

# Formas inciertas: la política precaria en el Estado neoliberal peruano

**DEBORAH POOLE**

Universidad Johns Hopkins

[dpoule@jhu.edu](mailto:dpoule@jhu.edu)

*Traducido por STEFANO CORZO VARGAS*

## RESUMEN

El presente artículo busca explorar la manera en cómo la colectividad y la autoridad son percibidas y entendidas en el contexto de un Estado neoliberal recientemente descentralizado. En ese sentido, la autora utiliza el concepto de gobierno posregulatorio para referirse a las formas de gobierno prevalentes en Perú y América Latina, dentro de las cuales el ejercicio y la emisión de estándares y normas regulatorias han pasado a las manos de agencias e instituciones no estatales.

Al proveer ejemplos de escenarios reales de toma de decisión a nivel local y regional de gobierno en los Andes peruanos, la autora busca demostrar cómo tres componentes: colectividad, política y derecho, se han reconfigurado como elementos característicos del recientemente descentralizado Estado peruano.

**Palabras claves:** Neoliberalismo, gobierno posregulatorio, dispositivos técnicos.

## Uncertain forms: the precarious politics in the Peruvian neoliberal State

### ABSTRACT

The present article aims to explore the way in which collectivity and authority is perceived and understood in the context of a recently decentralized, neoliberal state. In this sense, the author utilizes the concept of postregulatory government to refer to forms of government, prevalent in Peru and Latin America, in which the enforcement and issuance of regulatory standards and norms is left up to non-state agencies and institutions.

By providing examples of real scenarios of decision-making at the local and regional government levels in the Peruvian Andes, the author aims to show how three components: collectivity, politics, and law, have reconfigured themselves as elements characteristic of the new decentralized, Peruvian state.

**Key words:** Neoliberalism, postregulatory government, technical devices.

## 1. Formas inciertas: la política precaria en el Estado neoliberal peruano

Este artículo está basado en mi investigación sobre la gestión pública, las formas legales y la experimentación política en la región sur andina.<sup>1</sup> Mi objetivo ha sido entender la relación entre el Estado neoliberal descentralizado y la política local. Dentro de esta más amplia preocupación por las nuevas modalidades de la política, mi interés en este artículo es el de explorar cómo la temporalidad indeterminada y la dispersión territorial que caracterizan al gobierno posregulatorio dan forma a los conceptos de territorio, comunidad y derecho que animan la política local. Por posregulatorio me refiero a formas de gobierno —como las que prevalecen en Perú y otras regiones de Latinoamérica— en las cuales las agencias e instituciones no estatales son las que emiten estándares y normas regulatorias (Scott, 2005). Dentro de esta dispersión general de “capacidades y recursos [que son] relevantes para el ejercicio del poder” (Scott, 2005, p. 1), el estudio etnográfico de los gobiernos recientemente descentralizados nos ofrece perspectivas únicas sobre el impacto de este tipo de autoridad regulatoria en la vida política y social a nivel local.

En el caso del Perú, son tres las características del Estado descentralizado que son relevantes para esta investigación. La primera tiene que ver con la manera en que la descentralización ha facilitado esta reorganización de la autoridad a través de la formación de gobiernos subnacionales sujetos a un bastante fluido —y continuamente cambiante— abanico de normas técnicas, fiscales y administrativas. Estas normas son autorizadas por la soberanía residual concedida a los gobiernos nacionales; la autoridad regulatoria asignada a agencias internacionales y multilaterales como el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y la Organización Internacional de Normalización; y finalmente por la autoridad normativa o “cultural” de las “prácticas y costumbres” locales que crean las bases para ideales “neoliberales” como la subsidiariedad, el multiculturalismo y la gobernanza participativa.<sup>2</sup> Como resultado de la dispersión de estas competencias e instancias regulatorias, los mecanis-

1 Esta investigación se llevó a cabo entre el 2011 y el 2012 como un proyecto colaborativo entre antropólogos peruanos, ingleses y norteamericanos. El equipo fue codirigido por mi persona y la doctora Penélope Harvey de la Universidad de Manchester, y con financiamiento de la Fundación Nacional de Ciencia (NSF), la Fundación Wenner Gren, la Johns Hopkins University, la International Collaborative Research Grants from the American Council of Learned Societies, el Economic and Social Research Council (Reino Unido) y el Social Science Research Council (Estados Unidos).

2 Las reformas judiciales neoliberales de las décadas de 1980 y 1990 han contribuido a esta proliferación de fuentes del derecho al reintroducir ciertos aspectos del derecho consuetudinario. Véase Poole (2007, 2006).

mos de control en el Estado descentralizado ya no apelan a una única fuente del derecho. Al contrario, las normas administrativas, fiscales y técnicas que proporcionan el marco normativo para los gobiernos descentralizados son expedidas por múltiples autoridades y agencias cuya dispersión institucional, dentro y fuera del país, también expresa el carácter desterritorializado de los flujos de capital financiero (legal e ilegal) que alimentan a la economía nacional (Boltanski y Chiapello, 2018; Lazzarato, 2015; Berardi, 2012; Marazzi, 2010; Deleuze y Guattari, 1987).

La segunda característica es la crecientemente ambigua relación entre la materialidad institucional del Estado-nación y las geografías configuradas —y empíricamente habitadas— como “provincias”, “comunidades”, “territorios” y “regiones”. El Estado ha sido teorizado por Foucault (2007), Mitchell (1991), Abrams (1988) y otros como una especie de no-entidad que solo existe en la forma de los efectos dispersos y desiguales producidos por las “prácticas estatales”. Esta cualidad inherentemente elusiva o móvil del Estado moderno es agudizada, en el caso del Estado descentralizado peruano, por el hecho de que las fuentes de autoridad técnica, legal y regulatoria no se ajustan a las jurisdicciones y límites territoriales que sostienen las percepciones culturales de la autoridad gubernamental.

El tercer rasgo analíticamente fructífero de la descentralización peruana es la novedad cultural de una autoridad subnacional que es simultáneamente una forma impredecible de poder y una fuente potencialmente abierta tanto a la innovación política como a la movilización colectiva. En el Cusco, por ejemplo, donde existe una larga historia de reivindicaciones regionales y culturales (De la Cadena 2004; Rénique 1991; Deustua y Rénique 1984), el gobierno regional formado en el 2005 era ampliamente malentendido en términos de sus implicancias para la autonomía política regional. De hecho, en muchos casos, las autoridades regionales y municipales apelaban a la noción de “descentralización” para situar sus propias acciones dentro de la larga historia de demandas por la autonomía política y cultural en el Cusco.

En el siguiente análisis se intenta comprender cómo tales aspiraciones políticas son simultáneamente habilitadas y silenciadas a través de la experimentación técnica con normas que no se caracterizan por una delineación precisa entre lo “legal” y lo “ilegal”, sino más bien por lo que Michel Foucault (2007: 21) describe como “una banda ancha de permisibilidad”.<sup>3</sup> Dentro de un campo

3 Perú, al igual que otros Estados latinoamericanos, retiene un monopolio limitado del uso de la violencia como medio para imponer la ley contractual internacional y los “derechos” que la ley (y la Constitución

jurídico como este, el gobierno se desenvuelve a través de un proceso abierto de experimentación en el cual los actores locales interpretan (y a veces ponen a prueba) los imprecisos límites delineados por las normas administrativas.

Mi interés particular en este artículo, así como en mi trabajo en general, es entender cómo algo que podríamos llamar “lo político” se enraíza en las fallas abiertas por estas “formas inciertas” del derecho normativo. Mientras “la política” era antes imaginada como la articulación de compromisos ideológicos compartidos, con ideales particulares sobre colectividad y lucha, lo que hemos observado en nuestro trabajo de campo son más bien expresiones efímeras y no “ideologizadas” de colectividad afectiva, autonomía y opinión. Sugiero que esta calidad efímera o precaria de “lo político” habla de igual manera sobre dos puntos en particular: i) la obligación de rehacer “la política” en una sociedad posconflicto donde imaginarios políticos particulares han sido altamente satanizados (Badiou, 2018; sobre Perú véase: Poole y Rénique, 2018; Quinteros, 2017; Pajuelo, 2016) y ii) las nuevas posibilidades que pueden brindar dispositivos tecnológicos cuya flexibilidad inherente también implica incertidumbre respecto a los resultados (Yrivarren, 2017; Li, 2015; Gil, 2009).

Desarrollo mi argumento considerando tres ejemplos etnográficos tomados de nuestro trabajo de campo en una zona rural del Cusco. El primero involucra una asamblea comunal abierta en la cual los ciudadanos responden a las autoridades electas luego de que estas presentan el informe sobre sus primeros cien días de gobierno. Mi preocupación principal es entender cómo la presentación pública de un informe fiscal es asumida como un momento performativo para reinscribir o reimaginar la política democrática como un “dominio técnico”. En el segundo caso, dirijo mi atención sobre un proyecto técnico dentro del cual el espacio social y productivo es reconfigurado como un “territorio” virtual que borra las geografías vividas de los mismos actores locales a quienes se les pide validar el proyecto como una herramienta para el planeamiento territorial. Finalmente, considero cómo “lo político” emerge en un proyecto de saneamiento básico donde la confluencia de las normas técnicas que gobiernan la instalación de tuberías subterráneas y las normas fiscales que dictan la clasificación administrativa del espacio habitable producen consecuencias inesperadas para las comunidades campesinas, cuyo sustento (y vidas) dependen del agua que fluye por las tuberías. En cada uno de estos escenarios me preocupo por comprender cómo novedosas demandas “polí-

---

peruana) extienden a corporaciones con inversiones en su territorio.

ticas” de localidad, colectividad y autonomía son articuladas a través de las mismas formas técnicas y legales que los neoliberales ofrecen como antídoto a “lo político” (Ferguson, 1994).

## 2. El cabildo

El 14 de abril del 2011, los ciudadanos y autoridades de un pequeño pueblo andino en el valle del Vilcanota se reunieron en la plaza principal para un evento en el cual el nuevo municipio distrital presenta el informe de sus primeros cien días de gobierno. Mientras que en las audiencias formales realizadas en otras municipalidades se presenta un resumen oral del informe escrito, esta municipalidad optó por discutir el informe en un cabildo abierto.<sup>4</sup> El cabildo, que tiene raíces en sistemas de gobierno ibéricos y coloniales, ofrece un formato que permite resumir y explicar un informe fiscal, en un lenguaje menos técnico, a una colectividad de ciudadanos no especializados. Fue tal vez por esta razón que las autoridades izquierdistas de este pueblo en particular optaron por el cabildo como el formato apropiado para presentar el “Informe de los cien días” a un electorado rural y, predominantemente, quechuahablante.

Sin embargo, como otras formas participativas, el cabildo también debe ser entendido como una apuesta política de alto riesgo. En ese sentido, mientras un cabildo abierto puede aumentar la supuesta transparencia (y legitimidad) de una gestión municipal, el formato abierto también crea una oportunidad para que los ciudadanos cuestionen la información que les presentan. En el caso que pasaré a describir, en el cual un alcalde izquierdista elegido por dos veces consecutivas es reemplazado por un nuevo alcalde de su propia organización política, este riesgo era mínimo: ambos alcaldes habían sido electos con una mayoría de votos, y ambos gozaban de un amplio apoyo popular entre la población predominantemente rural y quechuahablante.

El cabildo tuvo lugar en el lado de la plaza opuesto al nuevo e impresionante edificio municipal, construido (pero no terminado) por el alcalde saliente.<sup>5</sup> Allí, debajo de los toldos plásticos, promocionando una conocida marca de cerveza, se sentó el nuevo alcalde al lado de sus asesores legales y técnicos,

4 La ley nacional que gobierna la transparencia y el derecho a la información específica afirma que el cabildo abierto es uno de los varios mecanismos para la lectura mandataria del informe (Ley 27927, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública).

5 Aunque el tema no fue directamente mencionado en el cabildo, el Centro Cívico incompleto también fue una obra que dio mucho de qué hablar en el pueblo por el hecho de que su financiamiento, posibilitado por

los campesinos elegidos como regidores, y otro nuevos miembros de la administración municipal. Frente a ellos, dando las espaldas al nuevo edificio de la municipalidad, estaban parados dos grupos más o menos diferenciados: el grupo más grande compuesto de sesenta a setenta hombres y mujeres de ayllus y comunidades campesinas cercanas; y el más pequeño, compuesto de veinte a veinticinco comerciantes y terratenientes “mestizos” (*mistis*) de la capital distrital. Este grupo —que también incluía a personas de otras jurisdicciones municipales— se había agrupado en torno a un destacado terrateniente que había servido como el alcalde anterior al alcalde saliente, pero que había sido derrotado en las dos últimas elecciones municipales por los otros dos alcaldes (el nuevo y el saliente).

El cabildo en sí empezó cerca de las 9:00 a. m. con la lectura de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 28927) que regía el evento a punto de comenzar. Siguiendo esta lectura —a la que nadie en ninguno de los grupos prestó mucha atención—, un periodista traído como maestro de ceremonias para la ocasión presentó a las distintas autoridades y representantes de la sociedad civil, quienes estaban sentados junto con el nuevo alcalde y sus regidores bajo el toldo de plástico. Dentro de este grupo se encontraba el juez de paz, el gobernador provincial, autoridades y miembros de las comunidades campesinas cercanas, representantes de distintas organizaciones civiles del distrito, dos periodistas, el alcalde saliente, y una serie de personas a quienes el maestro de ceremonias identificó como “visitantes ilustres”.

Los siguientes oradores fueron los tres subgerentes municipales de las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Desarrollo Urbano. Sus informes incluían cuidadosas observaciones sobre el estado del equipamiento, la maquinaria y los otros recursos recibidos de la administración saliente. Así, por ejemplo, el subgerente de Desarrollo Social hizo notar que “faltaban algunos documentos técnicos pertinentes a los proyectos sanitarios en marcha para las comunidades campesinas”; que los registros municipales sobre el dinero recibido por parte de un programa nacional de asistencia social (vaso de leche) habían sido “entregado a los nuevos administradores de manera desordenada”; y que las dos computadoras, la cámara fotográfica y el proyector necesitaban reparación. Luego constató que el registro del personal que él había recibido era “transparente”, aunque con habituales ausencias en

---

las considerables redes del exalcalde, era visto como un símbolo de sus cualidades políticas, pero también como evidencia de sus habilidades en temas de administración pública y gestión técnica.

la asistencia de algunos trabajadores. Los otros dos subgerentes hicieron observaciones similares sobre el papeleo y los equipos que habían recibido al asumir sus cargos.

Casi como anticipando las preguntas que vendrían, cada funcionario concluyó su presentación advirtiendo que cualquier problema que ellos habían destacado no debería ser visto como una “irregularidad”. Por ejemplo, después de notar que algunas de las obras públicas iniciadas al final de la anterior gestión no habían sido terminadas al momento de que las nuevas autoridades asumieron la oficina, el subgerente de Desarrollo Económico advirtió al público que juzgue esas obras en su contexto: “Hay que recordar que las obras eran muchas”. Este mismo subgerente pareció sugerir que el éxito de una gestión en administrar obras específicas debería ser balanceado —así como cualquier otra denuncia de corrupción— con la cantidad general de obras públicas para las cuales se había podido conseguir financiamiento. De manera similar, el subgerente de Desarrollo Urbano finalizó sus observaciones enfatizando la necesidad de reemplazar el aceite del cargador frontal, las reparaciones menores necesarias para el bulldozer marca Caterpillar y los dos proyectos de irrigación que solamente estaban completos en un 95-98%, advirtiendo que su informe “no es para satanizar a nadie”. Otro subgerente concluyó afirmando que aun “los profesionales hacen errores”. Tales comentarios, hechos por la misma gente que había estado a cargo de informar sobre el status de las obras de continuidad y la nómina de sueldos, trabajaron en contra de la peculiar temporalidad de un evento que invitaba a los “ciudadanos” a evaluar “informes técnicos” en términos de las intenciones morales (y posibles transgresiones) de dos gestiones distintas.

El maestro de ceremonias alcanzó luego el micro al alcalde saliente, que con paso seguro cruzó la calle que separaba al público de las autoridades, y asumió una marcada postura desafiante ante el grupo de terratenientes. Su gestión, explicó, había implementado un nuevo sistema de desagüe municipal con el financiamiento de una agencia de desarrollo suiza. No obstante, continuó, la municipalidad no era responsable del “suministro de agua [potable]”. “¿Por qué es así?”, se preguntó. Porque, “como la mayoría del pueblo lo entiende”, la municipalidad, aparte de esta, tenía varias obras en marcha. Para ensanchar aún más la división entre sus enemigos políticos, y aquellos que “entendían” lo que él había logrado, el alcalde saliente se vanaglorió de que las obras de vivienda y saneamiento hubieran sido “reconocidas nacional e internacionalmente como proyectos modelo”. En vez de criticar —como habían



hecho sus enemigos— los detalles técnicos del financiamiento, desplegó una familiar retórica de solidaridad incitando a los presentes a trabajar para que “todas las comunidades campesinas del distrito puedan gozar de tales obras”.

Habiendo afirmado de esta manera su éxito al conseguir financiamiento e incentivar el desarrollo, así como sus habilidades para administrar obras de alta tecnología, el alcalde saliente presentó luego —como contraste— su propio informe de los proyectos llevados a cabo durante la administración anterior a la suya (o sea, la gestión del alcalde terrateniente). Estas obras incluían dinero para pavimentar el pueblo, llevar a cabo el nuevo censo del distrito y concertar dos programas de asistencia social. Aunque los fondos recibidos para estos dos programas nacionales estaban destinados para infantes de escasos recursos, mujeres embarazadas y en estado de lactancia, y personas discapacitadas, lo que él había descubierto al asumir su cargo era que la administración anterior había repartido los fondos entre las esposas de los profesores asalariados y de los policías. Este y otros “descuidos” administrativos de la gestión previa causaron que el distrito fuera excluido del Programa Nacional de Incentivos que tiene como objetivo apoyar a los gobiernos municipales. Como respuesta a los fracasos de su predecesor, el alcalde saliente cerró su discurso con una larga lista de las numerosas obras que su administración había llevado a cabo en las comunidades campesinas, pero que no habían sido incluidas en el informe de la actual administración —en parte porque el informe se enfocó en analizar los detalles del financiamiento de las obras, mientras al mismo tiempo se ignoraba las contribuciones que algunas obras en particular habían tenido en la vida local.

Los seguidores del exalcalde terrateniente no demoraron en movilizar la retórica de la acusación para responder a las afirmaciones del alcalde saliente. Apoderándose por la fuerza del micrófono, dieron lectura a un largo documento, detallando porque, de acuerdo a su entender, el alcalde saliente debería ser denunciado jurídicamente por “corrupción”. Específicamente, hicieron un llamado para “la creación de un comité fiscalizador que busque evidencias de corrupción en las dos anteriores gestiones” (las dos encabezadas por el mismo alcalde saliente). Después denunciaron al nuevo alcalde, por haber recibido el apoyo de su propia organización política durante su campaña electoral, por haber contratado trabajadores calificados para manejar maquinaria pesada en vez de trabajadores sin calificaciones de la otra agrupación política y porque los niveles de desnutrición infantil se habían incrementado dramáticamente durante la gestión del alcalde saliente (esta última era una tendencia nacio-



nal). Acto seguido, el nuevo alcalde acordó tomar un voto —por muestra de manos— sobre la propuesta de crear un comité fiscalizador que haría una auditoría del alcalde saliente. Antes de votar, el gobernador provincial recordó a los presentes que una auditoría no era legalmente vinculante y que, raras veces, llevaban a una denuncia. De hecho, señaló que el “Informe de los cien días”, cuya discusión era el objeto de la reunión para la cual se encontraban reunidos, “ni siquiera informa sobre los saldos, así que no es posible presumir que hubo irregularidades. Todas estas son preguntas técnicas”, agregó el asesor legal municipal, “que solo nos llevarían a interpretaciones indebidas si no estamos bien preparados”. En respuesta, el terrateniente intervino citando apasionadamente una exhortación (que él atribuyó a don Quijote): “La ley debe ser férrea en castigar a los que roban plata del pueblo”. El nuevo alcalde llamó entonces a pasar al voto, el que fue seguido casi inmediatamente por el pedido de su asesor legal para que los presentes “no voten con las dos manos”. Se hizo el anuncio en respuesta al hecho de que algunos miembros del grupo del terrateniente estaban haciendo justamente eso. Cuando fueron amonestados por esta transgresión al procedimiento democrático, su “líder” (el exalcalde terrateniente) respondió que “porque había menos personas en su grupo estaban en desventaja”, y que sus “derechos democráticos” serían entonces “violentados” si se obligaba a cada uno de ellos a votar con una sola mano. Hecha la observación, se procedió al voto. Después de una agitada confrontación entre las dos facciones, el nuevo alcalde aprobó la auditoría.

Antes de pasar a mi segundo ejemplo o “escena” etnográfica, quiero dejar de lado por el momento lo absurdo del proceso, y remarcar más bien cómo el tiempo y “lo técnico” limitan y, a la vez, habilitan la aspiración política en el cabildo. Como acabamos de ver, la auditoría consecuencia del cabildo era reconocida por todos como un proceso que sería “técnico” en apariencia, pero que no tendría ninguna fuerza en derecho. También dio lugar a una confusión adicional: la delimitación tanto de las responsabilidades como de las cuentas entre la administración entrante y la saliente. La confusión sobre el período que debería ser considerado para la auditoría fue comprensiblemente agravada durante un evento participativo en el cual se pidió a los ciudadanos a ejercer su “derecho de acceso a la información pública”, garantizado constitucionalmente a través de un proceso en el cual la información sobre el presupuesto fue formulada en términos de los defectos detectados por los “expertos” en el presupuesto municipal y la teneduría de libros. Esta fue agudizada aún más por las conflictivas temporalidades del informe “prospectivo” sobre el pre-

supuesto y la auditoría “retrospectiva”. El resultado fue una demanda de raíz política, solicitando una auditoría técnica dirigida hacia algunos individuos en particular. El hecho de que muchos estuvieran realmente confundidos sobre el carácter estrictamente técnico de la auditoría fue una vez más puesto en evidencia por las repetidas advertencias del asesor legal municipal de que “la auditoría no logrará nada”.<sup>6</sup>

### 3. Acondicionamiento territorial

Temporalidades y deslizamientos similares caracterizan mi segundo ejemplo etnográfico: un “proyecto de acondicionamiento territorial” (PAT). Los PAT son estudios que preceden a los más ambiciosos proyectos de “ordenamiento territorial” (OT), a través de los cuales el Estado peruano administra escenarios de inversión, recursos del subsuelo, y zonificación económica y ambiental.<sup>7</sup> Como tal, los instrumentos y propuestas que los PAT generan no son legalmente vinculantes. Así como la “auditoría participativa” que se expresó políticamente como un posible precedente para una demanda no especificada en algún momento del futuro, el PAT también constituye un diagnóstico indeterminado o un “instrumento marco” (“framework instrument”; Sabel y Zeitlin, 2012) cuyos mapas, ordenanzas y disposiciones puedan ser adaptados (o no) para futuros proyectos de OT. Mientras los proyectos de OT son ejecutados por los gobiernos regionales en coordinación con los ministerios nacionales de Cultura (MINCU), Energía y Minas (MINEM) y Ambiente (MINAM), los PAT se llevan a cabo a través de contratistas privados. El PAT que se analiza en este artículo fue realizado por una ONG local y administrado a través de un cuerpo semiautónomo dentro del Gobierno Regional del Cusco. Sin embargo, el proyecto fue financiado como parte de una iniciativa general de “desarrollo sostenible” auspiciada por el Ministerio de Comercio y Turismo (MINCETUR) y el Banco Mundial. Como tal, el gobierno central ejerció autoridad sobre el PAT con su potestad de decretar y ejecutar las cam-

6 Los simpatizantes a favor de la auditoría no proveyeron ningún tipo de evidencia sobre sus alegaciones. Más bien, apoyaron sus acusaciones con el uso de gestos y lenguaje, que claramente tenía la meta de marcar su status étnico y de clase (como *mistis*) dentro del sistema cultural local. De esta manera —y como en el “conocimiento común” que Marianne Valverde (2003) sigue en el derecho canadiense—, los *mistis* se apoyan en afirmaciones sobre el carácter racial, el interés de clase y “la política” antigua como “evidencia” para sus acusaciones de corrupción que favorecen su petición por una auditoría.

7 Para mayor información, véase Eaton (2015, 2010) y Azpur (2012).

biantes normas técnicas y fiscales que gobiernan todas las obras regionales y municipales.

La habilidad del gobierno central para controlar cómo los mapas e instrumentos de planificación pueden ser utilizados por futuros gobiernos locales y municipales se complicó, sin embargo, por el delicado equilibrio entre la promesa constitutiva del PAT de que los gobiernos municipales adquirirían mayor autonomía sobre sus recursos y territorio y el hecho de que sus instrumentos técnicos y mapas SIG muchas veces borraron las jurisdicciones administrativas, políticas y electorales de estas mismas municipalidades. Mientras tales aporías son usualmente (y fácilmente) interpretadas en el Perú como maniobras políticas intencionadas por parte del Ejecutivo, o más acertadamente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), nuestra etnografía del actual proceso de mapeo y consultoría del PAT sugiere que la exacerbación del conflicto político local así como su incertidumbre ocurrió no como resultado de las acciones políticas o jurídicas del Estado en sí, sino más bien debido a los instrumentos y normas técnicas diseñados, ofrecidos y —hasta cierto punto— recibidos como marcos neutrales o técnicos sobre cómo podría desarrollarse la planificación territorial en el futuro.

Como mencionamos líneas arriba, el PAT trabajó con por lo menos tres tipos de instrumentos administrativos y técnicos: planos urbanos, ordenanzas municipales y mapas. Una primera observación referente a estos instrumentos es que, como documentos estrictamente “técnicos”, ninguno de estos tiene fuerza legal vinculante en lo que respecta al gobierno municipal o a los futuros proyectos de OT.<sup>8</sup> Los mapas de los PAT y los instrumentos de planificación se ofrecieron más bien como marcos de diagnóstico “neutrales” y técnicos para el desarrollo de futuras obras municipales y locales. De esta forma, el mismo contenido técnico que con frecuencia hacía del PAT algo ininteligible para los grupos de interés locales, se presentó como su principal ventaja para que el gobierno regional ejerza control sobre futuras iniciativas a nivel municipal. En efecto, como comentara un técnico en una reunión interna del gobierno regional sobre el estatus del PAT:

Las autoridades y funcionarios municipales no van a aceptar que el término “acondicionamiento territorial” sea impuesto utilizando un elemento que ni siquiera cubre toda la circunscripción política y administrativa de la provincia.

8 Sobre el rol de las normas técnicas y administrativas en la gobernanza neoliberal o posregulatoria, véase: Foucault (2007), Scott (2005) y Rose (1999).

Entonces, tenemos que hacer referencia al carácter altamente técnico cuando validemos el PAT. Tiene que ser un informe técnico porque sospechan de nuestros motivos.<sup>9</sup>

Una segunda observación tiene que ver con la relación entre el territorio trazado en el PAT y el futuro de las comunidades y municipalidades involucradas. Aunque no tengo espacio para dar ejemplos etnográficos específicos sobre cómo se demostró esto en el lenguaje y en la práctica, basta decir que los técnicos del PAT empleaban con frecuencia el subjuntivo para explicar las metas de sus proyectos (por ejemplo, “el desarrollo” y “la zonificación”). En otras palabras, explicaban la utilidad del PAT no en términos de lo que iba a pasar en un futuro probable, sino más bien sobre lo que podría ocurrir en una pluralidad de futuros inciertos. De esta manera, los técnicos —como otros planeadores “neoliberales”— desplazan la noción de desarrollo fuera de las temporalidades lineales de “planificación” y “progreso” para insertarla en la temporalidad incierta de lo que podría ser. Más importante aún es que lo hacían ofreciendo como apoyo material para sus “escenarios” de desarrollo la espacialidad interactiva y no lineal de los mapas SIG, cuya “representación” digital del espacio se crea a través de repetidas manipulaciones de las capas múltiples de datos que se quedan invisibles en el “mapa” final (Aitken y Mitchel, 2007; Rovira Pinto, 2002). En palabras de un técnico del PAT, este instrumento no estaba dirigido —como muchos de los presentes en la reunión asumían— a producir mapas “territoriales”, sino más bien a “hacer visibles la potencialidad latente y la motricidad creada por la interacción de múltiples subsistemas humanos, naturales y morfológicos”. Un sistema multifacético y autorregulable tan inestable echaba por tierra la idea de que “el territorio” se construye (o se representa) a partir de las fronteras fijas que separan unidades sociales tales como las comunidades o municipalidades.

Dejando de lado, por el momento, las obvias ramificaciones políticas ocasionadas por la introducción de un “sistema territorial” que excede y, en algunos casos, borra las jurisdicciones políticas y espaciales de autoridades municipales electas, quisiera más bien enfocarme en la peculiar temporalidad de un “sistema territorial” que intencionalmente se presenta como latente o inestable. En resumen, las tecnologías digitales del SIG (sistema de información geográfica) permiten a los cartógrafos del PAT visualizar y desagregar las diferentes superficies topográficas (la geología, la morfología, la tipología

---

9 Notas de campo.

del suelo y la población botánica) como territorios virtuales o latentes. Para facilitar los talleres participativos —un requerimiento del convenio PAT—, estas características fueron trazadas en mapas dibujados a escala topográfica. Mientras la tecnología SIG permite proyectar una imagen (o mapa) en que los “subsistemas” se combinan para formar lo que los técnicos llamaron una “área homogénea”, la mayoría de los actores locales vieron a estos mismos mapas no como “áreas homogéneas” o virtuales, sino como imágenes cartográficas de un futuro “desarrollo” que no incluían a sus comunidades y propiedades.

Está de más mencionar que estas omisiones no tuvieron una buena recepción en los talleres públicos o “consultas” en los cuales funcionarios municipales y ciudadanos fueron solicitados a validar el PAT. Ciertamente, en las presentaciones públicas, los técnicos del PAT intentaron advertir a la audiencia que ellos no iban a desarrollar nuevos mapas: esto no era, en otras palabras, un proyecto cuyo fin era mejorar o profundizar el conocimiento cartográfico nacional. Más bien, como ellos explicaron en una de las consultas, sus mapas utilizaban una serie de fuentes, incluyendo el Instituto Geográfico Nacional del Perú (IGN), el Instituto Nacional de Cultura (INC) y el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET). Después, aprovechando de las tecnologías digitales de SIG, las características de distribución y ubicación geográficas incluidas en estos mapas se juntaron en lo que los técnicos del PAT denominaron como “vaciados cartográficos” (vaciados de data). Estos, por su parte, eran utilizados para derivar (y visualizar) las nuevas distribuciones de elementos geológicos, hidráulicos, económicos, sociales y morfológicos que proveían el ámbito —o entorno— del PAT con su “motricidad” característica.

Como proyecciones de un sistema territorial dinámico y, por lo tanto, inestable, los “mapas” producidos por el PAT divergieron dramáticamente de las formas cartográficas más familiares. Al mismo tiempo, la utilidad de sus mapas como un instrumento administrativo dependía de su sorprendente similitud con modos de representación topográfica en planos. El hecho de que todos los mapas impresos del PAT habían sido trazados a escala topográfica estándar (1:75 000) hizo que no solo sean legibles como “mapas”, sino también facilitó la traducción de una cartografía no lineal (SIG) al tiempo lineal de la “planificación” (Aitken y Michel, 2007). A su vez, como instrumentos administrativos para un futuro OT, la utilidad de los mapas recaía no solo en su precisión representacional como mapas topográficos, sino en su capacidad de proyectar potencialidades emergentes (o fuentes de riqueza) que no se podía visualizar en un mapa topográfico “tradicional” (Foucault, 2007, pp. 20-30).

#### 4. El saneamiento

Mi “escena” etnográfica final empieza con un pequeño grupo de ingenieros, antropólogos y campesinos, quienes contemplan una zanja que había sido excavada a lo largo de la cancha de fútbol y los campos de maíz de una comunidad campesina. Enterrada hasta la mitad, pero aún muy visible, adentro de la zanja vemos las tuberías colocadas cuidadosamente que llevarán el agua y desagüe para las casas de los campesinos que previamente no contaban con ningún sistema de agua potable.

Las tuberías iniciaron su travesía hacia la zanja en el proceso de presupuesto participativo distrital del año pasado. En este proceso —que la Constitución de 1993 ordena para todos los niveles subnacionales de gobierno— la meta era presentar el presupuesto local y desarrollar proyectos más acordes con las necesidades locales. En un proceso de presupuesto participativo ideal, una obra se iniciará con el pedido de una comunidad o vecindad. Esas propuestas o proyectos son reagrupados por las autoridades municipales para beneficiar a distritos electorales más grandes o para calificar a los montos de financiamiento mayores que están disponibles en los niveles provincial y regional del proceso presupuestal. Este requerimiento de reagrupar o “integrar” proyectos produce varios efectos. Primero, la obra se vuelve sujeto de una serie compleja de normas técnicas, incluyendo normas de ingeniería sobre cómo se deben colocar las tuberías; normas administrativas que dictan quién retendrá la autoridad sobre el agua que corre por las tuberías; y normas fiscales que determinan cómo el agua debe ser medida. Segundo, la cadena de contabilidad política, técnica y fiscal se vuelve cada vez más ilegible conforme la obra “integrada” se distribuye a lo largo de una red compleja de autoridades regionales, nacionales, locales e internacional que emiten y ejercen estas normas. En el proyecto de saneamiento básico que mencionamos aquí, esta red incluía a la oficina municipal de infraestructura a cargo de la implementación del proyecto; al alcalde provincial que buscó utilizar el proyecto para consolidar su propio futuro electoral; a las autoridades de una cooperativa vecina que esperaban utilizar el proyecto para resolver el problema de la distribución del agua entre sus miembros; a los dos ministerios nacionales que emitieron normas técnicas sobre el uso de las tuberías y el suelo; a la Junta Administrativa de Servicios de Saneamiento, que había inicialmente apoyado el proyecto con el interés de que su servicio comunitario de entrega de agua se pueda expandir; y, finalmente, al recién institucionalizado nivel de gobierno local llamado

el “consejo menor”, que responde directamente al Ministerio de Economía y Finanzas, pero que carece de relación fiduciaria alguna con los niveles subnacionales de gobierno: distrital, provincial o regional.

El desafío político de lidiar con esta cantidad de normas, agencias, reglas y expectativas nos fue demostrado en el primer encuentro que se tuvo con este proyecto en octubre del 2011. La plataforma era una asamblea convocada por la municipalidad provincial con la meta de anunciar nuevos proyectos de desarrollo y saneamiento. En este punto inicial en la historia del proyecto, mucho antes incluso de que la primera zanja sea excavada o la primera tubería colocada, el objetivo de las autoridades era demostrar todo el trabajo administrativo y político que había tenido que transcurrir para lograr el financiamiento del proyecto. Con este fin en mente, el alcalde y sus subgerentes municipales explicaron la ambigua trayectoria que el proyecto había tenido desde su propuesta inicial, en un proceso de presupuesto participativo distrital, a la aprobación final de su financiamiento como un “proyecto integrado de saneamiento” en el presupuesto del gobierno regional.

Dos años después, cuando retornamos a la comunidad, encontramos que el proyecto estaba ya bastante avanzado y el alcalde aún en la administración. El ingeniero encargado del proyecto nos explicó con orgullo cómo él había logrado colocar las tuberías en líneas paralelas. Los campesinos con los cuales conversamos estaban claramente confundidos sobre la razón por la cual las tuberías tenían que ir en líneas rectas, en primer lugar, y por qué no podían seguir los senderos que corrían entre sus casas de adobe.

Sin embargo, el obstáculo más problemático para finalizar el proyecto era el hecho de que los campesinos solo recientemente se habían percatado de cómo las normas que regían sobre el proyecto de saneamiento cambiarían el control sobre el agua potable y de riego a una empresa privada. Esta condición no sentó bien con la Junta Administrativa de Servicios de Saneamiento, que previamente había administrado el suministro de agua en esta comunidad, o la cooperativa, que había cuidadosamente distribuido su tierra para preservar a las organizaciones comunales y colectivas que habían controlado, hasta ese entonces, el suministro de agua en las comunidades vecinas. Ciertamente, al inicio del proyecto de saneamiento, los ingenieros y subgerentes municipales se reunieron con los directivos de la cooperativa para hacer pagos a la tierra en el manantial donde emergía el agua para el proyecto. Sin embargo, ahora, todo esto sería reemplazado por una empresa de agua privada tal como la ley normaba para la administración del agua en las “áreas urbanas”. Como nos



explicó el ingeniero, la misma norma técnica que requería que él hiciera un gran esfuerzo por asegurarse que las tuberías estén puestas en líneas rectas fue contrapuesta por una segunda norma —emitida por otro ministerio— que dictaminaba que todas las áreas donde las tuberías habían sido colocadas en una cuadrícula sean reclasificadas como “urbanas”. Esta norma no solo requería que el suelo de áreas “urbanas” sea privatizado, sino que especificaba también que el agua debía ser administrada y medida por una empresa privada.

Lo que tenemos aquí entonces es, efectivamente, un caso de desposesión por normas técnicas y tuberías. A diferencia de las tomas de tierras en que algunos de estos mismos campesinos y sus padres fueron partícipes en las décadas de 1960 y 1970, los comuneros que se juntaron afuera de la oficina del proyecto no podían simplemente “tomar la hacienda”, botar al patrón o presionar a las autoridades y operadores políticos. En este ejemplo, la desposesión venía no por medio de un decreto gubernamental o una ley con una cadena clara de autoridad estatal, sino más bien a través de las normas técnicas y administrativas que no fueron fácilmente trazadas en los actores políticos que componen el “Estado”. En lugar de una soberanía schmittiana donde se decide qué se puede (o no se puede) hacer, la “decisión” de privatizar el agua de estos campesinos surgió de la convergencia de normas y reglas “técnicas” emitidas por una red compleja de autoridades técnicas y regulatorias —dentro y fuera del país—. Como resultado de esta compleja distribución de autoridad, no existió claridad sobre el status “legal” de las normas: por ejemplo, nadie sabía si una decisión de colocar las tuberías de forma irregular o de ignorar la norma que rige cómo el agua sería distribuida habría traído sanciones como una violación de la ley.

Para los campesinos reunidos afuera de la oficina del ingeniero, el problema no era tanto sobre cómo teorizar sobre la soberanía y el derecho, sino más bien el problema real de cómo —y a quién— reclamar lo que había ocurrido. ¿Quién era responsable? ¿A quién deberían dirigir su furia (y sus piedras)? ¿Al alcalde del distrito, quien había utilizado todas sus habilidades administrativas para lograr que el proyecto sea aprobado en el proceso del presupuesto regional? ¿Al alcalde menor, cuyo apoyo por el proyecto había provisto (tal vez de una manera involuntaria) a las normas técnicas que destituían la autoridad sobre el agua de la comunidad? ¿Al joven ingeniero, quien actuó de buena fe para construir un sistema de agua que podría cumplir con los estándares de ingeniería que eran a su vez universales y legalmente obligados por la poderosa Junta de Revisión Técnica del gobierno? ¿O al ministro de Economía y Finanzas, cuya oficina se encargaba de crear las normas que buscaban hacer de la inversión pública un

proceso “transparente” y “eficiente”? La soberanía es contenida aquí no en una sola figura de autoridad o “gobierno”, sino más bien en el entramado de estándares técnicos y normas administrativas por las cuales la tubería es convertida en un arma de desposesión, una comunidad rural convertida en un área urbana y cualquier indicador de “responsabilidad” efectivamente borrado.

## 5. Conclusiones

Mi interés en este artículo ha sido explorar la triangulación de colectividad, política y derecho que surge en relación con la peculiar configuración espacio-temporal que caracteriza al recientemente descentralizado y “neoliberal” Estado peruano. No es mi intención aquí abrir una discusión —o menos aún, proveer de una definición— sobre el neoliberalismo. En vez de analizar las variadas y ampliamente discutidas significaciones de este término, aquí simplemente empezaré señalando que un régimen de gobernanza descentralizado y posregulatorio o “neoliberal” constituye el contexto específico dentro del cual todos los latinoamericanos deben ahora enmarcar sus aspiraciones de autonomía colectiva, reconocimiento y voz.

En los ejemplos del cabildo abierto, el PAT y el proyecto de saneamiento básico hemos visto cómo los actores locales movilizan los espacios “participativos” y dispositivos técnicos como espacios desde donde avanzar y defender sus propios ideales de la autonomía, la democracia y la comunidad. El hecho de que estas sensibilidades no coagulaban en algo que quizá reconozcamos como un “proyecto político colectivo”, no detraiga del hecho de que los marcos jurídicos que el Estado impone para promover conceptos de inclusión y subsidiariedad son recibidos más bien como un desafío de cómo mejor marcar —y mantener— la distancia que separa la autoridad del Estado de las formas políticas y sociales propias de la vida comunal y local. Estos entendimientos buscan colonizar los “espacios” y aperturas políticas creadas por la “banda ancha de aceptabilidad” que caracteriza al derecho en un Estado neoliberal (Foucault, 2007: 21). Para algunos teóricos, la ilegibilidad jurídica de las auditorías, las indeterminaciones territoriales de los mapas SIG, y el entramado de normas técnicas y fiscales que gobiernan proyectos de saneamiento constituyen ejemplos de la manera en que el conocimiento tecnocrático logra silenciar las voces e intereses locales.

De otro lado, en un contexto —como el del Perú rural— en el cual tanto el derecho estatal como el poder local han sido percibidos históricamente como

frágiles más que absolutos (Poole, 1988), la ilegibilidad inherente de estas nuevas formas técnicas —como también las confusiones y malentendidos que generan— sirve como una invitación no solo a cuestionar la supuesta neutralidad apolítica de la pericia técnica que enraíza a los regímenes de gobernanza posregulatoria (Yrivarren, 2017; Dargent 2015), sino también como una provocación para reimaginar y revitalizar los espacios netamente “sociales” que estén marginalizados por el neoliberalismo (Badiou, 2018; Pajuelo, 2016; Lazarrato, 2015). En vez de ver estos proyectos o imaginarios como regresiones a formas “antiguas” de comunidad, partido o territorio, sugiero que tomemos estos gestos efímeros como ejemplos de los “nuevas” modalidades de la política que rugen en los doblajes y fallas de la gobernanza administrativa y técnica. Por ejemplo, en vez de enmarcar al derecho como un régimen de prohibición y la política como una reacción exteriorizada a (o en protesta de) un sistema jurídico que prohíbe y constriñe, podemos comenzar a buscar formas en las cuales la “banda ancha de permisibilidad” que caracteriza al derecho normativo —y a la norma técnica en particular— dé vida a nuevos entendimientos de “lo político” como un espacio pasajero y efímero de aspiración e incerteza. En efecto, si fuéramos a resucitar la idea de precariedad como una herramienta conceptual para entender los efectos del mando neoliberal, yo sugeriría que lo hagamos en relación no solo con los modos de incerteza económica que prevalecen en países como el Perú, sino también en relación con las condiciones extremadamente tenues e inciertas que constituyen el contexto para los reclamos de autonomía y colectividad en el neoliberalismo.

## Bibliografía

- Abrams, P. (1988). Notes on the difficulty of studying the state. *Journal of Historical Sociology*, I(1), pp. 58-89.
- Aitken, S. C. y Michel, S. (1995). Who contrives the “real” in GIS? Geographic information planning and critical theory. *Cartography and Geographic Information Science*, 22(1), pp. 17-29.
- Azpur, J. (2012). Análisis de la legislación sobre planificación territorial en el Perú. *Cuadernos Descentralistas*, 27, pp. 1-70.
- Badiou, A. (2018). *Greece and the Re-invention of Politics*. Nueva York y Londres: Verso.

- Berardi, F. (2012). *The Uprising: On Poetry and Finance*. Cambridge: Semiotexte, MIT Press.
- Boltanski, L. y Chiapello, E. (2018). *The New Spirit of Capitalism* (1999). Nueva York, Londres: Verso.
- Dargent, E. (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.
- De la Cadena, M. (2004). *Indigenas mestizas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Deleuze, G. y Guatarri, F. (1987). *A Thousand Plateaus*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Deustua, J. y Rénique, J. L. (1984). *Intelectuales, indigenismo y descentralismo en el Perú, 1897-1931*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas.
- Eaton, K. (2015). Disciplining regions: subnational contention in neoliberal Peru. *Territory, Politics, Governance*, 3(2), pp. 124-146.
- Eaton, K. (2010). Subnational economic nationalism: the contradictory effects of decentralization in Peru. *Third World Quarterly*, 31(7), pp. 1205-1222.
- Foucault, M. (2008). *The Birth of Biopolitics. Lectures at the College de France 1978-1979*. Nueva York: Picador-Palgrave Macmillan.
- Foucault, M. (2007). *Security, Territory, Population. Lectures at the College de France 1977-1978*. Nueva York: Picador-Palgrave Macmillan.
- Gil, V. (2009). *Aterrizaje minero: cultural, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Áncash, Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Marazzi, C. (2010). *The Violence of Financial Capitalism*. Cambridge: Semiotexte, MIT Press.
- Mitchell, T. (1991). The limits of the state: beyond statist approaches and their critics. *American Political Science Review*, 85(1), pp. 77-96.
- Lazarrato, M. (2015). Neoliberalism, the financial crisis and the end of the liberal state. *Theory, Culture and Society*, 32(7-8), pp. 67-83.
- Lazarrato, M. (2009). Neoliberalism in action: inequality, insecurity and the reconstitution of the social. *Theory, Culture and Society*, 26(6), pp. 109-133.
- Li, F. (2015). *Unearthing Conflict. Corporate Mining, Activism and Expertise in Peru*. Durham y Londres: Duke University Press.

- Pajuelo, R. (2016). *Un río invisible. Ensayos sobre política, conflictos, memoria, y movilización indígena en el Perú y los Andes*. Lima: Ríos Profundos.
- Poole, D. (2015). Autonomous entanglements: reimagining territory, collectivity and law in 21st Century Latin America. En *Society of Latin American Studies, University of Aberdeen, Scotland* [discurso de apertura].
- Poole, D. (2012). Corriendo riesgos: normas, ley y participación en el Estado neoliberal peruano. *Antropológica*, 30, pp. 83-100.
- Poole, D. (2007). La ley y la posibilidad de la diferencia. La antropología jurídica peruana entre la justicia y la ley. En C. I. Degregori (Ed.). *No hay país más diverso: la antropología peruana* (pp. 200-246). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Poole, D. (2006). Los usos de la costumbre: hacia una antropología jurídica del Estado neoliberal. *Alteridades*, XVI(21), pp. 9-21.
- Poole, D. (1988). Landscapes of power in a cattle-rustling culture of Southern Andean Peru. *Dialectical Anthropology*, XII, pp. 367-398.
- Poole, D. y Rénique, G. (2018). *Perú. Tiempo de miedo: insurgencia, violencia política y neoliberalismo*. Lima: Punto Cardinal Editores.
- Quinteros, E. (2017). Apurímac: territorios, protestas y derechos en contextos extractivistas. *Ojo Zurdo*, 4, pp. 33-36.
- Rénique, J. L. (1991). *Los sueños de la sierra: Cusco en el siglo XX*. Lima: CEPES.
- Rose, N. (1999). *Powers of Freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rovira Pinto, A. (2002). El desarrollo local: una propuesta social y económica con fuerte base territorial. *Espacio y Desarrollo*, 14, pp. 47-57.
- Sabel, C. y Zeitlin, J. (2012). Experimentalist governance. En D. Levi-Faur (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- Scott, C. (2005). Regulation in the age of governance. En J. Jordana y D. Levi-Faur (Eds.). *The Politics of Regulation* (pp. 145-174). Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Szablowski, D. (2007). *Transnational Law and Local Struggles: Mining, Communities and the World Bank*. Oxford y Portland: Hart Publishing.
- Valverde, M. (2003). *Law's Dream of a Common Knowledge*. Princeton: Princeton University Press.
- Yrivarren, J. (2017). *Ruido político y silencio técnico: un ensayo sobre la discusión socio-ambiental de minas Conga*. Lima: Punto Cardinal Editores.