

---

# MESA NACIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO

## Violencia política, comunidades campesinas e institucionalidad rural en la sierra centro-sur

Carlos Monge, José coronel

---



EL PRESENTE ARTÍCULO ES EL RESULTADO de la reflexión colectiva realizada en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la Institucionalidad Democrática en Zonas Afectadas por la Violencia”, implementado por la Mesa Nacional sobre Desplazamiento.

El objetivo del proyecto en referencia ha sido el de definir, de manera colectiva y participativa, estrategias de intervención en las zonas afectadas por la violencia que tiendan al fortalecimiento de la institucionalidad democrática como eje central de preocupación.

De preocupación en el corto plazo, en la medida en que el logro de la normalización en las zonas afectadas por la violencia -entendida ésta como el predominio de las autoridades civiles sobre las militares en el marco de la plena restauración de los derechos conculcados durante los años de violencia- requiere del fortalecimiento de instituciones democráticas locales y regionales. De preocupación en el mediano plazo, en la medida en que la sostenibilidad misma de la normalización, de la reconstrucción y del desarrollo dependen de la existencia de dichas instituciones como marco para el ejercicio de derechos.

En este proceso se ha trabajado de manera articulada con los colectivos que son parte de la Mesa Nacional sobre Desplazamiento en Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y Junín.

CARLOS MONGE, JOSÉ CORONEL

En todos ellos se ha producido un rico debate sobre los temas en cuestión, a partir de los aportes de los integrantes de las ONG locales y de los líderes de las organizaciones de base y los funcionarios públicos y alcaldes.

## 1. TRATAMIENTO DE LOS TEMAS

### *Institucionalidad y comunidad campesina*

En el debate contemporáneo sobre “la institucionalidad” se plantea la existencia no sólo de dos, sino de tres niveles de análisis específicos, aunque articulados entre sí. El primero -que no ha sido materia de tratamiento en el marco de este proceso- remite a la institucionalidad como conjunto de reglas de juego que norman los comportamientos de los individuos y de los colectivos y sus relaciones entre sí. Acá el tema es el de los valores básicos que rigen las convicciones y los comportamientos de las personas y de los colectivos, estén éstos formalizados o no. Más que de normas, se trata de los sentidos comunes que se vuelven dominantes. El segundo es el de la institucionalidad como espacio local de organización, representación y concertación desde la sociedad civil. Acá el tema es el de las formas de organizarse, el de las instituciones de las que la sociedad civil se dota para actuar, para ejercer derechos individuales, para expresarse como colectivo. Finalmente, tenemos el de la institucionalidad como relación entre la sociedad y el Estado. Se incluye acá el sistema de autoridades políticas, el sistema de orden interno, la administración de justicia y los sectores y programas especiales del Gobierno central.

La entrada conceptual de institucionalidad por la que optamos en este artículo es la que alude a los espacios locales de organización, representación y concertación desde la sociedad civil, y la relación entre la sociedad y el Estado. Ciertamente, cabe anotar que hay muchos puntos de superposición entre los dos niveles de análisis planteados, en la medida en que sociedad civil y Estado interactúan y se intersectan en la realidad.

En este marco de análisis, identificamos a las *comunidades campesinas* como las instituciones más enraizadas del mundo rural,

## MESA NACIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO

aunque también constatamos que viven procesos de cambios y redefiniciones; a las *organizaciones de base* como instituciones que han entrado en crisis y experimentan lentos procesos de recambio, de construcción de nuevos liderazgos y de logro de una nueva legitimidad; a las *respuestas* como aportes que desde la sociedad rural se vienen dando a los nuevos problemas de seguridad ciudadana; y a los *gobiernos locales* rurales como instituciones nuevas que se van consolidando en la conciencia de la gente como espacios legítimos para el ejercicio de la ciudadanía.

### *El contexto del debate actual sobre la institucionalidad*

El debate actual sobre la institucionalidad en el medio rural tiene lugar en el contexto específico posterior a la Reforma Agraria. El tema de la Reforma Agraria se ha evaluado principalmente desde la redistribución de la propiedad de la tierra. Desde esta perspectiva, se ha puesto el acento en su impacto sobre la producción y la productividad, la inversión y la productividad, la innovación tecnológica, la competitividad y la gestión empresarial, etc.

Sin embargo, la Reforma Agraria fue también un proceso de intensa ampliación de derechos y de replanteamiento radical de las condiciones y marcos institucionales para ejercerlos. En efecto, el proceso de movilizaciones campesinas y reformas agrarias que el país vivió entre los años 50 y los 80 significó, en la práctica, el derrumbe de la institucionalidad construida en torno a la existencia de la hacienda y el ejercicio del gamonalismo. Esta institucionalidad estaba basada en la exclusión de la mayor parte de la población rural de la posibilidad de ejercer derechos y en el monopolio por parte de las elites locales del acceso a dichos derechos y de la conducción de las instituciones básicas. Así, por ejemplo, los campesinos no podían votar y las elites monopolizaban el acceso a diputaciones y senadurías; los alcaldes y regidores se elegían a dedo entre los notables de los centros poblados; había una privatización *de facto* de la autoridad política, la administración de la justicia y el control del orden interno, etc.

Después de las movilizaciones campesinas (que en sí mismas quebraron varias de estas exclusiones al conquistar en la práctica el

CARLOS MONGE, JOSÉ CORONEL

derecho a la organización y la expresión) y las reformas agrarias, desaparece la clase hacendada y comercial tradicional (el gamonal) y las instituciones que correspondían a su dominación. Mas aún, el sentido común de las gentes ya no acepta las exclusiones anteriores; las instituciones locales se campesinizan y se modernizan (se desprivatizan) las funciones públicas básicas.

En este nuevo contexto posterior a Reforma Agraria, las mayorías campesinas han logrado ya que sus derechos sean formalmente reconocidos y se “llenan de campesinado” las organizaciones, las comunidades y los gobiernos locales; se ejercitan diversas maneras de encarar nuevos problemas de seguridad ciudadana y se replantean las relaciones entre Estado y sociedad.

Pero la violencia política -que tiene particular impacto en importantes regiones de la sierra y selva del país- ocurre en el tramo final de este proceso de ampliación de derechos para los sectores populares rurales y de afirmación de marcos institucionales para su ejercicio. En esas regiones constituye una amenaza este proceso en la medida en que ataca derechos fundamentales y debilita -cuando no casi destruye- los marcos locales para su ejercicio. Por ello, en las zonas afectadas por la violencia, el contexto del tema de la institucionalidad no sólo es posterior a la Reforma Agraria, sino también, y de manera muy importante, de posguerra interna. Por ello mismo, el proceso en curso tiene como matiz específico la normalización, la reconstrucción de una institucionalidad que estaba en proceso de afirmación en el tramo final del periodo abierto por las movilizaciones campesinas de los años 50.

Es importante anotar también que una de las características propias de este escenario posterior a la Reforma Agraria y a la guerra interna es la variedad y complejidad de los actores que hoy día interactúan en las zonas afectadas por la violencia. En estas zonas, a los nuevos actores económicos y sociales propios de todo el Perú rural, resultantes de las reformas agrarias y movimientos campesinos (comerciantes, transportistas, empresarios, profesionales liberales, burócratas, profesionales de ONG, mujeres, iglesias, etc.), se añaden otros como las Fuerzas Armadas, las organizaciones de los desplazados y las organizaciones de autodefensa.

## MESA NACIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO

La configuración de este nuevo escenario rural general, y particularmente de este nuevo escenario rural propio de las zonas afectadas por la violencia, se da en el contexto de cambios substanciales en el escenario nacional. Al respecto, en los años que van de los 50 a los 90, se pueden anotar dos grandes momentos.

El primero, caracterizado por la afirmación de la presencia de un Estado populista y redistributivo, que tuvo una intervención decisiva en el final del Perú oligárquico existente hasta fines de los 50 y que impulsó procesos de modernización de la economía y la sociedad hasta los años 70 y 80. Este es el periodo de emergencia de los sectores medios y populares como protagonistas del cambio social y de la vida política, y de los partidos nacionales como los actores centrales del proceso político como tal.

El segundo, vigente desde inicios de la presente década, está caracterizado por la vigencia de una orientación neoliberal radical que redefine de manera drástica la orientación y modalidad de la presencia del Estado, que apunta a la destrucción de toda la institucionalidad social y política construida en las décadas precedentes y que lleva a una centralización sin precedentes del Estado y del poder, en medio de una crisis profunda del sistema de partidos como eje del sistema de representación.

En este complejo escenario institucional, regional y nacional, se ubica nuestra reflexión sobre el proceso contemporáneo de la institucionalidad democrática en el medio rural. Este mismo contexto plantea el reto de que este análisis de los procesos sustente propuestas en las que el fortalecimiento de esta institucionalidad sea el eje de respuestas a la actual coyuntura y el sustento de estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo que sean social y políticamente sostenibles.

## 2. LA COMUNIDAD CAMPESINA

En el debate en torno a la importancia, situación actual y perspectivas de las comunidades campesinas, surgió la necesidad de precisar una distinción entre la comunidad como institución y la comunidad como organización. En la base de esta distinción se encuentra la idea de que la comunidad como organización (una manera deter-

CARLOS MONGE, JOSÉ CORONEL

minada de elegir líderes, de constituir órganos de dirección y de tomar decisiones, etc.) puede encontrarse en crisis, en la medida en que esta forma de organización -que fue implantada en los años de la Reforma Agraria y reafirmada durante el Gobierno de Alan García- deja de responder a las necesidades de los comuneros en sus nuevos escenarios locales, regionales y nacionales, pero que la comunidad como institución, como marco de referencia para reconocerse mutuamente como pertenecientes a una pequeña sociedad local, como mundo de vida para millones de pobladores rurales y urbanos, se afirma y mantiene su vigencia.

A partir de esta perspectiva de análisis se desprenden las ideas que siguen:

La comunidad campesina es una institución central en el medio rural. De acuerdo al Censo Nacional de 1994, existen en el país 5,680 comunidades campesinas y 1,192 comunidades nativas. Las comunidades campesinas se concentran principalmente en la sierra (95.99%). En la costa y en la selva sólo las hay en número muy limitado (3.33% y 0.69%, respectivamente). Estas comunidades campesinas son dueñas de casi 40% de la tierra agropecuaria del país y albergan a más de dos millones y medio de personas.

La comunidad campesina se caracteriza por su gran diversidad. Teniendo como denominadores comunes ciertas formas de comportamiento social y ciertas formas de organización, en realidad hay muchos y muy diversos tipos de comunidad. Siendo similares en sustancia, son muy diferentes entre sí las comunidades costeñas de las de la sierra, y al interior de la comunidades de la sierra hay muchas diferencias entre las agrícolas y las ganaderas, entre las de piso de valle y las de puna, entre las más integradas al mercado y las más orientadas al autoconsumo, etc.

La comunidad campesina es una institución de gran flexibilidad que, a lo largo de la historia, ha sabido adaptarse a muchas y muy diversas circunstancias y entornos. Lo permanente ha sido su existencia como arreglo entre familias para fines de manejo de recursos, orden social y representación ante terceros y como espacio de vida. Lo cambiante han sido sus organizaciones internas y la

## MESA NACIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO

forma de organización comunal como tal. De hecho, no está vigente en la actualidad la comunidad de las reducciones toledanas, ni la que se impuso en el marco de su aplicación. Ni siquiera la que existía hasta antes de las reformas agrarias y que fue sustancialmente modificada por el esquema cooperativo impuesto durante el régimen de Velasco Alvarado. Lo que permanece, entonces, es la necesidad de las familias comuneras de dotarse de acuerdos básicos sobre sus recursos, su vida social y su representación ante terceros. Permanece, por tanto:

- Como arreglo entre familias para fines de manejo de los recursos; nos referimos, por ejemplo, a las necesarias coordinaciones para los repartos de agua y el mantenimiento de sistemas de riego, para la determinación de las áreas y periodos de producción y descanso de zonas de sectores de las tierras comunales, para la rotación de los cultivos y el manejo de los pastos, los hatos ganaderos y los terrenos forestales, etc.
- Como arreglo entre familias para fines de orden social; nos referimos a las necesarias coordinaciones y delegaciones de autoridad para determinación de las normas de convivencia básica entre las familias y la sanción local a quienes las violan.
- Como arreglo entre familias para fines de representación; nos referimos a la necesaria delegación de capacidades de representación a líderes elegidos para fines de negociación y defensa de servicios, bienes o derechos, ante el Estado o particulares.

Un aspecto importante de esta flexibilidad es el que se refiere al papel de la mujer en la comunidad como institución. Hasta hace relativamente poco, las mujeres no participaban activamente en las asambleas comunales ni accedían a cargos de dirección. En la actualidad, como resultado de complejos procesos demográficos, económicos y culturales, las mujeres asumen un mayor protagonismo en la vida institucional de las comunidades.

CARLOS MONGE, JOSÉ CORONEL

La comunidad sigue siendo una institución dinámica. Entre los años 60 y 90 se ha triplicado el número de comunidades, y aun en la actualidad el número de comunidades campesinas sigue creciendo. Efectivamente, hasta los años 60 el número de comunidades reconocidas era de aproximadamente 3,000; en la actualidad -como se ha dicho antes- es de más de 5,500. No se trata, pues, de un rezago del pasado o de una institución ya caduca. Al contrario, pareciera ser que para las poblaciones rurales, la formación de nuevas comunidades y su reconocimiento por el Estado siguen siendo de primera importancia.

Entre los años 50 y los 70 y 80, la razón principal de afirmación de las comunidades y formación de nuevas fue la búsqueda de acceso a la tierra, para ampliar la dotación de parcelas para las economías familiares comuneras. Recuperar tierras de haciendas y luego de empresas asociativas serranas, o acceder a alguna forma de reparto de la tierra por parte del Estado, se lograba como comunidad, lo que a su vez significaba ampliar la frontera agrícola de cada familia comunera.

Desde los 80 en adelante, parecen coexistir varias razones para la afirmación de las comunidades y para la formación de nuevas. Entre ellas:

- La búsqueda de acceso a los bienes y servicios públicos y a los recursos de los programas sectoriales o especiales (agua, luz, desagüe, carreteras, educación, salud, canales, etc.).
- La búsqueda, en algunos de casos, de constituirse en centro poblado menor o capital de distrito, para ejercer la ciudadanía y lograr servicios.
- La defensa de la tierra a la que se ha accedido en el periodo anterior. Defensa respecto de amenazas de terceros (mineros, ex hacendados, nuevos hacendados, otras comunidades, etc.).
- La búsqueda por parte de los anexos de autonomía de gestión y acceso directo a relaciones con el Estado.
- La búsqueda de espacios de construcción de identidad local y reafirmación de identidad cultural.
- La voluntad del Estado de impulsar, en algunas coyunturas y desde sus propias razones e intereses, la formación o el reconocimiento de comunidades.

## MESA NACIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO

### *Efectos de la violencia política y comunidades campesinas*

En las zonas afectadas por la violencia política, las comunidades campesinas -que fueron las víctimas principales de los ataques de las organizaciones subversivas y de las Fuerzas Armadas- se mantuvieron y se reafirman como el marco institucional básico de referencia para la defensa y la reconstrucción del tejido social.

Ellas fueron la base social de las experiencias de resistencia y desde ellas se conformaron las organizaciones de autodefensa. Estas mismas comunidades aparecen ahora como el espacio o referente de redefinición de la lógica de las organizaciones de autodefensa, surgidas en el enfrentamiento al terrorismo con fuertes relaciones con las Fuerzas Armadas. En relación a la comunidad campesina se vienen dando algunas experiencias de afirmación de un liderazgo civil sobre las organizaciones de autodefensa, de un paulatina autonomización respecto de las autoridades militares, de una práctica reconversión de dichas autodefensas en instrumentos comunales para el control del orden interno, como en el modelo de las rondas campesinas del norte y de la sierra sur.

Las comunidades campesinas son el referente social de las experiencias de retorno (repoblamiento) que se dan desde la propia iniciativa campesina, desde la acción del Estado y desde la acción de las ONG.

Las comunidades campesinas son el marco institucional desde el que se gestionan e implementan programas y procesos de reconstrucción material y del tejido social, como prerrequisito para el desarrollo.

Al mismo tiempo, la comunidad campesina se ve afectada por procesos de debilitamiento y fragmentación interna que debilitan su organización y su liderazgo. Esta fragmentación resulta de varios procesos que atraviesan a las comunidades. Entre ellos:

- La urbanización de su población, que sustenta nuevas aspiraciones y nuevos liderazgos.
- La inserción productiva en el mercado, que alimenta tendencias hacia individualizar la producción y la propiedad de las parcelas.

CARLOS MONGE, JOSÉ CORONEL

- El surgimiento al interior de las comunidades de organizaciones *ad-hoc* para la gestión de bienes y servicios ante las entidades públicas y privadas, que se superponen y entran en competencia con las directivas y órganos colectivos de las comunidades. En muchos casos, estas organizaciones *ad-hoc* son alentadas o auspiciadas por actores públicos y privados en tanto convienen para la mejor implementación de sus propias actividades.
- La tendencia en algunas zonas hacia la municipalización de las comunidades, cuyos pobladores aspiran a constituir centros poblados menores y eventualmente distritos, con la finalidad de tener mejores condiciones para ejercer derechos y lograr servicios. Este proceso es parte de la búsqueda de las poblaciones de acercar el Estado al campo, de ser Estado y no excluidos del Estado, de ser ciudadanos y no marginales.

En las zonas afectadas por la violencia se vienen dando procesos organizativos que anuncian un interesante potencial de nuevas formas de articulación entre las comunidades y entre los residentes en las ciudades.

En este contexto de flexibilidad histórica y de dinamismo y crisis contemporánea, la comunidad campesina parece enfrentar tres escenarios posibles:

- Su adecuación a las nuevas realidades, en la medida en que se refunde el pacto entre las familias comuneras con nuevas formas de organización y liderazgo.
- Su continuidad sin mayores cambios, en la medida en que se estime que esta debilidad o fragmentación no la afectan sustancialmente.
- Su disolución, en la medida en que se considere que ya la comunidad no es viable y que dará paso a nuevas formas de organización.

A la luz de las opiniones recogidas durante el proceso, que a su vez se basan en el conocimiento directo de las realidades del campo, se

## MESA NACIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO

puede sostener que la adecuación a nuevas realidades es la tendencia predominante en la perspectiva de las comunidades campesinas. Ciertamente, en el marco de esta tendencia predominante se pueden anotar diversidad de matices e incluso hechos y tendencias locales contradictorias. Es importante anotar también que la dirección e intensidad de estas tendencias depende también de la acción de voluntades externas a las comunidades, particularmente de la acción del Estado.

Desde la perspectiva de una apuesta mayor por la consolidación de una institucionalidad democrática en el Perú rural en el periodo posterior a la Reforma Agraria y a la violencia política, resulta indispensable apostar por la readecuación como sustento de la continuidad de la comunidad campesina. Esta apuesta puede sustentarse en la capacidad de las comunidades de seguir respondiendo a las necesidades de las familias, en varios niveles:

- Como espacio de coordinación para el manejo de los recursos naturales.
- Como garante interno y ante terceros de la propiedad y posesión de las parcelas y los hatos familiares.
- Como espacio para la gestión de servicios públicos de educación y salud, y de monitoreo de la calidad de los mismos.
- Como espacio para la gestión de infraestructura productiva y de comunicaciones, vital para el desempeño de los comuneros como productores independientes en el mercado.
- Como espacio normativo, de regulación y de resolución de conflictos, incluyendo el control del orden interno y la administración local de justicia.
- Como espacio de representación e interlocución ante terceros, incluyendo la gestión de servicios públicos, el nombramiento de funcionarios públicos locales (teniente gobernador, juez de paz, agente municipal) y la defensa de intereses ante terceros.
- Como espacio de formación de identidades locales y de recreación de identidades étnicas y culturales.
- Como mundo de vida de las familias comuneras.
- Como espacio de desarrollo de la ciudadanía de las mujeres comuneras.

CARLOS MONGE, JOSÉ CORONEL

### 3. LA ORGANIZACIÓN

En esta sección del trabajo nos referiremos a las organizaciones que los campesinos comuneros y parcelarios han construido fuera del marco de las comunidades campesinas, en muchos casos teniendo como base las comunidades (las federaciones de diversa índole, por ejemplo) y en otros al margen de las mismas.

En el Perú se vivió, entre los años 40 y los 80, un intenso proceso de movilización y organización de los campesinos y los pequeños productores del Perú rural. Esta movilización se dio en torno a dos ejes centrales: la lucha por la tierra y la lucha por la ciudadanía. La expresión organizativa más importante de esta movilización fueron la Confederación Campesina del Perú y la Confederación Nacional Agraria. Los comités de productores a la base de la estructura organizativa de la Organización Nacional Agraria (ONA) fueron también espacios importantes de organización de los pequeños productores de costa y selva.

Como resultado de procesos que se viven y aceleran desde esos mismos años (urbanización de la población, inserción en el mercado, conquista de derechos ciudadanos) y de otros que resultan de ese proceso (predominio de la pequeña propiedad), en la actualidad el Perú rural es un país de pequeños propietarios con derechos ciudadanos reconocidos. Más de 11 millones de hectáreas pasaron de manos de las haciendas a manos de comunidades y pequeños productores independientes. Ahora casi el 90% de las unidades agropecuarias tiene menos de 10 hectáreas y estas pequeñas unidades agropecuarias concentran dos terceras partes de la tierra. Los pobladores rurales gozan ahora del derecho a organizarse y a expresarse libremente y a elegir y ser elegidos sin ninguna condición diferente a aquellas vigentes para el resto de los pobladores del país (edad e inscripción).

Actualmente se vive una crisis estructural de las instituciones propias del Estado central en el medio rural (Poder Judicial, por ejemplo). Al mismo tiempo, se ha fortalecido la comunidad como institución base del mundo rural, se redefinen las organizaciones de base, surgen los municipios distritales como espacios institucionales crecientemente valorados por la población y se desarrollan, desde la sociedad

## MESA NACIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO

rural, algunos mecanismos institucionales novedosos, como las rondas campesinas, o mecanismos propios de administración de la justicia.

Los interlocutores de las poblaciones rurales también han cambiado de manera substantiva. Los campesinos se relacionan ahora -en colaboración y en conflicto- con proveedores y acopiadores, financistas, proveedores de servicios, etc. Por su parte, el Estado ha replanteado de manera drástica su manera de presencia en el campo. De ser un Estado con fuertes niveles de intervención en lo que se refiere a la regulación de los mercados, la formación de los precios, el financiamiento de la producción y la comercialización, ha pasado a ser un Estado que ha focalizado y especializado su presencia en programas especiales, la mayor parte de ellos relacionados con el alivio de la pobreza.

Resuelto el problema de la tierra, insertos los campesinos como pequeños productores en el mercado, conquistada la ciudadanía, existiendo dificultades institucionales para ejercerla, habiéndose redefinido la presencia del Estado en el campo y viviéndose un intenso proceso de urbanización de lo rural, es natural que las organizaciones y los liderazgos que fueron funcionales al proceso anterior enfrenten problemas de legitimidad ante sus representados y se planteen la necesidad de redefinirse como tales. El reto que se plantea en la actualidad es el de organizaciones y liderazgos que sean capaces de responder a las necesidades de los pobladores rurales como campesinos y pequeños productores insertos en el mercado, y como ciudadanos que se relacionan con un Estado diferente y que encuentran limitaciones institucionales para el ejercicio de sus derechos.

En este nuevo escenario, fuera de la comunidad, se plantea en el país una dinámica organizativa caracterizada por:

- Pérdida de peso del fenómeno organizativo en términos generales. En el conjunto del país y en los departamentos materia de esta reflexión (Ayacucho, Huancavelica, Junín y Apurímac), menos de la mitad de los productores censados declararon pertenecer a una organización.
- Predominan las organizaciones que prestan o canalizan servicios específicos a sus afiliados. En el ámbito nacional, las dos maneras predominantes de organización son de distri-

CARLOS MONGE, JOSÉ CORONEL

bución del agua y de autodefensa, en ese orden. En algunos de los departamentos afectados por la violencia, predomina más bien la organización para la autodefensa y se han desarrollado también interesantes experiencias organizativas desde las organizaciones desplazadas por la violencia. En la costa, por el contrario, la organización de riego (juntas, comités y comisiones) es largamente predominante, a lo que habría que añadir la canalización de servicios de sobrevivencia como tercera dinámica organizativa predominante en el conjunto del país. Pese a que se carece de información sistemática al respecto, de acuerdo a todas las evidencias recogidas como parte de este proceso y de otras fuentes, es masivo el fenómeno de organización de mujeres rurales en torno a programas como los del Vaso de Leche (gobiernos locales), apoyo alimentario (PRONAA) u organización para la producción (PRONAMACH).

- Debilidad manifiesta de las organizaciones gremiales “tradicionales” (CCP, CNA, ONA) para reconstruir la legitimidad lograda en la lucha por la tierra y la ciudadanía (CCP, CNA) o como resultado de su capacidad de negociar condiciones de producción con el Estado (ONA).
- Desarrollo embrionario de nuevas experiencias de organización en torno a la producción en el mercado y en torno a la ciudadanía.
- En torno a la producción y al mercado existen muchas dinámicas de base que resultan novedosas en lo que se refiere a su capacidad de responder a los nuevos retos de la pequeña producción en el mercado. Estas organizaciones normalmente son especializadas por rama de producción, prestan servicios a la producción y la comercialización y cuentan con liderazgos gremiales diferenciados de los cuadros profesionales dedicados a la gestión institucional (gerencia) y a tareas técnicas especializadas (asistencia).
- Estas organizaciones presentan dificultades para sustentar experiencias organizativas de segundo o tercer nivel. Ello se debe, en algunos casos, al desinterés de los propios afiliados, en la medida en que logran identificar el valor agrega-

## MESA NACIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO

do de dichos niveles de organización, tomando en cuenta que desarrollarlos tiene necesarios costos en tiempos y recursos a ser dedicados a dicho esfuerzo. En otros casos, se debe a las malas experiencias acumuladas en procesos anteriores, en la medida en que en el segundo y tercer nivel de organización se hacen necesarias burocracias institucionales que se asocian a problemas de representación, corrupción, politización, manipulación, etc.

- Desarrollo embrionario de experiencias de organización para el ejercicio de la ciudadanía o de participación desde las organizaciones de base de cualquier tipo en esfuerzos por construir o mejorar los marcos institucionales para el ejercicio de la ciudadanía. Por ejemplo, se puede sustentar que las experiencias de concertación en torno a los gobiernos locales son más sólidas en el corto plazo y más sostenibles en el mediano plazo cuando no dependen sólo de la voluntad de la autoridad edil, sino también de la presión y de la participación organizada de la población. La experiencia ha demostrado que las organizaciones de mujeres en torno a programas de sobrevivencia pueden jugar un papel protagónico en la fiscalización del buen uso de los recursos de dichos programas e incluso en la implementación de los mecanismos legales que permiten la remoción de los alcaldes. Pero éstas son todavía experiencias limitadas, poco conocidas, que no logran masificarse.

En las zonas afectadas por la violencia y en el marco de la crisis general de representación e institucionalidad que afecta a todas las organizaciones de base del país, se han vivido de manera particularmente intensa tres procesos que alimentan la crisis de la organización extracomunal de la población.

### 4. EL CONFLICTO ARMADO

El conflicto armado colocó a los dirigentes gremiales entre dos fuegos, en la medida en que la sola existencia de las organizaciones con pretensión de autonomía fue considerada como una amenaza

CARLOS MONGE, JOSÉ CORONEL

por Sendero Luminoso y las Fuerzas Armadas. A su vez, el conflicto armado generó dos dinámicas que alimentaron procesos específicos de organización:

- La dinámica de la resistencia, que dio lugar al nacimiento de las organizaciones de autodefensa, con fuertes vínculos con las Fuerzas Armadas.
- La dinámica del desplazamiento, el retorno y la reinserción, que dio lugar a las organizaciones de desplazados que hoy se articulan en la CONDECOREP.

La acción del Estado se centró en la relación con las organizaciones de autodefensa y con las poblaciones desplazadas y retornantes, y también con las poblaciones empobrecidas -especialmente las mujeres- organizadas como contraparte de los programas de alivio a la pobreza y programas especiales. En todos los casos, la estrategia ha sido la de fomentar organizaciones funcionales a las actividades públicas, pero sin fomentar su integración horizontal, su capacidad de generar organizaciones de segundo y tercer nivel ni su capacidad de operar con autonomía.

La descomposición social, particularmente la pobreza, desorganiza a la población y la hace más fácilmente víctima de la manipulación, a causa de sus extremas necesidades y urgencias. En algunas zonas, el narcotráfico también genera organizaciones funcionales a sus necesidades y limita, cuando no cuestiona frontalmente, la vigencia de organizaciones autónomas.

Al mismo tiempo, resulta importante destacar como, en medio de la crisis general de los procesos organizativos preexistentes, estos fenómenos de organización en torno a la defensa, el desplazamiento y la sobrevivencia son también signos de vitalidad y potencialmente las bases del desarrollo de novedosas respuestas organizativas a los retos de la posguerra interna. Para definir estrategias de fortalecimiento y desarrollo de estas nuevas organizaciones, es importante anotar que en ellas se presentan, en relación con el Estado y otros actores externos, de manera combinada, tres características centrales: la autonomía, la negociación y la alianza.

## MESA NACIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO

### *Desplazados por la violencia política*

En el caso concreto de las poblaciones desplazadas, su proceso organizativo presenta algunas características específicas:

- Están animadas por un fuerte sentimiento de unidad, como el referente social y de identidad básico para las poblaciones desplazadas, incluso en los nuevos espacios urbanos de residencia temporal o permanente.
- Las poblaciones retornantes el espacio rural no desarrollan experiencias autónomas de organización en la medida en que la comunidad campesina sigue siendo el marco institucional de referencia para el reagrupamiento en la ciudad, en perspectiva del retorno y para la vida en el lugar de origen luego del retorno. Ciertamente, hay diferencias y hasta conflictos entre resistentes y retornantes, pero esas diferencias y conflictos se procesan al interior de la comunidad y no sustentan estrategias diferenciadas de organización.
- La experiencia de organización con perfil propio se sustenta en la población que busca insertarse en los espacios urbanos, y no en las poblaciones retornantes a las zonas rurales que fueron punto de partida del desplazamiento, pero, al mismo tiempo, son organizaciones que articulan bases sociales e intereses urbanos y rurales.

Las experiencias de organización de las poblaciones que buscan insertarse tienen algunas características a ser destacadas:

- Apuntan a prestar servicios que faciliten los procesos de inserción en el terreno del empleo y los ingresos. Es el caso de la organización de talleres y pequeñas empresas de diverso tipo.
- Se definen -como ya se ha señalado- como organizaciones que articulan intereses urbanos y rurales, en la medida en que las poblaciones insertadas mantienen vínculos activos con sus localidades de origen. Resulta casi imposible caracterizar este nuevo liderazgo como urbano o rural, pues presenta ambas características simultáneamente.

CARLOS MONGE, JOSÉ CORONEL

- Son espacios de reafirmación de las identidades locales previas, en la medida en que se opta no por disolver identidades para pasar inadvertidos, como forma de facilitar la inserción, sino por reafirmar identidades para generar mejores posiciones desde las cuales negociar la inserción como colectivos. Es de notar que no se plantea el tema de identidades étnicas genéricas (indígenas), sino de identidades locales o culturales (los huancavelicanos en Huancayo, por ejemplo).
- Contribuyen a afirmar un tránsito desde identidades de víctimas a identidades de ciudadanos-productores, de protagonistas.
- Han permitido una acumulación inicial de experiencias de participación en procesos políticos locales, con importante protagonismo de las mujeres.

El proceso y la realidad organizativa de las poblaciones desplazadas/retornantes puede resumirse de la siguiente manera:

- La primera organización urbana se constituye en Huancayo en 1985 (Hatary Ayllu).
- Posteriormente surgen la Asociación de Familias Desplazadas de Lima (ASFADDEL), la Asociación Interprovincial de Residentes en Huamanga (AIDREH), la AFADIH de Huanta y otras organizaciones similares en Ica, Huancavelica, Huánuco, y Apurímac.
- En abril de 1996, como expresión del desarrollo de estas organizaciones y de su proceso de centralización, se funda la Coordinadora Nacional de Desplazados y Comunidades en Reconstrucción de Perú (CONDECOREP). De acuerdo a la Organización Internacional de Migraciones (OIM), la CONDECOREP agrupaba nacionalmente a más de 9,000 familias, cifra indicativa de la capacidad organizativa de estas poblaciones y argumento contundente contra la idea de que la dispersión dificulta de manera determinante las posibilidades de atenderlas desde la acción pública.

## MESA NACIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO

Entre las poblaciones resistentes, la comunidad campesina se afirma como espacio de organización, y desde ella se desarrolla la organización de autodefensa. En la actualidad, estas poblaciones -y los retornantes- desarrollan en esas zonas algunas nuevas experiencias organizativas como los Comités de Reconstrucción, Comités de Retorno, Asociaciones de Mujeres y otros. En algunos casos, como en Huanta y Huancayo, estas organizaciones se articulan a las de los residentes en las ciudades.

Un caso particular es el de la organización de las mujeres, que ha tenido mucho vigor en todos los espacios locales y regionales considerados. En marzo de 1998 se ha llevado a cabo el «I Encuentro Nacional de Mujeres Afectadas por la Violencia Política», que ha movilizado a más de 2,700 delegadas y ha logrado centralizar experiencias, demandas y liderazgos.

Todos estos procesos organizativos han permitido a los desplazados organizar sus demandas y ordenarlas en propuestas y, desde ahí, desarrollar una doble capacidad de responder a las necesidades inmediatas de sus representados, de colocar el tema de los afectados por la violencia en el centro de la atención pública, de ser interlocutores ante el Estado para la definición de políticas públicas respecto de sus problemas y de ser punto de partida para nuevas posibilidades y estrategias de afirmación del proceso de la institucionalidad democrática en el medio rural.

### *La seguridad ciudadana*

En las zonas afectadas por la violencia, el tema de la seguridad ciudadana se plantea al menos en tres dimensiones diferentes:

- La continuidad de escenarios focalizados de guerra interna.
- La existencia de escenarios intermedios en los que se viven secuelas de la guerra interna.
- La existencia de un escenario generalizado en los que se vive el auge de la violencia delincuencial.

En los escenarios en los que persiste una situación de guerra interna (zonas de los departamentos de Huánuco y Ayacucho), los actores

CARLOS MONGE, JOSÉ CORONEL

de la guerra -Sendero Luminoso y las Fuerzas Armadas- persisten en una lógica de enfrentamiento armado en el que cotidianamente se vulneran los derechos humanos básicos de la población. En estos escenarios, la defensa de seguridad ciudadana sigue estando planteada como defensa de esos derechos humanos básicos amenazados.

En las zonas que fueron más afectadas por la violencia hay secuelas sociales, jurídicas y políticas de la guerra, entre ellas:

- La situación de los asesinados y desaparecidos y de sus familias. El tema de los asesinados y desaparecidos, de la impunidad de los responsables de dichos asesinatos y desapariciones y de la reparación a las familias afectadas es un tema que sigue esperando, más que propuestas concretas desde la sociedad, voluntad política desde el Estado.
- La situación de los injustamente detenidos viene siendo atendida desde la creación de una Comisión Ad-hoc en respuesta a insistentes reclamos de los detenidos y sus familias, de las organizaciones de derechos humanos y de la comunidad internacional. Pero quedan dudas sobre el número exacto de los injustamente detenidos que esperan su libertad y sobre la voluntad política del Gobierno de mantener a la comisión en funciones. Sólo recientemente se han aprobado dispositivos legales que apuntan a la reparación a que dichos detenidos tienen derecho y han venido reclamando. Hacia adelante, sería fundamental dar continuidad a las actividades de dicha comisión, así como reforzar la labor de la Defensoría del Pueblo en este y otros terrenos.
- La situación de los requisitorizados, víctimas en muchos casos de acusaciones colectivas a comunidades enteras de haber colaborado con la subversión. Esta población, estimada por la Defensoría del Pueblo en 5,000 personas, se ve obligada a vivir en una semiclandestinidad por temor a ser identificada y detenida.
- La situación de los indocumentados: producto de la guerra, de los desplazamientos, de la destrucción de archivos, etc., existe en las zonas de violencia un número grande de indo-

## MESA NACIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO

cumentados, especialmente jóvenes que no han logrado registrarse ante las autoridades civiles y militares. Estos jóvenes enfrentan dificultades para ejercer sus derechos y enfrentan el peligro permanente de detención por autoridades policiales y militares. Pero el problema se presenta también, y masivamente, en zonas que no fueron afectadas por la violencia, reflejando en realidad una masiva resistencia juvenil al servicio militar obligatorio. Al interior de este contingente de indocumentados, es seguramente alto el número de jóvenes que están en esta situación por haber evadido el servicio militar obligatorio como parte de una resistencia general a dicho servicio, agudizada en el contexto de la guerra interna. En todas las zonas afectadas por la violencia política se está viviendo un incremento de la inseguridad ciudadana, causada por el aumento de la violencia delincuencia. Al respecto, es importante presentar tres ideas que contextúan este proceso:

- Siempre han habido niveles de violencia delincuencia en el medio rural. El abigeato, tema clásico de estudio, en la medida que ha alimentado respuestas sociales organizadas, es, por ejemplo, un mal endémico en el mundo rural.
- En general, en todo el Perú rural parece haber un aumento de la violencia delincuencia, en la medida en que persisten problemas de pobreza y extrema pobreza y se relajan los marcos institucionales locales tradicionales como la comunidad campesina. Esta combinación de factores se da con más fuerza no en las zonas más alejadas y más rurales (aunque sean las más pobres), sino en las zonas sujetas a procesos de urbanización (que siguen siendo pobres, pero ven debilitado su tejido social tradicional).
- En las zonas afectadas por la violencia, en la medida en que se han debilitado aún más las estructuras familiares y el tejido social en general, este aumento de la violencia delincuencia parece ser más intenso y más agudo. Esta tendencia parece responder a un patrón histórico que asocia grandes crisis con destrucción de tejidos sociales y aumento de la delincuencia.

CARLOS MONGE, JOSÉ CORONEL

Las organizaciones de autodefensa, que surgieron como una respuesta campesina al terrorismo y se articularon a las Fuerzas Armadas, aparecen ahora como una respuesta posible de afirmación de la seguridad ciudadana desde la propia sociedad rural, frente al incremento de la violencia delincuencia. El desarrollo de una alternativa como ésta plantea la necesidad de dar respuesta a varios retos:

- Afirmar los procesos de subordinación de las autodefensas a la autoridad comunal y sus nuevas funciones como rondas campesinas o comunales.
- Definir una estrategia de articulación con los gobiernos locales para trabajar respuestas supracomunales a este fenómeno, en espacios distritales y aun mayores. Esta podría ser la base de una propuesta de Policía Rural.
- Definir una estrategia de articulación a la Policía Nacional para determinar espacios geográficos y ámbitos de intervención (qué tipos de delitos corresponde investigar y juzgar a cada quien, por ejemplo).
- Definir una estrategia de articulación entre la administración comunal-local y la pública (el Poder Judicial) de la justicia.
- Mantener el dispositivo de que los jóvenes de las comunidades pueden hacer su servicio militar obligatorio al interior de estos organismos de atención a problemas de seguridad ciudadana.

Las comunidades campesinas, desde sus instancias de administración de justicia y basándose en nuevas experiencias de más reciente desarrollo (como la de los NURAJ en Ayacucho), aparecen como una alternativa de administración local de justicia. Para ello se debe:

- Fortalecer su capacidad interna de administrar justicia y de intervenir en la mediación de conflictos.
- Establecer y normar sus relaciones con el Poder Judicial.
- Explorar las posibilidades normativas que se desprenden del Art. 149 de la Constitución Política.

## MESA NACIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO

### 5. EL GOBIERNO LOCAL

La participación en la elección y gestión de los gobiernos locales es una experiencia nueva para la mayor parte de la población rural. Hasta la década del 60, los alcaldes eran designados por el poder central de entre los notables de los centros urbanos. En la década del 60 se pasó a la elección de los alcaldes, pero la mayor parte de la población rural no podía votar, al mantenerse la exclusión política de los analfabetos. Recién desde 1980 las elecciones a gobiernos locales han sido sin exclusiones que afecten a la población rural mayoritaria, lo que permitió el inicial desarrollo de experiencias de participación campesina en este terreno. Sin embargo -en vastas zonas del país-, desde inicios de esa década, la violencia política impidió el desarrollo de este proceso. Desde 1992, en que se produce un declive substancial de la violencia política, las poblaciones rurales han podido emprender nuevamente el camino de la plena participación en la elección y la gestión de los gobiernos locales.

Como parte de este mismo proceso, y en el marco más amplio de crisis de las elites locales y de la institucionalidad asociada a la hacienda y al gamonalismo, se ha producido en las zonas rurales una relativa campesinización de los gobiernos locales. Ciertamente, en muchos casos esta democratización no llega a constituir una campesinización, en la medida en que muchos cargos son tomados por maestros y profesionales independientes. Pero es igualmente cierto que los campesinos ahora no sólo tienen plena participación en las elecciones locales, sino que muchos de ellos acceden a ser regidores y alcaldes distritales y provinciales. En muchos casos se ha asociado esta campesinización a una suerte de inevitable democratización de los gobiernos locales, pero en realidad aún está por verse cual es, en el mediano y largo plazo, el impacto social y político de este proceso, en el sentido de saber si significa un ejercicio substancialmente diferente y mejor del gobierno local.

Se está incrementando el interés de la población rural por los procesos electorales locales. En razón de su escasa experiencia en este terreno, de los problemas de violencia política, de la falta de recursos de los municipios frente a aquellos que concentran los programas sociales y sectoriales del Gobierno central, el índice de par-

CARLOS MONGE, JOSÉ CORONEL

ticipación de la población rural en las elecciones locales ha sido históricamente bajo (en promedio, 60% de ausentismo entre 1980 y 1990 en las zonas rurales de la sierra centro y sur). Sin embargo, el declive de la violencia y el aumento de la dotación de los recursos municipales desde 1995 (DL 776) han generado un incremento en la participación y en el número de candidatos en las recientes elecciones locales de octubre de 1998. En Ayacucho, por ejemplo, se estima que el ausentismo en las recientes elecciones municipales ha disminuido alrededor del 35%.

Este incremento en la participación electoral de las elecciones locales no significa, necesariamente, que ya haya madurado una conciencia democrática basada en la noción del servicio y la atención al bien común. En muchos casos se nota, más bien, la repetición de estilos caudillistas y/o la consolidación de grupos de interés que ven en los gobiernos locales y sus mayores recursos un espacio de satisfacción de aspiraciones particulares.

En las zonas afectadas por la violencia en las que se mantienen los estados de emergencia, sigue vigente el recorte de hecho de las atribuciones de las autoridades municipales frente al poder real de las autoridades militares. El levantamiento de los estados de emergencia aparece como una necesidad para afirmar la autoridad civil electa en estas localidades.

En las zonas afectadas por la violencia política, pero en general en todas las zonas rurales del país, la concentración de poder y recursos en los programas administrados directamente por el Poder Ejecutivo (MIPRE y MEF concentran más de la mitad del presupuesto nacional) contrastan con la carencia de recursos de los gobiernos locales (menos del 4% del presupuesto nacional) y erosionan su capacidad de acción y su legitimidad. Las recientes elecciones municipales han mostrado los peligros de esta concentración y de su utilización abiertamente favorable al partido de Gobierno. Después de las elecciones, este poder y estos recursos se están utilizando para atraer a alcaldes independientes hacia el Gobierno.

Se están replanteando las funciones de los gobiernos locales rurales. Inicialmente, y todavía hoy en las zonas de menor desarrollo relativo, la función principal de los gobiernos locales ha sido la de proveer de infraestructura de servicios básicos (agua, desagüe, luz,

## MESA NACIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO

comunicaciones, etc.) a los pobladores del medio urbano. Sin embargo, en las zonas en que estas necesidades ya están satisfechas, los gobiernos locales se empiezan a plantear la posibilidad de tratar todo un abanico de nuevos temas:

- Gobiernos locales y desarrollo económico productivo: comienzan a responder a la presión de los pobladores de sus localidades que, si bien ya acceden a los servicios básicos, siguen enfrentando graves problemas de empleo e ingresos. En perspectiva, se pueden plantear algunos ejes de trabajo en este terreno:
  - + Dinamización de procesos productivos y experiencias empresariales locales desde la adquisición local de los insumos para los programas del vaso de leche.
  - + Priorización de inversiones con recursos municipales en obras de infraestructura productiva en las zonas rurales.
  - + Asesoría a la preparación y gestión de proyectos de inversión.
  - + Creación de empresas municipales.
- Gobiernos locales y gestión de los recursos naturales: muchos gobiernos locales están teniendo iniciativa en garantizar la calidad de los recursos naturales de sus localidades. Por ejemplo, muchos están participando en experiencias de concertación para la gestión de cuencas. Otros toman iniciativas en la preservación de la calidad del agua de consumo y riego frente a fenómenos de contaminación.
- Gobiernos locales y experiencias de participación y concertación: en algunos casos, se implementan las normas existentes o se desarrollan mecanismos novedosos para difundir información y abrir cauces de participación de los ciudadanos en la gestión del gobierno municipal. En otros casos se promueven instancias de concertación en las que participan las organizaciones sociales, los sectores públicos y otros.
- Gobiernos locales y experiencias de organización de base: se piensa que el interés campesino en los gobiernos locales

CARLOS MONGE, JOSÉ CORONEL

puede reemplazar el interés en la organización de base. Sin embargo, hay al menos tres evidencias de que se trata más bien de una relación dinámica que hay que potenciar:

- + La mayor parte de los alcaldes y regidores campesinos se han calificado como líderes locales a partir de su participación en organizaciones de base. Son liderazgos que se han construido en estas experiencias previas de organización.
- + La mayor parte de las experiencias de concertación en torno a gobiernos locales tienen un importante protagonismo de la organización de base, y dependen de ese protagonismo para no agotarse en la voluntad de los alcaldes y proyectarse como experiencias sostenibles en el mediano y largo plazo.
- + Las organizaciones de base, especialmente las organizaciones de mujeres, han jugado un papel importante en experiencias de fiscalización y en procesos de revocatorias de alcaldes acusados de corrupción.
- Gobiernos locales y seguridad ciudadana: el escenario de posguerra interna y aumento de la violencia delincriminal plantea como tema el de la seguridad ciudadana, especialmente en las zonas de más rápida urbanización. Al mismo tiempo, frente a la desconfianza de la población hacia la Policía Nacional y la existencia o potencialidad de las organizaciones de autodefensa, se plantea el tema del papel que los gobiernos locales (junto con las comunidades campesinas y las organizaciones de autodefensa) pueden jugar en estrategias locales y regionales de seguridad ciudadana. Si en los centros urbanos mayores se viene desarrollando la experiencia del serenazgo, se plantea como reto:
  - + Definir una estrategia de articulación de actores locales para encarar desde la propia sociedad los nuevos problemas de seguridad ciudadana que el aumento de la violencia delincriminal plantea
  - + Definir una estrategia de articulación con el Poder Judicial y la Policía Nacional, de manera tal de asegurar la legalidad de las acciones que se puedan emprender desde la sociedad en este terreno.

## MESA NACIONAL SOBRE DESPLAZAMIENTO

- Los gobiernos locales aparecen como el marco institucional local más propicio para profundizar procesos de descentralización. Ello en varios niveles:
  - + Descentralización desde los gobiernos locales provinciales y distritales hacia la sociedad. En el medio rural esta perspectiva toma la forma de potenciar con más atribuciones y recursos a los centros poblados menores y sus alcaldes delegados. Se trata de descentralizar hacia la base, hacia abajo, actuales atribuciones y funciones provinciales y distritales.
  - + Descentralización desde el Gobierno central hacia los gobiernos locales provinciales y distritales. Se trata de afirmar propuestas de descentralización hacia los gobiernos locales de las atribuciones y recursos del Gobierno central, por ejemplo, en el terreno de los recursos que manejan los CTAR o de los recursos que manejan los programas sociales de alivio a la pobreza.
- Los gobiernos locales aparecen como un terreno propicio para fomentar la participación de la mujer en experiencias de organización y en espacios de representación política. Como se ha mencionado antes, las organizaciones de base han sido y son los espacios de formación de líderes locales que luego acceden a la representación política. Esto mismo sucede en la relación entre organizaciones de mujeres y participación de mujeres como regidoras o alcaldesas en la gestión municipal. En lo que se refiere a la participación en la gestión municipal como tal, ésta se ha ido incrementando por la propia presión de las mujeres y recientes dispositivos legales incluso determinan un mínimo de 20% de mujeres en las listas de los gobiernos locales.

## CONCLUSIONES

El Perú rural emerge de una profunda crisis institucional como resultado de la crisis del gamonalismo y el impacto de la violencia política. La institucionalidad propia del periodo anterior desapareció al

CARLOS MONGE, JOSÉ CORONEL

desaparecer, a su vez, los gamonales y latifundistas como sector social dominante del país rural.

En el camino, el Estado central no ha logrado consolidar una institucionalidad alternativa. La prestación de los servicios básicos ha adolecido de alcance y calidad; el Poder Judicial es inaccesible para buena parte de la población rural, y cuando se accede está plagado de falta de recursos, ineficiencia y corrupción; las Fuerzas Armadas y Policiales aparecen ante la población como garantes frente a eventuales rebrotes de la violencia política, pero no aparecen -en demasiados casos- como garantes de una paz con pleno acceso a los derechos humanos y ciudadanos.

En este contexto, desde la propia sociedad se reafirman y/o emergen elementos de una institucionalidad democrática necesaria para afirmar la normalización y la reconstrucción y para hacer sostenible el desarrollo. Los cuatro componentes de esta institucionalidad identificados en este proceso son: la comunidad campesina, la organización de base, el gobierno local y las nuevas formas de respuesta a problemas de seguridad ciudadana.

El impulso a estos procesos sociales de construcción de institucionalidad democrática es crucial para definir respuestas a las necesidades de corto plazo, así como para sustentar estrategias sostenibles de mediano y largo plazo.

En el corto plazo, la reconstrucción requiere de la restitución de los derechos conculcados a las poblaciones afectadas por la violencia y de afirmar el funcionamiento y la primacía de las instituciones democráticas para permitir el pleno ejercicio de dichos derechos.

En el mediano y largo plazo, las comunidades, las organizaciones de base, los gobiernos locales y las respuestas sociales a la inseguridad ciudadana aparecen como los cuatro ejes de una apuesta por la institucionalidad democrática como sustento de la sostenibilidad social y política del desarrollo rural y regional en la sierra centro sur del país.

Las instituciones participantes en este proceso asumimos estos como ejes centrales de nuestro accionar en nuestras zonas de trabajo, entendiendo que no hay reconstrucción ni desarrollo sostenible sin espacios claramente establecidos para el ejercicio de derechos y el protagonismo de las poblaciones involucradas.