineficiente”, y finalmente se considera que el Gobierno Regional es “incapaz” e “improvisado”.

Los diarios analizados tomaron una posición dentro del conflicto, evidenciada en sus artículos de opinión —o en la ausencia de un tratamiento opinativo como el caso de Correo—, lo cual refleja además una identificación socio-cultural entre un medio (Los Andes) y un sector de la población (aimaras), hecho que debe llamar la atención sobre cómo las voces y reclamos de estos grupos sociales pueden ser escuchados antes del estallido del conflicto. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Compañía Peruana de Estudios de Mercado y Opinión Pública. *Lectoría de diarios en 15 principales ciudades*. Lima. 2014
- Consejo Consultivo de Radio y Televisión. *Estudio de actitudes, hábitos y opinión sobre la radio y televisión*. Lima. 2011.
- DAHRENDORF, Ralf. *Sociedad y libertad*. Madrid: Editorial Tecnos. 1966.
- Defensoría del Pueblo. *Decimoséptimo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo*. Lima. 2013.
- Empresa Periodística Nacional. *Estudio de lectoría de diarios según centros de edición del diario Correo*. Lima. 2012.
- MACASSI, Sandro. *Medios y conflictos sociales. Entre el rating y el activismo*. *Diálogos de la comunicación*, N.º 81. 2010.
- OYARCE, Jacqueline. *Memoria e historias. Radio y poder en el altiplano peruano*. Lima: Fondo editorial de la UNMSM. 2013.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Poder y Cambio en las Regiones*. Lima: IEP-PNUD. 2009.

RODRIGO, Miguel. *La construcción de la noticia*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica. 1996.

SADABA, Teresa. Framing: el encuadre de las noticias. *El binomio terrorismo – medios*. Buenos Aires: La Crujía. 2007.

VAN DIJK, Teun. *Opiniones e ideologías en la prensa*. En: *Voces y culturas*, vol. año 10 (II), 9-50. 1996.

VAN DIJK, Teun. *Ideología*. Editorial Gedisa. Barcelona. 199

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Angulo, Miguel. “Representaciones sociales de las comunidades aimaras, el gobierno central y el gobierno regional durante el conflicto social del “Aimarazo” en los artículos de opinión de los diarios Correo y Los Andes de Puno (2011)”. Año 10, n.º 3 Setiembre 2016.

<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/representaciones-sociales-aimarazo-los-articulos-opinion-los-diarios-correo-los-andes-puno-2011/>

ISSN 2076-7722

LAS MEMORIAS DE CONSTRUCCIÓN DEL LIDERAZGO EN MARÍA ELENA MOYANO EN SU CONFRONTACIÓN CONTRA EL PCP-SL



Alonso Martín Galván Ferril*

Tesis de Licenciatura en Antropología de la Pontificia Universidad Católica del Perú

LAS MEMORIAS DE UN PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LIDERAZGO EN SU DESPLIEGUE CONFRONTACIONAL CONTRA “SENDERO LUMINOSO” EN VILLA EL SALVADOR. EL CASO DE MARÍA ELENA MOYANO DELGADO

Esta tesis explora la construcción y ejercicio del liderazgo en María Elena Moyano Delgado a través de un recorrido vital que evidenció aptitudes y actitudes que, insertas en un contexto particular, marcaron un camino de liderazgo no conseguido fácilmente.

Su experiencia es argumento en el debate contemporáneo sobre nuestra alicaída representación

* Licenciado en Antropología de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

política: “En el Perú actual, marcado por la desconfianza interpersonal, el descrédito de las instituciones y de los proyectos colectivos, por la crisis de la representación [...]” (Tanaka 2012: 8). Asimismo, Salomón Lerner Febres, expresidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)¹, opinó:

La autoridad democrática genuina no se define por el solo ejercicio del poder [...] Lo que

¹ La CVR, creada en 2001 por el gobierno de Valentín Paniagua C., buscó esclarecer las causas y responsabilidades de los actores en el Conflicto Armado Interno (1980-2000).

le otorga sustancia y fundamento es su genuino compromiso con decisiones que favorezcan al bien común e impartan docencia cívica. Ella es esencial en el Perú en que la política ha sido, sistemáticamente, rebajada a un juego de minúsculas conveniencias y la desaprensión y hasta el cinismo se han convertido en características que mucha gente aplaude en lugar de censurar. (2012: 8)

La labor sociopolítica de Moyano contrarresta lo referido por Tanaka al ahondar en un microcosmos de proyectos gestados en la confianza entre miembros del mismo colectivo y sus líderes, fortaleciendo la institucionalidad que albergaba esas relaciones. Igualmente, la convicción de Moyano se evidenciaba en compromisos genuinos que Lerner reporta ausentes.

Finalmente, la investigación resalta la vigencia y relevancia del liderazgo, la legitimidad, la autoridad y la representación de/en un líder; conceptos que aportan a fortalecer una política y cultura democráticas en el país.

La pregunta central fue: ¿Cómo hoy un conjunto de actores cercanos a María Elena Moyano rememora la construcción de una imagen de liderazgo en ella, así como el posterior ejercicio del mismo en el enfrentamiento que protagonizó en Villa El Salvador (VES) frente al Partido Comunista del Perú “Sendero Luminoso” (PCP-SL)?

Ergo, el objetivo general busca reconstruir el proceso de construcción de la referida imagen de liderazgo en Moyano desde la memoria de quienes la vieron crecer, desenvolverse y participar en algunas instituciones sociales y políticas en VES, pese al contexto de incursión senderista que Moyano enfrentó. Para abordarlo se plantearon los siguientes objetivos específicos:

1. Contextualizar a VES desde su formación como espacio promotor de la participación sociopolítica.
2. Presentar brevemente a Moyano desde su personalidad y vinculación con la actividad sociopolítica del distrito.
3. Explorar la participación de Moyano a partir de los espacios y grupos sociales y políticos a los que perteneció.
4. Introducir al PCP-SL desde su ideología, objetivos y acciones en/para VES.
5. Graficar el ejercicio de su liderazgo frente a la actividad subversiva del PCP-SL en VES entre 1989 y 1992.

Esta investigación cualitativa y etnográfica empleó como técnicas la observación, entrevista, revisión documentaria² e historia de vida. El estudio de campo, realizado en el año 2013, contempló trabajar con familiares, amigos, compañeras de la Federación Popular de Mujeres de Villa El Salvador (Fepomuves), expartidarios del Partido Unificado Mariateguista (PUM) y del Movimiento de Afirmación Socialista (MAS), miembros de la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (Cuaves) y la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador (Munives) entre otros informantes particulares.

Las conclusiones se obtuvieron del análisis de los objetivos específicos.

¿Cómo se contextualiza a VES, desde su formación, como espacio promotor para la participación sociopolítica de sus miembros?

2 Bibliotecas “Alberto Flores Galindo” y “Luis Jaime Cisneros” de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Centro de Documentación de Villa El Salvador de la Escuela Mayor de Gestión Municipal y Centro de información para la Memoria Colectiva y los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo.

Todo comenzó con la convicción del nuevo poblador por querer establecerse y sobrevivir. Es por ello que, para contar con vivienda, agua, desagüe, luz, transporte y educación, urgió crear una organización eficiente.

Para ello se empleó el bagaje ciudadano de quienes ya vivían en Lima y las faenas comunales, sustentadas en la solidaridad, de los migrantes, mayormente andinos. Asimismo, la praxis dirigencial de quienes habían conformado sindicatos posicionó a la asamblea comunal como espacio de reflexión sobre su marginalidad, como herramienta de organización y como trinchera para defender sus reclamos a fin de consensuar sobre objetivos y acciones concretas.

Con esto se desarrolló la organización política y una “cultura asambleística” de participación que promovió la cooperación vecinal para el trabajo conjunto. Así nació la Cuaves, institución comunal para atender las necesidades de la población. Sin embargo, no existió “plenitud participativa” sin las mujeres quienes, al empezar a frecuentar las asambleas paulatinamente, tuvieron la oportunidad de participar de la vida comunal, de un espacio de diferenciación y afianzamiento genérico frente a los varones y al aprendizaje de sus dinámicas de trabajo. Con lo aprendido estructuraron organizaciones compuestas y dirigidas por ellas para actuar, primero, en lo alimentario.

En este proceso contribuyó la escuela (1971) promoviendo la solidaridad educador-educando, un sentido crítico de la realidad y la proyección hacia la comunidad al participar en eventos y acciones comunitarias. Por su parte, la Iglesia local (1974) respetó la dinámica organizativa del pueblo, participó en sus faenas y asambleas, ofreció servicios en salud, educación, producción, alimentación e instó a los jóvenes a combatir la pobreza para ob-

tener una vida digna. Finalmente, el diseño urbanístico de VES ayudó, mediante su parque central, a la socialización y reconocimiento de los habitantes al agrupar el local comunal, los servicios básicos y los partidos políticos de izquierda, importantes impulsores de la participación.

¿Cómo fue la personalidad de Moyano Delgado en su vinculación a la actividad sociopolítica presente en VES?

Su crianza estuvo marcada por sus abuelos, que le inculcaron la ayuda al necesitado; y por su madre, quien resaltaba la unidad para reclamar derechos, no desfallecer para obtener lo justo y valorar la educación y el educarse continuamente. En la escuela se interesó, a través de determinados temas de estudio, en la búsqueda de la libertad, la igualdad y el fomento de la justicia y la esperanza. Todo ello devino en empatía con su pobreza familiar y vecinal.

Su extraversión le hizo relacionarse con las instituciones circundantes en las que se planteó que las necesidades básicas y la desigualdad intergeneracional debían remediarse colectivamente. Así se inició en el comedor popular cercano a la casa materna para luego, desde la Iglesia, buscar entender la sociedad desde grupos juveniles y asambleas.

Aceptar retos le permitió incursionar en el Programa no escolarizado de Educación Inicial (Pro-noei), el Programa de Alfabetización de Adultos Mayores y el Club de Madres “Micaela Bastidas” de los cuales aprendió sus dinámicas de funcionamiento. En ese contexto asumió cargos directivos, desde donde podía establecer orientaciones coherentes con el ámbito y objetivos de dichas entidades mediante mecanismos que mantuvieron su posición jerárquica legítimamente.

De esta manera, Moyano tuvo una activa socialización que la insertó en un nutrido contexto de instituciones sociopolíticas de las que aprendió ávidamente las dinámicas de la política y el poder. Con ello fue construyendo una imagen de vecina comprometida y dirigente en potencia.

¿Cómo participó Moyano Delgado desde los grupos sociales y políticos en los que actuó?

Trabajar en espacios de mayor trascendencia por su alcance territorial y simbólico para VES le permitió aprender de sus lógicas institucionales y desarrollar estilos de trabajo propios.

Optó por los comedores populares y el Programa del Vaso de Leche –bases de la Fepomuves– por considerarlos ámbitos de construcción de ciudadanía con justicia social al ofrecer luchar contra la pobreza alimentaria y la inequidad de género. Justamente, observar en las mujeres gran fuerza interna le hizo apostar por su capacitación para conducir estas organizaciones.

Por ello, como presidenta de la Fepomuves (1986-1990), Moyano apostó por la asamblea como espacio imprescindible para el debate y el establecimiento de responsabilidades repartidas rotativamente para que todas las “compañeras” pudieran realizarlas, lo cual representó una experiencia de aprendizaje compartido. Complementó esta pedagogía llevándolas a otras asambleas de temas que consideraba interesantes para hacerles conocer estilos de debate. Aunó esfuerzos con instituciones cooperantes que ofrecieran técnica y logística para reforzar conocimientos de su trabajo. Asimismo, mostró disposición para atender problemáticas adicionales a su cargo encarándolas con mayor ahínco si afectaban a mujeres a quienes incentivaba a

reclamar proponiendo soluciones. Así, muchas de ellas aprendieron a liderar sobre la marcha en distintos niveles territoriales imprimiendo novedad en una política local varonil y desarrollando mayor conciencia sobre sus derechos.

Todo este recorrido cultivó en Moyano un autoentendimiento y convencimiento como lideresa que la llevó a cumplir sus expectativas, lo cual fortaleció un protagonismo político del cual gustaba. Esto fue reafirmado en el PUM y MAS donde complementó su dirigencia social y “pulió” actitudes y aptitudes como su apuesta por la participación mediante el diálogo reflexivo y el trabajo comprometido de la población para defender sus derechos. Además reforzó su performatividad discursiva al hilar argumentos claros y expresarlos con gestualidad convincente. Entre las aptitudes adquiridas resaltó una mayor capacidad de análisis, gracias al debate con políticos y académicos sobre sus experiencias de trabajo y la coyuntura política.

Así, para quienes trabajaron junto a ella, Moyano representó una dirigente de convicciones claras y de una contagiante fuerza de voluntad que la llevó a construir un paulatino liderazgo carismático basado en aspectos fácticos –su juicio, como respaldo de sus enfoques y criterios; su discurso, como expresión de dicho juicio y como herramienta para inspirar y movilizar– y simbólicos: su constante caminar por VES como signo de activismo, preocupación y esfuerzo en su trabajo con/para el pueblo; su esbeltez corporal, su simpatía y finalmente, el uso de accesorios como su bolso de algodón para llevar documentos de trabajo en lugar del folder de manila del dirigente varón que denotaba femineidad, juventud, accesibilidad versus neutralidad, adultez, lejanía; respectivamente.

¿Qué ideología, objetivos y acciones tuvo el PCP-SL en/para VES?

Como organización política, el PCP-SL buscó “justicia social” al proponer incluir a las masas campesinas y proletarias –relegadas por años política y socialmente– para gobernar junto al partido la nueva “República Popular del Perú”, tal como proponía su guía: El pensamiento Gonzalo. Para esta revolución desplegaron una “Guerra Popular contra el Estado Peruano” rural y urbana, respectivamente.

Su llegada a VES respondió a su visión y objetivo de/para las barriadas: reductos proletarios a concienciar sobre su marginación como clase obrera para que, exacerbando su resentimiento socioeconómico, tomaran las armas “minando” la Capital. Para conseguirlo “Sendero” debía competir políticamente con las organizaciones sociales y partidos arraigados en democracia y empleó desde la persuasión hasta la coerción terrorista a fin de decapitarlos. Esta última no era respondida ante la ausencia de dicha práctica en la confrontación política salvadoreña; y Moyano suscribía esa tradición.

¿Cómo se grafica el despliegue de su liderazgo frente a la actividad armada de este grupo terrorista?

Su enfrentamiento con el PCP-SL implicó el despliegue de aprendizajes, actitudes y aptitudes en una lid de proyectos políticos en la que su voz y figura gozaban de un liderazgo ya labrado. Moyano tachó la propuesta senderista por desestimar el fortale-

cimiento institucional local y el trabajo conjunto para construir una sociedad justa y atacar las instancias sociopolíticas mediante el desprestigio, amedrentamiento y atentado.

Por ello, al confrontarlos políticamente, desplegó como “armas simbólicas” su autopercepción como líderesa, su defensa de una democracia con participación popular así como la fortaleza y unidad femenina frente al enemigo. Como “armas concretas”, su discurso para resaltar los productos de un trabajo constante con/para el pueblo, su permanente invocación al debate propositivo al convocar a la población a trabajar desde las organizaciones y, finalmente, exhortar al repudio del radicalismo desde espacios públicos y la prensa. Su denuncia mediática promovió su liderazgo dentro y fuera de VES tornándose en una dirigente que desde las barriadas se enfrentaba a la subversión. Como menciona José Rodríguez, exalcalde salvadoreño (1990-1992): “Yo pienso que María Elena era consciente de la situación que estaba pasando [...] pero tampoco podía abandonar lo que ella estaba haciendo, lo que ella representaba”.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Glaván, Alonso M. “Las memorias de construcción del liderazgo en María Elena Moyano en su confrontación contra el PCP-SL”. Año 10, n.º 3 Setiembre 2016.

<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/las-memorias-construccion-del-liderazgo-maria-elena-moyano-confrontacion-pcp-sl/>

ISSN 2076-7722

La revista Argumentos del Instituto de Estudios Peruanos es, desde 2008, una publicación electrónica bimestral de acceso libre. El objetivo de la revista es aportar al diálogo y el intercambio crítico de ideas en el país, desde una perspectiva pluralista e interdisciplinaria.

ARGUMENTOS busca ser un punto intermedio entre el texto académico y el periodístico, que combine la reflexión informada sobre temas de coyuntura con la investigación social sobre nuevos y persistentes problemas en el país. Nuestro público objetivo es amplio: la academia nacional e internacional, estudiantes universitarios, periodistas, políticos e instituciones sociales vinculadas a la investigación y el desarrollo del país.
