

---

# DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANÍA

## El caso de Quispicanchi-Cusco

David Sulmont Haak



EL PRESENTE ARTÍCULO constituye en realidad un fragmento de nuestra tesis de licenciatura en sociología<sup>1</sup>. El principal objetivo de ese trabajo consistía en presentar las relaciones entre «ciudadanos» y Estado en un contexto rural: cómo se estructuran los grupos sociales en su relación con el Estado a nivel local, las relaciones de poder que se establecen en ese espacio, las demandas presentadas por los distintos actores, la forma de negociación de las mismas y el impacto de la acción del Estado en ese contexto, así como las transformaciones que introduce en la estructura social rural.

Uno de los ejes de análisis presentes en ese trabajo era el tema de la ciudadanía. Por ciudadanía podemos entender un principio por el cual los individuos se

<sup>1</sup> Sulmont Haak, David. *Estado, ciudadanía y grupos sociales en la sociedad rural andina: estudio de caso en la provincia de Quispicanchi (Cusco)*. Tesis para optar al título de Licenciado en Sociología. Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales, Lima, 1995.



DAVID SULMONT HAAK

convierten en integrantes de la comunidad política. Generalmente, ese principio se institucionaliza mediante deberes y derechos ciudadanos de carácter universal que definen las reglas de participación en esa comunidad política y configura un espacio social regido por una única autoridad nacional, que se impone sobre los particularismos locales.

La ciudadanía tiene en su base la idea del individuo anónimo e igual en la esfera pública. Esta pretensión de igualdad universal se encuentra en una tensión permanente con las diferentes posiciones socio-económicas que ocupan los individuos en la sociedad, o con las múltiples identidades culturales particulares.

Sin embargo, hablar de ciudadanía en la sociedad rural andina nos lleva a introducir un elemento adicional. No sólo existen posiciones socio-económicas e identidades culturales diversas, sino que, a menudo, éstas se encuentran jerarquizadas en una escala que da cuenta de la existencia de diferentes «tipos de individuos» o de personas. Esta jerarquización de las posiciones sociales o de las identidades culturales expresa un cierto tipo de relaciones de poder al interior del espacio rural y se manifiesta, por ejemplo, a través de lo que hemos llamado «marcas diferenciadoras de status» entre autoridades, «mistis», gente de la ciudad (Cusco o Lima), comuneros, mujeres, etc. Estas «marcas» pueden ser un determinado uso del idioma, una forma de vestir, un «trato» interpersonal, etc.; una manera en que se reproduce y se hace presente la jerarquización social en estos contextos.

Frente a esta realidad, hablar de ciudadanía resulta algo paradójico. ¿Cómo hablar de individuos-ciudadanos iguales cuando las personas son «ontológicamente distintas», cuando hay algunos que son «más iguales que otros»?

Frente a esta constatación, debemos repensar qué significa ciudadanía en la sociedad rural andina en particular y en la sociedad peruana en general, debemos introducir nuevas dimensiones en un concepto demasiado im-



## DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANIA

pregnado de una experiencia histórica muy particular (la occidental-europea) y que, a pesar de su pretensión de universalidad, resulta problemática cuando queremos reflexionar sobre nuestra propia realidad.

Una pista que podríamos seguir es entender la ciudadanía como un proceso de construcción de una comunidad nacional. Al decir esto acentuamos la dimensión integradora que puede tener un proceso de extensión de la ciudadanía, constructora de un lazo social común a partir de la esfera pública.

Sin embargo, para la experiencia peruana podríamos plantear que ese proceso tuvo más un carácter social que político. Con ello queremos decir que la formación de una comunidad nacional fue, más bien, producto de cambios socio-económicos que fueron rompiendo las barreras estamentales y jerarquizadoras entre los diferentes grupos sociales, mediante la institucionalización de formas políticas que pueden calificarse como «modernas».

En el Perú tenemos un Estado Republicano con leyes y normas muy parecidas a los estados occidentales desde el momento de nuestra independencia. Podríamos decir que nuestra «modernización» de las instituciones públicas es bastante temprana. Sin embargo, es evidente que existía una gran distancia entre esa sociedad «formal» y la «realidad», marcada por la subsistencia de estamentos jerarquizados y de grupos sociales que no participaban o estaban excluidos de esta comunidad nacional. La quiebra de esas divisiones estamentales y jerarquizaciones sociales supone un proceso más amplio de movilidad social que permite la «aparición» de individuos en el sentido moderno del término y que está en la base del «ciudadano». La industrialización, la urbanización, las migraciones, la crisis del sistema de dominación social fueron procesos que dinamizaron la movilidad social, abriendo brechas en las barreras que separaban los grupos sociales, disminuyendo las distancias y erosionando las jerarquías tradicionales.



## DAVID SULMONT HAAK

Con ello tenemos la aparición de nuevos actores sociales que plantean sus demandas al Estado: demandas de tierra, de un terreno para construir su vivienda en la ciudad, de servicios básicos, de educación, de salud, de derechos laborales, etc.

Demandas que son un pedido de integración social, de compartir condiciones de vida más dignas, cuyos modelos son los preconizados, muchas veces, por las élites dominantes.

En ese sentido decimos que, en la experiencia peruana, la ciudadanía se trata de un principio de integración que privilegia las demandas sociales sobre las políticas. Sin embargo, esta forma de construcción de una comunidad nacional plantea el problema de concebir el espacio público, el Estado y la política como proveedores de servicios sociales más que como un espacio de negociación de proyectos políticos.

Cuanto más débiles son los actores sociales (debilitados, por ejemplo, por las consecuencias de la crisis económica o por la situación de miseria), menos posible es presentar estas demandas de integración bajo la forma de movimientos sociales que reivindican una especie de proyecto social o político y, por el contrario, más presente está una relación con lo político marcada por el intercambio clientelista de favores y de apoyo político. Paralelamente, la esfera política resulta débilmente institucionalizada, debido a la ausencia de actores sociales fuertes que creen un espacio de negociación; por el contrario, el poder se personaliza, los políticos aparecen como «depositarios» de recursos (servicios públicos) buscados para los proyectos de movilidad social o de subsistencia personal y grupal.

Con esto en mente, podemos entender las demandas sociales en Quispicanchi como parte de este proceso de formación de una comunidad nacional marcada por una reivindicación de integración social, de buscar compartir condiciones comunes y de ser reconocidos como miembros



## DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANIA

de la misma sociedad, con derecho a acceder a las mismas cosas. En ese sentido, se trata de una afirmación de dignidad humana común, incluso, nos atreveríamos a decir, con una pretensión universalista, con un importante impacto en la transformación de la estructura social. Sin embargo, debemos señalar que se trata de tener derecho a «cosas» o «recursos» y no «tener derecho a tener derechos», lo que implica privilegiar los medios para acceder a esa integración más que las reglas comunes que deben regir las relaciones entre las personas y, por lo tanto, disminuye el impacto que podrían tener esas demandas sociales en la construcción de instituciones políticas estables. Como se verá en la lectura del presente artículo, esa debilidad institucional permite, en el ámbito que nos incumbe, la reproducción de relaciones políticas clientelistas y la «personalización» de lo político.

Esta introducción tiene por objeto poner en relación lo escrito hace más de un año en nuestra tesis de licenciatura con algunas de las reflexiones que actualmente venimos realizando en el marco de nuestros estudios de postgrado. Es importante precisar que, en tanto se trata de dos capítulos de esa tesis, en algunos pasajes se hará referencia a otros capítulos de la misma, sin embargo, al menos eso esperamos, el texto tiene coherencia en sí mismo.

### I. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL AMBITO DE ESTUDIO

#### 1. *La Provincia de Quispicanchi*

La provincia de Quispicanchi, departamento del Cusco, se encuentra ubicada al sur de la capital departamental y es la segunda más grande del departamento, con un área total de 7,862.60 Km<sup>2</sup>.



## DAVID SULMONT HAAK

Tabla 1

DEPARTAMENTO DEL CUSCO: POBLACIÓN TOTAL, URBANA Y RURAL  
NOMINALMENTE CENSADA, SEGUN PROVINCIAS, 1981 Y 1993

Provincia	1981		1993	
	Total	Rural %	Total	Rural %
Cusco	208,040	7.00%	270,324	4.70%
La Convención	113,142	79.70%	157,240	79.80%
Canchis	82,918	60.50%	94,962	54.10%
Quispicanchi	62,938	71.50%	75,853	70.10%
Chumbivilcas	63,303	88.50%	69,669	87.70%
Espinar	44,539	82.00%	56,591	62.70%
Anta	48,452	75.60%	56,424	73.00%
Calca	43,369	74.00%	56,007	68.70%
Urubamba	38,962	66.40%	48,254	63.90%
Paucartambo	33,383	86.30%	40,696	85.00%
Canas	33,217	88.60%	39,476	86.10%
Paruro	32,385	72.00%	34,361	67.60%
Acomayo	27,556	55.70%	28,906	52.60%
Total	832,504	58.20%	1,028,763	54.10%
		484,517		556,560

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Censo de 1993

Quispicanchi es una de las pocas provincias transversales del departamento del Cusco, es decir, comprende pisos de valle, puna, selva alta y selva baja. A grandes rasgos, podemos diferenciar tres cuencas en la provincia: a) la cuenca del río Vilcanota, que comprende la zona de valle inter-andino, entre los 3,100 y 3,800 msnm., situada al oeste de la provincia (distritos de Oropesa, Lucre, Andahuaylillas, Huaró, Urcos, Quiquijana y Cusipata); b) la cuenca del los ríos Ccatcamayo y Mapacho, que confor-



## DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANIA

man una zona de valle y meseta alto-andina, por encima de los 3,500 msnm., en la parte central de la provincia (distritos de Ccatca, Ocongate y Carhuayo); c) la cuenca del río Araza, en la vertiente oriental de los Andes, la ceja de selva y la selva amazónica, con alturas que van desde el abra, aproximadamente a los 4,900 msnm., hasta la planicie amazónica (distritos de Marcapata y Camanti).

Esta característica de transversalidad da lugar a diferentes pisos ecológicos y microclimas y, por lo tanto, diversos sistemas productivos.

### 2. CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN

Según el censo de 1993, la provincia de Quispicanchi cuenta con 75,853 habitantes, de los cuales el 29.9% vive en zonas urbanas y el 70.1 en zonas rurales. Como vemos en la tabla 1, Quispicanchi es la cuarta provincia más poblada del departamento del Cusco y la sexta con mayor porcentaje de población rural.

Quispicanchi está compuesta por 12 distritos, tal y como vemos en la tabla 2. Es una provincia predominantemente rural, situación que no ha variado substancialmente entre 1981 y 1993. Sin embargo, como podemos apreciar en la tabla 2, la zona alto-andina, compuesta por los distritos de Ocongate, Ccatca y Carhuayo, es la que cuenta con mayor proporción de población rural, seguida por los distritos ubicados en la parte sur del valle del Vilcanota (Quiquijana y Cusipata). La zona con mayor porcentaje de población urbana (más del 50%) y mayor densidad poblacional se concentra al norte del valle mencionado (distritos de Oropesa, Lucre, Andahuaylillas, Huaró y Urcos), que es a su vez la zona geográficamente más cercana y con mayor vinculación a los mercados de bienes y de trabajo de la ciudad del Cusco. Los distritos de Oropesa y Lucre constituyen, además, por su especial cercanía y facilidad de acceso, un espacio de expansión natural para el proceso de urbanización de la ciudad del Cusco.



## DAVID SULMONT HAAK

Tabla 2

PROVINCIA DE QUISPICANCHI: POBLACIÓN NOMINALMENTE CENSADA  
SEGÚN DISTRITO, AREA URBANA Y RURAL. CENSO DE 1993

Distrito	Total	Urbana	%	Rural	%
ZONA A	45,210	18,107	40.05%	27,103	59.95%
Urcos	12,396	4,854	39.16%	7,542	60.84%
Quiquijana	9,836	1,381	14.04%	8,455	85.96%
Oropesa	5,410	3,569	65.97%	1,841	34.03%
Cusipata	5,003	564	11.27%	4,439	88.73%
Huaro	4,418	2,260	51.15%	2,158	48.85%
Andahuaylillas	4,343	2,289	52.71%	2,054	47.29%
Lucre	3,804	3,190	83.86%	614	16.14%
ZONA B	23,661	2,589	10.94%	21,072	89.06%
Ccatca	9,919	1,229	12.39%	8,690	87.61%
Ocongate	11,111	891	8.02%	10,220	91.98%
Ccarhuayo	2,631	469	17.83%	2,162	82.17%
ZONA C	6,980	1,412	20.23%	5,568	79.77%
Marcapata	4,805	420	8.74%	4,385	91.26%
Camanti	2,175	992	45.61%	1,183	54.39%
Total	106,492	26,109	24.52%	80,383	75.48%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Las principales actividades de la población quispi-canquina, tal y como vemos en la tabla 3, son las vinculadas al sector agropecuario, lo que resulta coherente dado el alto porcentaje de población rural. Los rubros que le siguen en importancia son el comercio, las industrias manufactureras, el transporte y, finalmente, las diferentes actividades de servicios más vinculadas al sector urbano.



## DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANIA

Tabla 3

PROVINCIA DE QUISPICANCHI: PEA MAYOR DE 15 AÑOS  
SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA. CENSO DE 1993

Rama de Actividad Económica	Total	%
Agric., ganad., caza, silvic., pesca	12,717	60.92
Explotación minas y canteras	288	1.38
Industrias manufactureras	1,246	5.97
Construcción	293	1.40
Comercio, hoteles y restaurantes	1,333	6.39
Trasportes y comunicaciones	433	2.07
Administr. pública y defensa	399	1.91
Enseñanza	409	1.96
Hogares privados, serv. domest.	414	1.98
Otros servicios	207	0.99
No especificado	2,426	11.62
Buscando trabajo por 1ª vez	711	3.41
Provincia de Quispicanchi	20,876	100.00

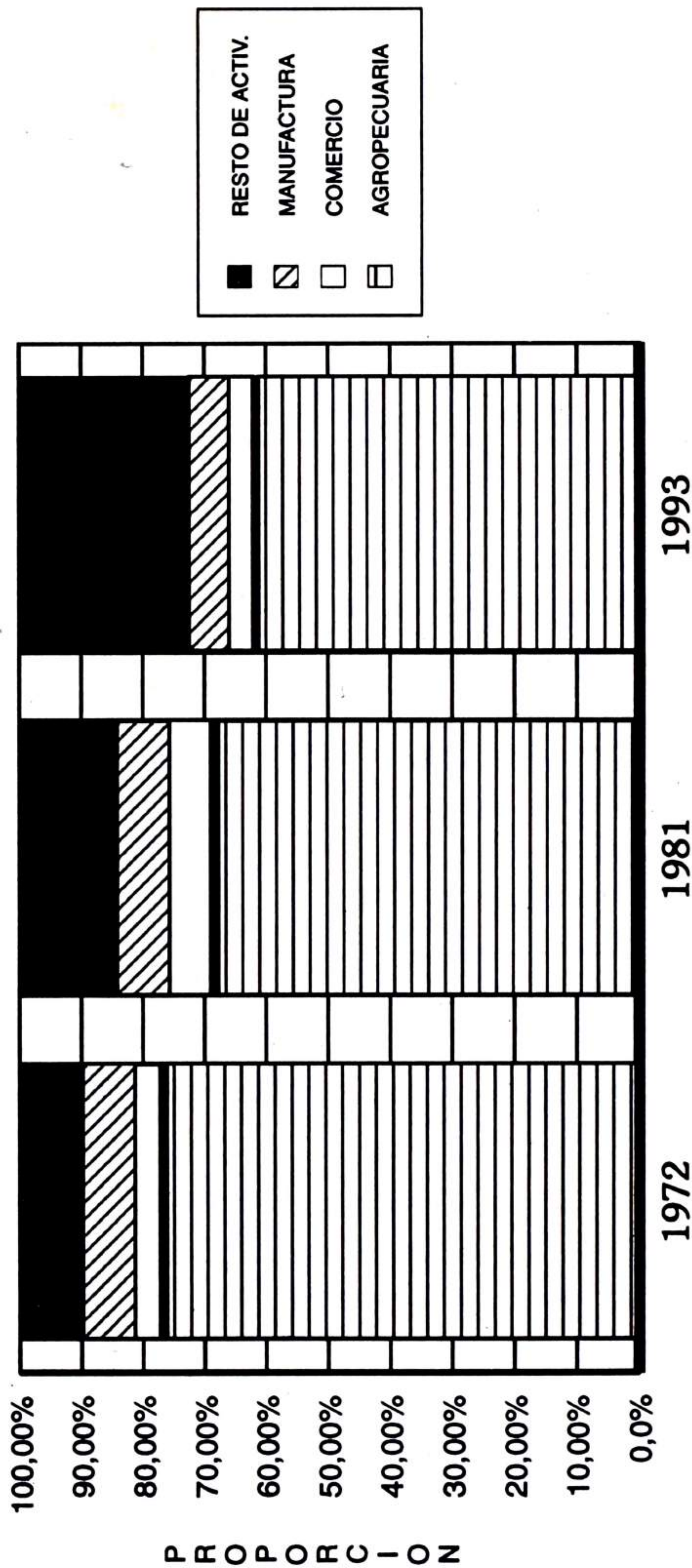
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

A pesar de la gran importancia de las actividades agropecuarias en la composición de la PEA, en los últimos 20 años ésta ha decrecido en un 15% a favor de actividades relacionadas a los servicios urbanos: educación, administración pública, servicios domésticos y otras actividades no especificadas, tal y como nos lo muestra el cuadro 1.



Cuadro 1

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA DE LA PEA SEGUN GRANDES RAMAS DE  
ACTIVIDAD EN LA PROVINCIA DE QUISPICANCHI



AÑOS CENSALES

FUENTE: INEI Censo 1972, 1981 y 1993, elaboración propia.



## DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANIA

Ello nos da cuenta, por un lado, de un proceso de ampliación de los servicios urbanos y estatales. Sin embargo, por otro lado, la importancia de «actividades no especificadas» en la PEA de 1993 (11.62 %, ver tabla 3) también nos podría indicar un incremento de actividades informales mal remuneradas y que se desarrollan en condiciones precarias. Es importante destacar asimismo la disminución relativa de la PEA manufacturera, producto de la crisis de la industria textil en Quispicanchi, por el cierre de la fábrica textil de Lucre y la decadencia de la fábrica textil de Urcos.

El análisis de la estructura de la PEA de 1993 nos puede dar una idea de los grupos sociales presentes en Quispicanchi. Como podemos apreciar en las tablas 4a y 4b, gran parte de la PEA (el 44%) se ubica en la categoría de trabajadores independientes. Esto es particularmente cierto para aquellos que se dedican a las actividades agropecuarias (52%) y al comercio, los restaurantes o la hotelería (82%). Las otras categorías ocupacionales importantes son los obreros (21%) y los trabajadores familiares no remunerados (17.8%).

Un primer análisis de este cuadro nos permite afirmar que el sector agropecuario está compuesto por pequeños productores, especialmente comuneros, que producen usando esencialmente la fuerza de trabajo de su familia<sup>2</sup>. Por otro lado, un pequeño porcentaje de la PEA agropecuaria (el 0.17%) emplea a unos 3,500 obreros agropecuarios, lo que representa el 27.5% de la PEA agropecuaria y el 79% de las personas ubicadas en la categoría «obreros».

El resto de los empleadores o patronos se ubica en actividades como la explotación de minas y canteras,

<sup>2</sup> Haciendo un cálculo en base a la tabla 4, tenemos que el 68% de los trabajadores familiares no remunerados se encuentran en el sector agropecuario.



Tabla 4a

PROVINCIA DE QUISPICANCHI: PEA MAYOR DE 15 AÑOS SEGÚN CATEGORÍA DE OCUPACIÓN Y RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA. CENSO DE 1993

Rama de Actividad Económica	Total	Obrero	Empleado	Categorías de ocupación				Trab.de hogar	No especificado
				Trab.Indep.	Emplead. o patrón	Trab.Fam. no rem.	Trab.de hogar		
Agric., ganad., caza, silvic., pesca	12,717	3,499	32	6,634	21	2,531	-	-	
Explot. minas y canteras	288	90	7	146	20	25	-	-	
Industrias manufactureras	1,246	313	78	680	22	153	-	-	
Construcción	293	157	16	86	6	28	-	-	
Comercio, hoteles y restaurantes	1,333	43	49	1,093	33	115	-	-	
Trasportes y comunicaciones	433	56	162	166	8	41	-	-	
Administr. pública y defensa	399	22	377	-	-	-	-	-	
Enseñanza	409	-	396	9	2	1	-	1	
Hogares privados, serv. domest.	414	-	-	-	-	-	414	-	
Otros servicios	207	6	119	55	11	16	-	-	
No especificado	2,426	221	110	323	18	808	-	946	
Buscando trabajo por 1ª vez	711	-	-	-	-	-	-	-	
Provincia de Quispicanchi	20,876	4,407	1,346	9,192	140	3,718	414	948	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.



Tabla 4b

PROVINCIA DE QUISPICANCHI: PEA MAYOR DE 15 AÑOS SEGÚN CATEGORÍA DE OCUPACIÓN Y RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA. CENSO DE 1993

Categorías de ocupación como porcentaje del total									
Rama de Actividad Económica	Total	Obrero	Empleado	Trab.Indep.	Emplead. o patrón	Trab.Fam. no rem.	Trab.de hogar	No especificado	
Agríc., ganad., caza, silvic., pesca	12,717	27.51	0.25	52.17	0.17	19.90	-	-	-
Explot. minas y canteras	288	31.25	2.43	50.69	6.94	8.68	-	-	-
Industrias manufactureras	1,246	25.12	6.26	54.57	1.77	12.28	-	-	-
Construcción	293	53.58	5.46	29.35	2.05	9.56	-	-	-
Comercio, hoteles y restaurantes	1,333	3.23	3.68	82.00	2.48	8.63	-	-	-
Trasportes y comunicaciones	433	12.93	37.41	38.34	1.85	9.47	-	-	-
Administr. pública y defensa	399	5.51	94.49	-	-	-	-	-	-
Enseñanza	409	-	96.82	2.20	0.49	0.24	-	0.24	-
Hogares privados, serv. domest.	414	-	-	-	-	-	100.00	-	-
Otros servicios	207	2.90	57.49	26.57	5.31	7.73	-	-	-
No especificado	2,426	9.11	4.53	13.31	0.74	33.31	-	-	38.99
Buscando trabajo por 1ª vez	711	-	-	-	-	-	-	-	-
Provincia de Quispicanchi	20,876	21.11	6.45	44.03	0.67	17.81	1.98	4.54	-

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.



## DAVID SULMONT HAAK

el comercio, hoteles y restaurantes, la construcción y otras actividades de servicios, que, en el caso de Quispicanchi, pueden estar vinculados al transporte, como talleres mecánicos o vulcanizadoras.

Otra categoría ocupacional importante es la de los empleados (6.45% de la PEA), que en un 60% se ubican en el sector estatal.

En resumen, tenemos un amplio sector social conformado por *campesinos comuneros* que trabajan en forma independiente, es decir, controlando sus recursos productivos y utilizando básicamente *la fuerza laboral familiar*. Otro sector importante son *los obreros*, mayoritariamente agrícolas, de quienes podemos presumir que son trabajadores temporales, que deben provenir de las familias comuneras. Estos tres grupos sociales son los componentes principales del sector rural quispicanchino, seguidos por un muy pequeño sector de patronos y empleadores agropecuarios.

Por el lado del espacio urbano, tenemos también un importante sector de trabajadores independientes que desarrolla actividades manufactureras y mercantiles y que emplea en gran medida la fuerza de trabajo familiar. Numéricamente viene seguido por los empleados públicos y, en tercer lugar, por comerciantes, dueños de minas y canteras<sup>3</sup> y transportistas. Estos grupos sociales son aquellos que podríamos llamar el grupo «misti» de la provincia (en especial los dos últimos), habitantes de los centros poblados.

Para darnos una idea de la importancia social de la población comunera en la provincia de Quispicanchi tenemos la tabla 5.

<sup>3</sup> En especial yacimientos de yeso y arcilla y canteras ubicados en el valle del Vilcanota.



## DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANIA

Tabla 5

COMUNIDADES OFICIALMENTE RECONOCIDAS  
PROVINCIA DE QUISPICANCHI, 1991

Distritos	Número de comunidades	Superficie en has.	Nº de jefes de fam.	Promedio de fam. por com.
Andahuaylillas	7	3,910.76	441	63.00
Ccatca	22	27,923.75	1,784	81.09
Carhuayo	2	8,347.55	150	75.00
Cusipata	6	16,148.00	905	150.83
Huaro	1	5,545.00	164	164.00
Lucre	4	23,842.87	246	61.50
Marcapata	8	no especific.	846	105.75
Ocongate	12	61,666.50	1,386	115.50
Oropesa	3	639	529	176.33
Quiquijana	13	31,242.10	1,958	150.62
Urcos	13	12,266.96	1,700	130.77
<b>Total</b>	<b>91</b>	<b>191,532.49</b>	<b>10,109</b>	<b>111.09</b>

Fuente: Banco de datos del CCAIJO

Calculando un promedio conservador de cinco miembros por familia comunera, tendríamos una población comunera de aproximadamente unas 50,545 personas para 1991, lo que equivale a casi un 94% de la población rural de la provincia según el censo de 1993. Como podemos observar, el principal peso de las comunidades, tanto territorial como poblacionalmente, se encuentra distribuido entre los distritos ubicados en la zona alto-andina y el sur del valle del Vilcanota, que son también los distritos con mayor proporción de población rural.



DAVID SULMONT HAAK

II. DEMANDAS SOCIALES EN QUISPICANCHI

La noción de ciudadanía encierra una tensión entre una república de ciudadanos iguales y anónimos y una estructura social compuesta por personas de carne y hueso, diferentes entre sí, con posiciones y recursos distintos, condicionadas por la forma cómo se organiza la producción, la distribución de la riqueza, el acceso al poder y al prestigio social, etc. Esta estructura social genera desigualdades que, a su vez, dan lugar a conflictos que enfrentan a personas y grupos sociales. La ciudadanía y los distintos regímenes de gobierno basados en ella son una forma de cómo estos conflictos se institucionalizan en la esfera público-estatal, donde los actores sociales, con su propia historia y características, se interrelacionan como individuos jurídicamente iguales, con accesos normados a la toma de decisiones públicas, con diferentes mecanismos de participación y representación, pero con intereses distintos y a menudo contrapuestos.

Las luchas sociales de aquellos a quienes Bendix denomina «las clases bajas» han sido motivadas por las desigualdades que provoca la estructura social de las diferentes sociedades, y han sido un importante motor por el cual la ciudadanía se ha extendido. La conquista de los derechos al voto universal, a la organización y representación, entre otros, han permitido a sectores cada vez más amplios de la sociedad presentar sus reivindicaciones en la esfera público-estatal y exigir de ella leyes y políticas que atiendan sus demandas y resuelvan sus conflictos. La fuerza social de los distintos actores en contienda ha determinado que sus intereses, demandas y reivindicaciones se conviertan en nuevos derechos ciudadanos o se limiten algunos de aquellos que ya estaban instituidos como tales. Los llamados derechos sociales expresan esta dinámica social y las demandas de amplios sectores por una reducción de las desigualdades sociales reales. La lucha de los obreros por la jornada de las ocho horas llevó a institucionalizarla como un derecho universal para todos los trabajadores, así



## DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANIA

como el derecho a la seguridad social, a la educación gratuita y universal y otros derechos.

En ese sentido las demandas sociales constituyen, en cierta forma, la agenda política que las personas reales y los grupos sociales presentan en la esfera pública, y en la que buscan influir y participar mediante distintos mecanismos de representación y presión. Analizar qué tipo de demandas son las que se presentan al Estado es una forma de acercarnos a los problemas e intereses de las personas y grupos sociales, a los cambios y permanencias en la estructura social que los provocan. Por otro lado, ver cómo son presentadas y atendidas estas demandas nos permite dar cuenta de las formas de organización y representación de los distintos grupos sociales, así como de sus conflictos y correlaciones de fuerza, tanto dentro del Estado como en la sociedad civil.

Durante gran parte de la historia republicana de nuestro país, el problema del acceso y la propiedad de la tierra ha sido el componente principal de la agenda política nacional presentado desde la sociedad rural, en especial la andina. Las luchas de los campesinos andinos por recuperar sus tierras, usurpadas por el proceso de expansión de las haciendas, marcaron profundamente el panorama político nacional, especialmente a partir de la mitad del presente siglo. Los campesinos y sus organizaciones tuvieron la fuerza social como para, en primer término, tomar las tierras, y luego forzar a que el Estado reconociese sus demandas y realizase distintas reformas agrarias que legitimaron legalmente sus aspiraciones de propiedad. Paralelamente, las luchas campesinas contra el régimen latifundista y la propia reforma agraria abolieron relaciones de producción serviles y modificaron sustancialmente la estructura social de la sociedad rural, dando lugar a la desaparición de algunos actores y la aparición de otros o el incremento de su importancia: comuneros, cooperativistas, intermediarios comerciales, funcionarios estatales y organizaciones no gubernamentales de desarrollo en los pueblos andinos, entre otros.



## DAVID SULMONT HAAK

Estas luchas se dieron en un contexto de modernización de la economía peruana; de extensión de la economía mercantil y del mercado en la sociedad rural; de intensa dinámica migratoria; de expansión del Estado a través de mecanismos como la educación; de mayor acceso de la población campesina a medios de comunicación masivos y mayores contactos con los actores urbanos. Todo esto, en gran medida, favoreció la crisis del orden latifundista en particular y del sistema de dominación tradicional en general. A su vez, la propia movilización de la población campesina contribuyó a que estos procesos se dinamicen y se abriesen nuevos espacios de participación de la población campesina en las decisiones estatales.

Sin embargo, una vez que el problema de acceso a la tierra ha dejado de ser la demanda principal, es importante preguntarnos cuáles son las demandas que constituyen la nueva agenda planteada desde la sociedad rural, cómo se presenta ésta y se discute, por intermedio de quiénes y de qué procesos sociales da cuenta.

Para aproximarnos a responder estas preguntas, hemos elaborado, en primer lugar, una base de datos con las demandas presentadas por la población quispicanchina en varias convenciones distritales organizadas por el CCAIJO y los municipios de Quispicanchi en 1991<sup>4</sup>, lo que tenía como objeto elaborar un plan de desarrollo provincial que intente afrontar los principales problemas de su población.

En los cuadros 2, 3 y 4 presentamos un resumen de lo arrojado por esta base de datos. El cuadro 2 se refiere al porcentaje de demandas presentadas agrupadas según tipos. Los cuadros 3 y 4 nos muestran las institu-

<sup>4</sup> Esta base de datos consta de aproximadamente 238 demandas, recogidas de las convenciones realizadas en los distritos de Camanti, Ccatca, Cusipata, Huaró y Urcos.



## DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANIA

ciones a las cuales la población identifica como destinatarias de las demandas<sup>5</sup>.

## Cuadro 2

CUADRO RESUMEN DE LAS DEMANDAS PRESENTADAS  
EN LAS CONVENCIONES DISTRITALES DE QUISPICANCHI, 1993

Tipo de Demanda	% del Total	% del Tipo
<i>Servicios urbanos</i>	29.40%	100.00%
Agua-desague	11.80%	40.14%
Electrificación	6.70%	22.79%
Locales comunales	5.00%	17.01%
Otros	5.90%	20.07%
<i>Educación</i>	17.20%	100.00%
Infraestructura	12.20%	70.93%
Calidad enseñanza	5.00%	29.07%
<i>Salud</i>	10.50%	
<i>Vías de comunicación</i>	9.20%	
<i>Producción agropecuaria.</i>	22.70%	100.00%
Infraestructura	5.00%	22.03%
Asistencia técnica	7.60%	33.48%
Insumos	5.50%	24.23%
Otros	4.60%	20.26%
<i>Asistencia alimentaria</i>	4.60%	
<i>Otras demandas</i>	6.40%	
<b>TOTAL</b>	<b>100.00%</b>	

Fuente: David Sulmont. Base de datos sobre demandas sociales en Quispicanchi.

<sup>5</sup> En la base de datos existe la posibilidad de que cada demanda se dirija a tres instituciones distintas.



DAVID SULMONT HAAK

## Cuadro 3

DESTINATARIOS DE LAS DEMANDAS SOCIALES  
EN QUISPICANCHI

	Nº de menciones	%
ONGs	61	15.97%
Gob. locales	61	15.97%
Gob. regionales	55	14.40%
COOPOP: ONAA	40	10.47%
Ministerio de Educación	39	10.21%
Ministerio de Salud	32	8.38%
Coop. Internacional	27	7.07%
Ministerio de Agricultura	25	6.54%
Empresas Estatales	19	4.97%
Otros Ministerios	12	3.14%
Instituciones Religiosas	11	2.88%
<b>Total</b>	<b>382</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Ibid.

Según podemos apreciar en el cuadro 2, las demandas concernientes a los aspectos de la producción agropecuaria tienen un peso importante. Como señala Carlos Monge<sup>6</sup>, después del cierre del ciclo de movilizaciones campesinas por la tierra, el problema pendiente para el agro serrano es hacer producir la tierra en condiciones extremadamente desfavorables para el campesinado, puesto que se enfrenta a una baja productividad, debido a las limitaciones ecológicas, a la ausencia de asistencia técnica y crediticia por parte del Estado, a términos de intercam-

<sup>6</sup> Monge, Carlos. «Promoción y campesinado andino», en: Zolezzi, Mario (editor), *La promoción al desarrollo en el Perú: Balance y perspectivas*, DESCO, Lima, 1992.



## DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANIA

## Cuadro 4a

INSTITUCIONES MENCIONADAS COMO DESTINATARIAS  
DE LAS DEMANDAS SOCIALES SEGÚN TIPO DE DEMANDAS  
PROVINCIA DE QUISPICANCHI

	Serv. Urb.	%	Agua-des	%	Electrific.	%	Otros	%
Gob. Regionales	26	23.6	10	20	5	21.7	11	29.7
Emp. Estatales (*)	16	14.5	1	2	12	52.2	3	8.1
Gob. Locales	15	13.6	8	16	2	8.7	5	13.5
Min. Salud	14	12.7	13	26			1	2.7
COOPOP. ONAA	12	10.9	3	6			9	24.3
ONGs	11	10.0	7	14			4	10.8
Coop. internac.	10	9.1	7	14	3	13.0		
Inst. Religiosas	4	3.6	1	2	1	4.3	2	5.4
Min. Educación	1	0.9					1	2.7
Otros Minist.	1	0.9					1	2.7
<b>Total menciones</b>	<b>110</b>	<b>100</b>	<b>50</b>	<b>100</b>	<b>23</b>	<b>100</b>	<b>37</b>	<b>100</b>

(\*) Por ejemplo, ENTEL o ELECTRO PERU.

	Educación	%	Intr. Educ	%	Calidad Educ.	%
Min. Educación	35	56.5	25	54.3	10	62.5
Gob. Locales	11	17.7	9	19.6	2	12.5
ONGs	8	12.9	5	10.9	3	18.8
COOPOP. ONAA	5	8.1	4	8.7	1	6.3
Gob. Regionales	2	3.2	2	4.3		
Min. Salud	1	1.6	1	2.2		
<b>Total de menciones</b>	<b>62</b>	<b>100.0</b>	<b>46</b>	<b>100.0</b>	<b>16</b>	<b>100.0</b>

(\*) Por ejemplo, ENTEL o ELECTRO PERU.



Cuadro 4b

INSTITUCIONES MENCIONADAS COMO DESTINATARIAS DE LAS DEMANDAS SOCIALES SEGÚN TIPO DE DEMANDAS  
PROVINCIA DE QUISPICANCHI

	Prod. Agrop.	%	Salud	%	Vías de Com.	%	Asist. Alim.	%	Otras	%
Coop. internac.	11	12.5	5	15.2					1	3.1
ONGs	26	29.5	3	9.1	2	5.1	3	16.7	8	25.0
Inst. Religiosas		0.0					5	27.8	2	6.3
Gob. Locales	12	13.6	4	12.1	13	33.3			6	18.8
Gob. Regionales	7	8.0	4	12.1	7	17.9	2	11.1	7	21.9
Min. Educ.	3	3.4								
Min. Salud		0.0	16	48.5					1	3.1
Min. Agricult.	23	26.1							2	6.3
Otros Min.	1	1.1			8	20.5			2	6.3
Emp. Estatales (*)		0.0			3	7.7				
COOPOP. ONAA	5	5.7	1	3.0	6	15.4	8	44.4	3	9.4
<b>Total de menciones</b>	<b>88</b>	<b>100.0</b>	<b>33</b>	<b>100.0</b>	<b>39</b>	<b>100.0</b>	<b>18</b>	<b>100.0</b>	<b>32</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Ibid.



## DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANIA

bio desfavorables para el agro por las importaciones de alimentos baratos, entre muchas otras circunstancias. Entre las demandas productivas más importantes, encontramos la asistencia técnica, el apoyo con insumos a la producción y la construcción de obras de infraestructura productiva (en especial canales de irrigación). Los destinatarios principales de estas demandas, tal y como apreciamos en los cuadros 4a y 4b, son en primer lugar el CCAIJO (29% de las menciones), luego el Ministerio de Agricultura (26%), los gobiernos locales (13%) y la cooperación internacional (12%)<sup>7</sup>.

Resulta curioso no encontrar el tema del crédito agrario como una demanda importante en la región<sup>8</sup>. En la época de realización de las convenciones distritales que estamos utilizando como fuente de información todavía existía el Banco Agrario. Al parecer, el tema del crédito bancario compete más a productores medianos y grandes, quienes, debido a sus condiciones de producción, podrían asumir el riesgo de endeudarse. En Quispicanchi, la mayoría de las unidades productivas agropecuarias son de tamaño reducido y de tipo familiar, cuya producción, si bien en parte importante está orientada al mercado, no obedece a una racionalidad empresarial, sino más bien a una de sobrevivencia. Dadas esas condiciones, resulta difícil comprometerse a un crédito bancario, el cual no se está seguro de poder retribuir. Se accede al crédito sólo en condiciones muy favorables para los prestatarios; tal fue el

<sup>7</sup> La cooperación internacional fue destinataria principalmente de algunas de las demandas sobre infraestructura de riego. En el valle del Vilcanota se viene ejecutando desde hace algunos años una de las etapas de los proyectos de irrigación del PLAN MERIS, financiado por la cooperación alemana en convenio con el gobierno peruano.

<sup>8</sup> En el cuadro 2 las demandas de crédito se encuentran al interior del 6.4% del rubro «Otros» de las demandas productivas.

<sup>9</sup> Ello nos fue mencionado por informantes como Grimaldo Jiménez, Braulio Ramírez y el alcalde de Ocongate con respecto al proceso de conversión de cooperativas en comunidades en la zona de



DAVID SULMONT HAAK

caso de los créditos ofrecidos en los primeros años del gobierno del APRA: se ofrecieron créditos con interés cero para las comunidades, lo que, en cierta medida, motivó que muchas cooperativas se convirtieran en comunidades para aprovechar esa oportunidad<sup>9</sup>. Sin embargo, el crédito disponible en esa época fue desaprovechado, utilizándose el dinero en comprar bienes de consumo en vez de ser invertido. Según palabras de Braulio Ramírez:

«El crédito del Banco Agrario no cumplió su objetivo, fue destinado al consumo en vez de inversión productiva. Causó un gran movimiento económico que fue aprovechado por los comerciantes de la zona, sobre todo los propietarios de tiendas de abarrotes. El fracaso se debió a que el Banco Agrario no fiscalizaba y a la falta de conciencia del campesinado, se necesitaba más capacitación».

En aquella época, según nos cuentan nuestros informantes de la zona de Ocongate, los campesinos aprovecharon el dinero para abastecerse de productos agroindustriales como arroz, fideos, harina y azúcar, o para comprar bicicletas, radios y, en algunos casos, herramientas. Pero la intención del gobierno aprista de generar inversión en el campo mediante créditos baratos no se concretó. Los campesinos utilizaron estos recursos obtenidos fácilmente como complemento de su ingreso, dentro de una lógica de consumo. Las razones del fracaso son en parte, como señala Braulio Ramírez, la falta de conciencia (incapacidad de gestión, diríamos nosotros) de los campesinos, perfectamente explicable dentro del contexto de extrema pobreza en el que viven, y la lógica de sobrevivencia con la cual lo enfrentan; la inexistencia de mecanismos de fiscalización del Banco Agrario, que no

Ocongate, a mediados de los años 80. Entre otros incentivos que existían para adoptar la organización comunal estaba la donación de tractores y camionetas que el gobierno aprista hacía a las comunidades.



## DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANIA

complementó el programa de créditos con asistencia técnica, y que tampoco contaba con medio coercitivos para ejecutar los cobros (la tierra de las comunidades es un bien intangible y por lo tanto no sirve como garantía hipotecaria para préstamos bancarios).

Sin embargo, la razón principal del fracaso del crédito agrario es que fue casi indiscriminado, otorgado de manera populista, sin plantearse una población objetivo capaz de utilizarlo como inversión productiva, además de no venir acompañado por una política agraria integral que contemplase precios acordes con los costos de producción y redes eficientes de comercialización que incluyesen mejoras en la infraestructura vial para interconectar mercados locales, regionales y nacionales de manera eficiente<sup>10</sup>.

Los únicos beneficiarios a mediano plazo de los créditos otorgados por el gobierno aprista fueron los poderes locales, que asentados en su actividad comercial, vieron incrementar sensiblemente la demanda de los bienes que comercializaban y que, en algunos casos, les permitió capitalizar, comprando posteriormente medios de transporte como camiones, incrementando de esa forma sus recursos de intermediación económica.

En la actualidad, los créditos que se otorgan a los campesinos comuneros ya no son en dinero sino en especies (fertilizantes, semillas, insecticidas), a través del sistema de fondos rotatorios. El Estado tiene un programa de crédito de este tipo: se trata de un convenio entre el FONCODES, el Ministerio de Agricultura y la Confederación Nacional Agraria, que canaliza los insumos mencionados a los solicitantes individuales. Son créditos reducidos, pero que tampoco pueden ser recuperados completamente. Según nos dice Braulio Ramírez, su recuperación genera conflictos entre la Liga Agraria de Ocongate (base

<sup>10</sup> Al respecto, podemos recordar el calamitoso estado de la carretera Urcos-Ocongate, que eleva substancialmente los costos de transporte.



## DAVID SULMONT HAAK

local de la CNA), responsable ante el Ministerio de Agricultura de recuperar los fondos, y los campesinos prestatarios que no pueden devolver lo prestado.

Otra institución que también ofrece este tipo de créditos en forma reducida es el CCAIJO. Sin embargo, los fondos rotatorios que el CCAIJO organiza están acompañados por un programa de asistencia técnica y son concedidos a organizaciones que el propio CCAIJO genera al interior de las comunidades (comités de fondos rotatorios). Ello permite a esta institución tener una mayor fiscalización de lo invertido y asegurar una mayor recuperación del fondo al final de la rotación<sup>11</sup>.

A pesar del peso que tienen las demandas relacionadas con el rol de productores agrícolas que tiene gran parte de la población quispicanchina<sup>12</sup>, podemos apreciar que el mayor peso en el cuadro de demandas lo ostentan las referidas a la *dotación de servicios de carácter urbano* (agua potable y desagüe, electricidad, locales comunales, entre los principales). Si a eso sumamos las demandas relacionadas con la educación y la salud (dentro de esta última podríamos incluir los pedidos de asistencia alimentaria), tenemos que un 61% de las demandas sociales en Quispicanchi están relacionadas con una aspiración por una mejor calidad de vida, en varios aspectos medida en términos de patrones urbanos. Como podemos apreciar en el cuadro 5, pese a que las demandas de este tipo tienen un mayor peso en los centros poblados que en las comunidades, incluso en éstas últimas resultan más

<sup>11</sup> Si bien no contamos con datos precisos, a pesar de la actividad de promoción del CCAIJO, al parecer resulta muy difícil recuperar el íntegro de los fondos otorgados a las comunidades, debido al nivel de subsistencia o cercano a él en el que viven la mayoría de los comuneros.

<sup>12</sup> Según el último censo, el 60% de la PEA de 15 años y más se dedica a las actividades de agricultura, ganadería, caza y silvicultura. De ese 60%, el 72% lo hace en tanto trabajadores independientes o trabajadores familiares no remunerados.



## DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANIA

## Cuadro 5

DEMANDAS SEGÚN TIPO DE LOCALIDAD  
CONVENCIONES DISTRITALES DE 1991

Tipo de Demanda	Comunidades	Cabeceras de Distritos
<i>Servicios urbanos</i>	28.16%	41.03%
Agua-desague	10.92%	17.95%
Electrificación	7.47%	5.13%
Otros	9.77%	20.51%
<i>Educación</i>	15.52%	25.64%
Infraestructura	12.07%	12.82%
Calidad de enseñanza	3.45%	12.82%
<i>Salud</i>	9.77%	10.26%
<i>Vías de comunicación</i>	9.20%	10.26%
<i>Producción agropecuaria</i>	26.44%	2.56%
<i>Asistencia alimentaria</i>	5.75%	0.00%
<i>Otras demandas</i>	5.17%	10.26%
<b>Total</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Ibid

importantes que las demandas relacionadas con la producción agropecuaria.

Si bien todo el mundo aspira a vivir mejor, esta preocupación deja el ámbito privado cuando se convierte en objeto de reivindicación en la esfera pública de la sociedad, se convierte en parte de la agenda política y las



DAVID SULMONT HAAK

instancias estatales son interpeladas para cubrir parte de los medios destinados a mejorar la calidad de vida de las personas, en nuestro caso, miembros de la sociedad rural.

Como señala Marielle Pepin<sup>13</sup>, al analizar las demandas campesinas y su legitimidad hay que distinguir entre lo que pertenece a la esfera privada de los individuos y aquello que pasa a la esfera pública. Cuando los campesinos, desde su posición de productores, reivindican aspectos relacionados con la problemática productiva agropecuaria, buscan condiciones que les permitan acceder en última instancia a un mejor consumo:

«(...) en esencia, obtener tierra, vender a mejor precio, recibir salarios más altos permite normalmente comer, vestir y vivir mejor»<sup>14</sup>.

Hasta este punto, el tema productivo pasa a ser objeto de la agenda pública y adquiere cierta legitimidad, mientras que los aspectos relacionados con el consumo campesino siguen permaneciendo en el ámbito privado. Sin embargo, la naturaleza de este consumo está profundamente influida por los procesos que atraviesan la sociedad rural. Los patrones de consumo campesino pueden variar debido a varios factores; entre ellos cobran gran importancia los modelos que se adquieren desde la sociedad urbana, debido a los múltiples contactos que se tienen con ella, desde la escuela, los medios de comunicación, los familiares o allegados que migraron a la ciudad, las migraciones estacionarias a los mercados de trabajo urbano, el

<sup>13</sup> Pepin Lehalleur, Marielle, «¿Hacia una sociabilidad urbana en el campo mexicano? Reflexiones a partir de la desunión de producción y consumo», en: *Estudios Sociológicos*, X: 29, El Colegio de México, México, 1992.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pág. 290.



## DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANIA

crecimiento del mercado interno y la llegada de productos urbanos a mercados rurales, etc.

Estas nuevas necesidades generadas dan lugar a que importantes aspectos relacionados con el consumo campesino busquen canales de satisfacción. De ahí surgen demandas relacionadas con el consumo de servicios que permitirían mejorar la calidad de vida de las personas, que pasan de preocupaciones privadas a preocupaciones que se expresan en la esfera pública. El contar con agua potable en la casa o en un pilón público aliviaría en parte la necesidad de acarrear agua desde la acequia, el río o el manantial, para la preparación de la comida, el lavado, etc., así como disminuirían los riesgos de contraer enfermedades infecciosas. Por otro lado, ello permitiría destinar menos recursos a estas actividades o disminuiría los egresos y esfuerzos destinados a afrontar las enfermedades (a esto último también contribuye contar con postas y servicios de salud en la comunidad o cerca de ella). Contar con escuelas, guarderías y mejores condiciones de enseñanza, por un lado, incrementa los recursos para una movilidad social ascendente de las nuevas generaciones (especialmente en el ámbito urbano)<sup>15</sup> y, por el otro, disminuye el tiempo dedicado a la crianza y cuidado de los hijos menores. La electricidad en casa y en los pueblos permite prolon-

<sup>15</sup> Al respecto, es interesante señalar que las demandas concernientes a una mejor calidad de la enseñanza (profesores titulados, supervisión de los mismos) son más frecuentes en los centros poblados que en las comunidades, a pesar de que una queja frecuente de los comuneros era la mala calidad de los profesores y de la enseñanza en las escuelas comunales. El caso es que en las comunidades sigue siendo más importante poder acceder a la educación, representada por la construcción de locales escolares, mientras que en los centros poblados que ya cuentan con ese servicio, y además tienen una relación más fluida con elementos del mundo y la cultura urbana, comienza a tener más importancia una mejora de la calidad de la educación que les permita relacionarse en mejores condiciones con los espacios extra-locales.



## DAVID SULMONT HAAK

gar el tiempo útil en las noches para otras actividades productivas, la lectura o el uso de aparatos como la TV. Mejores vías de comunicación, además de ser una ayuda para comercializar los productos locales, también facilita el acceso a bienes de fuera y el traslado de las personas entre distintas regiones.

Estas necesidades guardan relación con el consumo y la mejora de la calidad de vida de las personas en la sociedad rural; tienen que ver con un mayor contacto e intercambio entre el mundo rural y urbano y, además, significan cambios importantes en la vida cotidiana. Pero difícilmente podrían ser satisfechas únicamente a partir del ámbito privado de las personas, por lo tanto, pasan crecientemente a ser objeto de demandas y reivindicaciones hacia la esfera pública, y se exige a diferentes instancias estatales que las satisfagan.

La atención de algunas de estas demandas también es un motor para nuevos cambios al interior de la sociedad rural. Un ejemplo de ello es lo que sucede con el proceso de electrificación de los distritos altos de Quispicanchi (Ccatca, Ocongate y Ccarhuayo). Este proyecto comprende 32 poblaciones, incluidas las capitales distritales, y ha ocasionado importantes cambios en el patrón de asentamiento rural de la zona, obligando a varias comunidades a concentrar sus viviendas bajo el tendido de la línea de alta tensión. De esta manera, se van formando nuevos centros poblados que en el mediano y largo plazo significarán *un proceso de urbanización en estas zonas rurales*. A lo largo de los diez kilómetros de carretera<sup>16</sup> que siguen después del centro poblado de Ccatca, se han formado algunas concentraciones de casas que, poco a poco, van logrando instalar redes secundarias de alumbrado. Estas nuevas concentraciones urbanas van demandando servicios como agua potable y desagüe, así como escuelas. Es interesante anotar que, en respuesta a esta

<sup>16</sup> Se trata de la carretera Urcos-Puerto Maldonado.



## DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANIA

demanda, los cuatro proyectos de construcción de redes de agua potable presentados por el distrito de Ccatca al FONCODES hayan sido todos ellos aprobados (de los quince que fueron aprobados en toda la provincia en 1993); por otro lado, dos de los tres proyectos de construcción de aulas escolares que fueron presentados por el mismo distrito a esta institución resultaron aprobados (de un total de ocho aprobados en toda la provincia).

Las casas construidas en estos nuevos centros poblados también denotan un cambio con respecto a las chozas de las comunidades: son más espaciosas, algunas cuentan con dos pisos, patios más amplios y permiten, además, la instalación de pequeñas bodegas, lo que permitiría diversificar los recursos de las familias campesinas e incrementar sus ingresos. Son además símbolo de un nuevo status social; los habitantes de estos nuevos pueblos dejarán de ser solamente campesinos-comuneros y se irán convirtiendo en «gente del pueblo», lo que para los ojos de muchos de los otros campesinos significaría un proceso de «mistización» o irse convirtiendo en «nuevos mistis». Conforme estos asentamientos vayan creciendo, podrán imitar a Ccatca y Ocongate, que después de llegar la electricidad instalaron antenas parabólicas, abriendo, mediante la TV, nuevas ventanas al mundo urbano, a sus patrones de consumo, a su forma de vestir, etc.

Con respecto a esto último, podemos mencionar que, en cierta medida, la llegada de la electricidad y la TV a Ccatca y Ocongate ha ocasionado cambios en la vida cotidiana: por ejemplo, en la plaza de Ocongate, antes la gente se reunía alrededor de carretillas de comerciantes «ambulantes» de viandas, golosinas y chucherías a escuchar música de las radiograbadoras de pilas que tenían; ahora, la demanda y oferta del entretenimiento se ha diversificado: algunos parroquianos van a las bodegas y pensiones, ya no sólo a tomar cerveza o licor sino a ver TV. Las propias carretillas han diversificado su oferta, ahora algunas de ellas ya no sólo venden velas sino focos de luz, cables, enchufes e interruptores. La presencia de



DAVID SULMONT HAAK

la luz pública también motivará nuevos espacios de encuentro en los pueblos durante la noche, en especial para los jóvenes que estudian en los colegios secundarios; es posible que pronto se abran más salones de reunión y hasta de baile para los fines de semana, así como locales para juegos de «Nintendo», que tienen gran popularidad en la feria de Urcos.

Muchas de las demandas mencionadas expresan procesos de cambio social importantes al interior de la sociedad rural: generación de nuevas necesidades y, por lo tanto, presión para obtener recursos o mecanismos (tanto públicos como privados) para satisfacerlas; cambios culturales que reflejan aspiraciones de modelos de consumo urbanos; aspiraciones de movilidad social, tanto mirando hacia el mundo urbano como dentro del propio mundo rural (procesos de «mistización» o «cholificación»); formación de nuevos grupos sociales a partir de los centros poblados en crecimiento o en formación; generación de industrias transformativas de la producción agropecuaria local en los centros poblados; nuevos mercados locales; etc. Necesidades y demandas que también pueden provocar frustración, más distancias sociales y tensiones, en la medida que su satisfacción alcance a un reducido grupo de personas, dado que se trata de una de las provincias más pobres del país y que la capacidad del Estado de atenderlas sigue siendo muy reducida, a pesar de la presión creciente que se ejerce sobre él.

En cuanto esto último, es interesante observar en el cuadro 2 que, si bien las instancias dependientes del gobierno central tienen una importancia especial en el blanco de las mismas, gran parte de ellas se dirige a los gobiernos locales y regionales<sup>17</sup>. Esto significaría, especial-

<sup>17</sup> Con respecto a los gobiernos regionales, podemos decir que, debido a la desactivación del proceso de regionalización por parte del gobierno actual, las demandas que les eran dirigidas corresponderían



## DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANIA

mente para los gobiernos locales, que se estaría reclamando de ellos un rol más activo en la atención de las necesidades de la población, rol que difícilmente podrán cumplir de manera satisfactoria. Por otro lado, resulta paradójico que esta presión por una mayor intervención de los gobiernos locales en la atención de las demandas sociales, -la cual podría dar lugar a un mayor interés por parte de la población en participar de las decisiones y la fiscalización de los mismos- no resulte corroborada en los índices de participación en elecciones municipales, que se mantienen en niveles bajos y, en algunos casos, decrecientes.

Otro elemento que podemos concluir del cuadro 2 es la gran diversidad de instituciones que son blanco de las distintas demandas de la población. *La estrategia de la población parece ser acudir al mayor tipo de instituciones posibles, sean estatales o no, para ver cuál de ellas tiene una respuesta positiva. Se intenta aprovechar el máximo de posibilidades disponibles, sin tener conocimiento cabal si compete o no a cada institución responder a esas demandas, o si tiene los recursos necesarios para atenderlas. Es interesante, además, observar la importancia que tiene el CCAIJO como blanco de las demandas, al cual, en la práctica, se le pide asumir responsabilidades que normalmente deberían corresponder a instituciones como los gobiernos locales o el Ministerio de Agricultura.*

El hecho de que demandas más relacionadas con servicios para la población vayan teniendo una importancia mayor en la agenda pública que se plantea desde la sociedad rural tiene también que ver con la capacidad de atenderlas. Las demandas relacionadas con aspectos productivos y económicos difícilmente encuentran una atención

ahora ser atendidas por instancias del gobierno central, entre las cuales el FONCODES tiene una creciente importancia. Precisemos que éste último no la tenía al momento de realizarse las convenciones distritales de 1991, que nos sirven como fuente de información.



DAVID SULMONT HAAK

satisfactoria. Como apreciamos en el cuadro 2, prácticamente no se plantean demandas relacionadas con cambios en la política agraria nacional: las reivindicaciones sobre precios, crédito y condiciones de comercialización se encuentran mezcladas en el rubro «otras». Ello da cuenta de que los campesinos han tomado conciencia de la casi inutilidad de pedir al gobierno subsidios a la producción, crédito agropecuario, mejores precios, etc., que, además de obras de infraestructura y asistencia técnica, serían elementos que les permitirían incrementar sus ingresos agropecuarios y por esta vía mejorar su consumo. Esta realidad está en la base de la crisis de las organizaciones gremiales campesinas, que van perdiendo cada vez más credibilidad entre la población. La queja de Braulio Ramírez<sup>18</sup> va en este sentido:

«(el) Gobierno no da asistencia, falta organización y conciencia para pedir ayuda...».

Podemos interpretar de otro modo esta afirmación: que la gente no fortalece la organización gremial justamente porque el gobierno no da asistencia; organizarse gremialmente para demandar significa chocarse constantemente sin resultado contra una pared, lo que constituye una pérdida de tiempo.

Las demandas de tipo productivo que más se hacen no tienen necesariamente que ver con los manejos macroeconómicos o de política agraria: se pide asistencia técnica, pequeños canales de irrigación o insumos; tienen que ver más directamente con aspectos de la producción misma que con su relación con el mercado y los términos desfavorables de intercambio entre el campo y la ciudad. En ese sentido, el CCAIJO resulta un blanco privile-

<sup>18</sup> Braulio Ramírez es presidente de la Liga Agraria de Ocongate, base de la FARTAQ y de la CNA.



## DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANIA

giado para la atención de este tipo de demandas (48% de ellas le son dirigidas), porque realiza un trabajo de promoción agrícola y asistencia técnica en muchas comunidades, aunque difícilmente podría influir en el cambio de las políticas agrarias y económicas.

Dadas las líneas actuales de política agraria y económica del Estado, una de las maneras en que se genera una cierta base de legitimidad en la población campesina es mediante la atención de demandas relacionadas con los servicios de tipo urbano; a ello responden los proyectos que el FONCODES viene ejecutando en la región. En el cuadro 6 podemos ver los proyectos presentados y aprobados por el FONCODES en la provincia hasta noviembre de 1993. La atención prioritaria está dada a los proyectos relacionados con servicios urbanos, especialmente agua y desagüe y centros educativos (79% de los proyectos aprobados). Otros proyectos que tendrían un impacto más directo en las condiciones de producción y comercialización, como los de irrigación o de infraestructura vial, no tienen un peso importante entre los que se presentaron ni entre los que se aprobaron.

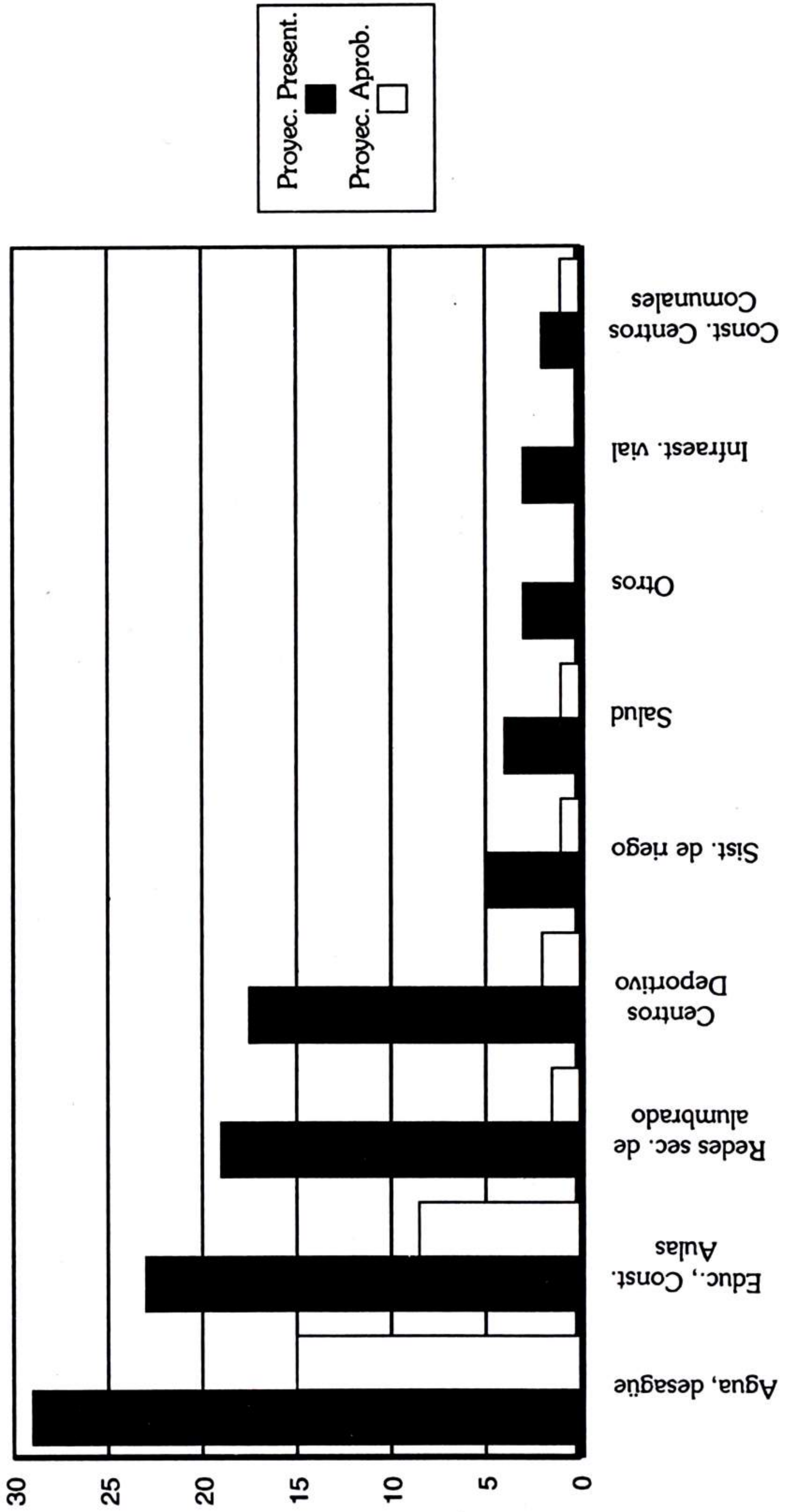
En muchos casos son los propios gobiernos locales quienes presentan proyectos al FONCODES, formando parte, junto con otras autoridades locales o comunales (jueces, gobernadores, directivos de comunidades, directores de colegios), del núcleo ejecutor del proyecto. En esas ocasiones, los fondos que el FONCODES proporciona financian de alguna manera el programa de obras de los municipios. Sin embargo, los créditos políticos de esas obras no benefician únicamente a los integrantes del núcleo ejecutor sino principalmente al gobierno central o específicamente al Ministerio de la Presidencia, cuyo logotipo resalta en todos los carteles que anuncian las obras financiadas por el FONCODES.

Como vimos un poco más arriba, la principal estrategia para plantear las demandas por parte de la población consiste en acudir al máximo de instancias posi-



Cuadro 6

PROYECTOS PRESENTADOS AL FONCODES HASTA NOVIEMBRE DE 1993



Fuente: Banco de Datos CCAJIO. Elaboración Propia



## DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANIA

bles, con la esperanza de que alguna responda positivamente. Los innumerables «oficios» que las comunidades presentan a diversas instituciones, en cuya elaboración en algunos casos participan los maestros o los directores de las escuelas rurales, son una expresión de tal estrategia. Por otro lado, todo tipo de contactos personales o directos con personas ubicadas en instituciones o posiciones que sean vistas como potenciales portadores de servicios o recursos es sumamente valorado. Cuando existe ese tipo de contacto, la petición se hace como buscando la concesión de un favor por parte de la autoridad, del funcionario o de la persona con el «poder»<sup>19</sup> de resolver la demanda. Ese poder también puede consistir en su posible acceso otras instancias más importantes, en ese caso se le ve como un intermediario.

Las peticiones, en muchos casos, no van dirigidas a instituciones con la potestad o la obligación de responder a determinadas demandas sociales, sino a personas ubicadas dentro de esas instituciones. En ese sentido, no se diferencia a la persona de la institución estatal (o privada como el caso del CCAIJO o la Iglesia) con una determinada función, lo que da cuenta de la persistencia de la privatización o personalización del poder público.

Cuando Grimaldo Jiménez reclama la presencia del presidente de la República para que visite la zona de Ocongate, está reflejando esta concepción de la autoridad:

«Bueno, lo que me gustaría es que el gobierno central, el ingeniero Fujimori visitara toda la sierra peruana, no solamente la que tiene acceso, y eso daría lugar al desarrollo del país. Que él se traza y dice: «señor hay que ayudar aquí, poner luz aquí», pero acá estamos en el olvido. Entonces sería importante hacerle llegar por algún medio al

<sup>19</sup> «Poder» en el sentido de que por su posición o cargo «se le ve» como si lo tuviera y no necesariamente porque objetivamente cuente con él.



DAVID SULMONT HAAK

presidente de la República que se acuerde de las zonas tan olvidadas como ésta, que estamos cerca de la cordillera del Ausangate, que necesitamos el apoyo del gobierno de todas maneras».

El ingeniero Fujimori resulta ser el equivalente del gobierno central; donde él señala qué hacer, las cosas se hacen. El presidente tiene que «acordarse» de las zonas olvidadas. Estamos ante una muestra palpable de la debilidad institucional del Estado, especialmente en la zona que nos ocupa. Otros ejemplos pueden ser la respuesta de algunos comuneros del distrito de Quiquijana de por qué votaron por un determinado alcalde: nos dijeron que tal vez *el alcalde* podía ayudar a sus comunidades con algunos materiales.

«De repente (el alcalde) nos puede ayudar en algo»  
(Graciano Sulca, comunero de Callatiac).

Finalmente, otra situación que nos ayuda a ilustrar lo que estamos reseñando es la visita que realizó Carlos Cuaresma, congresista del CCD<sup>20</sup>, al concejo distrital de Huaro en mayo de 1993.

El día en cuestión, el alcalde había citado a las directivas de las comunidades del distrito con el fin de solicitarles una lista de las obras que deseaban que el municipio realizase en sus localidades. La finalidad de esa petición era elaborar el rol de priorización de obras del distrito en el marco de las actividades del Comité de Desarrollo del mismo. Antes de iniciarse la reunión, habían llegado al local del municipio una serie de autoridades y personalidades del distrito, tales como el director del colegio, el presidente de la asociación de agricultores y algunos regidores que se quedaron esperando en la sala.

<sup>20</sup> Congresista de las filas del Frente Independiente Moralizador, Carlos Cuaresma es también periodista cusqueño y fue alcalde del distrito de Santiago, provincia del Cusco, en el periodo 86-89.



## DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANIA

De pronto, llega la comitiva del congresista, el cual pasa inmediatamente a la sala donde se llevaba a cabo la reunión y ocupa un lugar preferencial al lado del alcalde. Después de las palabras de bienvenida, el alcalde le plantea una serie de pedidos: que los apoye en las gestiones para la construcción de una represa, en concreto que ayude en la presentación del expediente técnico al FONCODES; también le presentan un proyecto de mejoramiento del Centro Educativo de Huaró. Hasta este punto la conversación es exclusivamente entre el alcalde y el congresista, los comuneros, mientras tanto, se quedan sentados, callados y escuchando la conversación.

Posteriormente, el presidente de la Asociación de Agricultores de Huaró se dirige a Carlos Cuaresma pidiéndole tractores para su asociación. El congresista le responde que los va a conseguir, que conoce al presidente de la Comisión de Agricultura (César Larrabure), quien es su amigo y compañero de bancada. Se compromete a ser el canal para coseguir los tractores; va a mandar un oficio a Larrabure y al ministerio pidiéndolos. Al final dice:

«Yo me comprometo, no les voy a dar (los tractores), pero voy a hacer las gestiones, quiero ganarme el derecho de representarlos».

Después de esas palabras, los representantes de las comunidades se animan a hablarle al congresista, en quechua y con nerviosismo. Piden apoyo para la construcción de un puente peatonal, intermediación en un juicio de tierras, ayuda en gestiones con el FONCODES para un proyecto de electrificación, para una trocha carrozable. El congresista les responde que va a ayudarlos, pero primero tienen que presentar oficios a todas las instituciones a las cuales se solicitan los servicios, y después él podría seguir el curso de esos oficios.

Luego de los pedidos, las autoridades municipales ofrecen a los presentes un cuy, que es servido en la mis-



DAVID SULMONT HAAK

ma sala. A los representantes de las comunidades los invitan a salir de la sala e ir a otro ambiente donde se les servirá el cuy. Mientras todos comían, se establece otro diálogo amical entre el congresista y los «notables» del pueblo ahí presentes. El congresista explica que aceptó ir a Huaro porque el director del colegio es su compadre; ofrece además todo tipo de ayuda (movilidad, alojamiento, intermediación) para los «huareños» que quieran ir a Lima a hacer gestiones.

Al terminar la comida, los representantes de las comunidades son invitados a regresar y se sirve un vino de honor al alcalde, al congresista, a los regidores presentes y a los notables del pueblo en copas de vidrio. Los representantes de las comunidades son servidos sólo en la siguiente ronda y en vasitos de plástico. Finalmente, despidiendo al congresista, su compadre le dirige unas palabras de agradecimiento, refiriéndose al abandono y la despreocupación de Huaro por parte de las autoridades y termina alabando su preocupación por ir a visitarlos con la siguiente frase:

«Así como todo hijo abandonado necesita de un padre, tú representas ese padre para nosotros».

Dicho esto, terminó la visita del congresista y se reanudó la reunión del alcalde con los representantes de las comunidades.

Un elemento adicional que es necesario añadir a esta descripción es el trato en la forma de hablar que se daba entre los presentes. El diálogo entre todos se daba tuteándose, especialmente cuando las autoridades se dirigían a los representantes de las comunidades. Por otro lado, las conversaciones entre los «notables» del pueblo y el congresista se realizaban en español, mientras cuando éstos se dirigían a los representantes de las comunidades lo hacían en quechua. Estos últimos, a la hora de hablar, lo



## DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANIA

hacían también en quechua, pero denotando en su tono (hablaban con voz algo baja) timidez e inseguridad.

De esta descripción podemos obtener algunas conclusiones. Por un lado, la importancia del contacto personal (es el compadre de uno de los «notables» del pueblo) con un personaje situado en un lugar importante del poder político (Lima y el Congreso), para plantear las demandas de la localidad, pidiendo su intermediación y apoyo personal para llevar a buen puerto sus trámites. Por otro, la actitud paternalista con la cual se recibe a la autoridad (es como un padre), lo que puede dar lugar al establecimiento de relaciones clientelistas entre personas o grupos de distintos status (el congresista en la cúspide y los notables y comuneros provincianos en la base), donde se solicitan recursos e influencia política a cambio de apoyo y reconocimiento. Resulta un intercambio entre personas y no entre instituciones. Los oficios que pautan la relación inter-institucional tienen que ser respaldados por alguien percibido como influyente<sup>21</sup>, el poder de resolver las cosas está en las personas y las relaciones con ellas y no en las instituciones. Las cosas no se hacen porque las instituciones tienen determinadas funciones, sino que dependen de la buena voluntad de las personas que comandan esas instituciones; el poder se encuentra personalizado.

En tercer lugar es interesante señalar las marcas diferenciadoras del status de las personas que participaron de la reunión descrita. De un lado, el congresista, representante del poder de Lima, recibido con honores por los notables del pueblo y agasajado con cuy, vino y chicha. Del otro, los notables, «gente de pueblo», mistis<sup>22</sup>, que son

<sup>21</sup> En este caso no importa que sea un congresista de la minoría y en la oposición, sino que es congresista y está en Lima.

<sup>22</sup> No necesariamente todos los presentes forman parte del grupo «misti tradicional». El alcalde y varios de sus regidores, por ejemplo, son estudiantes universitarios en el Cusco y militantes del Movimiento Democrático de Izquierda, por lo que podríamos incluirlos den-



DAVID SULMONT HAAK

autoridades locales y piden el apoyo del congresista. Por último, los comuneros quechua-hablantes que solicitan el apoyo del municipio para sus pequeñas obras comunales, a la vez que forman parte de la clientela que las autoridades municipales buscan crear para obtener apoyo a su gestión<sup>23</sup>. El congresista y «la gente del pueblo» vestidos con ropas citadinas, hablando en español entre ellos y en quechua con los comuneros. Éstos vestidos con ropa de campo y hablando solamente en quechua entre ellos. Unos son servidos en la oficina del alcalde, los otros son invitados a comer en otra habitación; a los primeros se les invita vino en copas de vidrio, los segundos son servidos en la segunda ronda y en vasitos de plástico.

Con respecto al uso del quechua y del castellano en las conversaciones, Penélope Harvey<sup>24</sup> ha señalado, en un estudio en la zona de Ocongate, que el lenguaje en los contextos descritos es utilizado como un instrumento ideológico en la negociación del poder. Mediante la apropiación de los símbolos y su control se establecen diferencias en el manejo del poder y de status. La autoridad afianza su posición cuando se apropia del uso del lenguaje y es ella quien decide cómo se usa, cuándo se pasa de un registro en castellano y cuándo a uno en quechua. El lenguaje del poder (el castellano) es monopolizado por la autoridad y es negado a otros. El quechua, usado por

tro del grupo «misti progresista». Sin embargo, a ojos de la población comunera y campesina, ellos serían considerados simplemente «mistis», es decir, «gente de pueblo».

<sup>23</sup> No olvidemos que el municipio los convocó, si bien como parte de las funciones del Comité de Desarrollo Distrital, también con la intención de generar una base política en las comunidades a cambio de apoyo en obras.

<sup>24</sup> Harvey, Penélope. «Lenguaje y relaciones de poder: consecuencias para una política lingüística», en: *Allpanchis Phuturinga*, No. 29/30, año XIX. Instituto de Pastoral Andina. Sicuani-Cusco. 1987.



## DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANIA

quien detenta el mayor poder en una interacción, es, según Harvey, dirigido a los ignorantes (por ejemplo, en las escuelas).

En ese sentido, el lenguaje es una marca diferenciadora de status que conlleva una visión de la realidad y legitima el poder y el status social de ciertos grupos. Se trata, según Harvey, de una legitimación ambigua e inestable, puesto que el desafío al poder y a los estamentos establecidos puede lograrse cuando los subordinados logran manejar competentemente el capital lingüístico. La intención de controlar el lenguaje como marca estamental y de poder también expresa la inestabilidad de los estamentos y de la propia distribución del poder, por la ambigüedad que hemos señalado. Finalmente, es importante señalar, siguiendo a Harvey, que la negociación del poder y del status mediante el uso del lenguaje es una negociación activa y no reflexiva o racionalmente intencional, puesto que estamos frente a actos de habla, lo que constituye, por lo tanto, un síntoma de una especie de fijación inconsciente de categorías jerarquizadoras en las relaciones interpersonales.

Las variadas marcas diferenciadoras del status de los interactuantes en la situación que hemos descrito nos da pie para reflexionar sobre el significado del espacio público-estatal en la zona que estamos estudiando. Los interactuantes en este espacio -el espacio de la igualdad y la impersonalidad garantizada por la ley- poseen status distintos, producto de la persistencia de una *estructuración estamental y jerarquizadora* de los grupos sociales a la que hacíamos referencia en nuestra introducción, donde los grupos ubicados en posición de intermediación establecen las categorías a utilizarse. Son claramente desiguales, no negocian derechos y obligaciones universales e institucionalizados sino favores, influencias y apoyos, cuyos receptáculos son las personas ubicadas en distintos lugares del mapa social, mas no las instituciones con procedimientos, regulaciones y funciones impersonales. El poder de los fun-



DAVID SULMONT HAAK

cionarios se superpone al poder de las instituciones que les dan la función. Las demandas sociales se canalizan a través de las personas, apelando a su buena voluntad a cambio de favores. Los mecanismos de presión de la democracia, la opinión pública, los movimientos sociales, etc, están escasamente desarrollados o son extremadamente débiles.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta la propia debilidad de las instituciones estatales de *nivel local*, su carencia de recursos humanos y materiales, lo que hace que el poder que puedan tener los propios funcionarios para legitimar en forma estable esa diferenciación social sea también limitado.

Las marcas diferenciadoras que hemos reseñado funcionan en todos los niveles de la institucionalidad estatal, en algunos casos con un mayor componente de violencia. Sin embargo, también resultan inestables y susceptibles de transformación conforme los grupos sociales subordinados van accediendo a recursos como la educación, la experiencia en el mundo urbano, o mayores recursos económicos que acorten las diferencias. Se trata de estamentos precarios que van siendo rotos por una dinámica modernizadora de la estructura social y de la institucionalidad estatal que el propio Estado ha contribuido a generar: democratización, reforma agraria, educación, vías de comunicación, servicios públicos, etc.

Sin embargo, la base material de reproducción de los actores sociales sigue siendo muy precaria, reproduciendo la miseria y la persistencia de niveles jerárquicos dentro de una estructuración arborescente del poder, definida por la cercanía o lejanía con respecto de los centros principales de decisión y la dependencia frente a los flujos de información<sup>25</sup>. Ello es condición para la existencia de re-

<sup>25</sup> Definida, en los términos de Fuenzalida, como objeto material y/o ideal susceptible de ser intercambiado: influencias, bienes económicos, servicios, etc.



## DEMANDAS SOCIALES Y CIUDADANIA

laciones de intermediación que se expresan en forma de clientelismo, paternalismo y, culturalmente, mediante la persistencia de pautas de diferenciación estamental.

Paris, 16 de enero de 1996.