

La democracia lejos de Lima

Descentralización y política en
el departamento de San Martín

Patricia Zárate Ardela



Colección mínima

LA DEMOCRACIA LEJOS DE LIMA
Descentralización y política en el departamento de San Martín

**La democracia
lejos de Lima**

Descentralización y política en
el departamento de San Martín

Patricia Zárate Ardelá

***IEP** Instituto de Estudios Peruanos*

COLECCIÓN MÍNIMA, 56

Este libro es producto del Programa Institucional de Sociología y Política 2000-2001 «Descentralización: desarrollo y democracia en el Perú», auspiciado por la Fundación Ford.

© IEP EDICIONES
Horacio Urteaga 694, Lima 11
☎ [511] 332-6194 / 424-4856
Fax: 332-6173
E-mail: publicaciones@iep.org.pe

ISBN 9972-51-089-1
ISSN 1019-4479

Impreso en el Perú
1a. edición, agosto del 2003
500 ejemplares

Hecho el depósito legal en la
Biblioteca Nacional del Perú: 1501052003-3947

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este libro por cualquier medio sin permiso del Instituto de Estudios Peruanos.

ZÁRATE ARDELA, PATRICIA

La democracia lejos de Lima: descentralización y política en el departamento de San Martín.- Lima: IEP, 2003.—(Colección Mínima, 56)

DESCENTRALIZACIÓN/DEMOCRACIA/POLÍTICA/PERÚ/SAN MARTÍN

W /05.01.01 /M/56

PATRICIA ZÁRATE ARDELA es licenciada en sociología en la Pontificia Universidad Católica de Perú y miembro del Instituto de Estudios Peruanos. Se ha especializado sucesivamente en el estudio del impacto social y político del cultivo de la hoja de coca, en los problemas de la consolidación democrática en el Perú y en temas de descentralización y participación ciudadana.

CONTENIDO

PRÓLOGO	7
1. ANTECEDENTES	9
La diversidad interna del departamento de San Martín	11
La creación histórica de una región dependiente del Estado	16
La frustrada descentralización de los años 1985-1992	27
2. LOS ACTORES Y SU DINÁMICA	32
La dinámica social y política en la década de 1990	32
Los principales actores sociales en la actualidad	37
3. EXPECTATIVAS FRENTE A LA DESCENTRALIZACIÓN	49
San Martín y el resto del Perú: semejanzas y diferencias	50
Conceptos y representaciones políticas en tomo a la descentralización	58
4. CONCLUSIONES	69

PRÓLOGO

ESTE LIBRO es producto del Programa Institucional de Sociología y Política 2000-2001 «Descentralización: desarrollo y democracia en el Perú», auspiciado por la Fundación Ford. El trabajo forma parte de un esfuerzo agregado y es resultado directo de otros documentos e investigaciones realizados con anterioridad, que han sido utilizados como insumas para su elaboración; estos documentos se citan en la bibliografía final. Asimismo el trabajo se ha enriquecido con la información recolectada en la zona para diversas consultorías desde el año 1993, y con la de algunos grupos focales realizados sobre la descentralización en el mes de julio del 2001 (en las ciudades de Moyobamba, Juanjuí y Tarapoto).

Durante diez años aproximadamente he tenido la oportunidad de visitar en diversas ocasiones el departamento de San Martín. Numerosos estudios y enfoques me han permitido conocer la realidad de dicho departamento. En este libro presento brevemente algunos elementos de la historia de San Martín y los principales problemas observados, su relación con el proceso de descentralización y el proceso democrático en el país.

Desde mi primera visita a San Martín conservo la imagen de sus ríos Mayo y Huallaga y la cordialidad de su gente. Ninguna de esas cosas ha cambiado en estos años. Sin embargo los cambios sociales y políticos que se han ido llevando a cabo en

un contexto de narcotráfico y violencia son temas que quedan por explorar en profundidad. Éste es sólo el comienzo de esa pequeña deuda personal que asumí con la región y su gente en estos años.

En San Martín encontré no sólo buenos amigos sino excelentes profesionales comprometidos con el desarrollo de la región. Este libro recoge mucho de las discusiones sostenidas con ellos a lo largo de estos años. Quiero mencionar en primer lugar al Centro de Desarrollo e Investigación de la Selva Alta (CEDISA), cuyos miembros me han acogido en cada una de las visitas que he realizado a Tarapoto. Tanto su director César Rengifo, como Martha del Castillo y Max Rengifo, entre otros, han acompañado muchas de mis reflexiones. Los pobladores del distrito de Tres Unidos, en la provincia de Picota, han sido también unos magníficos anfitriones durante mi trabajo de campo en la zona del Huallaga Central. Miriam Choy de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID/Perú), también ha sido una persona importante en este proceso pues hemos compartido el cariño por la región y el interés por su devenir. Esaú Hidalgo y Donato Peña de USAID/Perú, me permitieron conocer algo más de su realidad, a partir del trabajo que ellos realizaban con gobiernos locales y desarrollo alternativo. Finalmente, quiero agradecer a los investigadores del IEP que han discutido algunos temas sobre narcotráfico, descentralización y democracia en San Martín, en especial Julio Cotler, quien me dio la oportunidad de participar en el primer estudio que hicimos sobre narcotráfico en San Martín, y Romeo Grompone, quien fue conociendo San Martín a partir de mis relatos y con quien posteriormente hemos podido compartir un mutuo interés en la sociedad civil sanmartinense.

En general, son muchas las personas involucradas en los temas que investigo en San Martín; a todos ellos muchas gracias.

1

ANTECEDENTES

Con 51,253 km² (4.1% del territorio nacional) y más de setecientos mil habitantes,¹ San Martín es uno de los departamentos de mayor crecimiento demográfico del país, habiendo duplicado su población desde 1981. Se trata del departamento más densamente poblado de la selva peruana (14.8 habitantes por km²) y el más urbanizado: menos de un cuarenta por ciento de la población vive en el ámbito rural, y ha sido el departamento que ha registrado la tasa de crecimiento más alta en el último periodo intercensal. Pese a este incipiente desarrollo, las condiciones de habitabilidad siguen siendo inferiores al promedio nacional: menos del cuarenta por ciento de los hogares cuenta con alumbrado eléctrico y sólo una cuarta parte de ellos dispone de conexiones domiciliarias de agua potable.

1. La proyección de la población al 2002, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), es de 757,740 habitantes.

Cuadro 1
Perú y el departamento de San Martín.
Población censada, urbana y rural y tasa de crecimiento, 1961-1993

	Población censada		Población urbana		Población rural		Tasa de crecimiento (%)			
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Total	Rural	Urbana	
Perú										
1961	9,906,746	100.0	4,698,178	47.4	5,208,568	52.6	2.9	0.5	5.0	
1972	13,538,208	100.0	8,058,495	59.5	5,479,713	40.5	2.6	0.8	3.6	
1981	17,005,210	100.0	11,091,923	65.2	5,913,287	34.8	2.2	0.9	2.8	
1993	22,048,356	100.0	15,458,599	70.1	6,589,757	29.9				
San Martín										
1961	161,763	100.0	95,784	59.2	65,979	40.8	3.0	3.1	2.9	
1972	224,427	100.0	131,793	58.7	92,634	41.3	4.0	4.6	3.6	
1981	319,751	100.0	181,210	56.7	138,541	43.3	4.7	3.8	5.3	
1993	552,387	100.0	335,942	60.8	216,445	39.2				

Fuente: INEI, Censo nacional de 1993, tomo I.

La diversidad interna del departamento de San Martín

El departamento suele dividirse en cinco zonas, de acuerdo a las cuencas de sus dos ríos principales: el río Mayo y el río Huallaga.

a) El Alto Mayo

El Alto Mayo comprende las provincias de Rioja y Moyobamba, en la parte norte de la región. Esta zona se ha caracterizado por su alta dinámica de crecimiento poblacional por ser el principal polo receptor de las migraciones, especialmente en Nueva Cajamarca y en los poblados de Segunda Jerusalén y Naranjal. Sus principales ciudades son Moyobamba, Rioja y Nueva Cajamarca. Estas ciudades y otros centros poblados tienen como elemento articulador a la Carretera Marginal, que en este tramo presenta un buen estado de mantenimiento. Toda esta zona se encuentra integrada a los departamentos de Cajamarca, Amazonas y Lambayeque (especialmente a la ciudad de Chiclayo).

La base económica del Alto Mayo gira alrededor de la actividad agrícola. El cultivo de arroz y café, en primer lugar, y la ganadería en segundo lugar, son las actividades principales de la población. La transformación productiva de esta zona ha sido impulsada básicamente por los migrantes andinos y costeños, quienes introdujeron el arroz y el café, pero generaron al mismo tiempo daños al medio ambiente por la producción intensiva de monocultivos.

b) El Bajo Mayo

El Bajo Mayo comprende las provincias de Lamas y El Dorado y un sector de la provincia de San Martín, en la parte central del departamento. La zona de la cuenca del río Mayo concentra a la población nativa de la región, es decir a los aguarunas² y

2. Las comunidades nativas aguarunas (awajún) son oriundas del Marañón y pertenecen a la familia etno-lingüística jibaro. Emigraron hacia el valle del



kechwa-lamistas. Esta subregión presenta un desarrollo urbano y rural más equilibrado, especialmente alrededor del núcleo urbano de Tarapoto, la principal ciudad intermedia de la región, con 60.000 habitantes.

Moyobamba, la capital administrativa del departamento, y Tarapoto, el principal polo económico, concentran el aparato administrativo del Estado, así como el comercio y los servicios de toda la región. Ambas ciudades han mantenido en las últimas décadas una enconada rivalidad por retener las oficinas regionales de los principales organismos públicos, situación que ha sido vista por otras provincias del departamento como un afán centralizador.

A diferencia de otros espacios regionales, la base económica del Bajo Mayo se presenta relativamente diversificada:

- Destacan las actividades agropecuarias, siendo el arroz, el maíz y el cacao los principales productos cultivados.
- El comercio y la actividad turística han tenido en los últimos cinco años un repunte significativo. Por su ubicación, su conexión vial y su mayor dotación de servicios es la zona que más ha podido aprovechar el incremento de los flujos turísticos hacia el departamento de San Martín.

c) El Bajo Huallaga

El Bajo Huallaga es el espacio localizado en la parte noreste del departamento. Abarca parte de la provincia de San Martín y de la provincia de Yurimaguas en el departamento de Loreto. De modo general, la cuenca del Huallaga presenta tres espacios con grandes problemas de articulación. Aunado a la naturaleza de los suelos, el mal estado de la Carretera Marginal, el aislamiento, el abandono estatal y los problemas de articulación

Alto Mayo a comienzos del siglo XX. Tras la apertura de la Carretera Marginal (1974) empezaron a interrelacionarse masivamente con los pobladores riojanos y moyobambinos.

cieron de esta zona un escenario ideal para el desarrollo del narcotráfico.

Específicamente, la zona del Bajo Huallaga está conformada por pequeñas poblaciones dispersas y con altos índices de pobreza extrema. Es una de las zonas menos desarrolladas y más aisladas del departamento. La agricultura, la principal fuente de ingresos de la población, es de las menos productivas, pero cuenta con importantes recursos forestales, de fauna silvestre e hidrobiológicos aún sin aprovechar. Su población presenta una severa carencia de servicios básicos y equipamiento social. Este espacio se articula por vía fluvial y se integra con mayor fuerza a la ciudad de Yurimaguas, en el departamento de Loreto. Yurimaguas es el centro dinamizador de este espacio de articulación interregional con el llano amazónico, para lo cual existen dos vías complementarias: la carretera Tarapoto-Pongo de Cainarachi-Yurimaguas, y el tramo fluvial de conexión Chazuta, Huimbayoc, Pelejo, Papaplaya.

d) El Huallaga Central

El Huallaga Central abarca las provincias de Picota, Huallaga, Bellavista y Mariscal Cáceres. Al igual que en el caso anterior, esta zona se caracteriza por una población rural dispersa, dedicada a actividades agropecuarias de bajo rendimiento, especialmente a los frutales y a los productos de pan llevar. La zona carece de centros poblados de gran importancia, si bien las ciudades de Bellavista, Juanjuí y en menor medida Saposoa, podrían llegar a convertirse en el eje dinamizador de este espacio, con posibilidades de articularse productivamente a los mercados de la costa vía la Carretera Marginal. Otra alternativa de desarrollo se encuentra en el potencial turístico de la zona, especialmente en el Parque Nacional Río Abiseo, la ruta de acceso a las ruinas del Gran Pajatén. Transversales al eje urbano de la Carretera Marginal existen cuencas fluviales secundarias entre las que destacan:

- El valle del Biavo, que fue hasta inicios de la década de 1980 una importante zona de explotación ganadera. Durante el segundo gobierno de Acción Popular se transformó en una zona arrocera, viendo disminuir su producción a partir de 1990.
- El valle del Ponaza, que ha sido una de las principales áreas productoras de maíz amarillo duro del departamento y una de las zonas tradicionales de extracción de madera (caoba, cedro, ishpingo).

El Biavo y el Ponaza fueron zonas productoras de coca y, paralelamente, escenarios de una violenta confrontación política, con fuerte presencia del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA).³ Consecuentemente, la deforestación ha generado pérdida de bosques y severos problemas ambientales que empezaron a sentirse a fines de la década de 1990 (disminución y en algunos casos desaparición del caudal de las quebradas, contaminación de las aguas con insumos provenientes del narcotráfico, como el kerosene).

c) El Alto Huallaga

El Alto Huallaga, ubicado al sur del departamento, comprende la provincia de Tocache. Ésta es la zona menos articulada al conjunto regional. Durante décadas el Estado ha tenido una presencia casi nula en el área, situación agravada por el permanente mal estado de la Carretera Marginal y la ausencia de puentes en muchos tramos desde el límite con el Huallaga Central. Durante el periodo de auge de la explotación cocalera, la población creció de manera explosiva, especialmente en las localidades de Tocache y Uchiza, para luego pasar a una etapa de estabilización y despoblamiento debido a la represión al narcotráfico y el terrorismo.

3. Más adelante nos referiremos a la presencia de este movimiento en el Huallaga.

Actualmente, la población se concentra en los valles transversales al río Huallaga, en pequeños poblados dispersos con altos índices de pobreza extrema y de necesidades básicas insatisfechas. El Alto Huallaga está relativamente más articulado al departamento de Huánuco, y a través de él a Lima, pero incluso esta vía está en malas condiciones. Esto hace que las actividades productivas sean poco rentables, de baja productividad y orientadas básicamente a la subsistencia familiar. Las actividades productivas alentadas por el Programa de Desarrollo Alternativo no parecen mostrar impactos significativos en la zona.

La creación histórica de una región dependiente del Estado⁴

Durante los siglos XVI, XVII Y XVIII, la colonización europea articula el espacio amazónico a partir de una serie de ejes transversales de penetración, compuestos de pequeñas poblaciones y caminos que conectaban las áreas centrales del virreinato del Perú, los núcleos urbanos de la sierra, con las grandes vías fluviales amazónicas. En el caso del actual territorio del departamento de San Martín, el eje de penetración sigue el curso del río Mayo, en el cual se sitúan las primeras poblaciones europeas, hasta su confluencia con el río Huallaga, donde se funda la ciudad de Lamas. El curso norte-sur de este último río determina la frontera entre la selva alta y la baja. Constituye, también, el punto extremo de la colonización permanente europea. Encontramos, por lo tanto, un esquema territorial basado en dos componentes: ejes de penetración que conectan la sierra con la selva y ejes transversales que conectan, en sentido norte-sur, los diferentes caminos de penetración.

Hasta el siglo XVIII este esquema es compartido por toda la Amazonía peruana. La reestructuración de la frontera colo-

nial (debido a las exitosas rebeliones indígenas de la selva central y al abandono de muchos de los puntos de avanzada tras la expulsión de los jesuitas en 1767) supone el inicio de procesos regionales diferenciados.

En el caso de San Martín, la actividad económica se concentra en torno al río Huallaga, consolidándose las relaciones con las incipientes poblaciones del río Amazonas, en detrimento de los circuitos establecidos con los núcleos urbanos andinos. Progresivamente se consolida en el área norte de la amazonía peruana un espacio amazónico relativamente integrado, sobre la base de la especialización productiva complementaria de las diferentes regiones del área, como abastecedoras de alimentos de la ciudad de Iquitos. Las poblaciones de Lamas y Yurimaguas son las principales beneficiadas de este proceso, que se consolida tras el Tratado de Libre Circulación firmado con Brasil en 1851.

Durante esos años, el actual territorio del departamento de San Martín ve cambiar su configuración administrativa en diferentes ocasiones (ver cuadro 2). Pese a ello, adquiere fuerza entre las incipientes elites locales un discurso centrado en la identidad amazónica del territorio y su orientación hacia los mercados atlántico y europeo a través de la red fluvial amazónica. Aunque los flujos comerciales nunca alcanzan las dimensiones correspondientes a otras áreas de la selva peruana, durante el siglo XIX este discurso responde a una realidad cotidiana. Tanto para Tarapoto y Lamas, como en menor medida para Moyobamba y otras ciudades del valle del río Mayo, Iquitos es el principal mercado, al tiempo que puerta de entrada de los productos europeos y norteamericanos. Las conexiones con los núcleos urbanos de la sierra y con Lima son débiles y, en el aspecto comercial, prácticamente inexistentes, más allá de los pequeños circuitos de intercambio de alcance local.

4. Como fuente principal se ha utilizado, A. Maskrey, J. Rojas y T. Pinedo (editores), *San Martín raíces y bosques: modelos para armar*. Lima: ITDG, 1991.

Cuadro 2
Departamento de San Martín.
Provincias según fecha de creación política

Provincias	Norma	Fecha de creación
Moyobamba	Decreto	7 de febrero de 1866
Huallaga	Decreto	7 de febrero de 1866
San Martín	Ley	25 de noviembre de 1876
Lamas	Ley N° 7848	16 de octubre de 1933
Rioja	Ley N° 8142	9 de diciembre de 1935
Mcal. Cáceres	Ley N° 9097	7 de mayo de 1940
Bellavista	Ley N° 23844	1° de junio de 1984
Picota	Ley N° 24010	29 de noviembre de 1984
Tocache	Ley N° 24016	6 de diciembre de 1984
El Dorado	Ley N° 25931	8 de diciembre de 1992

Fuente: Instituto Geográfico Nacional, *Atlas del Perú*, Lima, 1988; INEI, *Censo nacional de 1993*.

El periodo comprendido entre 1880 y 1920, época de auge del comercio del caucho, es el momento culminante de este modelo de organización espacial. Para el actual departamento de San Martín, este periodo supone un momento de claroscuros. Al tiempo que aumentan los flujos comerciales y se consolidan las elites locales, el tejido social regional se transforma, debilitándose en alguna medida la capacidad de la región para emprender desarrollos autónomos. En este sentido:

- Para todo el área de la selva peruana, San Martín es el principal reservorio de los caucheros durante esas décadas. La región ve decrecer su población, llegando incluso a abandonarse núcleos poblacionales menores, especialmente en los valles secundarios de la margen occidental del río Huallaga.
- Por otra parte, el auge cauchero estableció el modelo para los futuros ciclos económicos de San Martín. Destacan dos

características: la organización de la extracción basada exclusivamente en los ritmos de la demanda de mercados sobre los cuales no se tenía influencia; y la inversión de las utilidades obtenidas en la importación de alimentos y artículos suntuarios y no en el desarrollo de recursos productivos.

- Finalmente, esas décadas suponen la consolidación de una estratificación social basada en las relaciones comerciales entre el patrón-proveedor y el peón-consumidor de productos. Tal como iba a ocurrir desde ese momento hasta la actualidad, durante la época del caucho la habilitación fue la forma más difundida de financiar la producción.

El proceso de desintegración del espacio económico amazónico tiene lugar durante los primeros años del siglo XX. Aunque las relaciones con Iquitos y otras áreas de la amazonía peruana nunca han desaparecido, su importancia ha pasado a ser secundaria. En el siglo XX San Martín ha sido escenario de otros ciclos económicos menos intensos, pero que han cambiado la estructura productiva del departamento.

En este sentido, hay que señalar el auge sucesivo de los cultivos de barbasco (década de 1940), café (década de 1950) y algodón (décadas de 1950 y 1960). Por cuestiones geológicas y climáticas, la explotación de café se ha centrado en Lamas y el Alto Mayo, mientras que el algodón ha sido cultivado especialmente en el valle del río Huallaga. Aunque cada uno de estos cultivos ha supuesto momentos de auge a nivel local o regional, en conjunto han contribuido a desarticular el modelo de integración precedente. Su carácter espasmódico suponía constantes reacomodos de población y modificaciones en la importancia relativa de una u otra localidad. La región de San Martín ha pasado por diferentes fases, cada una de las cuales ha tendido a aumentar su dependencia de los flujos de dinero y productos procedentes de la sierra y la costa.

La creación del departamento de San Martín se da justamente en ese periodo. Mediante la ley N° 201, del 4 de septiem-

bre de 1906,6 se separa las provincias de Moyobamba, Huallaga y San Martín del departamento de Loreto y se crea el departamento que lleva el nombre del general José de San Martín. Dicha ley establece que la capital departamental será la ciudad de Moyobamba.

a) El desarrollo de las vías de comunicación con la costa (aproximadamente 1935-1965)

El proceso de desarticulación del espacio amazónico comienza en 1935, fecha en la cual la carretera central llega a la localidad de Tingo María, en el departamento de Huánuco. En el caso de San Martín, los primeros contactos directos tienen lugar a partir de 1940, con el establecimiento del sistema aéreo regular, que se consolida hacia 1960-1965 con la construcción del aeropuerto de Tarapoto y los vuelos directos a Lima. Precisamente, la consolidación a mediados del siglo XX: de Tarapoto como un referente regional, tanto en el aspecto poblacional como económico, es una de las principales consecuencias de la nueva orientación económica de San Martín.

Tarapoto era un centro urbano no articulado directamente con ninguna vía fluvial de importancia. Debido a ello había quedado relativamente marginado de los circuitos comerciales que vinculaban San Martín con Loreto y el resto de la amazonía peruana. La instalación en la ciudad del principal aeropuerto regional revierte esta tendencia, opacándose desde ese momento la ciudad de Lamas, que pasa a tener su carácter mestizo e indígena actual.

Aunque el aeropuerto abre nuevos mercados a la economía sanmartinense, el proceso de cambio es, sin embargo, lento. En 1969 todavía el setenta por ciento de la producción agropecuaria comercial seguía utilizando la vía fluvial de salida hacia Yurimaguas, Iquitos y Pucallpa. Un cinco por ciento de la pro-

6. Tarazana S. y Justino M., *Demarcación política del Perú: recopilación de leyes y decretos, 1821-1946*. Lima: Ministerio de Hacienda y Comercio, 1946.

ducción utilizaba la vía aérea para llegar a Yurimaguas y sólo un 25 por ciento la utilizaba para salir a la costa. Aunque la introducción del servicio aéreo de transporte de mercancías y pasajeros supone modificaciones importantes en la dinámica interna regional, la gran transformación en cuanto al modelo económico y el estilo de vida de la población sanmartinense tiene lugar durante la década de 1970 con el auge de arroz y del maíz amarillo duro y la construcción de la Carretera Marginal de la selva.

b) El auge de los cultivos de arroz y maíz (aproximadamente 1965-1985)

Desde el siglo XIX, la economía de San Martín había funcionado sobre una base agropecuaria mixta, en la cual se combinaban los cultivos tradicionales de subsistencia (o en todo caso comercializados en los mercados regionales amazónicos) con los sucesivos productos tropicales demandados compulsivamente por los mercados internacionales.⁷ El auge del cultivo de maíz y arroz durante la década de 1970 tiene, sin embargo, características diferentes que marcan un antes y un después en la evolución regional: el patrocinio estatal, la orientación al mercado interno y su inserción en un proyecto global de promoción de la región.

El cultivo de maíz y arroz en áreas de la selva alta no es un fenómeno exclusivo de la región San Martín. Durante las décadas de 1960 y 1970 una nueva generación de políticos peruanos pone fin a los esquemas tradicionales de organización económica y social. Los gobiernos sucesivos de Fernando Belaunde Terry

7. Dentro de este esquema las excepciones han sido escasas. En todo caso, es posible señalar dos. Por una parte, la incipiente industria de sombreros desarrollada a inicios del siglo XIX en la región del Alto Mayo, de éxito relativo hasta la consolidación de los centros exportadores de Panamá y la costa de Ecuador. Por otra, las pequeñas industrias (tres desmontadoras, una fábrica de jabón y otra de aceite) establecidas en el distrito de Shapaja, durante la época de auge del algodón y abandonadas una vez ésta concluyó, a comienzos de la década de 1970.

y de Juan Velasco Alvarado tienen orígenes y objetivos muy diferentes, pero ambos comparten una orientación nacionalista que plantea el desarrollo del Perú a partir de la expansión interna, la menor dependencia de las importaciones y un mejor aprovechamiento de las potencialidades derivadas de la diversidad regional del país. En este contexto, se esperaba que la selva jugara un papel central, tanto en lo material como en lo simbólico. Por una parte, se trataba de garantizar el suministro de alimentos a las grandes ciudades de la costa y de la sierra; por otra, de aliviar las tensiones sociales encaminando a la nación hacia un reto de dimensiones continentales: la conquista de la Amazonía. Como resultado de ello, la selva se convierte en el objetivo de una serie de políticas estatales de promoción. Entre estas políticas destacan:

- La promoción del intercambio comercial con la sierra y la costa a partir de la promulgación en 1964 de la Ley 15600, que establecía una serie de exenciones fiscales para los productores y comerciantes que radicasen en las regiones amazónicas.
- La construcción entre 1977 y 1984 de los tramos restantes de la Carretera Marginal de la selva, posibilitando por vez primera la comunicación terrestre entre San Martín y el resto del país.
- La instalación de tres programas estatales de desarrollo (proyectos especiales Alto Mayo, Alto Huallaga, y Huallaga Central-Bajo Mayo), así como la puesta en marcha de políticas de promoción del cultivo y de subsidio financiero por parte de entidades como el Banco Agrario y la Corporación Departamental de Desarrollo.

Con estas medidas, la producción agrícola de San Martín se duplica en pocos años. A este crecimiento económico se une también un crecimiento poblacional, facilitado por la migración

serrana de campesinos colonos instalados a lo largo de la Carretera Marginal. Entre las modificaciones que estos dos fenómenos traen para la estructura espacial y económica de San Martín destacan:

- La orientación mayoritaria de la producción comercial regional hacia la costa y la sierra, en detrimento de los circuitos comerciales que conectaban San Martín con otras regiones de la selva peruana. En este sentido, hay que señalar que aunque estas vinculaciones amazónicas se mantienen, especialmente en lo referente a los flujos de población, pasan a ocupar un lugar muy secundario dentro de las estrategias productivas de los agricultores y comerciantes de la región.
- El crecimiento de la población facilitado por la apertura de una vía directa de comunicación entre San Martín y la sierra centro-norte del Perú. En tanto se trata ante todo de campesinos llegados a la región en el contexto de promoción de la colonización agraria de la selva, la presencia cada vez mayor del componente serrano dentro de los modelos migratorios de la región supone el crecimiento proporcional de la población rural. Con esto, durante las décadas de 1970 y 1980 se multiplica el número de caseríos y pequeños asentamientos. Al mismo tiempo, el sistema vial se hace más complejo con la construcción de vías secundarias, como las que desde la década de 1980 permiten el acceso a los valles de Sisa, Biavo y Ponaza, y de caminos rurales.
- La ruptura del modelo tradicional de producción agrícola que compaginaba el cultivo para autoconsumo (o comercio regional) y el cultivo de productos para la exportación internacional. Con el auge del arroz y el maíz toda la producción agrícola pasa al ámbito del mercado, disminuyendo el volumen de producción de productos como la yuca y el plátano. Como resultado de ello, la seguridad alimentaria regional

se ve perjudicada, pues existe un déficit de producción que obliga a la importación de productos de primera necesidad, tanto de Lima como de otros departamentos vecinos.

c) La crisis del maíz amarillo duro y el cultivo de la coca (1985-1990)

Desde mediados de la década de 1980 este modelo de desarrollo entra en crisis. La crisis del modelo de desarrollo regional basado en el cultivo del maíz y el arroz tiene que ver con la incapacidad local para sostener un proceso de crecimiento que había sido alentado por el Estado, el cual no mantiene su nivel de intervención en el proceso de producción y comercialización.

Una vez que las instituciones estatales dejaron de tutelar la producción y comercialización, muchos de los circuitos desarrollados demostraron su escasa viabilidad. Por una parte, la relación entre peso y beneficio del producto hacía que los costos de transporte fueran muy altos. Por otra, el menor flujo de recursos estatales supuso el abandono de las tareas de mantenimiento de las carreteras existentes, así como la disminución en el ritmo de construcción de nuevas vías. Debido a estos dos factores, la región San Martín perdía competitividad frente a las regiones de la costa y la sierra, productoras también de arroz y maíz.

En cuanto al contexto político, dos elementos no necesariamente relacionados contribuyeron a disminuir la importancia de la selva dentro de la práctica política cotidiana. Por un lado, la violencia política y el progresivo repliegue estatal en muchas áreas disminuyó la capacidad real del Estado de intervenir en regiones alejadas de los grandes núcleos urbanos. Por otro, los discursos centrados en la promoción de grandes objetivos comunes y proyectos nacionales fueron sustituidos por otros que resaltaban la importancia de la iniciativa individual y la disminución del papel del Estado en la vida económica y social.

En la selva peruana, la crisis del modelo estatal-nacional de desarrollo no implica la introducción de nuevos esquemas,

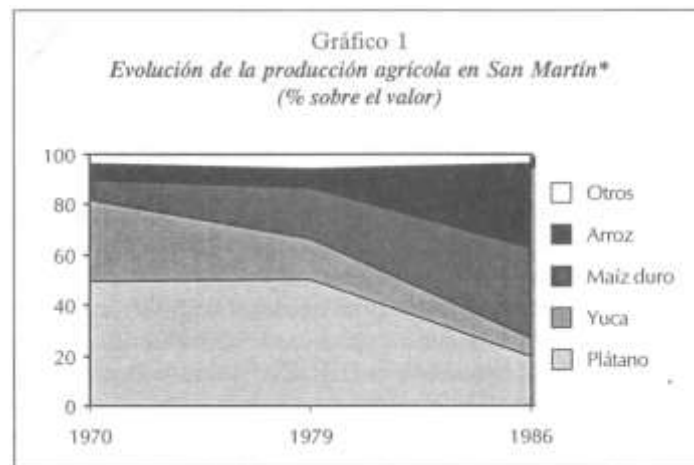
sino la recuperación de aquellos otros modelos que habían caracterizado la historia regional en periodos anteriores. La incapacidad del Estado para cumplir los compromisos adquiridos durante las décadas anteriores y la incapacidad de la sociedad de San Martín para poner en marcha estrategias de comercialización alternativas, parecen estar en el origen de la grave crisis que desde mediados de la década de 1980 afecta al departamento.

En este contexto, una vez más el mercado internacional determina la reorientación de la producción agrícola. Ésta se centra nuevamente en la exportación de un producto con una alta tasa de rentabilidad: la hoja de coca. San Martín, sin embargo, no regresa a la situación anterior a la intervención estatal de la década de 1970. Muchas de las estructuras tradicionales habían sido ya desarticuladas, al tiempo que nuevas necesidades habían ido apareciendo con el aumento de la población y de las expectativas. El carácter ilegal del cultivo de coca introduce, además, algunas novedades que es necesario tener en cuenta:

- A diferencia de los periodos anteriores de auge, en esta ocasión no se produce ninguna nueva articulación a nivel regional o local. En tanto prohibida, la producción de coca tiende a concentrarse en lugares alejados de las principales vías de comunicación. Por otra parte, su exportación no se realiza de manera centralizada a través de estas vías, sino mediante decenas de pequeños aeropuertos que, por su carácter temporal, tampoco se convierten en ejes de desarrollo local.
- El carácter ilegal de las ganancias ocasionadas por el tráfico de la hoja de coca, o bien de sus sucesivos elaborados, no permite la reinserción sencilla de estos capitales en los circuitos regionales. Por el contrario, supone un estímulo para su pronta conversión en bienes suntuarios, por lo general importados (vehículos, electrodomésticos, etc.).

— La imposibilidad de compaginar el cultivo de coca con los programas estatales de apoyo o subvención aumenta la precariedad del productor, sujeto a los vaivenes de las políticas de represión de la producción y el consumo. Esto dificulta de manera extraordinaria la consolidación de los niveles de vida alcanzados de manera episódica por muchos campesinos y comerciantes. La experiencia de la coca ha aumentado las expectativas de ganancia de muchos campesinos, dificultando la posibilidad de orientar la producción hacia otros cultivos. Los programas de reconversión de cultivos pueden tener un éxito temporal, pero resulta muy complicado sostenerlos cuando los precios internacionales de los nuevos productos fluctúan. Como hemos visto en los últimos años, en este contexto, para satisfacer sus expectativas, el productor parece tener únicamente dos opciones: volver a cultivar y procesar coca o aumentar sus demandas hacia el Estado en busca de subvenciones para productos deficitarios o de bajo rendimiento.

Finalmente, hay que señalar que el auge del cultivo de coca se produce en un contexto en el cual los mercados locales de productos de autoconsumo no existen o son muy débiles. Paralelamente, la extraordinaria volatilidad de las ganancias producto del comercio de la coca impiden consolidar flujos regionales o interregionales. Con ello, la dependencia con respecto al Estado se hace mucho mayor. Dada la baja competitividad de la producción agropecuaria sanmartinense, el Estado se convierte en el único comprador posible para buena parte de los productores no cocaleros de la región.



Fuente: Maskrey, Andrew y Josefa Rojas.⁸

Elaboración propia

* Se excluye la coca

La frustrada descentralización de los años 1985-1992

San Martín es uno de los departamentos de Perú donde el proceso de descentralización emprendido a mediados de la década de 1980 aún resuena con fuerza. En este sentido, esta experiencia es considerada como el punto culminante de un largo proceso de movilización social y organización en el cual habrían participado sectores muy amplios de la población. En tanto constituye un referente constante, resulta interesante hacer una breve reseña del proceso que llevó a constituir la Región Autónoma San Martín.

Cuando en 1985 Alan García Pérez asume como presidente de la República, uno de los principales puntos de su programa electoral era la descentralización nacional y la creación de re-

8. Maskey, Andrew y Josefa Rojas. Raíces y Bosques. *San Martín: modelo para armar*. Lima: ITDG, 1991.

giones autónomas en todo el país. Con miras a lograr la viabilidad económica de las nuevas entidades administrativas, el proyecto inicial del gobierno del APRA comprendía la creación de un pequeño número de regiones, cada una de ellas integradas por dos o más departamentos. Dado que esta división no se realizó con criterios culturales uniformes, casi siempre supuso problemas, como fue el caso del departamento de San Martín inicialmente unido al departamento de La Libertad para conformar la región Víctor Raúl Haya de la Torre.

Con una perspectiva que privilegiaba el carácter amazónico del departamento de San Martín, desde el inicio del proceso esta unidad fue rechazada por la gran mayoría de la población local. En este sentido, en sucesivos seminarios, reuniones y convenciones fue gestándose el concepto de San Martín como una región autónoma (mayo-diciembre de 1986). Entre los meses de mayo a junio de 1987, los diferentes frentes de defensa existentes en la región constituyen el denominado Frente de Defensa Departamental, en la ciudad de Moyobamba, oficializando la tesis de San Martín como región autónoma, que se convirtió en el punto central de sus reivindicaciones.

Como parte de su estrategia, el 7 de agosto de 1987 el Frente de Defensa Departamental presenta la propuesta técnica de creación de la región autónoma de San Martín al Congreso. El 15 de enero de 1988, la Comisión de Regionalización de la Cámara de Diputados, presidida por el doctor Rómulo León Alegría, llega a la ciudad de Tarapoto y sostiene reuniones con el Frente y los diferentes alcaldes provinciales. Inicialmente la propuesta de autonomía departamental es rechazada, señalándose que proviene de un pequeño grupo. Como resultado de ello, en las principales ciudades (Moyobamba, Rioja, Lamas, Tarapoto, Juanjui, Tocache) se realizan paros de protesta, a fin de que se respete la autodeterminación y creación de la región autónoma.

Los días 19 y 20 de agosto de 1988, una comisión de la Cámara de Senadores presidida por el doctor Humberto Carranza Piedra, visita el departamento de San Martín con el fin de dia-

logar con los representantes del Frente de Defensa de los Intereses de San Martín (FEDIP-SM). La visita concluye con el ofrecimiento de estudiar y dar fuerza de ley a la propuesta de región autónoma. Sin embargo, el 28 de septiembre de 1988 la Cámara de Diputados aprueba el proyecto de Ley Orgánica de Creación de la Región San Martín-La Libertad, produciéndose en San Martín manifestaciones y protestas. Pese a ello, el 28 de enero de 1989, mediante Ley N° 24986, se crea la región Víctor Raúl Haya de la Torre conformada por los departamentos de La Libertad y San Martín.

El 8 de abril de 1990 se llevan a cabo en todo el Perú elecciones regionales. En San Martín, la mayoría de las organizaciones cívicas plantea la anulación del voto. Como resultado de ello, el 72.2 por ciento de los votos válidamente emitidos fueron nulos o en blanco. Poco después, el Jurado Nacional de Elecciones, mediante resolución N° 170-90- P/JNE, declara nulas las elecciones regionales en el distrito electoral del departamento de San Martín. Pese a esta anulación, mediante la Resolución Suprema N° 059-90-MIPRE, el Gobierno convoca a la instalación de la primera asamblea regional, a la cual sólo asisten 29 representantes debidamente acreditados (los del departamento de La Libertad), de los sesenta que debía tener la asamblea. Debido a las protestas, la asamblea regional debe instalarse en Trujillo. Dadas estas irregularidades, el 6 de septiembre de 1990, mediante resolución suprema, el nuevo gobierno de Alberto Fujimori deja sin efecto la resolución suprema que convocaba la instalación de la primera asamblea regional San Martín-La Libertad.

A fines de septiembre de 1990, el presidente de la Comisión de Regionalización del Senado visita nuevamente el departamento de San Martín, sosteniendo masivas reuniones con los representantes del pueblo, donde se exige la aprobación de una Ley de Consulta Popular. Finalmente, con fecha 1° de enero de 1991, se promulga la Ley N° 25294 que convoca a dicha consulta popular. Ese mismo mes se restablece la Corporación de Desarrollo de San Martín (CORDESAM) mediante el

Decreto Legislativo N° 633, encargada de asumir la administración pública en San Martín, mientras se defina la consulta. Como presidente de la CORDESAM, el ingeniero Sergio Guerra Chombo instala una asamblea regional provisional con representantes de las organizaciones económicas, sociales y culturales, alcaldes provinciales y del Poder Ejecutivo. Realizada la consulta popular, en el mes de febrero el cómputo final registra 69.47 por ciento de los votos válidos favorables, siendo aprobada mediante la Resolución N° 302-91/JNE del 3 de julio de 1991 por el Jurado Nacional de Elecciones.

Sin embargo, la situación política había cambiado, iniciando el gobierno de Alberto Fujimori su orientación autoritaria. Así, el 14 de abril de 1992 se promulga el DL N° 25432 denominado «Ley que Norma Transitoriamente la Organización y Funcionamiento de los Gobiernos Regionales». En su artículo segundo, este decreto disuelve las asambleas regionales, y en su artículo cuatro constituye los consejos transitorios de administración regional (CTAR), entidades que se encargarían de las funciones de los gobiernos regionales y que dependerían funcionalmente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

A escasos cuatro meses, en contraposición al dispositivo anterior, el 17 de agosto de 1992 se promulga el DL N° 25666 que crea la región San Martín. En el artículo segundo de este dispositivo se señala que: «...en tanto se establezca el nuevo régimen legal de la descentralización regional, el Poder Ejecutivo determinará y nombrará los órganos de gobierno de la Región, conforme el DL N° 25432». Asimismo, el segundo párrafo de la segunda disposición transitoria, dice: «La Corporación Departamental de Desarrollo de San Martín (CORDESAM) aportará los recursos necesarios para los gastos de instalación y puesta en funcionamiento del Consejo Transitorio de Administración Regional-CTAR». En la práctica esto significaba que el gobierno regional creado en San Martín no tenía autonomía y no podía elegir a sus autoridades en las elecciones regionales. Es por eso que los diferentes presidentes de CTAR San Martín son nombrados por el Poder Ejecutivo.

Finalmente, el 28 de diciembre de 1992 se promulga el DL N° 26109, «Ley que declara en proceso de Reorganización y Reestructuración Administrativa a los Gobiernos Regionales», que además de establecer un programa de racionalización de personal, en la cuarta disposición transitoria establece que los CTAR dependerán funcionalmente de la Comisión Interministerial de Asuntos Regionales (CIAR), organismo constituido por los ministerios del Poder Ejecutivo.

LOS ACTORES Y SU DINÁMICA

La dinámica social y política en la década de 1990

San Martín ha sido durante los últimos diez años un epítome de los procesos sociales desarrollados en todo el país. Con variantes locales, se reproducen todos los problemas e incluso se anticipan muchos de los desarrollos posteriormente registrados en el resto del Perú. En un trabajo referido a las posibilidades de la descentralización y su relación con las sociedades locales, Romeo Grompone señala durante este periodo la pertinencia de cinco procesos, cuyo desarrollo se resume a continuación.¹

a) Auge y decadencia de la economía cocalera

El auge del cultivo y comercio de la coca, como señala Grompone, «ofrecía y negaba oportunidades, ambos procesos discurriendo a la vez». El cultivo de la coca surge en los años setenta en el Alto Huallaga, en la zona colindante con el norte del departamento de Huánuco. Sin embargo, este cultivo se expande como una alternativa en la zona de influencia de Tarapoto en el Huallaga Central, debido al control ejercido en el Alto Hua-

1. Grompone, Romeo, *Los dilemas no resueltos de la descentralización*. Lima: IEP, 2002.

llaga por Sendero Luminoso que produce desplazamientos de la población, tanto para escapar de la violencia como para buscar nuevas alternativas económicas.

Durante algunos años, por lo menos hasta principios de la década de 1990, no se entendía que las políticas represivas tenían un límite si no se plasmaban medidas de desarrollo alternativo viables y rentables. Sin embargo, si bien es cierto que la coca tenía un mercado garantizado y permitía hacer hasta tres cosechas anuales, su comercialización no ayudaba significativamente a que los campesinos salieran del círculo de pobreza que, entre otras expresiones, se manifestaba en el plano de la salud por la creciente incidencia de enfermedades epidemiológicas, como el cólera, el dengue y la malaria. Además, los agricultores comprometidos con la coca debían comprar a precios elevados productos como el plátano, la yuca y el maíz. Lo que resultaban márgenes de ganancia relativamente altos, se iban diluyendo cuando se ingresaba a un circuito comercial distorsionado.

b) Un largo período de violencia en un complejo juego de coexistencia y confrontación

Desde mediados de la década de 1980, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) va cobrando importancia en los frentes de defensa locales. Con el liderazgo de Lucas Cachay, un antiguo dirigente del Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación Pública (SUTEP), el MRTA consigue controlarlos.²

Durante los primeros años, este cambio de orientación política cuenta con el apoyo de la población. El MRTA respaldaba las demandas y movilizaciones de los productores rurales y al mismo tiempo actuaba como un administrador de justicia en

2. Lucas Cachay fue el máximo dirigente del FED IP-SM. Sin embargo, diversos testimonios y entrevistas dejan ver que tuvo una estrecha relación con el MRTA. Cachay huyó del país durante el gobierno de Alberto Fujimori.

algunas comunidades. Según afirman algunos líderes de la zona, esta situación cambia cuando el MRTA deja de ser dirigido por cuadros salidos de la zona. Da la impresión que el fortalecimiento de la columna oriental al mando del «comandante Ricardo», un jefe militar que años después se convertirá en un arrepentido, se constituía a la vez en un factor de atracción y de competencia para los dirigentes limeños, que trasladaron algunos de sus efectivos a la región, entre ellos a Cerpa Cartolini para tornar el control. La consecuencia fue un aislamiento con respecto a la población sanmartinense y una vinculación más visible con el narcotráfico, que antes se desconocía o quedaba limitada a algunos acuerdos restringidos.

Las Fuerzas Armadas no ignoraban este proceso, pues todo indica que a principios de los años noventa llegan a algunos acuerdos con el MRTA. Ambas fuerzas coincidían en su enfrentamiento con Sendero Luminoso, considerado un enemigo común. Como consecuencia de la militarización de San Martín, se reprimen las iniciativas de articulación social y de participación política, salvo aquellas impulsadas por el propio Ejército. Si bien es cierto que las rondas campesinas surgieron por iniciativa de la población (aparecen inicialmente en Shapaja, por ejemplo, como un rechazo a los abusos que comenzaron a cometer los miembros del MRTA), el propio comando militar de la región apoyó su expansión bajo el nombre de «comités de desarrollo y disciplina» a partir de 1990.

Estas rondas no sólo se enfrentaban a la subversión, la delincuencia y en menor medida el narcotráfico, sino que fiscalizaban el desempeño de las autoridades, llegando en ocasiones a crear comités de justicia que apoyaban o vigilaban las tareas desempeñadas por los jueces de paz. Además, trascendían o enriquecían las tareas de pacificación reclamando ternas que concernían al desarrollo de sus comunidades, como mejores precios para los productos agrícolas o la habilitación de servicios básicos o de una red vial.

c) El surgimiento de un aparato de control gubernamental a partir de los gobiernos locales

En el plano político, la región se convirtió en los últimos años en uno de los centros de formación de un aparato de movilización del que carecía el fujimorismo. Tras la violencia, los gobiernos locales aparecen en San Martín como el marco adecuado para reconstruir el vínculo entre el Estado y la sociedad.

Desacreditados los partidos políticos y habiendo perdido vigencia los frentes de defensa y los gremios, surgen en las nuevas generaciones algunos grupos de reflexión intelectual aunada a una preocupación política. Estos núcleos están formados por profesionales nacidos en la zona, que en muchos casos habían adquirido una formación universitaria en centros de enseñanza superior de elite y que por sus vínculos con empresas del departamento retornan a su lugar de origen. En este contexto, se forman movimientos con características a la vez de foro y de grupo de intervención política, como el movimiento IDEAS.

Este proceso se ordena en buena medida desde el liderazgo de Rolando Reátegui, miembro de una familia de elite de la zona vinculada a la distribución de artículos farmacéuticos y al rubro de supermercados, entre otras actividades. El discurso en sus inicios es modernizador y tecnocrático. Tras su victoria electoral en 1996, comienza su acercamiento al gobierno de Alberto Fujimori. Esto provoca que algunos intelectuales vinculados a IDEAS abandonen el movimiento, mientras toma creciente importancia un cuadro político de organización que habría estado vinculado anteriormente a grupos subversivos.

La visibilidad social que alcanza el gobierno local de Tarapoto en el país promueve a Reátegui a la escena nacional, llegando a la secretaría de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) como representante del recién surgido Vamos Vecino. Pese a la derrota electoral de Reátegui en las elecciones de 1998, este grupo se afirma en San Martín, recurriendo en muchos casos a una invitación para que los alcaldes provinciales independientes y exitosos se presentaran con él.

d) La recomposición de las elites económicas en un contexto de precariedad y volatilidad

La erradicación del narcotráfico no afectó fuertemente el mercado interno de la región, por lo menos en el caso de Tarapoto, el principal centro económico y político de San Martín. Como se ha señalado anteriormente, las dificultades para insertar los capitales obtenidos con el comercio de la coca habían impedido la consolidación de circuitos comerciales y financieros estables. En este sentido, el surgimiento durante los últimos años de una nueva elite económica local se debe sobre todo (como sucede en el resto del país) a la aplicación de las políticas neoliberales de reforma del Estado.

e) La revitalización de la sociedad civil a partir de temas vinculados al desarrollo

Durante la década de 1990 el desarrollo pasa a ser el punto central de los debates públicos en la región San Martín. En este sentido, juegan un papel fundamental las ONG, que han mantenido una orientación dirigida hacia este objetivo. En este proceso las ONG ganaron en legitimidad incidiendo en la formulación de planes de desarrollo en coordinación con los consejos transitorios de administración regional que otorgaban un amplio margen de delegación de atribuciones, en contraste con lo que ocurría en otros departamentos del país. Esta influencia se debe en parte, en opinión de los propios profesionales de las ONG, a que ellas no se habían «politizado», manteniendo en este tema un perfil bajo y eludiendo los desencuentros tanto a nivel personal como institucional.

Así, en 1998 la convocatoria del plan de desarrollo reunió a alrededor de 200 profesionales de San Martín, llegándose a definir como líneas prioritarias la agricultura y el turismo, iniciándose los primeros contactos con las agencias de la cooperación internacional y estableciéndose un comité ejecutivo encar-

gado de llevar adelante la propuesta concertada. Pese a estos logros, existen sin embargo varias líneas de tensión:

- Tal como ha ocurrido en otras zonas del país, una vez decidido el plan, éste no ha sido considerado por los principales actores políticos, sociales y económicos regionales. Hasta el momento sólo dos sectores del Estado, Agricultura y Turismo, han adecuado sus líneas de intervención, por lo menos formalmente, respetando y procurando llevar adelante los acuerdos alcanzados.
- Los municipios pugnan por obtener recursos económicos para realizar obras públicas y de infraestructura vial, una situación que genera conflictos con el CTAR.
- Determinadas instancias locales llevan líneas de acción independientes. Éste es el caso de la Asociación de Municipalidades de la Región San Martín (AMRESAM), que cuenta con el auspicio de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos en el Perú (USAID/Perú).

Los principales actores sociales en la actualidad

a) Las organizaciones sociales

Durante la década de 1990 el conjunto de las organizaciones sociales presentes en el departamento de San Martín entra en una profunda crisis. Como hemos visto en apartados anteriores, estas organizaciones habían tenido un papel central en las movilizaciones populares que precedieron a la creación de la región autónoma, así como en las distintas luchas emprendidas para la mejora de las condiciones de producción en el área rural. Dos factores, sin embargo, inciden en esta pérdida de importancia: de un lado, la presencia de un gobierno autoritario cuyo modo de actuar y políticas se encaminan explícitamente a erosionar el apoyo popular y la capacidad de interlocución de las

organizaciones sociales; de otro, una profunda crisis económica regional ocasionada por el colapso del sistema de promoción estatal a la agricultura.

El empeoramiento de los niveles de vida ocasionado por esta crisis supone tanto un menor volumen de recursos (dinero y tiempo) disponibles para la movilización, como un desplazamiento en el eje de los discursos políticos, de reivindicaciones de mayor participación (autonomía, mejores condiciones laborales y cogestión empresarial) hacia cuestiones ligadas a la mera supervivencia (falta de trabajo, ausencia de servicios básicos). La población campesina, especialmente aquella cuya inserción en el mercado fue mayor durante la década de 1980, se replegó ante la necesidad de replantear sus estrategias de supervivencia para enfrentar las condiciones impuestas por la política liberal de reforma del Estado. A ello hay que agregar el efecto que el narcotráfico y el terrorismo ejercieron en el ambiente social del medio rural. En este contexto, durante la década de 1990 el conjunto de las organizaciones sociales de la región se vio debilitado. Así:

- La Federación Agraria Selva Maestra (FASMA), la principal organización campesina (cuyo papel había sido determinante durante la década anterior), perdió su capacidad de convocatoria e interlocución con el Estado. Hasta la fecha, la FASMA no ha logrado recomponer sus cuadros y articular un mensaje renovado. Los nuevos dirigentes no han podido recuperar la credibilidad que la organización logró en los años de lucha por la región autónoma y por mejores precios de los productos agrícolas.
- El Frente de Defensa de los Intereses de San Martín (FE/-DIP-SM) se desintegró cuando el gobierno de Alberto Fujimori comenzó a manipular las políticas sociales con objeto de consolidarse en el poder, eliminando cualquier fuente de poder alternativa, y también por la falta de liderazgo (su líder había huido del país). Hasta ese momento el FE/-

DIP-SM articulaba a diferentes sectores de la sociedad regional, incluyendo la FASMA, los gobiernos locales, los comités de productores de arroz y maíz, los ganaderos y los maestros.

- Los comités de productores de arroz, café y algodón disminuyeron su presencia a mediados de la década de 1990, cuando estos cultivos perdieron importancia al disminuir su rentabilidad y posibilidades de comercialización.

A partir de 1995, al iniciarse la pacificación de la región y disminuir la incidencia de la coca, se inició un proceso de reconstrucción del tejido social. Los campesinos, los pequeños empresarios, las organizaciones sociales y las ONG tuvieron que enfrentarse a un proceso de aprendizaje para adecuarse a las nuevas condiciones, en las que las relaciones con el Estado, que había sido el impulsor de los procesos más importantes de desarrollo rural en la Amazonía, cedieron paso a la necesidad de lidiar con el mercado. En este sentido:

- Uno de los problemas generados por toda una década de desmovilización es la debilidad de los liderazgos en las organizaciones. La ausencia de renovación supone problemas de adaptación, en tanto no se modifica aún la percepción misma de cómo abordar las relaciones con el Estado. Así, en buena parte de los líderes y dirigentes actuales son todavía evidentes los restos del estilo reivindicativo y de confrontación propio de periodos anteriores. Éste es el caso, por ejemplo, del Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación Pública (SUTEP), una de las pocas organizaciones gremiales que mantuvo durante la década de 1990 niveles de presencia y movilización importantes.
- Las demandas por servicios básicos se han incrementado por el crecimiento urbano experimentado por la región en los últimos diez años. Esto ha generado una mayor presión

sobre los gobiernos locales y una tensión permanente entre los recursos y capacidades de estos gobiernos y las expectativas de la población. Así, la invasión de tierras en Tarapoto es un fenómeno que empieza a tornarse recurrente por el crecimiento de la población que emigró del campo a la ciudad. De acuerdo al último censo de 1993, el departamento de San Martín tuvo una tasa de crecimiento urbano de 4.84 por ciento, la más alta después de Madre de Dios. La ciudad de Tarapoto, por su parte, ocupaba el tercer lugar nacional entre las ciudades de más rápido crecimiento, seguida de Moyobamba, en el octavo lugar. A diferencia de periodos anteriores, la población urbana de la región crece más rápido que la rural, situación que explica que las demandas urbanas ocupen un lugar importante en la agenda de los nuevos frentes de defensa y de los propios gobiernos locales.

A nivel organizativo, en la actualidad se observa un lento proceso de reanimación de los frentes provinciales. Este es el caso del Frente Cívico y de Desarrollo de la provincia de San Martín (FRECIDES), liderado por ex dirigentes del SUTEP-San Martín, que tiene en los partidos políticos tradicionales y la municipalidad de San Martín a sus principales animadores. De momento, el FRECIDES articula demandas de tipo local, sin lograr moverse hacia objetivos de desarrollo. Sin embargo, la importancia de este frente como espacio de concertación y de participación de la sociedad civil es evidente, así como su papel en la reactivación de la esfera pública local.

Paralelamente al caso de la provincia de San Martín, otros frentes provinciales han surgido en Moyobamba, Rioja y Juanjuí. Estos frentes se encuentran conectados a demandas de tipo local, pero con tendencia a buscar articulaciones en función a una perspectiva de tipo regional. Las demandas locales tienen ahora una presencia más variada que en décadas pasadas, aunque con un fuerte contenido urbano. Así, algunos frentes han incorporado el tema ambiental en sus agendas, la problemática de la salud, la invasión de tierras, la crisis de la universidad de

Tarapoto, etc. Como ha ocurrido en el resto del país, en los dos últimos años del fujimorismo esta reanimación se vio favorecida por el desprestigio del régimen y el empeoramiento de las condiciones de vida. Sin embargo, esto ha ocurrido a contrapelo de la fuerte influencia del gobierno en los sectores pobres, a través de los programas sociales que llevaron al movimiento fujimorista Perú 2000 a obtener una altísima votación en la segunda vuelta electoral del 2000 (67%).

b) Los gobiernos locales

En general los gobiernos locales han ganado importancia, más allá de sus debilidades evidentes. El inicio del proceso de pacificación permitió expresar las demandas locales con mayor fuerza, de manera particular en los distritos y provincias que habían experimentado un apreciable crecimiento urbano. Paralelamente, a partir de 1993, los proyectos del Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) para las zonas de pobreza extrema, permitieron un mayor protagonismo de las autoridades municipales en las gestiones por mejorar la provisión de bienes públicos en sus comunidades. En este sentido, si bien las relaciones entre FONCODES y los gobiernos locales no fueron precisamente de coordinación, permitieron a las poblaciones el ejercicio de priorizar sus necesidades y, a través de los núcleos ejecutores, la experiencia de administrar los recursos de los proyectos y, aunque de una manera débil, fiscalizar el uso de los recursos. En otros campos no tradicionales de gestión municipal, también se llevaron a cabo algunas iniciativas importantes. Entre ellas figuran las ordenanzas municipales para preservar el medio ambiente, la formulación de planes estratégicos de desarrollo y la concertación entre el gobierno local y los comités vecinales para el asfaltado de calles con financiamiento de los municipios y el aporte económico de los propios vecinos. Así:

— En el caso de las acciones propias de la gestión ambiental, muchas de estas iniciativas no se cumplen por los pocos re-

cursos y la falta de personal técnico para llevarlas a cabo. Pese a estas restricciones, los gobiernos locales están mostrando una mayor voluntad por la gestión ambiental y mayor disposición para aprovechar las alianzas con las ONG locales en la gestación de proyectos ambientalistas. Sin embargo, mucha de esta actitud es también producto de la presión que ejercen algunos sectores de la población, el periodismo y las instituciones ambientales en la preservación del medio ambiente.

- Otra de las experiencias nuevas de los gobiernos locales ha consistido en la elaboración de planes de desarrollo local. Inicialmente, ésta fue una iniciativa de las ONG que buscaban fortalecer la gestión municipal, que fue aprovechada por muchos alcaldes con fines electorales pero sin un verdadero compromiso. Por otro lado, muchos de estos planes han quedado en el papel, principalmente por la falta de presupuesto y la debilidad o inexistencia de una base institucional que permita la concertación y cooperación de recursos. En este sentido, el principal aporte de los planes de desarrollo sería el cambio de hábitos políticos que contribuyen a propiciar la práctica de la concertación, la promoción de la participación ciudadana, la construcción de visiones compartidas entre los diferentes actores y la legitimidad que brinda a la gestión del alcalde un procedimiento democrático en la gestión local.

c) Los empresarios y otras organizaciones profesionales

La Cámara de Comercio y Producción de San Martín fue fundada en febrero de 1951. Desde ese momento ha tenido una vida institucional continuada, agrupando casi siempre a empresarios provenientes del área comercial. Aunque esta continuidad resulta notable en un contexto tan volátil como el peruano, no debe llevar, sin embargo, a engaño. La Cámara pocas veces ha tenido en la vida social regional el papel de promoción de de-

sarrollo que sus promotores quisieron darle. En tanto persisten en su interior prácticas centralistas de toma de decisiones, no ha logrado en estas cinco décadas convertirse en un espacio de debate y encuentro. En este sentido, es posible apuntar varias razones:

- En la experiencia de la Cámara se hace visible el impacto de la inexistencia de una clase empresarial dirigente en San Martín. Se trata de una institución conformada por empresarios que no lideran los procesos económicos ni arriesgan en líneas innovadoras. Una institución, por lo tanto, que no ha podido dar el salto esperado, e incorporar a los empresarios agrarios y agro industriales, que dinamizan el capital en la región.
- La débil organización interna (cuenta con un gerente-administrador, una secretaria y un conserje) y la evidente ausencia de apoyo a los jóvenes profesionales (por temor a la competitividad) ocasionan que se pierdan tanto oportunidades de negocio como de posicionamiento.

La Universidad Nacional de San Martín es la única institución académica de peso en la región. Ofrece las especialidades de agronomía, agroindustria, obstetricia, administración, turismo y medio ambiente, pero no ha tenido a lo largo de su historia una incidencia destacada en el desarrollo local. Falta de recursos, docentes poco actualizados, conflictos internos, explican esta situación. Puede contarse para una perspectiva de cambio y de desarrollo con algunos de sus profesores, pero no puede decirse lo mismo de la institución en su conjunto.

El único colegio profesional que tiene una actividad que busca influir en la gestión pública es el de ingenieros. Sus reivindicaciones son similares a las de la mayoría de sus colegas en otros departamentos del país. Entienden, por un lado, que están en condiciones de realizar obras públicas que por razones a su criterio poco justificadas el Estado encarga a profesionales

de fuera de la zona. Por otro lado, en un intento por legitimarse y como un aspecto que complementa el enfoque anterior, dan sugerencias técnicas a las autoridades y cuestionan procesos que en su opinión son poco transparentes, en especial las licitaciones públicas para la construcción de puentes, tramos carreteros y canales de riego.

d) Los partidos políticos

A lo largo del último medio siglo, la región San Martín ha pasado por varias etapas en lo que se refiere al predominio político de una u otra fuerza:

- Las décadas anteriores a Fujimori. Desde la década de 1960, la provincia de San Martín ha sido una de las regiones del Perú donde Acción Popular, el movimiento fundado por Fernando Belaunde Terry, ha tenido mayor arraigo. En este sentido, las encuestas aplicadas por el IEP en el marco del proyecto de investigación sobre descentralización, muestran que para la población mayor de cuarenta años, los dos periodos de gobierno de Fernando Belaunde son los más gratamente recordados. Tras la restauración de la democracia en 1979, Acción Popular y el APRA se disputaron alternadamente la administración de la municipalidad provincial de San Martín, pero con predominio de Acción Popular que accedió en dos oportunidades a esta instancia gubernamental.
- El gobierno de Fujimori. Desde 1990, con un Partido Aprista Peruano desacreditado, Acción Popular accedió al sillón municipal en tres oportunidades, con el único intermedio de la administración del movimiento independiente IDE AS, liderado por Rolando Reátegui (1996-1998). El movimiento IDEAS en la práctica se disolvió a los dos meses de instalado su administración, pues Reátegui inició su acercamiento al gobierno de Alberto Fujimori, y poco tiempo después pasó a formar parte del proyecto que dio origen a Vamos Vecino.

IDEAS aprovechó el vacío dejado por los partidos tradicionales. Acción Popular estaba en su segundo periodo y sufría un evidente desgaste que, pese a todo, llevó a su alcalde al Congreso para el periodo 1995-2000. El triunfo de IDEAS repercutió a nivel regional, aislando a los partidos políticos y facilitando la emergencia de un proyecto político regional destinado a copar las alcaldías de toda la región. En las elecciones municipales de 1998 Rolando Reátegui perdió contra la candidata de Acción Popular, Marina Aguilar, empresaria y educadora de escasa experiencia política y administrativa, que logró capitalizar el estado de ánimo de la población adversa a Rolando Reátegui. Pese a ello, Vamos Vecino logró acceder a seis de las diez municipalidades provinciales y a 28 municipalidades distritales de la región, sobre la base de la estrategia de incorporar a los alcaldes independientes cuya gestión fue buena en el periodo 1996-1998, entre ellos a Arturo Maldonado, alcalde de Bellavista. Luego de la caída de Fujimori, numerosos alcaldes abandonaron Vamos Vecino.

- La transición democrática. En el año 2000 la maquinaria de la reelección fujimorista funcionó de manera eficaz, manejando los programas sociales con un evidente afán electoral. Esta situación fue aprovechada políticamente por la alianza gobiernista que obtuvo un cómodo 67 por ciento del voto en la elección presidencial. Rolando Reátegui, por su parte, resultó elegido como congresista con la quinta votación a nivel nacional.³ La importancia de la manipula-

3. En el año 2000 la elección de congresistas se lleva a cabo mediante el procedimiento de distrito único. Esto permite valorar el quinto puesto alcanzado por Rolando Reátegui como una muestra del alto grado de apoyo que tenía no sólo en Tarapoto sino también en otras áreas de la región, e incluso en otros departamentos donde era conocido como uno de los gestores del movimiento Vamos Vecino. El 67% del voto presidencial corresponde a la segunda vuelta. Esta segunda vuelta se realizó con un único candidato tras el retiro del candidato opositor Alejandro Toledo. Las abundantes denuncias sobre manipulaciones y la falta de vigilancia internacional al proceso obligan a to-

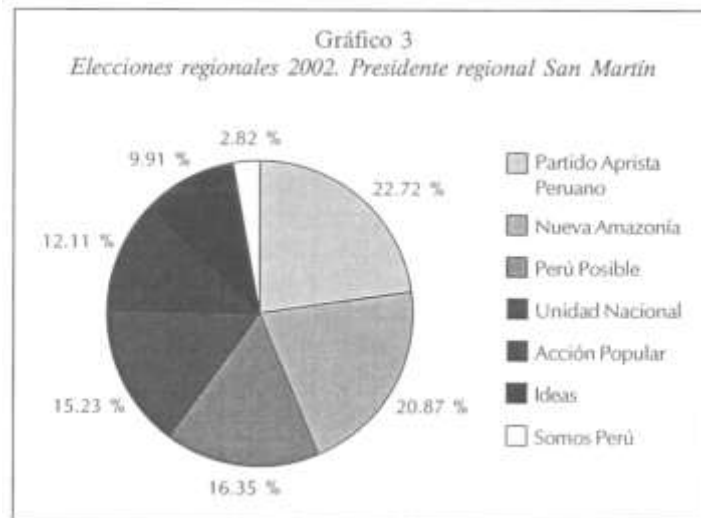
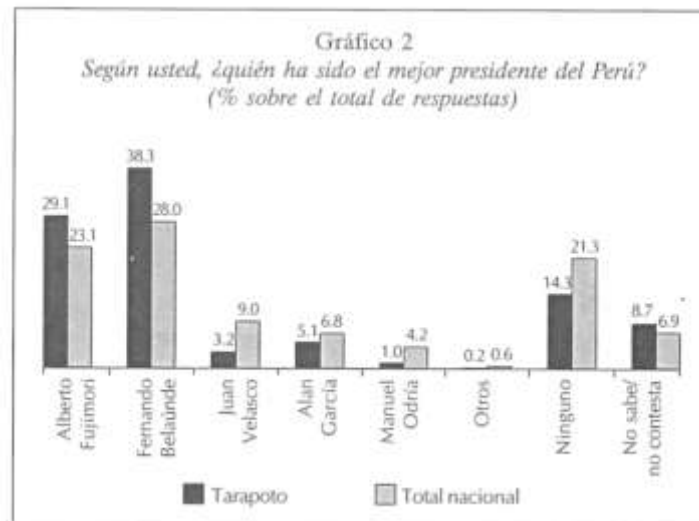
ción política de los recursos estatales durante los últimos años de Alberto Fujimori queda clara cuando se compara estos resultados con los obtenidos, sólo un año después, por Solución Popular, una agrupación montada sobre los restos de Vamos Vecino. Sin poder controlar los recursos estatales, obtuvo en el departamento una baja votación, en tanto Rolando Reátegui no logró ingresar al Congreso. Los elegidos en esta ocasión fueron Marciano Rengifo (Perú Posible), Arturo Maldonado (Unidad Nacional) y Aurelio Pastor (Partido Aprista Peruano).

El nuevo panorama político de la región tiene al APRA y en menor medida a Unidad Nacional, Perú Posible y las diferentes agrupaciones independientes surgidas de la desintegración de Vamos Vecino, como los actores con mayor presencia y capacidad de influencia en la región, por lo menos para los años inmediatos. Las elecciones regionales celebradas en noviembre del 2002 han confirmado esta tendencia, al haber logrado imponerse el Partido Aprista para la presidencia regional.

Por el lado de Perú Posible, la organización ha mejorado respecto a los años anteriores, con la creación de comités provinciales y distritales y los esfuerzos por diseñar un plan de gobierno regional. Esto ha permitido superar las expectativas pues, si bien no ha logrado ninguna alcaldía provincial, las votaciones obtenidas superan en todos los casos el diez por ciento. Sin embargo, diversos funcionarios del régimen fujimorista, que en algunos casos apostaron abiertamente a la reelección de Alberto Fujimori, se encuentran aún en la administración pública y algunos de ellos han logrado entrar en Perú Posible, desarrollando un juego político que busca retener su actual cuota de poder. De esta manera, Perú Posible no sólo se encuentra sometido a las presiones de una parte de su militancia que considera haber contribuido al triunfo de Toledo. El reto que

mar los datos únicamente como un valor relacional: según los resultados publicados por el JNE, se trata de la votación más alta a nivel nacional.

tiene por delante Perú Posible es el de desarrollar una identidad política e ideológica que permita su cohesión y coherencia.



Cuadro 3
Resultados de las elecciones municipales y regionales celebradas en
noviembre del 2002 en el departamento de San Martín. Alcaldes provinciales.

	Bellavista	El Dorado	Huallaga	Lamas	Marriscal Cáceres	Moyobamba	Picota	Rioja	San Martín	Tocache
Votos escrutados (%)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	99,6	100,00	95,42
Partido Aprista Peruano	21,33	17,75	28,58	21,98	13,96	27,87	23,45	15,40	21,78	19,21
Unidad Nacional	28,03	41,67	26,44	12,11	5,47	13,78	13,53	11,14	9,04	4,55
Perú Posible	20,82	30,18	12,00	17,06	15,03	10,09	11,51	14,95	10,50	12,92
Acción Popular	5,32		9,15	15,34	5,64	9,65	2,84	8,21	20,48	13,18
Nueva Amazonia	20,06	10,39	23,83		3,09	1,32				18,15
IDEAS				0,54		7,04	12,79		27,00	
Somos Perú				3,29	2,71		6,40	3,32	5,92	2,16
Frente Ind. Morallizador					21,09					
Mov. Nueva Izquierda							12,99		0,48	3,03
Unidos por el Perú				18,82						
Independientes locales	4,46			10,87	33,01	30,25	16,50	46,97	4,81	26,81

Nota: En los casos de las provincias de Moyobamba y Marriscal Cáceres, el rubro «independientes locales» agrupa a más de una candidatura. Ninguna de ellas es la más votada.

Fuente: www.onpe.gob.pe (diciembre 3, 2002)

Elaboración: IEP

EXPECTATIVAS FRENTE A LA DESCENTRALIZACIÓN

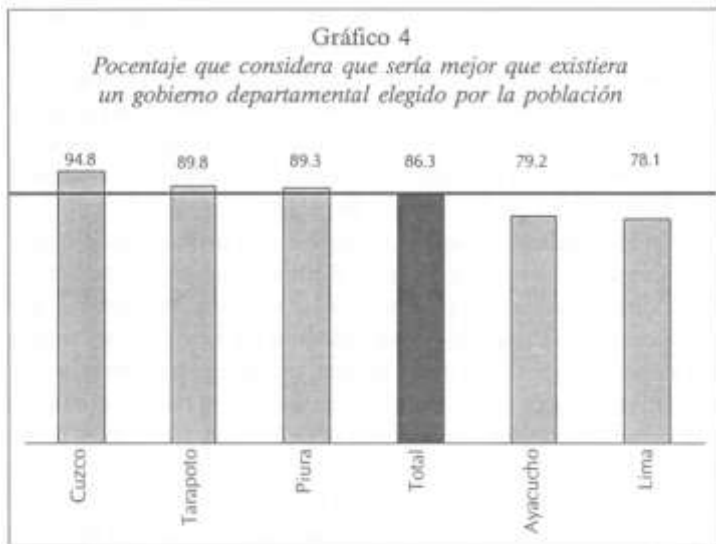
Como en el resto del Perú, una inmensa mayoría de la población del departamento de San Martín se considera «descentralista». En este mismo sentido, la tradición autonomista de las luchas de finales de la década de 1980, aún presente en el recuerdo, contribuye a generar una opinión pública altamente favorable al proceso de descentralización. Este aparente consenso oculta, sin embargo, diversas paradojas.

En las siguientes páginas se analiza, en primer lugar, el departamento de San Martín en el contexto nacional, comparando las expectativas y opiniones de sus habitantes con las del resto del país. Para ello se ha utilizado de manera preferente los resultados de la encuesta de descentralización aplicada por el Instituto de Estudios Peruanos en Lima y cuatro ciudades del interior del país durante el año 2001: Ayacucho, Cusco, Piura, Lima y Tarapoto.¹ Con el objetivo de avanzar en el estudio de las expectativas de la población frente al proceso de descentralización, la segunda parte de este capítulo hace referencia al manejo que la población hace de los diferentes conceptos ligados a ella. Se busca, en este sentido, desentrañar las lógicas que subyacen en estos usos, sus contradicciones y consensos.

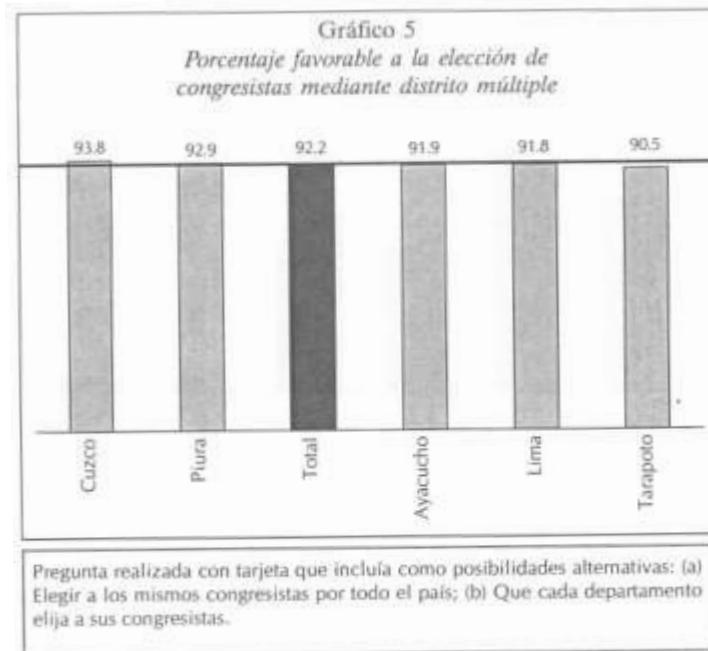
1. Encuesta realizada en febrero del 2001.

San Martín y el resto del Perú: semejanzas y diferencias

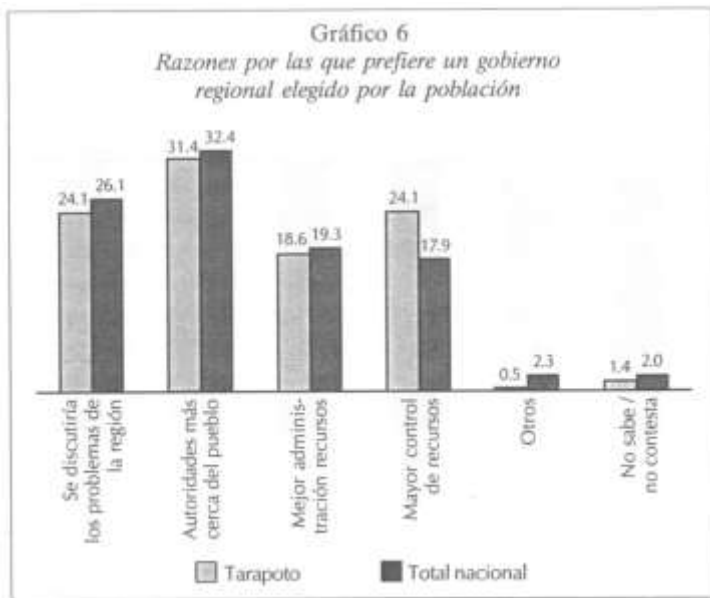
Al ser preguntada directamente, la población de Tarapoto apoya claramente la descentralización. Lo mismo ocurre cuando se le pregunta por los elementos clave del proceso de descentralización política, esto es, la elección de representantes mediante distrito múltiple y la existencia de gobiernos regionales. Como podemos ver en los gráficos siguientes, esto no representa una excepción dentro del contexto peruano, pues se trata de opiniones ampliamente compartidas por la mayor parte de los ciudadanos del país. Igualmente, las razones esgrimidas para apoyar la descentralización son similares.



Pregunta realizada con tarjeta que incluía como posibilidades alternativas: (a) Que existan CTAR nombradas por el gobierno central; y (b) Que existan gobiernos regionales elegidos por la población de cada departamento.



Pregunta realizada con tarjeta que incluía como posibilidades alternativas: (a) Elegir a los mismos congresistas por todo el país; (b) Que cada departamento elija a sus congresistas.

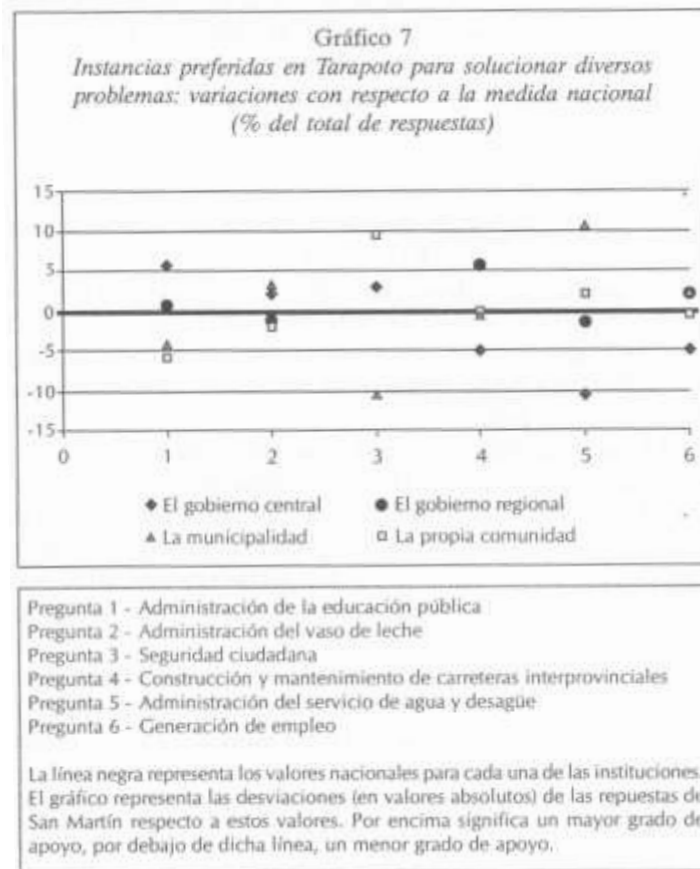


Más allá de estas coincidencias, los resultados obtenidos para el caso de la región San Martín permiten adelantar tres conclusiones interesantes:

1) En el diseño del reparto de competencia entre las diferentes instancias de gobierno, el gobierno regional no obtiene atribuciones significativamente superiores a las obtenidas en otras regiones, pese a la tradición autonomista de San Martín. En este sentido, se preguntó a los entrevistados por varias problemas específicos, indagando qué instancia estatal debía ocuparse de su resolución. El gráfico siguiente representa los resultados obtenidos en San Martín por cada una de las instancias de gobierno, y los compara con los resultados nacionales de la encuesta.

Los valores obtenidos en el caso de San Martín por el gobierno regional no son significativamente superiores al promedio nacional. De las seis preguntas realizadas, en tres se encuentra por encima de la media nacional y en otras tres por debajo.

Resulta en todo caso significativo que aquellas tres ocasiones donde el gobierno regional supera en San Martín los promedios nacionales corresponden a competencias directamente relacionadas con la promoción del desarrollo regional: la administración de la educación pública, la construcción de carreteras y la generación de empleo.



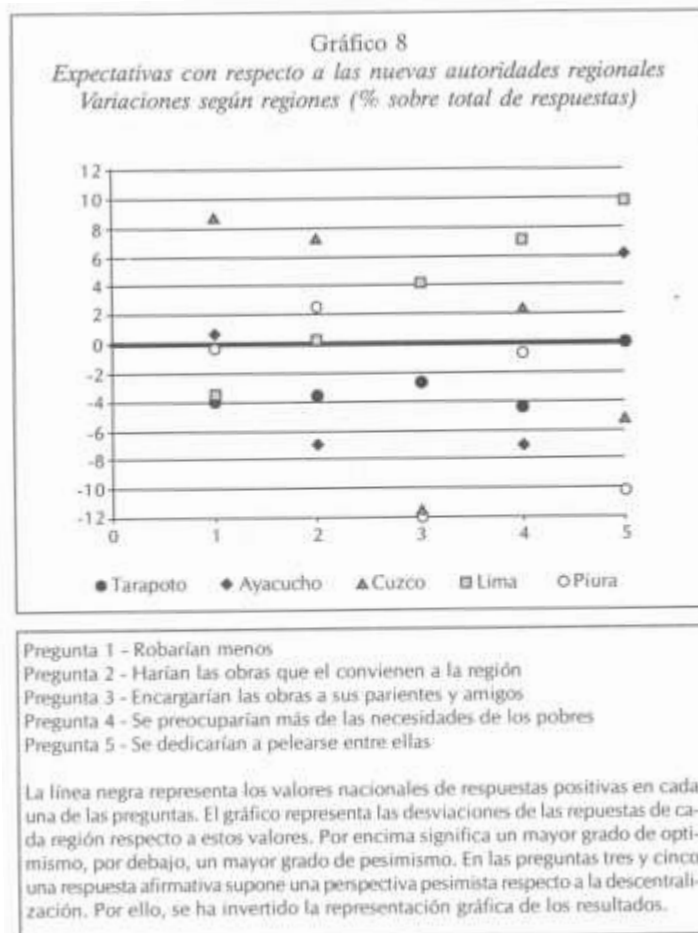
La tradición autonomista de San Martín no se traduce, entonces, de manera decidida en una apuesta por el gobierno regional. Las repuestas obtenidas no permiten construir ningún patrón significativo en relación con las demás regiones del Perú. Cada una de las cuatro instancias de gobierno por las cuales los entrevistados fueron preguntados (el gobierno central, el gobierno regional, la municipalidad y la propia comunidad) presentan en tres ocasiones magnitudes superiores a las nacionales y, en otras tres ocasiones, magnitudes inferiores. Las desviaciones no resultarían espectaculares: en todos los casos se mantienen por debajo del diez por ciento.

2) Las expectativas concretas de la población respecto a los resultados del proceso de descentralización son inferiores que las registradas en el resto del Perú. En el transcurso de la encuesta se preguntó a los entrevistados sobre sus expectativas respecto al comportamiento de las futuras autoridades regionales, tanto en lo que se refiere a actitudes personales como a sus posibilidades para hacer frente a los problemas de las regiones del interior del país.

El siguiente gráfico permite comprobar, de acuerdo a los resultados obtenidos, que las expectativas de la población de San Martín difieren de una manera significativa de las de las otras regiones del país. De hecho, presentan un perfil negativo muy marcado, pues en todas las categorías se encuentran por debajo de los resultados nacionales. Dada la consistencia de todas las respuestas, no se las puede atribuir a la casualidad o a errores de muestreo. En ese sentido, es posible que estos resultados se deban a la decepción de la población con respecto al escaso dinamismo mostrado por los funcionarios del CTAR durante la última década.

Frente a las expectativas de la etapa de lucha por la autonomía regional, las decepciones posteriores se habrían traducido en un cierto escepticismo. Esto no supone una valoración especialmente negativa de las autoridades locales (en comparación con las otras regiones), sino un mayor desajuste entre las

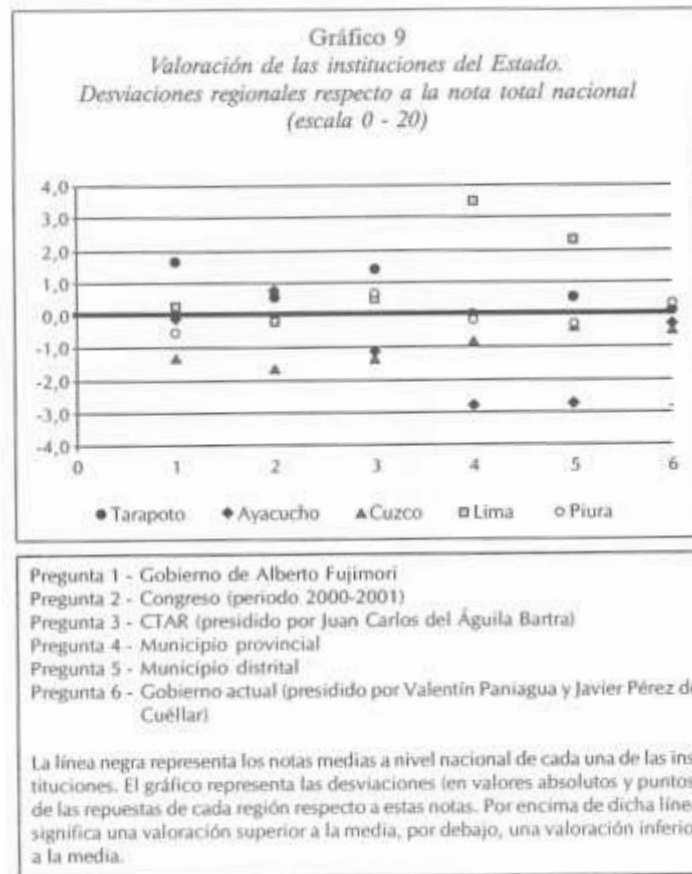
expectativas previas existentes y su concreción durante la década de 1990.

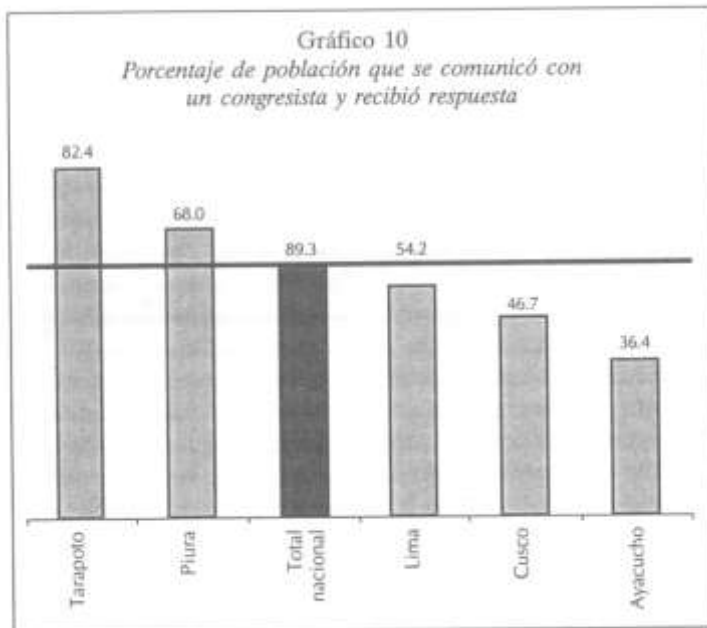


3) La valoración del desempeño de las instituciones del Estado es significativamente más positiva en San Martín que en el resto del país. En los departamentos de la selva, cualquier discurso sobre la realidad cotidiana parte de una reflexión sobre las supuestas potencialidades naturales de las regiones selváticas. La idea de la selva como promesa de prosperidad atraviesa toda la historia republicana del Perú. Dada esta reiteración constante, no es raro que el mito de un país feraz pero de riquezas mal administradas, sirva como base para articular el discurso de la descentralización.

Según sus pobladores, y en comparación con otras zonas del Perú, la Amazonía se configura como un espacio afortunado en el cual al menos la alimentación y la supervivencia cotidiana estarían aseguradas. En la lógica del colono amazónico, las razones de esta promesa incumplida habría que buscarlas en Lima, bien sea debido al «abandono» (la falta de interés por parte del gobierno nacional para la construcción de la infraestructura necesaria para el desarrollo), bien directamente al «expolio» (el trasvase inequitativo de la riqueza de las provincias amazónicas a Lima). Lima, se señala, es todo el Perú y en función de sus intereses se organiza el país. Esto haría prever una valoración muy negativa del desempeño de las diferentes instancias del Estado peruano. Sin embargo, no es así. Con la misma contundencia que en el caso anterior, en esta ocasión las notas medias otorgadas a cada institución son significativamente superiores a las nacionales.

Entre los elementos que influyen en esta valoración comparativamente alta del funcionamiento de las instituciones del Estado, probablemente se encuentre la mayor accesibilidad de los funcionarios públicos electos, como los congresistas. En este sentido, el gráfico siguiente evidencia esta cercanía.





Conceptos y representaciones políticas en torno a la descentralización

a) ¿Qué es la descentralización?

Como ocurre con cualquier concepto abstracto, el sentido dado al término descentralización se configura en la tensión entre la experiencia y el deseo, entre un horizonte de expectativas y los límites de la realidad. En este contexto, ciertamente se trata de un concepto que tiene prestigio, pero difícil, en tanto ajeno al habla cotidiana. Su uso se circunscribiría a dos ámbitos, el político y el académico, de los cuales buena parte de la población se considera excluido. Es por ello que descentralización es un concepto con una carga emocional muy desigual: fuerte entre quienes han pasado por experiencias educativas prolongadas o bien se han visto insertos en luchas políticas relacionadas

con él; casi inexistente entre los grupos más alejados de los centros de discusión y difusión de ideas.

Esta doble adscripción —política y académica— del término descentralización podría explicar la aparente contradicción entre el prestigio del término y el escepticismo que su apelación despierta en buena parte de los entrevistados. La referencia reiterada a la descentralización, tanto en la educación secundaria como en la universitaria, habría terminado por generar un consenso respecto a que es la solución a los problemas generados por el desarrollo desigual de las distintas regiones del país. Como se ha señalado más arriba, San Martín tiene una larga tradición de reivindicaciones descentralizadoras. En este sentido, existirían memorias históricas, respecto a las ilusiones y los fracasos anteriores, actuando como telón de fondo negativo frente a las nuevas iniciativas. Hablando de este escepticismo, así como de los temores que el uso fraudulento del término despierta, es posible establecer dos posiciones:

- Especialmente entre los grupos con menor educación o acceso a los centros de decisión política, descentralización se percibe como un elemento más del utillaje electoral de los políticos. Ante todo, como un gancho o reclamo, pero casi nunca como un proyecto viable o en vías de realización.
- Por otro lado, entre los grupos con mayores niveles educativos o más directamente relacionados con los escenarios de la confrontación política, al riesgo de su uso «politiquero» —siempre presente— se sobrepondría su posible utilización con fines particulares por parte de determinadas personas o colectivos.

A la hora de caracterizar la descentralización, las mayores diferencias se registran entre el ámbito rural y urbano. Encontramos nítidamente diferenciados un «discurso urbano» sobre la descentralización, articulado en positivo, esto es, entendido como un proceso con cualidades propias, y un «discurso rural» articulado

en negativo, presentando la descentralización como el reverso de la situación actual. El discurso urbano incidiría en los atributos procesales del término, mientras que el rural lo haría en los situacionales.

- El discurso urbano de la descentralización. Dado que la situación actual se dibuja en trazo grueso a partir del desajuste percibido entre la potencialidad y la realidad, la descentralización se traduce ante todo como un «dejar ser», un recuperar la autonomía de actuación. Si para el caso de Lima por descentralización se entiende la des concentración de la inversión en la capital y el trasvase de recursos y capacidades (educativos, sociales e incluso personales) desde ésta hacia las provincias, para los sanmartinenses se trataría, ante todo, de que las autoridades de la capital dejaran de ejercer su influencia negativa sobre las provincias amazónicas.
- El discurso rural. Se trataría de un discurso marcado por la precariedad cotidiana en la cual la descentralización se traduce, ante todo, como un mayor «apoyo» por parte de las autoridades. Con ello, la descentralización como concepto político pierde su sentido propio para pasar a convertirse en un anhelo de mejoría de vida y, tal como los conceptos de «democracia» o «derechos», en la solución (casi mágica) a los problemas cotidianos: una escuela de material noble, luz eléctrica, agua.

b) ¿Cómo se llega a la descentralización?

A la hora de considerar los mecanismos, plazos y protagonistas del proceso de descentralización, las respuestas obtenidas varían, con un único punto de convergencia: la necesidad de una voluntad política para emprender el proceso. Más allá de esta coincidencia, quizás sea posible distinguir entre dos lógicas de pensamiento: una primera «urbana e ilustrada», junto a otra que, a falta de un término mejor, denominaré «rural o popular». Por

supuesto, en ambos casos se trata de abstracciones ideales, pues entre ambas lógicas existen bastantes términos intermedios, de la misma manera que también numerosas excepciones, precisiones y matices de acuerdo con las distintas sensibilidades tanto locales como profesionales e incluso personales. Algo así como los dos extremos de un continuo en el cual la educación y el hábitat (rural /urbano) serían los dos principales vectores de dirección.

El discurso urbano o, más propiamente, urbano e ilustrado, aparece con mayor nitidez en las capitales de departamento y entre aquellos invitados con un nivel de educación mayor. En este contexto, la descentralización se entiende como un proceso de reforma del Estado tendente a restaurar la capacidad de iniciativa mediante la desconcentración de las instancias de decisión en lo que atañe a asignación de recursos. Aunque este discurso nunca viene a ser un «plano de arquitecto», estructurado, detallado, con objetivos claros, medidas para alcanzarlos e instrumentos institucionales y financieros precisos, sí responde a un cierto grado de reflexión consciente sobre el problema de la centralización y sus posibles soluciones. En este sentido es posible hablar de un discurso coherente y hasta cierto punto estructurado, cuyos principales puntos serían tres:

- Entendida como proceso, la descentralización tendría dos componentes: de una parte (a) una reforma legal del sistema administrativo tendente a dotar a cada región de autoridades locales con capacidad de decisión (punto en el que las posturas se dividen entre quienes optan por un gobierno regional y quienes prefieren el reforzamiento de las capacidades municipales). De otra (b), un cambio de actitudes por parte de la población encaminado al reforzamiento de sus capacidades productivas.
- Consecuentemente con la magnitud de la transformación deseada, la descentralización se percibe como un proceso de larga duración o al menos imposible de realizar de una

sola vez. En este punto, la memoria histórica referida a las marchas y contramarchas de los distintos intentos descentralizadores llevados a cabo en las últimas décadas refuerza la idea de un camino largo y difícil. Entre los invitados masculinos, las respuestas más comunes suelen cifrar entre cinco y diez años el plazo necesario para una efectiva descentralización del Estado y algunas décadas más en lo que se refiere al cambio de actitudes por parte de la población. En el caso de las mujeres, generalmente se señala la necesidad de una nueva generación en los puestos de decisión para hacer posible el cambio deseado. Es interesante señalar que los hombres suelen valorar el tiempo incidiendo en hitos políticos, tales como el cambio de gobierno, en tanto las mujeres tienden a relacionar el abstracto largo plazo a la sucesión biológica de las generaciones. En este sentido, quizás quepa hablar, más que de tolerancia y comprensión hacia las dificultades de la transformación requerida, de cierto pesimismo de fondo.

- En el discurso urbano ilustrado, la concertación aparece como un elemento esencial a la hora de ejecutar las reformas requeridas para el desarrollo del departamento de San Martín. Esta constante incidencia en la necesidad de que todos los protagonistas de la vida regional, tanto autoridades como pobladores, se sienten a conversar y establezcan una serie de acuerdos previos respecto a los objetivos y mecanismos de la descentralización tendría una doble raíz. De una parte, (a) tanto en la definición del «técnico» como en la del «político» (los dos modelos de administrador del Estado en torno a los cuales ha girado el debate político en la última década), los atributos negativos pesan más que los positivos. Además, (b) el recuerdo de las experiencias anteriores pone en guardia frente una manipulación sectaria de las iniciativas de descentralización. La solución para evitar los riesgos paralelos de la «politiquería» o el «tecnocratismo sin corazón» vendría a ser una amplia con-

certación que abarcara tanto a las autoridades como a la sociedad civil.

Junto a este discurso urbano ilustrado, en ocasiones complementándolo y en otras sustituyéndolo, existe una segunda lógica de pensamiento que podría ser llamada «popular», en el sentido peculiar que este término tiene en las ciencias sociales y en el lenguaje cotidiano de los peruanos: esto es, vinculada a aquellos sectores más alejados de las fuentes de debate político, bien por motivos de residencia, bien por educación.

A diferencia del discurso urbano-ilustrado, esta lógica popular, rural o paternalista, casi nunca se transforma en un discurso elaborado o, al menos, dentro de su entramado lógico la idea de descentralización no es un punto de articulación principal. El concepto como tal resulta ajeno al lenguaje de las representaciones políticas de estos grupos y en ocasiones es desconocido o malinterpretado. Acceder a él precisa de amplios circuitos, y su interpretación de acercamientos indirectos, leyendo entre líneas y extrapolando conclusiones.

- El marco de planteamiento y resolución de los problemas casi nunca es nacional. No se atribuye las malas condiciones de vida de las comunidades rurales a desequilibrios nacionales sino más bien a desbalances locales en cuanto a la actividad de las autoridades. En este sentido, el referente principal es la autoridad política más inmediata, casi siempre el alcalde. De esta manera, el centralismo limeño tendría su replica local, en la medida en que muchos pobladores atribuyen su situación de pobreza a la concentración de la inversión pública en las cabeceras regionales, provinciales e incluso distritales, según sea el ámbito el marco de análisis empleado. De ahí que el principal reclamo sea la falta de «apoyo» por parte de la autoridad en dos sentidos. De una parte, (a) para el desarrollo de las actividades productivas de la comunidad: dificultades para la venta de productos en el mercado; altos precios del transporte; tolerancia hacia

los bajos precios agrícolas; falta de sensibilidad ante las restricciones legales que pesan sobre la explotación de algunos recursos considerados imprescindibles para las economías familiares. De otra parte (b), la falta de apoyo para la realización de obras concretas con frecuencia planteadas desde hace muchos años, y sin solución, pese a las constantes promesas: una posta médica, una escuela de material noble.

- Este problema enlaza cuestiones profundas, tales como los modelos de visibilización del poder o la continua tendencia a la antropomorfización de las instituciones. Por una autoridad o institución en ocasiones se entiende a la persona concreta que en un momento determinado ejerce la función, llegando en los casos extremos a condicionar de manera absoluta el desempeño de esa persona a la percepción que se tiene de la estructura del Estado.
- Las relaciones entre la autoridad y la ciudadanía (o más bien «el pueblo») son entendidas de una manera personalizada. El alcalde y sobre todo el presidente de la República son considerados el padre que debe ocuparse de sus hijos, metáfora reiterada hasta la saciedad en las áreas rurales. Debe ocuparse y debe hacerlo de manera personal, y no mediante la elaboración y promulgación de leyes tendentes a una mejoría global del país. La labor de la autoridad, en este caso, sería ante todo distribuir. Distribuir el «apoyo», la inversión: buen presidente y buen alcalde, aquellos que son recordados a veces por generaciones, son quienes construyeron obras en el pueblo o en la comunidad.
- La autoridad deseada es la que «apoya» o «trae», giro lingüístico que evidencia de manera diáfana la tensión entre la persistencia de atributos tradicionales ligados a la autoridad en el mundo rural (paternalismo, obligación de velar personalmente por el bienestar del «pueblo») y una creciente conciencia de derechos. Esto resulta muy evidente en las

comunidades rurales, donde una parte de la población masculina tiene experiencia de contacto con centros de discusión política. Esta conciencia de los derechos, junto con la persistencia de una autoridad caracterizada a partir de la obligación tradicional de dar, generan en estas comunidades una demanda de atención urgente. Cierta impaciencia que se trasluce de manera muy vívida en las repuestas dadas a la pregunta sobre el tiempo considerado para el desarrollo del proceso de descentralización: casi nunca más de un año, en ocasiones sólo unos meses.

- En este contexto, descentralización se traduce ante todo como una mayor «respuesta» de las autoridades, atención a las necesidades e igualdad de trato. Por ello, el perfil de los líderes deseados radicaliza la petición de identidad, que ya no sería sólo de origen («nacidos aquí», «oriundo») sino también social: alguien surgido de abajo.

c) Expectativas

Entre los ámbitos urbano y /o con mayor nivel educativo, el eje de la discusión se articula en torno a la tensión entre el deseo de autogestión y la necesidad de eficiencia. La tendencia es asignar el mayor número posible de competencias a las instancias administrativas consideradas más cercanas a la población, esto es, los municipios distritales y provinciales. Esta apuesta por la administración local parece estar fundada en el temor de que una excesiva concentración de capacidades en los gobiernos regionales suponga en la práctica la reproducción a nivel departamental del problema del centralismo.

Los principales atributos positivos valorados en las administraciones locales son, en primer lugar, una mayor capacidad para identificar los problemas de la población; en segundo lugar, una mayor capacidad para adecuar las políticas de inversión y las modalidades de actuación a las realidades locales; y en tercer lugar, una mayor capacidad para integrar a la población en los

procesos de toma de decisiones y rendición de cuentas. En este sentido, se considera especialmente positivo el papel que las municipalidades pueden desempeñar en temas como la inversión en obras públicas de impacto local, la gestión del medio ambiente, la ejecución de programas de salud o la supervisión educativa.

Esta tendencia a concentrar competencias en los ámbitos locales se ve matizada cuando: (a) se considera que los ámbitos de impacto de las intervenciones superan el marco local; o (b) el peso atribuido a la necesidad de especialistas es mayor que las bondades esperadas con la autogestión. En el primer caso se encontrarían las obras públicas de mayor escala, tales como las carreteras interprovinciales o los hospitales regionales; en el segundo, las cuestiones relacionadas sobre todo con la titulación de tierras y, en el caso del departamento de San Martín, con la educación.

En cuanto a las competencias referidas a la educación, buena parte de la población local percibe a la Dirección Regional de Educación, con subsedes en varias de las principales ciudades del departamento, como un modelo exitoso de desconcentración de la capacidad de decisión. De hecho, buena parte de la población sanmartinense no percibe estas subdelegaciones como parte del aparato estatal de gobierno, sino como entidades regionales de administración. Este hecho podría estar dando algunas pistas respecto al verdadero sentido atribuido al término descentralización en esta región.

La necesidad y bondad de los gobiernos regionales está fuera de duda. Sin embargo, la confusión respecto a su posible naturaleza y composición dificulta en muchas ocasiones visibilizar el tipo de funciones que debieran desempeñar dentro del diseño ideal del Estado.² Más allá de las atribuciones concretas, parecen ser dos las funciones atribuidas a este nivel de gobierno: (a) la coordinación de las demás instancias de gobierno median-

2. Al momento de realizarse el trabajo de campo, aún no habían sido aprobadas la Ley de Bases para la Descentralización ni La Ley de Elecciones Regionales.

te su intervención en temas como el diseño curricular o el marco normativo sanitario; y (b) el establecimiento y garantía de mecanismos de solidaridad tendentes a evitar los desequilibrios regionales entre los municipios con recursos y los municipios sin ellos. En este sentido, se señalan la administración y el reparto de impuestos, así como la construcción y el mantenimiento de obras públicas de impacto regional, en especial carreteras.

Más que de una lógica aplicada al diseño de la administración del Estado, en el caso de los ámbitos rurales y/o con menor nivel educativo, cabe hablar de los distintos niveles de gobierno como un catálogo de posibles proveedores de ayuda o más propiamente de «apoyo». En este sentido:

- Las competencias son atribuidas a las distintas instancias de gobierno, en la medida que se las considera capaces de ayudar de modo directo a mejorar los distintos servicios en el caso de las comunidades de los invitados. De ahí que, generalmente, se haga mayor incidencia en la necesidad de mejorar la gestión antes que en la redistribución de funciones. En este sentido, los invitados suelen atribuir las distintas funciones a aquellas entidades que actualmente las detentan, insistiendo en que las instancias superiores obliguen a los organismos identificados como responsables locales (direcciones regionales, postas médicas...) a cumplir con sus supuestas obligaciones. Esto es especialmente notorio en los casos de la educación, la salud y en menor medida la titulación de tierras.
- La valoración del potencial de cada instancia de gobierno está muy directamente asociada con la experiencia personal de cada uno de los participantes. En este sentido las condiciones locales determinan de modo casi absoluto el cuadro ideal de funciones. Por otro lado, la concentración de funciones en un hipotético gobierno regional estaría determinada por la coincidencia de dos situaciones: de un lado, (a) la ausencia de un referente de gobierno municipal claro

en determinadas áreas rurales: de otro, (b) la exacerbación de la sensación de abandono por parte del gobierno central.

- Dada esta representación de las distintas instancias de gobierno como un «catálogo de proveedores», la tendencia entre los participantes vendría a ser la concentración de funciones en el gobierno nacional. «Lima», «el presidente» o directamente «el gobierno» son percibidos como las instancias más poderosas y con mayores recursos. De hecho, ante la perspectiva de la precariedad local, parecería existir una tendencia a percibir a las distintas entidades/proveedores como más poderosas cuanto más lejanas son imaginadas por el hablante. De estos proveedores, antes que una desconcentración de la capacidad de decisión se requeriría una desconcentración de la inversión misma, esto es, «un apoyo».

4

CONCLUSIONES

Cualquier iniciativa relativa al proceso de descentralización del Estado que quiera emprenderse tendrá que enfrentar tres obstáculos: (a) la persistencia de modelos de autoridad deseada, basados en la idea de que el buen alcalde o el buen presidente es el que «da»; (b) un fuerte escepticismo con respecto a las posibles iniciativas desarrolladas por el gobierno o cualquier otra instancia percibida como «política»; y (c) un sentimiento de agravio comparativo basado en la idea de una riqueza amazónica expoliada por el Estado. Las siguientes recomendaciones hacen referencia a posibles estrategias para soslayar estos obstáculos y generar una dinámica positiva hacia el proceso de descentralización en la región oriente.

La descentralización parece ser un concepto susceptible de cobijar un conjunto de anhelos y esperanzas muy amplio. En este sentido, cualquier campaña que quiera implementarse debería comenzar por definir cuál de estas caras del concepto quiere resaltarse. Tomando como referencia la gobernabilidad futura del Estado, no se puede dejar que en la idea del proceso de descentralización, queden vinculados de manera difusa los cambios políticos y las mejoras económicas. El proceso de descentralización debe ser presentado como tal y no como un conjunto de visiones de futuro, identificando claramente: (a) aquellos cambios que vayan a realizarse en la estructura administrati-

va del Estado; (b) los plazos previstos; y (c) las competencias reales de las nuevas instancias de gobierno.

Como se ha visto a lo largo de estas páginas, en amplios sectores de la población persisten lógicas de representación de la relación entre gobernantes y gobernados estructuradas a partir de la capacidad/voluntad del gobernante para dar a la población. En este sentido convendría evitar que la descentralización sea presentada por los representantes políticos y/o gubernamentales como un proceso de entrega (de obras, bienes adinero) por parte del Estado a los departamentos del interior del país. Si bien estas actitudes son inicialmente bien acogidas por la población, e incluso pueden dar lugar a repuntes en la valoración de quienes la realizan, a mediano y largo plazo estarían contribuyendo a reforzar el pasivo social de desconfianza y decepción con respecto a las autoridades públicas.

Pese a una actitud globalmente positiva hacia la idea de descentralización, existe un importante pasivo de desconfianza que cualquier iniciativa que quiera emprenderse tendrá que enfrentar en San Martín. Este muro de desconfianza en muchas ocasiones contribuye a que los cambios políticos en proceso no sean percibidos por la población. Por ello, para generar una dinámica inicial positiva de identificación con el proceso de descentralización, el gobierno debería implementar una serie de medidas simbólicas de alta visibilidad:

- Mejorar algunas obras de infraestructura consideradas como paradigmas del abandono estatal.¹
- Reconocer la capacidad de interlocución de los actores locales mediante escenificaciones de su voluntad concertadora.

1. El problema reside en el alto valor simbólico que la realización de obras públicas ha adquirido en la mayor parte de la población. La tendencia a mediano plazo debe tratar de redefinir ese tipo de representaciones. Sin embargo, con miras a una dinámica inicial positiva estas obras son imprescindibles, dado el carácter de «prueba acrílica» que sobre la verdadera voluntad descentralizadora de las autoridades tienen para la población.

- Abrir oficinas descentralizadas con capacidad para llevar a cabo trámites administrativos sin necesidad de largas demoras.

Aunque persiste el menosprecio nacional hacia la actividad política y el político, caracterizados siempre a partir de atributos negativos, en San Martín esta percepción estaría matizada por la dicotomía limeño / selvático. Se considera que existen buenos líderes regionales, si bien su actividad se vería condicionada y limitada por los intereses creados de los políticos limeños. Ese sería el caso, por ejemplo, de los nuevos congresistas elegidos en el año 2001. Respecto a las autoridades locales (alcaldes y regidores), la percepción es más crítica. Esto es especialmente perceptible en las áreas rurales. En esas zonas, la figura de la autoridad se define a partir de su capacidad y disposición para «apoyar». En este sentido hay un riesgo importante: una mala gestión individual condiciona la valoración global de la instancia de gobierno desde la cual se ejerce dicha gestión.

En aquellos ámbitos en los cuales la descentralización es un término incluido en el debate político, descentralización y democracia se percibirían como conceptos íntimamente ligados. Democracia sería, ante todo, pluralidad y participación. Descentralización vendría a ser el reconocimiento legal y cotidiano tanto de esa pluralidad como de ese derecho de participación. Sin democracia no habría posibilidad de iniciar un proceso de descentralización, pero sin descentralización tampoco sería posible alcanzar un grado óptimo de democracia. Esta íntima vinculación entre democracia y descentralización podría suponer un riesgo notable para la gobernabilidad del país.

- Dado el reiterado énfasis puesto por el gobierno en presentar el proceso de descentralización como el escenario de solución para los problemas locales, numerosos grupos de interés parecen haber polarizado sus esperanzas en torno a la idea de descentralización. La puesta en marcha de este proceso podría dar lugar a una «carrera de intereses» similar

a la ocurrida a nivel nacional en los últimos meses. En este caso, inevitablemente existirán grupos que se consideren no escuchados, tratados de manera desigualo con sus intereses postergados. El riesgo es que una vez más se asocié la descentralización con manejos políticos particulares y, a partir de ahí, la democracia con la politiquería.

- Descentralización y democracia convergen en la idea de pluralidad y reconocimiento de la diversidad («todos podemos hablar»). La consolidación de unas autoridades regionales concretas, de entre el cúmulo de candidatos actuales, puede llevar a un desprestigio de la democracia una vez la gestión de estas autoridades comience a producir los primeros conflictos de intereses. Existe el riesgo de que esta concepción de que «todos tenemos derecho a ser escuchados» se transforme en la multiplicación de actos de fuerza para «hacer oír la voz».

En resumen, se desprendería que, vinculado al proceso de descentralización, existe un riesgo de desembalse similar al presenciado con el proceso de recuperación de la democracia. En ese sentido, habría dos escenarios posibles de crisis:

- En San Martín los principales problemas podrían surgir a partir de las tensiones existentes entre los grupos dirigentes de las diferentes ciudades del departamento, sobre todo Moyobamba, Juanjuí y Tarapoto. En este caso, sería necesario un diseño muy cuidadoso de la estructura administrativa del nuevo gobierno regional con objeto de evitar suspicacias y acusaciones de centralismo regional. Por trabajos anteriores sabemos que el tema de la «capitalidad traicionada» de Moyobamba tiene una carga emotiva muy fuerte, como ya se demostró a lo largo del año 2001 con la quema de diversas oficinas públicas en aquella localidad. Esta cuestión supone un campo minado a ser tenido en cuenta por las nuevas autoridades.

- En las zonas rurales las esperanzas de mejora suelen vincularse a personas concretas. En este sentido, existiría el riesgo de que las campañas electorales populistas durante las próximas elecciones regionales reproduzcan el ciclo de ilusión / desilusión vivido en buena parte de la amazonía peruana con el caso de Alejandro Toledo. Esta situación contribuiría a enajenar aún más a la población rural del sistema democrático.

**DOCUMENTOS Y PUBLICACIONES RECIENTES DEL
INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS
SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ**

CEDISA

- 2001 *San Martín: descentralización y desarrollo regional*. Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Selva Alta-Instituto de Estudios Peruanos. Proyecto Descentralización, Democracia y Desarrollo en el Perú. Tarapoto.

CONTRERAS, Carlos

- 2002 *El centralismo peruano en su perspectiva histórica*, 34pp. DT N° 127.

GONZALES, Efraín

- 2000 *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. 123 pp.

GROMPONE, Romeo

- 2001 *Sociedad civil, élites y movimientos regionales y descentralistas en Tarapoto, Cuzco y Piura. Documento de discusión*.
- 2002 *Los dilemas no resueltos de la descentralización*, 52 pp. DT N° 118.

HERNÁNDEZ ASENSIO, Raúl

- 2002 *Estudio motivacional con población adulta sobre descentralización del Estado: macrorregión Oriente*.

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

- 2002 *La opinión de los peruanos y las peruanas sobre la descentralización, una mirada a los resultados de las encuestas de opinión*, 23 pp. DT 116.
- 2002 *Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre la descentralización*, 108 pp. DT 117.

LLOSA, Eleana

- 2003 *La batalla por la interoceánica en el sur peruano: ¿localismo o descentralismo?* 41 pp. DT 129.

MELENDEZ, Carlos

- 2003 *Último mapa político. Análisis de los resultados de las elecciones regionales*, 46 pp. DT 130.

TANAKA, Martín

- 2002 *Sistematización y complementación del análisis de las relaciones Estado- sociedad y del cambio pro-pobre en el Perú: análisis de las élites en el Perú y el rol que juegan en las políticas pro-pobre*.
- 2002 *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?* 35 pp. DT 125.

TANAKA, Martín y Carolina Trivelli

- 2002 *Las trampas de la focalización y la participación, pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori*, 38 pp. DT 121.

TRIVELLI, Carolina

- 2002 *¿Somos o no descentralistas? Análisis de una encuesta de opinión en el Perú*, 38 pp. DT 124.

ZÁRATE ARDELA, Patricia

- 2002 *Percepciones ciudadanas sobre el proceso de descentralización del Estado. Una aproximación cualitativa*, 44 pp. DT N° 122.

Diagramado en
el *Instituto de Estudios Peruanos* por:
Rossy Castro Mari
Impreso en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psje. Maria Auxiliadora 156 - Breña
E-mail: tareagrafica@terra.com.pe
Teléfonos: 332 3229/424 8104
agosto 2003 - Lima - Perú

Colección *mínima*

47. Jane Marcus-Delgado y Martín Tanaka
Lecciones del final del fujimorismo.
2001, 112 pp.
48. Gonzalo Portocarrero y Jorge Komadina
Modelos de identidad y sentidos de pertenencia en Perú y Bolivia. 2001, 117 pp.
49. Cecilia Blondet
El encanto del dictador: mujeres y política en la década de Fujimori. 2002, 85 pp.
50. Ludwig Huber
Consumo, cultura e identidad en el mundo globalizado. Estudios de caso en los Andes. 2002, 127 pp.
51. Rocío Trinidad
¿Qué aprenden los niños del campo con la televisión? Globalización, socialización y aprendizaje. 2002, 142 pp.
52. Patricia Ames
Para ser iguales, para ser distintos. Educación, escritura y poder en el Perú. 2002, 111 pp.
53. Gustavo Montoya
La independencia del Perú y el fantasma de la revolución. 2002, 198 pp.
54. Víctor Vich
El canibal es el otro. Violencia y cultura en el Perú contemporáneo. 2002, 90 pp.
55. Jorge Acuña
El Perú contemporáneo. 2002, 112 pp.

IEP
BIBLIOTECA



02179

IEP

anos