

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



Estructura y gestión de la institucionalidad para el desarrollo del sector de los camélidos sudamericanos en Huancavelica entre el 2007 - 2012

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública que presenta:

Isabel Quicaño Quispe

Asesor:

Frank Renato Casas Sulca

Lima, 2024


Informe de Similitud

Yo, Frank Renato Casas Sulca, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis titulada(o) Estructura y gestión de la institucionalidad para el desarrollo del sector de los camélidos sudamericanos en Huancavelica entre el 2007 - 2012, de la autora Isabel Quicaño Quispe, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 20 %. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 20/11/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de investigación, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 28 de Noviembre de 2024.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Casas Sulca Frank Renato</u>	
DNI: 43305465	Firma
ORCID: 0000-0003-1260-4445	



Dedicatoria

A la memoria de José, mi compañero.
A mi hijo Joshua, mi razón de vivir.

La autora

Agradecimiento

A los profesores de la Maestría en Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú y en especial a mi asesor el Profesor Frank Casas por sus consejos, paciencia y dedicación.

A la Profesora María Alayza y el Profesor Germán Muñoz por sus valiosos aportes como jurados de la presente tesis.

La autora

RESUMEN

El presente estudio tiene el objetivo de analizar el tipo de institucionalidad pública y privada para el desarrollo del sector de los camélidos sudamericanos en Huancavelica a partir de la transferencia de funciones y competencias del CONACS como parte del proceso de descentralización entre los años 2007 y 2012; para lo cual primero, se describe en sí mismo el proceso de transferencia de funciones y competencias institucionales; y segundo, se presenta los mecanismos empleados en la articulación interinstitucional para la gestión concertada del desarrollo. La metodología utilizada fue de tipo cualitativo, para identificar y analizar las interacciones entre los actores públicos y privados del sector, y se usaron instrumentos tales como, la revisión de archivo documental y se aplicó entrevistas semiestructuradas a 27 actores directos e indirectos. Los resultados evidencian que hubo un cambio del tipo de institucionalidad para el desarrollo del sector, el cual fue débil y pasivo en relación a la institucionalidad previamente generada. Se determinó que el mecanismo de transferencia de competencias y funciones durante la descentralización, fue netamente administrativo, sin participación de los actores locales, lo que generó vacíos funcionales institucionales, ocasionando confusiones por la indefinición de roles, pérdida de capacidades técnicas y materiales, división, competencia entre instituciones promotoras del desarrollo y finalmente se anuló la concertación de políticas públicas; en consecuencia, se provocó la postergación de los intereses de los tenedores de camélidos, desamparándolos, exponiendo sus debilidades al contexto y con una sensación de ausencia permanente del Estado.

Palabras clave

Institucionalidad, descentralización, gestión del desarrollo, políticas públicas, camélidos sudamericanos.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the type of public and private institutions for the development of the South American camelid sector in Huancavelica based on the transfer of functions and powers of CONACS as part of the decentralization process between 2007 and 2012; for which first, the process of transferring institutional functions and powers is described in itself; and second, the mechanisms used in inter-institutional coordination for the concerted management of development are presented. The methodology used was qualitative, to identify and analyze the interactions between public and private actors in the sector, and instruments such as documentary archive review were used, and semi-structured interviews were applied to 27 direct and indirect actors. The results show that there was a change in the type of institutionality for the development of the sector, which was weak and passive in relation to the previously generated institutionality. It was determined that the mechanism for transferring powers and functions during decentralization was purely administrative, without the participation of local actors, which generated institutional functional gaps, causing confusion due to the lack of definition of roles, loss of technical and material capabilities, division, competition between institutions promoting development and finally the coordination of public policies was annulled; Consequently, the interests of the camelid owners were postponed, abandoning them, exposing their weaknesses to the context and creating a feeling of permanent absence of the State.

Keywords

Institutionality, decentralization, development management, public policies, South American camelids.

ÍNDICE

	Pág.
Caratula	i
Informe de similitud	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimiento	iv
Resumen	v
Abstract	vi
Índice	vii
Lista de tablas	x
Lista de figuras	xi
Introducción	1
CAPÍTULO I	
TEORÍAS, APORTES Y DEBATES CONCEPTUALES PARA EL ESTUDIO DE CASO	7
1.1. ¿Qué es la institucionalidad?	7
1.2. ¿En qué consiste la descentralización institucional?	11
1.3. Políticas para el desarrollo	20
1.4. Ejes teóricos de análisis	25
1.4.1. Las instituciones y sus dinámicas	25
1.4.2. Los actores y agentes del desarrollo	31
1.4.3. Las relaciones de poder	33
1.4.4. Gestión de políticas públicas, programas y proyectos	35
CAPÍTULO II	
EL ESTADO DE LA CUESTIÓN: INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR DE LOS CAMÉLIDOS EN EL PERÚ	37
2.1. La descentralización del sector público en el Perú	40
2.2. La política agraria en los 90s	48

2.3. Políticas públicas agrarias, programas y proyectos para el sector de los camélidos	52
2.3.1. Políticas públicas agrarias	52
2.3.2. Lineamientos de política para el sector de los camélidos	56
2.3.3. Programas y proyectos	60
2.4. Los arreglos estructurales para el desarrollo del sector de los Camélidos en el Perú	61
2.4.1. Las entidades de los Camélidos Sudamericanos previo a la descentralización	62
2.4.2. La creación del Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos	64
2.4.3. La desactivación del Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos durante el proceso de descentralización	67
2.4.4. Regiones: Ejercicio de funciones y competencias del sector de los Camélidos	73
2.5. Desempeño del rol rector para el desarrollo del sector de los camélidos	79
CAPÍTULO III	
HUANCVELICA: ESCENARIO DE ANÁLISIS DEL SECTOR DE LOS CAMÉLIDOS	84
3.1. Factores del contexto	84
3.1.1. La ubicación geográfica y los servicios	84
3.1.2. Contexto social	86
3.1.3. Contexto económico	87
3.1.4. Contexto político	90
3.2. Los actores involucrados en la gestión institucional	91
3.2.1. Los actores directos	91
3.2.2. Los actores indirectos	96
3.2.3. Mesa regional de concertación del sector de los camélidos de Huancavelica MECOALP-H	102
3.2.4. La intervención de la cooperación internacional	107

3.3. Escenarios locales en la gestión institucional	110
3.3.1. Las alianzas entre instituciones	111
3.3.2. Los conflictos institucionales	112
3.3.2.1. Entre entidades públicas	112
3.3.2.2. Entre entidades privadas	113
3.3.2.3. Entre minería y agricultura	115
3.3.2.4. Por la legitimidad de la representación gremial	118
3.4. Las relaciones de poder para la construcción de la institucionalidad y políticas públicas	120
3.4.1. Según el ejercicio de poder	121
3.4.2. Según el espacio de desenvolvimiento	124
3.4.3. Por el nivel de toma de decisiones	124
3.5. Gestión concertada de políticas públicas, programas y proyectos para el sector de los camélidos	125
3.5.1. Entre 1980 a 1990	125
3.5.2. Entre 1992 al 2007	127
3.5.3. Entre 2007 al 2012	130
Conclusiones	136
Referencias bibliográficas	144
Anexos	151
Anexo 1	151
Anexo 2	153

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Elementos conceptuales relacionados al poder	33
Tabla 2. Cronología legal de la descentralización en el Perú (2002-2007)	43
Tabla 3. Modelo económico peruano década de los 90	49
Tabla 4. Reformas estructurales en el sector agrario durante los años 90	50
Tabla 5. Lineamientos de política agraria nacional 2012 – 2016	54
Tabla 6. Modalidades de intervención para el sector agrario en el marco del desarrollo rural	55
Tabla 7. Instrumentos de gestión pública para el desarrollo de camélidos	57
Tabla 8. Políticas públicas para el sector de los camélidos	57
Tabla 9. Desempeño público en el sector de los camélidos 2007-2012	80
Tabla 10. Comparativo de principales características institucionales en el sector de los camélidos entre 1992 al 2012 en términos de desempeño	81
Tabla 11. Actores directos del sector de los camélidos en Huancavelica 2012	93
Tabla 12. Tipo de relaciones institucionales entre los actores directos	96
Tabla 13. Actores indirectos del sector de los camélidos en Huancavelica 2012	97
Tabla 14. Tipo de relación entre los actores directos e indirectos	101

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Alineamiento marco de la política agraria nacional	53
Figura 2. Alineamiento de los instrumentos de gestión agraria interna	53
Figura 3. Tasa de crecimiento anual del sector agropecuario entre 2007-2012 según gobiernos del Perú	56
Figura 4. Organigrama del MINAG en el año 1992	65
Figura 5. Evolución del organigrama del MINAG en el año 2007	71
Figura 6. Línea de tiempo de los hechos y la evolución institucional pública para el desarrollo del sector de los camélidos en el Perú	72
Figura 7. Organigrama de la Dirección Regional Agraria Huancavelica 1997	73
Figura 8. Organigrama de la Dirección Regional Agraria Huancavelica en el 2008 y su articulación con el MINAG órgano rector de la política de los camélidos y su desarticulación en Huancavelica con la Coordinadora Regional de Camélidos	75
Figura 9. Organigrama de la Dirección Regional Agraria Huancavelica 2012	77
Figura 10. Línea de tiempo de los sucesos y evolución de la entidad pública para el desarrollo del sector de los camélidos en Huancavelica 2007-2012	78
Figura 11. Precios promedio de fibra de alpaca pagados al productor 2000-2012 en Soles/Libra	89

INTRODUCCIÓN

De los pacos y guanacos, y carneros del Pirú

“Ninguna cosa tiene el Pirú de mayor riqueza y ventaja que es el ganado de la tierra, que los nuestros llaman carneros de las Indias, y los indios en lengua general, los llaman llama; porque bien mirado es el animal de mayores provechos y de menos gasto de cuantos se conocen. De este ganado sacan comida y vestido, como en Europa del ganado ovejuno; y sacan más el trajín y acarreto de cuanto han menester, pues les sirve de traer y llevar sus cargas. Y por otra parte no han menester gastar en herraje ni en silla o jalmas ni tampoco en cebada, sino que de balde sirve a sus amos, contentándose con la yerba que hallan en el campo. De manera que les proveyó Dios de ovejas y de jumentos en un mismo animal, y como a gente pobre, quiso que ninguna costa les hiciese, porque los pastos en la sierra son muchos, y otros gastos, ni los pide ni los ha menester este género de ganado. Son éstos carneros o llamas, en dos especies: unos son pacos o carneros lanudos; otros son rasos y de poca lana, y son mejores para carga; son mayores que carneros grandes y menores que becerros; tienen el cuello muy largo a semejanza del camello, y hanlo menester porque como son altos y levantados de cuerpo, para pacer requiere tener cuello luengo. Son de varios colores: unos blancos del todo; otros negros del todo; otros pardos; otros varios que llaman moromoro. Para los sacrificios tenían los indios grandes advertencias: de qué color habían de ser para diferentes tiempos y efectos. La carne de éstos es buena, aunque recia; la de sus corderos es de las cosas mejores y más regaladas que se comen; pero gástanse poco en esto, porque el principal fruto es la lana para hacer ropa de que se visten; una grosera y común que llaman huasca; otra delicada y fina que llaman cumbi. (...) De la carne de este ganado hacen cusharqui o cecina, que les dura largo tiempo, y se gasta por mucha cuenta; usan llevar manadas de estos carneros cargados como recua, y van en una recua de estas, trecientos o quinientos, y aún mil carneros, que trajinan vino, coca, maíz, chuño y azogue, y otra cualquier mercadería, y lo mejor de ella, que es la plata”.

Fragmento de Historia Natural y Moral de las Indias del Padre Joseph de Acosta en 1550 citado por (Flores,1998).

Las sociedades de los altos Andes donde se crían los camélidos sudamericanos habitan en nuestro país milenariamente. El protagonismo de los camélidos: la alpaca, la llama, la vicuña y el guanaco; se remonta en el continente americano desde su evolución, migraron desde el norte al sur y fueron las culturas Pre Inca las que se ocuparon de su domesticación. Durante la Cultura Inca fueron las únicas especies pecuarias de importancia económica y social del Perú antiguo. En el período de la Colonia, otras especies ganaderas fueron introducidas por los españoles como son: los vacunos, los ovinos, los porcinos, los caprinos, los equinos, entre otros animales que se adaptaron a las zonas de costa y valle; desplazando así a la ganadería oriunda y sustentadores

a las zonas altas; desde entonces, pocas gestiones gubernamentales han mirado a las alturas para ocuparse de su desarrollo.

Paradójicamente durante la gestión gubernamental de Fujimori (conocida como la más centralista, autoritaria y corrupta de la historia del país), se creó por única vez en la historia nacional una entidad denominada Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos CONACS¹; para normar, promover, supervisar y fiscalizar el desarrollo de las especies de los camélidos en el Perú, otorgándose así por primera vez políticas públicas, estrategias, instrumentos de gestión y sobre todo una institucionalidad, que favoreció la puesta en valor de este sector de la agricultura peruana y en la agenda nacional consiguiendo ser declarada “Producto Bandera”.

Posteriormente, con el proceso de modernización del Estado en el marco de la descentralización, el CONACS fue desactivado, sus funciones y competencias fueron transferidas a los gobiernos regionales y locales, consignando así mayor decisión en la búsqueda de sus propias alternativas de desarrollo; por lo tanto, se esperaba una mejor atención al sector desde lo local, convocando instancias públicas y privadas locales, nacionales e internacionales para favorecer la gestión inmediata, participativa y concertada del desarrollo, especialmente en una región como Huancavelica considerada entre las más pobres del país y en estado de crisis permanente (FONCODES, 2006); por lo cual, las acciones para el desarrollo, constituían una demanda vigente y urgente. Sin embargo; esto no habría acontecido, por el contrario se habría ocasionado la pérdida de la institucionalidad previamente generada por el CONACS, y en consecuencia se habría generado una desarticulación en los

¹ Decreto Supremo N° 026-92-AG y su ratificación mediante Decreto Ley N° 25902, creación del Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos (CONACS) como Organismo Público Descentralizado del Ministerio de Agricultura.

espacios regionales, incumpliendo así el espíritu legal de la descentralización; en ese sentido, la presente investigación pretende absolver la siguiente interrogante: ¿Ha habido un cambio en la institucionalidad para el desarrollo del sector de los camélidos en Huancavelica entre los años 2007 al 2012 debido a la desactivación del CONACS en el marco del proceso de descentralización?.

Planteamientos metodológicos

El objetivo central del presente estudio se orienta en analizar el tipo de institucionalidad pública y privada generada para el desarrollo de los camélidos sudamericanos a partir de la transferencia e implementación de funciones y competencias del CONACS en Huancavelica como parte del proceso de descentralización entre los años 2007 al 2012.

Los objetivos específicos son: describir el proceso de transferencia de funciones y competencias del CONACS a nivel de la Región Huancavelica, y señalar los mecanismos empleados sobre articulación interinstitucional en la gestión concertada del desarrollo sectorial de los camélidos sudamericanos en Huancavelica.

La hipótesis que se pretende demostrar con el estudio es que la institucionalidad para el desarrollo del sector de los camélidos de la Región Huancavelica entre el 2007 – 2012, ha cambiado, debido a la desactivación del CONACS en el marco del proceso de descentralización y ha generado una desarticulación institucional que no favoreció la concertación para el desarrollo.

Para investigar los sucesos que involucran el estudio, fue necesario recurrir a la metodología de tipo cualitativo con la finalidad de identificar las interacciones de un grupo de actores públicos y privados que participaron en el periodo del estudio. Esta investigación, también se ha valido de una amplia

recopilación de información y revisión documental sobre: políticas agrarias, normativa pública sobre el proceso de transferencia de funciones en el marco de la descentralización, instrumentos de gestión pública como planes estratégicos y memorias de gestión institucional del periodo estudiado proporcionadas básicamente por el Ministerio de Agricultura y Riego MINAGRI; también se obtuvo información documental de la Dirección Regional Agraria de Huancavelica DRAH, la Dirección Regional de Camélidos de Huancavelica, la Mesa Regional de Concertación del Sector Alpaquero de Huancavelica MECOALPH, y finalmente el informe de evaluación ex post del Proyecto PROALPACA. Con la documentación recopilada, la revisión teórica se ha enfocado en la institucionalidad, la descentralización y las políticas públicas para fundamentar los sucesos y si éstos corresponden a las generalizaciones; en ese sentido, los aportes, enfoques y debates conceptuales obtenidos, se presentan en cuatro ejes teóricos de análisis del estudio: las dinámicas institucionales, los actores y agentes del desarrollo, las relaciones de poder y la gestión concertada de políticas públicas, programas y proyectos.

También, se ha aplicado entrevistas semiestructuradas a diferentes actores claves del sector público y privado, participantes directos e indirectos del caso en el periodo del estudio, tales como: el ex Jefe Regional del CONACS Huancavelica, el ex Jefe y ex técnico del Proyecto PROALPACA de Huancavelica, directores de línea de la Dirección Regional Agraria de Huancavelica DRAH; actores públicos indirectos como un ex Congresista por Huancavelica, autoridades académicas de la Universidad Nacional de Huancavelica UNH; asimismo, se entrevistó a funcionarios del ex CONACS y funcionarios, especialistas de camélidos domésticos y silvestres del MINAGRI

en Lima, y ex Directores del Programa Nacional de Camélidos Domésticos del CONACS. Igualmente, entre los actores privados se entrevistó a ex dirigentes y productores alpaqueros de: la Asociación de Productores Alpaqueros APROAL, la Federación de Campesinos de Huancavelica FEDECH, la Federación de Camélidos Andinos de Huancavelica FERCANH y la Sociedad de Criadores de Alpacas Registradas SPAR Huancavelica; y otros actores tales como miembros de: ONGs, Mesa de Concertación Regional del Sector Alpaquero de Huancavelica MECOALPH y ENIEXs como Madre Coraje y Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras AVSF, a quienes se cita mediante extractos las interpretaciones vertidas de manera textual y entrecorilladas.

Las preguntas que guiaron la investigación y que se responden a lo largo del presente documento son: ¿Cuál es el tipo de institucionalidad pública y privada para el desarrollo de los camélidos sudamericanos a partir de la transferencia e implementación de funciones y competencias del CONACS en la Región Huancavelica entre el 2007-2012?, ¿Cómo estuvo organizado el proceso de transferencia de funciones y competencias del CONACS a nivel de la Región Huancavelica?, ¿Cuáles son los problemas en los diseños institucionales públicos y privados en Huancavelica para la gestión concertada del desarrollo de los camélidos sudamericanos?, y ¿Qué mecanismos de articulación interinstitucional son empleados para la gestión concertada del desarrollo de los camélidos en Huancavelica?.

La investigación abarca tres capítulos; en el primero de ellos, se plantea los componentes teóricos para el análisis de caso debatiendo conceptualmente sobre la institucionalidad, la descentralización y las políticas públicas para el desarrollo, de cuya revisión teórica se describe que la institucionalidad se

expresa en su plenitud mediante las instituciones, que a su vez asumen los códigos y valores propios de la sociedad y se fortalecen en la medida que éstos son reconocidos en sus intereses y formas.

En el segundo capítulo se presenta el estado de la cuestión, partiendo de la institucionalidad agraria para el desarrollo de los camélidos en el Perú, describiendo la política agraria en la década de los 90s periodo en que se crea el CONACS; también, se describe el proceso de descentralización del sector público puntualizando el sector agrario, recopilando la normativa con la cual se desactiva el CONACS y se hace un recuento en términos institucionales sobre este suceso. Otro aspecto que se describe es la transferencia de funciones y competencias del sector de los camélidos a los gobiernos regionales, evidenciando los efectos generados a nivel de las instituciones, de las políticas públicas y de los instrumentos de gestión a nivel de los actores, así como el tipo de gestión de esas nuevas políticas, programas y proyectos en el sector.

En el capítulo tercero, se expone y analiza el contexto donde se desenvuelve el sector de los camélidos en Huancavelica, identificando a los actores, sus intereses, mandatos y los recursos con los cuales cuentan y las relaciones de poder existentes para la construcción de la institucionalidad y políticas públicas. Se describe los sistemas y mecanismos institucionales originados para la gestión del desarrollo en el sector de los camélidos en Huancavelica durante el periodo del estudio. Finalmente, se reseña los casos de gestión concertada de políticas públicas, programas y proyectos, de todos los cuales se desprende las conclusiones del estudio.

CAPÍTULO I

TEORÍAS, APORTES Y DEBATES CONCEPTUALES PARA EL ESTUDIO DE CASO

Durante la primera década del siglo XXI, en el Perú se retomó el debate sobre el centralismo y sus afectaciones a las poblaciones del interior del país y en especial a los espacios rurales como Huancavelica; esta situación trajo consigo la necesidad de articular la demanda de la ciudadanía por un proceso político administrativo de descentralización, a partir del cual se esperaba la generación de la institucionalidad local para el desarrollo, además como una medida que incrementaba la democratización del país después de un período de dictadura y corrupción centralizada y a todo nivel durante el periodo presidencial de Fujimori. Para conocer más sobre las implicancias de estos procesos, se presenta a continuación una revisión teórica sobre el entendimiento de la institucionalidad, la descentralización y la razón de las políticas públicas, para luego precisar los ejes teóricos de análisis del presente estudio.

1.1. ¿Qué es la institucionalidad?

Para el IICA (1997) la interpretación completa sobre el concepto de institucionalidad se centra básicamente en “las reglas de juego” donde el relacionamiento de los individuos está regulado por leyes, compromisos, valores y normas; por lo que, la institucionalidad está relacionada en los países a sus formas históricas y culturales que son *sui generis*, propias de sí misma, sin posibilidades de replicación y poco útil para la generalización; empero, se

pueden distinguir tres dimensiones: la política, la económica y la social. La política está referida a las organizaciones o instituciones del Estado y a los partidos políticos; la económica, por las transacciones de los diferentes agentes económicos; y la social, referida a los acuerdos para lograr mayor equidad.

Para Mostajo (2010) “la “institucionalidad social” puede ser considerada “como un todo” que abarca a las instituciones, la calidad de las mismas, los modelos de organización y gestión, los arreglos institucionales, como también su impacto social (objetivos y subjetivos)”. (p. 308). Destacó también en el aspecto institucional el papel del Estado como el principal componente, así como la importancia de la participación de otros los actores sociales. En ese sentido, la institucionalidad puede ser considerada como un “todo” y como tal otorgará un tipo de relación con la población en cada país.

De otro lado, Uvalle (2001) postuló que, la institucionalidad está ligada a la democracia; por tanto, la institucionalidad democrática es el nexo entre la sociedad, el Estado, el mercado y los ciudadanos. La institucionalidad determina las reglas de juego para que se desarrollen con seguridad las acciones sociales públicas y privadas; *“por su espíritu y contenido la institucionalidad democrática es importante vincularla con la vida productiva, los procesos políticos, el intercambio de recursos, información y bienes, así como las reglas que prescriben y sancionen, o recompensen la conducta de los agentes sociales y públicos”*. Señaló también, que las reglas de la institucionalidad se generan en el mundo de las “instituciones” y el modo en que se ponen en valor y cumplimiento están expresados en el mundo de la “competencia” por la eficacia, las contradicciones y las realizaciones.

Según Uvalle (2001) una sociedad democrática moderna conlleva reglas

democráticas; que distingue claramente lo privado y lo público y la importancia de los actores de la sociedad (participantes y representantes). Las reglas proporcionan el *sentido de orden político y legal*, y con ello un ambiente que facilita *la transparencia, la negociación, la concertación, el respeto de los acuerdos y la asunción de los compromisos*. Con éstos elementos, se construye la institucionalidad democrática que luego trasciende al contexto político, económico y social de una sociedad. En lo político, garantiza el manejo equilibrado del poder; en lo económico, garantiza el funcionamiento de la dinámica del mercado de factores y productos (bienes y servicios). En lo social, se preocupa de que los beneficios sociales se distribuyan con igualdad y realismo.

Que los grupos sociales reciban la justa recompensa a su esfuerzo y expectativas. El común denominador de la institucionalidad democrática es que se integra por un conjunto de derechos, restricciones, incentivos y sanciones para que la sociedad y el Estado tengan un espacio de certidumbre y realización. De este modo, la sociedad y los ciudadanos tienen la posibilidad de convivir de manera regular con las diversas instancias de la autoridad pública (“Democracia y Sociedad”, 2013, p. 2).

De otro lado, Urcuyo (2010) señaló que:

La institucionalidad democrática garantiza también previsibilidad y seguridad, pues “las instituciones” crean elementos de orden y predictibilidad en la acción de los actores políticos. ... la institucionalidad democrática de una manera general busca el gobierno de las mayorías con el respeto del derecho de las minorías. Crea los mecanismos de formación y expresión del interés general, así como los espacios de control del poder

y de rendición de cuentas. (p. 22)

Urcuyo (2010) también enfatizó que la clave para una buena gobernanza es el *“flujo de poder de diversas fuentes hacia donde éste es ejercido colectivamente”*, contraria a la monopolización del poder; para ello, el comportamiento institucional es no dejar de lado a ninguno de los agentes de la sociedad, sin discriminar sus posiciones políticas, éticas o sociales; pero, al mismo tiempo debe inspirar respeto como autoridad con plena capacidad para comprender los problemas y solucionarlos (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [FLACSO], 2010); considerando que tiene de su lado las leyes que son producto de la negociación política; *“en consecuencia de democracia, de diversidad, de pluralidad y de conflicto”* (FLACSO, 2010, p. 18).

En ese sentido, *¿Cómo se construye la institucionalidad?*

Uvalle (2001) Concibe que las sociedades modernas preservan el Estado, la democracia, y el mercado como instituciones que definen las condiciones, formas y reglas para el crecimiento personal (vida privada) y colectivo (vida pública); por lo tanto, la sociedad moderna combina aspectos privados y públicos los cuales no se contraponen, sino se complementan asumiendo esfuerzos y costos para producir y reproducir círculos virtuosos para la sociedad. Mientras lo privado *busca multiplicar ventajas comparativas*, lo público busca *aunar voluntades, esfuerzos y recursos con equidad y justicia porque pertenece a la sociedad y los ciudadanos*. Diferenciar lo privado y público es clave en una sociedad, negar uno u otro conduce a una situación de caos del poder; para ello, *la participación ciudadana y la representación son irrenunciables*. En ese sentido, las fuerzas participantes no imponen sus intereses, sino se subyugan respetando y cumpliendo los acuerdos y sobre todo las reglas institucionales.

Uvalle (2001) señala que el aporte de la institucionalidad democrática en una sociedad es que:

Formaliza los pesos y contrapesos que evitan el desajuste de la sociedad porque son reconocidos con el diseño y operación de las reglas negociadas entre los actores sociales ... los cuales favorecen la seguridad, el desempeño y la calidad de los sistemas sociales, políticos y económicos”. (p. 28)

También Uvalle (2001) advirtió que una sociedad no está libre de conflictos, desacuerdos y tensiones propios de la multiplicidad política y cultural. Sin embargo; si bien éstos no son posibles de eliminar, en cambio sí pueden ser abordados en el marco de las agendas institucionales. En ese sentido, para el autor:

“Una sociedad se proyecta a partir de valores, pero se estructura con base en instituciones; más aún se fortalece en su sentido de comunidad cuando la institucionalidad democrática se erige en el medio que regula problemas y genera ventajas que son compartidas en la vida pública”. (p. 20).

Por ello, la institucionalidad política que enlaza a las autoridades con los ciudadanos, no se consigue con demostraciones de autoridad; sino, se construye a partir de procesos amplios que conllevan a la gobernabilidad, además mencionó el autor la importancia de los referentes democráticos que ayudan a definir las reglas que facilitan el aporte, coordinación, estímulo y desarrollo de los agentes políticos en favor de la estabilidad y gobernabilidad.

1.2. ¿En qué consiste la descentralización institucional?

La explicación sobre la descentralización merece previamente un

entendimiento sobre la centralización. El Perú es uno de los países con mayor tradición centralista, desde el incanato la centralización ha sido característica de los gobiernos tal es así que, durante la época de la Colonia, ésta se sirve del estamento previo para la recaudación de impuestos que la Corona española exigía, generando así una versión extrema del autoritarismo vertical que posteriormente trascendió a la época republicana con la monopolización del poder oligárquico limeño.

Para Planas (1998) y Contreras (2002), el régimen de descentralización es tan antiguo como el centralismo en el Perú, éste último autor además aseveró que los debates sobre este tema partían de una evaluación equivocada del contexto social que pudo llevar a una confusa expectativa sobre un régimen descentralizado. En consecuencia, el centralismo para ambos autores es generar rangos de poder político (autoridades) y económico (empresas) donde el mayor nivel se concentra en la capital como un lugar central desde donde se irradia: cultura, valores, idioma, religión entre otros bienes a los espacios periféricos que se subordinan por decisión propia o de manera impuesta.

El centralismo y la concentración son factores opuestos para el desarrollo y su vigencia genera: a) problemas de desigualdad de oportunidades, b) la concentración del poder económico con escasos mecanismos de redistribución, c) el poder político es utilizado para acaparar las funciones y recursos del Estado respecto de los órganos sub nacionales; sin embargo, no sólo se afecta la relación de la capital con las regiones, éste modelo también se replica a nivel de las regiones y los gobiernos locales y provinciales según aseveró Gonzáles de Olarte citado por Ludwing (2003).

En su estudio sobre centralismo, descentralización y expectativas de la

ciudadanía en Cochudos Bajo en Ancash, Vargas (2008) coincidió con lo afirmado por Gonzáles de Olarte, al señalar que el ejemplo tácito del centralismo es Lima, por captar el 62% de la recaudación nacional, el 57% de la actividad industrial, 62% de la actividad comercial, el 46% de la PEA y 53% del PBI del año 2006 ; añadió también que, éstos datos se traducen en la concentración del poder en tres aspectos clave: políticamente (a través de las decisiones públicas), en lo económico (decisiones de la actividad económica, productiva y financiera), y en lo administrativo (decisión y responsabilidad pública), el autor señaló también que éstas características hacen de Lima una ciudad fuerte y poco articulada con su periferia, generando el despoblamiento rural y el predominio urbano con particularidades como:

Concentración de la población en áreas urbanas, concentración de la generación del PBI, y concentración del poder político; con consecuencias como pérdida de perspectiva sobre el desarrollo económico y productivo regional e inequidad en cuanto a la creación y distribución de la riqueza. (Vargas, 2008, p. 206)

De otro lado, Finot (2001) ilustró que en el centralismo no todo fue negativo, pues fue parte de la conformación de las naciones latinoamericanas ante la necesidad de la educación y el servicio militar para la unificación de sus fuerzas coercitivas. El centralismo fue vital desde un punto de vista ideológico para los gobiernos nacionales, a los cuales otorgó legitimación mediante la prestación de éstos servicios gratuitos especialmente los de salud y educación. La cobertura de éstos aspectos permitieron la justificación del crecimiento del poder central, al que luego se le añadió el poder de intervención en el funcionamiento de la economía, especialmente en la época de crisis, mediante la fijación de precios

para contener la inflación, la adopción de medidas proteccionistas a favor de la industria, en la inversión productiva cuando el capital privado no estaba motivado; y posteriormente, el Estado asumió el paradigma de la planificación central e imperativa para el desarrollo local y social, otorgándose el poder central para replegar al resto de los agentes económicos desde las decisiones centrales de planificación. En conclusión, para Finot (2001), el centralismo vigorizó los lazos nacionales de integración, de cobertura de servicios básicos e incluso en la industrialización y comercialización; pero fue también determinante para que se concentrara el crecimiento económico en muy pocas regiones. Empero, el autor advirtió que, el centralismo entró en crisis por “falta de eficiencia”, acrecentando la deuda externa, incrementando el déficit de las empresas públicas y el gobierno central, sosteniendo el monopolio del manejo estatal de la moneda extranjera, entre otros aspectos, que favorecían el clientelismo y la corrupción. Estas desmedidas produjeron en el corto plazo: exclusión política, inflación y la crisis de gobernabilidad y finalmente pérdida de la democracia.

Entonces cabe la pregunta: *¿Es la descentralización la solución al problema persistente del centralismo?*

Vargas (2008) afirmó que la percepción de la población sobre la descentralización “es positiva pero, no es prioritaria”, comparada con otros aspectos como la crisis económica, el desempleo y la corrupción. Ello se debe a que la población se fija en los resultados más que en los medios. Es decir, no evalúan las políticas, sino los resultados de la implementación de las políticas; por lo tanto, sus demandas no están en torno al centralismo versus descentralización, sino en acciones concretas.

Vargas (2008) señaló también que la población comprende que la

descentralización es el Estado haciendo obras de infraestructura en los pueblos, es así que, el gobierno de Fujimori goza de una imagen “Estado presente en el campo” incluso en la actualidad, pese a lo nefasto que resultó ser en términos democráticos y transparencia. Esta apreciación sobre descentralización constata que es diametralmente opuesta a las reflexiones generadas en los círculos intelectuales, donde se distingue que la idea de la descentralización está referida a la política de transferencia de competencias y funciones del Estado central a los diferentes niveles del gobierno, contrastando con el concepto popular que es la llegada de los servicios de salud, educación, infraestructura, etc. es decir acciones de desarrollo local.

Por tanto, *¿Se trata de una cuestión de Desarrollo Local versus la Descentralización?*

El desarrollo local tiene que ver con el Desarrollo Económico Local DEL como señala Tello (2006, como se citó en Avilés, 2016):

Dos características que distinguen a las teorías del desarrollo económico local de las teorías tradicionales de desarrollo económico. La primera es la heterogeneidad de los recursos humanos y no humanos; las condiciones geográficas, y las medioambientales existentes al interior de un país. Las teorías tradicionales de desarrollo económico no incorporan dicha heterogeneidad en los análisis de los países. La segunda es el papel de los agentes económicos, sociales y políticos en términos de sus comportamientos y formas de interacción dentro y entre diversas áreas locales. (p. 110)

Entonces, el DEL se produce en un lugar específico de un país afectándole económica, política y socialmente debido a que sus habitantes se involucran

utilizando eficientemente los recursos con los que cuentan con el propósito de incrementar su nivel y calidad de vida de manera sostenible en el tiempo.

Por tanto, el concepto de DEL para Tello (2006, como fue citado por Avilés, 2016) superó al concepto de descentralización, porque para lograr el DEL se necesita una estructura que sea válida para el relacionamiento entre actores y por ende su desarrollo. En la medida que la descentralización origine el sistema gubernamental apropiado, su contribución al DEL será mayor. Asimismo, el autor señaló que los procesos de descentralización de los países en desarrollo no han sido planteados en función del DEL y se encuentran en plena implementación; con lo cual, no habrían concluido el DEL y en la mayoría de los casos, la descentralización ha sido enmarcada en contra de la concentración y a favor de la privatización, delegación y devolución de responsabilidades de estamentos centrales a estamentos de segundo plano.

Al respecto, Finot (2003, como se cita en Tello, 2008) señaló que:

La descentralización debe orientarse a propiciar el desarrollo económico local y requiere ser objeto del proceso. ...“enfatisa además la relevancia en la participación ciudadana y las comunidades; y las decisiones democráticas sobre aspectos relacionados a las responsabilidades de los gobiernos locales”. (p. 153)

Asimismo, Tello (2008) puntualizó que:

Si bien ambos procesos tienen como eje central las áreas geográficas locales del interior de los países, los objetivos de estos procesos son distintos, aunque interrelacionados y complementarios entre sí. El primero se refiere a lograr los objetivos de desarrollo económico a nivel de áreas geográficas específicas y el segundo se refiere a los diversos mecanismos

de transferencia de autoridad, responsabilidad y funciones del gobierno central a los gobiernos locales que conduzcan a un mayor grado de eficiencia en la asignación de los recursos referentes a los bienes y servicios públicos locales y en las funciones propias del Estado. El proceso de descentralización puede servir, apoyar, o complementar al proceso DEL; pero no es suficiente para la consecución de los objetivos de éste (p. 157)

Entonces *¿Qué se entiende por descentralización en perspectiva?*

Carranza y Tuesta (2002) proporcionaron un concepto “desde una perspectiva amplia, señalando que la descentralización es el proceso de restituir poderes políticos, económicos y administrativos a los órganos de gobierno local o regional” (p. 2), devolviéndoseles la democratización a las propias sociedades. Por tanto, es distinto al concepto tradicional como “proceso exógeno, conducido por el gobierno central en el cual, como parte de un esquema de dictador “benevolente” se transfiere poderes a instancias inferiores de poder político” (Carranza y Tuesta, 2002, p. 2), donde los mecanismos de coordinación y negociación entre ambos, será determinante.

A nivel de la teoría de sistemas, Von Haldenwang (1990) desprendió que la “descentralización supone trasladar competencias de una unidad superior a varias unidades inferiores” (p. 62); es decir, la descentralización implica la modificación del aparato institucional trasladando competencias y funciones político administrativas a órganos subalternos dentro o fuera del Estado. Por lo que, se distinguirá la auto regulación y auto funcionamiento, siendo este proceso una constante adaptación, cuyas fases se caracterizan por contradicciones, retrocesos y yuxtaposiciones. Asimismo, Von Haldenwang (1990) menciona:

Tres formas de descentralización: la administrativa, que comprende la desconcentración territorial y funcional como la delegación a agencias semiestatales; la política, referida a la transferencia de competencias a órganos territoriales y funcionales políticamente autónomos; y la económica, que equivale a la privatización. (p. 62)

Asimismo, Martuscelli (2009) señaló que, visto desde los cambios operados por los Estados en sus procesos de modernización, la descentralización corresponde a un redimensionamiento de la democratización en las sociedades; por lo cual, supone un cambio en la sociedad y en el Estado, entendiendo que ese proceso se produce en un nuevo contexto de reformas estructurales de la economía, cuyo objetivo es la disminución de las funciones del Estado trasladando así sus funciones a otras instancias o a la sociedad civil.

En esa misma línea Calderón (2007), señaló a la descentralización como un proceso que pretende la redefinición de las instituciones de gobierno y administración en los que derivarán competencias, responsabilidades y capacidades para decidir y actuar. Supone previamente, una reducción centralista y una ampliación como profundización de las entidades no centralistas. Asimismo, se deduce un reequilibrio entre lo público y lo privado, entre el papel del Estado y de la sociedad, los entes colectivos y los individuos. Empero, advirtió Calderón (2007) que en los años 80s hubieron interpretaciones diversas de la descentralización, tales como la privatización, la revitalización del mercado y la eficiencia en la asignación de recursos; para luego transformarse en democracia participativa, poder local, empoderamiento, y participación ciudadana; como consecuencia de la aplicación de paradigmas opuestos, que básicamente comprendía la aplicación de tres agendas: 1) la liberal, respecto

de las políticas del Estado como la privatización, 2) la eficiencia del Estado, referido al acercamiento a lo local para minimizar la centralización, y 3) el control ciudadano, como la oportunidad de empoderamiento de la sociedad civil.

De los conceptos sobre el entendimiento de la descentralización, se distingue que la valoración del mismo, no pasa por saber si es bueno o malo, sino por conocer si los “objetivos” que se propone, son realmente factibles de realizar. En ese sentido, cabe distinguir la idoneidad del proceso para con la sociedad; y según plantearon los más optimistas como Powell y Dimaggio (1999), la descentralización aporta con: a) la socialización política de las clases populares, el mayor desarrollo de las libertades individuales, b) la transformación socioeconómica como tendencia igualitaria, c) la contribución con la democracia y la democratización del Estado mediante la ampliación de mayores derechos y libertades, d) la incorporación gradual de sectores excluidos y marginados, y e) con el mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas.

De otro lado, Carranza y Tuesta (s.f.) señalaron que:

La literatura clásica sobre descentralización reconoce distintas esferas o categorías que conviene distinguir en teoría, aunque en la práctica exista un gran traslape entre ellas, siendo así que los avances en un área vayan de la mano con los avances en las otras. En concreto, con ésta premisa se puede considerar hasta cuatro tipos de descentralización: política, administrativa, fiscal y económica o “de mercado”. (p. 2), coincidiendo sustancialmente con Von Haldenwang (1990).

Azpur et al. (2006) a través del Grupo Propuesta Ciudadana señalan que *“el objetivo de la descentralización es generar un modelo de desarrollo territorial*

que satisfaga las legítimas expectativas de inclusión, prosperidad y acceso a mejores oportunidades para el ejercicio de derechos y es acabar con el centralismo para traducir una propuesta cuya envergadura sea la mayor distribución del poder y la riqueza”.

En definitiva, para Tello (2008), “el proceso de descentralización es multidimensional, que engloba aspectos políticos, económicos-fiscales, administrativos y sociales” (p. 155). De ello se deduce que, los países en desarrollo están:

“en plena implementación, sino porque fundamentalmente no han cubierto todos los aspectos relacionados con el proceso”. (p. 155). Las razones que perjudicaron y/o beneficiaron la descentralización fueron: ...“los intereses de los grupos políticos y de las élites de poder económico que tienden hacia el mantenimiento de la concentración del poder en el gobierno central/federal”. (Tello, 2008, p. 155)

Otras razones según Tello (2008) son: el grado de participación ciudadana y el tránsito a procesos democráticos; el grado de jerarquización de los niveles; las relaciones entre los estamentos y los mecanismos de transferencia de funciones ligado al uso de recursos; la validez del “marco legal” o el rango de la normativa; la definición de las áreas geográficas y de objetivos de la descentralización, entre otros.

1.3. Políticas públicas para el desarrollo

Aguilar y Lima (2009) evidenciaron la diferencia entre “política” y las “políticas”, diciendo que la *política* “se refiere a las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales y el

gobierno” (párr. 7); y las *políticas* se refiere a las políticas públicas y “tiene que ver con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos” (párr. 7). En ese sentido, es importante puntualizar el abordaje teórico sobre las políticas públicas, entonces:

¿Cómo se define las políticas públicas?

Para Manuel Canto (como se citó en Contribuciones a las Ciencias Sociales, 2009, párr. 24), son “Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder”, es decir mediante las políticas públicas, se espera una gestión eficiente en términos económicos y sociales, cuyas priorizaciones deben partir de las demandas de la sociedad.

El INS Breña (2020) define:

POLÍTICAS PÚBLICAS: Es la norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática, así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto. Pero también se refiere a procesos, decisiones y resultados, pero sin que ellos excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas.

(p. 52)

Para Charles Lindblom (como se citó en Contribuciones a las Ciencias Sociales, 2009, párr. 29), “Estamos ante un panorama pleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones específicas”. Por su parte, Graglia (2012) resumió que las “políticas públicas son proyectos y actividades

que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad” (p. 19). En esta misma línea, Tapia et al. (2010), entendieron por política pública como “la acción gubernamental que moviliza recursos humanos, financieros e institucionales para resolver los problemas públicos de una sociedad”. (p. 12)

Valencia y Alvarez (2008), concluyeron con distinguir tres elementos en los conceptos sobre políticas públicas: 1) el Estado, 2) la acción y 3) la intervención. Sin embargo, señalan que no existe una definición consensuada o plenamente aceptada y coincidieron con los del Ministerio de Justicia de España MJE (2006), citando por ejemplo los siguientes: *“es todo aquello que los Estados deciden hacer o no hacer”*; *“es el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas”*; *“una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico”*; *“es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma”*; *“es un proceso de mediación social, en la medida que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y la sociedad global”*.

De los conceptos mencionados se distingue que las políticas públicas están destinadas a resolver los “problemas públicos”.

Entonces: *¿Cómo se ejecutan las políticas públicas en la práctica?*

Arroyave (2010) identificó 6 momentos que están concatenados entre sí de manera secuencial y son: i) *Identificación del problema*, que sustancialmente se refiere a la diferencia entre lo que hay y lo que debería haber, por sus características de permanente y práctico, las políticas públicas se operan a mediano y largo plazo y son de tipo estructural; ii) *Investigación*, que comprende

un estudio de factibilidad que define el objetivo con base en los recursos existentes y metas planteadas; iii) *Formulación*, que se realiza con la participación del afectado, esta actividad empodera y vincula a las comunidades excluidas tradicionalmente; iv) *Implementación*, que involucra la inclusión en la agenda del Estado o se convierte en norma con asignación presupuestal y técnica, la participación del gobierno se visibiliza con la priorización del problema en su agenda; v) *Ejecución de Programas y Proyectos*, se estructuran líneas y actividades con evaluación ex ante para definir el estado actual de las cosas y se identifica la factibilidad de la política y vi) *Seguimiento y Evaluación* a los programas y proyectos que culminaron, instalando una evaluación ex post para definir el impacto alcanzado a fin de darle continuidad o realizar una reingeniería de la política según los resultados alcanzados.

¿Cuáles son los factores que inciden en la calidad de las políticas públicas?

Para Lahera (2004) la política pública debe formularse a partir de las demandas de los actores, de ellos se obtienen las posibilidades que luego se transforman en acciones dinámicas concretas en un diseño claro de formulación cuyo cumplimiento puede ofrecer reclamos viables; en ese sentido, tres son los factores clave que determinan el portento cualitativo de las políticas públicas: la primera, es que el curso de los procesos y la información mantenga una dinámica lógica en torno al propósito de las políticas públicas; la segunda, referida a los actores y los participantes que legítimamente ejercen el poder democrático; y la tercera, está referida a los mecanismos, orientaciones, instrumentos y cambios institucionales para mantener los equilibrios socioeconómicos en la consolidación de los propósitos.

De otro lado, para Graglia (2012) si no se logra como bien común la calidad de vida de las personas, no podrían llamarse políticas públicas, subsiguientemente la “*búsqueda del bien común es la búsqueda de desarrollo integral*”. El autor también señaló que el modelo de desarrollo debe tener las siguientes características: primero, sea sustentable; segundo, sea equitativo; tercero, sea productivo y competitivo; y cuarto, sea asentido o concertado sobre la definición del rumbo y la estrategia.

Asimismo, Graglia (2012) citó a su vez a Arroyo, que postulaba los siguientes desafíos a superar en la gestión de políticas públicas: 1) la pobreza e indigencia, 2) la desigualdad económica y social, 3) las limitaciones del modelo mercantil que genera informalidad en el empleo, 4) concebir un plan concertado de desarrollo, 5) la crisis de la representación y la legitimidad política, y 6) la participación de las nuevas generaciones de jóvenes en el desarrollo.

Graglia (2012) también mencionó que el conjunto de aspiraciones sobre el desarrollo está condicionado por: 1) el capital físico, 2) la actividad económica, 3) el capital humano, 4) el capital social, 5) la capacidad institucional, 6) la capacidad de gestión financiera, 7) la transparencia y 8) la participación política; que se puede resumir principalmente en dos condiciones: la receptividad política y la legitimidad democrática. La receptividad política se refleja en la satisfacción social por la generación de políticas públicas para el bienestar social y la eficiencia económica que se traduce en “eficacia gubernamental”; mientras que la legitimidad es la “aprobación” de la ciudadanía y se refleja con el apoyo de la opinión pública a la democracia; sin embargo ésta, se sustenta en la convicción del origen y desempeño de los gobiernos.

De otro lado, *¿Cómo incidir en políticas públicas?*

Para Tapia et al. (2010), incidir se refiere a “influcidar” en quienes deciden e implementan políticas desde el Estado; por tanto, consiste en actividades confrontativas y colaborativas que implican interactuar con las entidades del Estado, dado que las organizaciones sociales no deciden políticas públicas. Sin embargo, *“pueden proveer información, ejercer presión y buscar persuadir al público y a los tomadores de decisiones para influir activamente en la orientación, representación y efectividad de las políticas públicas”*; es decir, inducen a las autoridades para lograr decisiones, acciones y recursos orientados para atender un problema público.

De otro lado, la cooperación internacional representado por OXFAM Internacional, define a la incidencia pública como la capacidad de influenciar en los tomadores de decisión para diseñar, adaptar o cambiar prácticas y políticas; es decir, acercar a los pobres con los tomadores de decisión. Asimismo, para VISIÓN MUNDIAL señala: “Es el proceso de utilizar nuestra influencia por medio de nuestra presencia, experiencia, tamaño y programación para generar beneficios en los pobres que sean sostenibles en el largo plazo”. (Castañeda et al., 2017, p. 4)

1.4. Ejes teóricos de análisis

1.4.1. Las instituciones y sus dinámicas

La institucionalidad opera como parte del proceso de descentralización pública, conlleva asumir explícito e implícito la necesidad de las instituciones con características dinámicas, además plenamente articuladas y preparadas para responder las nuevas demandas locales de desarrollo, entonces:

¿Cómo se entiende a las instituciones?

Desde el punto de vista abstracto, Guzmán y Corvalán (2003), señalaron que la institución es *“un sistema social, donde las interacciones generadas por éste son reguladas por valores, que aseguran su existencia y si es posible, extienden la influencia de esa unidad social. Caso de ser necesarias las interacciones están determinadas mediatamente por intereses subjetivos, actitudes valorativas, necesidades y/o expectativas (...) pero lo fundamental es que se encuentren determinadas por los valores trans subjetivos de una sociedad”*. Es decir, la institución está compuesta por elementos no tangibles como son: los valores, principios, normas, leyes, reglas que estructuran la organización del Estado y la sociedad, y no se limita sólo a la instalación de reglas de juego, sino determina quienes cumplen y que sucede si se transgrede; por lo que, las relaciones de los actores son predecibles.

En situaciones de democracia, las instituciones expresan las relaciones de poder y los intereses de los actores; por tanto, son el resultado de los procesos sociales aprendidos en el marco del cumplimiento de la ley, como señalaron Pautrat et al. (2010). Otra definición aproximada a la precedente es la proporcionada por North mencionado por el IICA (1997) que señala: *“Las instituciones son un conjunto de reglas, mecanismos de cumplimiento y normas de comportamiento ético y moral diseñadas para estructurar las diferentes interacciones entre las personas. Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad (...) reducen la incertidumbre porque proporcionan una estructura a la vida diaria. Constituyen una guía para la interacción humana (...) definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos”*.

De otro lado, Vergara (2001) proporcionó dos importantes perspectivas de la teoría sociológica en relación a las instituciones políticas y sociales: la

conservadora y la crítica; la primera se ajusta a la tradición, permanencia y “trascendencia” de las instituciones respecto de los individuos en un tiempo dado; en cambio, la segunda es dinámica y está conectada entre instituciones, con un orden de dominación y tiene capacidad de transformación. Otra comparación es que, mientras la teoría conservadora postula entre el mantenimiento o vigencia institucional y la ruptura radical del orden, como aspectos absolutos; la teoría crítica, amplía sus alternativas superando la postura anti institucionalista versus la conservacionista considerando situaciones propias de la transformación social; por ejemplo, en situaciones de neoliberalismo la vocación anti estatista concibe que las instituciones deben subyugarse a las lógicas del libre mercado, donde éste último se establece como la “sociedad perfecta”. Considerando éstas características, el autor señala que, la teoría crítica es la que mejor se aproxima en la actualidad a una definición de instituciones políticas y sociales, porque incorpora y mantiene las otras formas institucionales. Además, considera la complejidad social contemporánea donde las transformaciones democráticas de las instituciones son reales, así como la necesidad de conservación de otras son preponderantes para el logro del objetivo inicial de la razón de ser de las instituciones, que es mejorar y preservar la vida humana.

Por ende, *¿Cuál es la contribución de las instituciones al desarrollo?*

Alonso (2007) ilustró dos hipótesis sobre la incidencia de las instituciones en las causas que determinan el desarrollo. La primera, la “geografía” como la principal condicionante para la obtención del desarrollo; deduciendo situaciones, como el clima, la ecología, la accesibilidad o conectividad física entre otras variables que hacen restrictivo el alcance de las instituciones para el desarrollo,

señalando como ejemplo algunas zonas de trópico cuyas características darían razón a lo planteado; empero, el autor reconoció que estos argumentos dados por diversos defensores no parece aportar contundentemente a una conclusión sobre las condiciones para el desarrollo. De otro lado, se tiene que la segunda hipótesis responsabiliza a las mismas “instituciones” como determinantes de las posibilidades desarrollo. Se entiende que la institución es un marco de estímulos y penalizaciones que ha emergido de la propia sociedad que:

Da forma a las interacciones entre los agentes, condicionando el comportamiento colectivo. Las instituciones ayudan a formar expectativas de las gentes acerca de las respuestas del resto, reduciendo con ello los grados de incertidumbre y los costes de transacción que rigen en una sociedad. (Alonso, 2007, p. 65)

Asimismo, son las instituciones las que estimulan la inversión física, social y condicionan el incremento de la agregación de valor.

En ese sentido, Alonso (2007) traslapó que en los países en desarrollo como el Perú, habría cobrado mayor determinación las instituciones heredadas de la Colonia y no per sé la cuestión geográfica. Entonces, en zonas vírgenes donde se encontraron abundantes recursos por explotar, se instaló una organización social cuyas instituciones replicaban a las que se tenían en Europa generando una estructura con resultados en lo económico y social previamente conocidos; en cambio, en zonas donde ya existían organizaciones sociales y por tanto abundante mano de obra (especialmente la sierra), los colonizadores habrían utilizado métodos coercitivos de reclutamiento y explotación, cuyos resultados distributivos fueron totalmente desiguales y las sociedades estuvieron al servicio de una élite con instituciones totalmente excluyentes y

poco eficientes. Asimismo, en zonas con población indígena limitada (como la costa) surgieron instituciones más democráticas interesadas en dotar bienes públicos, así como defender los bienes privados y brindar la oportunidad económica; el contar o no con los factores mencionados, determinaron la desigualdad y por tanto el tipo de las instituciones y éstas a su vez influyeron directamente en el desarrollo.

¿Cuáles son los mandatos de las instituciones en la sociedad?

Huenchuan (2001) mencionó que:

La institución pública tiene su origen en un acuerdo político para atender un problema específico. Actúa para satisfacer una necesidad en base a un comportamiento típico y habitualizado (normas y reglas). Tiene una carga de significado y de deber moral y ético que afecta a su vez la forma de concebir el problema o necesidad que le da origen (p. 6).

También Huenchuan (2001) describió cómo impactan las instituciones en la sociedad:

Las condiciones institucionales alientan o desalientan cierto tipo de atributos de los procesos de toma de decisiones que posibilitan o frenan el surgimiento de capacidades de formulación de políticas que influyen la capacidad del gobierno de tomar decisiones estratégicas que influyen, pero no necesariamente determinan la calidad de los impactos sociales y económicos de las políticas. (p. 7)

Entonces, “las instituciones sirven de marco para las políticas públicas. Aportan parámetros dentro de los cuales tiene lugar el planteamiento de los problemas, la toma de decisiones y su solución”. (Huenchuan, 2001, p. 4)

El Instituto Federal Electoral (IFE, s.f.) proporcionó una reflexión sobre los

mandatos institucionales a partir de las conformaciones institucionales que describe Tsebelis, señalando la existencia de dos tipos: las instituciones eficientes y las instituciones redistributivas. La primera se caracteriza por promover los intereses de todos o la mayoría de actores, mientras que la segunda promueve los intereses de un grupo frente a otro. La segunda, a su vez se subdivide en instituciones de consolidación e instituciones de nuevo arreglo.

A éstos últimos el IFE (s.f.) define:

“en instituciones de consolidación (diseñadas para promover los intereses del ganador) e instituciones de nuevo arreglo *new deal institutions* (creadas para modificar el grupo existente e incorporar a algunos actores hasta entonces excluidos). Así las instituciones ni necesaria ni frecuentemente han sido diseñadas para ser socialmente eficientes; al contrario, por lo general (dentro de la formalidad) han sido creadas para servir a los intereses de aquéllos con el poder de negociación suficiente para desarrollar nuevas reglas”.

En ese sentido, según el IFE (s.f.) los conflictos de interés y las acciones colectivas que se desprenden de las instituciones, conllevan a diseñar nuevas formas institucionales posterior a los procesos de reforma estructural en los que generalmente destacan las más eficientes, competitivas y más equilibradas internamente. Sin embargo, para que este proceso no sea tedioso y confuso es necesario contar con agentes con experiencia y con la suficiente capacidad para aprender de otros sucesos similares y para diseñar estrategias que conduzcan al equilibrio; por tanto, la eficacia adaptativa es relevante siempre que los sujetos estén en alto grado de competencia. Además, se constata que cuando las decisiones son tomadas fuera del ámbito institucional, las estructuras políticas

ineficientes sobreviven durante prolongados periodos porque los individuos tienen posturas y percepciones contradictorias.

142 . Los actores y los agentes del desarrollo

Guidenss (1982) proporcionó en sus postulados sobre la teoría de la acción, como uno de sus principales componentes a los actores, como sujetos capaces de producir el cambio social, porque tienen consigo el ejercicio en sus actividades y su desenvolvimiento en contextos físicos y sociales, con plena capacidad de racionalización de su conducta permitiendo el manejo eficaz de su vida social. También advierte que la vida del hombre está estructurada del cual se obtienen reglas y recursos, si se concretan las estructuras pasan a ser sistemas sociales que vienen a ser grupos de individuos y si estos permanecen en el tiempo y el espacio éstos pueden llamarse “instituciones”. Del Huerto (2002) definió al *“actor como el sujeto colectivo, estructurado, a partir de una conciencia de identidad propia, portador de valores y poseedor de un cierto número de recursos, que le permiten actuar en el seno de una sociedad con vistas a defender los intereses de los miembros que lo componen y/o de los individuos que representa para dar respuesta a las necesidades identificadas como prioritarias”*.

De otro lado, Portilla (2003, como se citó en Cacciuto, s.f.) “afirmó que los actores sociales son definidos por sus acciones y por los efectos que éstas generan en la construcción y aprovechamiento de las oportunidades para el desarrollo de una colectividad”. (p. 20). Por lo cual, son un grupo de individuos con características e intereses que los definen como propios. En el marco de desarrollo local, Arocena (2001, como se citó en Cacciuto, s.f.) dijo que los

actores locales son individuos o grupos de individuos cuyas acciones comprenden espacios y pueden definirse por sus aportes; por ejemplo, un portador de políticas públicas, económicas, culturales y sociales es un agente de desarrollo que tiende a capitalizar las potencialidades y capacidades locales. Los actores y agentes de desarrollo pueden ser locales, regionales, directos e indirectos según el autor. Los agentes sociales del desarrollo tienen a través de su colaboración con la institución pública, la posibilidad de incidir en la realidad pública y social, y en algunos casos materializar sus propuestas y objetivos, alcanzando importancia social, beneficiándose económicamente a través de instancias de reconocimiento social, político y financiero (Laparra, 2007).

¿Qué rol juegan los actores?

Para Ortegón (2008) los actores cumplen un rol fundamental en el diseño y ejecución de políticas públicas y el ignorarlos es causa de fracaso y frustración. No se trata de una simple representación formal o participación, sino de una presencia efectiva y activa como mecanismo para la concertación. Para Ziccardi mencionado por Ortegón (2008), la participación es un componente esencial de la democracia que debe generar compromisos, acuerdos, tolerancia, deliberación pública y respeto; sin embargo, en la actualidad se observa apatía y poca participación. Sobre la alianza distinguió cómo esta cobra un especial sentido en las organizaciones, demostrando presencia, identidad, interacción, comunicación en procura de objetivos compartidos. Su virtud es generar sinergias para alcanzar los impactos, las alianzas pueden ser públicas, privadas y con la sociedad civil; en cambio, el conflicto es el quiebre de lo idealizado en una alianza.

143 Las relaciones de poder

¿Cómo se expresan los intereses de los actores en el marco de la institucionalidad?

De la revisión de varios autores, Montbrun (2010) señaló que los intereses se materializan con el “ejercicio del poder”, los interesados emplean los medios con los que cuentan para sobreponerse y satisfacer sus necesidades. El autor presentó un comparativo de elementos conceptuales entre la mirada clásica y reciente para explicar las relaciones de poder (ver Tabla 1).

Tabla 1

Elementos conceptuales relacionados sobre el poder

Ítem	Elementos conceptuales tradicionales	Elementos conceptuales en el nuevo enfoque
1	Fuerza	Ejemplo
2	Coacción	Estímulo
3	Coerción	Promoción
4	Imposición	Facilitación
5	Autoridad	Influencia
6	Amenaza, violencia	Negociación
7	Sanción	Transacción
8	Manipulación	Persuasión
9	Emoción predominante: Temor	Emoción predominante: Empatía, Amor
10	Tipo de participación: Movilizada	Tipo de participación: Autónoma
11	Estructura: Pirámide	Estructura: Red

Nota. Tomado de Montbrun (2010).

Del cuadro precedente, el autor demostró un cambio en el entendimiento del poder desde las posiciones rígidas, mecánicas, lineales, verticales y posicionales newtonianas; a una concepción, cuántica, difusa, incierta, situacional y en red de la época actual, aunque la esencia misma del poder no haya variado. Advirtió también, que no necesariamente a nivel de líderes y científicos sociales este cambio sea percibido y esto retrasa las

transformaciones que la sociedad demanda.

Entonces ¿Cómo analizar el poder o las relaciones de poder?

Vela y Espinoza (2011), recurrieron a Gaventa que sustentó la necesidad de analizar el poder para entender *“en qué medida los espacios de gobernanza participativa se pueden utilizar para lograr transformaciones o si son instrumentos para el reforzamiento de la dominación y el control”*. En tal sentido, los autores distinguieron que la mayoría de actores afectados, no conocen las fuentes y los alcances del poder que impiden o empujan transformaciones. Estos cambios y sus consecuencias son aspectos que hacen necesarios el análisis del poder, sus características, las formas, así como las intenciones de quienes ejercen poder, los desequilibrios del mismo, la toma de decisiones, sus efectos en los procesos de vida de las personas y la sociedad en su conjunto. Por ello, conocer la trama del poder mejoraría las estrategias, establecimiento de roles, misiones, responsabilidades, metas, que apoyarán en el monitoreo y evaluación de factores externos, para definir acciones que contrarresten las limitantes o potencien aquellas que lo requieren; es decir, su resultado se observa en el logro de propósitos y resultados.

Gaventa, citado por Vela y Espinoza (2011) formuló una metodología para entender analíticamente “el poder” denominada “Cubo del Poder”, mostrándola tridimensionalmente: primero, por el tipo o forma de poder, segundo, por el espacio donde se desenvuelve, y tercero, por los niveles en los que se desarrolla. Por el tipo de influencia en el ejercicio de poder, se sub clasifica en tres formas: 1) visible, el poder explícito en normas, decisiones, espacios públicos, instituciones; 2) oculto o escondido, poder que ejerce en la toma de decisiones, controla, fija agenda, pero no es explícito; y 3) invisible, es complejo,

es parte de la conciencia y puede estar en presencia o ausencia de poder, se ejerce en la ideología, normas, valores, educación, mediante los medios de comunicación, etc. Por el espacio de desenvolvimiento: clasifica al poder en espacios cerrados (o formales, propios de la institucionalidad y las organizaciones); por invitación (provenientes de la institucionalidad, donde son invitados otros actores a participar), y creados (detentados por quienes tienen menos poder, son autónomos y pueden participar por invitación). Por el nivel para la toma de decisiones y ejercicio de la autoridad, clasifica el poder en: poder local, poder nacional e internacional o poder global.

144 . Gestión concertada de políticas públicas, programas y proyectos

Al citar la concertación, implícitamente recurrimos a los individuos en acción de toma de decisiones. Ortegón (2008) insertó, que los individuos enfrentan disyuntivas a veces excluyentes, se guían del costo de oportunidad, piensan en términos marginales y responden a toda clase de estímulos; en ese sentido, el autor preguntó *¿Cómo actúan los individuos frente a una política?*, respondió que actúan en función de los bienes y servicios, compiten por la oferta y demanda, que en el tiempo se traduce en beneficios para todos, en un espacio de actuación que son los mercados. Empero, los mercados son imperfectos, es ahí donde se entiende la participación del Estado para corregir, complementar, asignar valor para la eficiencia, donde la función e interacción de las redes resulta importante.

Ortegón (2008) citando a Borzel, señaló que las redes son un conjunto de relaciones estables e independientes, que convocan a una variedad de participantes que tienen intereses comunes frente a una determinada política para conseguir esos intereses compartidos, en concertación y en cooperación.

Kickert citado por Ortigón (2008) mencionó que cuanto más calidad tenga la interacción mejor resulta la política pública, en ese sentido las redes se pueden catalogar en 9 categorías: 1) por los actores, 2) ámbito de actuación, 3) fuentes básicas, 4) estructura de las relaciones entre actores, 5) estabilidad de las relaciones entre actores, 6) grado de institucionalidad de la red, 7) reglas de conducta, 8) distribución de poder y 9) estrategia de actores; teniendo en cuenta estas variables se puede llegar a los “acuerdos institucionales” que son puentes para buscar consensos y generar interacciones que alcanzan sinergias.

Teniendo en cuenta los conceptos anteriores, *¿Qué es la gestión de interacciones? ¿Cómo aplicamos en la gestión de la política pública?*

Ortigón (2008) dilucidó que:

La política es vista como el resultado de la interacción entre actores en una especie de teoría de juegos donde cada quién usa sus percepciones para interpretar sus realidades y escoger sus estrategias” En consecuencia, la gestión de la política se relaciona con la gestión de las interacciones y el establecimiento de las reglas de juego. (p. 166)

Lo mencionado previamente permite la construcción o diseño de políticas públicas. Las interacciones pueden servir de fuente de resolución de problemas a partir de los pactos, acuerdos, participación, contactos previos, mediación y arbitraje, debate abierto evitando hechos consumados y en casos extremos resolver los problemas en el interior de las estructuras. Las interacciones se pueden gestionar desde tres perspectivas: la instrumental (similar a la clásica de arriba para abajo); la interactiva (actores, estrategias y juegos); y la institucional (privilegia a las instituciones y la forma como se institucionalizan las políticas).

CAPÍTULO II

EL ESTADO DE LA CUESTIÓN: LA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR DE LOS CAMÉLIDOS EN EL PERÚ

Existe amplia información sobre la institucionalidad agraria en el Perú cuyas reflexiones y debates publicados están orientados al recuento histórico de la cuestión productiva agraria del país; por consiguiente, estos documentos abordan las diversas políticas sectoriales aplicadas en el tiempo y su estrecha ligazón con la legalidad sobre la tenencia y aprovechamiento de la tierra, especialmente desde la Reforma Agraria de 1969 ejecutada por el gobierno de Velasco Alvarado. En estos documentos destacan: el enfoque técnico agrario y los objetivos sectoriales logrados de producción y productividad, las limitaciones y reveses experimentados por las gestiones gubernamentales post Reforma Agraria y concluyen con recomendaciones en el ámbito de la acción técnica productiva de los problemas; siendo por tanto, limitado el aporte de estas publicaciones para el propósito del presente estudio, puesto que no se pretende abordar las limitaciones técnicas productivas del sector agrario.

De otro lado, la institucionalidad desde su estructura y gestión para el desarrollo de los camélidos en el Perú, no ha sido abordado con estudios; sin embargo, Quicaño (2009) en un diagnóstico realizado sobre las relaciones de poder en el mercado de la fibra de alpaca (a nivel de materia prima) en Huancavelica; entre los compradores y los productores alpaqueros huancavelicanos, concluyó reconociendo que en el mercado; los primeros, gozan de un poder económico dominante frente a los segundos, y éstos últimos tienen un poder nulo o escaso de negociación en el precio de este producto;

considerando, que para éstos a su vez constituye su principal ingreso familiar; por tanto, contribuye con su baja calidad de vida y situación de pobreza recurrente. Asimismo, Quicaño (2009) demostró que a medida que la fibra de alpaca es agregada en valor, el poder monopsonico del industrial crece y no sólo a nivel económico, sino también en capacidades de negociación de sus intereses con el Estado u otros actores directos e indirectos de este sector; además, cuentan con sistemas de información sofisticados que diferencian cuantitativamente y cualitativamente sus recursos frente a los productores de la materia prima, cuyas capacidades y recursos quedan limitados; tal es así, que en situaciones de crisis económica mundial como la presentada en el 2008-2009, mientras en el mercado local la red de intermediarios de los industriales textiles disminuía especulativamente el precio al productor; en el mercado internacional, los industriales pudieron mantener el precio de exportación promedio histórico sin afectarse, debido a la colocación del producto en nuevos mercados, gracias a las políticas de apertura mercantil del país mediante los Tratados de Libre Comercio TLC y a las políticas de incentivos fiscales y facilidades para la inversión y exportación.

Al mismo tiempo, Borda et al. (2007) y Quicaño (2009), describen que Huancavelica es la cuarta zona productora de fibra de alpaca en el Perú, y está compuesto en 90% por comunidades campesinas a diferencia de otras regiones como Puno (primera zona de producción de alpaca del país), donde los productores privados igualan al porcentaje de productores de comunidades campesinas. Huancavelica es una de las zonas catalogadas entre las más pobres del país; por ello, tanto el Estado y la Cooperación Internacional intentaron desagrar esta situación, intensificando su participación en las

propuestas de desarrollo en Huancavelica, dejando algunos resultados significativos a nivel productivo. En su estudio Quicaño (2009), concluyó indicando que los alpaqueros deben superar la etapa de la productividad de la materia prima y aspirar a desarrollar algún nivel de procesamiento para generar mayor valor en su producto, organizándose empresarialmente para enfrentar el mercado de factores y productos; paralelamente, participar activamente en los espacios como la mesa de concertación MECOALPH, para negociar sus intereses e institucionalizar su desarrollo.

De otro lado, Quicaño (2009) también advirtió que uno de los factores que perjudica el aprovechamiento eficiente de las capacidades públicas y privadas para el desarrollo de los alpaqueros en Huancavelica, es la desorganización estructural y falta de capacidades de la entidad pública CONACS en Huancavelica para ejercer la rectoría del desarrollo del sector que heredó del MINAG como consecuencia del proceso de descentralización. La autora también aportó en el conocimiento de la dinámica comercial de la fibra de alpaca y provee alternativas para mejorar la situación de desventaja ante el poder económico dominante, y de otro lado, alienta la participación de los productores en la negociación de sus intereses para lograr su desarrollo productivo y comercial con el apoyo concertado de entidades públicas y privadas.

En suma, Quicaño (2009) abarcó en su estudio el aspecto técnico del poder económico en la comercialización de un producto de los camélidos (en este caso la fibra de alpaca), y logró exteriorizar que los ingresos obtenidos por la fibra de alpaca en el mercado, son ineficientes e insuficientes para la mejora de la calidad de vida del alpaquero, que mejoraría sustantivamente si los esfuerzos para el desarrollo estuvieran concertados e institucionalizados, su

estudio no conllevó a explicar el porqué de la deficiente articulación de los tenedores de los camélidos en las políticas públicas y el cambio de institucionalidad en el sector, aspecto que con esta investigación se pretende abordar.

El presente capítulo inicia describiendo el proceso de descentralización del sector público en el Perú, porque se identifica como el factor de mayor importancia en el cambio de la institucionalidad de la estructura y la gestión de las políticas públicas en el sector de los camélidos en el país; pues a partir de las decisiones de una nueva estructura del aparato público, en especial el agrario; tanto en el nivel central y regional, determinaron elementos que caracterizaron un tipo de institucionalidad posterior al proceso descentralizador comparado con el estadio previo. Para el presente caso, se analizará desde la radiografía del CONACS entidad adscrita para la gestión del desarrollo del sector de los camélidos en el país. Así también se ilustra el establecimiento de las políticas públicas en el sector de los camélidos en sus inicios y su estado como consecuencia de los arreglos estructurales institucionales previo y post descentralización; describiendo los aspectos organizacionales, los participantes del proceso y el desempeño de la gestión del rol rector.

2.1 La descentralización del sector público en el Perú

En el Perú, innumerables veces se transitó de la centralización a la descentralización como lo señaló Contreras (2002); para efectos de la investigación, se sitúa al primer gobierno de Alan García (1985 - 1990) cuando constituyó 13 regiones, que fueron desactivadas en el año 1992 con el proceso de recentralización del gobierno de Alberto Fujimori (1990 – 2000) y se instalaron

los Consejos Transitorios de Administración Regional CTAR que tenían ámbito departamental y dependían del Ministerio de la Presidencia. Desde 1990 a 1996 la Presidencia del Consejo de Ministros asumió la función de transferir recursos a las regiones, el Poder Ejecutivo tuvo a su cargo el Fondo de Compensación Municipal, fuente principal de ingresos de los gobiernos locales.

Según el ABC de la Descentralización publicado por el USAID/Perú (2011), los ejes centrales de la descentralización fueron: a) la Descentralización Fiscal, consistente en la transferencia de ingresos y gastos a gobiernos regionales y locales; b) la Descentralización Administrativa, que abarca la transferencia de competencias administrativas a gobiernos regionales y locales para la ejecución e implementación de políticas públicas en cada unidad territorial; y c) la Descentralización Política, que implicaba compartir el poder en tres niveles de gobierno: nacional, regional y local para administrar funciones y competencias, generándose además mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos sub nacionales, este tipo de proceso coincide con lo desarrollado por Von Haldenwang (1990), donde una unidad superior traslada funciones y competencias a otras unidades inferiores.

La descentralización también involucraba principios que fueron: a) la Autonomía económica, política y administrativa, de los gobiernos sub nacionales para la conducción del desarrollo y prestación de servicios en sus unidades geográficas; b) la Subsidiariedad, donde el Estado asigna funciones y competencias administrativas, organizativas, jurídicas y económicas a los niveles sub nacionales del gobierno; y c) la Complementariedad, donde los estamentos públicos cumplen con las obligaciones del Estado para la población. De otro lado, los componentes de la descentralización fueron: 1) la transferencia

del poder de decisión, 2) la participación ciudadana y concertación, y 3) la acción intergubernamental para la definición e implementación de políticas públicas; aspectos que se consideraba, relevarían la puesta en marcha del desarrollo desde lo local.

En la Tabla 2, se ilustra la cronología de la legislación emanada en torno a la descentralización y los sucesos más relevantes respecto de los dispositivos legales y que fueron determinantes en el balance del proceso en su conjunto. También de dicha tabla, se desprende una serie de actividades complejas que fueron llevadas a cabo para la reforma legal institucional con la finalidad de adaptar condiciones para la gestión descentralizada del sector público, se distingue el proceso básicamente entre actores del gobierno nacional, regional y municipalidades, no se distingue la participación de la ciudadanía en este período como veedores o fiscalizadores de sus intereses, esta actitud o forma del proceso, no facilita un redimensionamiento de la democratización en las sociedades de las cuales se espera un cambio, como teorizaba Martucelli (2009).

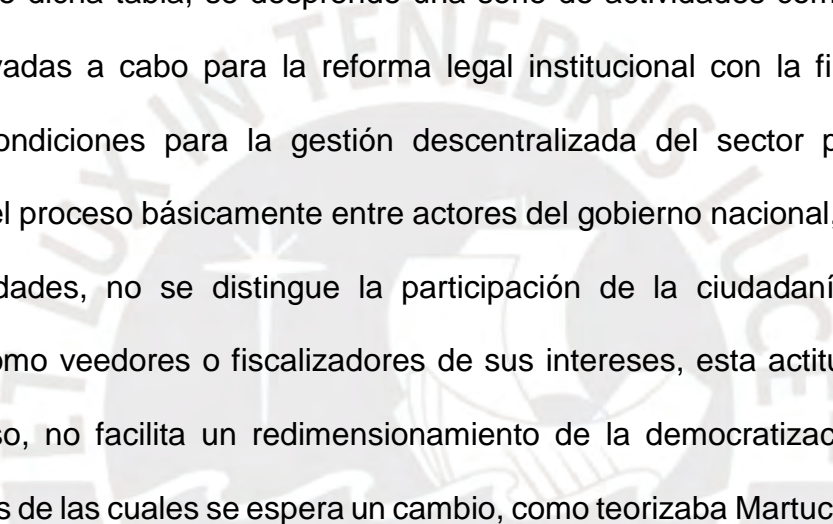


Tabla 2*Cronología legal de la descentralización en el Perú (2002 - 2011)*

Año	Dispositivo Legal	Proceso Legal / Suceso destacado
2002	<ul style="list-style-type: none"> Ley N° 27680. De reforma constitucional del capítulo XIV del título IV, sobre descentralización (PCM, 2012). 	<ul style="list-style-type: none"> La Descentralización del Estado es reconocida como “política permanente de Estado” cuyo “objetivo fundamental el desarrollo integral del país” (Ley N° 27680, Art. 188) Primeras elecciones de presidentes/as regionales e integrantes de los consejos regionales, y elección de alcaldes e integrantes del concejo municipal en el marco de la nueva ley (PCM, 2012). La primera entidad pública con transferencia de funciones y competencias es el Ministerio de Agricultura MINAG, cuya comisión de transferencia es oficializado mediante la RM 1048 -2002 AG (PCM, 2012).
2003	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Bases de la descentralización - Ley N° 27783 (PCM, 2012). Ley Orgánica de Gobiernos regionales LOGR- Ley N° 27867 y sus modificatorias y normas complementarias (PCM, 2012). Ley de Municipalidades, Ley N° 27972 (PCM, 2012). 	<ul style="list-style-type: none"> La política pública de descentralización se consigna en el Acuerdo Nacional firmado por los representantes de las organizaciones políticas, empresariales y sociales del país (PCM, 2012). Creación del Consejo Nacional de Descentralización – CND, organismo independiente y descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM, 2012). Inicio del proceso de transferencia de: a) los programas sociales nacionales, y b) las competencias sectoriales a los gobiernos regionales (PCM, 2012).
2004	<ul style="list-style-type: none"> Ley N° 28273, Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones (PCM, 2012). Ley de descentralización fiscal DL N° 955 (PCM, 2012). Ley Marco del Presupuesto Participativo - Ley N° 28056 (PCM, 2012). 	<ul style="list-style-type: none"> Se pone en marcha la aplicación de las normas para el proceso de descentralización y la acreditación de los gobiernos regionales (PCM, 2012).
2005	<ul style="list-style-type: none"> Referéndum sobre conformación de Regiones (PCM, 2012). 	<ul style="list-style-type: none"> Revés a la convocatoria de referéndum y los departamentos existentes pasan a ser la base de los gobiernos regionales (PCM, 2012).
2006	<ul style="list-style-type: none"> Decreto Supremo N° 043 – 2006 – PCM. Aprueban lineamientos para la aprobación de Reglamento de Organización y Funciones ROF por parte de las entidades de la administración pública (PCM, 2012). 	<ul style="list-style-type: none"> Aceleración del proceso de transferencias de las 185 competencias y funciones establecidas por la ley de Gobiernos regionales (PCM, 2012). Segunda elección de autoridades regionales y elección de autoridades locales (PCM, 2012). A julio 2006 el avance de la transferencia de responsabilidades es 91 de las 185 funciones sectoriales previstas en la LOGR a los 25 gobiernos regionales (PCM, 2012). Los gobiernos descentralizados cuestionaron el proceso de transferencias por no ir acompañado del fortalecimiento de recursos humanos y financieros, por su complejidad y lentitud (PCM, 2012).
2007	<ul style="list-style-type: none"> Ley Orgánica del Poder Ejecutivo LOPE Ley N° 29158 (PCM, 2012). Desactivación del Consejo Nacional de 	<ul style="list-style-type: none"> Creación de la secretaría de descentralización dependiente de la PCM (PCM, 2012). Se transfieren las competencias previstas en la LOGR a los 25 gobiernos regionales, y se da inicio a los planes piloto de municipalización de la gestión educativa y la prestación de los servicios básicos

Año	Dispositivo Legal	Proceso Legal / Suceso destacado
2008	<p>descentralización (CND) - Decreto Supremo N° 007-2007-PCM (PCM, 2012).</p> <ul style="list-style-type: none"> Elaboración de las Leyes del Organización y Funciones de los ministerios – LOF (PCM, 2012). 	<p>de salud (PCM, 2012).</p> <ul style="list-style-type: none"> Entidades del gobierno central aplican normas de descentralización (PCM, 2012). Implementación de la LOPE y adecuación del gobierno central al esquema de Estado unitario y descentralizado: elaboración de las matrices de delimitación de competencias y funciones de los ministerios que comparten competencias con los gobiernos descentralizados (PCM, 2012).
2009	<ul style="list-style-type: none"> Continúa con la elaboración de las Leyes del organización y Funciones de algunos ministerios – LOF (PCM, 2012). 	<ul style="list-style-type: none"> Se transfiere la competencia administrativa de las funciones, programas y proyectos: <ul style="list-style-type: none"> Se inicia la gestión descentralizada, basado en la identificación de los servicios públicos que se deben prestar a la ciudadanía. Cada sector crea comisiones intergubernamentales para la construcción de los elementos de la gestión descentralizada. Se asume competencias delegadas como paso intermedio a la transferencia definitiva (PCM, 2012). Los gobiernos regionales han emprendido procesos de reforma institucional, sobre el esquema definido en la LOGR y las normas de los sistemas administrativos de gestión de sus territorios (PCM, 2012).
2010	<ul style="list-style-type: none"> Continúa con la elaboración de las Leyes del organización y Funciones de algunos ministerios – LOF (PCM, 2012). 	<ul style="list-style-type: none"> Tercera elección de autoridades regionales y autoridades locales (PCM, 2012). Comisiones intergubernamentales definen elementos del rol rector que deben cumplir los sectores en la gestión descentralizada (PCM, 2012). Transferencia administrativa del Programa de Complementación Alimentaria – PCA a municipios distritales y se transfiere las Sociedades de Beneficencia Pública a las municipalidades provinciales (PCM, 2012). Matriz de delimitación de competencias y distribución de funciones del MTPE (PCM, 2012).
2011	<ul style="list-style-type: none"> Ley Anual del Presupuesto Público para el Año Fiscal 2011 ha detenido el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa hasta ser auditado por una entidad independiente (PCM, 2012). 7 LOF de ministerios con competencias compartidas aprobadas, y 3 LOF de los ministerios con competencias exclusivas (PCM, 2012). 	<ul style="list-style-type: none"> 90.3% de las funciones sectoriales han sido transferidas a los gobiernos regionales y la Municipalidad Metropolitana de Lima - MML, hay brechas en la transferencia de recursos (PCM, 2012). Sectores adoptan medidas para concluir con transferencia de funciones, programas y proyectos a los gobiernos regionales y locales (PCM, 2012). Delimitación de competencias y distribución de funciones del MTC (PCM, 2012). 11 ministerios con competencias compartidas han conformado comisiones intergubernamentales, sólo falta constituir la del Ministerio de Cultura. Comisiones del MTPE, MIMDES y SALUD desarrollan lineamientos de gestión descentralizada (PCM, 2012).

Nota: Información tomada del Informe Anual 2012 y Balance del Proceso de Descentralización 2002-2012 de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM, 2012).

De la Tabla 2, se puede inferir que las instancias del gobierno sub nacional contaban con “capacidad limitada” de recursos humanos y financieros durante el inicio del proceso. Por lo que, las demandas de la población en este periodo estuvieron estancadas hasta aclarar las “competencias y funciones asignadas”, esto conlleva a señalar que el proceso se tornó lento, con un periodo de duración desde el 2006 al 2011 en el Ministerio de Agricultura; incluso, se mantuvieron funciones retenidas según sus Leyes Orgánicas de Funciones vigentes al 2013. Se coincide en señalar con la identificación de los factores limitantes del proceso de descentralización identificados desde el punto de vista teórico por Tello (2008), que conduce a ratificar la existencia de intereses por mantener el poder central. De otro lado, la jerarquización del poder diluye el rol rector transferido disputándose en los nuevos espacios el manejo de los recursos y funciones generando el distanciamiento entre los niveles, como se presentó en el caso específico del CONACS; a su vez, se distinguió que no hubo una preparación adecuada institucional para la asunción de los nuevos roles y funciones locales en los niveles más básicos, lo que limitó las posibilidades y capacidades de generación del DEL (Tello, 2006).

De otro lado, el fracaso del referéndum para la regionalización en el año 2005, confirma que el proceso de descentralización trascendió como un proceso de transferencia de funciones institucionales, con acompañamiento limitado a los receptores del poder gubernamental en el proceso y con poco ejercicio de incorporación de las dinámicas socioeconómicas locales para una descentralización que contribuye con el desarrollo interno del país, como es el caso del sector agrario y de los camélidos en particular; en ese sentido, lo señalado por Carranza y Tuesta (2002) sobre la descentralización que debe ser

un proceso endógeno es decir con la participación y compromiso local; empero lo observado, fue un proceso de tipo exógeno donde el gobierno central inicia el proceso, el cual como dictador “benevolente” transfiere sus poderes adscritos, tal como se constata ocurrió con el CONACS y sus sedes regionales como se describe en el Capítulo III.

El Informe del Balance de la Descentralización del 2009 en el Perú señalaba que a ése periodo cronológico, el proceso general se inscribía en un contexto marcado por la crisis financiera internacional, pero el país se hallaba con una propia dinámica económica interna; por lo que, se asumía que el proceso estaba aún en plena marcha (USAID/Perú, 2010). De otro lado, al culminar la transferencia de funciones a los gobiernos regionales se promulgaron las pautas para el inicio de la gestión descentralizada como paso previo a la descentralización administrativa.; por lo tanto, se ejerce un proceso de redefinición de competencias, responsabilidades y capacidades para decidir y actuar, lo que supuso una reducción centralista e incremento de entidades descentralizadas que induciría a un equilibrio público y privado (Calderón, 2007).

En términos de gestión, la descentralización necesitó acotar los roles o funciones de cada nivel de gobierno y en cuanto a los presupuestos hubieron dos etapas: i) los fondos que transfirió el gobierno central del fisco y FONCOR

(Fondo de Compensación Regional y ii) los fondos transferidos por la recaudación de impuestos propios de cada región; también se implementaron los incentivos al esfuerzo fiscal y los convenios con la cooperación interinstitucional por lo cual, las regiones podían establecer vínculos directos sin la burocracia central, como apostilló USAID/Perú (2010).

Empero, también es conocido que en el 2010, la construcción de la

institucionalidad para el desarrollo apenas se había iniciado en el poder ejecutivo, poder legislativo, gobiernos regionales y locales; es así que los partidos políticos y movimientos locales, las asociaciones municipales y regionales en mancomunidad y los actores de la sociedad civil recién interpretaban la agenda de reforma estatal. Según la Organización para la Cooperación para el Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (OCDE/CEPAL, 2011):

Estos elementos fundamentales en una agenda de reforma del Estado en América Latina comprenden: *i)* la mejora en la movilización de los recursos fiscales, *ii)* un servicio público profesional, *iii)* movilización de distintos actores, *iv)* un uso adecuado de las nuevas tecnologías, y *v)* favorecer mecanismos de apertura y transparencia de gobierno. (p. 48)

Este cometido requería la profesionalización de la función pública según la (OCDE/CEPAL, 2011)².

En este período, también se pusieron en marcha procesos nuevos como la participación ciudadana (como establece el marco legal de la descentralización); con ello, se inauguró formalmente el relacionamiento institucional entre el Estado y sociedad civil para identificar concertadamente las políticas públicas de su interés; este espacio de participación de la sociedad civil en la gobernanza fue parte de la apuesta de modernización del Estado promovidas por el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y otros. “Sin embargo, si bien en el Perú la participación ciudadana ha surgido históricamente desde “abajo”, y en particular desde la sociedad civil organizada, la descentralización fue un proceso

² Los países de América Latina registran en promedio un nivel de descentralización fiscal y administrativa inferior al promedio de los países de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico OCDE, el gasto municipal en relación al PBI en América Latina es menos de la mitad del que tiene la OCDE (9,5% y 20,6%, respectivamente), mientras que los ingresos propios son casi una tercera parte, las cuestiones de transparencia y confianza también ostentan niveles muy mínimos; por lo que, se asumió para el caso peruano un proceso en curva de aprendizaje.

dirigido netamente desde “arriba” es decir desde el Estado” (Carrión, 2004, p. 2).

En este contexto, encontramos que hay nuevos espacios creados dentro del ámbito de la descentralización: Consejos de Coordinación Regional/Local - CCR/CCL, los Planes de Desarrollo Concertado - PDC y Presupuesto Participativo – PP. Se constató que no siempre se ha tomado en cuenta los viejos espacios ya instalados en las regiones, lo que ha generado distracciones en el proceso debido a pugnas por la legitimidad de representación, que se traduce en limitaciones en la socialización de las clases populares y mayor libertad de desarrollo individual y colectivo según Powell y Dimaggio (1999), “y además que las reglas del juego impuestas por el Estado en forma de normas y registros de participación pueden efectivamente bloquear la voz de importantes sectores de la sociedad civil” (Carrión, 2004, p. 2), como es el caso de las organizaciones agrarias. Finalmente, se apreció que estos espacios y procesos no habían madurado y continuaban en construcción, y el más álgido grado estuvo en las zonas rurales que las urbanas; sin embargo, “tanto el Estado como la sociedad civil van marcando los logros y los retos en cada uno” (Carrión, 2004, p. 7).

2.2. La política pública agraria en el Perú en los 90s

Los diferentes arreglos institucionales practicados en el sector agrario, se han traducido en políticas públicas que han variado entre si según el contexto en el que se desarrollaron; en ese entendimiento, las políticas agrarias tuvieron como inicio y fundamento en las reformas estructurales planteadas en el Perú en los años de la década del 90, se presenta a continuación brevemente estas reformas realizadas para revertir la situación de deterioro económico y social en el que se encontraba el país.

Según Santa Cruz (1999) y Webb et al. (2011) las reformas agrarias aplicadas en el Perú fueron una de las más radicales de América Latina. Las reformas iniciaron con un programa de estabilización macroeconómica ideada especialmente para combatir la hiperinflación y posteriormente con una serie de reformas estructurales que se basaba en el cambio de la forma proteccionista de intervención del Estado a un esquema de mercado y apertura económica internacional; este nuevo esquema estuvo acompañado de una serie de normativas como se ilustra en la Tabla 3.

Tabla 3

Modelo Económico Peruano década de los 90

Fases	Orientación	Área / Mercado	Instrumentos	Resultados
Fase I Estabilización	Corrección de desequilibrios macroeconómicos	Política fiscal	Control de gasto público	Equilibrio fiscal
	Nuevos precios relativos	Política monetaria	Emisión restrictiva y tasas de interés de mercado	Tasas de interés altas
		Política cambiaria	Tipo de cambio flotante	Dólar atrasado
Fase II Reformas Estructurales	Liberalización	A nivel de mercado de productos, insumos y capitales	Abolición de control de precios y libre ingreso y salida de capitales	Mayor competencia, balanza de capitales positiva, crecimiento de reservas internacionales
	Apertura	Comercio exterior	Reducción de aranceles y anulación de restricciones cuantitativas	Mayor competencia de importaciones
	Desregulación	A nivel de mercado de factores: tierras, laboral y crédito	Ley de tierras, creación de AFP y liquidación de la banca de fomento	Supresión de límites a la propiedad y salarios bajos
	Privatización	Transferencia de empresas y proyectos públicos	Ventas, subastas, concesión	Tarifas altas por servicios
	Modernización del sistema tributario		Creación de la SUNAT	Incremento de presión tributaria y ampliación de base de contribuyentes
	Promoción de la inversión extranjera	Estabilidad jurídica y rentabilidad	Leyes y reglamentos con incentivos	Mayor tasa de inversión privada

Nota: Tomado de la Nueva institucionalidad rural: Caso Perú de Santa Cruz (1999) p.36.

Los impactos generados de este modelo implementado en los 90s en el sector agrario han sido de mediana rentabilidad (agroindustria: con potencialidad a futuro, alta competitividad y generación de empleo), y baja o sin rentabilidad (agricultura: supeditado al cambio climático, competencia con la importación de alimentos y bajos precios); comparado con otros sectores como la minería, hidrocarburos, turismo, pesca, servicios públicos, catalogados de alta rentabilidad según el estudio de Santa Cruz (1999).

Tabla 4

Reformas estructurales del sector agrario durante los años 90

Fase	Reformas	Contenidos / Características
Primera Fase	Liberalización de mercados de productos e insumos agropecuarios	Supresión del monopolio estatal mediante liquidación de ECASA ³ y reestructuración de ENCI ⁴
	Liberalización del mercado financiero para el agro	Liquidación del Banco Agrario y eliminación de la tasas de interés preferencial
	Reformas legales e institucionales para permitir el mercado de tierras	Cancelación de restricciones al régimen de propiedad privada de tierras y abrir mercado de tierras mediante Decreto Legislativo N° 653 Ley de promoción de las inversiones en el sector agrario
Segunda Fase	Promoción de cajas rurales de ahorro y crédito	Autorización de funcionamiento
	Promulgación de Ley de Tierras	Ampliación de Ley 653 mediante Ley 26505 que elimina mínimo y máximo de posesión de tierras, subasta de tierras del Estado, intangibilidad de tierras forestales y fauna silvestre, se restringe la expropiación y aparece la figura de la concesión.
	Titulación y registro de predios rurales	Creación del PETT ⁵ para modernizar y actualizar el catastro rural
	Reformulación de la inversión pública en proyectos de irrigación	Privatización de proyectos y habilitación de tierras.

Nota: Elaborado con información del MINAG y Santa Cruz (1999).

Para dar cumplimiento a las reformas estructurales agrarias, se implementó el Decreto Ley 25902 Ley Orgánica del MINAG cuya finalidad fue

³ ECASA Empresa Nacional de Comercialización de Arroz.

⁴ ENCI Empresa Nacional de Comercialización de Insumos y Fertilizantes.

⁵ PETT Proyecto Especial de Titulación de Tierras.

promover el desarrollo sostenido del sector agrario en un contexto de economía de mercado, sus competencias fueron formular, coordinar e implementar y evaluar políticas nacionales agrarias y permitir la libre participación de agentes productivos y la promoción de la inversión privada. Este nuevo mandato implicó la reestructuración del MINAG suprimiendo antiguas instancias y creando nuevas como: INIA, INRENA, CONACS, SENASA, PETT, FEAS, OIA, PRONAMACHS, PSI, UOPE⁶ y la creación de Direcciones Regionales Agrarias y Direcciones Sub regionales en todo el país. Estos cambios significaron una reducción en número de funcionarios de 22,871 a 5,078 correspondiente al ejercicio sectorial del año 1999 del MINAG.

En términos de institucionalidad en este periodo los esfuerzos fueron deficitarios y en consecuencia las reformas no fueron institucionalizadas según Santa Cruz (1999) y el IICA (2007) que señalaron que las reformas tuvieron un carácter “de facto” y prescindible de una propuesta integral y con intereses preconcebidos; por ello, su alcance es parcial y no resolvió problemas de fondo, como resultado denotan que: 1) hay inexistencia de voluntad política para concluir con las importantes reformas sobre tierras, agua y bosques, 2) débil sustento de la intervención pública agraria con proyectos y programas coyunturales, 3) ausencia de la reforma integral del Estado, 4) no hay diálogo ni concertación por parte de la sociedad civil y los productores, 5) tendencia de concentración y centralización burocrática con pugnas internas de poder.

Como se puede apreciar de este primer esbozo, durante este periodo el

⁶ INIA: Instituto Nacional de Investigación Agraria que reemplazó a INIAA Instituto Nacional de Investigación Agraria y Agroindustrial; SENASA: Servicio Nacional de Sanidad Agraria; CONACS: Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos; OIA: Oficina de Información Agraria; FEAS: Proyecto de Fomento de Tecnología a Comunidades Campesinas de Sierra; PSI: Proyecto Sub sectorial de Irrigaciones; UOPE: Unidad Operativa de Proyectos Especiales; e INRENA: Instituto Nacional de Recursos Naturales que reemplazó a la ONERN: Oficina Nacional de Estadística de Recursos Naturales.

sector de los camélidos no se encuentra visibilizado explícitamente, aunque en los documentos de gestión ya existían predicamentos como especies de valor estratégico para el país.

23 Políticas públicas agrarias para el desarrollo del sector de los camélidos

2.3.1 Políticas públicas agrarias

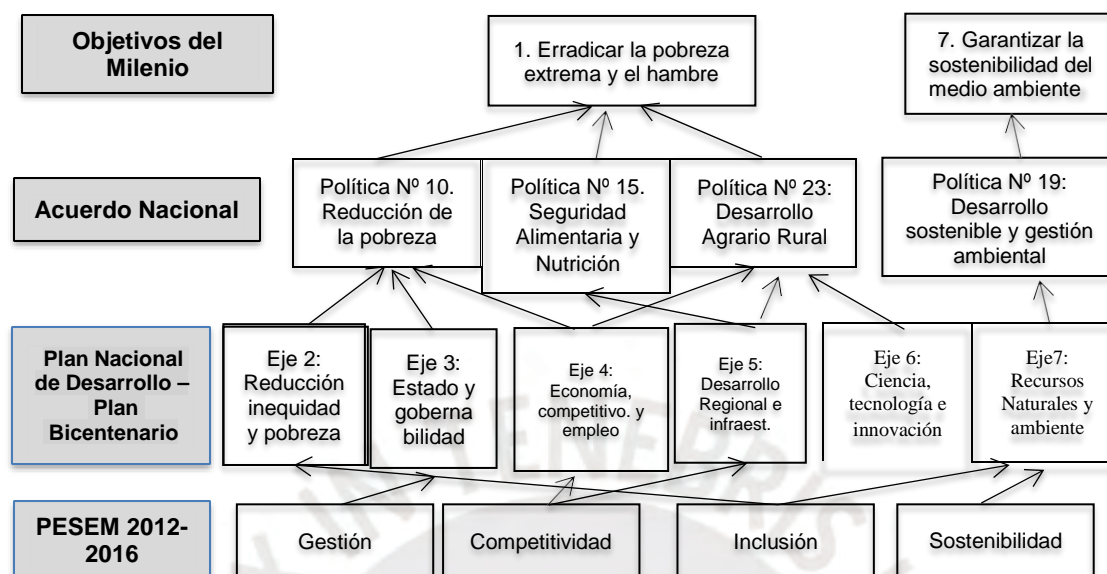
La política agraria del Perú visionada al 2021 (Año Bicentenario del Aniversario Patrio), se enuncia como un *“sector competitivo, sostenible e inclusivo, con organizaciones eficientes, eficaces y transparentes en su gestión, basadas en un uso intensivo de tecnologías de información, operadas por equipos humanos de alta calificación y rendimiento; en el marco de un desarrollo agrario descentralizado, participativo y concertado, garantizando la soberanía alimentaria y contribuyendo a mejorar el nivel y calidad de vida de la población peruana”* según el Plan Estratégico Sectorial Multianual PESEM 2012-2016, donde cambia la denominación MINAG por MINAGRI⁷.

La política agraria peruana se sustentó en los acuerdos marco de la política pública nacional y los compromisos adquiridos con la sociedad civil y las entidades globales, en la Figura 1, véase esta afirmación. El PESEM 2012-2016 fue el instrumento de gestión de la política agraria nacional, para el periodo del presente estudio, cuyo objetivo fue la articulación institucional interna.

⁷ Con Decreto Supremo N° 008-2014 se aprobó la nueva estructura y Reglamento de Operación y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego MINAGRI.

Figura 1

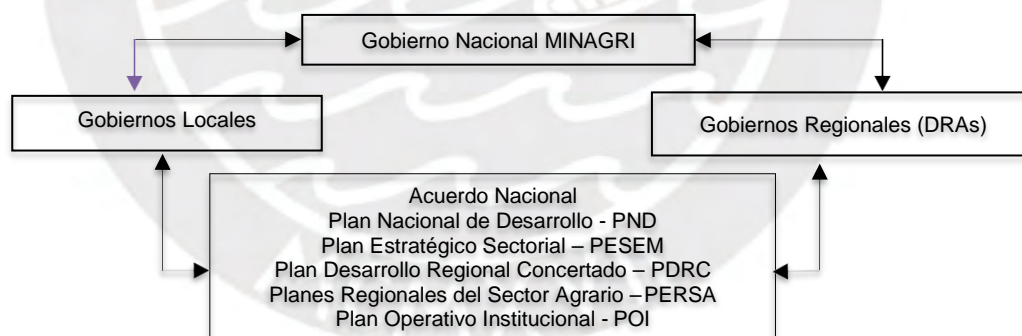
Alineamiento marco de la política agraria nacional



Nota: Tomado del PESEM 2012 – 2021, Ministerio de Agricultura y Riego MINAGRI (2016).

Figura 2

Alineamiento de los instrumentos de gestión agraria interna



Nota: Tomado del PESEM 2012 – 2016, Ministerio de Agricultura y Riego MINAGRI (2016).

El objetivo estratégico central del MINAG debería ser “*eleva el nivel de competitividad del sector agrario en el marco de un desarrollo sostenible e inclusivo*” (IICA, 2007). Los principales pilares de la política agraria fueron: la competitividad (eleva el nivel de productividad, calidad y gestión empresarial del

sector); la gestión (mejorar la institucionalidad agraria pública y privada con énfasis en el gobierno sub nacional); la inclusión (mejorar el acceso a servicios y generar oportunidades para el poblador rural); y la sostenibilidad (lograr el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales con el medio ambiente). Los lineamientos de política agraria se ilustran en la siguiente tabla:

Tabla 5

Lineamientos de la política agraria nacional 2012 - 2016

N.º	Lineamiento de política
1	Impulsar el desarrollo de la Asociatividad y de la Actividad Empresarial en el agro: Agro negocios, bajo un Enfoque de Cadenas Productivas y de Clúster.
2	Fomentar la Innovación Agraria y el Desarrollo Tecnológico en el Agro.
3	Promover la Capitalización Agraria y la Modernización Productiva en el Sector.
4	Consolidar la mejora de las condiciones de Sanidad Agraria y la calidad e inocuidad de los alimentos.
5	Promover el desarrollo productivo en las pequeñas unidades de producción agraria, con criterios de focalización y gradualidad, a fin de generar Economías Rurales Sostenibles, bajo un Enfoque Inclusivo y de Desarrollo Rural.
6	Contribuir a la Seguridad Alimentaria nacional, basados en la oferta nacional competitiva de alimentos.
7	Mejorar la eficiencia de la Gestión del Agua y su Uso Sostenible, bajo un Enfoque de Cuencas.
8	Promover el manejo eficiente de los Recursos Suelo, Forestales Fauna Silvestre, conservando su biodiversidad y respetando a las poblaciones originarias, bajo un Enfoque de Desarrollo Sostenible.
9	Consolidar la institucionalidad pública y privada agraria, articulando la intervención de la Política Sectorial en los 3 niveles de Gobierno y su orientación al productor agrario, bajo un Enfoque Territorial.

Nota: Tomado del PESEM 2012-2016 del Ministerio de Agricultura y Riego (2014).

Las principales temáticas priorizadas en la gestión gubernamental 2011-2016 son: 1) camélidos sudamericanos; 2) desarrollo rural de la sierra y selva, 3) implementación de la política forestal SERFOR, 4) pequeñas y medianas irrigaciones “riego para todos”, 5) institucionalidad y fortalecimiento de la gestión del agua, 6) prevención y rehabilitación de infraestructura de riego, 7) fortalecimiento asociativo y competitivo de la pequeña agricultura, 8) atención

del VRAEM y zonas cocaleras, 9) financiamiento rural, 10) institucionalidad agraria y 11) re estructuración de MINAG en MINAGRI.

Tabla 6

Modalidades de intervención para el sector agrario en el marco del desarrollo rural

Tradicional	Moderno
Vertical, con extensionistas pagados por el Estado	Horizontal, el Estado proporciona fondos para que productores contraten la asistencia técnica demandada
Inversión ejecutada por el Estado	Estado promueve concursos para contratación privada por parte de organizaciones de campesinos
Acciones a costo total	Acciones cofinanciadas entre Estado y beneficiarios
Centralización de grandes inversiones en proyectos y programas	Descentralización de inversiones y programas con gobiernos sub nacionales
Actores privados no participan de las acciones del Estado	Estado involucra a agentes privados ONG, academia, sociedad civil, etc.
Inversión asistencialista	Desarrolla capacidades locales
Producción por oferta	Orientada a la demanda del mercado
Burocracia preconibe el desarrollo de políticas públicas	Los actores participan en la formulación de políticas públicas
Trabaja con lógica de compartimento estanco	Trabaja con lógica de articulación intra e inter sectorial
Negativismo al minifundio	El minifundio es considerado como oportunidad
Modelo organizacional restringido	Diversidad de modelos organizacionales para el emprendimiento

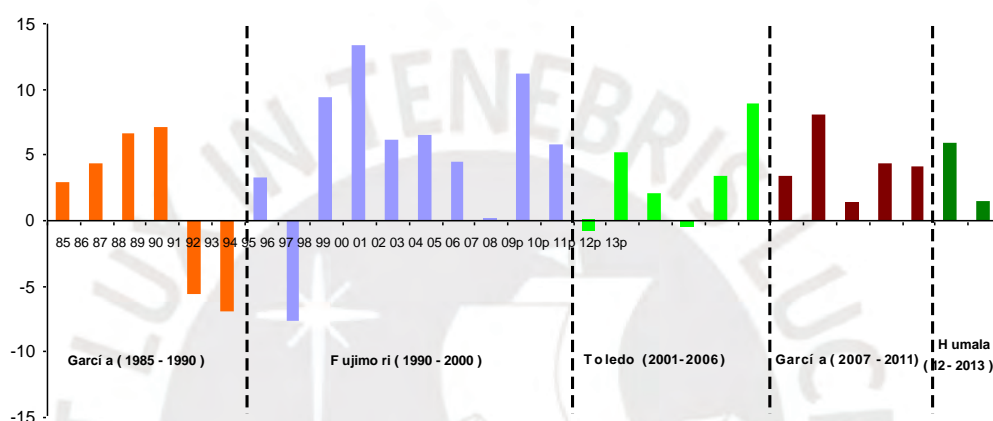
Nota: Construido a partir de Webb et al. (2011).

El Ministerio de Agricultura contaba institucionalmente con 6 direcciones generales, 19 programas y proyectos nacionales, y 4 organizaciones públicas adscritas en el 2012. Los cambios en la estructura institucional fueron frecuentes, 3 veces durante el 2007 al 2013 (duración de 2 años promedio por estructura), lo que no permitió una institucionalidad fortalecida, siendo el resultado, como uno de los ministerios que menos ejecución presupuestal realizaba por periodo (promedio 38% entre el 2012-2016). Otro indicador de funcionamiento deficiente de la estructura institucional y de la política agraria en el Perú, fue la tasa de

crecimiento anual, que además de ser uno de los más bajos sectorialmente (aporte al PBI no mayor al 3%⁸), sostenía un decrecimiento permanente en el tiempo, como se puede apreciar en la siguiente figura.

Figura 3

Tasa de crecimiento anual del sector agropecuario entre 2007-2012 según gobiernos del Perú



Nota: Datos del INEI actualizados al 2013.

2.3.2 Lineamientos de políticas para el sector de los camélidos

El Censo Nacional Agrario CENAGRO 2012, presentó que la población de la especie alpaca de los camélidos sudamericanos ha tenido un crecimiento sostenido en su población llegando a duplicar (50.2%) respecto del último conteo realizado en 1994, lo que conducía a la necesidad de visibilizar el sector en el presente periodo; por ello, el MINAGRI consideró como una de sus temáticas de atención prioritaria. Se presenta a continuación en la Tabla 7, cómo se materializa esta apuesta en términos de políticas públicas, instrumentos y otros. Los lineamientos de política para el sector de los camélidos se plantean en base

⁸ Según el BCRP el aporte del sector agrario al PBI en los últimos 20 años (1990-2012) respecto de otros sectores ha variado entre 1 a 3%, lo que ubica al sector entre los menos eficientes en crecimiento económico.

a los principales productos obtenidos por las 4 especies: silvestres (*vicuña* y *guanaco*: fibra fina aproximadamente 7 mil kilos anuales); domésticos (*alpaca*: fibra con 6 calidades y 22 colores y carne con bajo colesterol, y *llama*: carne con bajo colesterol y animal de carga para traslado y turismo).

Tabla 7

Instrumentos de gestión pública para el desarrollo de camélidos

N.º	Instrumento de Gestión Pública o Lineamientos de Gestión Pública	Nivel de aplicación
1	Plan Estratégico Sectorial Multianual Agrario PESEM 2012 – 2016	Nacional
2	Lineamientos de Política Sectorial Agraria 2012 – 2016	Nacional
3	Estrategia CONACS para el Desarrollo de los Camélidos Sudamericanos Domésticos del Perú 2005 -2015	Nacional
4	Plan Regional de Desarrollo Concertado de Huancavelica PDC 2003 – 2016	Regional
5	Plan Estratégico Regional Agrario de Huancavelica 2012 – 2016	Regional
6	Plan de Competitividad Regional de Huancavelica	Regional
7	Plan de Estratégico Regional de Exportación	Regional
8	Plan Estratégico Regional para el Desarrollo del Sector Alpaquero de Huancavelica 2007 – 2017	Regional
9	Plan de Mejoramiento Genético de Alpacas Región Huancavelica 2007 -2017	Regional
10	Informe de Sistematización del Proyecto PROALPACA 2003 – 2006	Regional

Nota: Datos públicos del GRH y el MINAGRI (2014).

En la Tabla 8, se presenta de manera resumida, los principales lineamientos de política para el desarrollo del sector de los camélidos en el Perú:

Tabla 8

Políticas públicas para el sector de los camélidos

N.º	Política	Objetivo	Estrategia
1	Desarrollo de la infraestructura de producción y transformación para mejorar la productividad y la agregación de valor	Promover la capitalización y activos fijos de las organizaciones	Dotar de infraestructura y equipos para el manejo productivo Mejorar el acceso a AGROIDEAS para mejorar la adopción de tecnología productiva Incrementar la capacidad de los centros de acopio para la clasificación de fibra de alpaca
		Incrementar la calidad de la infraestructura regional para el desarrollo competitivo de la cadena productiva	Conformar equipo técnico para formular Proyectos de Inversión Pública en coordinación con el MEF, gobierno sub nacional, programas y proyectos agrarios.

N.º	Política	Objetivo	Estrategia
2	Mejorar las condiciones de manejo ganadero para incrementar la producción de fibra	Impulsar la construcción y habilitación de infraestructura de riego	Gestionar coordinadamente la infraestructura de riego para la conservación y manejo de la pradera nativa Sensibilizar a los productores en manejo de riego y capacitar en buena utilización de recursos hídricos y manejo de la pradera
		Promover la adopción de tecnologías validadas y la sanidad para la obtención de productos de calidad	Fortalecer la capacidad de los productores en manejo y mejoramiento genético Generar y transferir tecnologías reproductivas para el mejoramiento genético (inseminación, transferencia de embriones) Promover técnicas de uso de alimentación complementaria Desarrollar un programa integral de manejo de esquila y vellón según NTP Desarrollar programa integral de buenas prácticas de clasificación de fibra de alpaca Desarrollar un programa integral de control y tratamiento de enfermedades
3	Fortalecer la capacidad empresarial de las organizaciones de productores en coordinación con GOREs	Contribuir en la mejora de la capacidad de gestión de los productores, funcionarios y especialistas de las regiones	Capacitar a pequeños y medianos productores en asociatividad, gestión empresarial y gestión comercial Fortalecimiento de cuadros técnicos en asociatividad y gestión comercial Realizar pasantías con líderes de organizaciones
4	Fortalecer capacidades y mercado de servicios rurales en regiones	Promover la formación de prestadores de servicios para la producción	Formación de Proveedores de Asistencia Técnica Acreditación y certificación de competencias en el sector de los camélidos Generar programas de manejo de Buenas Prácticas sobre manejo de alpacas y llamas Fortalecimiento de cuadros técnicos de las GOREs en Buenas Prácticas Facilitar la creación de centros de servicios de desarrollo empresarial
5	Consolidar el acceso de los productos agrarios en el mercado interno y externo	Promover la información, difusión y acceso de los productos de los camélidos	Facilitar la formación del Módulo de Servicios Agropecuarios MOSAR Realizar convenios con entidades para la realización de ruedas comerciales, misiones, ferias, etc. Actualizar planes estratégicos de desarrollo de la cadena productiva de los camélidos Fortalecer las mesas de trabajo regional de camélidos MINAGRI conduce formación de nueva Estrategia de Desarrollo para camélidos
6	Impulsar la creación de espacios de diálogo y concertación	Propiciar las mesas de diálogo y acuerdos para la competitividad de la cadena	Conducción de mesas temáticas, y adecuación de la legislación en camélidos
7	Consolidar la Conservación, manejo silvestre de la vicuña	Incrementar las capacidades de manejo y conservación de la vicuña	Normar la producción, conservación, manejo y comercialización de la fibra de vicuña.

Nota: Construido con datos de la DGCA del Ministerio de Agricultura y Riego (2014).

Las iniciativas de los Gobiernos Locales, las ONGs y los gremios de los productores se canalizaron mediante los instrumentos públicos citados, se puede distinguir que si bien existe lineamientos políticos de nivel nacional para el sector de los camélidos que orientaron la visión país sobre el tema, éstos fueron fundamentados con la existencia del CONACS para su cumplimiento y desde el 2007 este organismo estaba desactivado; por lo que, dejó un vacío en el ejercicio rector de los camélidos. De otro lado, si bien el MINAGRI contenía las funciones rectorales del CONACS en su estructura, su funcionamiento no quedó claro.

Del mismo modo, a nivel de regiones como Huancavelica, las funciones y competencias de los camélidos pasó por procesos de adecuación a la estructura regional transitando por diversas entidades antes de su ubicación definitiva; estos cambios no permitieron una difusión, uso adecuado y continuado de los instrumentos de gestión elaborados para el sector de los camélidos, limitándose en algunos casos a la ejecución de tareas de coyuntura que no contribuyeron a los objetivos identificados en los planes.

Asimismo de las entrevistas realizadas se desprende que Huancavelica al ser un departamento entre los más pobres del país, fue una plaza de actuación adecuada para la cooperación internacional con operadores locales como las ONGs, que lograron financiamientos para iniciativas no necesariamente conectadas con los objetivos identificados para el desarrollo; con ello, se produjo la pérdida de los recursos o la mala utilización de los mismos, circunstancias que los productores distinguieron por la baja calidad del desarrollo de los proyectos en comparación con otros realizados en periodos previos, lo que sugirió la necesidad de un órgano que proporcionara visión y perspectiva, fiscalice u oriente las acciones para el desarrollo ordenado y sistemático de los camélidos

en la región, el mismo que se percibía ausente.

De otro lado, los gremios de los productores y sus organizaciones ante los cambios acontecidos y la debilidad institucional para la atención del sector en el plano regional, sin conexión con el nivel central, identificaron también la inexistencia de una plataforma de atención del Estado en su conjunto, lo que generó pronunciamientos de reposición de la instancia rectora para el sector y que vele por sus intereses y que al mismo tiempo oriente estratégicamente el desarrollo del sector en el país y en la región.

“...hemos presentado las conclusiones del IV Congreso Nacional de Criadores de Alpacas y Llamas SPAR 2013 llevado a cabo en Huancavelica el 6 y 7 de noviembre del 2013, al Ex Ministro de Agricultura Milton Von Hesse, ahora refrescaré al nuevo Ministro, (Juan Manuel Benites) donde por unanimidad hacemos de conocimiento que hemos acordado que el gobierno central nos dé importancia queremos ser parte de la inclusión y solicitamos cree un nuevo CONACS o lo que quieran llamarlo, en las regiones no nos atienden y menos nos entienden, cómo puede ser que no se den cuenta que somos un sector estratégico para el país...” (Dirigentes de las organizaciones de productores de camélidos, Sr. Héctor Carrasco Flores, Ex Presidente de la SPAR).

2.3.3 Programas y proyectos

En el sector de los camélidos a partir del 2011, los programas y proyectos a nivel del MINAGRI fueron: AGROIDEAS que contaba con una línea de planes de negocios para el sector agrario donde también los camélidos aplicaban; AGRORURAL contaba con un programa de emergencia climática dirigido a pobladores de altura; el INIA que contaba con un fondo de reposición de alpacas en pie por pérdida de animales en casos de eventos climáticos adversos; y AGROBANCO que contaba con una línea de 25 millones de soles para créditos al sector de los camélidos con una tasa de interés preferencial al 4% en el 2012. Los programas y proyectos mencionados en el periodo del estudio no habían ejecutado ninguna iniciativa en el sector de los camélidos de la Región Huancavelica.

24. Los arreglos estructurales públicos para el desarrollo de los camélidos en el Perú

En el periodo del estudio, era el MINAG y luego denominado MINAGRI⁹ el encargado de velar, conducir y normar el desarrollo del sector agrario del Perú. El sector agrario estaba conformado por los sub sectores: agrícola, pecuario y forestal, que involucran a las sociedades rurales de costa, sierra y selva. Para efectos del estudio, se remite a las entidades involucradas al sector pecuario, y dentro de ellas, específicamente se concentrará el análisis en el sector de los camélidos sudamericanos.

Como se mencionó, el sector de los camélidos está compuesto por la crianza de cuatro especies oriundas de nuestro país, dos de ellas son silvestres: la vicuña y el guanaco; y dos especies domésticas que son: la alpaca y la llama. El Perú es el primer productor mundial de alpacas con el 85% de la producción, el primer productor mundial de vicuñas con el 90% de la producción, el segundo productor mundial de llamas con el 50% de la producción y el cuarto productor mundial de guanacos con el 5% de la producción internacional, según estadísticas del MINAG (2013). Esta especialidad ganadera se encuentra ubicada en la zona de Puna y Janca o Cordillera de los altos Andes, entre los 3,800 a 4,800 metros sobre el nivel del mar, el clima es frío entre -5°C a 20°C, con variaciones de precipitación durante el año; lo que determina, una época seca (mayo a octubre) y otra de lluvias (noviembre a abril); presentándose años muy húmedos (> de 1000 mm) y años muy secos (< de 600mm). En la zona de Puna y Janca o Cordillera, el cultivo agrícola no prospera; empero, cuenta con pastos naturales y reservas acuíferas que dan origen a las cuencas alto andinas,

⁹ La Ley N.º 30048 del 23 de junio de 2013 estableció el cambio de denominación del Ministerio de Agricultura MINAG a Ministerio de Agricultura y Riego MINAGRI.

es en éstos espacios donde se produce la crianza y conservación exclusiva de los camélidos.

Estas crianzas constituyen una actividad económica que se desarrolla en condiciones naturales que desafían; pero al mismo tiempo, la posesión de este recurso representa la mayor oportunidad con que cuentan más de ciento veinte mil familias alto andinas a lo largo de dieciséis regiones en el Perú (FONCODES, 2006), para revertir las condiciones de marginalidad, pobreza y subdesarrollo en la que permanentemente se encuentran¹⁰. Las potencialidades productivas de los camélidos¹¹ y sus criadores fueron tomadas en cuenta recién a partir de los años 60s por el Estado Peruano, ante la inminente desaparición de la vicuña por efectos de la caza furtiva indiscriminada; sin embargo, las acciones iniciales se orientaban básicamente al ámbito de la investigación y el reconocimiento científico de la vicuña como especie silvestre y en menor proporción a la alpaca, pasarían varios años para que se decidiera desde el Estado establecer políticas públicas para el desarrollo económico y social de éste sector.

2.4.1. Las entidades para los Camélidos Sudamericanos previo a la descentralización

Se puede identificar tres periodos en el ámbito nacional: primero, el Estado atendió al sector con un Proyecto de Manejo Racional de la Vicuña en ámbitos piloto (desde 1972 a 1981), seguido de un segundo periodo de abandono institucional del sector y luego el tercer periodo, con la creación del Consejo

¹⁰ El valor de la fibra de alpaca en corral estaba cotizada a S/. 7.00 la Libra en promedio, y el Kilogramo de vicuña a \$ 279.00 (MINAG, 2013); 92% de la fibra de alpaca se consume en el mercado internacional y 100% de fibra de vicuña se transforma en el mercado europeo y asiático. En el mercado internacional el precio de la fibra lavada de alpaca se cotizaba en \$ 42.00 el Kilo y de la fibra lavada de vicuña en \$ 1,925.00, las prendas de fibra de vicuña logran cotizar hasta 10,000.00 Euros, y las de alpaca \$ 120.00. El ingreso mensual de una familia de alpaqueros alcanza a S/. 256.00 mensuales (Borda et al., 2007).

¹¹ En el Perú se produce el 88% de la fibra de alpaca y el 90% de la producción mundial de fibra de vicuña, ésta última catalogada como la fibra más fina del mundo (11 a 13 micras de finura), según estadísticas del MINAGRI (2013).

Nacional de la Vicuña (1989 a 1992) como una entidad para la promoción, supervisión y normatividad de la especie vicuña del país según los Anales del MINAG. La organización estructural del Proyecto Piloto “Manejo Racional de la Vicuña” era simple, con un funcionario directivo que coordinaba con equipos de investigadores en las sedes piloto (Reserva Nacional de Pampa Galeras en Ayacucho, Reserva de Salinas y Aguada Blanca en Arequipa, y en las zonas de Cala Cala y Picotani en Puno), tenía autonomía para la realización de convenios de Cooperación Internacional y como institución estaba directamente adscrita a la Dirección Nacional de Ganadería del MINAG. Esta estructura funcional permitió sentar bases teóricas y científicas respaldadas por una línea de investigación de alto nivel en alianza con la Cooperación Alemana GTZ de los años 60s, sobre la naturaleza y crianza de las vicuñas, especie silvestre que nunca había sido estudiada y se desconocía diversos aspectos biológicos, éstas referencias científicas siguen siendo vigentes actualmente sobre esta especie.

Cuando se creó el Consejo Nacional de la Vicuña en 1989, este organismo llevó consigo un directorio que involucró a otros agentes como la industria y la academia, así como a miembros de otros sectores como la Cancillería de la República y miembros del Congreso de la República; sin embargo, la estructura funcional era básicamente similar a la precedente, con sedes piloto en Ayacucho, Arequipa y Puno, este Consejo tuvo vigencia hasta julio de 1992. En este periodo, se agudizaba la caza furtiva de la vicuña en el territorio nacional y según el CENSO 1990, el Perú contaba con sólo cinco mil ejemplares, datos que demostraban el camino a su inminente extinción como especie. En relación a las otras especies domésticas de camélidos la atención del Estado en este periodo era imperceptible.

2.4.2 La creación del Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos

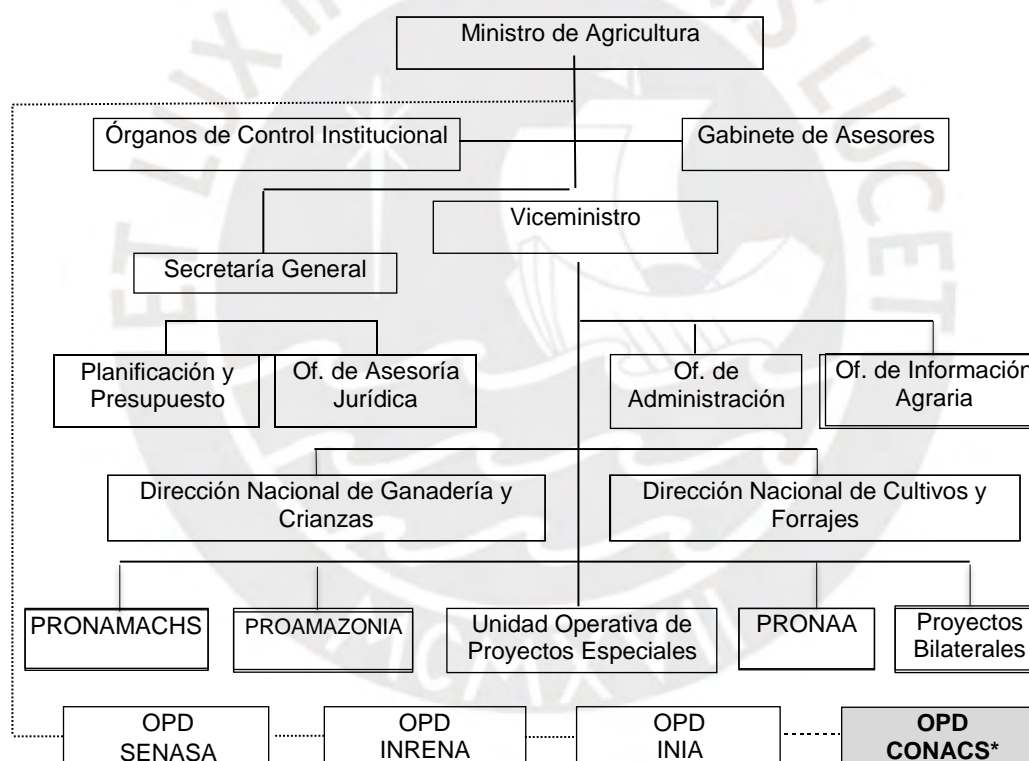
Con el Decreto Supremo N.º 026-1992-AG, y ratificado por el Decreto Ley N.º 25902 Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura; se crea el CONACS como Organismo Público Descentralizado OPD del MINAG, para normar, promover y supervisar el desarrollo de los camélidos, que involucra no sólo a la especie vicuña, sino al guanaco y las especies domésticas como la alpaca y la llama, de este modo el Estado Peruano decide comprometer acciones que desprendan beneficios de este sector y mediante ello contribuir a incrementar la calidad de vida de sus criadores.

La estructura del CONACS fue mucho más compleja que las anteriores entidades y experimentó además una nueva colocación en la estructura funcional del MINAG como OPD y gozó autonomía administrativa y funcional, mas no así presupuestal. Cabe señalar que cuatro son las OPDs de éste periodo (1992-2007): CONACS, INRENA, SENASA y el INIEA, siendo al inicio el CONACS la OPD más pequeña presupuestalmente alcanzando el 0.5% del total sectorial agrario (Santa Cruz, 1999), y orgánicamente distribuida en 11 departamentos del país. En 1997 experimentó un crecimiento de cuatro veces en presupuesto y estructura y se mantuvo en ese nivel hasta el 2001, y a partir del 2002 declinó súbitamente; ello, se debió al cambio de estrategia operacional institucional es decir pasó de entidad “promotora del desarrollo” a entidad “supervisora y normativa” preferentemente, lo que obligó a buscar otras fuentes de financiamiento como la Cooperación Internacional para suplir la función promotora. La Cooperación Internacional anteriormente no había participado en actividades de orden promocional sino su aporte era en la generación de conocimientos mediante la investigación científica en el sector de los camélidos.

En la Figura 4, se muestra al CONACS en el organigrama institucional del MINAG, se denota la importancia institucional que tenía en la política agraria en 1992; en contraste con el organigrama institucional en el 2007 (posterior al proceso de descentralización), donde desaparece la entidad exclusiva para el sector de los camélidos, implicando el bajo nivel de importancia prestado a éste durante ese periodo.

Figura 4

Organigrama del MINAG en el año 1992



Nota: Información del MINAG (2013)

* Entidad del Estado que se ocupa del rol rector del sector de los camélidos en el Perú.

“...cuando se creó el CONACS, no sólo fue importante para la sociedad de los Altos Andes los productores de camélidos, sino fue importante para todas las entidades públicas y privadas que se habían preocupado del tema, pero no eran reconocidas por nadie, igualmente para nosotros los profesionales que trabajábamos en éste sector y que junto con los productores éramos marginados por la sociedad especialmente la costeña. Diría que entre los logros más importantes estaba la puesta en valor de las especies y sus productos, antes de CONACS la carne de alpaca no era la “magra o la sin colesterol” era

la carne del indio, igual no se diferenciaba el valor genético de la alpaca, poco valor se daba a la saca reproductiva, antes de CONACS con los Registros Genealógicos las alpacas de reproducción y camal tenían un único precio S/. 100.00, con la puesta en conocimiento de su valor por la fibra fina que poseen, el valor incrementó a S/. 500.00 para las alpacas de reproducción, y el precio de exportación base llegó a \$ 1600.00 dólares por animal y en el mercado americano llegó a costar hasta \$ 100,000.00 dólares un macho reproductor y el servicio de monta a \$ 2,000.00 dólares por vez, eso puedes comprobar en las páginas web de los criadores de alpacas de Estados Unidos, Canadá, Australia, Suiza y hasta la China, se dio a conocer las calidades de la fibra de alpaca un secreto de la industria. En la vicuña, la Ley contra la caza furtiva y la entrega del cuidado y usufructo de la fibra a las comunidades campesinas fue revolucionario, se recuperó la población de vicuña en el Perú que casi se había extinguido... bueno alcanzó como entidad un buen nivel técnico, normativo y sobre todo promotor, organizó la innovación e investigación con la academia, organizó a los productores en la SPAR y la Sociedad de la Vicuña... pero también hubieron malos elementos con desacertadas estrategias, de pronto nos vimos en una serie de actos de corrupción, malos manejos y más que la descentralización, era el afán de cerrar esos casos en el periodo aprista del 2007...” (Ex Funcionario de CONACS, Ing. Alfonso Atanacio Carbajal, Ex Jefe del Programa Nacional de Camélidos Domésticos del CONACS periodo 2006-2007).

Durante su funcionamiento, entre 1992 al 2007, el CONACS generó una institucionalidad pública privada que logró reconocimiento y puesta en valor de éste recurso en la sociedad mayor del país, lográndose denominaciones como “Alpaca, Producto Bandera”, y la Normatividad Técnica Peruana NTP para el manejo productivo y comercial de la fibra de alpaca y vicuña y posteriormente para la carne de alpaca para posicionarla en el mercado nacional e internacional. Sin embargo, situaciones de corrupción de funcionarios en el periodo aprista (2006 - 2011)¹², como la venta poco transparente de 2,000 vicuñas (caso Sánchez Paredes, 2007)¹³, el incremento del contrabando de alpacas por la frontera sur del país, malos manejos de los fondos rotatorios de reproductores y proyectos deficientes ante la emergencia por el friaje, entre otros casos; distrajeron la gestión de los principales objetivos de la entidad, desgastándose la relación institucional con los productores y precipitando a nivel administrativo la desactivación definitiva del CONACS¹⁴ en el 2007 para su

¹² Concretamente entre octubre a diciembre del año 2006, informado por funcionarios del ex CONACS.

¹³ Información proporcionada por funcionarios de la Dirección General de Competitividad Agraria del Ministerio de Agricultura, que refiere una transacción sin haber cumplido con los permisos legales correspondientes a una especie silvestre protegida por el Estado.

¹⁴ Con el marco legal de la descentralización, la desactivación del CONACS se produce mediante Decreto Supremo N° 030-2007- AG que precisa proceso de “Fusión Múltiple”, dispuesto por Decreto Supremo N° 012-2007-AG y

posterior fusión y liquidación al interior del MINAG, con otras entidades como el INRENA¹⁵ para los camélidos silvestres y para los camélidos domésticos la DGPA¹⁶; los vestigios institucionales resultantes fueron transferidos a las regiones, constituyendo de éste modo entre las primeras entidades del MINAG que fueron descentralizadas.

2.4.3 La desactivación del Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos durante el proceso de descentralización

Enfocándonos en el sector agrario, la estructura orgánica y funcional posterior a la transferencia de funciones post descentralización a los gobiernos regionales y locales del MINAG, se concentró en dos aspectos: el primero, en la reducción sustancial de personal adscrito en la sede central (56%), asemejándose a lo señalado teóricamente por Calderón (2007) respecto de la reducción central y profundización de la entidad no central y el segundo aspecto, en la característica orgánica de las dependencias agrarias que constituyen direcciones generales por líneas estratégicas (agua, forestal y fauna, competitividad, medio ambiente, estudios económicos), desaparecieron de este modo las especializaciones agrícola, pecuaria y forestal.

Las oficinas consideradas como OPD correspondieron a las líneas estratégicas de las políticas agrarias marco del país tales como: la sanidad agropecuaria (a través del SENASA), para facilitar el acceso a los mercados competitivos internacionales mediante la agroexportación, y la investigación agraria (INEA) para fomentar la liberación de tecnologías en el incremento de la

Decreto Supremo N° 014- 2007 – AG sobre transferencia y funciones del CONACS a los Gobiernos Regionales, entre ellos al Gobierno Regional de Huancavelica cuya acta definitiva de transferencia culminó en el año 2010.

¹⁵ INRENA Instituto Nacional de Recursos Naturales, órgano del Ministerio de Agricultura entre 1994 – 2009.

¹⁶ DGPA Dirección General de Promoción Agraria, órgano de línea del Ministerio de Agricultura entre 2005 - 2009.

productividad. Asimismo, una única entidad Agrorural (ex PRONAMACHS) operaba desde la sede central a nivel de las regiones y con nexo directo presupuestal y orgánico con fines de atención a productores de subsistencia. Se diseñaron programas especiales para la compensación de la competitividad debido a la política de liberación arancelaria por la importación de alimentos (que afectó a la producción nacional agraria de azúcar, arroz, algodón, trigo, leche y maíz) como fueron el Programa Agroideas (financiamiento de planes de negocio) y el Fondo AgroPerú para el acceso financiero que fue operado a través de Agrobanco y estuvo dirigido a los pequeños productores afectados.

Se creó además una instancia de enlace regional para operar la coordinación al interior del país denominada Oficina de Enlace Regional. En el sector de los camélidos, el ex CONACS fue reducido a 6 profesionales (de 153 plazas) y fueron físicamente adscritos como parte de dos direcciones generales: en la Dirección General de Competitividad Agraria DGCA, la competencia para camélidos domésticos alpaca y llama (2 funcionarios); y en la Dirección General de Forestal y Fauna Silvestre DGFFS para la competencia en camélidos silvestres vicuña y guanaco (4 funcionarios); en ambos casos, las funciones derivaron en actividades específicas sin rango director, con poca capacidad de ejercer el rol rector en la materia función retenida por el MINAG.

Otro aspecto para el balance institucional, es que el sector agricultura ha sido entre los sectores que menor presupuesto recibió entre 2.8 a 3.2 % del presupuesto nacional en el 2011. De otro lado, el gobierno nacional ha decrecido su manejo presupuestario de 60% a 36.7%, los gobiernos regionales han permanecido con un rango presupuestal de 34% y los gobiernos locales habrían incrementado de 17 a 28%, según la Oficina de Planificación Agraria y

Presupuesto del MINAG (2011). En resumen, al 2011 tenemos que el presupuesto del MINAG fue de S/. 1,103 millones de soles de los cuales el 85% se destinó a gastos corrientes, las devoluciones por falta de ejecución de gasto fueron entre 30 a 40%, las inversiones en el sector se redujeron al 7%, y habían más de 290 conflictos por el agua¹⁷, el MEF no cumplió con transferir fondos para Agrobanco y ampliar la capacidad de atención a los pequeños productores en materia crediticia. Con la reducción arancelaria para las importaciones agropecuarias, aproximadamente 1.5 millones de productores agrarios fueron afectados, contexto que afectó también a los productores de camélidos.

El MINAG después de la desactivación del CONACS transfirió el 70% de competencias y funciones a los gobiernos regionales entre ellas a Huancavelica, quedando el rol rector en la sede central, que adscribió 13% de las funciones y competencias sobre camélidos domésticos a la DGCA y 17% de las competencias y funciones sobre camélidos silvestres a la DGFFS, ambas direcciones gozaban de autonomía funcional técnica administrativa por lo que los tratamientos al sector eran distintos entre sí (Ver Figura 5). El 30% de competencias y funciones retenidas por el MINAG, no justificaba la creación de una nueva entidad exclusiva para el sector de los camélidos, como habían solicitado los gremios nacionales de productores y la industria textil alpaquera (Actas de la Mesa de Trabajo para analizar la problemática de los camélidos reconocida con RM 236-2012-MINAG) y las propuestas de Ley de Creación del CONACS y/o Instituto Nacional de Camélidos propuesto por el Congreso de la República en el 2013.

“...hemos presentado un Proyecto de Ley para crear el Instituto Nacional de Camélidos del Perú, porque notamos que el tema está acéfalo, el balance de la desactivación del CONACS es negativo, las regiones necesitan alinearse a una propuesta de país, que con

¹⁷ Información obtenida por consulta de usuario en la ventanilla de la Defensoría del Pueblo.

mirada estratégica visione el desarrollo de ésta sociedad y aproveche las oportunidades que el contexto brinda hoy, no será pues un CONACS con la magnitud que tuvo antes, porque inmediato dirán necesitamos simplificar la burocracia, sino se trata de visibilizar el tema a partir de su potencialidad, es la única especie ganadera oriunda con la cual el país puede ser competitivo, pues no me dirás que la vaca peruana alcance el desarrollo tecnológico en el plazo inmediato ni siquiera mediano igual al desarrollo de la vaca neozelandesa, o que nuestro ovino supere al ovino australiano, el último censo demuestra que este sector se ha sostenido y ha crecido comparado con otras especies de ganado, por ello, será importante ver que el Estado ejerza un rol efectivo y protagónico en el desarrollo y qué mejor con este gobierno de inclusión...” (Ex Congresista de la República por Huancavelica, Antropólogo Hugo Carrillo Cavero).

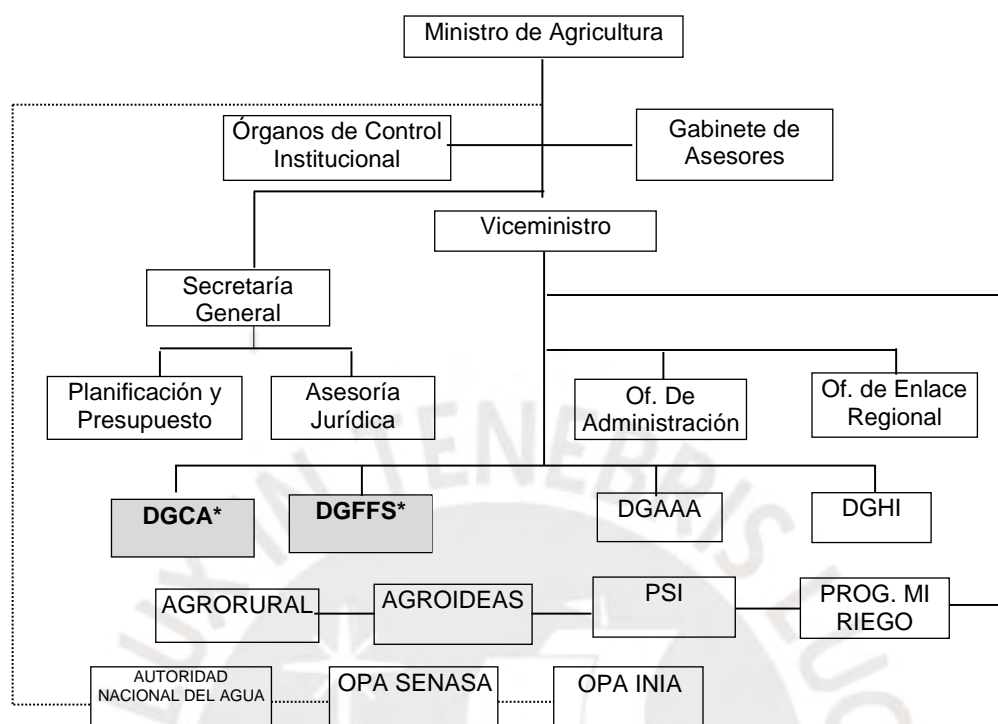
Las funciones y competencias retenidas del sector de los camélidos por la sede central del MINAG se circunscriben a la normatividad y regulación para el sector de los camélidos, lo que no necesariamente ha garantizado la priorización del sector en las agendas regionales, tampoco ha asegurado una conveniente articulación con los niveles sub nacionales y los agentes del desarrollo.

“...no hay paridad institucional, cuando íbamos a Lima era difícil desplazarse para cada dirección (DGCA para alpacas o DGFFS para la vicuña) cada una es diferente de la otra especialmente la gestión y nosotros vemos las cosas con integralidad, lo peor es que vas como autoridad de todos los camélidos a Lima y ahí nos atiende un funcionario especialista, que tendrá todo el deseo de atender, pero no decide, no tiene un rango director. Los Jefes que deciden muchas veces no conocen el sector de los camélidos y sus problemáticas y no necesariamente se logra soluciones a los problemas, solo promesas; entonces no tienes respuesta en la misma Región, menos en Lima, todo está en nada...; todo esto, no permite un enlace adecuado con los nuevos órganos regionales para los camélidos, en el caso Huancavelica, hubo hasta una disputa si debía quedarse en Agricultura o pasar a la Región, de por medio habían intereses de manejar la plata muy fácilmente porque el Proyecto PROALPACA tenía presupuesto millonario y entonces era la niña bonita que todos querían tener, cuando nos dimos cuenta después de varios años, que peleábamos sin razón porque ahora somos la misma instancia... pertenecemos al gobierno regional... porque la sede central ya no es nada para nosotros...” (Funcionarios del Gobierno Regional de Huancavelica)...” (Prof. Fredy Silvera La Torre, ex Jefe del Proyecto PROALPACA en Huancavelica).

“...mientras discutíamos donde debe estar los camélidos, en Agricultura o en la Región, se estaba ejecutando mal los presupuestos de PROALPACA, por ejecutar sin la supervisión, asesoría o monitoreo que teníamos antes de la sede central y del mismo CONACS Huancavelica, recuerdo que contrataban incluso consultores externos para que evalúen nuestros avances y era gratificante porque generábamos competencia entre las ONGs que operaban el proyecto, después solo parece que no podíamos hacer las cosas bien, y en eso las ONGs también tenían sus propios intereses...” (Ing. Elsa Curi Gonzáles, Técnico del Proyecto PROALPACA).

Figura 5

Evolución del organigrama del MINAG en el año 2007



Nota: Elaborado con información del MINAG (2013)

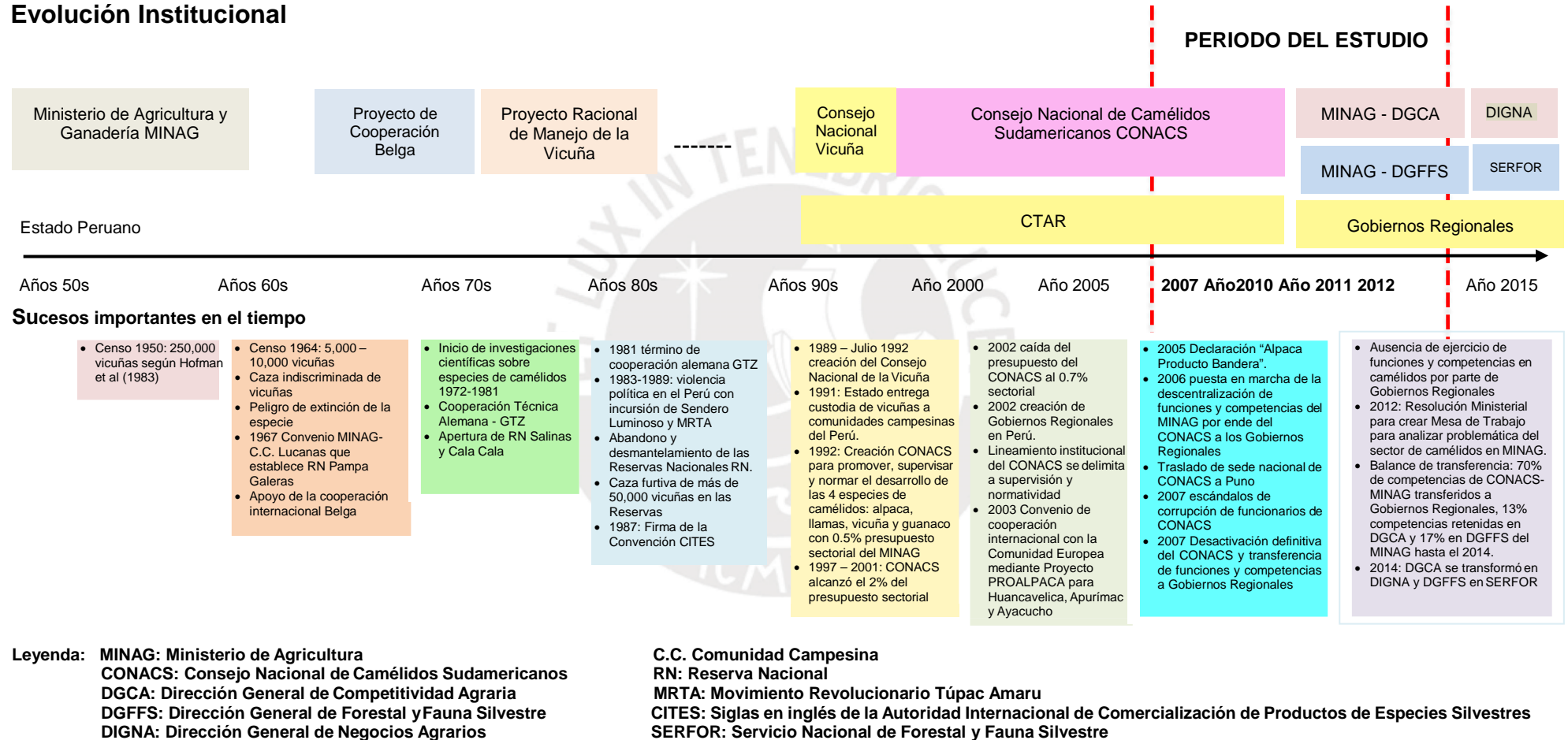
* **DGCA**: Dirección General de Competitividad Agraria (Alpacas) y **DGFFS**= Dirección General de Forestal y Fauna Silvestre (Vicuña); entidades del MINAG que tienen compartido e independientemente el rol rector de los camélidos sudamericanos en el Perú. Nótese el rango ha disminuido de OPD (1992) a Direcciones Generales (2007).

En la Figura 6, se ilustra la evolución institucional del Estado (MINAG) para atender las demandas del sector de los camélidos en el periodo de estudio, donde se destaca las principales acciones y logros alcanzados en cada periodo.

Figura 6

Línea de Tiempo de los Hechos y la Evolución Institucional Pública para el Desarrollo del Sector de los Camélidos en el Perú

Evolución Institucional



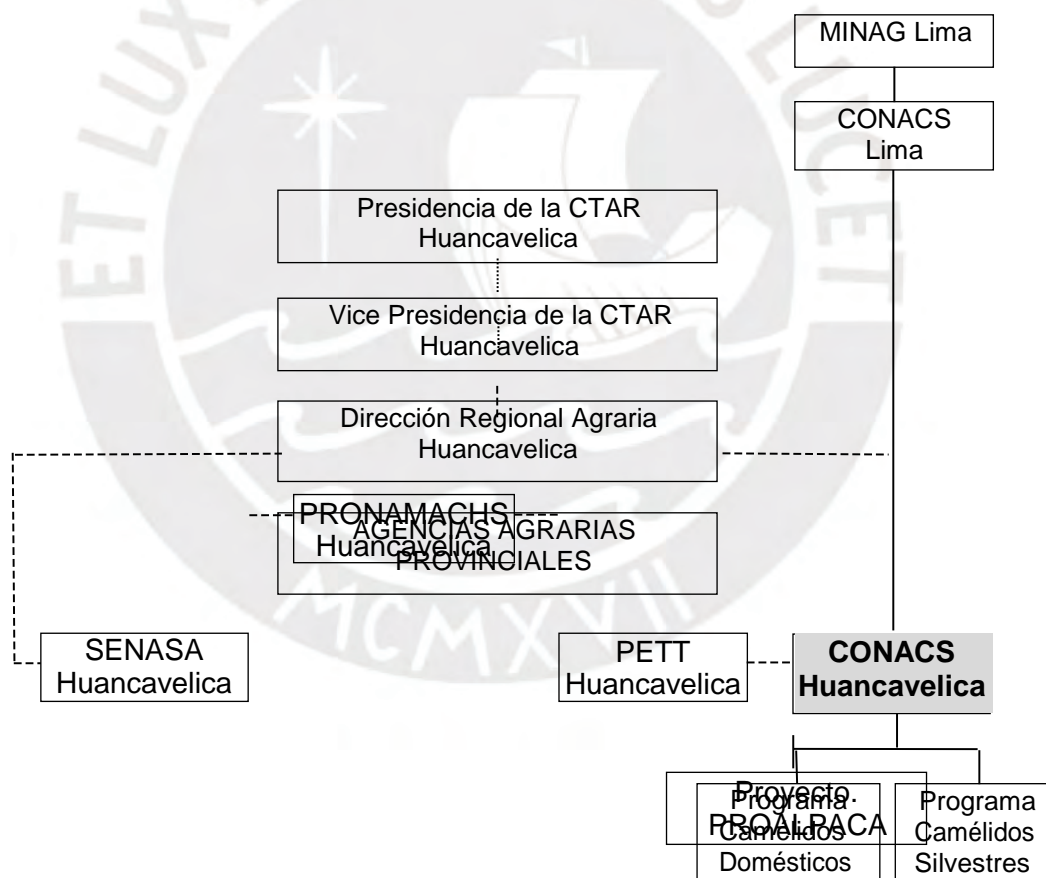
Nota: Elaboración con información del MINAGRI del año 2013.

2.4.4 Regiones: ejercicio de funciones y competencias del sector camélidos

En la Región Huancavelica en el año 2007, antes de la descentralización, el sector de los camélidos estaba regentado por la sede Regional del CONACS y dependía directamente (administrativa y presupuestalmente) del CONACS Sede Central. El CONACS estaba instalado en los ambientes de la Dirección Regional Agraria Huancavelica DRA-H al que pertenecía estructuralmente.

Figura 7

Organigrama de la DRA de Huancavelica en 1997



Nota: Elaborado con información de la Dirección Regional de Agricultura de Huancavelica (2013).

— Relación de operación y funcionamiento institucional

- - - - - Relación de coordinación institucional

* Entidad en el nivel regional que detenta el rol rector de los camélidos sudamericanos.

Con el mandato de la descentralización, la transferencia de funciones del MINAG a los Gobiernos Regionales y con ello las competencias y funciones del CONACS en el 2007, en Huancavelica estos sucesos generaron confusiones respecto de la ubicación de la nueva entidad a constituir para la especialidad de los camélidos, además debía adecuar sus nuevas funciones y competencias adquiridas en el nivel regional y local. Las contiendas por adquirir estas funciones entre la Dirección Regional de Agricultura DRA, que pertenecía a la Gerencia de Desarrollo Económico GDE, y la Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente GRN y MA del Gobierno Regional, suscitaron discusiones y debates por sustentar la pertinencia técnica para absorber cada cual al ex CONACS. Finalmente, luego de dos años de disputas, la autoridad política regional en el 2008 en mérito a sus atribuciones legales, mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 182-2008/GOB.REG.HVCA/PR decidió encargar a la Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente, con el nombre de Coordinadora de Camélidos Sudamericanos de Huancavelica, entidad que tuvo un carácter excepcional en asumir éstas funciones, mientras se implementaba la nueva estructura organizacional, el mismo que culminó en el año 2010.

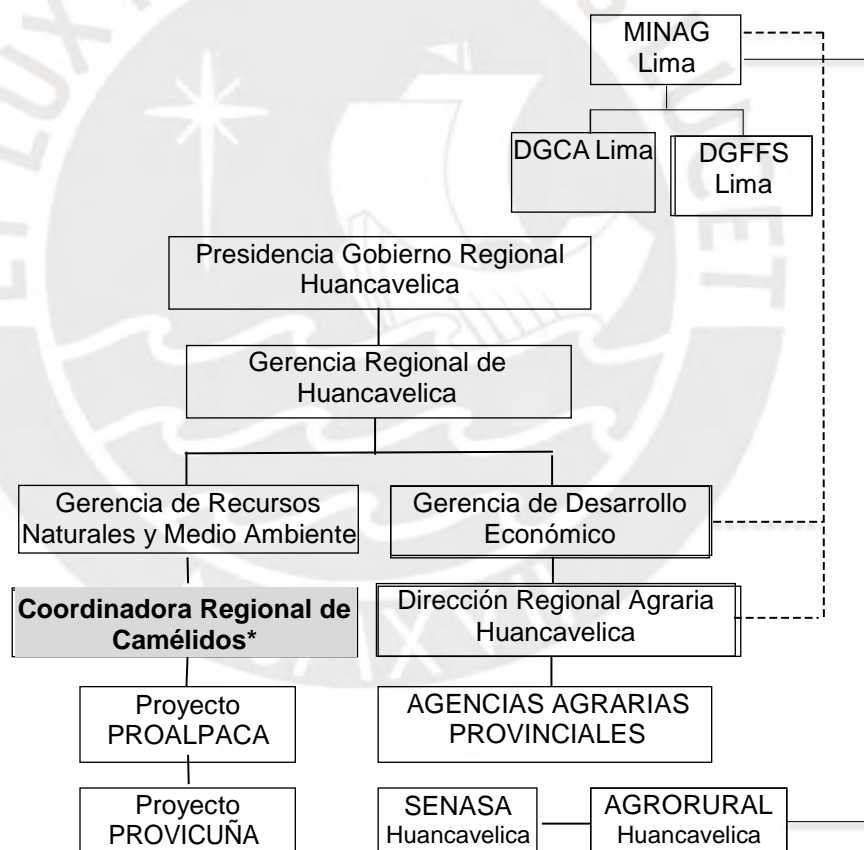
“... fue una decisión más política que técnica, pues por el tipo de funciones recibidas debía quedarse en Agricultura (DRA) su línea natural y así poder fácilmente engarzarse a la sede central del Ministerio de Agricultura donde está su rectoría. Muchos no estuvimos de acuerdo... pero así se decidió...” (Ex funcionario de CONACS Huancavelica, Ing. Ulises Panez Beraún, ex Jefe Regional de CONACS en Huancavelica).

La Figura 8, muestra la ubicación de la nueva entidad para el sector denominada Coordinadora de Camélidos Sudamericanos de Huancavelica, donde se observa su desvinculación con el MINAG por ende de la DRA Huancavelica del cual recibió las funciones y competencias específicas, lo que generó una pérdida de relacionamiento con la sede central de la política agraria del país, que tenía retenido el rol rector del sector de los camélidos en Lima.

Esta nueva estructura institucional (Coordinadora), generó vinculaciones directas con la Cooperación Internacional para la ejecución de proyectos para el sector en Huancavelica; sin embargo, su desvinculación con el sector agrario regional y nacional no fortaleció su consolidación como ente técnico y político institucional referente del sector.

Figura 8

Organigrama de la Dirección Regional Agraria de Huancavelica en 2008 y su articulación con el MINAG, órgano rector de la política de los camélidos y su desarticulación en Huancavelica con la Coordinadora Regional de Camélidos.



Nota: Elaborado con información del MINAGRI y Gobierno Regional Huancavelica 2014.

— Relación de operación y funcionamiento institucional

----- Relación de coordinación institucional

* Entidad que detenta el rol rector de camélidos en el nivel regional, nótese que no está directamente alineada sectorialmente con el MINAG por tanto del nivel central.

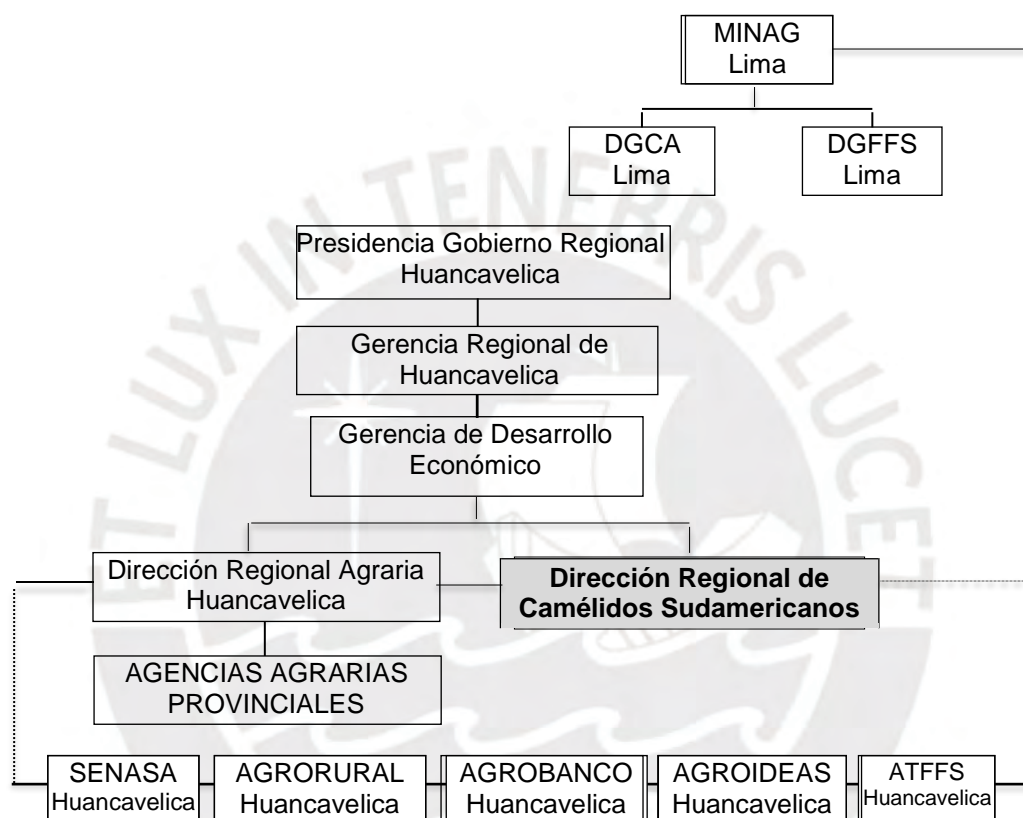
De otro lado, en el aspecto rutinario se generó engorrosos trámites a los productores, por ejemplo, para la exportación de fibra de vicuña que requieren permisos CITES por ser especie silvestre protegida; se tenían que tramitar en la DGFFS en Lima; para ello, la Coordinadora de Camélidos Sudamericanos debía coordinar con la DRA de Huancavelica para los trámites y permisos iniciales de exportación por ser la autoridad institucional en la región y luego con la DGFFS en Lima. También, el reconocimiento de algunos eventos y/o políticas promocionales en la especie alpaca y llama además de la Región, aún se debían gestar en la DGCA en Lima por contar esta función retenida, como es el caso de las iniciativas comerciales sobre los productos de los camélidos; con lo cual, el trámite burocrático se incrementó exponencialmente.

De otro lado, en Huancavelica en el 2003, inició operaciones el Proyecto PROALPACA financiado por la Comunidad Europea, que había gestionado el CONACS Central para los departamentos más pobres del país tales como: Huancavelica, Apurímac y Ayacucho. Con la desactivación del CONACS Central, los Gobiernos Regionales de éstos departamentos en especial Huancavelica en el 2007, intentaron acciones para captar ese financiamiento directamente, lo cual lograron al inicio, debido a la descentralización; empero, se distinguía una informalidad en la obtención del recurso, puesto que se captaba como “recursos” propiamente dichos, sin valorar o generar estrategias para un aprovechamiento adecuado del mismo, es decir objetivos concretos de desarrollo sectorial, pues muchas de las partidas presupuestales fueron manejadas como “fondos de caja chica” del Gobierno Regional; ello, debido a una notable ausencia y/o desconocimiento de políticas regionales orientadoras para el desarrollo de éste sector.

“...entiendo que se quería aprovechar la oportunidad que brindaba la Comunidad Europea que cofinanciaba el Proyecto PROALPACA, evitando los obstáculos para la ejecución presupuestal, que por la reciente transferencia en el MINAG se tenía muchos vacíos legales y se temía perder ese cofinanciamiento, y con ello un importante recurso presupuestal extra, que había empezado a solventar los gastos de “caja chica” del gobierno Regional...(Ing. Ulises Panes Beraún, ex Jefe Regional de CONACS en Huancavelica).

Figura 9

Organigrama de la Dirección Regional Agraria de Huancavelica en 2012



Nota: Elaborado con información del MINAGRI y Gobierno Regional Huancavelica (2014).

— Relación de operación y funcionamiento institucional

----- Relación de coordinación institucional

* Entidad creada para ejercer el rol rector de los camélidos en Huancavelica, nótese que tiene similar rango a la Dirección Regional Agraria.

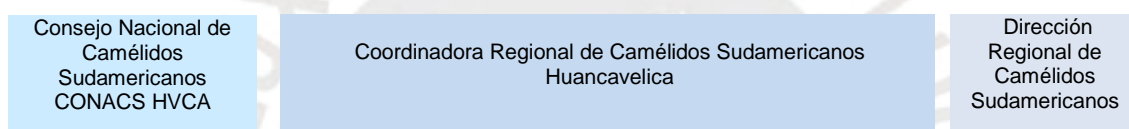
Posteriormente en el año 2012, con otra gestión política regional se corrigió la desarticulación institucional para el sector de los camélidos mediante la Ordenanza Regional N° 205-GOB-REG-HVCA/CR-2012, creándose la Dirección Regional de Camélidos Sudamericanos, adscrita a la Gerencia Regional de Desarrollo Económico, como ente operativo dentro de la estructura

orgánica del Gobierno Regional de Huancavelica. Con ésta nueva entidad las correspondencias funcionales se hicieron plenamente equivalentes como se puede observar en la Figura 9, cabe resaltar que fue la primera región del país que le dio categoría de Dirección por las competencias específicas adquiridas sobre camélidos.

Figura 10

Línea de tiempo de los sucesos y la evolución de la entidad pública para el desarrollo del sector de los camélidos en Huancavelica 2007 – 2012

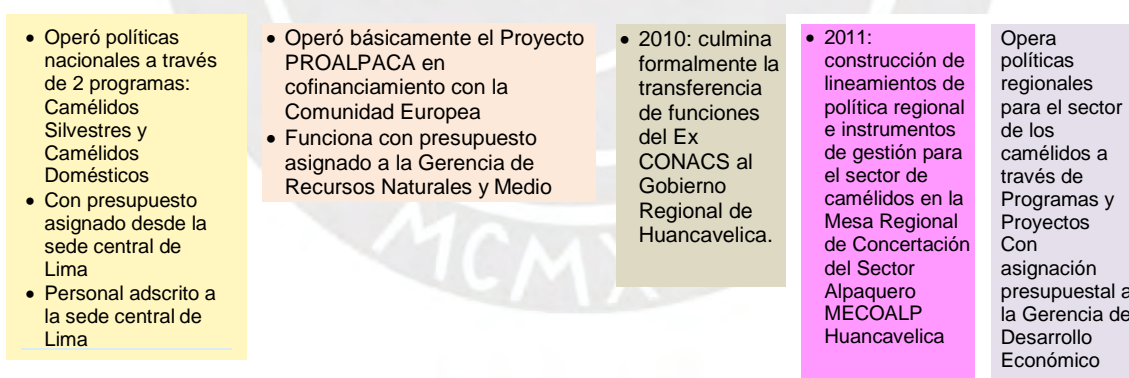
Evolución institucional a nivel regional



Región Huancavelica

Año 2007 Año 2008 Año 2009 Año 2010 Año 2011 Año 2012

Sucesos importantes



Leyenda:

CONACS HVCA: Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos de Huancavelica

PROALPACA: Proyecto PROALPACA

MECOALP: Mesa Regional de Concertación del Sector Alpaquero de Huancavelica

Nota: Elaborado con información del MINAGRI (2016)

En la Figura 10, se evidencia la evolución de la entidad regional encargada

del sector de los camélidos sudamericanos y los sucesos importantes que se produjeron durante ese periodo, que proporcionan dos elementos de análisis; la primera de ellas relacionado al acomodo estructural, al principio en la GRN y MA y posteriormente en la GDE; lo que desprende el segundo elemento, en relación al tipo de políticas generadas, en la GRN y MA se trataba al sector de los camélidos como especies a proteger y conservar por tanto subsidiar su desarrollo; en la GDE los objetivos se decantaron a tratar a las especies de los camélidos como recursos económicos aprovechables, por tanto inmersos dentro de una lógica de mercado.

25. Desempeño del rol rector para el desarrollo de los camélidos en el Perú

Durante la existencia del CONACS la rectoría en camélidos era específica por el mandato institucional que conllevó esta entidad; sin embargo, posterior a su desactivación el rol rector retornó al MINAG, y por absorción y fusión desmembró esta rectoría en dos vertientes: la primera referida a los camélidos silvestres en la DGFFS; y la segunda referida a los camélidos domésticos en la DGCA, esta división, en términos prácticos debilitó el rol central de la actuación para el desarrollo integral y se concentró en actividades específicas y con poca producción de políticas públicas para el desarrollo.

Con el ejemplo proporcionado por Mostajo (2010) en relación al desempeño de la institucionalidad social en el Perú, en la Tabla 9 se presenta las principales características del desempeño público en el sector de los camélidos entre el 2007 al 2012.

Tabla 9*Desempeño público en el sector de los camélidos 2007 al 2012*

Ítem	Ámbito del Desempeño	Problemas presentados	Principales características resultantes	
1	Diseño institucional	Estructura dispersa del rol rector	Bajos niveles de articulación y coordinación entre entidades	
			Confusión de roles normativos, reguladores y promotores	
			Duplicación de esfuerzos en temas transversales	
			Débil fortalecimiento y desconfianza del usuario	
			Retención de funciones que provocan centralismo burocrático	
			Desidia de funcionarios con capacidad de decisión por desconocimiento del sector de los camélidos	
			Desarticulación con los gobiernos sub nacionales	Débil articulación para el servicio integral a usuarios y gobiernos sub nacionales
			Inadecuada atención al usuario en el ámbito regional que se ven obligados a recurrir a la sede central	
			Deficiencias en el diseño de políticas y programas.	Utilización de información desactualizada
			Diseño de acciones preconcebidas sin participación del usuario demandante	
Poca atención a la calidad de las políticas				
Ausencia de visión estratégica nacional				
Nulo seguimiento y evaluación				
2	Implementación y gestión	Debilidad de roles normativos y reguladores	Inadecuada distribución y jerarquización de roles	
			Preferencia de atención directa que cumplimiento de rol rector	
			Inexistencia de plan de desarrollo del sector de los camélidos	Realización de actividades de coyuntura o de corto plazo sin planificación del largo plazo
			Desorden institucional y duplicación de funciones	Débil o ausente capacidad de atención de gobiernos sub nacionales al usuario quienes recurren permanentemente a la sede central
			Altos costos para la coordinación nacional	
			Desinstitucionalización de las funciones con programas y proyectos coyunturales de atención directa	
			Gestión centralista, burocrática e ineficiente	Inadecuadas respuestas a problemas complejos
			Rígidis sistemas de control poco efectivos	
			Deficiente ejecución técnico presupuestales	
			Débil participación en la toma de decisiones	
Baja capacidad para recibir iniciativas de los actores del sector de los camélidos				
Recursos humanos limitado			Mercado profesional con poca especialización en camélidos	
			Funcionarios mal remunerados con recarga de funciones	
			Poco estímulo para el desarrollo profesional	
			Ausencia de evaluación de desempeño	

Ítem	Ámbito del Desempeño	Problemas presentados	Principales características resultantes
3	Resultados	Limitada eficacia e impacto	Servicio civil no implementado
			Bajo impacto de la gestión pública en su conjunto en el sector de los camélidos
		Cobertura limitada	Permanente estado de emergencia del sector de los camélidos
			Percepción de ausencia del Estado por parte del usuario
		Baja calidad de los servicios	Débil abordaje técnico y articulado con gobiernos sub nacionales de las limitantes del desarrollo
			Directivas burocráticas con excesivo control y de alto costo para usuarios
Normatividad desactualizada y desfavorable para usuarios	Insuficiente personal especializado para la atención		
		Leyes, decretos y resoluciones creadas para contextos antes de la descentralización que no han sido actualizadas para conseguir operatividad eficiente.	

Nota: Elaborado con información de funcionarios del MINAGRI y del ex CONACS.

De la tabla anterior, se desprende que el desempeño en el periodo 2007 al 2012 posterior a la desactivación del CONACS ha sido precario y limitado, en la Tabla 10, se presenta un comparativo de las principales características institucionales del Ex CONACS entre 1992 al 2006 y las entidades del Ministerio de Agricultura DGFFS y DGCA encargadas del rol rector de los camélidos entre los años 2007 al 2012 resaltando las principales diferencias:

Tabla 10

Comparativo de principales características institucionales en el sector de los camélidos entre 1992 al 2012 en términos de desempeño

Ítem	Ámbito del desempeño	Característica de comparación	CONACS 1992 – 2006	MINAG: DGFFS y DGCA 2007 – 2012
1	Diseño institucional y estructura organizacional	Estructura orgánica	Organismo Público Descentralizado con independencia técnico – administrativa y presupuestal	Direcciones de Línea dependientes del Viceministerio, con dependencia administrativa y presupuestal y de coordinación técnica con la Oficina de Políticas Agrarias
			Sedes desconcentradas en 11 departamentos del país: Puno, Cuzco, Tacna, Arequipa, Huancavelica,	Sin sedes desconcentradas y con poca claridad de instituciones pares en los gobiernos sub nacionales

Ítem	Ámbito del desempeño	Característica de comparación	CONACS 1992 – 2006	MINAG: DGFFS y DGCA 2007 – 2012
			Ayacucho, Junín, Pasco, Ancash, Apurímac y Lima.	
2	Implementación y gestión	Recursos financieros	Presupuesto promedio anual 5 millones de soles ejecutados	Presupuesto de 5 millones de soles anuales por dirección, de los cuales se destina a camélidos el 2.5% en promedio anual (125 mil nuevos soles)
		Recursos humanos	Sede central 115 profesionales y 250 profesionales en sedes desconcentradas	02 profesionales en DGCA y 04 profesionales en DGFFS
		Temática de políticas, programas y proyectos	Normativo y promocional en temas productivos, agregación de valor y comercialización. Investigación científica y tecnológica.	Normativo y regulación en temas básicamente comerciales en camélidos domésticos y productivos en camélidos silvestres
		Temáticas transversales	Capacitación y formación de técnicos especializados en camélidos	Asociatividad Seguridad alimentaria Cambio climático
		Roles y funciones	Jerarquía de roles y funciones	Confusión de roles y funciones con gobiernos sub nacionales
		Plan de desarrollo estratégico	Existencia de plan, estrategia de corto, mediano y largo plazo	Inexistencia de plan de corto mediano o largo plazo. Ejecución de actividades coyunturales (friaje, alimentación de animales, reparto de medicinas)
		Calidad de propuestas técnicas	Equipos especializados en camélidos que garantizaba calidad en sede central y regiones	Reducido grupo de personal capacitado y con múltiples funciones. En regiones se encuentra menor nivel de especialización
3	Resultados	Impactos	Múltiples propuestas en niveles productivo, comercial, normativo y regulación e investigación generando institucionalidad	Planteamientos limitados en los diferentes niveles. Carencia de institucionalidad
		Cobertura	En los 16 departamentos con crianzas de camélidos a través de 11 sedes regionales	Sede central.
		Servicios	Desconcentrados	Centralizados debido a la poca coordinación con instancias sub nacionales
		Normatividad	Fluida según contexto	Desactualizada

Nota: Construido con información del MINAGRI y ex funcionarios de CONACS.

De las entrevistas realizadas a los actores directos tales como gremios de productores concluyen con expresar la ausencia del Estado en este sector y

especialmente entre 2007–2012, identificando los siguientes desafíos para la construcción de la institucionalidad:

- a) La reactivación del rol rector del MINAGRI para el sector de los camélidos en el Perú por ende Huancavelica, con la finalidad de construir la visión de país con una mirada estratégica de desarrollo del sector cuyo alineamiento a lo sub nacional sea articulado y coherente; asimismo, lo público con lo privado; y la cooperación nacional e internacional, lo cual no existió en ese periodo.
- b) La identificación de políticas públicas propias del sector camélidos para cada contexto regional donde se incorpore la participación y vigilancia ciudadana de los procesos públicos.
- c) A nivel de la cadena de valor de la crianza de los camélidos, la participación de los productores en mayores niveles de agregación de valor de la fibra de alpaca y vicuña para la generación de utilidades y mejores posibilidades de negociación, necesitando para ello políticas de acceso al mercado los cuales fueron muy limitadas.
- d) A nivel organizacional, la concertación de intereses fue un desafío permanente que se identificó no solo a nivel de productores, sino también a nivel de las entidades públicas y privadas involucradas en el desarrollo de los camélidos.

De lo reseñado en este capítulo se deduce un cambio a nivel de las políticas para el desarrollo del sector de los camélidos en Huancavelica, debido a un cambio en la estructura y función del Estado, lo que limitó una institucionalidad apropiada para su desarrollo.

CAPÍTULO III

HUANCAVELICA: ESCENARIO DE ANÁLISIS DEL SECTOR DE LOS CAMÉLIDOS

Este capítulo está orientado al análisis de caso, se inicia con la descripción de los factores del contexto en el cual se desenvuelven los criadores de los camélidos sudamericanos, para entender la importancia que tiene éste sector en el departamento de Huancavelica; y a partir de ello, desvelar el perfil de cada uno de los actores distinguiéndolos además por sus intereses y por los recursos con los cuales cuentan para posicionarse y por tanto ejercer algún tipo de “poder” para mejorar su estatus. Asimismo, se analiza los escenarios locales en la gestión de la institucionalidad, como también la relación entre los involucrados en el desarrollo del sector, concentrándose especialmente en la actuación y/o la capacidad del Estado para fortalecer las alianzas o para ejercer su rol rector en el desarrollo de este sector y a través de ello, verificar si hubo cambios por el proceso descentralizador.

3.1. Factores del contexto

3.1.1. La ubicación geográfica y los servicios

Huancavelica es conocida como la “tierra del mercurio” por la explotación de este mineral esencial para la obtención del oro durante la Colonia, esta importancia en el tiempo ha variado, hasta convertirse en uno de los departamentos más aislados del país. Huancavelica posee una geografía muy accidentada que frenó las obras de comunicación vial por muchos años, en el 2009 se culminó el asfalto entre Huancayo y Huancavelica que había iniciado en

el año 2003. En el interior de la región, las vías de acceso vial son afirmadas a las capitales de provincia y de trocha a los distritos. La telefonía recién se masificó en el 2005 y el internet en la zona urbana en el 2011, las zonas rurales en el 2012 no contaban con estos servicios. Los servicios de salud y educación figuraron entre los más restringidos hasta el 2010, a pesar de éstas debilidades en el Plan Estratégico de Desarrollo Concertado de Huancavelica 2012, se identificaron diversas potencialidades para acudir en su propio desarrollo y entre las primeras, figura la crianza de alpacas y vicuñas (camélidos); luego el cultivo de la papa nativa, los granos andinos, la palta, granadilla, tara y tuna en zonas de valle; la crianza de truchas; el turismo vivencial; entre otros. Según el Plan Estratégico Regional de Desarrollo para el Sector Alpaquero de Huancavelica 2007-2017¹⁸, la producción huancavelicana de camélidos y en especial de alpacas está posicionada en el cuarto lugar a nivel nacional después de Puno, Cuzco y Arequipa, con el 6.5% de la producción nacional que alcanzaba a 2.566.600 animales según el Censo Agropecuario 1994; con el último CENAGRO 2012 la población de alpacas para Huancavelica alcanza a 308,586 cabezas mientras que el total nacional alcanza 3.685.500 alpacas¹⁹.

La producción alpaquera de Huancavelica se asienta en 4 provincias: Huancavelica, Huaytará, Castrovirreyna y Angaraes, conocido como el “corredor económico central de los camélidos sudamericanos”, siendo la actividad económica de alrededor de 18,000 familias, el 99% de las cuales son comunidades campesinas y 1%, con el régimen de propiedad privada. Los camélidos se crían encima de los 3,800 m.s.n.m. hasta los 4,800 m.s.n.m. en

¹⁸ *Plan de desarrollo estratégico del desarrollo del sector alpaquero de Huancavelica – Perú, aprobada con Ordenanza Regional N° 118-2008-Gob.Reg-Hvca/CR.*

¹⁹ Se alude en el análisis con frecuencia a la alpaca por ser la especie de los camélidos con mayor población entre los productores.

Huancavelica, y esta condición geográfica ha servido permanentemente para culpar de su atraso socioeconómico y político; sin embargo, como refiere Alonso (2007), el desarrollo no está condicionado a la cuestión geográfica; sino, son las instituciones las que generan su desarrollo, en ese sentido, se asiente que las dispersiones poblacionales y el sistema de imposición institucional realizado durante la Colonia, limitaron la llegada de las instituciones a las zonas alto andinas, lo cual no favoreció la gestión de la institucionalidad para el desarrollo; por otro lado, Alonso (2007) afirma que las acciones gubernamentales para el desarrollo deben ser tomados en sus propias restricciones geográficas y de espacio, lo que sugiere que las instituciones deben acercarse a las sociedades para ejercer sus funciones y democratizar los servicios para el desarrollo.

3.1.2. . Contexto social

El sector de los camélidos en Huancavelica cuenta con dos grupos sociales estables de actores participantes, de un lado están los actores *directos* que son los que intervienen directamente en la cadena de valor de los camélidos y son: los productores alpaqueros, los agentes intermediarios quienes se relacionan con los productores y las empresas textiles que se relacionan con los intermediarios; de otro lado, están los actores *indirectos* que son las instituciones públicas, ONGs, proveedores de servicios e insumos y agentes financieros, que intervienen principalmente en la producción primaria y la transformación de los productos buscando mejorar la competitividad de la cadena en algunos casos, y en otros casos obtener la mayor rentabilidad de la misma. En ese sentido, los mandatos y recursos con los que cuenta cada actor definen su aporte en la sociedad (Arocena, 2001). También el grado de

interacción facilitará la alianza y/o posibilidades de negociación; donde fueron posibles los acuerdos y compromisos (Ortegón, 2008), como se analizará en el punto 3.3 del presente Capítulo.

El aislamiento de los tenedores de camélidos con lo urbano ha permitido mantener su cultura pastoril de arraigo ancestral y poca influencia urbana, donde se observa por ejemplo el uso de la vestimenta utilizada por los pobladores que data de principios del siglo XIX (trajes coloridos de bayeta de ovino con fondo negro y bordados de colores vistosos). De otro lado, el uso del idioma Quechua es mayoritario y el analfabetismo en la población femenina de personas mayores de 30 años alcanza el 80% según el Plan Estratégico de Desarrollo Concertado de Huancavelica 2012, lo que abre el debate sobre los factores que favorecen la marginación, exclusión y por tanto la pobreza de éstas sociedades rurales, debido a: 1) la falta de políticas públicas acordes a las zonas de intervención, 2) la escasa articulación social entre los demandantes del desarrollo y los prestadores del servicio y 3) la ineficiencia burocrática de las instituciones en la gestión del desarrollo local.

3.1.3. Contexto económico

El 80% de los tenedores de camélidos en Huancavelica tienen “pequeñas y medianas explotaciones (entre 50 y 100 cabezas de ganado), situación que se agravó tras la parcelación de las empresas asociativas a mediados de la década del ochenta” (Quicaño, 2009, p. 286). La principal fuente de ingresos de los productores de camélidos es la cosecha y venta anual de la fibra de alpaca (70% de importancia), la obtención de la carne para venta y autoconsumo (representa el 10%), completando sus ingresos con la venta de la fuerza laboral en ámbitos

urbanos (20%). Los recursos generados por las llamas son complementarios y básicamente de autoconsumo (carne y carga). Los recursos generados por la esquila comunal de la fibra de vicuña son ingresos extraordinarios para las familias, pues está sujeta al precio que ha de obtenerse en el mercado luego de la exportación CITES según Quicaño (2009).

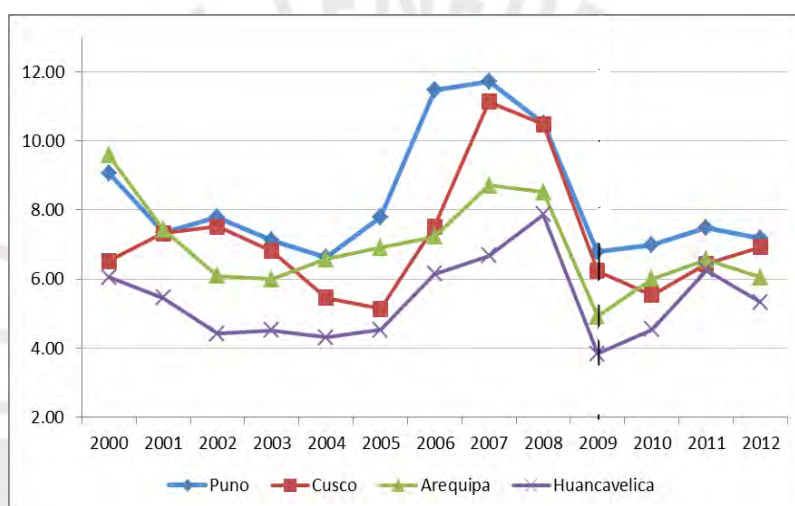
La comercialización de la fibra de alpaca mantiene una particular dinámica, a nivel de campo y es protagonizada por una red de intermediarios desde alcanzadores, rescatistas, minoristas y mayoristas ligados a la industria textil instalada en la ciudad de Arequipa, y ésta última a su vez se relaciona con la industria de la moda ubicada en Europa y Asia principalmente, que son a su vez los consumidores finales. Los productores de camélidos de Huancavelica, conforman parte del segundo bloque de producción del país junto a Ayacucho, Apurímac, Junín, Pasco, conocido como el bloque central, que a diferencia del primer bloque productor de alpacas y llamas del país (Puno, Cuzco, Arequipa), poseen acceso vial deficiente y de comunicaciones casi inexistente; ello, hace que se incrementen los costos de los servicios logísticos; asimismo, la alta dispersión poblacional y el alto porcentaje de población envejecida y feminizada de los productores, afecta en la gestión productiva de los rebaños que tiene resultado directo en la cotización de sus productos en el mercado (Quicaño, 2009). De esta reducción de ingresos, la población de productores de camélidos de Huancavelica es pobre y extremo pobre, seis de los diez distritos más pobres del Perú se encontraban en Huancavelica y en la zona altoandina de las provincias de Tayacaja y Churcampa según estadísticas del INEI (2013).

Los productores de camélidos conforman el primer eslabón de la cadena de valor y el último lugar en decisiones comerciales, y a nivel de precios

comparado con otras regiones, es la que menos percibe, tal como lo demuestran los precios a la fibra de alpaca que se pagaron en los años 2000 a 2012 como se observa en la Figura 11, corroborando de este modo la situación de pobreza y exclusión.

Figura 11

Precios promedio de fibra de alpaca pagados al productor 2000 – 2012 en Nuevos Soles/Libra



Nota: Datos de la OEE – MINAGRI 2013.

Para Quicaño (2009) los bajos ingresos percibidos demuestra:

La posición desventajosa y el nulo poder de negociación del productor frente a los intermediarios regionales, por cuatro razones: i) falta de acceso a los elementos necesarios para la negociación e información de los precios en el mercado nacional e internacional; ii) desconocimiento del costo estándar de producción de fibra en campo; iii) la modalidad de compra en broza o al “barrer” por parte de los intermediarios de la fibra

que no diferencia precios por calidad, y iv) la calidad y volumen de fibra ofrecidos (p. 308)

Estas razones configuran una posición de “dominado” según el concepto de Gaventa en el “Cubo del poder” (Vela y Espinoza, 2011).

3.1.4. Contexto político

La actividad política en Huancavelica ha sido marcada por un antes y después de la violencia política de los años 80s y entre las zonas afectadas estuvieron las zonas de crianza de camélidos. La subversión destruyó el Centro Experimental de Camélidos Llachoc con más de 4,000 cabezas de alpacas mejoradas que estaban destinadas para la distribución genética entre las comunidades campesinas; asimismo, reclutó a los más jóvenes pobladores hombres y mujeres obligando un desplazamiento migratorio masivo a las grandes urbes y al abandono de sus animales y tierras; lo cual, explica la existencia de poblaciones envejecidas. Otro tanto de pobladores fue cruelmente asesinado por los grupos en contienda política (Sendero Luminoso y el Ejército Peruano) según los informes de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

En tiempos de la pacificación, destacó la participación del alcalde Provincial por Huancavelica Federico Salas Guevara Shultz en 1997 con una cabalgata a la Ciudad de Lima con los campesinos de la zona Chopkca (norte de Huancavelica) para reclamar mayor presupuesto para Huancavelica, lo que posteriormente lo catapultó como Premier de la gestión fujimorista.

Otra característica del contexto, fue la aparición y desaparición de múltiples partidos políticos locales y regionales a portas electorales especialmente en la década del 2000, se distinguió también mayor actividad

política de los alcaldes provinciales que los distritales intentando candidaturas al Congreso y al Gobierno Regional, este tipo de actor se constituyó como un agente político social con capacidad de incidir e influenciar en otros para conseguir sus propios intereses asumiendo el de los otros (Laparra, 2007). Entre las organizaciones civiles más relevantes del departamento para el período del estudio destacan la Federación Campesina de Huancavelica, la Federación del Club de Madres de Huancavelica, el Frente de Defensa de Huancavelica, la Asociación de Promotores Alpaqueros de Huancavelica y entre las plataformas interinstitucionales destacan la Mesa de Lucha Contra la Pobreza de Huancavelica y la Mesa de Concertación Regional para el Desarrollo del Sector Alpaquero de Huancavelica MECOALPH.

3.2. Los actores involucrados en la gestión institucional

3.2.1. Los actores directos

Entre los actores directos estuvieron los productores y sus organizaciones como: la Asociación de Productores de Camélidos Andinos – APROCASH, la Asociación de Productores de Alpacas Registradas APAR – Huancavelica, la Asociación de Promotores Alpaqueros APROAL Huancavelica, la Sociedad Productores Alpaqueros SPAR – Huancavelica y la Federación Regional de Productores Alpaqueros de Huancavelica – FRPAH, (Quicaño, 2009).

Otro actor importante fueron 27 intermediarios, compuesto por alcanzadores y rescatistas (asentados en los distritos y recorrían las unidades productivas de las comunidades), además existían sólo 03 intermediarios acopiadores regionales de fibra de alpaca: INCA TOPS, SARFATY y MICHELL

quienes se auto nominaban representantes de dichas empresas y 02 mayoristas o intermediarios nacionales de fibra de alpaca y lana de ovino: Fibrandina/San Lorenzo y Negociaciones Santa Isabel/Pacori, también acopiadores de MICHELL e INCA TOPS respectivamente, ambos procedentes de Puno y con operatividad permanente en Huancavelica.

La industria textil arequipeña, fue otro actor involucrado representado por empresas grandes: MICHELL y Cía. S.A., Productos del Sur S.A. PROSUR, INCA TOPS S.A.; y empresas medianas: Clasificadora de Lanas Macedo SAC, Lanas y Curtiduría Valencia SRL, Internacional de Comercio SAC, Texao Lanas SAC, Fibras y Lanas del Perú SAC, Negociación Lanera del Sur S.A., que exportan pelo fino cardado o peinado de alpaca o llama, así como hilados sin acondicionar para venta al por menor²⁰. Los consumidores de la fibra de alpaca en el entorno nacional alcanzaban el 3%; y el 97% de la producción se destinaba para el mercado internacional, siendo Italia el mayor consumidor (40% del total), seguida por China (37%), Japón (6%), Reino Unido (5%), Taiwán (3%) y otros países (9%)²¹. Otros actores directos, pero en menor proporción de interacciones, fueron los artesanos locales que consumen en pequeñas cantidades hilos de alpaca de tiendas de Huancayo y Lima. Se distingue claramente a todos los actores mencionados como sujetos capaces de producir en algunos casos cambios sociales (Giddens, 1982).

²⁰ SUNAT Estadísticas de exportación e importación. Rubro textil. 2008, 2011, 2012.

²¹ Estadísticas de exportación de la SUNAT para el año 2012.

Tabla 11

Actores Directos del sector de los camélidos en Huancavelica 2012

Grupos	Intereses	Problemas percibidos	Recursos / Mandatos/Alianzas	Valoración del actor en términos institucionales
Familias de productores de camélidos	<ul style="list-style-type: none"> • Obtener mayores ingresos para sus familias. • Mejorar la calidad de vida de sus descendientes • Mejorar la capacidad de negociación de sus productos fibra, carne y pieles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas en la gestión productiva y la capitalización. • Débil organización social • Bajos precios por los productos de los camélidos. • Bajo poder de negociación • Débil participación en los procesos de democratización • Poca relación con aliados estratégicos para el desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Camélidos como recurso productivo y económico exclusivo • Pobladores adaptados a la zona de producción (encima de los 3800 msnm) • La Comunidad Campesina como la organización natural de la zona. • Alianza con la Universidad Nacional de Huancavelica como ente proveedor de tecnología e innovación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posición determinante • Institucionalmente frágil • Bajo nivel de proactividad para el relacionamiento con otros actores. • Actitud reactiva cuando sus intereses son afectados. • Receptor pasivo de políticas públicas. • No negocia directamente con el Estado sus intereses
Organizaciones de Productores: APROAL, APARH, SPAR, Huancavelica, APROCASH y FRPAH.	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar la organización gremial y la representación. • Legitimar las representaciones. • Influenciar o incidir en políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Débil liderazgo dirigente. • Desconocimiento del mercado, los procesos de valor de la cadena productiva y el manejo empresarial del emprendimiento. • Deficiente manejo de herramientas de gestión institucional. • Improvisación de agendas para el desarrollo. • Débil institucionalidad para el desarrollo. • Débil legitimización de las organizaciones en el nivel regional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Algunas cuentan con documentos de formalización como partida registral, estatutos, RUC, etc. • Algunas han iniciado emprendimientos para la comercialización de los productos de los camélidos. • Cuentan con las entidades de cooperación para el desarrollo interesadas en este segmento social. • Cuentan con promotores formados por las entidades de cooperación para el desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posición determinante • Institucionalmente frágil • Mediano nivel de proactividad para el relacionamiento con otros actores. • Actitud reivindicativa institucional • Receptor pasivo de políticas públicas. • Negocia medianamente sus intereses con el Estado
Intermediarios regionales y nacionales.	<ul style="list-style-type: none"> • Permanecer vigentes en el mercado local y regional de productos de la alpaca. • Mantener lazos de confianza y/o dependencia a largo plazo con productores y la industria textil. • Obtener mayores ganancias incorporando algunos procesos de valor. • Mantener los esquemas tradicionales de comercialización impidiendo la oferta organizada de productos por parte de los productores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias comerciales tradicionales. • Conflictos entre intermediarios por la competencia desleal. • Compiten con emprendimientos empresariales de productores, lo que generan especulación de precios en el mercado. • Los intermediarios regionales entregan la fibra "curada"²² a los intermediarios nacionales, lo que desprestigia la calidad de fibra comprada en Huancavelica. • Informalidad en el negocio (90% de intermediarios). 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuentan con recursos de capital para el negocio otorgados por la industria textil arequipeña. • Relación con productores pequeños mediante la usanza tradicional andina "compadrazgos y otros". • Alianza comercial con alcanzadores y rescatistas regionales. • Poseen pequeñas plantas de acopio y transformación de productos. • Empresas familiares de interés netamente lucrativo. • Cuentan capacidad de especulación de los precios en coordinación con la industria 	<ul style="list-style-type: none"> • Posición no determinante • Institucionalmente fuerte • Alto nivel de proactividad para el relacionamiento con otros actores. • Actitud de confrontación frente a sus intereses. • Emisor de servicios y bienes en el sector. • Negocia sus intereses con empresarios privados.

²² Es decir, alterada con tierra, agua y restos de polietileno.

Grupos	Intereses	Problemas percibidos	Recursos / Mandatos/Alianzas	Valoración del actor en términos institucionales
Industria textil arequipeña.	<ul style="list-style-type: none"> Mantener el liderazgo de monopolio - monopsonio nacional e internacional de la transformación y comercialización de fibra de los camélidos Mantener el esquema tradicional de acopio mediante la intermediación. Generar negocios en todos los eslabones de la cadena de valor de los camélidos. 	<ul style="list-style-type: none"> La capacidad instalada para la transformación no alcanza niveles competitivos internacionales. Débil relación con los productores de camélidos y sus organizaciones. 	<p>textil.</p> <ul style="list-style-type: none"> Poseen relación y alianzas comerciales con empresas industriales de Europa y Asia. Han diversificado los negocios a partir de la fibra de los camélidos. Capacidad de relacionamiento y lobby a nivel político gubernamental. Son empresas formalmente constituidas y con tradición formal. Capacidad de manipulación del precio de la fibra de los camélidos en el mercado nacional e internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Posición de dominio Institucionalmente fuerte Inexistente nivel de relacionamiento con otros actores. Actitud dominante frente a sus intereses. Emisor de bienes y servicios del sector. Negocia sus intereses directamente con el Estado.
Artesanos de fibras de camélidos de la Región Huancavelica	<ul style="list-style-type: none"> Generar ingresos mediante la confección artesanal de productos. Recuperar el valor textil de la actividad artesanal. Posicionar el producto artesanal en los mercados más competitivos. Lograr competitividad comercial. 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de conocimientos del mercado y la producción competitiva Insumos insuficientes y altamente costoso (hilos finos teñidos de fibra de alpaca), porque este valor agregado no se realiza en la Región. Comercialización mediante intermediarios. Poco aporte de las entidades públicas a los emprendimientos artesanales. Débil organización y liderazgo. Escasa valoración de los patrones culturales artesanales. Informalidad en el negocio. 	<ul style="list-style-type: none"> Conocimientos y habilidades transmitidas generacionalmente. Cuentan con clientes relacionados a las tendencias ecológicas. 	<ul style="list-style-type: none"> Posición no determinante Institucionalmente frágil Bajo nivel de proactividad para el relacionamiento con otros actores. Actitud reactiva cuando sus intereses son afectados. Receptor de políticas públicas. No negocia directamente sus intereses con el Estado.
Pequeñas hilanderías de Lima y Huancayo.	<ul style="list-style-type: none"> Proveer servicios de transformación con tecnología competitiva a diferentes clientes. Lograr clientes a largo plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> Insuficiente relación con organizaciones de productores por desconocimiento de éstos. Dependencia con la industria textil arequipeña de procesos previos de cadena de transformación como lavado, peinado, cardado, otros. Capacidad limitada de sus servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> Empresas formalmente constituidas, reconocidas por la Cámara de Comercio de Lima. Poseen buenas relaciones con industriales nacionales e internacionales transformadores de fibras naturales. Cuentan diversas tecnologías para el procesamiento de fibras de camélidos. Han iniciado alianzas con las organizaciones de productores de fibras de camélidos. 	<ul style="list-style-type: none"> Posición no determinante Institucionalmente solventes Bajo nivel de proactividad para el relacionamiento con otros actores. Actitud reactiva cuando sus intereses son afectados. Emisor de bienes y servicios. No negocia directamente

Nota: Construido a partir del mapa de actores identificado por Quicaño (2009).

De la Tabla 11, relacionado a actores directos e indirectos se desprenden elementos que determinan el tipo de interacciones que había entre sí, del cual surgen escenarios que facilitan (alianzas) o impiden la gestión de la institucionalidad del sector de los camélidos en Huancavelica (conflictos).

Entre los factores que favorecieron las alianzas, los conflictos o la indiferencia entre actores directos se detectó que: 1) se presentaron alianzas en tanto no hubo competencia de mandatos o recursos entre sí y en cambio se presentaron conflictos cuando si se presentó, como el caso de las organizaciones de productores que competían por ser representantes legítimos de sus bases; 2) se presentaron alianzas de tipo complementaria, en tanto los intereses se negociaron o se compartieron como en el caso de artesanos y alpaqueros; 3) se generaron conflictos cuando en las negociaciones se distinguieron un poder de dominio, se dieron posiciones de dominante y dominado, como fue el caso de los intermediarios y la industria textil arequipeña, frente a los productores de camélidos respecto del precio de los productos; 4) se presentó una relación de indiferencia cuando los intereses de los involucrados no se interceptaron y no compitieron, lo que no significa que no se relacionaron, pudieron existir acercamientos; sin embargo, no fueron relaciones importantes por desenvolverse en espacios diferentes.

En la siguiente matriz de doble entrada se visibiliza las interacciones identificadas:

Tabla 12*Tipo de relaciones institucionales entre actores directos*

Actores Directos	Familias de productores de camélidos	Organizaciones de productores	Intermediarios regionales y nacionales	Industria textil arequipeña	Artesanos de fibra de camélidos	Pequeñas hilanderías de Lima y Huancayo
Familias de productores de camélidos	-	Alianza	Conflicto	Conflicto	Alianza complementaria	Alianza complementaria
Organizaciones de productores	Conflicto por competencia Representativa	-	Conflicto	Conflicto	Alianza complementaria	En camino de alianza
Intermediarios regionales y nacionales	Conflicto	Conflicto	-	Alianza	Indiferente	Alianza
Industria textil arequipeña	Conflicto	Conflicto	Alianza	-	Alianza	Alianza
Artesanos de fibra de camélidos	Alianza	Alianza	Conflicto	Alianza	-	Alianza
Pequeñas hilanderías de Lima y Huancayo	Alianza	Alianza	Alianza	Indiferente	Alianza	-

Nota: Construido a partir de las entrevistas del estudio.

3.2.2. Los actores indirectos

Las siguientes instituciones conformaron este grupo actoral: el Gobierno Regional de Huancavelica, mediante la Coordinadora Regional de Camélidos y la DRA; la Universidad Nacional de Huancavelica; el CITE TEXTIL Camélidos Sudamericanos; SENASA-H; AGRORURAL; el Proyecto P.R.A. Buenaventura; Sierra Exportadora; la ONG DESCO; la ONG Vecinos Perú; la ONG San Javier del Perú; la ONG Kausay –IREA; la ONG Sicra; la ENIEX Madre Coraje y la ENIEX AVFS – CICDA, y la MECOALPH que fue conformada por las instituciones y las organizaciones de productores. A nivel de actores indirectos se constató que algunos modelos institucionales no fueron socialmente eficientes y se debe a que las instituciones no fueron diseñadas para ser socialmente eficientes sino para servir a los intereses de aquéllos que negociando constituyen nuevas reglas, según George Tsebelis citado por Romero (1998).

Tabla 13

Actores Indirectos del sector de los camélidos en Huancavelica 2012

Grupos	Intereses	Problemas percibidos	Recursos/Mandatos /Alianzas	Valoración del actor en términos institucionales
Gobierno Regional de Huancavelica	<ul style="list-style-type: none"> Orientar proyectos de inversión pública para sectores emblemáticos como los camélidos. Orientar e implementar políticas de desarrollo para el sector. Lograr réditos políticos a nivel de las bases productivas. 	<ul style="list-style-type: none"> Alto grado de burocracia en la gestión de los proyectos, programas públicos que condiciona resultados efectivos. Deficiencia en la identificación de problemas públicos. Lógicas de atención a las coyunturas que no obedecen a planes de desarrollo en el mediano y largo plazo. Conflictos de asignación presupuestal con gobiernos locales para iniciativas de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> Entidad pública con funciones para promover el desarrollo de la población en su conjunto. Cuenta con una Sub Gerencia de Camélidos. Cuenta con apertura política para el desarrollo de los camélidos de la Región Huancavelica. Cuenta con aliados estratégicos como la cooperación nacional e internacional por estar catalogada entre las regiones de mayor pobreza. Cuenta con la Universidad Nacional de Huancavelica como brazo tecnológico y el CITE textil artesanía para camélidos. 	<ul style="list-style-type: none"> Posición determinante en otorgar políticas públicas Cuenta con solvencia presupuestal. Deficiente a nivel de proactividad para el relacionamiento con otros actores. Actitud pasiva/mediadora frente a los intereses de otros grupos de interés. Emisor de bienes y servicios públicos. Negocia directamente con los afectados
Sierra Exportadora en Huancavelica	<ul style="list-style-type: none"> Articular a los actores de la cadena productiva con el mercado. Destacar la participación del Estado en la articulación comercial. 	<ul style="list-style-type: none"> Las capacidades institucionales que operan desde Lima con recursos presupuestales limitados. Indefinición de la estrategia comercial para los productos de los camélidos. Desconocimiento del eslabón productivo. Compiten en funciones con entidades del Ministerio de Agricultura. Poca articulación con otras entidades del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> Sierra Exportadora Organismo Público Descentralizado, con funciones específicas en la articulación comercial de las cadenas productivas. Cuentan con mayor <i>expertise</i> en cultivos. 	<ul style="list-style-type: none"> Posición no determinante en otorgar políticas públicas Cuenta con presupuestos restringidos. Poco proactivo para el relacionamiento con otros actores. Actitud pasiva en el sector Emisor de bienes y servicios públicos. Negocia directamente con los afectados
Ministerio de Agricultura y Riego en Huancavelica	<ul style="list-style-type: none"> Normar la producción y sanidad agrícola y pecuaria del país. Conducir el desarrollo agropecuario del país generando políticas públicas que desprendan acciones en beneficio de 	<ul style="list-style-type: none"> Limitados recursos y altamente burocráticos para brindar apoyo en la extensión pecuaria. Deficiente gestión de los recursos. Pérdida del rol rector en las regiones. Deficiente articulación institucional del gobierno central y los gobiernos 	<ul style="list-style-type: none"> Entidad gubernamental de orden nacional con capacidad normativa y de oficialización de políticas públicas para el desarrollo rural. Recursos presupuestales asignados anualmente por el fisco. Competencias y funciones transferidas a los gobiernos regionales y locales en el marco de la descentralización. 	<ul style="list-style-type: none"> Posición determinante en otorgar políticas públicas Cuenta con recursos presupuestales restringidos Deficiente nivel de proactividad para el relacionamiento con otros actores.

Grupos	Intereses	Problemas percibidos	Recursos/Mandatos /Alianzas	Valoración del actor en términos institucionales
	<p>las zonas rurales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dar competitividad al agro con programas nacionales adaptados a las demandas regionales para soporte productivo, acceso financiero y articulación con el mercado interno y externo. 	<p>subnacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Permanentes reclamos de los productores por ausencia de políticas de desarrollo consistentes. • Permanente desarrollo de propuestas coyunturales. • Alta rotación de funcionarios. 		<ul style="list-style-type: none"> • Actitud pasiva/mediadora frente a los intereses de otros grupos de involucrados. • Emisor de bienes y servicios públicos. • Negocia directamente con los afectados
ONGs en Huancavelica	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a mejorar las condiciones de vida de las familias en la Región Huancavelica. • Liderar propuestas de desarrollo, incidiendo en políticas públicas y de cooperación. • Promover con el sector de los camélidos a nivel regional alternativas de desarrollo para mejorar su calidad de vida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proliferación de ONGs de corte utilitarista con deficiente gestión y propuestas de desarrollo. • La temporalidad de sus actuaciones no permite la consolidación de los esfuerzos. • Disminución de los fondos de cooperación internacional. • Trabajo focalizado a manera de pequeños pilotos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades privadas sin fines de lucro reguladas por la APCI y la normativa vigente de entidades civiles. • Especialización por temática, enfoques y corrientes ideológicas. • Operan a través de modelos de desarrollo a partir del cual inciden con éxito o sin el en políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidades especializadas • Nivel de proactividad focalizado para el relacionamiento con otros actores. • Acompañamiento temporal a los grupos de interés. • Emisor de servicios de desarrollo. • Negocia directamente con los afectados
Universidad Nacional de Huancavelica	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en el esfuerzo nacional encaminado a la promoción integral del hombre, la promoción y conservación de la cultura y el desarrollo del país. • Realizar y fomentar la investigación y la innovación tecnológica. • Contribuir con el desarrollo regional. • Constituirse en referente regional de formación académica para el desarrollo regional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Exacerbada concepción regionalista que impide alianzas con otras universidades nacionales. • Aparato burocrático impide mejor proyección social institucional. • Débil posicionamiento de la entidad en los ámbitos rurales de la región. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es una institución académica, autónoma, con gobierno democrático, sin fines de lucro y al servicio de la sociedad; cuya misión es: investigar, enseñar y aprender en función de la realidad peruana, conservando, acrecentando y transmitiendo el conocimiento y la cultura universal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posición no determinante en otorgar políticas públicas • Cuenta además con recursos del canon minero • Deficiente nivel de proactividad para el relacionamiento con otros actores. • Actitud pasiva frente a los intereses de otros grupos de involucrados. • Emisor de bienes y servicios públicos. • Negocia directamente con los afectados
Empresas Mineras y de	<ul style="list-style-type: none"> • Explotar los recursos minerales y energéticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgos ambientales que dañan el ecosistema 	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades formales con fines de lucro. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de incidencia y negociación en políticas

Grupos	Intereses	Problemas percibidos	Recursos/Mandatos /Alianzas	Valoración del actor en términos institucionales
Explotación Energética (gas).	<ul style="list-style-type: none"> concesionados. Operar con un clima social favorable. Generar empleo competitivo. 	<ul style="list-style-type: none"> Deficientes programas de responsabilidad social. Establecimiento de cupos laborales a comunidades genera conflictos entre beneficiarios. Relación tensa y de conflicto con comunidades criadoras de camélidos. 	<ul style="list-style-type: none"> Capacidad de influenciar en altos niveles del Estado. Adscritas a la normativa vigente sobre el resguardo medioambiental y social. 	<ul style="list-style-type: none"> públicas Con solvencia económica Deficiente nivel de proactividad para el relacionamiento con otros actores. Actitud dinámica frente a los intereses de la empresa Negocia directamente con los afectados
Proyecto Especial Tamboccaracocha.	<ul style="list-style-type: none"> Recolectar la mayor cantidad de agua de las zonas altas de Huancavelica, para incrementar el potencial agroexportador de lca. 	<ul style="list-style-type: none"> Deficiente manejo integrado de la cuenca generando problemas económico-sociales en las comunidades campesinas criadoras de camélidos de la zona alta. Conflicto con comunidades y autoridades que llevó caso a la Corte del Agua en México. Suspensión temporal del proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto de envergadura hidráulica aprobado por el Estado cuya negociación con las partes es responsabilidad regional. 	<ul style="list-style-type: none"> Posición no determinante en políticas públicas Cuenta con recursos presupuestales solventes Deficiente nivel de proactividad para el relacionamiento con otros actores del entorno. Actitud pasiva frente a los intereses de otros grupos de interés. Negocia directamente con los afectados
Mesa de Concertación del Sector Alpaquero de Huancavelica MECOALP	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar herramientas de gestión del desarrollo alpaquero. Proponer e incidir en políticas públicas para el sector de los camélidos. Articular a los diferentes actores del desarrollo de la cadena productiva. Promover espacios de debate, reflexión y propuestas de desarrollo con los actores. Mantener vigilante los intereses del sector de los camélidos. 	<ul style="list-style-type: none"> La participación de las organizaciones de productores es fragmentada y con poca representatividad. Los procesos de concertación toman un considerable tiempo, por tanto, las propuestas generadas para el desarrollo en este espacio, tardan en implementarse a nivel de proyectos o acuerdos de incidencia política. Planes y otros instrumentos de gestión generados necesitan ser monitoreados para institucionalizar los acuerdos. 	<ul style="list-style-type: none"> Plataforma reconocida oficialmente con Ordenanza Regional el 2005. Fomenta la direccionalidad del desarrollo del sector alpaquero, mediante la concertación de intereses, expresados en la Agenda Regional del Sector Alpaquero. Promueve el apoyo de la Cooperación Técnica y Financiera – Nacional e internacional- para la ejecución de planes y programas del sector. Vigilancia y alerta de los programas y proyectos que se vienen desarrollando en las diferentes instancias públicas y privadas. Sirve de instancia de consulta, para la formulación de planes regionales, nacionales e internacionales, además de difundir información de valor a diferentes niveles. 	<ul style="list-style-type: none"> Capacidad de incidencia en políticas públicas Cuenta con voluntades no necesariamente presupuestales Nivel adecuado de proactividad para el relacionamiento con otros actores. Actitud concertadora frente a los intereses de otros grupos de actores. Capacidad de brindar soporte en las negociaciones de interés.

Nota: Actualizado a partir del mapa de actores de Quicaño (2009).

Entre los factores que alentaron las alianzas entre los actores directos e indirectos involucrados se encontró que:

- a. Mantenían coincidencias en sus agendas y objetivos de desarrollo.
- b. Tenían intereses institucionales comunes.
- c. No competían en cuanto a roles y funciones en un mismo espacio geográfico.
- d. No había una relación de dominio ni dominado sino de complementariedad.
- e. Las instituciones tenían versatilidad para desplazar responsabilidades entre sus niveles de funcionamiento.

Asimismo, entre los factores que favorecieron la presencia de conflictos entre los actores directos e indirectos fueron:

- a. La existencia de competencia de funciones e intereses en un mismo espacio geográfico.
- b. La falta de coincidencia en las agendas u objetivos de desarrollo.
- c. Si las agendas coincidían, los intereses, valores, mandatos institucionales eran diferentes entre sí.
- d. Hubo relaciones de dominio y dominado en las interacciones.
- e. Las organizaciones tenían poco margen para la creatividad y reorganización.

En la siguiente matriz de doble entrada se resume el tipo de relaciones presentadas entre los actores que corroboran lo afirmado.

Tabla 14*Tipo de relación entre actores directos e indirectos*

Actores Directos e Indirectos	Familias de productores de camélidos	Organizaciones de productores	Intermediarios regionales y nacionales	Industria textil arequipeña	Artesanos de fibra de camélidos	Pequeñas hilanderías de Lima y Huancayo
Gobierno Regional de Huancavelica	Alianza complementaria	Alianza complementaria	Indiferente	Indiferente	Alianza complementaria	Indiferente
Sierra Exportadora Huancavelica	En camino a alianza	Alianza complementaria	Alianza complementaria	Alianza por articulación	Alianza complementaria	Alianza en camino
Ministerio de Agricultura y Riego	Alianza complementaria	Alianza complementaria	Indiferente	Indiferente	Alianza complementaria	Indiferente
ONGs de Huancavelica	Alianza complementaria	Alianza complementaria	Indiferente	Indiferente	Alianza complementaria	Indiferente
Universidad Nacional de Huancavelica	Alianza complementaria	Alianza complementaria	Indiferente	Indiferente	En camino a alianza	Indiferente
Empresas mineras y de energéticos	Conflicto	Conflicto	Indiferente	Indiferente	Indiferente	Indiferente
Proyecto Especial Tambocarac.	Conflicto	Conflicto	Indiferente	Indiferente	Indiferente	Indiferente
Mesa de Concertación del Sector Alpaquero	Alianza por interés común	Alianza complementaria	Indiferente / Conflicto	Indiferente / Conflicto	En camino a alianza	Indiferente

Nota: Construido a partir de las entrevistas del estudio.

De las matrices de doble entrada se distingue una fotografía del momento, y se observa que existió un mayor número interacciones positivas (alianzas), que interacciones negativas (conflictos) o de indiferencia; por lo que, se puede concluir con afirmar que existió una articulación social entre los demandantes y prestadores de servicios de desarrollo para gestionar la institucionalidad para el desarrollo del sector; si bien es cierto, que hubieron algunas ineficiencias en la gestión de algunas de las instituciones; es cierto también, que existieron políticas públicas para el sector y que fueron adecuadas progresivamente a la zona de intervención; por lo que, se puede afirmar que existió elementos para la construcción de una nueva institucionalidad post CONACS para gestionar el

desarrollo eficientemente y se logre la superación de la pobreza y la marginalidad del sector de los camélidos en la Región Huancavelica.

Sin embargo, también es necesario señalar que en las entrevistas, éstos mismos actores durante la existencia del CONACS, aceptaban el liderazgo de CONACS como rector del desarrollo de los camélidos y distinguían un tipo de institucionalidad basada en la rectoría del Estado; después de la desactivación del CONACS, hubo un vacío de liderazgo que repercutió en la institucionalidad de este sector; fue entonces que cobró protagonismo la MECOALPH que había servido de espacio de concertación, y tomaba el liderazgo para generar una nueva institucionalidad, y fue aceptada porque las interrelaciones entre los actores eran positivas, por lo que, había un clima propicio para la concertación.

3.2.3. La mesa regional de concertación del sector de los camélidos de Huancavelica MECOALPH

Entre 1999 y 2003 el CONACS Huancavelica consolidaba su posición como ente rector de los camélidos en la región, producto de la puesta en agenda de la temática de los camélidos en el quehacer del Estado a nivel nacional, que a su vez interesó a otros agentes como la cooperación internacional para el desarrollo. Diversos actores fueron incorporándose en la cadena del desarrollo, desde la industria textil, la academia regional a través de la Universidad Nacional de Huancavelica, la academia internacional a través de la Universidad Pública de Navarra - España, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, los centros de innovación tecnológica, las empresas mineras y energéticas con acciones vinculadas a la responsabilidad social en la región Huancavelica, además de los agentes del desarrollo como las ONGs. De otro lado, los enfoques del desarrollo ligados a la superación de la pobreza, la seguridad alimentaria, el cuidado del

medio ambiente, desarrollo rural territorial, entre otros, fueron elementos clave que se pusieron en la agenda del desarrollo nacional y también sirvieron para Huancavelica.

Los actores del desarrollo en el terreno de los hechos requirieron de una agenda técnica local de actuación en el sector, esta agenda fue proporcionada por el CONACS que canalizó las actuaciones mediante la Estrategia Nacional de Camélidos Domésticos y la Estrategia Nacional de Camélidos Silvestres que estaban enmarcadas a su vez a las políticas públicas de promoción y normativas marco del sector agrario, estos instrumentos sirvieron para delinear las actuaciones públicas y privadas en el sector de los camélidos; sin embargo, pendieron también de instancias regionales solventes del CONACS. En Huancavelica, el CONACS estaba operando un Proyecto denominado PROALPACA mediante ONGs que movilizaba presupuestos superiores a medio millón de Euros por año, de un presupuesto que anualmente no superaba los cien mil Nuevos Soles, esto desbordó las capacidades logísticas administrativas de ésta sede regional, algunas ONGs eran más sólidas e influyentes respecto de CONACS en ese periodo (2000-2007), como fue el caso de DESCO.

En ese escenario, fortalecer la institucionalidad del sector con sus diferentes actores se hacía prioritario, esa característica lo proporcionó la MECOALPH que constituyó un espacio de concertación para la planificación del desarrollo, negociación de intereses, análisis de problemáticas e incidencia política (Informe de Gestión MECOALPH 2005 - 2007). En la MECOALPH se congregaron entidades públicas y privadas, y se incluyó a las organizaciones de productores y juntos ejercieron un tipo de organización que permitió mantener una agenda política concertada para el desarrollo de los camélidos en

Huancavelica, empezando por la distribución de espacios de actuación para el manejo eficiente de los recursos financieros externos, definición de roles, uniformización de criterios técnicos, lo que permitió: elaborar el Plan de Mejoramiento Genético de la Alpaca, realizar el acopio regional de la fibra para la oferta organizada, capacitar productores, entre otras acciones.

Entre el 2005 al 2007, la MECOALPH constituyó un foro ideal para el tratamiento de la problemática del sector de los camélidos, constituyendo un espacio que legitimaba los acuerdos en conjunto. El CONACS constituía por su naturaleza pública en la función de Secretario Técnico de la MECOALPH; con su desactivación, en el 2008 no pudo ser fácilmente liderada por la nueva entidad generada al interno del Gobierno Regional de Huancavelica (Coordinadora Regional de Camélidos Sudamericanos), esta situación provocó un desligamiento de las entidades conformantes de la MECOALPH que no reconocían a los nuevos representantes y éstos no lograban legitimar su liderazgo respectivo. Pese a la falta de liderazgo del nuevo Secretario Técnico, las organizaciones conformantes proseguían con los acuerdos institucionalizados según sus intereses, esta situación quebró la unidad de la MECOALPH. Las ONGs tomaron el liderazgo y se recompuso este espacio, que en adelante se convirtió en un espacio de presión al Gobierno Regional. En el 2010, si bien existía la concertación a nivel de la MECOALPH esta tenía características parcializadas.

“...los representantes traían temas que querían que se conozcan a nivel regional en nombre de la MECOALPH, el espacio era utilizado para protagonizar; ya no era de decisiones importantes, porque eso negociaban directamente con quién les interesaba, antes de alguna manera se fiscalizaba, sin embargo, después, la falta de transparencia entre los miembros era muy común, la capacidad de crítica y autocrítica se iba perdiendo poco a poco...” (Ing. Rómulo Quispe, Técnico de ONG DESCO).

“... en el 2011 el Gobierno Regional se dio cuenta que para ser menos cuestionado, era importante mencionar a la MECOALPH porque era como que todos habían reconocido los acuerdos, entonces en las elecciones de ese año ellos negociaron votos para ser elegidos

en los puestos clave como Secretario General y Secretario Técnico, negociaron también con un grupo de productores, a partir de esa elección la concertación fue cada vez más débil, ...esperaremos una nueva elección para repartir el poder...” (Ing. Gumerindo Machuca, Ex Técnico ONG San Javier).

Desde el 2011 en adelante, la característica de la MECOALPH como espacio de concertación se debilitó; sin embargo, se convirtió en un espacio de poder donde se legitimaron los planteamientos de las fuerzas dominantes. Los actores del estudio reconocen que los aprendizajes de las etapas previas de concertación en Huancavelica, sugieren la necesidad de identificar nuevos liderazgos para el desarrollo, construir nuevas agendas y volver a retomar los avances en el marco de las reflexiones vigentes, como la seguridad alimentaria y la preocupación por el cambio climático, para ello se requerirá sumar una normativa vigente para el desarrollo de la nueva institucionalidad en el sector. Un ejemplo de la necesidad de actualización de la normativa, lo constituyó la problemática de las organizaciones de vicuñeros que enfrentaban un engorroso y costoso trámite en Lima para adquirir los permisos internacionales CITES para la exportación.

“... necesitamos una nueva Ley de la Vicuña, para este tiempo, la que está vigente no promueve la asociatividad, lo cual es contraria a la actual política agraria, es ampliamente burocrática, desfavorece al productor...” (Funcionaria del MINAGRI, Ing. Pilar Tupia Villacorta, especialista en camélidos silvestres de la DGFFS).

La MECOALPH fue un espacio importante y un factor clave para el logro de la institucionalidad del sector de los camélidos durante la existencia del CONACS. Los acuerdos que se tomaron fueron institucionalizados, las reflexiones y los debates abordaron los aspectos técnicos, pero también se negociaron intereses comunes de tipo político y social, cuyos participantes legitimaban y respetaban, generando bienestar común (IICA, 1997), del mismo modo, se puede inferir teóricamente que este tipo de instancia fue una institución crítica cuya naturaleza fue dinámica, donde hubo una conexión entre las

instituciones miembros, pero al mismo tiempo con un orden de dominación capaz de producir cambios y transformaciones (Vergara, 2001).

Otro aspecto fue la relación de poder existente en su estructura, que correspondería según Montbrun (2010), al tipo de relación perteneciente al nuevo enfoque que contrasta con el tradicional, por ser ejemplar en lugar de utilizar la fuerza; estimuladora en lugar de coactiva; promotora de los intereses en lugar de coercitiva de los mismos; distribuidora de influencia en lugar de autoritaria; negociadora en lugar de amenazadora, y se basaba en una red en lugar de una estructura piramidal según se describió a la MECOALPH. Calza también por sus características de gestión, por sus estrategias de interacción y por su gestión, porque los debates fueron abiertos, se gestionaron políticas, se percibieron e interpretaron estrategias comunes, asumiendo un modelo de gestión interactiva de tipo institucional donde se enfatizó la institucionalización de políticas de desarrollo (Ortegón, 2008).

Del análisis se concluye; que la MECOALPH después de la desactivación del CONACS, institucionalmente constituyó un espacio para generar un cambio o un retomar de la institucionalidad del sector y se convirtió un mecanismo interesante para generar o incidir en ese propósito; no obstante, se detectó que dependía sustancialmente del tipo de liderazgo que lo conducía y los intereses que éste conlleve; por tanto, fue una instancia importante apalancadora del cambio mediante la concertación; empero, limitada para conducir el cambio de la gestión de la institucionalidad; en ese sentido, la presencia del Estado siempre será importante y determinante en cuanto a la implementación de políticas públicas.

3.2.4. La intervención de la cooperación internacional

En el espacio del estudio, la participación de la Cooperación Internacional para el desarrollo de Huancavelica fue importante para el sector de los camélidos y data desde los años 80s; sin embargo, fue interrumpida hasta finales de los años 90s, debido a la violencia política causado por los grupos terroristas que por la geografía accidentada encontraron un lugar apropiado para sus nefastas actuaciones.

Entre las temáticas de financiamiento abordadas por la Cooperación Internacional en la época de la pacificación a partir del año 2000, estaban relacionadas a la reparación social post violencia, construcción de la democracia ciudadana, alivio contra la pobreza, mejoramiento de la educación, el fortalecimiento de las capacidades productivas y el fortalecimiento de las capacidades de gobernanza y gobernabilidad. Los operadores clásicos de la Cooperación Internacional fueron las ONGs, que en Huancavelica fueron especializándose según los temas y las zonas de atención. Asimismo las ONGs se distinguieron en “pequeñas” que generalmente eran locales y las “grandes” que eran de corte nacional y operaban con una sede regional en Huancavelica como el caso de DESCO, IDL, AVSF cuyas sedes centrales estaban en Lima. En el plano departamental las ONGs se organizaron gremialmente como la Coordinadora de las Organizaciones de Desarrollo CODE Huancavelica, con la finalidad de lograr consensos para el desarrollo e incidencia en políticas públicas en el Estado.

La presencia de las ONGs en las zonas rurales más alejadas de Huancavelica suplió la presencia del Estado especialmente en las zonas alpaqueras entre 1999 y 2003, en ese período sólo la ONG DESCO laboraba en

las zonas alpaqueras, que además era conocida nacionalmente por su especialización en este sector debido a experiencias previas adquiridas en las zonas alpaqueras de Caylloma en el Cañón del Colca del departamento de Arequipa. De otro lado, una sola ONG local, la Asociación Kausay había tenido actuaciones previas, pero intermitentes en la zona alpaquera de Huancavelica. Por la accidentada geografía de las zonas altas y por la alta dispersión poblacional de sus habitantes, las propuestas de desarrollo en estas zonas son de alto costo de operación; asimismo, se requiere una especialización técnica en camélidos ya que su manejo zootécnico y la problemática de la comercialización de sus productos son particulares y distintas de otras especies ganaderas como el ovino y los vacunos que cuentan con alternativas tecnológicas disponibles y sus productos se consumen 100% con la demanda interna, a diferencia de los productos de los camélidos cuya demanda corresponde 97% al mercado externo; éstas fueron las razones por las que las ONGs no se interesaban en incursionar en propuestas para este sector en todo el país y en Huancavelica además por su geografía accidentada.

Sin embargo, este interés se incrementó cuando los camélidos fueron puestos en la agenda pública del desarrollo departamental y nacional (la alpaca fue declarada "Producto Bandera"); fue entonces cuando la cooperación internacional la priorizó como línea de desarrollo. Hacia el 2003 en Huancavelica, las fuentes de cooperación internacional también eran especializadas temáticamente (OXFAM financiaba "governabilidad", SNV Holanda financiaba "fortalecimiento de capacidades para la gestión del desarrollo", la AECID financiaba "capitalización económica y social, fortalecimiento de la gobernabilidad, y vigilancia ciudadana"; IDL y CEPES, "legalidad de las tierras y

problemática social, fortalecimiento de la gobernabilidad, vigilancia ciudadana”, etc.), en la zona alpaquera se distinguía la participación de la Comunidad Europea y la AECID, posteriormente mediante una alianza con el Estado peruano representado por el CONACS se decide la actuación en la zona alpaquera de Huancavelica, con un enfoque que abordaba todas las temáticas para el desarrollo social, económico y político de éste sector, representando teóricamente al recojo y formulación de demandas por parte de agentes del desarrollo de acuerdo con Lahera (2004) y Laparra (2007).

El Estado a través de CONACS con el financiamiento de la Comunidad Europea mediante las ONGs ejecutó el proyecto PROALPACA, cuyos resultados hasta el 2006 fueron importantes en términos de capitalización productiva y social. A partir del 2007, ingresan la ENIEX Madre Coraje de España y la ENIEX AVSF de Francia en Huancavelica con financiamiento de proyectos orientados a la zona de los camélidos, con temas puntuales como manejo del recurso hídrico en zonas altas y el fortalecimiento de las capacidades para la comercialización respectivamente. En este periodo, coincidió la desactivación del CONACS; no obstante, la perspectiva de financiamiento para iniciativas de desarrollo de la Cooperación Internacional se mantenía muy amplia para el sector de los camélidos. Asimismo, la Cooperación Nacional mediante FONDOEMPLEO, ALIADOS e INCAGRO dispusieron concursos para el financiamiento de proyectos de desarrollo; diversas ONGs “pequeñas” del ámbito departamental se incorporaron al quehacer de los camélidos, en algunos casos no contaban con experiencia previa y estrenaron su accionar en este sector.

Las múltiples oportunidades para el sector desde el punto de vista de cooperación provocó una selección por competitividad entre ONGs para lograr

los financiamientos y la calidad técnica de los proyectos ejecutados disminuyeron en algunos casos por la falta de experiencia y por el deseo de capitalización institucional; asimismo, hubieron alianzas convenientes para el ejercicio del *lobby*, y en el terreno de actuación, la duplicación de acciones y recursos fue una constante del periodo 2007-2012.

A finales del 2012, los entrevistados manifiestan que algunas ONGs lograron posicionarse en el sector, otras negociaron su permanencia en el sector con la gestión de turno del Gobierno Regional, muchas otras se habían desactivado, y otras se desprestigiaron por no cumplir los compromisos con la cooperación internacional y con los beneficiarios (Graglia, 2012). En conclusión, la Cooperación Internacional jugó un papel importante en la construcción del desarrollo y aportó sustancialmente en la institucionalidad para el desarrollo; sin embargo, este aporte fue temporal, por lo que nuevamente se determina que el Estado debe ser la vertebradora del desarrollo en este sector.

3.3. Escenarios locales en la gestión institucional

A partir del análisis de actores del sector, se describe los escenarios que se propiciaron institucionalmente de las interacciones entre los actores en el periodo del estudio, teniendo en cuenta el antes y después de la descentralización. En ese sentido, se reconoce lo mencionado por Tello (2006), mientras que la descentralización es otorgar el poder político institucional del Estado a gobiernos de menor rango tales como los gobiernos regionales, provinciales y distritales quienes se harán cargo de las funciones y acciones que generen el manejo eficiente de los recursos del Estado para producir bienes y servicios públicos; este proceso puede complementar al Desarrollo Económico Local DEL, pero, no

es suficiente para lograr los objetivos de desarrollo propiamente dichos. En ese sentido, se considera que la interacción entre las instituciones locales fortalecen un tipo de acción como las alianzas por coincidencia de intereses, cuyo resultado es la generación de bienestares en la sociedad como lo teoriza Ortegón (2008), o la generación de conflictos entre ellas; esta coincidencia o contradicción se genera por condiciones especiales que presta el medio. A continuación se presenta esas interacciones entre instituciones como escenarios presentados a nivel local.

3.3.1. Las alianzas entre instituciones

Un escenario favorable para la generación de la institucionalidad fueron las alianzas institucionales, entre la que más destacó en el presente estudio fue la realizada entre el Estado y la Cooperación Internacional para afrontar en conjunto la resolución de una problemática agraria específica del país, el ejemplo fue la alianza entre el CONACS, la Comunidad Europea y la AECID para operar el Proyecto PROALPACA, que por las características geográficas en Huancavelica no se había intentado anteriormente. Esta alianza fue la más importante porque dio origen a un tipo de nuevas alianzas locales entre las ONGs que adoptaron formas de consorcio, es decir, un concordato para beneficiarse conjuntamente según Ortegón (2008) y Laparra (2007).

Otra alianza fue la realizada entre las organizaciones de productores alpaqueros del departamento de Huancavelica que sin perder sus propias características, formaron parte de una nueva organización gremial denominada Federación Regional de Criadores de Alpacas de Huancavelica. Estas alianzas favorecieron el acercamiento de las instituciones del desarrollo tanto públicas y

privadas a la sociedad demandante en el lugar (*in situ*), se puede señalar que promovieron un cambio institucional en la gestión del desarrollo, de una situación de ausencia a una situación de acción para el desarrollo en el futuro.

3.3.2. Los conflictos institucionales

De otro lado, en la investigación se expone los escenarios de conflictos más destacables: i) el conflicto entre entidades públicas del Gobierno Regional de Huancavelica para poseer las competencias y funciones del CONACS una vez desactivada; ii) el conflicto entre entidades privadas, como son las ONGs por la distribución de zonas y competencia por financiamiento para la atención de las zonas alpaqueras; iii) el conflicto por el agua entre las comunidades campesinas alpaqueras, las empresas mineras y el proyecto de irrigación Tambocaracochoa, conflicto denominado “entre la agricultura y la minería”; finalmente iv) el conflicto entre las organizaciones de productores por la búsqueda de la legitimidad para representar los intereses del sector.

3.3.2.1 Entre entidades públicas

El conflicto entre las entidades del Gobierno Regional de Huancavelica

Desactivado el CONACS en el Ministerio de Agricultura, las competencias, funciones y presupuesto fueron transferidos a los Gobiernos Regionales, y en Huancavelica el CONACS además contaba con un presupuesto adicional de la Comunidad Europea para la ejecución del proyecto PROALPACA cuyo financiamiento era no reembolsable. Esta situación particular generó una disputa por el recurso financiero entre las GRN y MA y la GDE. Aunque el origen del CONACS era el MINAG, la correspondencia con la DRA era su canal natural

y directo; empero, no sería así su manejo presupuestal por parte del Gobierno Regional dado que la DRA era un ente ejecutor con propia dinámica adscrita al estamento nacional del MINAG. Los funcionarios del Gobierno Regional consideraron la necesidad de un manejo ágil del presupuesto desde una instancia propia del Gobierno Regional, lo que fue calificado como un manejo político a favor de los intereses de la gestión de turno. Este conflicto fue ventilado en la opinión pública por funcionarios del gobierno regional, que fue aplacado con la decisión a favor de la GRN y MA pasando a conformar la Unidad Operativa de los Camélidos Sudamericanos que posteriormente dio origen a la Coordinadora Regional de Camélidos y finalmente a la Dirección Regional de Camélidos con la gestión entre el 2011-2014, como se describió en el Capítulo II del presente estudio.

La modalidad de este suceso, teniendo en cuenta el argumento de Gaventa, demuestra una relación de poder visible de tipo cerrado donde una jerarquía mayor ejerce dominación sobre otra, para modelar sus propios intereses (Vela y Espinoza, 2011). De otro lado, nos remite a una pésima aplicación de la gestión pública de tipo instrumental donde los procedimientos son de arriba para abajo (Ortegón, 2008), lo que no favoreció la generación de una institucionalidad apropiada para el desarrollo del sector.

3.3.2.2. Entre entidades privadas

El Conflicto de intereses entre las ONGs

La financiación de proyectos de desarrollo para el sector de los camélidos en Huancavelica por parte de las fuentes de cooperación internacional y nacional generó disputas entre las ONGs “grandes” cuyas sedes centrales

estaban en Lima o en otras regiones como Ayacucho, con las ONGs “pequeñas” o locales que reclamaban “Huancavelica para los huancavelicanos”.

Sin embargo, las “pequeñas” tenían la debilidad de ser muy recientes y aparentemente creadas para aprovechar la oportunidad de capitalización por el “boom de la cooperación en el sector de los camélidos”, lo que debilitaba sus argumentos técnicos; es decir, no contaban con solvencia técnica acumulada en el sector; razón por la cual, negociaron sus intereses con las ONGs más grandes e incluso con el propio Gobierno Regional, esta situación no fue ajeno a los productores que empezaron a tomar partido, desvirtuando una ejecución y gestión transparente de los fondos para el desarrollo, en esta afirmación es válido recoger la reflexión de Graglia (2012), que señaló sobre la aprobación de las políticas por parte de la sociedad como receptividad política y legitimación democrática que en este caso particular ninguna de las dos condiciones cumple esta actuación, donde los intereses de unos prevalecieron sobre los intereses de los más débiles.

“... los materiales para los módulos de crianza para los productores se compraban por licitación los más baratos, de menos calidad pero nos hacían firmar por el valor en dinero como si fueran de calidad, y si reclamábamos nos decían que ya no perteneceríamos al proyecto, por ejemplo las mallas de metal para potreros eran unas mexicanas que son de menos calidad que las de alambre de fabricación peruana, igual en los reproductores machos de alpaca nos entregaban valorizados en dos mil hasta tres mil soles por animal pero no tenían la calidad de fibra como para ese precio, como era donado, era difícil reclamar ...” (Sr. Octavio Mulato, productor alpaquero de la Comunidad de Choclococha y promotor de la APROAL Huancavelica).

“... al comienzo del proyecto, era muy interesante escuchar las capacitaciones y nos enseñaban de verdad, después parecía que venían por cumplir, ya no era igual me daba cuenta que yo sabía más que los técnicos o profesionales que venían, por ejemplo, me dijeron una enfermedad de mis alpacas y le aplicaban medicinas y la mataron...” (Sr. Marcos Quilca Ventura, productor alpaquero de la Comunidad de Carhuancho y ex Dirigente de la APROAL).

Se desprende de las afirmaciones previas en las entrevistas a productores que participaron en los proyectos, que las relaciones interesadas entre las

instituciones no sólo generaron conflictos, sino desvirtuaron los logros del desarrollo que se manifestaron en ineficiencias institucionales; aspecto que favoreció la corrupción de sus miembros, y que a su vez deslegitimó la gestión de la institucionalidad para el desarrollo. Se entiende que el desconocimiento, falta de información e identificación con el problema a resolver por parte de los miembros de las entidades locales, que antes no tenían éstas responsabilidades o no conocían el sector, devinieron en contrario a lo señalado por Huenchuan (2001), sobre la concepción de la “institución pública” que nace para satisfacer un problema concreto, con una carga de deber moral y ético que afecta la forma de concebir el problema para lograr cambios en la gestión del desarrollo.

3.3.2.3. Entre minería y agricultura

El conflicto por el agua con la actividad minera y los proyectos de irrigación para la costa

Durante el periodo del estudio, se investigó que existió un clima tenso entre los pobladores de las comunidades campesinas alpaqueras de Huancavelica por un elemento vital para la crianza de los camélidos en sus territorios: el agua; éstos conflictos se suscitaron con las empresas mineras “Palomar” en la Comunidad de Choclococha cuyos desechos contaminantes procedentes de la actividad minera artesanal eran vertidos directamente en afluentes de la Laguna Choclococha fuente de agua para los animales, este caso fue denunciado a las autoridades y a la Defensoría del Pueblo que logró paralizar las obras de la empresa minera por un periodo a fin de dar tiempo a la empresa para modernizar sus procesos de tratamiento de desechos y evitar la contaminación directa de la Laguna. La Comunidad de Choclococha asesorada

por la ONG IDL (experta en derecho ambiental) logró negociar con la empresa concesiones pecuniarias de reparación y cupos pecuniarios por la explotación a futuro, se desprende una solidez institucional de las partes como lo expresó Uvalle (2001) lo que, conllevó a una institucionalización de voluntades y articulación de intereses que se expresan con el ejercicio de poder equilibrado como refirió Montbrun (2010); por un lado, la comunidad recibe una compensación y la minera logra proseguir con sus actividades de manera correcta.

Otro caso, identificado por los entrevistados fue la empresa minera Buenaventura que negoció cupos de empleo con los pobladores de las comunidades aledañas a su explotación, siempre en el marco del diálogo y equilibrio de intereses. Otra empresa que se vio obligada por acciones de responsabilidad social a negociar en la zona alpaquera de Huancavelica, fue LNG que construía el viaducto del gas de Camisea para la costa, entre las acciones negociadas fueron: la implementación de pequeños proyectos de sanidad animal, dotación de reproductores mejorados de alpacas y la construcción de centros de acopio y clasificación de fibra de alpaca además de cupos para jornales de empleo en la obra, es decir se negociaron intereses llegando a acuerdos comunes (Uvalle, 2001); éstos ejemplos demuestran que los posibles escenarios de conflicto, fueron superados por medio del diálogo y concertación, que constituyen los factores para construir institucionalidad concertada para el desarrollo.

Un conflicto que alcanzó niveles nacionales de opinión, fue el proyecto de irrigación Tambocaracocha que propulsaba el Gobierno Regional de Ica en territorios del Gobierno Regional de Huancavelica, el proyecto involucraba un

trasvase de aguas vía subterránea de la Laguna Tambocaracocha a la Laguna de Choclococha afectando a cuatro comunidades alpaqueras (Carhuancho, Chocococha, Santa Inés y Pilpichaca de los distritos de Santa Ana y Pilpichaca respectivamente), las comunidades se opusieron a esta obra, pues de la experiencia de la irrigación de la Laguna Choclococha para los valles de Ica (ámbito de las mismas comunidades mencionadas), observaban externalidades negativas para la sobrevivencia de la crianza de sus camélidos, los canales colectores de la irrigación habían prácticamente desecado los pastos y estaban en pleno proceso de desertificación de tierras. Asimismo, la Junta de Regantes de Ica no permitía la inclusión de las comunidades en su organización, el agua era enajenada particularmente y mal aprovechada en las zonas de riego de costa (riego por inundación), cuando el agua en las zonas altas escaseaba. Se infiere señalando que la no democracia de las acciones llevó a colapsar los acuerdos institucionales, en ese sentido, se coincide con Uvalle (2001) en señalar que la institucionalidad en este caso del “uso del agua” está ligada a la democracia.

...Este antecedente, bloqueó el nuevo proyecto Tambocaracocha, las comunidades involucraron al Gobierno Regional y al Gobierno Nacional incluso; sin embargo, no recibieron apoyo contundente, los discursos estatales cambiaban según los políticos, por lo que las comunidades recurrieron a las ONGs ambientalistas y de derecho para plantear una demanda en el 2009 ante la Corte Internacional del Agua instalado en México, del cual después se obtuvo una recomendación de cancelación del proyecto Tambocaracocha y amonestación al Estado Peruano. Este acontecimiento obligó a las autoridades de Ica y Huancavelica en el 2011 a negociar intereses con participación de los involucrados. (Dirigentes de comunidades campesinas de Huancavelica y miembros de ONGs ambientalistas).

Se deduce, que este escenario fue muy conflictivo que no permitió la interacción entre las partes, por lo que, no se logró gestionar la institucionalidad deseada para el desarrollo.

3.3.2.4. Por la legitimidad de la representación entre los gremios

El conflicto de las organizaciones de los productores por la legitimidad de su representación

Al 2007 ninguna organización de los productores de camélidos (APROCASH, APARH, SPAR, APROAL), había logrado consolidar su representación a nivel departamental, en los cuatro casos, los antecedentes de sus líderes destacaban por la actuación poco transparente en sus gestiones, o porque sus planteamientos gremiales habían dejado de ser importantes para el contexto actual, por ejemplo el APARH agremiaba a productores con registro genealógico de alpacas que incentivaba el CONACS y que permitía la legalidad de los animales para las ventas de exportación internacional y venta nacional de reproductores; empero, la demanda internacional de animales de exportación disminuyó considerablemente, y aunque la venta interna gozaba de una tendencia de incremento; la venta era libre, porque ya no existía CONACS que controlaba la veracidad de los registros genealógicos. Esto generó una especie de falsificaciones de registros que desvirtuó su naturaleza, posteriormente la venta se realizó por la calidad de la fibra en el cuerpo del animal. Por lo tanto, el APARH se convirtió una élite de productores con buenas alpacas que no se podía irrogar la representación total de los productores; sin embargo, existía como organización marginal en el periodo del estudio al igual que el SPAR-H que involucraba a algunas comunidades alpaqueras y productores.

De otro lado, la APROAL Huancavelica era un grupo de promotores que había formado la ONG DESCO y que adquirieron certificaciones oficiales del Ministerio de Educación como acreedores de competencias para la crianza, manejo del rebaño y la gestión comercial de la fibra de alpaca. Lograron realizar

acopios y clasificación de la fibra de alpaca a nivel regional cuya venta unificada mejoró los precios pagados al productor, incursionaron en nuevos procesos de la cadena de valor de la fibra de alpaca como la prestación de servicios de clasificado de fibra, hilado artesanal y tejido de punto y telar plano; sin embargo, una campaña de acopio la del 2004 cuya rendición fue parcialmente informada por el líder a los productores, generó la pérdida de credibilidad y desprestigio de la organización que debilitó su accionar, esta característica responde a lo postulado sobre legitimidad democrática por Graglia (2012). En el 2009, nuevos líderes de la APROAL, revirtieron el desprestigio en aceptación, por sus principios y personalidad logrando unificar a las comunidades del sur de Huancavelica con un trabajo netamente comercial reorientando con ello su organización que ya no se acercaba a la manifestación gremial reivindicativa, sino de emprendimiento empresarial (DESCO, 2009). Esta nueva característica organizacional de la APROAL que auto gestionaba sus recursos, logró peticiones de nuevas comunidades por cumplir un rol más político para el sector en el departamento, y aunque no siguieron ese camino, lograron la receptividad política y la legitimidad democrática señalada por Graglia (2012), se coincide también con Huenchuan (2001) cuando afirmó que satisfacer los intereses o necesidades tiene implícito un contenido de alta carga ética y moral; por lo que, los actores sociales representan un ideario sobre esta condición en el momento de la valoración o legitimación de sus instituciones.

Las diferencias entre las organizaciones, no permitían una unidad representativa de los productores, disputándose permanentemente la legitimidad de la representación gremial, (que duró desde el 2005 hasta el 2010), un ejemplo de esta disputa se visibilizó *en el Presupuesto Participativo de*

Huancavelica cuando se anulaban mutuamente como gremios en la priorización de acciones para el sector (Afirmaciones de miembros de ONGs). Es en el marco de la MECOALPH que en el 2009, convienen en un congreso para el 2010 y unificar criterios y/o concertar intereses para lograr una sola organización representativa de los productores en común acuerdo, 63 comunidades campesinas alpaqueras de Huancavelica decidieron formar una nueva organización que, anexaba a las previamente existentes como miembros para no perder su naturaleza propia y se denominó Federación de Productores de Camélidos Andinos FERCANH cuya presencia al 2013 no se consolidó.

Durante la presencia del CONACS las organizaciones de productores coexistían entre sí, cuando CONACS y PROALPACA fueron transferidas al Gobierno Regional aparecieron organizaciones *ad hoc* formadas por algunas ONGs con el modelo cooperativo; pero, no prosperó por falta de miembros adherentes que los respaldaran como es el caso de la Cooperativa de servicios múltiples Huancavelica y la Cooperativa Santa Bárbara. Si bien, las organizaciones que ya existían durante la época de CONACS estaban debilitadas, éstas permanecían vigentes; por ello, la disputa organizacional de orden gremial siempre fue entre ellas y no con las cooperativas que se formaron posteriormente con objetivos similares a APROAL, pero no lograron el nivel de protagonismo alcanzado por éste último, es decir no alcanzaron la legitimación democrática (Graglia, 2012).

3.4. Las relaciones de poder para la construcción de la institucionalidad y políticas públicas

Con la metodología de análisis “Cubo del poder” de Gaventa, desarrollado

por Vela y Espinoza (2011), que consiste en identificar a los “dominantes” y a los “dominados” a partir del cual evidenciar la existencia de “poderes”, para este caso la construcción previa del Mapa de actores directos y el Mapa de actores indirectos, constituyó el insumo principal para este análisis que se presenta a continuación:

3.4.1. Según el ejercicio del poder

El flujo de relaciones de poder en el sector de los camélidos de Huancavelica evidenció relaciones de poder de distinto grado de fuerza es decir “quien manda a quién”; una primera relación de *poder visible* fue entre los productores de camélidos y los comercializadores de fibra de alpaca (intermediarios locales, nacionales y la propia Industria), que por la fuerza del capital condicionan el ingreso en condiciones de negociación comercial desventajosa.

Una segunda relación de poder altamente dinámica como también describió Quicaño (2009), *fue la existente entre las firmas comerciales y las empresas textiles del mercado europeo y asiático, la que fue fluida con entrada y retorno en términos de negociación de productos en el mercado (lo que no ocurre con los productores). De ahí la mantención y presencia sólida de esta élite*; se atribuye además al carácter elitista de los demandantes de este producto puesto que la fibra de los camélidos son las fibras naturales más finas del mundo cuya producción representa poco menos del 1% del mercado mundial. El poder económico y social que ejercieron las empresas industriales exportadoras de fibra de camélidos básicamente de alpaca y vicuña, representado por MICHELL SAC, INCA TOPS SAC, representaron una posición de dominio para la fijación

del precio que ha pasado de precio demandado a precio de stock lo que representa un abuso de poder mercantil (Briceño, 2012).

La tercera relación de poder económico identificada por Quicaño (2009) fueron las empresas textiles multinacionales de Italia y China compradoras de materia prima (fibra de alpaca) para transformarlas productos finales y por tanto obtienen la mayor utilidad de esta cadena de valor. El poder de estas empresas es de *dominación cerrada*, porque manejan información estratégica de mercado a los cuales los productores no tienen acceso. Asimismo, la autora señala que la intervención del Estado en el nivel nacional, (tiene poder de establecer políticas públicas), fue esporádica y poco oportuna en la regulación, afectando a los productores que la encontraron “vacía”, sin propuesta y contraria a sus intereses; un ejemplo de ello fue la concesión exclusiva que CONACS otorgó en 1999 para la venta de fibra de vicuña peruana por 10 años consecutivos al consorcio INCA TOPS y LORO PIANA (Italia), estableciendo *un precio fijo de US\$ 308/Kilo cuando en el mercado europeo se cotizaba a US\$ 600/Kilo en el mismo periodo*.

Otro tipo de poder que se identificó es el que se presenta entre los productores y el Estado; *si bien no fueron de índole económico influyeron en las decisiones de desarrollo y las políticas para los productores alpaqueros según* (Quicaño, 2009). En general, el Estado tuvo una actitud pasiva frente al sector, *se limitó a la coordinación formal y con poca influencia en la regulación y fiscalización del mercado, además de carecer de políticas de promoción e inversión articulada con el sector*. Es el caso del “Programa de crédito para la compra y venta de fibra de alpaca a los productores del país”, estaba formulado para empresarios productores con gran volumen de oferta y capaces de asumir un *warrant* como requisito para acceder a un crédito; no obstante, el productor

huancavelicano es pequeño y requería créditos para la venta “contra entrega”; con el tiempo se corrigieron estas condiciones; pero, la falta de liquidez de estos programas estatales fueron otra limitante.

Adicionalmente, el Estado para captar inversiones privadas simplificó procesos como lo reportó Quicaño (2009) “sin consulta a las poblaciones afectadas, como ocurrió con la normatividad para la ejecución del Proyecto Agroexportador Tamboccaracocha - que consiste en trasvasar agua de dos Lagunas, Ingahuasi y Tambocaracocha” (p. 315). Lo cual sirve para el riego en la costa de Ica que afectaba directamente a las comunidades criadoras de alpacas y llamas, lo que ocasionó una demanda ante la Corte Internacional del Agua en México quién dio razón a las comunidades.

Como parte del Estado, estuvieron también los Gobiernos Regionales y las Municipalidades, que no habían invertido en el sector históricamente, aunque posteriormente sus roles han mejorado, como se observó en los procesos de participación ciudadana (Presupuesto Participativo 2010–2012). En Huancavelica se aprobaron hasta 20 millones de soles en programas y proyectos a favor del sector de los camélidos, esta afirmación resalta lo señalado por Finot (2001), respecto de la derrota del centralismo con la descentralización que origina la movilización de recursos locales para el Desarrollo Económico Local DEL, coincidiendo también con Tello (2006), que señaló tanto la descentralización como el DEL tienen como eje central las áreas locales donde los objetivos son particulares u específicos como lo es en este caso el sector de los camélidos.

3.4.2. Según el espacio de desenvolvimiento

El estudio de Quicaño (2009) presentó:

Las relaciones de poder entre las instituciones públicas y las ONG, que se limitan a la coordinación para evitar duplicar acciones... Esta relación dio origen a un espacio creado y de tipo abierto denominado Mesa Regional de Concertación del Sector Alpaquero de Huancavelica MECOALP. (p. 316)

Los miembros de la MECOALP desarrollaron “dos instrumentos de gestión (el Plan de Desarrollo del Sector Alpaquero de Huancavelica y el Plan de Mejoramiento Genético Regional de la Alpaca)” (Quicaño, 2009, p. 316). Así, surgieron agendas de actividades técnicas y políticas. Las ONGs, los productores y sus gremios, interactuaron por medio de proyectos de desarrollo, al término de los proyectos se visibilizó diferentes grados de satisfacción de los productores, algunos con alto grado de aceptación y otros con rechazo efectivo según las expectativas esperadas como lo explican Graglia (2012) y Laparra (2007).

3.4.3. Por el nivel de toma de decisiones

La relación de poder entre el Estado y los Gobiernos sub nacionales, para el caso del sector de los camélidos, no fue una relación de dominio ni concertación, en tanto ambos poseían autonomías, el comportamiento discurrió de tipo nacional pero anclado en el discurso más que la acción. Asimismo, la relación entre el Gobierno Regional y Local tuvo el mismo comportamiento, las coordinaciones fueron difusas o poco perceptibles. Sobre lo encontrado, Tapia

et al. (2010) postuló que las instituciones no generan políticas sin previamente incidir, influenciar o persuadir en el público interesado y en los tomadores de decisión; en ese sentido, esta tarea quedó expuesta para el futuro.

3.5. Gestión concertada de políticas públicas, programas y proyectos

La gestión concertada para atender la problemática agraria y en particular del sector de los camélidos en Huancavelica mediante políticas públicas, programas y proyectos, tuvo una agenda que se distinguió por los diferentes aspectos abordados y por la multiplicidad de actores participantes y por su relevancia, se explica cronológicamente en lo sucesivo.

3.5.1. Entre 1980 a 1990

El Proyecto Especial Alpaca conducido por la Micro Región Agraria de Huancavelica estaba encargado de desarrollar programas de mejoramiento genético de la especie alpaca, para lo cual contó con el Centro Experimental Llachoc con alrededor de 4,000 cabezas de alpacas, 500 llamas y 30 vicuñas, para irradiar material genético a las comunidades, se proporcionaba asistencia técnica, transferencia de tecnologías y capacitación en temas como la sanidad, manejo zootécnico de la especie y alimentación animal. Esta entidad pública cumplía su rol, hasta que fue atacada por el grupo terrorista Sendero Luminoso en 1988 que ejecutó más de 1,000 animales mejorados genéticamente en una noche e incendió las instalaciones y laboratorios del centro experimental, sumándose a ello el asesinato de los profesionales, desmantelando así los activos físicos y recursos humanos del programa, provocando su desactivación

por abandono; por lo que, años más tarde en el 2001 fue transferido a la Universidad Nacional de Huancavelica.

“...éramos jóvenes y nuestros padres juntaban la plata de la venta de cinco alpacas para comprar un macho bueno en el centro Llachoc, eran animales grandes y finos, cuando atacaron y mataron sin piedad a tantos animales, me dio mucha pena y cólera porque era nuestra mejor semilla habían traído animales de Puno y lo cuidaban muy bien, esa fecha que ejecutaron los animales estaban rociados por todas partes, era como si hubieran matado a los animales sólo por el gusto de matar... ¿Qué tenían que ver los animales en las ideas políticas?...” (Sr. Julio Requena Gómez, ex dirigente de APROAL Huancavelica).

En este mismo periodo 1980 -1990, una sola ONG la Asociación Civil “Kausay” se desenvolvía en el ámbito de las comunidades alpaqueras del sur de Huancavelica soportada técnicamente por el Centro Experimental Llachoc, y financieramente mediante la cooperación internacional, al declararse Huancavelica como “zona de terrorismo”, Kausay fue afectada sustancialmente en el aspecto técnico y económico y restringió su accionar siendo intermitente entre 1989 al 2005 hasta desaparecer definitivamente en el 2007. Los entrevistados señalan una pérdida de instituciones y de institucionalidad por el terrorismo, como lo mencionó MJE (2006) no hay institucionalidad si no hay instituciones, apreciamos en ese sentido el enfoque clásico de conceptualización de instituciones presentado por Vergara (2001) que señaló que las instituciones conservadoras con modelos fijos son incapaces de generar transformación, estando permanentemente en riesgo de pérdida.

Finalmente, la organización de los productores agrarios agrupados en la Federación Departamental de Comunidades Campesinas de Huancavelica FEDECH tuvo importancia gremial, por ser la responsable de la derrota terrorista en Huancavelica obligando a los grupos de terror a su retirada definitiva en 1992 según el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

“...nos reunimos las comunidades tanto la zona alta de camélidos como la zona baja de agricultura y nos organizamos para detener a esos asesinos de Sendero Luminoso, no se podía saber que nos estaba pasando, había confusión, el Ejército Peruano hasta nos confundió con ellos, la única forma era organizarnos, y se tuvieron que ir porque las comunidades somos fuertes y no queríamos verlos por aquí ni con sus ideas, ni con sus amenazas...” (Ex Dirigentes de comunidades campesinas de Huancavelica).

3.5.2. Entre 1992 al 2007

El CONACS en Huancavelica contaba con dos programas: 1) el Programa de Camélidos Silvestres, que se ocupó de la especie vicuña, generando la oferta organizada para la exportación de la fibra de vicuña, con una política orientada a la conservación y manejo para incremento de la población y el control y vigilancia contra la caza furtiva de la vicuña, para ello, se formaron guarda parques dotados con armamento, y se implementó sistemas de crianza en silvestría (empotramientos de acero mayores a 1,000 hectáreas); 2) el Programa de Camélidos Domésticos, se ocupó básicamente del manejo y mejoramiento genético de la especie alpaca, a través de una política de registro genealógico de la especie y provisión de módulos de empotramiento para el pastoreo alternativo de 10 hectáreas. Las zonas productoras de alpaca fueron visitadas en su totalidad por los técnicos del programa y aunque se logró identificar un mínimo porcentaje de animales registrados genealógicamente (1% de la población total), se logró la instalación de las buenas prácticas de manejo zootécnico, sanidad y mejora de la calidad de fibra que se reflejó básicamente en el precio de la fibra esquilada en los años siguientes, incrementando además los conocimientos de los productores sobre la calidad del producto obtenido y por tanto, incrementando su capacidad de negociación con los comerciantes.

En términos de política agraria fue atractiva y permitió el engarce de la Cooperación Internacional especialmente de la Agencia Española de

Cooperación para el Desarrollo AECID y la Comunidad Europea que financió proyectos operados por las ONGs de Huancavelica con proyectos regionales denominados PRODECO Programa de Desarrollo de Potencialidades de las Comunidades Campesinas de Huancavelica ejecutado entre 2001 y 2005 cuyo mayor logro a la evaluación ex post fue su aporte técnico – económico en la crianza de alpacas. Este aporte fue producto del tipo de institucionalidad forjada durante el periodo de su existencia conglomerando los intereses de los actores participantes (IICA, 1997).

“...nos dimos cuenta que no sabíamos criar mi alpaca, juntábamos llamas y pacos todo a la vez, aprendí que eso está mal porque salen manchados y se engruesa, la fibra de colores con manchas no cuesta, los compadres (intermediarios) nos castigan con el precio y de eso vivimos, aprendí a clasificar mi fibra, luego nos juntamos para vender y en grandes volúmenes nos pagan por fibra fina más que por la gruesa, igual es mejor que vender sin saber lo que tenemos...” (Sra. Juliana Sánchez Quispe, comunera de Choclococha y ex presidenta de la APROAL).

Asimismo, la Comunidad Europea en alianza con el Estado representando por CONACS, instaló el Proyecto de Seguridad Alimentaria para Pastores de Altura denominado PROALPACA para tres regiones: Apurímac, Huancavelica y Ayacucho, cuyas actividades iniciaron en el 2003 y duró hasta el 2010 sobreviviendo a la desactivación del CONACS. El PROALPACA fue operado por ONGs locales en Huancavelica, Ayacucho y Apurímac y era supervisado y monitoreado por el CONACS. En Huancavelica participaron las ONGs DESCO (entre 2003 a 2005), Asociación Civil San Javier (entre 2005 a 2010), ONG SICRA (entre 2003 a 2005) y la ONG Vecinos Perú en el último periodo (entre 2006 a 2010). La cobertura del proyecto alcanzó al 100% de las comunidades alpaqueras del departamento logrando en términos generales cambios significativos a nivel productivo y aprendizajes en la comercialización de los

productos a nivel de los productores (Resultados de la Evaluación Ex Post del Proyecto).

De otro lado, el trabajo de CONACS con las ONGs logró institucionalizar el sector alpaquero del departamento (IICA, 1997), generando espacios de concertación como la MECOALPH, donde se incidió en políticas públicas regionales tales como: política de mejoramiento de la productividad de la alpaca; política de cofinanciamiento de programas y proyectos de camélidos identificados en el Plan Regional de Desarrollo de los Camélidos de Huancavelica 2007 al 2017; política de modernización de la capacidad tecnológica e investigación de la Universidad Nacional de Huancavelica, entre otros, consiguiendo que el Gobierno Regional de Huancavelica aportara presupuestalmente hasta el 60% del presupuesto anual del proyecto PROALPACA para el año 2007 y 100% del presupuesto desde el 2008 al 2010, periodo en que se desactivó definitivamente el CONACS en Huancavelica.

“...CONACS reunió a las ONGs de todos los lados (centro, izquierda y de ningún lado por las que sólo buscan lucrar), entre nosotros había competencia y celos institucionales, todas querían protagonizar, igual logramos conversar ...(refiriéndose a la MECOALPH) y hasta elegimos a la primera Secretaría General a DESCO la ONG más antigua de Huancavelica, yo creo que fue por respeto a los profesionales que eran de mucha experiencia y venían de otras zonas del país, en las otras ONGs éramos más jóvenes y habíamos egresado recién de la Universidad de Huancavelica y Ayacucho recientemente, ellos junto con CONACS aparte de nuestras metas y objetivos institucionales logramos trazar objetivos en conjunto, porque también entendíamos que podíamos negociar nuestros propios intereses en la MECOALPH, al principio las reuniones eran muy críticas porque las organizaciones de productores siempre estaban en peleas de quién representaba a quién, bueno eso se superó con un Congreso convocado por la MECOALP y fue bien concurrido, eso nos hizo notar a todos que estábamos siendo un espacio serio que nos permitió presentarnos en conjunto al Presidente Regional, entonces era el Padre Salvador Espinoza para que con Ordenanza reconozca el espacio, ayudó en eso la moda de los eventos de participación ciudadana...”. (Ing. Gumercindo Machuca Ramos, ex técnico de la ONG San Javier).

Durante la presencia del CONACS participaron activamente tres organizaciones gremiales de productores el APARH, el SPAR, y la APROAL. Las dos últimas generadas por el accionar de las ONGs en el marco de los proyectos

ejecutados mediante la cooperación internacional tales como el Proyecto PROALPACA. Estas organizaciones cobraron mayor protagonismo frente a la Federación Departamental de Comunidades Campesinas FEDECH por ser específicas para camélidos y por el carácter de emprendedurismo que además las organizaciones alpaqueras experimentaron y no sólo siendo organizaciones de tipo reivindicativa; en tanto la FEDECH representaba de manera general los intereses del campesinado y de orden exclusivamente reivindicativa tal como se define con esos aportes a la sociedad (Arocena, 2001).

“... las ONGs tuvieron mucho trabajo y contrataban a los profesionales jóvenes que salían de la Universidad de Huancavelica con el Proyecto PROALPACA, fue bueno venían a capacitarnos a nuestras estancias, eso fue bueno nunca antes nos habían visitado...” (Sr. Octavio Mulato Cóndor, productor de la Comunidad de Choclococha y promotor de la APROAL).

Otro actor importante que se sumó a las actividades de los proyectos de las ONGs fue la Universidad Nacional de Huancavelica cumpliendo un rol muy importante en el desarrollo de tecnologías demandadas por los proyectos, hizo presencia sólida a través de la MECOALPH incidiendo en la política pecuaria entre 2005 al 2012 (Ortegón, 2008), este rol era diferente del habitual de tipo pasivo y ajeno a éste sector hasta antes del 2005.

3.5.3. Entre 2007 al 2012

Como se mencionó, el Gobierno Regional de Huancavelica a través de la GRN y MA, recibió las competencias y funciones transferidas del CONACS en el marco de la descentralización, incluyendo el proyecto PROALPACA que estaba financiado por la Comunidad Europea. Luego de un periodo de incertidumbre, los evaluadores de la Comunidad Europea identificaron a la MECOALPH como un espacio que mantenía vigente los acuerdos para el desarrollo del sector y

coordinaba con los actores; por lo que, decidieron continuar con la operación de actividades del PROALPACA para fortalecer la institucionalidad del desarrollo en Huancavelica, a diferencia de la paralización de actividades como ocurrió en Ayacucho y Apurímac donde también había sido implementado el PROALPACA. De otro lado, la participación de las ONGs en la MECOALPH, facilitó las alianzas entre ellas para formular, gestionar e implementar proyectos en las agencias de Cooperación Nacional como FONDOEMPLEO e INCAGRO.

En este periodo entre 2007 y 2010, el tema de los camélidos no sólo se operaba desde PROALPACA, también se abrieron nuevas fuentes de cooperación nacional como FONDOEMPLEO, INCAGRO, AGROEMPENDE entre otras fuentes, y otras ONGs fueron involucrándose con el tema como la ENIEX Madre Coraje de España, y la ENIEX Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras AVSF de Francia, ejecutándose una serie de proyectos específicos con el tema de la alpaca y la vicuña. Todo ello producto de la institucionalidad creada previamente mediante la MECOALPH y la capacidad de incidencia que lograba en el Gobierno Regional, este suceso permite reconocer la participación de los actores que no sólo era presencial sino efectiva y activa en cuanto a mecanismos de concertación como señalaba Ortegón (2008).

“...la MECOALP nos sirvió para alinearnos, era una especie de control entre nosotros mismos, como estaban los productores decían directamente en la cara sino estaban satisfechos, por eso todos estaban trabajando honorablemente en un principio, se hizo una costumbre reunirnos todos los martes y dábamos cuenta de nuestros avances, juntábamos actividades para no duplicar y hasta realizábamos acciones en conjunto, hasta nos pusimos un “Día de la Alpaca en Huancavelica” todos los 30 de octubre de cada año y desfilábamos con los productores, caiga el día que caiga, así todos los ciudadanos del pueblo conocieron a las comunidades alpaqueras que orgullosas mostraban sus ejemplares de alpacas, llamas y hasta la vicuña, nuestra autoestima de técnicos profesionales y productores alpaqueros subió mucho en ese periodo...” (Ing. Hilario Aquino, Ex secretario general de la MECOALP y miembro de la ONG DESCO).

Entre 2010 a 2013 las dirigencias en la MECOALPH fueron renovadas y con la desaparición de CONACS como miembro de soporte técnico por parte del Estado fueron reemplazadas por el Gobierno Regional de Huancavelica:

“... la experiencia y conocimiento de las particularidades del sector de los camélidos por parte de los nuevos representantes del Gobierno Regional era mínima...”, (Ing. Gumercindo Machuca - PROALPACA).

Esta sucesión intempestiva en el 2010, sin previa preparación y sin transmisión adecuada de los acuerdos generados y el poco conocimiento de la problemática del sector por parte de los nuevos responsables, generó una “debilidad” en la conducción del espacio y obviamente en la capacidad de liderazgo a nivel institucional, ello provocó un desorden en las actuaciones de las ONGs con la duplicación y descoordinación de acciones en perjuicio de los productores y consecuentemente en el desprestigio como entidades de desarrollo, de acuerdo con Graglia (2012). Asimismo, la capacidad de fiscalización para el control de los financiamientos y la calidad de las actuaciones para el desarrollo fue perdiéndose en el 2011, por falta de liderazgo del Gobierno Regional que empezó a trabajar aisladamente enfocándose únicamente en el proyecto PROALPACA con una sola ONG, (ganadora permanente de los servicios para el proyecto), condujo a cuestionamientos desde las otras ONGs, principalmente de los productores por la deficiente calidad del gasto de las actividades del proyecto y finalmente con críticas por parte de otras entidades como la Universidad Nacional de Huancavelica (Graglia, 2012).

“...la MECOALP Huancavelica fue la primera mesa especializada en el sector de los camélidos, me atrevo a decir en el Perú, ni en Puno lograron un espacio así, recién ahora desde el 2012 están intentando institucionalizar un espacio así a pesar que son los más grandes productores de camélidos del país...”. (Ing. Hilario Aquino, DESCO Huancavelica).

En el 2011 la Universidad Nacional de Huancavelica (que con el CONACS había logrado involucrar a la academia nacional e internacional como la Universidad Nacional Agraria La Molina, la Universidad Mayor de San Marcos y la Universidad Pública de Navarra, y la Universidad Complutense de Madrid, para incrementar la investigación y desarrollo de tecnologías para el sector alpaquero); logró ser la sede del Congreso Mundial de Camélidos Sudamericanos; este evento fue solventado por el Gobierno Regional de Huancavelica presidido por el Sr. Maciste Díaz, que comprendió la necesidad de relevar el sector de los camélidos como un tema estratégico de desarrollo regional y acabó con las disputas internas sobre las competencias transferidas del CONACS, creando una entidad exclusiva con el mismo rango que la DRA que es la Dirección Regional de Camélidos de Huancavelica, esta Dirección se conformó con especialistas del ex CONACS; y llevó consigo la perspectiva de captar proyectos de la cooperación internacional similares al PROALPACA, y se presupuestaron actividades a nivel regional, y se convirtió en la única de éste género a nivel nacional (en Puno, las oficinas dedicadas a los camélidos tenían rangos menores como unidades o coordinadoras de proyectos). Con ello, se retomó la gestión para el desarrollo de los camélidos e intentó en el 2013 reactivar la MECOALPH, aunque se encontró con un vacío sectorial del tema, debido a la dilución del rol rector en la sede central del MINAGRI, lo que no fue apropiado para el fortalecimiento de esta instancia regional.

Las organizaciones de productores en este periodo de abandono o débil gestión del Estado para el sector de los camélidos (2007 al 2010) también se habían desfortalecido, intentaron en el 2010 conformar una única organización representativa del sector de nivel regional mediante la FERCAMH que al 2013

no consiguió posicionarse. Empero, entre las organizaciones antiguas, la única que siguió vigente es la APROAL que logró desarrollar diversos proyectos con la cooperación nacional como: INCAGRO y ALIADOS, cuyo enfoque fue apoyar el emprendedurismo empresarial dedicándose al acopio de fibra de alpaca para luego clasificarla, lavarla y transformarla en artesanías de alta calidad, es decir que pasaron de productores a transformadores, lo cual se debe al acompañamiento de la ONG DESCO que permanecía en la zona desde 1999 con pequeños proyectos con temas puntuales, como el fortalecimiento de sus capacidades productivas y organizativas con un enfoque empresarial.

Cabe señalar también que a partir del año 2011, Huancavelica, recibió principal atención de las entidades del Estado como: MINSA, MINEDU, MIDIS, etc. a través de programas nacionales como: SIS, JUNTOS, PENSION 65, BECA 18, HAKU WIÑAY, KALY WARMA, HUAHUAWASI, que llegaron hasta las zonas alto andinas y que conllevaba una política transversal conocida como la “inclusión”, lo que implicó la atención prioritaria a los más pobres, los marginales, los excluidos (periodo de Humala) y Huancavelica se encontraba en esa clasificación, junto a Apurímac y Ayacucho.

Por otro lado, entre 2011 y 2012, el SPAR NACIONAL convocó a las sedes regionales de camélidos entre ellas a la FERCAMH de Huancavelica, para tener reuniones con los Ministros de Agricultura de turno (Ministro Miguel Cailloux – periodo 2011; Ministro Luis Ginoccio – periodo enero a junio 2012; y Ministro Milton Von Hesse- periodo julio 2012 a febrero 2014), solicitando expresamente la restitución del CONACS, debido a que la ausencia de una rectoría en el tema había calado también en otras regiones. Este pedido de restitución del CONACS también fue solicitado por Congresistas de la República:

Sr. Hugo Carrillo y Sr. Wuilliam Monterola (Huancavelica); Sra. Claudia Coari y Rubén Condori (Puno) y Sr. Daniel Abugatás (Lima). Los Ministros Cailloux y Ginoccio eran partidarios de mantener la estructura, tal cual se había establecido durante la descentralización; el Ministro Milton Von Hesse, intentó acondicionar una instancia nacional en la nueva estructura del MINAG que migraba a ser MINAGRI en el 2014; pero, su propuesta fue rechazada por el MEF, dado que se estaba creando el SERFOR, el cual incluía la rectoría en animales de la fauna silvestre que contempla a la vicuña, y se consideró de mayor envergadura la creación de esta entidad, porque englobaba a todas las especies de la fauna y flora silvestre y la cuestión forestal del país. Igualmente, para el caso de la alpaca se definió que, al ser una especie doméstica se necesitaba desde el Estado un impulso en la parte comercial y emprendedurismo, más no en la parte productiva.

En conclusión, los aspectos analizados constatan que hubo un cambio en el tipo de institucionalidad que operaba en presencia del CONACS y cuando este fue desactivado en el marco de la descentralización entre el 2007 - 2012, que afectó el desenvolvimiento de las apuestas para el desarrollo del sector de los camélidos en Huancavelica desde el punto de vista productivo, económico, social y políticamente, que al término del estudio se distingue una intención de reposicionamiento por voluntad política de sus autoridades para retomar y/o reconfigurar una nueva institucionalidad para el desarrollo y por ende la superación de la pobreza y marginalidad histórica de este sector.

CONCLUSIONES

1. El tipo de institucionalidad pública y privada para el desarrollo de los camélidos sudamericanos a partir de la transferencia e implementación de funciones y competencias del CONACS en la Región Huancavelica entre el 2007 al 2012 fue débil y pasiva, en relación al tipo de institucionalidad generada durante la presencia del CONACS que fue eje de articulación y facilitación institucional sustentado en su rol rector de desarrollo del sector, esta jerarquía y mandato institucional que tenía el CONACS antes de la descentralización permitió una amplia convocatoria de actores que interactuaron para generar un espacio formal denominado MECOALPH, que sirvió de plataforma para poner en valor sus demandas institucionales logrando negociar sus intereses, mediante la concertación y el debate abierto de las posiciones. Con la descentralización, si bien la región Huancavelica adquirió competencias y funciones del CONACS, el rol rector quedó retenido en el seno sectorial matricial es decir en la sede central del MINAG, dejando un vacío funcional en la Región. Esta situación ha afectado en el liderazgo institucional de la plataforma tornándose débil y poco activa, mientras se asimilaban las nuevas competencias y funciones adquiridas. En conclusión, se constata que hubo un cambio de institucionalidad que afectó la articulación eficiente de los actores del desarrollo del sector de los camélidos y en especial de los tenedores de éstas especies animales.
2. El proceso de transferencia de funciones y competencias del CONACS a nivel de la Región Huancavelica estuvo organizado mediante la normativa de descentralización y modernización del Estado; por lo tanto, fue

íntegramente administrativa sin participación de los actores locales, cuya consecuencia fue el vacío funcional por la liquidación de los antiguos roles. La transferencia administrativa fue lenta, pero completa según la normativa; esta lentitud originó un periodo de indefinición institucional para la readecuación institucional tomando un tiempo considerable (2007 al 2011), en el que se abandonaron las prácticas de concertación y negociación de intereses por la ausencia del actor principal el Estado en este caso representado por el Gobierno Regional de Huancavelica, fue catalogado por los actores especialmente los productores como un periodo de ausencia del Estado central y regional. En ese sentido la transferencia administrativa del CONACS no significó la transferencia de los activos en el ámbito de la interacción con otros actores lo que debilitó las relaciones a nivel de la MECOALPH consiguientemente debilitó la institucionalidad del sector.

3. El proceso de descentralización constituyó el factor determinante en el cambio de institucionalidad del sector de los camélidos en Huancavelica, fue violento y con escasa preparación de los receptores de las nuevas competencias y funciones, quebrando la institucionalidad previamente generada por el CONACS, en este estado de quiebre se potenció la división de las instituciones, generó competencias adversas, anuló la concertación entre las entidades de desarrollo y finalmente postergó a los tenedores de camélidos desamparándolos y exponiendo sus debilidades en el contexto. En el balance de pérdidas y ganancias, las pérdidas fueron mayores, la política pública para el desarrollo de los camélidos quedó desarticulada desde el nivel central, la perspectiva de “Producto Bandera” como una representación nacional de objetivos, quedó suspendida y repartida en las

instancias nacionales, y a su vez en las regiones generó confusiones para detentar el liderazgo (disyuntivas competencias relacionadas con el Ministerio de Agricultura, el Ministerio del Medio Ambiente y en el Ministerio de la Producción), ello generó competencias y conflictos en las entidades regionales para detentar algún tipo de poder del reparto de funciones, y postergación de las necesidades del productor. Entre las ganancias, estuvo principalmente la capacidad regional para aspirar en conjunto el desarrollo y se optó por activar la MECOALPH que había funcionado anteriormente, a partir del cual se hicieron nuevos planteamientos, nuevas estrategias, nuevas herramientas y nuevas perspectivas con visión regional donde se incorporó al productor como principal razón de ser del sector.

4. Los mecanismos de articulación inter institucional empleados para la gestión concertada del desarrollo de los camélidos en Huancavelica por la MECOALPH, posterior a la desactivación del CONACS, permitieron el debate abierto de problemáticas y la negociación de intereses, donde la MECOALPH constituyó una plataforma ad hoc donde también confluyeron otros factores como el viraje del enfoque de la cooperación internacional hacia el sector de los camélidos en el país, que obligó a los actores públicos y privados del sector a formular una agenda concertada para el desarrollo, originando una serie de instrumentos de gestión concertada para a partir de ello acceder al financiamiento de proyectos y programas de desarrollo de la Cooperación Internacional como es el caso de PROALPACA que se ejecutó con tres ONGs locales y dos ENIEX donde los beneficiarios fueron los criadores de camélidos y sus organizaciones. Estas agendas e instrumentos también sirvieron para acceder a los fondos nacionales como

FONDOEMPLEO, AGROEMPRENDE, INCAGRO que se dieron en el periodo 2007-2012.

5. El aporte principal de la MECOALPH fue la reorganización de los componentes institucionales del sector de los camélidos para enfrentar un nuevo tiempo post CONACS, incentivando la reconstrucción de objetivos del sector desde las capacidades regionales, asumiendo los intereses comunes para el desarrollo del sector y generando una perspectiva local del desarrollo de los camélidos; no obstante, su principal limitación fue que era un espacio de voluntades para el desarrollo, las mismas que pueden ser sólo temporales según los liderazgos de las instituciones; por lo que, si bien constituyeron una importante herramienta para la gestión institucionalizada, dependieron de la fortaleza de la institución que la estaba conduciendo, en ese sentido, el Estado representado por la Dirección Regional de Camélidos de Huancavelica, fue la entidad que permaneció constante con sus roles, funciones y competencias adscritas a diferencia de las entidades privadas como las ONGs cuya permanencia se supedita básicamente a la ejecución de sus proyectos; por lo que la presencia de la MECOALPH está también supeditada a la permanencia de sus integrantes.
6. El CONACS aportó durante su presencia a fortalecer un tipo de institucionalidad pública nacional que permitió la identificación de actores, la concertación de sus intereses, la formulación e implementación de una política de desarrollo integral orientada al sector, de manera ordenada y sistemática en el tiempo, hasta lograr el posicionamiento del sector en la sociedad mayor. Esta participación institucional también se replicó en las regiones a través de los CONACS regionales. Su desactivación institucional

del mapa público no ha provocado el colapso de la sociedad criadora de camélidos sudamericanos que se demuestra con el crecimiento de las especies animales en el último CENAGRO 2012, lo que sugiere deducir que CONACS durante su presencia sentó bases institucionalizadas de acuerdos, compromisos técnicos, políticos y sociales para el sector; sin embargo, estas bases no encontraron rápidamente un canal correcto o idóneo de instalación de funciones y competencias durante su transferencia en el marco de la descentralización, lo que frenó el despegue definitivo del sector en las áreas locales. En ese sentido, se concluye con señalar que el CONACS fue un modelo institucional eficiente para el contexto de la reforma estructural del país; empero, el contexto macroeconómico, político y la administración pública ha cambiado y con ello se demuestra lo revisado teóricamente: *“las instituciones no han sido diseñadas para ser eficientes, sino para servir los intereses de aquellos que negociando construyen nuevas reglas”*.

El CONACS al desaparecer si bien no provocó el colapso en la producción nacional de camélidos, pero interrumpió los procesos de institucionalización en curso, generando la pérdida de capacidades desarrolladas en el tiempo, fragmentando la sociedad de los camélidos cuyos efectos son la percepción de ausencia del Estado, pérdida de institucionalidad en el sector y la indefinición de roles.

7. La reducción de la capacidad institucional del sector de los camélidos a nivel central no implicó la pérdida definitiva de la importancia del tema en el sector agrario nacional. La retención del rol rector permitió rediseñar nuevas estrategias de interacción con los actores en el marco de los

modelos institucionales vigentes; del mismo modo en las regiones, esta circunstancia permitió ubicar el tema según el posicionamiento esperado a partir de la demanda institucionalizada de los actores como ha ocurrido en Huancavelica. En síntesis, si bien no existió un modelo estructural del sector al interior del Ministerio de Agricultura, existen los instrumentos y la normativa para retomar la institucionalidad del sector de manera dinámica y articulada intra e intersectorialmente para instalar las “nuevas reglas de juego” sin la necesidad de implementar una estructura semejante a CONACS que implica esfuerzos burocráticos presupuestales y que no podría responder al contexto de post descentralización.

8. La MECOALPH demostró un tipo de institucionalidad e institucionalización activa y efectiva a nivel del sector de los camélidos durante la presencia del CONACS como eje articulador; las actuaciones realizadas y las agendas desarrolladas con la participación de los actores públicos, privados, agentes de desarrollo, gremios, academia entre otros que lograron incidir en políticas públicas para el desarrollo del sector; asimismo, la participación en la gestión de programas, proyectos y en el fortalecimiento de las instituciones conformantes y los gremios de los productores negociando sus intereses institucionales para el manejo de alianzas y resolución de conflictos conformándose en un modelo posible de replicar en otras regiones. Se acopla a esta conclusión, que el liderazgo de los participantes fue clave para el buen desempeño que otorgó legitimidad democrática y receptividad política entre los actores.
9. La sensación de ausencia del Estado en lo local se debió también al lento aprendizaje de la gestión pública a nivel sub nacional y a la tradición

centralista de resolución de problemas, los alcaldes siguen viajando a Lima creyendo que van a obtener más presupuesto que si los gestionaran directamente en los gobiernos regionales, y viceversa las autoridades nacionales como el Presidente y Ministros viajan al interior para mantener vigente la idea en la población, que desde lo central se sigue operando para lo local.

10. Las relaciones de poder en los actores directos del sector de los camélidos están dadas por la transacción de los productos que generan éstas especies animales; por tanto, se traslapan al contexto económico, en ese espacio el modelo de libre mercado no favorece a los sistemas no competitivos; por lo que, los productores que son los más débiles detentadores de poder, deben realizar mayores esfuerzos que garanticen su reproducción social.
11. El alto grado de feminización y vejez en los sistemas productivos de camélidos, limitaron severamente el recambio generacional en el sector; en ese sentido, se concluye con indicar que las políticas públicas para el sector de los camélidos no se deben limitar al sector agrario sino a miradas territoriales que incluyan a otros sectores como: vivienda, salud, educación, transportes, etc., y con el compromiso de los gobiernos locales y regionales en revertir las limitaciones y acondicionar mejores oportunidades a este sector especialmente enfocados en la población juvenil.
12. Los agentes de desarrollo y la cooperación internacional en Huancavelica en alianza pública privada han generado un tipo de gestión pública mixta cuyo mayor aporte se visibiliza en el fortalecimiento de la capacidad productiva, institucionalidad y gestión. Se desarrolló un sistema de

aprendizaje en el sector con el proyecto PROALPACA que adquirió un alto nivel de especialización entre entidades públicas, privadas y ONGs.

13. Las organizaciones de productores de camélidos cuyas demandas se enmarcaban sólo en lo reivindicativo, no lograron legitimidad en la representación de sus organizaciones, a diferencia de las organizaciones que emprendieron iniciativas empresariales; sin embargo, la condicionante definitiva para la obtención de la legitimación es la carga moral y ética de sus líderes.



Referencias Bibliográficas

- Aguilar, C.R. y Lima, M.A. (2009). *¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?*. Contribuciones a las ciencias sociales.
<https://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>
- Alonso, J.A. (2007). Desigualdad, instituciones y progreso: Un debate entre la historia y el presente. *Revista de la CEPAL*, 93 (pp. 12-15).
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/00dca4c7-020b-4dc6-a6f9-4ce26550fbbc/content>
- Arroyave, S. (2010). Las Políticas Públicas en Colombia. Insuficiencia y Desafíos. *Revista del Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín*, Fórum 1, 102-104.
- Avilés, R. (2016). *Patrimonio cultural gastronómico, turismo y signos distintivos de calidad. Innovaciones para el desarrollo económico territorial en Actopan, Hidalgo*. [Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid]. Archivo digital.
<https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/7d345362-b685-4ee8-864b-1f71092aa2f6/content>
- Azpur, J., Ballón, E., Chirinos, L. Baca, E. y Távora, G. (2006). La Descentralización. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible. *Consortio de Investigación Económica y Social CIES. Grupo Propuesta Ciudadana. Perú. Lima pp. 7-10.*
- Borda, A., Otonne, G. y Quicaño, I. (2007). *No sólo de fibra viven los alpaqueros. Mercados globales y des (articulaciones) internas*. Serie Perú Hoy N° 12. DESCO Lima, pp. 329-359.
- Briceño, E.A. (2012). Análisis económico de la vicuña en el Perú. *Informe para el Despacho Ministerial de Agricultura y Riego, Lima*.
- Cacciuto, M. (s.f.). *“La teoría del CAPITAL SOCIAL: análisis de sus aportes y aplicación a estudios turísticos orientados al desarrollo”* [Tesis de pregrado, Universidad Nacional del Mar del Plata]. Archivo digital.
https://nulan.mdp.edu.ar/id/eprint/1148/1/cacciutto_m.pdf
- Calderón, J. (2007). Descentralización política: Aproximaciones conceptuales y

- pinceladas en Centroamérica. *Vox Lócalis Revista Iberoamericana Municipalista N.º 13, mayo. Guatemala pp. 5-8.*
- Canto, M. (2002). *Introducción a las políticas públicas. Participación ciudadana y políticas públicas en el Municipio. MCD México.*
- Carranza, L. y Tuesta, D. (s.f.). Consideraciones para una descentralización fiscal. *Estudios Económicos. Banco Central de Reserva del Perú. Lima pp. 1-81.*
<https://es.scribd.com/document/413122751/Descentraliazcion-Fiscal-pdf>
- Carrión, A. K. (2004, agosto). *Participación ciudadana y descentralización en el Perú.*
<https://repositories.lib.utexas.edu/server/api/core/bitstreams/f69a2372-3c04-4cb3-ab29-c754c59ab617/content>
- Castañeda, Y., Tinoco, S.P. y Mendez, W.G. (2017). *Incidencia de la intervención realizada por la cooperación internacional financiera no reembolsable en el desarrollo de las capacidades humanas.* [Trabajo final de maestría, Universidad de La Salle]. Archivo digital.
https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?amp=&article=1128&context=maest_gestion_desarrollo
- Contreras, C. (2002). El centralismo peruano en su perspectiva histórica. *IEP, Documento de Trabajo, 127. Serie Historia 24, Lima, pp. 6-18.*
- Contribuciones a las Ciencias Sociales. (2009, septiembre). *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, párr. 24, párr. 29.
<https://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>
- Del Huerto, M. (2002). Nuevos enfoques de la cooperación internacional. La cooperación descentralizada y el Programa URB- AL. *Comisión Europea, Madrid Documento N° 1, pp. 3-5.*
- DESCO, Centro de Estudios y promoción del Desarrollo (2009). “Sistematización de la experiencia de formación de promotores alpaqueros en Huancavelica”. *Proyecto Promotores alpaqueros competitivos liderando la extensión rural en Huancavelica, p. 22.*
- Democracia y Sociedad. (2013, enero). *Democracia y Sociedad, pp. 1-4.*
http://oacampusvirtual.uadec.mx/licenciatura/Transparencia_Acceso_Inf/Unidad_I/Pdf/pdfs/Democracia_Sociedad.pdf

- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. [FLACSO], (2010). *Reflexiones sobre institucionalidad y gobernabilidad democrática. Una visión desde el contexto centroamericano*.
https://www.flacso.org/uploads/media/Reflexiones_sobre_Institucionalidad_y_Gobernabilidad.pdf
- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social ILPES, CEPAL, Serie Gestión Pública N.º 12. Santiago de Chile, pp. 12-17.*
- Flores, J. (1998). “*Llamichos y paqocheros. Pastores de llamas y alpacas*”. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONCYTEC. Centro de Estudios Andinos Cusco CEAC, Perú, pp. 9,10.
- Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social [FONCODES]. (2006). *Mapa de la Pobreza Departamental del Perú*. INEI, Lima.
- Graglia, J.E. (2012). *En la búsqueda del bien común: Manual de políticas públicas*. Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, Argentina, 1ra edición, pp. 40-96.
- Guidenss, A. (1982). *Sociología*. Editorial Alianza.
- Guzmán, V. y Corvalán, G. (2003). *La institucionalidad de género en un contexto de cambio de gobierno: el caso de Paraguay*. Unidad de Mujer y Desarrollo CEPAL, Santiago de Chile, pp. 8.
- Huenchuan, S. (2001). *Desafíos de la institucionalidad pública y el abordaje del envejecimiento*. CELADE División de Población. CEPAL, noviembre 9.
<https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/03sandrahuenchuan.pdf>
- Instituto Federal Electoral [IFE]. (s.f.). “*La Democracia y sus instituciones: II Las instituciones como reglas de juego*”. Colección Temas de la Democracia, Serie de Ensayos N° 5. México.
https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/vgn_ivestigacion/democracia_y_sus_instituciones.htm
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [IICA]. (1997). *Modernización de la institucionalidad de la agricultura y el medio rural*. CATIE, San José de Costa Rica.

- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura [IICA]. (2007). *"Institucionalidad agraria. Retos y desafíos"*. CATIE, San José de Costa Rica, p. 207.
- Instituto Nacional de Salud del Niño Breña. (2020). *Análisis situacional de los servicios de salud INS breña*. (Tomo II).
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5492060/4897121-asis-insn-2020-tomo-ii.pdf?v=1701191455>
- Lahera, E. (2004). *Introducción a las políticas públicas*. BREVARIOS, Fondo de Cultura Económica, Chile, pp. 18-27.
- Laparra, M. (2007). *La construcción del empleo precario*. Fundación FOESSA, Madrid.
- Ley N° 27680, Art. 188, 7 marzo, 2002. Diario Oficial El Peruano.
[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/b6a105f9fa4d6e72052574ab0069e412/\\$FILE/L27680.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/b6a105f9fa4d6e72052574ab0069e412/$FILE/L27680.pdf)
- Ludwing, H. (2003). *"Ayacucho, Centralismo y Descentralización"*. Lima IEP p. 105.
- Ministerio de Justicia de España [MJE]. (2006). *Estrategia de Cooperación Internacional al Desarrollo*. Madrid, p. 21.
- Martuscelli, S. (2009). Análisis de la cooperación descentralizada. Balance de una cooperación descentralizada pública, nuevos retos y nuevas perspectivas. *Observatorio de proyectos de desarrollo UE-AL, Madrid N° 2*.
- Mesa de Concertación del Sector Alpaquero de Huancavelica [MECOALP]. (2007). Plan de Desarrollo Concertado para el sector Alpaquero de Huancavelica 2007 – 2017. *Ordenanza Regional en mayo del 2008. Gobierno Regional de Huancavelica*.
- Montbrun, A. (2010). Notas para la revisión crítica del concepto de poder. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, (9)25, pp. 367-389*.
- Mostajo, R. (2010). *Perú: Autoridad social e institucionalidad social*. CEPAL Institucionalidad social en América Latina. Documento de proyecto, Santiago de Chile, pp. 307-333.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] y Comisión

- Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2011). *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformaciones del Estado para el Desarrollo*.
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/851fe409-1064-4629-8f3b-586d11605fef/content>
- Ortegón, E. (2008). Guía sobre diseño y gestión de política pública. *Ciencia y Tecnología N.º 168*. Universidad de Alcalá, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Colombia, Bogotá pp. 161-169.
file:///Users/isabelquicano/Downloads/Guia_sobre_diseno_y_Gestion_de_la_politi.pdf
- Pautrat, L., Torres, P. y C. Samaniego (2010). “Sobre la institucionalidad forestal en el Perú”. Sociedad Peruana de Ecodesarrollo. Lima, pp. 13-15.
- Planas, P. (1998). *La descentralización en el Perú Republicano 1821 a 1998*. Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Portilla, M. (2003). Actores sociales en el desarrollo rural territorial. *Revista Sinopsis N° 8*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA.
- Powell, W. y Dimaggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica de España.
- Presidencia del Consejo de Ministros [PCM]. (2012). *Informe Anual 2012 y Balance del proceso de descentralización 2002-2012*.
<https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3393461-informe-anual-del-proceso-de-descentralizacion-2012>
- Quicaño, I. (2009). “Al margen del poder. Los alpaqueros huancavelicanos”. En *Luces y Sombras del Poder*. Serie Perú Hoy N.º 16. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO, pp. 285 – 320.
<https://www.desco.org.pe/luces-y-sombras-del-poder-serie-peru-hoy-no16-diciembre-2009>
- Santa Cruz, F. (1999). *La nueva institucionalidad rural: caso Perú*. FAO y Centro Peruano de Estudios Sociales CEPES, Lima, pp. 29- 56 y 101-126.
- Tapia, M., Campillo, B., Cruickshank, S. y G. Morales (2010). *Manual de Incidencia de Políticas Públicas*. Alternativas y Capacidades, Ciudad de México, pp. 12-19.
<https://alternativasycapacidades.org/wp-content/uploads/2019/04/Manual->

Incidencia-en-Políticas-Publicas.pdf

Tello, M. (2008). *DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL, DESCENTRALIZACIÓN Y CLUSTERS: TEORÍA, EVIDENCIA Y APLICACIONES*. CENTRUM Católica – Centro de Negocios de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

<https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/desarrollo-economico-local-descentralizacion-y-cluster-teoria-evidencias-y-aplicaciones.pdf>

Urcuyo, C. (2010). Reflexiones sobre institucionalidad y gobernabilidad democrática: Una visión desde el contexto centroamericano. FLACSO Secretaría General. Gobernabilidad y convivencia democrática. San José, Costa Rica, pp. 15-22.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4318FD3DD518FA300525805A0074B3BE/\\$FILE/Reflexiones_sobre_Institucionalidad_y_Gobernabilidad.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4318FD3DD518FA300525805A0074B3BE/$FILE/Reflexiones_sobre_Institucionalidad_y_Gobernabilidad.pdf)

U.S. Agency for International Development PERÚ [USAID PERÚ] (2010).

“Proceso de descentralización 2009”. Balance y Agenda Crítica. Lima, volumen N.º 1, pp. 12-15.

U.S. Agency for International Development PERÚ [USAID PERÚ] (2011). *Proceso de descentralización*. Balance y Agenda a Julio de 2011. Lima, volumen N.º 1, pp. 118-121.

Uvalle, R. (2001). La institucionalidad democrática: Eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado. *Instituto Nacional de Administración Pública. Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático*, pp. 9-30.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1436/2.pdf>

Valencia, G. y Álvarez, Y. (2008). *La Ciencia Política y las Políticas Públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación*. Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquía, Colombia.

Vargas, Z.E. (2008). Centralismo, descentralización y expectativas de la ciudadanía (Conchudos Bajo – Región Ancash). *Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima. Investigaciones Sociales Año XII N.º 21*, pp. 203-220.

<https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/view/7198/6331>

Vela, G.E. y Espinoza, R.D. (2011). El cubo del poder: aplicación práctica en

procesos de gestión de proyectos. *Fundación para la Cooperación SYNERGIA, Colombia*, pp. 2-7

Vergara, J.I. (2001). "Teorías conservadoras y teorías críticas de las instituciones de las instituciones sociales". *Revista de Ciencias Sociales CI, N.º 11-2001, Universidad Arturo Prat, Chile*, pp. 138-157.

Von Haldewang, C. (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. *Revista EURE (Vol. XVI, N.º 50), Santiago*, pp. 61-77.

<https://publuu.com/flip-book/661488/1474159>

Webb, R., Bionfiglio, G., Santillana, M. y N. Torres (2011). *Políticas de desarrollo rural*. Consorcio de Investigación Económica y Social CIES y Universidad San Martín de Porres, Lima, pp. 18-27.



ANEXOS

Anexo 1

Actores Entrevistados

Nº	Nombre y Apellidos	Cargo	Institución	Condición del actor
1	Ing. Ulises Panéz Beraún	Ex Jefe Regional Huancavelica	CONACS Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos	Público
2	Prof. Fredy Silvera La Torre	Ex Jefe del Proyecto PROALPACA Huancavelica	Coordinadora Regional de Camélidos Sudamericanos	Público
3	Ing. Elsa Curi Gonzáles	Técnico del Proyecto PROALPACA	Coordinadora Regional de Camélidos Sudamericanos	Público
4	Sr. Héctor Carrasco Flores	Presidente Nacional	Sociedad Peruana de Criadores de Alpacas y Llamas SPAR	Privado
5	Sr. Julio Requena Gomez	Productor alpacas y ex Dirigente de la APROAL	Asociación de Promotores Alpaqueros de Huancavelica APROAL	Privado
6	Sra. Martha Ventura Riveros	Productora alpaquera Ex Dirigente de la FEDECH	Federación Departamental de Comunidades Campesinas de Huancavelica FEDECH	Privado
7	Sra. Juliana Sánchez Quispe	Productora alpaquera Ex Presidenta de la APROAL	Asociación de Promotores Alpaqueros de Huancavelica APROAL	Privado
8	Antrop. Hugo Carrillo Cavero	Congresista de la República por Huancavelica	Congreso de la República	Público
9	Ing. Paúl Mayhua Mendoza	Docente de la Facultad de Zootecnia, miembro de la MECOALP	Universidad Nacional de Huancavelica	Público
10	Ing. Hilario Aquino Quispe	Coordinador Area Pecuaria de la ONG DESCO y ex Secretario General de la MECOALP	Mesa Regional de Concertación del Sector Alpaquero de Huancavelica MECOALP	Privado
11	Ing. Américo Chávez Miranda	Presidente de la Federación de Camélidos de Huancavelica	Federación Regional de Criadores de Camélidos Sudamericanos de Huancavelica	Privado
12	Sr. Octavio Mulato Córdor	Productor de la Comunidad de Choclococha y miembro de la APROAL	Asociación de Promotores Alpaqueros de Huancavelica	Privado
13	Sr. Marcos Quilca Ventura	Productor de la Comunidad de Carhuancho y miembro de APROAL	Asociación de Promotores Alpaqueros de Huancavelica	Privado
14	Sr. Mario Paucar Arango	Productor de la Comunidad de	Asociación de Productores de Alpacas de Huancavelica	Privado

Nº	Nombre y Apellidos	Cargo	Institución	Condición del actor
		Pastales Huando y Ex Presidente del APARH		
15	Ing. Samuel Páucar Quispe	Ex Presidente del SPAR Huancavelica	Sociedad Peruana de Criadores de Alpacas Registradas de Huancavelica	Privado
16	Téc. Walder Eslava Sotomayor	Técnico de la ONG DESCO	Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO	Privado
17	Sr. Arnaud Finet	Funcionario ENIEX AVFS	Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras - Francia	Privado
18	Srta. Petra Bonometti	Funcionario ENIEX MADRE CORAJE	Madre Coraje, Sede Huancavelica - España	Privado
19	Ing. Gumersindo Machuca Ramos	Ex Técnico ONG. San Javier	Asociación Civil San Javier del Perú	Privado
20	Ing. Alfonso Atanacio Carbajal	Ex Jefe del Programa Nacional de Camélidos Domésticos - Lima	Ex Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos	Público
21	Ing. Leonidas Gutierrez Hermoza	Funcionario del EX CONACS y actual Funcionario de la DGCA	Ministerio de Agricultura y Riego - Dirección General de Competitividad Agraria MINAGRI - DGCA	Público
22	Ing. Pilar Tupia Villacorta	Funcionario del Ex CONACS y actual Funcionario de la DGFFS	Ministerio de Agricultura y Riego - Dirección General de Forestal y Fauna Silvestre MINAGRI - DGFFS	Público
23	Soc. Oscar Toro Quinto	Directivo de DESCO Lima	ONG Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo	Privado
24	Téc. Rómulo Quispe Ccanto	Téc. Área Pecuaria DESCO Huancavelica	ONG Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo	Privado
25	Ing. Edgar Quispe Peña	Ex Vice Rector Administrativo y Docente Principal de la Facultad de Ingeniería Zootécnica	Universidad Nacional de Huancavelica	Público
26	Ing. Raúl Rodríguez Paredes	Director	Dirección Regional Agrario de Huancavelica	Público
27	Ing. Teobaldo Quispe Guillén	Director	Dirección Regional de Camélidos Sudamericanos de Huancavelica	Público

Anexo 2

Guía de entrevistas

Nombre:	Edad:	Cargo:
Institución:	Código/seudónimo:	Fecha de la entrevista:
Lugar de la entrevista:		

Preguntas Objetivo 1

1	¿Puede describir al CONACS? ¿Destaca algún tipo de importancia en CONACS para Huancavelica?
2	¿Cómo se relaciona CONACS - Nacional, CONACS – Gobierno Región, CONACS – Gobiernos Locales?
3	¿Qué competencias y funciones adquirió CONACS – regional de CONACS – Nacional?
4	¿Cómo fue el proceso de transferencia? ¿Cuánto duró?
5	¿Cómo se llama la institución que reemplaza a CONACS en Huancavelica actualmente?
6	Desde la transferencia, ¿Se ejercen todas las funciones y competencias?
7	¿Hay limitantes para el desenvolvimiento de la institución? ¿De qué tipo?
8	¿Posee alianzas? ¿Quiénes?
9	¿Duplica o contraría? ¿Con quiénes?
10	¿Cómo evalúa a la actual institución?
11	¿Cómo es la relación con los productores u organizaciones de productores?
12	¿Cómo es la relación con los agentes económicos, intermediarios, artesanos, industriales, otros comercializadores?
13	¿Qué otras instituciones públicas o privadas trabajan en este sector? ¿Puede describirlas? ¿Puede hacer una valoración?
14	¿Puede describir en general la situación de las instituciones del sector?
15	¿Puede valorar como se encuentra el sector en términos de gestión pública?

Preguntas Objetivo 2

16	¿Qué problemas/oportunidades principales puede describir del funcionamiento de la entidad de los camélidos en el gobierno regional?
17	¿Cuál es la relación con los gobiernos locales, las entidades privadas, los productores y agentes económicos? ¿puede describir en la época de CONACS y la época posterior a CONACS?
18	¿Cómo es la actuación de las ONGS, ENIEXS, mesas de concertación y otros de este tipo? describa.
19	¿Cómo y cuánto abarca la cooperación internacional en los temas del sector? ¿Cómo se desenvuelven?
20	En términos de gestión para el desarrollo, ¿Cómo encaja la actuación de las entidades privadas? ¿Hay concordancia, concertación con las entidades públicas?
21	¿Hay concordancia de las intervenciones públicas con los planes de desarrollo?
22	¿Hay concordancia de las intervenciones públicas con los planes de desarrollo?
23	¿Hay problemas en la concertación? ¿Cuáles?

-
- 24** ¿Qué ejemplos de concertación para el desarrollo resaltan desde 2007 a 2013?
-
- 25** ¿Qué conflictos institucionales existen? Describa.
-

Preguntas Objetivo 3

-
- 26** ¿Se puede destacar alguna actividad/ proyecto / iniciativa desarrollada desde la concertación público / privada? ¿Se puede decir que satisface a la población objetivo?
-
- 27** ¿Los enfoques del desarrollo se visibilizan en las intervenciones y sus mecanismos?
-
- 28** ¿Qué dispositivos legales o funcionales importantes se distinguen para el desarrollo de los camélidos en Huancavelica entre 2007 al 2013?
-
- 29** ¿Cuál es su visión del desarrollo de los camélidos en Huancavelica?
-
- 30** ¿Cómo vislumbra en perspectiva el desarrollo de los camélidos en Huancavelica con los elementos actuales?
-

