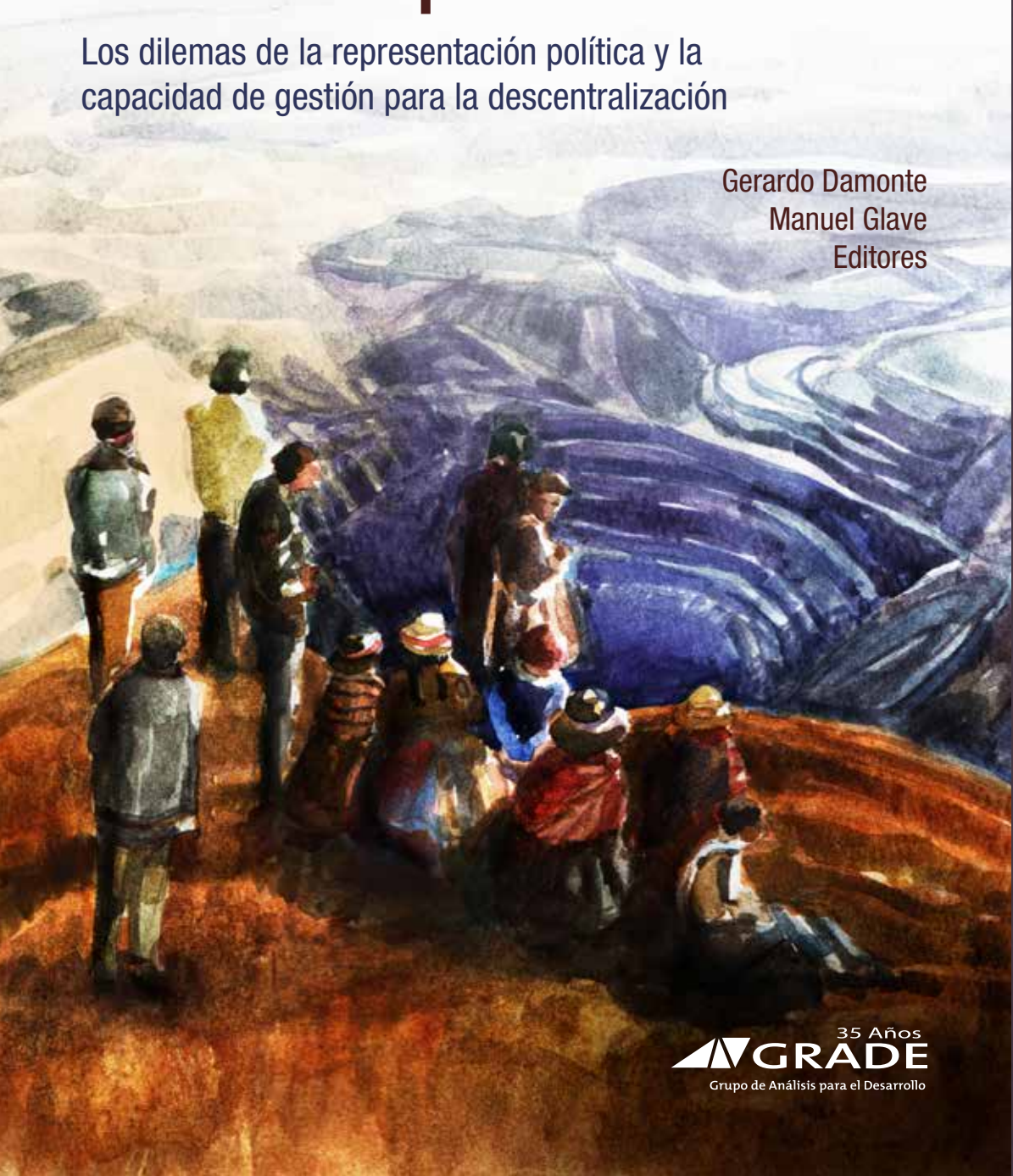


Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos

Los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización

Gerardo Damonte
Manuel Glave
Editores



INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y DESARROLLO RURAL TERRITORIAL EN LOS ANDES PERUANOS

LOS DILEMAS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA
CAPACIDAD DE GESTIÓN PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y DESARROLLO RURAL TERRITORIAL EN LOS ANDES PERUANOS*

**LOS DILEMAS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA
CAPACIDAD DE GESTIÓN PARA LA DESCENTRALIZACIÓN**

**GERARDO DAMONTE Y MANUEL GLAVE
(EDITORES)**



* Este estudio fue posible gracias al apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá, en el marco de una de las becas otorgadas a investigadores *senior* por Think Tank Initiative, por intermedio de GRADE.

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Apartado postal 18-0572, Lima 18
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Esta publicación se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, bajo la Iniciativa Think Tank.

Lima, junio del 2016
Impreso en el Perú
500 ejemplares

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Director de Investigación: Santiago Cueto
Asistente de edición: Diana Balcázar
Corrección de estilo: Rocío Moscoso
Diseño de carátula: Judith Venegas
Diagramación: Amaurí Valls M.
Cartografía: Karla Vergara
Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.
Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfonos: 247-4305 / 265-5146

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2016-06424
ISBN: 978-9972-615-93-1

CENDOC / GRADE

DAMONTE, Gerardo y Manuel GLAVE (Eds.)

Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos: los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización / Gerardo Damonte y Manuel Glave (Eds.). Lima: GRADE, 2016.

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS, MINERÍA, DESARROLLO RURAL, REPRESENTACIÓN
POLÍTICA, PERÚ

CONTENIDO

ABREVIACIONES	9
PRESENTACIÓN	11
TRANSFORMACIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA LOCAL EN CONTEXTOS EXTRACTIVOS A GRAN ESCALA EN LOS ANDES PERUANOS	19
<i>Gerardo Damonte</i>	
Introducción	19
Sección 1: Los Andes: Un territorio en transformación	23
Cincuenta años de transformación política en el sur andino: una breve revisión histórica	23
<i>Boom</i> minero y nueva minería en los Andes	28
Nueva ruralidad, desarrollo minero y política local	30
Sección 2: Fragmentación política y liderazgo campesino en el contexto del desarrollo de la gran minería	33
Fragmentación y movilidad en la política electoral de Cotabambas y Challhuahuacho	34
La minería y el surgimiento de liderazgos campesinos en la política distrital de Challhuahuacho	46
Conclusiones	52
LAS RONDAS CAMPESINAS Y EL DESARROLLO MINERO: EL CASO DEL PROYECTO MINERO LA GRANJA	59
<i>Gerardo Damonte, Manuel Glave y Andrea Cabrera</i>	
Una breve historia de las rondas campesinas en el norte del Perú	59
El surgimiento de las rondas campesinas en Chota	61
Cambios en las funciones de las rondas campesinas	64
El caso de las rondas campesinas en el área de influencia del proyecto minero La Granja	67

Cambio en las funciones de las rondas campesinas del área de influencia del proyecto minero La Granja	70
Algunos temas clave	75
GESTIÓN TERRITORIAL LOCAL E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS: LOS CASOS DE QUEROCOTO (CAJAMARCA) Y CHALLHUAHUACHO (APURÍMAC)	79
<i>Manuel Glave</i>	
Introducción	79
Avances y retrocesos de la gestión territorial en el Perú	81
Los casos de los distritos de Challhuahuacho y Querocoto	88
Comunidades y rondas campesinas, y el desafío territorial	92
LOS DILEMAS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA CAPACIDAD DE GESTIÓN TERRITORIAL: CONCLUSIONES FINALES	97
<i>Gerardo Damonte, Manuel Glave y Rafael Barrio de Mendoza</i>	

ABREVIACIONES

APP	Alianza para el Progreso
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
CCLP	Consejo de Coordinación Local Provincial
CCV	Comité Cívico Vecinal
CH	Challhuahuacho
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
DIT	Diagnóstico integrado del territorio
EE	Estudios especializados
FDCCCh	Federación Distrital de Comunidades Campesinas de Challhuahuacho
FIC	Frente Independiente Cotabambas
FNTC	Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos
FONCODES	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo
FONCUMUN	Fondo de Compensación Municipal
FOSBAM	Fondo Social Las Bambas
FPCCC	Federación Provincial de Comunidades Campesinas de Cotabambas
FPD	Frente Popular Democrático
FREPAP	Frente Popular Agrícola del Perú
IPM	Impuesto de promoción municipal
IU	Izquierda Unida

LLAP	Llapanchik
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MINAM	Ministerio del Ambiente
MNI	Movimiento Nueva Izquierda
MST	Promoviendo el Manejo Sostenible de la Tierra en Las Bambas
NFRA	Nueva Fuerza Regional Andina
ODA	Opción Democrática Apurímac
OT	Ordenamiento territorial
PACH	Pacto Andino Challhuahuacho
PDC	Plan de desarrollo concertado
POT	Plan de ordenamiento territorial
PPA	Poder Popular Andino
PPbR	Presupuesto Participativo basado en Resultados
PRONAA	Programa Nacional Alimentario
RICC	Ricchari
RTMP	Río Tinto Minera Perú
SINAMOS	Sistema Nacional de Movilización Social
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SP	Somos Perú
SPC	Siempre por Cotabambas
TLS	Todas las Sangres
UDC	Unidad Democrática Cotabambas
UPP	Unión por el Perú
VV	Cambio 93 / Vamos Vecino
ZEE	Zonificación ecológica económica

PRESENTACIÓN

Manuel Glave y Gerardo Damonte

El Perú ha estado inmerso en un ciclo de expansión extractiva que viene cerrándose. Este ciclo ha sido representado principalmente por el vertiginoso crecimiento de la industria minera, liderada por corporaciones multinacionales cuyos sistemas de extracción demandan recursos locales como agua y tierra. Como lo muestran numerosas publicaciones, esta expansión minera ha generado disputas por los recursos naturales entre las corporaciones y las poblaciones locales, sin que el Estado haya podido establecer reglas claras sobre el uso territorial o protocolos de mediación de conflictos.

En este contexto, en el país se han venido promoviendo instrumentos técnicos públicos para contribuir a la gestión del territorio, como son el plan de ordenamiento territorial (POT) y la zonificación ecológica económica (ZEE), además de los planes de desarrollo concertado (PDC) en diferentes escalas territoriales. Sin embargo, la ocupación desordenada del territorio y el crecimiento acelerado de la inversión —traducidos en cambios de los usos del suelo y en dinámicas económicas que modifican la configuración espacial de los territorios— han generado un debate en torno a la implementación o aplicabilidad de estos instrumentos como medios eficaces para orientar la planificación y gestión del territorio.

Por ello, las organizaciones y autoridades locales se han visto obligadas a responder a los nuevos retos y las crecientes expectativas. Las comunidades campesinas han tenido que negociar con corporaciones multinacionales la venta o el acceso a sus recursos, mientras las autoridades municipales se han visto obligadas a enfrentar el desafío de implementar políticas de ZEE orientadas al ordenamiento territorial (OT) de su jurisdicción. Como

resultado, se ha desatado una crisis de representatividad que ha contribuido a la proliferación de los conflictos.

En este libro, abordamos esta problemática con el fin de plantear los dilemas de la representación local para la mejor gestión territorial. Nuestro objetivo ha sido analizar las transformaciones de las formas de representación política en ámbitos rurales y su efecto en la implementación de las políticas de ordenamiento territorial en el contexto del desarrollo de grandes proyectos extractivos. En particular, hemos buscado responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las organizaciones sociales más representativas actualmente en la sociedad rural? ¿Cómo ejercen dicha representación? ¿Cómo se comportan los diferentes actores frente a los avances de las políticas de ZEE y de OT? ¿Qué información socioeconómica hay que obtener para fortalecer y consolidar estos procesos en las principales regiones con industrias extractivas en el país?

Con el fin de desarrollar nuestros argumentos, la investigación que sustenta los artículos del presente libro partió de tres premisas. Primero, que las políticas públicas que enfatizan la dimensión del manejo territorial están administradas por gobiernos locales organizados a partir de esferas políticas urbanas, espacio en el cual la participación de las organizaciones rurales activas —como las rondas y comunidades campesinas— ha sido comúnmente restringida. Segundo, que en el Perú las políticas públicas son impulsadas, disputadas y negociadas en el marco de la fragmentación y dispersión de la representatividad política, tanto en los niveles locales inmediatos como en los entornos provinciales. Tercero, que las formas de representación y organización política, tanto en ámbitos urbanos como rurales, se mantienen en un proceso de constante redefinición y reestructuración. En contextos de desarrollo extractivo, estos procesos adquieren una direccionalidad específica vinculada al desarrollo de los proyectos extractivos.

Nuestra investigación se focalizó en dos estudios de caso: las poblaciones aledañas a los proyectos mineros de Las Bambas (Apurímac) y La Granja (Cajamarca).

Las Bambas se ubica en el distrito de Challhuahuacho, uno de los cinco de la provincia de Cotabambas, región Apurímac. Se trata de un territorio

altoandino ocupado mayoritariamente por comunidades campesinas, que tiene una población aproximada de 8000 habitantes. Si bien pertenece a Apurímac, gran parte de sus circuitos comerciales y migratorios está orientada al Cusco, que dista 72 kilómetros. La capital del distrito, Challhuahuacho, es el centro urbano más cercano al yacimiento cuprífero Las Bambas, y ha experimentado un proceso de densificación y transformación urbana asociado al proyecto extractivo.

Este proyecto empezó en el 2004, cuando la empresa suiza Xstrata obtuvo la concesión e inició los trabajos de exploración, construcción de instalaciones y relacionamiento comunitario. En el 2013, Xstrata completó su fusión con la transnacional Glencore, y consolidó el control de alrededor del 50% del mercado mundial del cobre. Esta posición se tradujo en una serie de negociaciones con el primer comprador mundial, China, y supuso la venta del proyecto Las Bambas, en el 2014, a los consorcios MMG Limited, Guoxin International Investment Corporation y Citic Metal Co. Limited. Está previsto que en el 2016 se inicien las operaciones de explotación.

El proyecto minero La Granja está ubicado en el distrito de Querocoto, uno de los 19 de la provincia de Chota, región Cajamarca. Su territorio se ubica entre valles interandinos y está ocupado por cerca de 10 000 habitantes. Los circuitos económicos y migratorios de Querocoto están orientados a otra capital regional, Chiclayo, y a la capital provincial, Chota. En la cabecera del caserío La Granja se ubica el proyecto minero del mismo nombre, que en el 2005 se entregó como concesión a la empresa inglesa Río Tinto. La titularidad de este emprendimiento estuvo manejada, desde 1994, por la empresa canadiense Cambior, que en el 2000 cedió el control del proyecto a la australiana BHP Billiton, la que, finalmente, en el 2002 devolvió estos derechos al Estado peruano. Desde el 2006, Río Tinto desarrolla sus labores de exploración y relacionamiento comunitario en la zona de influencia. Hasta la fecha, todavía no se ha decidido iniciar la explotación.

Estos casos fueron seleccionados por compartir tres características comunes y una diferencia especialmente relevante para nuestro estudio. En primer lugar, se trata de proyectos mineros a gran escala que se desarrollan

en ámbitos rurales andinos. En segundo lugar, son proyectos que, a pesar de encontrarse aún en etapa de exploración, han generado un conjunto de transformaciones en la representatividad local. Y, en tercer lugar, las regiones que acogen estos proyectos se encuentran implementando políticas de ordenamiento territorial. Cabe señalar que los ámbitos organizacionales rurales son distintos en cada proyecto: mientras Las Bambas se implementa en un entorno de comunidades campesinas, La Granja lo hace en uno de rondas campesinas.

El estudio siguió una metodología cualitativa basada en la revisión de data secundaria y el trabajo de campo. Entre el 2012 y el 2013, se emprendieron estancias de campo con el fin de recoger información primaria por medio de métodos e instrumentos cualitativos, tales como la observación y las entrevistas semiestructuradas. La metodología incluyó la organización de dos talleres, con actores sociales locales y regionales, en las ciudades del Cusco y Chiclayo. El objetivo de estos talleres fue validar y difundir los resultados de nuestra investigación. Se seleccionaron Cusco y Chiclayo porque, a pesar de que Las Bambas y Querocoto se alojan en regiones vecinas, consideramos que es en estas ciudades donde se concentra el debate sobre la influencia política de cada uno de estos proyectos.

A partir de los resultados de nuestra investigación, se elaboraron los cuatro ensayos que compilamos en el libro. El primero, titulado «Transformación de la representatividad política en contextos extractivos a gran escala en los Andes peruanos», analiza los cambios en la representatividad y en ámbitos de la política campesina en contextos extractivos. Toma como estudio de caso el proyecto Las Bambas, y enfatiza las transformaciones políticas que se han producido en el mundo comunal. El segundo texto, «Las rondas campesinas y el desarrollo minero: el caso del proyecto minero La Granja», realiza un recuento de la historia de las rondas campesinas en el ámbito de influencia de este proyecto, haciendo especial referencia a los cambios institucionales vinculados al proyecto minero. El tercer artículo, «Gestión territorial local e industrias extractivas: los casos de Querocoto (Cajamarca) y Challhuahuacho (Apurímac)», analiza los dilemas que afronta la aplicación

de instrumentos de gestión territorial en contextos mineros. Finalmente, se presenta un ensayo conclusivo titulado «Los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión territorial: conclusiones finales», en el que se resumen e integran los aportes de los artículos precedentes.

Esperamos que los análisis y argumentos presentados en este libro aporten al debate sobre cómo impulsar una mejor gestión territorial en el contexto del desarrollo extractivo del país.

TRANSFORMACIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA LOCAL EN CONTEXTOS EXTRACTIVOS A GRAN ESCALA EN LOS ANDES PERUANOS¹

Gerardo Damonte

Introducción

En el 2008 y el 2009, los campesinos de las comunidades campesinas de Challhuahuacho —un municipio rural ubicado en la región Apurímac, en el Perú— organizaron paros y movilizaciones contra la empresa Xstrata, que desarrolla en la localidad uno de los proyectos de extracción de cobre más grandes del mundo: Las Bambas.² En estas protestas, los campesinos demandaron más beneficios para las comunidades y mejores oportunidades laborales. En el 2009, luego de días de exitosa movilización, el Gobierno instaló mesas de negociación en las que participaron los dirigentes campesinos, la empresa Xstrata, el Gobierno Regional de Apurímac y representantes del Ministerio de Energía y Minas (MEM) del Perú. La empresa accedió a varias demandas y las movilizaciones se suspendieron. En el 2010, el líder campesino que lideró las protestas fue elegido, por amplia mayoría, alcalde de Challhuahuacho.

Historias como la de Challhuahuacho se multiplican a medida que los megaproyectos mineros son desarrollados en áreas remotas y pobres de los Andes. Estas experiencias nos muestran transformaciones en las formas y los pesos de la representación política rural en el contexto de proyectos

1 Este artículo fue publicado por primera vez en el 2013 en *Revista Iberoamericana*, Vol. 24 (1), Seúl, pp. 65-104. La versión actual ha sido revisada, por lo que presenta algunas modificaciones y adiciones respecto al original. El estudio en el que se basa el artículo fue posible gracias al apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), en el marco de una de las becas otorgadas a investigadores *senior* por el Think Tank Initiative mediante el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

2 En el momento de la investigación, la empresa Xstrata controlaba el proyecto minero Las Bambas. Como ya se mencionó líneas antes, en el 2014, debido a su proceso de fusión con Glencore, la empresa decidió transferir sus derechos sobre el emprendimiento al consorcio MMG.

mineros de gran escala. ¿Cuáles son, actualmente, las organizaciones sociales más representativas en el ámbito rural peruano, en contextos de gran extracción? ¿De qué manera el desarrollo de proyectos extractivos ha influido en el cambio o la permanencia de liderazgos y formas de representación institucional en las localidades mineras? El presente artículo busca dar respuesta a estas preguntas, que guían nuestro análisis.

La literatura sobre los cambios políticos generados desde la sociedad civil ha estado enmarcada en la discusión acerca del peso que tienen los determinantes estructurales y la agencia de los actores sociales. Es decir, los condicionantes históricos que podrían limitar la acción política frente a la capacidad de esta como fuerza principal de cambio. Gramsci (1971) desarrolla una teoría política marxista según la cual el cambio social estructural solo puede producirse a partir de la construcción de hegemonía desde la movilización social y cultural de base. En este marco, el cambio estructural no depende únicamente de las condiciones estructurales, sino de la agencia de la clase proletaria conducida por el partido comunista. Gramsci plantea una teoría de política dirigida hacia el cambio revolucionario. En la ciencia política, su legado ha sido recogido principalmente por corrientes de activistas (Shaw 1996).

Scott (1992) discute el concepto de hegemonía de Gramsci al plantear que muchos pueblos colonizados y marginados no tienen la posibilidad de enfrentar con éxito la dominación hegemónica existente. Estos pueblos colonizados no poseen las herramientas ni los canales organizativos para emprender una lucha política con posibilidad de triunfar, y son conscientes de ello. Por eso, su única salida consiste en desarrollar artes de resistencia ante el opresor. Así, mientras que para Gramsci los sujetos políticos deben desarrollar su agencia política a partir de las condiciones y posibilidades estructurales, para Scott el desarrollo de la agencia política está limitado por condiciones estructurales insalvables.

Desde una perspectiva menos estructuralista, McAdam, Tarrow y Tilly (2001) plantean la teoría de política contingente, según la cual el actor social se constituye a partir de procesos en los que moviliza y desarrolla los recursos

con los que cuenta. Para estos autores, los actores sociales surgen en espacios políticos a partir de sus capacidades —es decir, de su agencia—, en procesos políticos que no están enmarcados por ninguna estructura «estable». Sin embargo, estos actores dependen del desarrollo de los recursos de movilización, los cuales están determinados por las condiciones estructurales. Por ello, sin dejar esta línea teórica, Jasper (2002) busca desenganchar la agencia de cualquier estructura, al afirmar que los actores sociales actúan a partir de opciones estratégicas que no están mediadas por recursos estructurales, sino que se despliegan en contextos culturales e institucionales que les dan sentido a las opciones escogidas.

Un tema importante, aunque menos estudiado en el marco de la literatura sobre movilización política, es la manera en que se construyen liderazgos. Para Ganz (2008), el liderazgo se construye de manera contingente. En el contexto actual, según el autor, los espacios de liderazgo se han multiplicado, puesto que los partidos políticos han dejado de ser las instituciones de representación política por excelencia. Ante la desaparición de las grandes escuelas de líderes, los espacios, las posibilidades y las maneras de adquirir liderazgo se han diversificado, al ser contingentes a cada espacio político específico. Por otro lado, Ericksson y Bob (2006), utilizando conceptos de Bourdieu (1991), plantean que los liderazgos se construyen a partir de la acumulación de capital social, cultural y simbólico. Así, el liderazgo sería una construcción contingente, pero acumulativa y referida a valores sociales específicos.

Nuestro trabajo se enmarca en esta discusión e intenta contribuir a la literatura existente al analizar cuáles son las condiciones económicas e institucionales en las que se enmarcan las transformaciones en la representatividad política en áreas rurales donde se han instalado grandes proyectos extractivos. Asimismo, buscamos mostrar en qué medida los cambios en el liderazgo campesino han influido en la transformación de dichas formas de representación política.

En lo relacionado con el proceso peruano, varios autores han estudiado los cambios institucionales y políticos que vienen sucediendo en las jurisdicciones rurales: municipios rurales, y comunidades campesinas

o nativas. En particular, los investigadores han buscado comprender los procesos de transformación social que han derivado en una creciente interacción e integración de los ámbitos políticos «urbanos» y «rurales». Por ejemplo, Diez (2007) ha compilado varios artículos que dan cuenta de las transformaciones que vienen sufriendo las comunidades campesinas —principales referentes institucionales rurales—, y señalan los problemas de cohesión y desafíos políticos que enfrentan. De manera similar, Diez y Mujica (2000), Diez (2001 y 2007) y Remy (2005) han demostrado cómo los espacios políticos municipales vienen adquiriendo cada vez mayor importancia, al estudiar la manera en que la representación comunal coexiste y se articula con los municipios, cada vez más consolidados políticamente. En otros estudios, Damonte (2008 y 2012) y Salas (2010) han analizado los cambios institucionales locales —comunales y municipales— en ámbitos extractivos, enfatizando la revitalización política de las comunidades.

Sobre el tema de liderazgos, Tanaka (2010) y Meléndez (2005) han puesto hincapié en la importancia del intermediario político como perfil general del líder en el ámbito rural peruano. Según los autores, este líder intermediario no está adscrito necesariamente a ningún partido o movimiento, sino que funciona más como un «broker» político en el contexto de la crisis de instituciones políticas que vive el país.

Esta literatura, sin embargo, es aún escasa en lo que se refiere a las transformaciones específicas en las esferas políticas de representación urbana y rural en un contexto de desarrollo extractivo. El presente trabajo intenta contribuir a llenar este espacio de investigación, al hacer un análisis contextualizado de las transformaciones políticas que se vienen produciendo a partir de la implementación del megaproyecto minero Las Bambas. Así, el presente artículo argumenta que el desarrollo extractivo ha sido determinante en el resurgimiento de la movilización campesina, que ha logrado incorporar sus demandas en la esfera política urbano-municipal, cada vez más consolidada en el distrito de Challhuahuacho.

El artículo se divide en dos secciones. En la primera, se presentan brevemente los principales procesos sociales que vienen transformando el

ámbito rural peruano en relación con la minería; es decir, las condiciones en las que se desarrolla la política rural en el país. En la segunda sección, se hace un recuento analítico de los procesos políticos en la zona de influencia del proyecto Las Bambas: la provincia de Cotabambas y el distrito de Challhuahuacho. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

SECCIÓN 1

Los Andes: un territorio en transformación

En esta sección analizaremos los principales procesos de transformación política en los Andes del sur del Perú. La sección consta de tres partes. En la primera, hacemos un breve recuento histórico de las transformaciones sufridas por las organizaciones y representaciones políticas en el sur andino durante las últimas cinco décadas. En la segunda, caracterizamos la nueva gran industria minera en el Perú y sus impactos generales en las dinámicas políticas locales. En la última, definimos la «nueva ruralidad» en el campo peruano, para luego explicar cómo se expresa en los contextos de desarrollo minero.

Cincuenta años de transformación política en el sur andino: una breve revisión histórica

Hasta que se produjo la reforma agraria, los hacendados dominaban políticamente el ámbito rural del sur andino peruano. La mayoría de la población indígena vivía en haciendas. Algunas comunidades de indios o mestizos poseían tierras, sobre todo de manera colectiva, pero se encontraban políticamente subordinadas al poder terrateniente. En las ciudades se concentraban las familias que controlaban la tierra y las autoridades cívicas —como alcaldes y gobernadores—, que generalmente respondían a la elite local y regional. En el campo, las autoridades étnicas

servían como intermediarias entre las comunidades indígenas y las elites mestizas, llamadas *mistis* (Arguedas 1985).

Hacia la década de 1960, con la crisis del sistema de hacienda comenzaron a adquirir fuerza los líderes campesinos, que se vinculaban con la izquierda política. Se realizaron tomas de tierras en la provincia de La Convención, en el Cusco, mientras eventos similares se sucedían en distintas partes del sur andino. En la ceja de selva del Cusco, se organizaron sindicatos que lograron movilizar el descontento campesino (Hobsbawm 1969). Esta movilización desembocó en la reforma agraria, que fue llevada a cabo, en los años setenta, por un gobierno militar reformista.

Con la reforma agraria, el Estado destruyó la estructura de poder hacendataria, basada en la propiedad de la tierra. Expropió las grandes propiedades para redistribuirlas, preferentemente de manera colectiva, entre las comunidades campesinas. El Gobierno abolió por decreto la identidad indígena y reagrupó a la población andina en colectivos legalmente estandarizados. En general, las comunidades libres consolidaron sus posesiones y recuperaron la tierra que les había sido arrebatada por los hacendados, mientras que las familias que trabajaban al interior de las haciendas formaron nuevas comunidades campesinas para adjudicarse la tierra de la hacienda expropiada. En algunos lugares, el Estado formó sociedades agrarias de interés social (SAIS), que aglutinaban a varios colectivos campesinos en un esquema productivo industrial. Sin embargo, estas sociedades en su mayoría se fragmentaron y desaparecieron, cediendo su espacio político a las comunidades que las componían. Así, esta forma de organización se convirtió en la institución más importante del campo peruano, mientras que las autoridades comunales se constituyeron en los principales referentes de autoridad local rural en los Andes peruanos posreforma.

El régimen militar buscó alinear políticamente a las comunidades con el Estado por medio del Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS), organismo que lideraba la expropiación y adjudicación de tierras. Asimismo, con el propósito de controlar el desborde político producido por la caída del régimen oligárquico-hacendatario, el régimen creó diversas

federaciones campesinas agrupadas en la oficialista Confederación Nacional Agraria. Sin embargo, el Gobierno no le pudo quitar el protagonismo a la movilización campesina independiente más radical, que conformó una fuerza de oposición. Con el fin de profundizar las reformas, los líderes sindicales campesinos afines a los partidos y a la Iglesia de izquierda impulsaron nuevas tomas de tierra y organizaron huelgas en Cusco y Puno. Asimismo, los líderes formaron federaciones campesinas que se agruparon en la radical Confederación Campesina del Perú (García Sayán 1982, Rénique 1991 y 2004). Así, los partidos políticos, la Iglesia católica progresista y el SINAMOS se constituyeron en actores importantes en la configuración de la organización y representación política campesina.

A mediados de la década de 1970, el experimento reformista llegó a su fin. Militares afines a las elites económicas reconstituidas dieron un golpe de Estado y revirtieron algunas reformas. Luego convocaron a elecciones, en las que ganó un partido de centro-derecha que realizó nuevas contrarreformas, mientras se inauguraba una nueva década democrática en el país. Sin embargo, la reforma agraria no se revirtió y la democracia encontró un ámbito rural andino sumamente politizado. Las federaciones campesinas se unieron políticamente sobre la base del rechazo a las contrarreformas, mientras la izquierda crecía política y electoralmente. A principios de la década de 1980, un grupo maoísta de izquierda radical, Sendero Luminoso, decidió declararle la guerra al Estado e inició un conflicto que duraría casi dos décadas.

En la década de 1980, se pueden observar tres fenómenos políticos paralelos y contrapuestos. En primer lugar, durante la primera mitad de la década, un crecimiento político del liderazgo campesino. En 1979, la nueva constitución otorgó el derecho a voto a la población analfabeta, que se concentraba en las zonas rurales andinas.³ Como afirma Plaza (1979), esta medida impulsa la participación política campesina —asociada históricamente a distintas formas de protesta social— mediante mecanismos electorales

3 La norma brinda a las personas analfabetas el derecho a votar y ser elegidas. Se aprueba en 1979, pero entra en función luego de las elecciones generales de 1980.

formales. Los líderes campesinos logran trascender el ámbito comunal para competir en las elecciones edilicias como candidatos, generalmente, de los partidos de izquierda. Estos comuneros candidatos inauguraron un nuevo perfil de candidato cercano «al pueblo», que confrontaba al perfil de militante educado y con experiencia administrativa dominante en las justas electorales locales y regionales (Rénique 1991 y 2004).

En segundo lugar, el crecimiento político de Sendero Luminoso conlleva, en la segunda mitad de la década, a una expansión del conflicto armado en todo el sur andino, con consecuencias desastrosas para el liderazgo y la organización campesina. Las familias y los líderes campesinos se encuentran entre dos fuegos: Sendero Luminoso, que no acepta ningún liderazgo político paralelo, y las Fuerzas Armadas, que acusan a los líderes opositores de senderistas. Decenas de dirigentes campesinos —en particular ligados a la izquierda legal— fueron asesinados por ambos bandos, lo que desarticuló la organización política campesina que se había forjado durante la década anterior (Degregori 2011, Rénique 2004).

En la década de 1990, se instaura un nuevo Gobierno autoritario, que combina una economía neoliberal con un régimen policial que vence militarmente a Sendero Luminoso, y políticamente a los partidos políticos existentes. En el ámbito rural del sur andino, el régimen autoritario reprimió a los partidos y las organizaciones sindicales, y favoreció su fragmentación. En este contexto, los partidos de izquierda perdieron vigencia, mientras que las federaciones campesinas se dividieron y se redujo su capacidad política de movilización e intermediación. Los liderazgos se individualizaron y personalizaron; los líderes campesinos con experiencia partidaria y administrativa comenzaron a practicar una política personalista, en la cual la capacidad individual se antepuso a la adscripción institucional o ideológica.

A partir de la década de 1990, el Gobierno buscó atraer nuevas inversiones privadas y mejorar los servicios estatales —como salud y educación— en el ámbito rural. Se crearon e impulsaron programas sociales con incidencia en zonas rurales, como el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), y el Programa Nacional

Alimentario (PRONAA). Asimismo, a mediados de la década, se creó el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) a partir de recursos públicos,⁴ con el objetivo de promover la inversión en las municipalidades del país.

Con el fin del conflicto interno y la caída del régimen autoritario en el 2000, estas transformaciones se acentuaron. Los municipios se convirtieron en contrapartes de las inversiones, y en receptores tanto de los fondos y de la inversión para el desarrollo como de los programas estatales. En este contexto, se produjeron dos significativos fenómenos políticos interrelacionados. Por un lado, la política municipal adquirió importancia, mientras que las localidades menos favorecidas buscaron escindirse de sus municipios para formar el suyo propio, y así recibir directamente los fondos estatales; este proceso se conoció como distritalización. Por otro lado, apareció la figura del «broker»; es decir, del político experto en conseguir fondos estatales o privados para las localidades. Los «brokers» son, por lo general, individuos con experiencia en lidiar con el Estado, las ONG o las empresas, que usan su experiencia y sus conexiones para conseguir réditos políticos.

Durante la última década, las formas de liderazgo y representación política en el ámbito rural del sur andino se han vuelto más complejas. En términos de organización política, las federaciones campesinas y los partidos políticos debilitados conviven con un conjunto de frentes y movimientos regionales de protagonismo efímero, en una esfera política completamente fragmentada. Las comunidades y los cargos comunales campesinos subsisten con alguna fortaleza, pero sin formas institucionales de articulación política estable. En términos de liderazgo, estos se diversifican en un sinnúmero de perfiles personales, que logran atraer a partidarios y votantes de manera coyuntural en los distintos eventos políticos. Los nuevos líderes se sustentan en sus características personales: capacidades o trayectorias. Por ejemplo, Motte y otros (2003) agrupan las distintas formas de liderazgo en la región Cusco en «resistentes al cambio», «eclécticos» y «modernizadores», utilizando como

4 El FONCOMUN proviene de tres fuentes: el impuesto de promoción municipal (IPM), correspondiente al 2% del impuesto general a las ventas (IGV), que constituye el principal recurso; el impuesto al rodaje; y el impuesto a las embarcaciones de recreo.

criterios principales la experiencia migratoria y educativa de los líderes estudiados. Esta es una de las múltiples formas en las que se podrían clasificar los liderazgos que componen la diversa y fragmentada esfera política rural peruana en la actualidad. Es en este contexto que se vienen desarrollando los grandes proyectos mineros en el Perú.

Boom minero y nueva minería en los Andes

El ciclo extractivo por el que atraviesa el Perú tiene características significativas que le brindan cierta especificidad. En primer lugar, el sector está dominado por la presencia de grandes corporaciones multinacionales que mantienen derechos de explotación sobre los principales yacimientos. En la década de 1990, el Estado peruano cedió en concesión los yacimientos de minerales que hasta entonces estaban en manos de la Empresa Minera del Perú (Minero Perú). Estos proyectos fueron adquiridos por empresas transnacionales que, atraídas por el potencial extractivo y las ventajas comparativas ofrecidas por el Estado peruano —como las excepciones en impuestos—, decidieron invertir en el país. Como consecuencia, el dominio estatal sobre el sector prácticamente desapareció, mientras que el empresariado privado nacional se articuló de manera subordinada a las grandes corporaciones multinacionales, como Xstrata o Río Tinto, que pasaron a dominar el sector extractivo peruano.

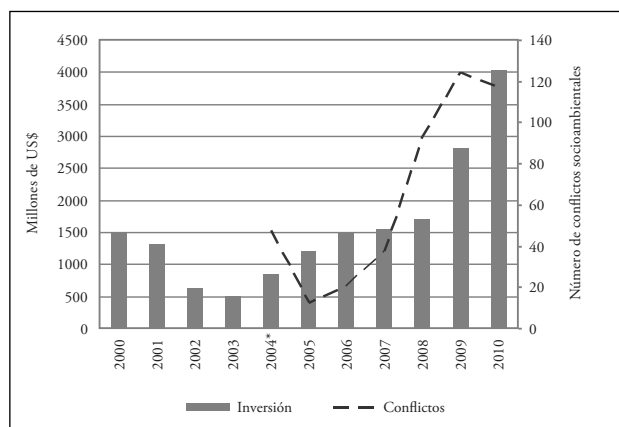
En segundo lugar, las grandes corporaciones multinacionales han desarrollado, en el Perú, los nuevos sistemas técnicos y organizativos de extracción a gran escala. Como señalan ÓhUallachain y Matthews (1996), en la década de 1980, la industria minera mundial inició transformaciones en sus técnicas de producción, que incluyeron un aumento en la escala y la intensificación de las operaciones, lo que redujo la cantidad de mano de obra necesaria por volumen de mineral extraído. Estos sistemas de explotación a gran escala por tajo abierto han llevado a que los grandes emprendimientos necesiten hacer uso de gran cantidad de recursos naturales —como agua o

tierra—, razón por la cual estos proyectos están particularmente interesados en negociar con las comunidades campesinas locales el acceso a dichos recursos.

En tercer lugar, tanto la mecanización asociada a la mayor escala de producción, como la tercerización de actividades, han reducido la demanda y el costo laboral en las nuevas grandes operaciones mineras. En el siglo pasado, las grandes empresas mineras de los Andes empleaban a millares de trabajadores de origen campesino, y de este modo se constituían en espacios de transformación social, pues generaban proletarización, urbanización acelerada y cambio cultural (Nash 1993). Hoy en día, estas empresas mantienen una fuerza laboral mucho menor y altamente calificada, mientras tercerizan las labores menos especializadas. En este sistema, los campesinos andinos solo acceden al empleo minero temporalmente en labores tercerizadas, lo que previene su proletarización.

En cuarto lugar, las grandes corporaciones presentes en el Perú afrontan escenarios conflictivos. En el debate actual sobre la sostenibilidad de las industrias extractivas, el tema ambiental ha adquirido un valor discursivo y político de la mayor relevancia. En concordancia, el desarrollo de industrias

Gráfico 1
Inversión minera y conflictos socioambientales



*Año en el que se empieza con los reportes.

Fuente: Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía; Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

extractivas en el Perú, en particular a gran escala, ha sido acompañado por el incremento en la recurrencia de los conflictos socioambientales (gráfico 1). Como respuesta, algunas corporaciones mineras han decidido regirse por estándares socioambientales definidos desde agencias multilaterales, como el Banco Mundial. Esto ha generado una cierta estandarización en la industria, lo que ha posibilitado la identificación de buenas y malas prácticas, más allá de las legislaciones nacionales.

En quinto lugar, las grandes corporaciones multinacionales se encuentran sometidas a un escrutinio global. Como señala Strange (1996), el proceso de globalización neoliberal trajo consigo el retroceso de la autoridad estatal, lo que dio cabida al desarrollo de formas de gobierno privado-corporativas. Las empresas mineras multinacionales han implementado un conjunto de prácticas sociales tendientes a establecer reglas sociales en sitios mineros con la anuencia del Estado, mientras que la insuficiente regulación ha sido complementada por la presencia de las ONG y el desarrollo de redes internacionales de vigilancia ambiental. Todo esto ha determinado que la política y el conflicto local se globalicen, en particular en lo que se refiere a los grandes proyectos extractivos.

Por estas características, en los Andes peruanos, el desarrollo de la nueva minería ha traído consigo un nuevo escenario político. Las comunidades campesinas han desplazado a los sindicatos mineros como protagonistas políticos locales, mientras que el foco de tensión política actual se centra en los problemas de uso, acceso y calidad de los recursos naturales locales, como la tierra o el agua (Damonte 2008). En este escenario, las comunidades campesinas ingresan a la esfera pública y política, local y regional, transformando los patrones de representación y acción colectiva en contextos de grandes proyectos mineros.

Nueva ruralidad, desarrollo minero y política local

El fenómeno conocido como «nueva ruralidad» se define a partir de algunos procesos de cambio (Escobal, Trivelli y Revesz 2009). En primer

lugar, se ha producido una ampliación y diversificación de la economía familiar campesina. Los miembros de las familias se emplean cada vez más en actividades urbanas, en detrimento de actividades rurales como la agricultura y la ganadería. Así, la reproducción social de las familias depende de una multiplicidad de actividades, tanto urbanas como rurales. Sin embargo, la familia campesina no abandona el campo, sino más bien diversifica las actividades de sus miembros ampliando su espacio de acción a los ámbitos urbanos. Esta ampliación y diversificación es posible gracias al mantenimiento y el desarrollo de las redes sociales. Es mediante los lazos de parentesco sanguíneo o ceremonial que se transan y se ponen en circulación los bienes producidos en el campo y la ciudad, siguiendo una estrategia relacional de integración entre los mercados locales y regionales.

En segundo lugar, se ha producido un desarrollo de los espacios urbano-rurales de residencia. La mejora de la infraestructura y los servicios públicos y privados —como el transporte y la educación— ha determinado que muchas familias campesinas busquen mantener un espacio en las ciudades intermedias del ámbito rural. Ellas logran este propósito cuando compran propiedades en las urbes, donde acogen a los migrantes y visitantes. Así, la ciudad se convierte en un espacio vivencial y de aprendizaje para los miembros de las familias campesinas, quienes integran la experiencia urbana en su proceso de socialización, al tiempo que se apropian de estos espacios.

En las localidades mineras, la «nueva ruralidad» se expresa de manera particular. Primero, la oferta de empleo minera, aunque limitada, genera una oportunidad económica significativa para la población local. Puesto que el jornal minero es muy superior al agrícola, las familias campesinas priorizan la búsqueda de empleo minero, en detrimento de la labor agrícola, pero no dejan de ser campesinos empleados temporalmente como asalariados. Lo que se produce es un proceso de descampesinización selectiva, cuyo eje de acumulación se traslada de la producción agrícola al empleo minero. Así, la «nueva ruralidad» se muestra en la adopción del ingreso minero como forma de diversificación de la economía familiar.

Segundo, el desarrollo extractivo urbaniza la vida social local. La entrada de la minería conlleva mejoras en la infraestructura, y el crecimiento poblacional se acelera por la inmigración. Gracias al canon,⁵ las empresas mineras y los gobiernos locales generan recursos que se canalizan sobre todo en la mejora de la infraestructura y los servicios locales urbanos. Aunque limitada, la oferta de empleo, tanto en la mina como en nuevas construcciones y servicios, supone un proceso de inmigración al centro urbano más cercano a la operación minera.

Asimismo, la aparición del empleo minero origina procesos de monetización de la economía local y mayor diferenciación social, puesto que la capacidad de consumo de las familias cuyos miembros consiguen empleo en la mina crece significativamente. Esto genera transformaciones en los patrones culturales y la aparición de un segmento de la población local que puede acceder a productos importados considerados «urbanos». Sin embargo, la minería actual no produce, como antaño, ciudades-campamento, sino un desarrollo urbano moderado de pequeños centros agrícola-mineros, impulsados, en gran medida, por los recursos que genera la actividad minera.

Como hemos señalado en otros estudios, en contextos mineros, la «nueva ruralidad» se expresa de manera distinta que en otros ámbitos rurales. Los espacios rurales con minería se urbanizan a partir de brindar servicios, no de aumentar la producción. Es decir, se urbanizan, pero estrechamente vinculados al desarrollo minero y dependientes de este: las minas originan un nuevo foco de atracción económica, pero no necesariamente territorios de desarrollo, puesto que no se basan en dinámicas socioeconómicas preexistentes. Se trata de procesos dependientes de la actividad minera que, más que articular el desarrollo, lo concentran, prefigurando un nuevo escenario de surgimiento de enclaves (Damonte 2012).

Consideramos que la manera en que se expresa la nueva ruralidad en contextos de desarrollo minero tiene repercusiones significativas en

5 El canon minero es un fondo compuesto por el 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas mineras. Este fondo es repartido a regiones y municipios mediante un sistema de asignaciones que privilegia aquellos donde la extracción se produce.

lo que respecta a las formas de representación campesina. Por un lado, la «urbanización» del modo de vida campesino y su menor dependencia de las labores agropecuarias debilitan las prerrogativas de los dirigentes de las comunidades —cuya autoridad recae principalmente en el manejo de recursos agropecuarios comunes—, mientras aumentan la influencia de las autoridades ediles. Los intereses de los campesinos en el campo siguen siendo representados por los antiguos cargos de poder, pero sus nuevos intereses urbanos son ahora representados por las autoridades de las ciudades. Por otro lado, los dirigentes comuneros se ven políticamente fortalecidos por la irrupción de la empresa minera como actor principal en la esfera local. Para acceder a los recursos necesarios para la extracción —como el agua y la tierra—, la empresa debe negociar con interlocutores comuneros. En el transcurso de dichas negociaciones, las autoridades campesinas adquieren experiencia y preeminencia política a nivel local. Como resultado, los liderazgos comunales más exitosos deciden irrumpir en la política distrital, antes patrimonio de las elites urbanas. Así, la política campesina se «urbaniza» con la aparición de familias comuneras en ámbitos urbanos, mientras la contienda política urbana se «campesiniza» con la aparición de candidatos comuneros a cargos ediles.

SECCIÓN 2

Fragmentación política y liderazgo campesino en el contexto del desarrollo de la gran minería

En la presente sección, haremos un recuento analítico de la política local en el ámbito de influencia directa del proyecto minero Las Bambas: el distrito de Challhuahuacho, ubicado a 72 kilómetros de la ciudad del Cusco, en la provincia de Cotabambas, región Apurímac.

Las Bambas es un proyecto minero de cobre y molibdeno operado por Xstrata Copper. La inversión total para la extracción de los minerales será de US\$ 4230 millones, distribuidos a lo largo de 18 años. Como parte

de esta inversión, la empresa destinó un fideicomiso de aproximadamente US\$ 63 millones para el desarrollo local de la provincia de Cotabambas y el distrito de Progreso, manejado mediante el Fondo Social Las Bambas (FOSBAM), que ha tenido un fuerte impacto en la política y la administración local. Se calcula que la mina entrará en producción desde la segunda mitad del 2014. La compañía espera extraer un promedio superior de 300 000 toneladas de cobre, lo que la llevará a constituirse en una de las minas de cobre más grandes del mundo.

En la provincia de Cotabambas, y particularmente en el distrito de Challhuahuacho, la presencia minera ha generado cambios en la micropolítica local. Hemos separado el análisis de dichos cambios en dos partes: en la primera parte, analizamos los resultados electorales en la provincia de Cotabambas y el distrito de Challhuahuacho, con el fin de presentar las tendencias en la representación política municipal. En la segunda parte, analizamos los espacios políticos y los perfiles de liderazgo que se han generado en los ámbitos rural y urbano de Challhuahuacho.

Cabe señalar que nuestro análisis se centra en la comparación entre la *performance* de los partidos nacionales versus la de las listas independientes locales y de los movimientos regionales, aunque entendemos que las segundas no necesariamente siguen la misma lógica política. Se privilegia esta comparación general porque el objetivo es resaltar la fragmentación del ámbito político regional y su desenganche de las representaciones nacionales.

Fragmentación y movilidad en la política electoral de Cotabambas y Challhuahuacho

Durante las últimas dos décadas, la forma en que se ha organizado la participación política en los procesos electorales regionales y municipales ha mostrado una tendencia hacia la desarticulación de la estructura de los partidos nacionales y el incremento de los movimientos regionales y locales, que generan alianzas coyunturales y revelan una intensa dinámica

de transferencia y movilidad de cuadros políticos. Esta constatación, identificable para el grueso de la política edil y regional en el Perú (Tanaka 2010, Meléndez 2005), tiene un correlato en las áreas rurales de los Andes, donde, a medida que se avanza desde la década de 1990 hacia adelante, se observa una fragmentación aun mayor de movimientos (Degregori, Coronel y Del Pino 1999; Remy 2004 y 2005). En el caso de Cotabambas, este proceso se ha mostrado de manera más paulatina. Durante la década de 1980, la presencia de partidos nacionales organizó las vías de representación, hasta que, una década más tarde, el sistema de participación política se flexibilizó. Así, muchos de los cuadros políticos de la provincia —y, en particular, del distrito de Challhuahuacho— militaron en algún partido nacional antes de participar en movimientos de corte más local.

Este proceso de fragmentación y «localización» de la política tiene dos dimensiones interrelacionadas. Por un lado, un cambio institucional en la representación, en el que los partidos políticos ceden su protagonismo a los movimientos locales y regionales. Por otro lado, un proceso de intensificación de la movilidad política de los cuadros partidarios hacia los nuevos movimientos locales y regionales.

Partidos nacionales y movimientos regionales, locales y listas independientes

Durante los últimos siete procesos electorales para elegir a los representantes de sus respectivos gobiernos subnacionales, tanto la provincia de Cotabambas como el distrito de Challhuahuacho han experimentado un progresivo incremento de los movimientos regionales, locales e independientes, en términos de número de participaciones y de votos. Así, como se observa en el gráfico 2, el número de organizaciones políticas que participan en elecciones locales se ha incrementado. Entre las elecciones de 1986 y el 2010, se celebraron siete comicios, en los que se mostró una tendencia hacia la participación de una cantidad cada vez mayor de agrupaciones. De esta manera, si en 1986 participaron dos partidos nacionales, en el 2010

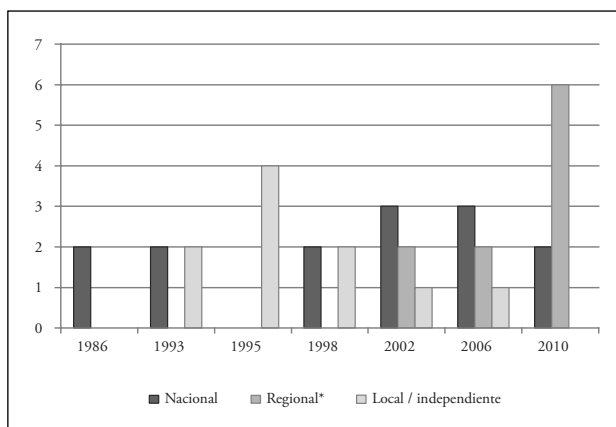
lo hicieron seis movimientos regionales y dos organizaciones nacionales. Nunca participaron más de tres partidos políticos en cada elección. En cambio, desde 1993, la inscripción de movimientos regionales, locales e independientes creció de dos a seis.

La composición del espectro electoral local, en ese sentido, ha ido transitando de un panorama con dos o tres opciones articuladas por representaciones nacionales a seis y luego ocho alternativas organizadas por movimientos anclados en la región o provincia. Por otro lado, no solo se ha incrementado el número de organizaciones, sino se ha modificado la distribución de los votos entre estas. Así, de acuerdo con el gráfico 3, el porcentaje de votos de los partidos nacionales transitó del 100% en 1986 al 26% en el 2010.

En las elecciones generales de 1995, la mayoría de los partidos nacionales —excepto Nueva Mayoría y Acción Popular— perdieron su inscripción y no pudieron presentar candidatos para las elecciones municipales de ese año, razón por la cual los dirigentes locales debieron postular en listas independientes. Asimismo, se llevó a cabo una reestructuración del municipio a partir de comités vecinales. Estos hechos supusieron un punto de inflexión para el desempeño de los partidos nacionales en las elecciones ediles de Cotabambas. De alcanzar votaciones del orden del 98% en 1993, estas cayeron al 60% en 1998, con lo que se inició un declive que encontró un punto de estabilidad en las elecciones del 2002 y el 2006, con el 42% en promedio de votación. Los comicios del 2010 confirmaron la redistribución de los votos, pues las organizaciones de corte nacional obtuvieron un cuarto del total de la votación en la provincia.

En contraste, la tendencia del caudal electoral que convocan los movimientos regionales y locales muestra un incremento sostenido. De tener el 8% en 1993, estas organizaciones dan un salto al 40% en 1998 —un promedio del 57,5% entre el 2002 y el 2006, combinando movimientos regionales y grupos locales—, y un 74% en el 2010. En la actualidad, tres cuartos de la votación provincial se concentran en movimientos de corte local, frente a un cuarto que vota por partidos nacionales.

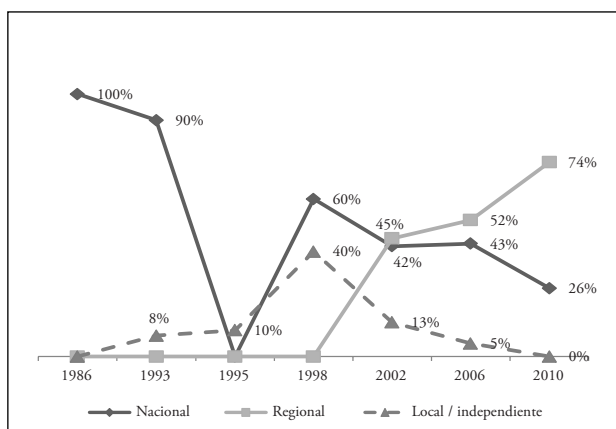
Gráfico 2
Número de agrupaciones participantes por elección en Cotabambas



*Los movimientos regionales se registran desde el 2002.

Fuente: JNE. Elaboración propia.

Gráfico 3
Distribución del voto entre agrupaciones en Cotabambas



*Los movimientos regionales se registran desde el 2002.

Fuente: JNE. Elaboración propia.

Estos datos indican que existe una relación entre el cambio de la composición del panorama electoral y el desempeño en votos de uno u otro tipo de organización política. En términos estrictamente estadísticos, el incremento del número de organizaciones fragmenta el voto, y el hecho de que participen cada vez más movimientos regionales llevaría, de forma razonable, a pensar que, en el agregado, estos terminen concentrando un mayor porcentaje de votos. Por ello, es necesario realizar un ejercicio más detallado.

Así, como se muestra en el cuadro 1, la transición hacia una hegemonía de los movimientos regionales no se consolidó sino solo hasta la última elección, en el 2010, y se podría decir que alcanzó un punto de inflexión en el 2002. Hasta entonces, las organizaciones que ganaban la elección eran nacionales: Izquierda Unida (IU) ganó la alcaldía provincial en 1986 y 1993, Somos Perú (SP) lo hizo en 1998, el Movimiento Nueva Izquierda (MNI) en el 2002 y Unión por el Perú (UPP) en el 2006. En el 2002, la distribución de votos cambió a favor del agregado de movimientos regionales, y el segundo lugar en esos comicios lo ocupó Todas las Sangres. En el 2006, las anteriores tendencias se consolidaron hasta el 2010, cuando el primer lugar fue ocupado por Poder Popular Andino, secundado por el Movimiento Popular Kallpa. El MNI quedó en tercer lugar.

Haciendo un balance para el caso de la provincia de Cotabambas, se constata, en el lapso de las siete elecciones estudiadas, la fragmentación de la representación política y la remisión de la presencia de los partidos nacionales, tal como sugiere la literatura sobre el tema (Remy 2004). El incremento del número de agrupaciones —sobre todo locales— ha cambiado la composición del espectro electoral. La distribución de votos también ha cambiado, pero de una forma más paulatina. Ante elecciones con un número cada vez mayor de opciones locales o regionales, era de esperar que estas alternativas también concentraran cada vez más votos. Sin embargo, la hegemonía de este tipo de movimientos solo se consolidó en el 2010, cuando las dos organizaciones más votadas fueron locales.

Cuando se replica este análisis en el otro caso de estudio, el distrito de Challhuahuacho, se encuentra un panorama ligeramente distinto del

Cuadro 1
Detalle de distribución de voto por año en Cotabambas

Agrupaciones	Años						
	1986	1993	1995	1998	2002	2006	2010
Partidos nacionales							
IU	59%	67%					
MNI					29%		20%
Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)	41%				7%		1%
Alianza para el Progreso (APP)							5%
Perú Posible (PP)					6%		
Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FNTC)		23%					
Cambio 93 / Vamos Vecino (VV)				29%			
Somos Perú (SP)				31%			
UPP						38%	
Partido Nacionalista						5%	
Movimientos regionales, locales e independientes							
Renovación Provincial		2%					
Opción Democrática Apurímac (ODA)			31%				
Comité Cívico Vecinal (CCV)			34%				
Frente Independiente Cotabambas (FIC)			35%				
Ricchari (RICC)				13%			
Unidad Democrática Cotabambas (UDC)				27%			
Fuerza Cotabambas					14%		
Llapanchik (LLAP)					21%	23%	9%
Todas las Sangres (TLS)					23%	8%	
Siempre por Cotabambas (SPC)						5%	
Frente Popular Democrático (FPD)						21%	
Kechwa							3%
Nueva Fuerza Regional Andina (NFRA)							3%
Poder Popular Andino (PPA)							33%
Kallpa							26%

Fuente: JNE. Elaboración propia.

provincial, que podría asociarse con la presencia del proyecto Las Bambas. El número de elecciones es menor, debido a que Challhuahuacho recién se creó como distrito en 1994. Eso significó que, para las elecciones de 1995, el gobierno local se conformara a partir de comités vecinales. Así, tal como muestra el gráfico 4, en Challhuahuacho no se produjo una transición hacia un dominio de los movimientos regionales frente a los partidos políticos en cuanto al número de organizaciones inscritas en las elecciones. En ninguno de estos años electorales hubo más partidos nacionales que opciones locales.

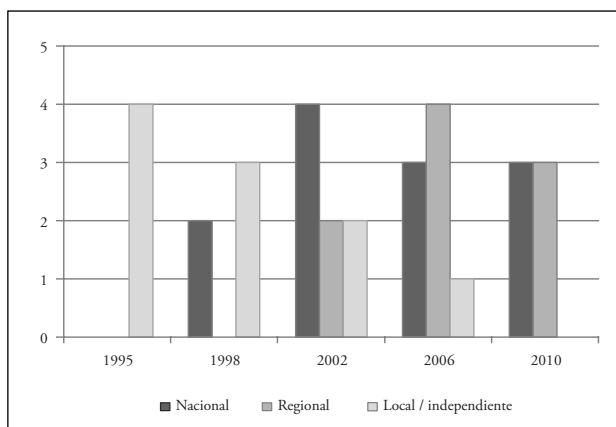
Los años en los cuales hubo paridad según tipo de organización fueron el 2002 y el 2010. En los otros tres años —1995, 1998 y 2006—, los movimientos regionales y locales nutrieron en mayor medida el espectro electoral. En términos globales, desde que se celebran comicios en Challhuahuacho ha habido un máximo de ocho listas, en el 2002 y el 2006. Esta tendencia hacia un mayor número se ha moderado en la última elección, en la que se presentaron seis listas.

Este panorama contrasta con el caso provincial. Esta divergencia también se produce en la distribución de votos. Como se aprecia en el gráfico 5, en conjunto, los movimientos regionales y locales han concentrado, con excepción del 2006, el mayor porcentaje de votos. Si bien se observa una tendencia decreciente del voto por movimientos —frente al incremento del voto por partidos— hasta converger en las elecciones del 2010, el desempeño de las organizaciones locales logra convocar un poco más de cuatro quintos del total de votos.

Si se toma en cuenta que, en el 2010, el número de opciones por partidos nacionales y por movimientos regionales era igual (tres), la cantidad de votos obtenida por estos últimos enfatiza una tendencia hacia la consolidación de su dominio. Sin embargo, este salto se explica por una sola agrupación, como se observa en el cuadro 2.

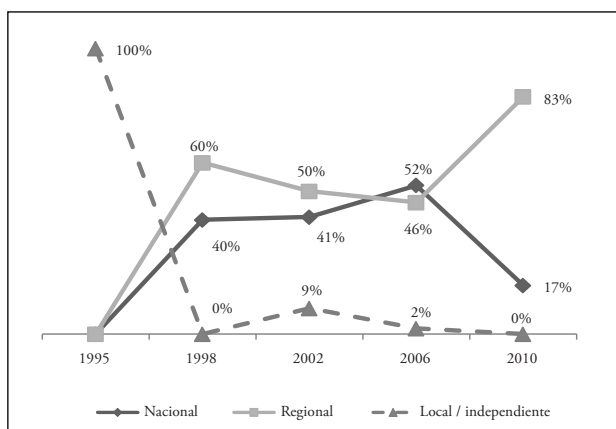
Así, en el 2010, una sola agrupación regional, PPA, logra el 58% de los votos, rompiendo la tendencia de ganadores sin mayoría absoluta, como se verá más adelante. En estos comicios, a su vez, se afianza el escenario en el cual tanto la lista ganadora como la segunda en votación corresponden a

Gráfico 4
Número de agrupaciones participantes por elección en Challhuahuacho



*Los movimientos regionales se registran desde el 2002.
 Fuente: JNE. Elaboración propia.

Gráfico 5
Distribución del voto entre agrupaciones en Challhuahuacho



*Los movimientos regionales se registran desde el 2002.
 Fuente: JNE. Elaboración propia.

Cuadro 2
Detalle de la distribución de voto por año en Challhuahuacho

Agrupaciones	Años				
	1995	1998	2002	2006	2010
Partidos nacionales					
Movimiento Nueva Izquierda			7%		15%
APRA			8%	7%	1%
Alianza para el Progreso (APP)			1%		
FREPAP				31%	
Perú Posible			3%		
Cambio 93 / Vamos Vecino		20%			
Somos Perú		20%	23%		
UPP				14%	
Movimientos regionales, locales e independientes					
Opción Democrática Apurímac (ODA)	35%				
Comité Cívico Vecinal (CCV)	65%				
Challhuahuacho		16%			
Ricchari		13%			
Unidad Democrática Cotabambas			31%		
Fuerza Cotabambas			7%		
Llapanchik			29%	29%	2%
Todas las Sangres			20%	7%	
Siempre por Cotabambas				2%	
Frente Popular Democrático				8%	
Pacto Andino Challhuahuacho (PACH)			3%		
Poder Popular Andino					58%
Kallpa				2%	23%

Fuente: JNE. Elaboración propia.

organizaciones locales. En las tres elecciones anteriores, la victoria se había alternado, pero con un ligero dominio de los movimientos regionales. En 1998, UDC ganó la elección sobre Somos Perú; en el 2002, Llapanchik logró hacerse de la alcaldía, por encima, de nuevo, de Somos Perú; en el

2006, un partido de inscripción nacional, el Frente Popular Agrícola del Perú (FREPA), ganó los comicios por delante de Llapanchik.

A la luz de estos datos, y a diferencia del caso del municipio provincial de Cotabambas, se puede afirmar que el escenario electoral del distrito de Challhuahuacho muestra un equilibrio en el que predominan las agrupaciones locales, con una alternancia entre partidos nacionales y movimientos regionales en términos de distribución de votos. La composición del espectro electoral siempre estuvo dominada por estos últimos. El punto de quiebre se produjo en las elecciones del 2010, cuando la votación favoreció en un 83% a las opciones locales en un contexto de paridad en cuanto al número de listas entre partidos nacionales y agrupaciones regionales.

Finalmente, otra línea de análisis surge si comparamos los cuadros 1 y 2. En el caso de la provincia de Cotabambas, existe una tendencia que apunta a que, para implementar su gestión edil, las listas ganadoras de los comicios requieren, cada vez menos, contar con la mayoría absoluta. De los porcentajes de 59% y 67% obtenidos por IU en los comicios de 1986 y 1993, se pasa a un promedio del 33,2% del total de votos necesarios para ganar las justas electorales. La distancia entre el primero y el segundo en las elecciones desde 1995 es, en promedio, 6,2%, con casos de alrededor del 2%. Lo que se muestra como un panorama crecientemente fragmentado para el caso provincial, arroja una tendencia ligeramente menos dispersa para Challhuahuacho, sobre todo a partir de la última elección. En estos comicios se puede observar que, a diferencia de los inmediatamente anteriores —2006—, hay menos listas inscritas; la lista que gana lo hace con el 58%, y la distancia respecto al segundo es del 35%; es decir, un tercio de votos más con respecto al total obtenido por la segunda agrupación.

Movilidad de los candidatos

En esta sección se explora, para el caso del distrito de Challhuahuacho, la dinámica de movilidad de los cuadros políticos locales. A partir de información electoral, se ha identificado a ciudadanos que han participado

más de una vez como candidatos en las elecciones ediles, sea para optar por la alcaldía o por una regiduría. Este grupo conforma, para estos fines, el de los cuadros políticos del distrito. En total, desde que se celebran elecciones municipales en Challhuahuacho, han participado 140 ciudadanos, 18 de los cuales (12%) han intervenido más de una vez.

Así, tal como muestra el cuadro 3, existen tres tipos de dinámicas. En la primera, se encuentran aquellos candidatos que postularon por la misma organización en dos elecciones consecutivas. Es el caso de los ciudadanos Darío Cruz Portocarrero y Edmundo Sumalave Mendoza, quienes postularon por el APRA y Todas las Sangres, respectivamente. En la segunda, están los candidatos que participaron en tres elecciones o más, cambiaron de organización, y postularon en, al menos, dos comicios seguidos por una misma agrupación. Es el caso de Darío Mendoza Salazar, quien postuló en cuatro elecciones desde 1998: en las dos primeras, por Somos Perú; y en las dos últimas, por Llapanchik. Asimismo, Zenobio Maldonado Guillén, quien participó en tres comicios: en 1998, por Vamos Vecino; y en el 2002 y el 2010, por Llapanchik. La tercera dinámica agrupa al grueso de los otros casos, y se caracteriza porque los candidatos participan en más de una elección municipal, cada vez por una agrupación distinta de la anterior.

La mayoría de los candidatos recurrentes, doce, solo han participado dos veces en elecciones. Tres lo han hecho en tres comicios; dos, en cuatro; y uno, en cinco. De esta manera, las dinámicas que sugieren la existencia de cierta militancia en proyectos políticos de mediano y largo plazo no son dominantes: cinco de doce casos. El común denominador muestra que la participación electoral se organiza alrededor de asociaciones coyunturales o proyectos personales. Si complementamos esta constatación con los desempeños de las agrupaciones políticas (cuadro 2), se observa que únicamente dos lograron, y solo por dos elecciones consecutivas, mantener caudales de votos similares: Somos Perú en 1998 y el 2002, y Llapanchik en el 2002 y el 2006.⁶

6 Darío Mendoza Salazar fue candidato a la alcaldía por Somos Perú en las dos elecciones en las que participó; compitió contra Llapanchik en el 2002 y fue el candidato de esta última en el 2006. El desempeño electoral de estas agrupaciones se podría explicar, entre otros factores, por la presencia de este candidato.

Cuadro 3
Participación electoral de los cuadros políticos distritales,
según agrupación

Candidatos	Años				
	1995	1998	2002	2006	2010
Miguel Ccorahua Labra	oda*	ch	MNI	spc	MNI
Darío Rubén Mendoza Salazar		SP	SP	llap	llap
Mauro Soto Huillca	ccv	ch	MNI	fpd	
Alipio Zenobio Maldonado Guillén		VV	llap		llap
José Luis Sumalave Alarcón		ricc	llap	spc	
Marcelino Santiago Coaquira Soca		ch		tls	ppa
Benedicto Alarcón Amaro		ricc	PP		
Darío Cruz Portocarrero		APRA	APRA		
Edgar Ñahui Cuela	ccv	ch			
Edmundo Sumalave Mendoza			tls	tls	
Efraín Farfán Silva		VV	tls		
Fermín Huillca Alejo		VV		llap	
José Antonio Lima Lucas			MNI		ppa
Mary Luz Escalante Choque			llap		ppa
Máximo Huillca Escalante		ricc	fc		
Odilón Huanaco Condori			UPP		ppa
Plácido Astete de la Torre		udc			MNI
Porfiria Encalada Yuca de Muñoz		VV		tls	

* Las abreviaciones con minúscula corresponden a los movimientos regionales (véase el listado de abreviaciones, p. 9).

Fuente: JNE. Elaboración propia.

En resumen, a medida que avanzan las elecciones se ha identificado un número creciente de movimientos regionales, locales e independientes frente a partidos políticos. Este comportamiento es más nítido en el caso provincial, debido, entre otros factores, a que, al entrar en la década de 1990, la medición en Cotabambas presenta más observaciones y recoge el efecto de desarticulación de los partidos políticos. En el nivel distrital, el

dominio del voto por las agrupaciones regionales nunca es relevante, salvo en un año de convergencia, el 2002, para después acentuar la anterior tendencia en el 2010. Asimismo, la dispersión de votos genera, en ambos casos, listas ganadoras sin mayorías absolutas en Cotabambas, mientras que, en Challhuahuacho, el escenario muestra un mayor equilibrio que se rompe en la última elección, con una lista que alcanza la alcaldía con el 58% de la votación total.

Asimismo, entre los cuadros políticos del distrito se detectaron tres patrones: los que participan sostenidamente representando a una agrupación; los que participan en periodos mediando (dos elecciones) por una agrupación, y después cambian de grupo político para renovar un ciclo mediano o corto (una elección); y los que cambian de agrupación de una elección a otra. La última dinámica es común a la mayoría de candidatos, quienes, por lo demás, no tienden a participar en más de tres elecciones. Este hecho revela una regularidad en trayectorias de movilidad relativamente generalizadas, con cuadros que muestran poco apego a proyectos políticos de mediano o largo plazo, y más bien tendencia a la participación coyuntural.

La minería y el surgimiento de liderazgos campesinos en la política distrital de Challhuahuacho

Los perfiles de los líderes locales son distintos y, por lo general, responden a la esfera política a la que se adscriben: municipal o comunal. En Challhuahuacho, los casos más exitosos son los de los líderes que han transitado por los distintos espacios políticos, y que han alcanzado el liderazgo municipal desde una trayectoria comunal.

A continuación, presentaremos las características de los espacios políticos municipal y comunal, para luego analizar el surgimiento de los nuevos liderazgos. Empecemos por el espacio municipal. En un municipio rural con escasos recursos, tanto financieros como profesionales, el ejercicio del alcalde se concentra en la intermediación con actores externos para

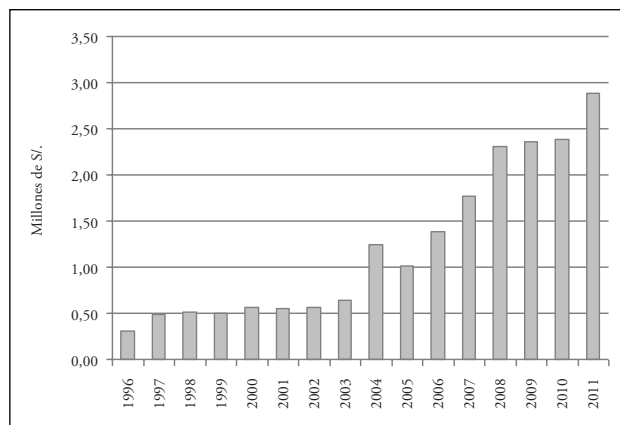
obtener activos, formar capacidades y financiar obras. Las características que favorecen dicho ejercicio —como la experiencia migratoria, el manejo de lenguajes burocráticos y la profesionalización— suelen ser privilegiadas en la composición de los liderazgos ediles, como ha venido siendo documentado para la política rural peruana (Diez y Mujica 2000).

Desde que se escindió del distrito de Mara en 1994, y tuvo su primera elección en 1995, Challhuahuacho ha contado con cinco alcaldes electos. Los primeros cuatro fueron profesores —es decir, profesionales urbanos—, mientras que el último es un comunero que fue líder campesino. La tarea principal de los dos primeros alcaldes consistió en consolidar la autonomía municipal del distrito, por lo que se dedicaron a establecer en su jurisdicción los servicios básicos estatales. Mauro Soto Huillca (1995-1998) y Plácido Astete de la Torre (1998-2002) planteaban que la distritalización se consolide a partir de construir obras consideradas importantes, como el mejoramiento de la carretera a Mara y la habilitación de servicios públicos.

Durante el tercer y el cuarto periodo —el de Zenobio Maldonado (2002-2006) y el de Livanov Valencia (2006-2010)—, la empresa Xstrata llegó a instalarse para desarrollar el proyecto Las Bambas, lo que cambió completamente el panorama político local. Al llegar la empresa, se implementó el FOSBAM, con lo cual los fondos municipales disponibles se incrementaron de manera considerable (véase el gráfico 6). Asimismo, el megaproyecto minero atrajo tanto a entidades públicas como a las ONG ambientalistas y de desarrollo. Maldonado y Valencia fueron alcaldes que tuvieron que aprender a lidiar con mayores presupuestos y nuevos actores. De este modo, Challhuahuacho pasó de ser políticamente una localidad aislada a convertirse en el centro regional de una megainversión.

Durante el último periodo, por primera vez llegó a la alcaldía un líder campesino, Odilón Huanaco (2010-2014), quien habiendo forjado su capital político en el ámbito rural, logró ingresar exitosamente a la arena política municipal. Huanaco capitalizó su liderazgo en las protestas contra la minera, y estableció una agenda política que recogió las demandas rurales y las incorporó a la agenda municipal de Challhuahuacho.

Gráfico 6
Presupuesto del Municipio Distrital de Challhuahuacho



Fuente: MEF.

En cuanto al espacio comunal, la ausencia de actividad durante los años previos a la entrada de la empresa minera supuso un estancamiento en la vida institucional de las comunidades y federaciones de campesinos, tanto provinciales como distritales. La inserción del proyecto minero generó la reorganización de estas instituciones. En un inicio, la Federación Provincial de Comunidades Campesinas de Cotabambas (FPCCC) lideró la oposición a la minera. Destacó, en ese entonces, la figura de Valentín Roque Rata, antiguo dirigente campesino con una historia de vida sindical en el corredor de Santo Tomás, Haquira y Challhuahuacho. Él y su subsecretario, Víctor Limaypuma, fueron figuras particularmente activas en la organización de las movilizaciones, la preparación de pliegos y las gestiones frente a organizaciones externas, sobre todo los ministerios. Muchos de los miembros de la directiva de la FPCCC fueron electos para cargos municipales en Tambobamba y otros distritos (De Echave 2009: 157).

Con la instalación de la empresa Xstrata, la actividad política de la Federación Distrital de Comunidades Campesinas de Challhuahuacho (FDCCCh) se enfocó en su relación con la minera. Xstrata habilitó oficinas de relaciones comunitarias para vincularse con las organizaciones campesinas

en dos frentes: la representación sindical distrital y las comunidades aledañas. La FDCCCh empezó a coordinar la acción colectiva de las comunidades directamente involucradas en los impactos de las actividades de Xstrata.

En este contexto, surgió la figura de Odilón Huanaco, quien desde joven había participado en política como secretario de rondas de su comunidad, presidente comunal de Patario y, posteriormente, secretario de la FDCCCh. A diferencia del caso de Valentín Roque Rata, Odilón Huanaco ascendió rápidamente desde una jerarquía de cargos de base comunal hasta un cargo sindical en la federación.

Como secretario de la federación campesina, Odilón Huanaco promovió y organizó dos paros de protesta, en el 2008 y el 2009, para demandar mejores opciones de trabajo y beneficios para las comunidades. Ambos paros fueron desplegados a partir de la movilización de las comunidades por Challhuahuacho, en jornadas de 24 y 72 horas, respectivamente. El conflicto alcanzó vías institucionales con la instalación de mesas de negociación en las que participaron, además de los dirigentes campesinos y la empresa Xstrata, el Gobierno Regional de Apurímac y representantes del MEM. Luego de las negociaciones, la empresa accedió a varias de las demandas planteadas desde el movimiento campesino.

El desempeño de la dirigencia en estos episodios supuso la apertura de nuevos campos de reformulación del liderazgo entre los espacios edil y sindical-comunal. La actividad política local desde mediados de la década del 2000 estuvo dinamizada por el despliegue de la FDCCCh. Sin embargo, luego de las protestas, la federación y sus demandas campesinas ingresaron con fuerza en la esfera política municipal urbana. Así, en las elecciones del 2010, Odilón Huanaco, respaldado por la FDCCCh, ganó la alcaldía distrital con una mayoría significativa.

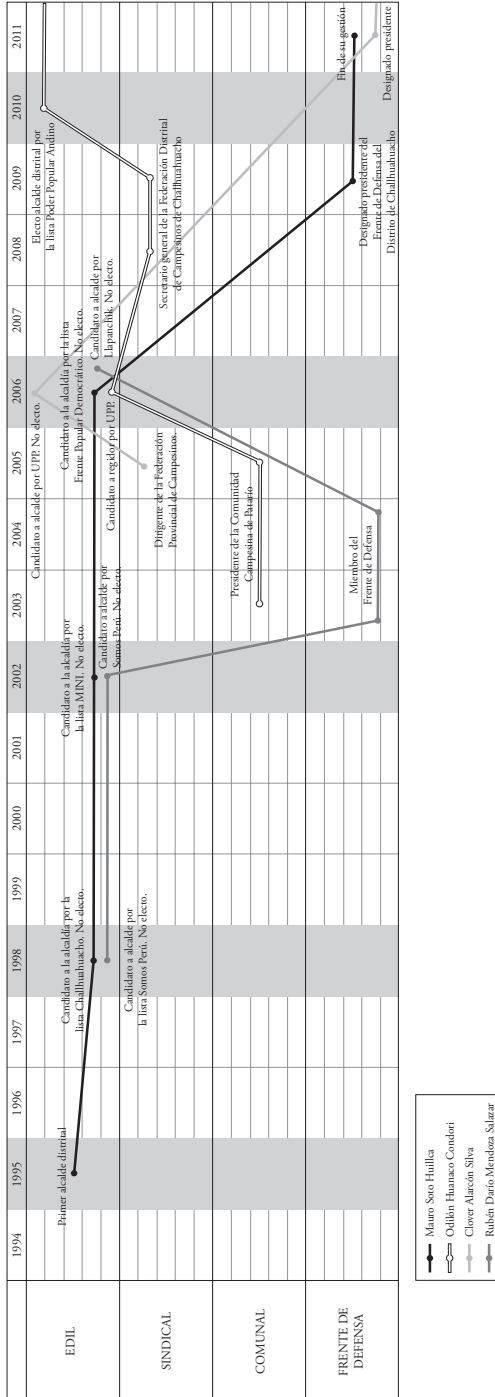
Este breve recuento sirve para constatar tres fenómenos políticos interesantes. En primer lugar, la creciente importancia del espacio político municipal, que se superpone al campesino-rural de las comunidades. La creciente importancia de la municipalidad como institución política local ha sido señalada de manera general por Diez (2007) y Remy (2005). En

contextos mineros, el centro temático político, que en el primer momento está definido por las negociaciones para el acceso a la tierra y el agua entre comunidades y empresa, se traslada, en el segundo momento, a las negociaciones para el uso y la distribución de los enormes recursos del canon minero que reciben las municipalidades productoras cuando las minas entran en producción (Salas 2010, Damonte 2012). Como señala Arellano (2011), las asignaciones del canon son fundamentales para la redefinición del espectro político en el ámbito de los distritos productores de minerales, que han visto multiplicarse su presupuesto anual. Si bien Challhuahuacho aún no recibe canon, se puede percibir la creciente importancia de la municipalidad como espacio político, así como un paulatino incremento del presupuesto local, que entre los años 2003 y 2006 casi se ha duplicado por la presencia minera.

En segundo lugar, se puede observar la existencia de dos perfiles políticos. Uno más urbano, vinculado a la educación y profesionalización; y el otro más rural, relacionado con la carrera de dirigente comunal-sindical, que enfatiza la cercanía cotidiana con las bases comuneras. Los primeros cuatro alcaldes responden al primer perfil; el último, al segundo. Ambos perfiles comparten ciertas características —como la capacidad de intermediación—, pero se diferencian en su ámbito de adscripción urbano-municipal o comunal-campesino. Como muestra el gráfico 7, las figuras más resaltantes de la política local se mueven en sus propios ámbitos, ya sea el urbano-profesional o el comunal-campesino. Solamente Odilón Huanaco logra ingresar e incorporar ambas esferas de representación, al ser el primer alcalde que proviene de una carrera política comunal-campesina.

Por último, la historia política de Odilón Huanaco nos permite observar cómo algunos líderes campesinos logran ingresar al ámbito político urbano por medio de su relación con la empresa. Es a partir de la protesta contra Xstrata que Huanaco adquiere notoriedad en la esfera urbana. En este sentido, se puede sostener que la presencia de la empresa minera como principal actor político local abre una ventana de oportunidad a los líderes campesinos, quienes de esta manera trascienden el ámbito rural.

Gráfico 7
 Trayectorias de liderazgos representativos según los espacios comunal-edil



Conclusiones

La primera conclusión que nos deja el estudio es que el desarrollo minero ha favorecido el resurgimiento de las formas campesinas de representación y su articulación en el ámbito político urbano. En la mayoría de ámbitos rurales andinos, la representatividad campesina comunal tiene que afrontar los desafíos del posconflicto interno y el advenimiento de nuevas dinámicas urbanas. Sin embargo, en zonas de extracción, la competencia por los recursos naturales entre las organizaciones campesinas y las empresas genera que las comunidades que usan dichos recursos adquieran una renovada preponderancia política.

En el caso de Challhuahuacho, este resurgimiento no se produce de manera automática sino a partir de procesos de protesta. En la contingencia del desarrollo extractivo, la organización campesina apela a sus recursos políticos para movilizar a sus bases campesinas bajo una bandera común: el reclamo a la gran empresa minera. Es en la protesta que resurge el liderazgo, y es mediante el éxito de la protesta que la agenda campesina adquiere predominancia no solo en el ámbito comunal-sindical, sino también en el municipal urbano. La presencia minera crea las condiciones para reactivar la movilización campesina, y en ese contexto surgen los actores políticos comunales-sindicales.

La segunda conclusión es que el ámbito municipal se consolida como el espacio principal de contienda y representación política urbana y campesina. La consolidación de los espacios políticos municipales, en articulación con espacios campesinos-comunales, ha sido identificada por la literatura y relacionada con procesos de urbanización, inmigración y experiencia administrativa-burocrática (Remy 2005). En contextos extractivos, este fenómeno se agudiza, puesto que los fondos provenientes del desarrollo minero terminan impulsando el desarrollo urbano-municipal. En el caso de Challhuahuacho, nos referimos a los fondos del FOSBAM e, indirectamente, al salario minero.

Además, la consolidación de la política municipal en contextos extractivos tiene como componente adicional la creciente participación de

votantes y representantes campesinos que han logrado preeminencia en los conflictos con la empresa minera. Así, la política campesina se «urbaniza» mientras que la contienda política urbana se «campesiniza», rompiendo la vieja relación de competencia y subordinación entre los espacios políticos «urbanos» del pueblo, patrimonio de las elites, y los espacios comunales de participación campesina.

Esta consolidación, sin embargo, no se produce a partir de una mayor institucionalidad política de presencia partidaria estable. Por el contrario, como observamos en Cotabambas y Challhuahuacho, los partidos políticos prácticamente han desaparecido para dar paso a una multiplicidad de movimientos regionales. En este contexto de fragmentación política, consideramos que la presencia minera evita una mayor dispersión, al polarizar el discurso político en torno a los beneficios e impactos negativos del desarrollo extractivo. Es posible que el hecho de que el movimiento liderado por Odilón Huanaco, en Challhuahuacho, haya conseguido una inusual mayoría en las elecciones municipales se deba a que supo transmitir un discurso político que articula las posiciones «urbanas» y «campesinas» en relación con el desarrollo extractivo

La tercera conclusión es la importancia que adquiere el liderazgo en el contexto actual de fragmentación y debilidad de las lealtades políticas. El perfil y la trayectoria del líder son los factores que terminan dándoles identidad política a los movimientos regionales que se multiplican en los Andes peruanos. En el caso de Odilón Huanaco, los elementos que le brindan el suficiente capital social como para constituirse en un líder municipal exitoso son su trayectoria como líder campesino y su experiencia como dirigente. Asimismo, es importante notar que la parte más resaltante de la experiencia política de este líder está asociada a su desempeño como organizador de las protestas campesinas en contra de la empresa minera. Es decir, su liderazgo no está atado a las viejas estructuras campesinas o urbanas de representación, sino que surge a partir de la coyuntura política que le brinda la presencia minera. Así, la figura del líder se superpone al espacio organizativo desde donde se constituye, haciendo política, como líder.

En términos teóricos, el escenario actual de la representatividad rural en los Andes peruanos muestra dinámicas políticas contingentes, en las que los actores campesinos utilizan estratégicamente sus recursos para mejorar su posición política. En este sentido, siguiendo a McAdam, Tilly y Tarrow (2001), y Jasper (2002), vemos cómo el discurso crítico acerca de la minería se desarrolla políticamente mediante la protesta. De esta manera, la acción de los personajes sociales se constituye en el eje articulador de la movilización y el discurso.

Sin embargo, esta acción política se desarrolla en diálogo con ciertas condiciones estructurales, como la nueva ruralidad, y coyunturales, como el presente ciclo extractivo. Así, son estas condiciones las que posibilitan, siguiendo a Gramsci (1971), el desarrollo de discursos contrahegemónicos, cuyo fin es cambiar el balance de poder local a favor de un mayor liderazgo campesino, incluso en ámbitos municipales urbanos. Pero estos procesos de surgimiento campesino no se sostienen en una estructura partidaria, sino que responden a contextos contingentes en los que ciertos individuos acumulan capitales simbólicos, sociales y políticos que constituyen su liderazgo. Es la trayectoria personal, y no la plataforma política, la que conforma el capital social: son el líder y su discurso los que convocan lealtades. Por ello, estamos ante un escenario en el que la agencia política —fragmentada y contingente, y en diálogo con las condiciones sociales— adquiere una importancia significativa para explicar los actuales procesos de movilización y representación política.

Bibliografía

- Arellano Yanguas, Javier (2011). *Minería sin fronteras: conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: IEP y PUCP.
- Arguedas, José María (1985). *Indios, mestizos y señores*. Lima: Editorial Horizonte.
- Bourdieu, Pierre (1991). *Language and symbolic power*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Damonte, Gerardo (2012). Dinámicas rentistas: transformaciones institucionales en contextos de proyectos de gran minería. En *Desarrollo rural y recursos naturales* (pp. 95-122). Lima: GRADE.
- Damonte, Gerardo (2008). *The constitution of political actors*. Berlin: VDM Verlag Dr. Mueller e. K.
- De Echave, José (2009). Las Bambas: un megaproyecto para una nueva región en minería. En José De Echave, Alejandro Diez, Ludwig Huber, Martín Tanaka y Bruno Revesz. *Minería y conflicto social* (pp. 149-175). Lima: IEP, CBC, CIPCA y CIES.
- Degregori, Carlos Iván (2011). *Qué difícil es ser Dios: el Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso y el conflicto armado interno en el Perú*. Lima: IEP.
- Degregori, Carlos Iván; José Coronel y Ponciano del Pino (1999). Gobierno, ciudadanía y democracia: una perspectiva regional. En John Crabtree y Jim Thomas (Eds). *El Perú de Fujimori* (pp. 427-466). Lima: IEP y Universidad del Pacífico.
- Diez, Alejandro. (2007). Organización y poder en comunidades, rondas campesinas y municipios. En Pedro Castillo, Alejandro Diez, Zulema Burneo, Jaime Urrutia y Pablo del Valle. *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* (pp. 107-152). Lima: Grupo Allpa,

- Diez, Alejandro (2001). Organizaciones e integración en el campo peruano después de las políticas neoliberales. En Norma Giarraca (Comp.). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* (pp. 191-219). Buenos Aires: CLACSO.
- Diez, Alejandro; Juan Ansión y Luis Mujica (Eds.) (2000). *Autoridades en espacios locales: una mirada desde la Antropología*. Lima: PUCP.
- Ericksson, Sharon y Clifford Bob (2006). When do leaders matter?: hypotheses on leadership dynamics in social movements. *Mobilization: An International Journal*, 11(1), 1-22.
- Escobal, Javier; Carolina Trivelli y Bruno Revesz (2009). *Desarrollo rural en la sierra: aportes para el debate*. Lima: CIPCA, IEP y GRADE.
- Ganz, Marshall. (2008). *Leading Change: leadership, organization and social movements*. Ponencia preparada para Taller en la Escuela de Gobierno de Harvard-JFK.
- García-Sayán, Diego (1982). *Tomas de tierras en el Perú*. Lima: DESCO.
- Gramsci, Antonio (1971). *Selections from the prison notebooks*. Nueva York: International Publisher Co.
- Hobsbawm, Eric (1969). A case of neo-feudalism: La Convención, Perú. *Journal of Latin American Studies* 1(1), 31-50.
- Jasper, James (2002). A strategic approach to collective action: looking for agency in social movements choices. *Mobilization: An International Journal*, 9(1), 1-16.
- McAdam, Doug; Sidney Tarrow y Charles Tilly (2001). *The dynamics of contention*. Cambridge: University of Cambridge Press.
- Meléndez, Carlos (2005). Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de la violencia en el Perú actual. En Victor Vich (Ed.). *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia* (pp. 159-183). Lima: IEP.

- Motte, Dominique (2003). *Dirigentes comunales en Cusco y Apurímac: ¿nuevos perfiles políticos?* Cusco: CBC y Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional.
- Nash, June (1993). *We eat the mines and mines eat us: dependency and exploitation in Bolivian tin mines*. New York: Columbia University Press.
- ÓhUallachain, Breandan y Richard Matthews (1996). Restructuring of primary industries: technology, labor and corporate strategy and control in the Arizona cooper industry. *Economic Geography*, 72(2), 196-215.
- Plaza, Orlando (1979). Campesinado, analfabetismo y el problema del voto en el Perú. *Nueva Sociedad*, (41), 71-82.
- Remy, María Isabel (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.
- Remy, María Isabel (2004). Autoridad, gobierno y ciudadanía. Sociedades rurales en democracia. En Fernando Eguren, María Isabel Remy y Patricia Oliart (Eds.). *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA X*. Lima: SEPIA.
- Rénique, José Luis (2004). *La batalla por Puno*. Lima: IEP, CEPES y Sur.
- Rénique, José Luis (1991). *Los sueños de la sierra: Cusco en el siglo XX*. Lima: CEPES.
- Salas, Guillermo (2010). La embriaguez del canon minero: la política distrital en San Marcos a doce años de la presencia de Antamina. *Anthropologica*, 28(28), 111-138.
- Scott, James (1992). *Domination and the arts of resistance*. New Haven: Yale University Press.
- Shaw, Randy (1996). *The activist handbook*. Berkeley: University of California Press.
- Strange, Susan. (1996). *The retreat of the State: the diffusion of power in world economy*. New York: Cambridge University Press.

Tanaka, Martín y Yamilé Guibert (2010). Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales: una mirada a las elecciones regionales y municipales desde las provincias, 2002-2006-2010. En *El nuevo poder en las regiones: análisis de las elecciones regionales y municipales 2010*. Lima: PUCP. Departamento de Ciencias Sociales.

Durante las últimas décadas, en el Perú se han producido cambios significativos en las formas de organización y representación local. Estos cambios han afectado el desarrollo de las políticas territoriales en el contexto de proyectos mineros a gran escala.

El país ha hecho esfuerzos para contribuir a la gestión del territorio, para lo cual ha promovido instrumentos técnicos públicos como el plan de ordenamiento territorial (POT) y la zonificación ecológica económica (ZEE). Sin embargo, la ocupación desordenada del territorio y el crecimiento acelerado de la inversión han generado un debate sobre la eficacia de estas herramientas.

Frente a los nuevos desafíos y las crecientes expectativas, las comunidades campesinas han tenido que negociar la venta o el acceso a sus recursos, mientras que las autoridades locales se han visto obligadas a enfrentar la implementación de políticas de ZEE orientadas al ordenamiento territorial de su jurisdicción. Como resultado, se ha generado una crisis de representatividad que ha contribuido a la proliferación de conflictos.

Los cuatro ensayos presentados en este libro constituyen un intento por comprender tanto las transformaciones en las formas de representación política en ámbitos rurales como el efecto que estas tienen en la implementación de políticas de ordenamiento territorial en el contexto de grandes proyectos extractivos. El objetivo último es aportar al debate sobre cómo impulsar una mejor gestión territorial en el marco del desarrollo extractivo del país.

ISBN: 978-9972-615-93-1



9 789972 615931