

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAestrÍA
EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**GOBERNAR EN TIEMPOS DE CONFLICTO.
CONFLICTIVIDAD, ACCOUNTABILITY Y AUTORIDADES
SUBNACIONALES EN EL NORTE DEL PERÚ (2011-2014)**

LUIS ALBERTO MELÉNDEZ GUERRERO

AGOSTO DE 2015

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
CIENCIAS POLÍTICAS**

**GOBERNAR EN TIEMPOS DE CONFLICTO.
CONFLICTIVIDAD, ACCOUNTABILITY Y AUTORIDADES
SUBNACIONALES EN EL NORTE DEL PERÚ (2011-2014)**

LUIS ALBERTO MELÉNDEZ GUERRERO

**ASESOR DE TESIS:
FRANKLIN RAMÍREZ GALLEGOS**

**LECTORES/AS:
GEMMA UBASART I GONZALEZ
ROMEO GROMPONE GRILLE**

AGOSTO DE 2015

A la memoria de Miguelina Guerrero Alberto

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la FLACSO-Ecuador por la beca de estudios que se me asignó para el periodo 2012-2014, y por la beca complementaria de trabajo de campo brindada en el 2014. Dos años dedicados exclusivamente a leer e investigar fue un lujo que desde el inicio traté de sacar mayor provecho; espero haber estado a la altura de lo exigido. Particularmente agradezco al profesor Simón Pachano, cuyo curso de Teoría de la Democracia me acercó a un campo de conocimiento que obviaba hasta entonces, y que terminó por fascinarme (aunque este interés no se haya concretizado necesariamente en este estudio, a pesar del intento inicial). A mi asesor de tesis, Franklin Ramírez, por su agudeza e infatigable paciencia para revisar las múltiples versiones preliminares de la tesis; y por motivar, hasta el final, la duda constante que se requiere para una mejor argumentación.

En el ámbito personal, gracias a Ginno Martínez y a Víctor Gonzáles, los amigos de siempre, por aportar a este estudio sin siquiera saberlo. A mis padres, Asunción y Eleodoro. A mis hermanos, Carlos y Ángel. A Ivette, la nueva integrante de la familia. Y muy especialmente a mi tía Miguelina, a quien dedico con cariño esta tesis.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	7
INTRODUCCIÓN: GOBERNAR EN TIEMPOS DE CONFLICTO	8
CAPÍTULO I.....	13
MARCO TEÓRICO Y METODOLOGIA: EL CONFLICTO AMBIENTAL COMO CONFLICTO POLÍTICO Y EL CONCEPTO DE ACCOUNTABILITY	13
El conflicto ambiental como conflicto político	13
¿Por qué estudiar las consecuencias de los conflictos?	15
¿Qué es la <i>accountability</i> ?	18
Selección de casos y estrategia metodológica	25
CAPÍTULO II.....	29
MINERÍA Y CONFLICTOS AMBIENTALES EN EL NORTE PERUANO.....	29
El contexto regional: Cajamarca, un carnaval de conflictos	29
El contexto nacional: Cuando la democracia no llega sola	37
CAPÍTULO III	46
CELENDÍN: UN ALCALDE DESBORDADO POR LAS MOVILIZACIONES. ACCOUNTABILITY SOCIAL MONOTEMÁTICA Y SIN CAPACIDAD DE “HORIZONTALIZACIÓN”	46
Municipalidad provincial: Estructura interna y aparatos de control estatal	46
Pasado y presente del alcalde provincial	49
El inicio del conflicto: Primeras movilizaciones y los encuentros interprovinciales	51
Conflicto por partida doble: Contra la mina y contra el alcalde.....	58
Un concejo municipal absorbido por el alcalde	72
Ingobernabilidad social y gobernabilidad estatal	73
Resumen y conclusiones parciales	76
CAPÍTULO IV	80
CAJAMARCA: ¿UN PRESIDENTE REGIONAL QUE MOVILIZA O QUE ES MOVILIZADO? ACCOUNTABILITY HORIZONTAL Y ACCOUNTABILITY SOCIAL MULTI-TEMÁTICA	80
Gobierno regional: Estructura interna y aparatos de control estatales	81
¿Una autoridad del pueblo y para el pueblo?	83

Santos: “Este movimiento social no depende de un presidente regional”	85
Los primeros encuentros con el presidente regional	85
El presidente regional toma posición.....	89
La “radicalización” de Santos.....	90
Amplificando el control: El surgimiento del Colectivo por Cajamarca	96
Más allá de Cajamarca: El papel de los medios de comunicación nacionales	100
El Leviatán desnudando al santo: El desempeño del control estatal	103
El consejo regional: Cuando la fiscalización no es prioridad.....	105
Un presidente regional tras las rejas	107
Ingovernabilidad estatal y gobernabilidad social	109
Resumen y conclusiones parciales	112
CONCLUSIONES EN PERSPECTIVA COMPARADA	116
Retomando la pregunta de investigación.....	116
La importancia explicativa del nivel de gobierno	118
Las causas de la <i>accountability</i>	123
¿Toda movilización es <i>accountability</i> ?	124
Los patios interiores de la <i>accountability</i>	125
La otra cara de la <i>accountability</i>	127
BIBLIOGRAFIA	129

RESUMEN

Las autoridades subnacionales de Cajamarca, para el periodo de gobierno 2011-2014, desarrollaron toda su gestión en un contexto de intensiva conflictividad, desatada por la oposición ciudadana al Proyecto Minero Conga, propiedad de Minera Yanacocha. El conflicto no solo afectó las relaciones entre la minera y los ciudadanos, sino también las relaciones entre éstos y las autoridades estatales. La investigación trata de auscultar esta última relación mediante el concepto de “*accountability*”, que hace referencia a un tipo particular de vínculo entre ciudadanos y gobernantes. Así, la problemática principal del estudio se pregunta si el conflicto Conga activa o no –y si es el caso, en qué medida y cómo–, prácticas de *accountability* social y estatal sobre las autoridades o instancias del gobierno regional de Cajamarca y de la municipalidad provincial de Celendín, para el periodo de gobierno 2011-2014 –fecha que coincide con el desarrollo de las principales movilizaciones contra el proyecto minero–.

INTRODUCCIÓN: GOBERNAR EN TIEMPOS DE CONFLICTO

“¿Qué es más importante, el agua o el oro?”. Esta fue la provocativa disyuntiva con la que el entonces candidato presidencial, Ollanta Humala, avivaba los ánimos de los miles de cajamarquinos que aglomeraban sus mítines de campaña enarbolando la defensa del agua. Era el candidato antisistema. Pero meses después, desde Palacio de Gobierno, y ya no con poncho de campesino, sino luciendo un sobrio saco y corbata, cambiaría su disyuntiva posición por una cómoda conjunción: “nosotros planteamos una posición sensata: el agua y el oro”.

¿Qué había pasado entre una exclamación y otra para tan repentino giro? Era octubre del 2011, Humala no tenía ni tres meses en el gobierno, pero ya enfrentaba lo que sería el más grande escollo político de su gestión: el conflicto en torno al Proyecto Minero Conga (dese ahora PMC), propiedad de Minera Yanacocha, ubicado al norte del Perú, en el departamento de Cajamarca¹.

El conflicto por el PMC fue un antes y un después para el gobierno humalista. Absorbido por el veto de los inversionistas y por el *establishment* político, el presidente fue moderando su postura hasta hacerla irreconocible para su electorado. Una vez en el gobierno, su explícito aval al PMC, con un enfático “Conga va”, sería su nueva carta de presentación. Para los cajamarquinos movilizados –quienes demandaban la cancelación del proyecto minero, porque atentaría contra importantes fuentes de agua–, Humala dejó de ser el candidato antisistema, para convertirse en el presidente “secuestrado” por los poderes fácticos nacionales. Esta posición le valió el “espaldarazo” del empresariado, pero con costos políticos muy altos. La aprobación presidencial cayó estrepitosamente – de 31% a 17% (Perú21, 2013b)– y dos gabinetes ministeriales fueron removidos por el mal manejo del conflicto que provocó cinco víctimas mortales.

El estallido por el PMC, que a fines del 2014 aún no encontraba solución, no solo removió los cimientos de la política nacional, sino también, y sobre todo, los de la política regional y local. Las autoridades electas de Cajamarca, en los cuatro años de su gestión (2011-2014), se han visto envueltas por una coyuntura de conflictividad que ha definido el derrotero de sus gobiernos y condicionado sus horizontes como políticos. El presidente regional de Cajamarca, Gregorio Santos, luego de una inicial indefinición sobre el tema, decidió embanderar la causa de la lucha anti-Conga, sumando adeptos a

¹ El Perú está dividido en departamentos (que coincide con las regiones), provincias y distritos.

sus filas, pero también opositores desde el gobierno central. Como pocos presidentes regionales del país, su gestión fue el foco de la prensa y de los contendientes políticos ganados en el trajín. Desde entonces frecuentaría las oficinas del Poder Judicial debido a las innumerables denuncias contra su persona, y que finalmente lo llevarían a prisión preventiva por supuestos delitos de corrupción cometidos durante su gestión. Desde la cárcel fue en busca de la reelección, saliendo reelecto con el 44.2% de respaldo popular en los comicios del 5 de octubre del 2014.

Las autoridades locales no tuvieron diferente suerte: el conflicto Conga también les marcó la agenda. Mauro Arteaga, alcalde de la provincia cajamarquina de Celendín, tuvo que abandonar el cargo por algunas semanas debido a que su posición era percibida como afín a Minera Yanacocha. Su vida corría peligro. Según las denuncias, su vivienda sufrió impactos de bala y, en más de una ocasión, la municipalidad estuvo a punto de ser saqueada y quemada por los desafidores, quienes pedían –a gritos– que la autoridad edil retracte su actitud. Sin embargo, en la soledad de la representación encontró en el gobierno central a un aliado clave para impulsar importantes obras que en algo aliviaron su alicaída popularidad. No fue en busca de la reelección. Ni sus colaboradores más optimistas le auguraban algún triunfo en las urnas.

Estos son los dilemas a los que se enfrentan las autoridades electas en contextos de intensa conflictividad. En contraste con la mayoría de la literatura sobre conflictos ambientales (no solo peruana), que enfatiza su análisis en la relación disruptiva entre industrias extractivas y ciudadanos, esta investigación se enfoca más bien en cómo estos escenarios contenciosos pueden afectar los vínculos entre la ciudadanía movilizadora y las autoridades estatales. En otras palabras, en cómo el conflicto entre un actor privado y sectores de ciudadanos, puede también alterar las relaciones entre éstos y el Estado (en sus diferentes representaciones y niveles de gobierno). La investigación ausculta esta relación a través del concepto de “*accountability*”, que hace referencia a las prácticas de control (formales o informales) que desde la ciudadanía y desde las instancias estatales se desprenden sobre políticos, autoridades o instituciones públicas.

Para ser más precisos, el estudio tiene como principal objetivo el reconocer si el conflicto alrededor del PMC logra activar o no mecanismos de control desde la sociedad civil (*accountability* vertical-societal) o desde la maquinaria estatal (*accountability* horizontal) sobre las autoridades o instancias del gobierno regional de Cajamarca y de la municipalidad provincial de Celendín, para el periodo de gobierno 2011-2014 (que coincide con las principales movilizaciones anti-Conga). Si la respuesta es afirmativa, el

interés recaerá en identificar el mecanismo causal o cómo el conflicto ambiental logró impulsar dichos procesos sociales y estatales de control; así como las características que éstos presentan. Si la respuesta es negativa, se intentará explicar los factores que anulan o limitan esta posibilidad de impacto.

Pero también la investigación tiene un propósito secundario, que consiste en inspeccionar en cómo el nivel de gobierno (provincial y regional) puede condicionar las dinámicas de vigilancia y fiscalización que se disponen en ambas jurisdicciones. ¿Los procesos de control son acaso los mismos a nivel regional o provincial?, ¿de qué manera el nivel de gobierno limita o posibilita las prácticas de *accountability* que se desprenden sobre aquél?

El argumento que aquí se defiende es que en el desarrollo del conflicto por el PMC, un entramado de organizaciones sociales (frentes de defensa, rondas campesinas, sindicatos de profesores, entre otros), comenzaron a coordinar esfuerzos y a fortalecerse internamente para mantener una posición más firme y efectiva contra el proyecto de Minera Yanacocha. A partir del conflicto, en Celendín se crearon núcleos opositores al PMC, como la Plataforma Interinstitucional Celendina (PIC); y las rondas campesinas comenzaron a articularse y superar sus divisiones internas. Y a nivel del departamento, los frentes de defensa emprendieron una ardua labor de articulación interprovincial para promover actividades en contra del proyecto minero y posicionar sus reclamos en el debate público regional; incluso, desde el empresariado regional se formó el Colectivo por Cajamarca como un espacio de aval al cuestionado proyecto. Así, en el transcurso del conflicto, surgieron y/o se empoderaron organizaciones sociales con los recursos organizativos suficientes como para ejecutar repertorios de movilización y control sobre Minera Yanacocha y su PMC. Pero también repertorios de movilización y control sobre las autoridades electas de Cajamarca.

Este fortalecimiento de las organizaciones coadyuvó a que, sobre todo en la fase más crítica del conflicto, las bases sociales dispongan de las capacidades y recursos organizativos necesarios para expresar sus demandas públicas sobre las autoridades subnacionales, así como para imponerles intensivas prácticas de control y vigilancia con el fin de que respondan a sus expectativas e intereses. El conflicto ambiental por el PMC ascendió a conflicto político, debido a que las autoridades regionales y locales (y no solo la compañía minera) fueron focos de solicitudes y peticiones ciudadanas. El conflicto fomentó, pues, las dos condiciones básicas para el posicionamiento de estos

mecanismos de control social: agentes con capacidad para el ejercicio de *accountability*, y demandas que merezcan algún tipo de reivindicación colectiva y pública.

Sin descuidar las particularidades de cada jurisdicción, el nivel de gobierno fue una importante condicionante para entender algunas de las características y diferencias que presentan las prácticas de control en los dos casos de estudio. Tanto las prácticas de *accountability* desprendidas sobre el gobierno regional de Cajamarca y el municipio provincial de Celendín, estuvieron personalizadas en sus máximos representantes: el presidente regional Gregorio Santos y el alcalde Mauro Arteaga. Sin embargo, hay un contraste fundamental entre ambos niveles de gobierno subnacional: la densidad de agentes interventores implicados en cada uno de ellos. A cada nivel de gobierno le corresponde una heterogeneidad social distinta que condiciona (aunque no determina) las características de la *accountability* social y estatal que recaen sobre ellos. Mientras en la provincia de Celendín, la PIC tuvo el monopolio de las prácticas de vigilancia y control social (limitando su contenido temático), en la región Cajamarca los ejercicios de *accountability* social estuvieron desconcentrados en distintos núcleos de la sociedad civil (de composición e intereses más variados) que promovieron mecanismos más diferenciados de control. De esta manera, las modalidades de la *accountability* social desplegadas sobre el presidente regional, trascendieron las temáticas del conflicto (en tópicos como transparencia, buen gobierno y eficiencia gubernamental), y facilitó la activación de procesos estatales de control. Es decir, a escala regional los controles ciudadanos fueron multi-temáticos y vinieron de la mano de dispositivos estatales de fiscalización. A diferencia de Celendín, donde más bien los ejercicios de vigilancia popular fueron monotemáticos (acotados al conflicto), y sin la capacidad de ser absorbidos por los aparatos de control del Estado.

La construcción del argumento se realizó bajo una investigación de enfoque comparativo y cualitativo, a través, principalmente, de la realización de etnografías y de entrevistas a profundidad a los diferentes agentes sociales y políticos envueltos en el conflicto. Esta metodología permitió suplir algunas limitaciones en el rastreamiento del mecanismo causal que conecta a la variable independiente (conflicto) con su efecto (*accountability*). Además, a través de una inspección detallada y “densa” (Geertz, 2005) de las prácticas de *accountability* “realmente existentes”, el estudio pudo ir más allá del discurso público que emiten los ejecutores de control, dando cuenta de los intereses privados que también los motivan, así como del juego político del que forman parte y que muchas veces queda oculto a los ojos del investigador que está de paso.

La estructura de la tesis está dividida en cinco capítulos. En el primero se explica la manera en que el conflicto ambiental puede ser entendido como conflicto político; así como las dificultades analíticas para la identificación de los procesos causales que tienen como origen al conflicto, y las distintas formas de *accountability* posibles. En el segundo apartado se reconoce el contexto nacional (políticas neoliberales, apertura democrática, conflictividad y reformas institucionales) y regional (problemáticas sociales y ambientales relacionados a la actividad minera), sin los cuales no se podría entender adecuadamente la dimensión del conflicto Conga. Una vez expuestas las pistas conceptuales y el escenario en el que se ubican los casos de estudio, en el tercer y cuarto acápite se exponen, respectivamente, las prácticas de *accountability* desprendidas en torno a la municipalidad provincial de Celendín y al gobierno regional de Cajamarca, así como las principales características que éstas ostentan . Para finalizar, a modo de conclusión, se comparan los efectos que el nivel de gobierno tiene en los atributos de los ejercicios de control de los dos casos analizados, para concluir con algunas reflexiones y con la agenda pendiente que nos dejan los resultados de la investigación.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO Y METODOLOGIA: EL CONFLICTO AMBIENTAL COMO CONFLICTO POLÍTICO Y EL CONCEPTO DE ACCOUNTABILITY

Uno de los argumentos que estructura la presente investigación es que el “conflicto ambiental” –como es el conflicto alrededor del PMC, en Cajamarca– también puede ser leído como “conflicto político”. Es decir, un conflicto por recursos naturales entre una empresa extractiva y ciudadanos movilizadas, también puede presentarse como el detonante para que se forjen relaciones contenciosas entre los ciudadanos y los agentes estatales en torno a demandas vinculadas a la problemática ambiental o de otra índole. Este relacionamiento que los desafiadores entablan con los agentes estatales a partir de la coyuntura de conflictividad, aquí es analizado bajo el lente de la *accountability*, en tanto ésta es entendida como “una forma específica de vínculo que las autoridades políticas establecen con la ciudadanía en los regímenes democrático-representativos” (Peruzzotti, 2008: 1).

En este sentido, este primer capítulo busca profundizar en la idea del conflicto ambiental como conflicto político, desagregándolo conceptualmente y resaltando su potencia analítica. Además, se discute el concepto de *accountability* y se examinan sus diferentes subtipos y dimensiones que la diferencian de otras formas de control societal o estatal. En ese recorrido, se abren algunas discusiones teóricas y se perfila de mejor manera la problemática que guía la investigación.

El conflicto ambiental como conflicto político

Hasta el momento se ha hablado de “conflicto ambiental” de manera algo arbitraria. Es hora de definirlo. Por “conflicto ambiental” se entiende un tipo particular de relación disruptiva entre dos o más partes, que gira alrededor de la protección, manejo y/o acceso a los recursos naturales. Así, el estallido surgido por el PMC es predominantemente un “conflicto ambiental” debido a que la confrontación pública entre los cajamarquinos y Minera Yanacocha gira básicamente alrededor de la apropiación y conservación de recursos acuíferos asociados a la ejecución de dicho proyecto minero.

La literatura peruana sobre conflictividad minera ha puesto mucho énfasis en el examen de las relaciones disruptivas entre las empresas extractivas y los ciudadanos disconformes (Zavaleta, 2014 y 2013; Cáceres, 2013; Damonte, 2013 y 2011; De Echave & Diez, 2013; Quiñones, 2013; Pérez, 2012a y 2012b; Bebbington *et al*, 2011;

De Echave, 2009a y 2009b; Huber, 2009; C. Meléndez, 2009; Revesz, 2009; Tanaka & C. Meléndez, 2009; Aroca, 2008; Lingán, 2008; Paredes, 2008). Es decir, las compañías extractivas y la ciudadanía movilizada son vistas como los principales protagonistas de la trama contenciosa, en desmedro de otros agentes interventores en la dinámica del conflicto. El restringido y focalizado interés en este binomio empresa-movilizados ha ocasionado el descuido analítico de los vínculos que los ciudadanos también entablan con el gobierno (en sus diferentes niveles y formas) a partir de las necesidades que emanan de la contienda.

Esta última dimensión (gobierno-ciudadanos) es la que aquí interesa estudiar, y sobre la cual se reconfiguran las prácticas de *accountability* social sobre las autoridades políticas. Es precisamente en este interaccionar entre ciudadanos y gobierno que el “conflicto ambiental” puede evolucionar y ser definido como “conflicto político”. Tilly afirma que:

El conflicto político incluye todas las ocasiones 1) en las que algún grupo de personas realiza reivindicaciones colectivas públicas visibles sobre otros actores (reivindicaciones que si se cumpliesen afectarían los intereses de estos últimos) y 2) en las que al menos una de las partes afectadas por reivindicaciones, incluyendo terceras partes, es un gobierno (...) El plantear reivindicaciones dentro de la familia, grupos de parientes, vecindarios y redes de amigos/as sólo se pueden catalogar de conflicto político en la medida en que los gobiernos se convierten en parte de las reivindicaciones” (Tilly, 1998: 30) .

Diagrama 1. El conflicto ambiental como conflicto político



Fuente: Elaboración propia.

Así, el concepto de “conflicto político” puede ser aplicable a los conflictos ambientales como el de Conga, pues si bien estas expresiones colectivas están orientadas en contra

de un actor privado particular –como las empresas mineras–, el gobierno de turno, en sus diferentes niveles, también suele estar implicado en el acto disruptivo, ya sea como receptor de demandas o desde otra posición similar. En suma, el conflicto ambiental permuta en conflicto político cuando los agentes gubernamentales se involucran en el proceso contencioso como focos de peticiones colectivas y públicas, entrando muchas veces en tensión con los intereses de los propios sectores movilizados.

¿Por qué estudiar las consecuencias de los conflictos?

El interés por auscultar en la activación de procedimientos de *accountability* como una posible consecuencia del conflicto ambiental, se debe, en parte, a que la literatura sobre conflictos –no solo en el Perú–, ha prestado mayor atención al análisis de sus “causas” y al “desarrollo” de los mismos, más que al análisis de sus “impactos”. En gran medida, esta desidia se debería a una cuestión metodológica. Ibarra, Goma y Martí (2002) e Ibarra (2005) apuntan las complicaciones a la hora de identificar los cambios (las consecuencias) originados por los actos disruptivos, debido a que suelen estar influidos por una multiplicidad de variables ajenas a la acción colectiva, lo que dificulta la identificación de la variable causal real. Esta afirmación encuentra anclaje en la advertencia de Tarrow:

Para complicar aún más las cosas, no es fácil identificar en un movimiento la causa concreta de un resultado político específico, dado que a las voces de los movimientos hemos de añadir el impacto de los grupos de interés, de los partidos y del ejecutivo y la duración y desgaste del proceso político.” (1997: 288 citado en Ibarra, 2005: 300).

Además, los productos del accionar colectivo no siempre responden a lo que buscan los movilizados; ni sus consecuencias suelen manifestarse en el corto plazo, sino luego de un prolongado periodo de tiempo, lo que perjudica aún más su identificación. El problema radica, pues, en rastrear el “mecanismo causal” entre la acción colectiva y su resultado en la sociedad (Ibarra, 2005).

Debido a estas escollos metodológicos, pero también al interés de los propios investigadores, es que han predominado teorías que priorizan el “cómo”, el “cuándo” y el “porqué” de la acción colectiva, y no tanto el “para qué” (es decir, sus consecuencias)². Entre los marcos predominantes se encuentra el enfoque de

² Para los propósitos de la presente sección, se va a considerar, indistintamente, como parte de una misma literatura (de la acción colectiva en general), a la bibliografía sobre conflictos, movimientos u otros tipos

movilización de recursos, que nace en Estados Unidos por la década de 1970, y que centra su atención en los procesos organizativos para la formación y desarrollo de la acción colectiva. Si bien, como indica Neveu (2000), no es una perspectiva homogénea, pues hay una vertiente más olsoniana (McCarthy y Zald, 1977), sociológica (Oberschall, 1973) e histórica (Tilly, 1976), en líneas generales postula que para protestar “es necesario experiencia, redes preexistentes, recursos y tiempo, y mostrar que los beneficios de la movilización superarán los costos en términos de riesgos, posibilidades de éxito, entre otros” (De Echave et al., 2009). Como diría Melucci (2010), se preocupa por el “cómo” de la acción colectiva.

Pronto los teóricos también comenzaron a interesarse por el entorno político que condiciona a los actos disruptivos; entre los primeros estuvieron Eisinger, Gamson, Tilly, Piven y Cloward (Rubio, 2004). Así, se posicionó el enfoque del proceso político o de las oportunidades políticas, que declara que más que el malestar o la frustración, son determinados contextos políticos los que reducen los costos de la acción, motivando la movilización de actores que en circunstancias distintas no lo harían. Esta corriente pone acento en el “cuándo” de la acción colectiva³.

Al otro lado del Atlántico, en Europa, los desarrollos teóricos estuvieron más orientados al estudio del “porqué” de la acción contenciosa, siendo Touraine (1977) uno de sus máximos exponentes. Este enfoque de la identidad, también conocido como el enfoque de los “nuevos movimientos sociales”, presenta una orientación estructuralista heredada del marxismo. Argumenta que los “procesos de cambio social profundamente enraizados producen contradicciones estructurales y problemas colectivos”, que a la par de un “cambio de valores que produce nuevas aspiraciones y sensibilidades”, permiten la formación de los movimientos sociales (Neidhardt y Rucht, 1991: 427, 439 citado en De Echave et al., 2009). En esta literatura, los movimientos se presentan como forjadores de cultura y de un nuevo ordenamiento social (Touraine, 1987).

Estos dos extremos teóricos, movilización de recursos/oportunidades políticas versus identidad/nuevos movimientos sociales, que en líneas generales coinciden con geografías distintas (Estados Unidos y Europa, respectivamente), poco a poco fueron

específicos de acción disruptiva. Esto debido a que, si bien reconocemos las diferencias analíticas entre estos conceptos, lamentablemente la literatura (al menos la regional), ha tendido a no diferenciarlas, intercambiando y extrapolando los términos de manera arbitraria. Como denuncia Tarrés: “En América Latina, algunos estudios han reducido cualquier acción grupal a la categoría de movimiento social. Otros han sido incapaces de calificar las distintas formas que asume la acción colectiva confundiendo niveles y orientaciones sin considerar un modelo o esquema mínimo de análisis” (1992: 753).

³ Aunque para Tarrow (2012), el *cuándo* también explica, en gran medida, el *cómo* y el *porqué*.

disipándose. Más que antagónicos, comenzaron a verse como complementarios. Desde la década de 1980 aparecen aportes más integradores, que incluyen en sus análisis tanto las variables identitarias y culturales, como las organizativas y estratégicas. Entre ellos se encuentran los ensayos de McAdam, McCarthy y Zald (1999), o incluso los del propio Tarrow (2012), que de manera unitaria abordan el estudio de las oportunidades políticas, estructuras organizativas y procesos enmarcadores de base cultural. Es decir, el “porqué”, el “cómo” y el “cuándo” son afrontados en conjunto⁴.

Estas perspectivas son las que, de una u otra manera, han sesgado el análisis de los conflictos en desmedro de sus consecuencias. El “para qué” no es prioridad en ellas.

Son diversos los autores que reconocen esta limitación en el tratamiento de la acción colectiva (Tilly, 1998; Ibarra, Gomá y Martí, 2002; Meyer y Minkoff, 2004; Jiménez, 2005; Ibarra, 2005; Ajangiz, s/r). El primero de los citados, Tilly, señala que “los especialistas en movimientos sociales, rebeliones y otras formas de conflicto social, han empleado poco esfuerzo en encontrar las consecuencias de estas acciones para la organización social existente”; y a continuación acota: “Estos analistas han hecho menos, incluso, para descubrir las cadenas causales precisas entre la acción colectiva y la transformación social” (1998: 27). O el español Ajangiz, quien para el caso de los movimientos sociales, alude que “Sabemos con bastante precisión cómo nacen, se organizan y actúan los movimientos, sus condiciones y condicionantes, su vida interna y externa, pero no sabemos cuáles y cómo son sus productos” (s/r: 2). Este descuido es intrigante si reconocemos que las acciones colectivas emergen, precisamente, –aunque no siempre (Touraine, 1987)– en busca de cambio y transformación.

Sin embargo, sería atrevido decir que no se sabe nada sobre las consecuencias de las acciones colectivas, pues si bien el conocimiento que se tiene al respecto es aún limitado, la literatura existente ha venido avanzando en el tema. Por ejemplo, existen

⁴ En Perú, la obra colectiva *Minería y conflicto social* parte de esta heterodoxia de enfoques, al reconocer “lo equivocado de considerar unilateralmente ambos puntos de vista” (la europea y la estadounidense, para ponerlo en términos generales) (De Echave et al., 2009: 184). Otros estudios, como el de Bebbington (2011), aunque de manera menos expresa, también recurren a este pluralismo teórico. Cabe acotar, por otro lado, que los trabajos que abordan los conflictos de índole ambiental, también hacen empleo de otras entradas analíticas, como la “ecología política” (Bebbington, 2011) y el “ecologismo de los pobres” (Martínez-Alier, 2005). Estos enfoques, aparte de tener fronteras discutibles entre sí, no necesariamente rechazan los aportes de las teorías anotadas líneas arriba; sino, al contrario, a veces hacen provecho de ellas. Es importante resaltar, además, que hay un número importante de trabajos básicamente descriptivos en torno a los conflictos mineros, como es el libro *Defendiendo derechos y promoviendo cambios*, editado por Martín Scurrah (2008); y *Los límites de la expansión minera*, editado por Javier Torres (2013). Estos ensayos caen en lo que Smelser llamó una “historia natural de los movimientos sociales” (Tarrés, 1992: 753), en donde se privilegia la descripción en perjuicio del análisis. Para una revisión más exhaustiva de algunos de estos marcos explicativos, ver Grompone (2009).

trabajos sobre el impacto de la acción colectiva en el comportamiento de los agentes políticos (Aguilar y Ballesteros, 2005); en la opinión pública (Merlinsky, 2008); en ambas (Rucht, 2000); y en las políticas públicas, que es la menos descuidada dentro de este rubro (Giugni, McAdam y Tilly, 1999; Ibarra, Gomá y Martí, 2002; Jiménez, 2005; Bebbington, 2013). Pero también en la democracia local. Bárcena, Ibarra y Zubiaga (1998), simpatizantes del “pluralismo democrático”, definen a la democracia desde tres dimensiones: pluralismo de actores decisores, capacidad para proponer temas de agenda pública y fomento de valores democráticos. En base a esta definición argumentan que el movimiento ecologista y antimilitarista vasco –foco de su estudio– ha tenido un efecto democratizador, en tanto que i) ha impulsado la participación y el número de agentes con capacidad de decisión, ii) ha colocado nuevos temas en la agenda pública regional, y iii) ha fomentado un conjunto de valores democráticos en la ciudadanía local

Estos trabajos son suficientes para evidenciar el *mare magnum* de impactos que producen las acciones emprendidas por los desafiadores. Pero debido a la larga lista de las posibles consecuencias, y a los problemas metodológicos al describir la cadena causal que las conducen, es necesario afrontar los vacíos señalados de esta literatura en base a análisis empíricos y acotados de áreas específicas de impacto. Como dice Ibarra, aludiendo a las dificultades de rastrear el mecanismo causal en este tipo de estudios, “Se pueden articular algunas respuestas, siempre que se autolimiten las pretensiones” (2005: 302). A esto se orienta la presente investigación, al analizar las potenciales consecuencias del conflicto político en el campo específico de la *accountability*.

¿Qué es la *accountability*?

Las elecciones son las columnas sobre las cuales se sostiene la representación en los sistemas democráticos. Mediante el ejercicio electoral, los ciudadanos delegan a las autoridades electas ciertos poderes y atribuciones que les brindan “un cierto grado de autonomía de juicio y decisión”. Se produce, así, una brecha entre representantes y representados que, sin embargo, es “considerada saludable para el buen funcionamiento de las instituciones representativas” (Peruzzotti, 2008: 2).

Sin embargo, en las democracias representativas la delegación electoral no es una delegación a ciegas, pues paralelamente también se fija una cadena de instrumentos que trata de prevenir la emergencia de autoridades irresponsables que hagan caso omiso a las demandas ciudadanas o que actúen bajo el manto de la ilegalidad. Debido a los déficits de representación propios del dispositivo electoral (Manin, Stokes y Przeworski,

1999), la democracia requiere de la sedimentación de otros mecanismos de control – como complemento al electoral– que permitan la conservación del poder de influencia de los representados sobre los representantes. Solo de esta manera mejorarían las condiciones de la propia representación, evitando la “entropía representativa”; es decir, “la degradación de la relación entre elegidos y electores” (Rosanvallon, 2007: 30). Pero, ¿en qué consisten estos mecanismos de control?

En la literatura especializada, estos instrumentos de supervisión y vigilancia reciben el nombre de *accountability*. Este concepto se compone de dos dimensiones centrales: la primera, la *answerability*, se remite a la capacidad para obligar a los políticos o funcionarios públicos que informen y expliquen sus decisiones –qué han hecho y por qué lo han hecho–. Y la segunda, la *enforcement*, implica las sanciones o premios a los servidores públicos, según la evaluación que de sus acciones hagan los ejecutores de *accountability* (Schedler, 2008; Peruzzotti, 2008). Debe quedar claro que estos procesos de control no solo se refieren a decisiones pasadas o presentes –no solo “qué han hecho”, “qué hacen” y “por qué”–, sino también a decisiones futuras –qué harán y por qué–. Siguiendo la línea trazada por Ackerman, si bien la *accountability*, en el sentido más estricto del término, se ejecuta de manera posterior o *ex post* (sobre el desempeño de acciones anteriores), no se debe perder de vista la posibilidad de que las prácticas de *accountability* se den “*ex ante* para referirse a la evaluación de planes de acción [...] y simultánea para referirse a la evaluación de iniciativas gubernamentales en curso” (2008: 17).

Es importante señalar que autores como Schedler (2008) y Peruzzotti (2008), a la hora de precisar sobre la dimensión de la *answerability*, por momentos se refieren a la capacidad para controlar a las autoridades estatales (es decir, parten de la facultad del ejecutor de control); pero en otros momentos la acotan a la obligación de informar y explicar de los sujetos controlados (es decir, ahora la *answerability* es enfocada desde los funcionarios o instancias que son objeto de la *accountability*)⁵. Por cuestiones de claridad conceptual, como se puede dar cuenta en el párrafo anterior, en este estudio se ha optado por limitar la *answerability* en su primer sentido (desde los agentes que ponen

⁵ Por ejemplo, Peruzzotti (2008: 4) en una misma página señala que la *accountability* “Implica el establecimiento de un sistema institucional de control basado en la creación de agencia y mecanismos especializados de fiscalización que poseen la autoridad para evaluar el comportamiento de determinadas agencias públicas” (como una facultad del impulsador de control; la cursiva es nuestra), y, por otro lado, que se refiere a “la obligación que tienen los funcionarios de informar acerca de sus decisiones y justificarlas públicamente” (como capacidad de respuesta del agente sometido a control; la cursiva es nuestra).

en práctica la *accountability*). Empero, la *accountability* también implica un proceso proactivo, impregnado por relaciones de poder que condicionan las interacciones entre ejecutores y receptores de control. Como bien apuntan Peruzzotti (2008) y Ackerman (2008), implica un proceso dialógico en el que hay “una interacción o un intercambio de al menos dos vías (la demanda de una respuesta, una respuesta, y eventualmente la rectificación” (Peruzzotti, 2008: 6). Es por esto, que para dar cabida conceptual a las “respuestas”, y no solo a las “demandas” que contiene la *accountability*, es que vamos añadir una tercera dimensión que cierra el círculo dialógico abierto por la *answerability*: la “receptividad”, que hace alusión “a la disponibilidad y capacidad de políticos y funcionarios para considerar y escuchar las opiniones y voces de los ciudadanos” (Hernández y Arciniegas, 2011: 27). En esta ida (*answerability*), vuelta (receptividad) y venida (*enforcement*), es que recae no solo el potencial de vigilancia de estos agentes de control, sino también su talante propositivo que suele aparecer en medio del diálogo y la negociación.

A estas alturas de la exposición, y con relación a lo acotado, conviene advertir que se prefiere el uso del concepto de *accountability*, en vez de “rendición de cuentas” (que viene a ser su traducción más común), debido a que si bien son muy similares en su significado, hay algunas diferencias de contenido entre uno y otro término, que a la final pueden afectar el sentido de la argumentación. Schedler explica este inconveniente de manera sencilla y clara:

[...] mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad [...] Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho). Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros, la idea de *accountability* contempla de antemano a las dos partes involucradas –a los que rinden cuentas al igual que a los que exigen cuentas–. (2008: 11-12).

Pero no todos los mecanismos de control son *accountability*, sino más bien éstas son solo un subconjunto de los primeros. Para comenzar, la *accountability* es un acto individual o colectivo que tiene la cualidad de ser público. Las prácticas de control o de algún tipo privado de supervisión a escondidas, “a puertas cerradas”, no cuentan. Además, siempre es parcial, pues no pretende tener el control absoluto de los actores que toman las decisiones: el ejercicio de vigilancia ciudadana solo se limita a ámbitos acotados de la gestión pública (Schedler, 2008). Y no menos importante de precisar: la

accountability se dirige a los funcionarios públicos, sean éstos electos por voto popular o designados. Si bien hay un relativo consenso sobre este último punto –autores como Hernández y Arcienegas (2011), Schedler (2008) y Peruzzotti (2008) afirman que estos controles se remiten, efectivamente, a funcionarios electos por sufragio o designación–, para no sesgar el análisis se dejará abierta la posibilidad de que la *accountability* apunte, no solamente a sujetos específicos, sino también a instancias o instituciones estatales en general. Más que la teoría, los casos nos dirán por dónde ir. Es en este sentido que se utiliza el concepto de *accountability*: no como un “concepto definitivo”, sino como un “concepto-guía” que tiene “un carácter preliminar e intuitivo” y que permite iniciar la investigación más que agotarla de antemano (Ragin, 2007: 153).

Aclarados estos ítems, siguiendo la lógica de la metáfora espacial propuesta por Guillermo O’Donnell (1997), se pueden clasificar los ejercicios de *accountability* en dos tipos: horizontales y verticales. Mientras que “en el eje horizontal tanto el sujeto como el objeto de control son agentes estatales”, en el vertical “la rendición de cuentas es impulsada por actores externos al Estado que buscan supervisar ‘desde fuera’ a este último” (Peruzzotti, 2010: 52). Si bien esta analogía espacial no es exacta, pues para comenzar las interacciones entre las instituciones del Estado suelen ser desiguales –y no simétricas como supone el término “horizontal”–, “en aras de claridad conceptual, abogamos (en consonancia con la literatura especializada) porque la idea de controles ‘verticales’ y ‘horizontales’ no se aplique ni de manera tan literal ni de manera tan amplia como la semántica lo permitiría” (Schedler, 2008: 36). Entremos en detalle.

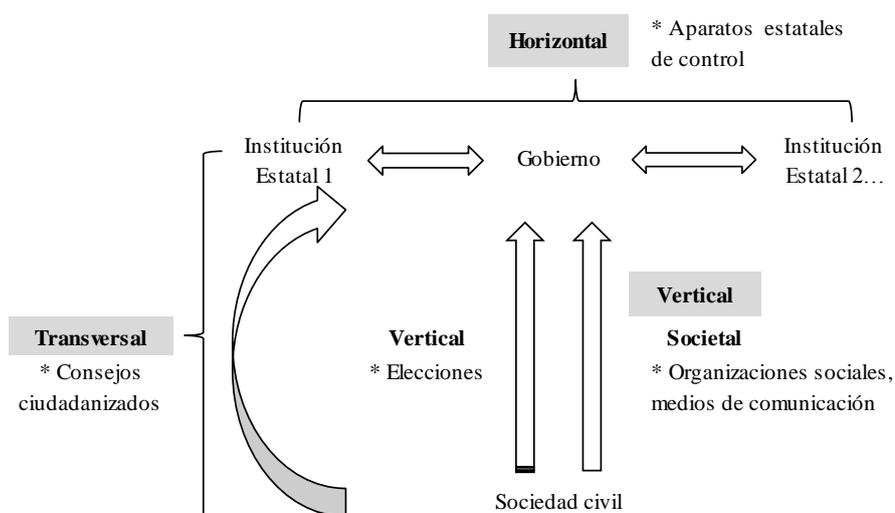
La *accountability* horizontal –practicada desde “dentro” del Estado– se refiere al accionar de los aparatos estatales que tienen la facultad legal para ejercer un control permanente, sanciones judiciales, o incluso *impeachment*, a otros agentes de la compleja estructura estatal. Esta *accountability* horizontal puede ser de “balance”, haciendo alusión a los tres poderes tradicionales del Estado –ejecutivo, legislativo y judicial– cuya “función principal es la de contener las tendencias al abuso del poder y garantizar el imperio de la ley” (Hernández y Arciniegas, 2011: 22). Pero también estos controles horizontales pueden ser “asignados”, es decir, cuando sus funciones consisten en “contrarrestar las deficiencias de las agencias de balance como instrumentos efectivos de *accountability* horizontal”, así como “para prevenir los riesgos más o menos específicos de transgresión y corrupción que no son atendidos por dichas instituciones” (Hernández y Arciniegas, 2011: 22). Ejemplos de éstos serían la fiscalía, la contraloría y los *ombudsman*.

Por su parte, la *accountability* vertical se practica desde “fuera” del Estado, y se divide en dos subtipos: electoral y societal. La primera es resultado del proceso electoral, que es el medio por el cual los ciudadanos pueden cambiar (castigar) o mantener (premiar) a sus representantes. La segunda, la *societal*, expresa la capacidad de la sociedad civil “para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios” (Schedler, 2008: 34). Esta capacidad de control puede provenir de movimientos sociales, asociaciones ciudadanas, ONG’s, y medios de comunicación, a través de denuncias judiciales, reclamos por canales institucionales, uso de estrategias mediáticas o repertorios de movilización orientadas a los funcionarios y políticos (Hernández y Arciniegas, 2011; Schedler, 2008; Peruzzotti y Smulovitz, 2001). Esta *accountability* vertical societal, suple algunas deficiencias de las elecciones, ya que aparte de poder practicarse durante un periodo más prolongado de tiempo –y no solo cuando se asiste a las urnas–, permite una evaluación selectiva de las políticas públicas, y no requiere contar “con mayorías especiales o con atribuciones constitucionales para el control” (Peruzzotti y Smulovitz, 2001:33). Sin embargo, su principal forma de sanción es de tipo simbólico, a través de los costos reputacionales que ocasiona; aunque también puede activar mecanismos de control horizontales, mediante –como se apuntó–, las denuncias judiciales o la visibilización de irregularidades que son acogidas por los órganos de control estatales (Peruzzotti y Smulovitz, 2001). Precisamente, a esto es lo que O’Donnell (2001) llamó “horizontalización” de la *accountability* social.

Continuando con la metáfora especial, a la *accountability* horizontal y vertical debe añadirse una tercera: la *accountability* transversal. Por esta se hace referencia a los espacios de control que parten del Estado hacia la sociedad, pero que son absorbidas por esta última. En las palabras de Isunza:

[...] son aquellos mecanismos que, si bien son instituciones del estado, están diseñadas y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos que no representan pero sí ejemplifican cualidades de un *ethos* ciudadano. (2010: 283).

Diagrama 2. Tipos de *accountability* según metáfora espacial



Fuente: Adaptado de Isunza (2010).

Por otro lado, para finalizar, cabe acotar que las prácticas de *accountability* anotadas pueden ser legales o políticas. “Legales”, cuando los mecanismos están orientados a que las acciones de los funcionarios públicos no transgredan el margen de la ley y de la Constitución. Y “políticas”, cuando tienen el propósito de que “las políticas gubernamentales respondan o se adecuen” a las preferencias e intereses de los electores (Peruzzotti y Smulovitz, 2001: 27). Con este horizonte “político” se evita el sesgo legalista de la *accountability*, tal como en un inicio fue presentado por O’Donnell (2004a, 2004b).

Estos tipos de *accountability* (horizontal, vertical, y transversal) tienen la virtud de ampliar los temas de la esfera pública, pues tienden a “hacer manifiesto lo que está oculto, de pronunciar en público las opiniones que habían permanecido privadas, de poner en conocimiento de los otros las ideas, valores y principios que se sostienen, así como los actores que portan estos temas e intereses” (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 26). Incluso, en algunas situaciones, llegan a amplificar “la cantidad de asuntos por los cuales los funcionarios públicos pueden ser considerados responsables”, ocasionando, muchas veces, que los controles hacia sus personas se intensifiquen (Peruzzotti y Smulovitz, 2007: 36).

Luego de este esbozo general de lo que se entiende por *accountability*, se tiene más instrumentos teóricos y conceptuales para afinar mejor el objetivo del estudio. Así, la problemática central de la investigación se pregunta por lo siguiente: si el conflicto

ambiental alrededor del PMC –que tiene como principales contendientes a Minera Yanacocha y a ciudadanos cajamarquinos– logra activar o no algunos mecanismos de *accountability* societal y horizontal sobre las autoridades o instancias públicas de Cajamarca; específicamente, del gobierno regional de Cajamarca y de la municipalidad provincial de Celendín. Si la respuesta es afirmativa, el interés estará en identificar el procedimiento –el cómo– mediante el cual este escenario de conflictividad ambiental repercute o activa dichos procesos de control social y estatal, así como cuáles son las principales características que éstos presentan. Si la respuesta es negativa, se tratará de indagar en las razones de su falta de repercusión.

Además, como propósito secundario, al auscultar en dos diferentes niveles de gobierno subnacional, se pretende identificar en qué medida esta variable puede afectar los potenciales impactos de la conflictividad ambiental en la dinámica de las prácticas de *accountability*: ¿qué tanto influye que nuestro caso sea una región?, ¿qué tanto influye que sea una provincia? El marco temporal del estudio abarca desde enero del 2011 hasta agosto del 2014, periodo que coincide con las movilizaciones contra el PMC, y con casi toda la gestión de los gobiernos subnacionales (que va desde enero del 2011 a diciembre del 2014).

Como se aprecia, de las tres modalidades de *accountability*, el estudio se limita a analizar las posibles consecuencias del conflicto ambiental en solo dos de ellas: i) en la *accountability* horizontal y ii) en la *accountability* vertical, en su dimensión societal. Se ignora a la *accountability* electoral debido a que escapa al marco temporal de la investigación, pues las elecciones subnacionales, evento fundamental para el análisis de la *accountability* vertical electoral, fueron programadas para el 5 de octubre del 2014⁶. Además, tampoco se aborda la *accountability* transversal, debido a las dificultades de su estudio por la multiplicidad de espacios y actores implicados en ella, que desbordan los recursos disponibles para esta investigación. Sin embargo, se hará mención a estos dos subtipos de *accountability*, al menos de manera tangencial, cuando se consideren pertinentes para la argumentación.

La problemática planteada vincula dos procesos (conflictividad y *accountability*) normalmente abordados de manera separada. Además, se inmiscuye, necesariamente, en el examen de los potenciales factores causales para la emergencia y desarrollo de la *accountability*, que –a la inversa de la producción académica sobre conflictividad–, se

⁶ El marco temporal de la tesis va hasta agosto del 2014 por una cuestión práctica: agosto era la fecha límite establecida por la FLACSO-Ecuador para entregar la versión preliminar del manuscrito.

ha sesgado más hacia el análisis de sus “consecuencias” –cómo contribuyen a la calidad de la democracia, por ejemplo– que a las “causas” que la impulsan o afectan su funcionamiento (Peruzzotti y Smulovitz, 2001). La literatura especializada en el tópico de la *accountability*, cuando ha puesto atención en las causas de su aparición y desempeño, sobre todo se ha centrado en variables formales, más estructurales e institucionales, que la condicionan. Ejemplos de ello son los trabajos de Isunza (2011), Álvarez (2011), Hevia (2011), Hernández (2011), Nieto (2005), Batista y Sadek (2001), Schedler (1999), que bajo un enfoque institucionalista, enfatizan las reformas constitucionales y del aparato estatal (cambio de régimen, por ejemplo) que facultan la aparición y dinámica de novedosos mecanismos de control social u horizontal. Más bien de lo que se trata de hacer en esta investigación, al enfocarse en el conflicto ambiental como variable independiente, es, de una u otra manera, llamar la atención sobre las variables menos estructurales y más volátiles que pueden tener el talante de repercutir en la emergencia o eficacia de los diferentes tipos de *accountability*.

Además, al comparar el funcionamiento de la *accountability* en dos niveles de gobierno distintos, se va más allá de los análisis que tienden a centrarse en una misma escala gubernamental; reconociendo, de este modo, su importancia explicativa y su potencial impacto diferenciado según el nivel de gobierno. Y al poner atención en los mecanismos de control societal y horizontal –y en las posibilidades de su interacción– el estudio también se aproxima a un tema que todavía no ha sido lo suficientemente explorado: la interrelación de las prácticas de *accountability*, como bien lo apuntan O’Donnell (2004b) y Peruzzotti y Smulovitz (2001). Cubrir estos vacíos, al menos de manera parcial, y siempre dentro de los objetivos de la problemática planteada, es la intención de los siguientes capítulos.

Selección de casos y estrategia metodológica

La investigación se ubica en la larga tradición comparativa de las ciencias sociales, al tener como eje comparativo a dos casos de estudio, el departamento de Cajamarca y la provincia de Celendín, que hacen referencia a niveles de gobierno distintos: el gobierno regional y la municipalidad provincial. La elección de ambos casos radica en que se ubican entre los gobiernos subnacionales más implicados en el conflicto contra el PMC, ya sea por su cercanía geográfica (en la jurisdicción de Celendín yace gran parte del PMC) o por su vinculación política (gobierno regional). Como ya se indicó, este afán comparativo recae en el interés por identificar alguna variación de las consecuencias del

conflicto ambiental (variable independiente) en los tipos de *accountability* (variable dependiente), según la escala de gobierno examinada. Es decir, el nivel de gobierno viene a ser la “variable contextual” del estudio, en la medida en que se advierte “su efecto posible sobre las principales variables indagadas” (Nohlen, 2011: 46).

Como se anotó en el segundo apartado de este capítulo, uno de los factores que explica el menor número de investigaciones sobre los legados o consecuencias de la acción colectiva, se debe a las dificultades al momento de rastrear el mecanismo causal entre la acción colectiva y su resultado en la sociedad. Considerando esta limitación, en este estudio no solo se procede a acotar el área específica de impacto (*accountability*), para un mejor control de las consecuencias de la acción colectiva, sino también a poner énfasis en el proceso por el cual el contexto de conflictividad ambiental desencadena (o no) mecanismos de *accountability* social u horizontal. Para este propósito, un paso fundamental es la cuidadosa descripción de los acontecimientos que hacen referencia nuestras variables, pues solo de esa manera se podrá reconocer la trayectoria específica de la cadena de causalidad. Pero debe quedar claro que con esto no se pretende caer en la mera narración, sino, digámoslo de alguna manera, en una “narración controlada”, en tanto la descripción está orientada por un marco teórico y por una problemática que permiten el estudio selectivo de los sucesos implicados en dicho proceso.

El hecho de que la investigación se base en estudios de dos casos, posibilita profundizar en cada uno de ellos desde un enfoque cualitativo, y de esa manera, hacer un mejor uso del seguimiento del proceso (en contraste con el estudio de muchos casos basado en análisis cuantitativos). En este sentido, el método etnográfico permite un acercamiento directo con los actores y prácticas que son de interés para el rastreamiento de la cadena de causalidad, a través de la observación de campo en los espacios en que interactúan, y de la realización de entrevistas a profundidad o poco estructuradas, “observando qué sucede, escuchando qué se dice” (Hammersley y Atkinson, 2001: 15). Es así que en calidad de terceros observadores, y bajo parámetros etnográficos, se ha participado en distintas asambleas entre los sectores opositores al PMC, encuentros públicos entre autoridades subnacionales y manifestantes, movilizaciones, y reuniones de funcionarios públicos, logrando documentar exhaustivamente cada uno de estos eventos, y efectuando 84 entrevistas a los actores involucrados en la contienda, como dirigentes, ronderos campesinos, periodistas, empresarios, estudiantes, funcionarios mineros, funcionarios públicos, entre otros.

Toda la información levantada en base a estos instrumentos cualitativos no solo ayuda a recolectar los datos necesarios para reconstruir la “historia” del proceso –qué sucede–, sino también inmiscuirnos en las percepciones y significados (la “descripción densa” de Geertz, 2005) que los actores dan a las prácticas que ellos u otros ejecutan. Esta entrada cualitativa es vital, porque, además, faculta a ir más allá del *performance* público (esas prácticas y discursos “a la vista de todos”) de los sujetos y ejecutores de control, permitiendo examinar los intereses “privados” que los motivan y el juego político tras bambalinas. Si bien la *accountability* es definida como un instrumento “público” de supervisión, no debe ser solamente desde lo “público” el ángulo desde donde se la debe examinar –como parte importante de la literatura lo ha venido haciendo–; sino también desde aquellos espacios más reservados, restringidos y ocultos para el investigador que solo está de paso, pero en donde sobresalen las prácticas e intereses más sectarios –esos “otros” intereses– que condicionan las dinámicas públicas de control. Precisamente, la etnografía, y demás recursos cualitativos de investigación, permiten visualizar y ser más sensibles a estos espacios tras “vestidores”, en donde las prácticas de control son desbordados por intencionalidades y acciones que no se agotan necesariamente a lo que sus ejecutores profanan o hacen en las “calles”.

El trabajo de campo en el que se sustenta esta investigación, se realizó en dos momentos: el primero, entre los meses de junio, julio y setiembre de 2012; y el segundo, en los meses de febrero, marzo y abril de 2014. Y debido a que se realizó en contextos muy tensos por la coyuntura de conflictividad, el trabajo de campo no fue nada fácil, existiendo más de una traba en su desarrollo. La desconfianza inicial por parte de algunos entrevistados que pertenecen a las canteras de los anti-Conga –temerosos de dar su versión a un posible infiltrado de la mina– o la negativa a dar declaraciones por parte de algunos agentes estatales o empresarios que respaldan el PMC –temerosos de que sus declaraciones se hagan públicas– fueron hechos que se tuvieron que sortear en el trajín del trabajo. Una forma de esquivar tales escollos, fue forjando relaciones de confianza con informantes claves que sirvieron como “cartas de presentación” al investigador; o accediendo a actores estratégicos que suplan, en lo posible, el vacío informativo dejado por los actores que se negaron a dar su versión. Así y todo, como advierten Bray (2013), Hammersley y Atkinson (2001), estas reacciones (desconfianza, rechazo, pero también afinidades) que causa el investigador en sus “sujetos de estudio”, más que ser borrados u ocultados del análisis, son parte de nuestra reflexión, en tanto brindan indicios de las relaciones sociales que se tejen en el contexto de conflictividad estudiado.

Este ha sido el marco metodológico general de la investigación, que no solo se sustenta en la información levantada en campo, sino también en múltiples fuentes secundarias, como archivos periodísticos, bibliografía especializada, y estadísticas, que en conjunto permiten una “triangulación” de datos que mejora la imagen de lo que se pretende conocer (Ragin, 2007). Como señala Goldthorpe, “un hecho histórico es una inferencia a partir de las reliquias” (2007: 53). En este caso, las reliquias son muchas y de distinto origen, lo que permite armar, con más y mejores piezas, el rompecabezas alrededor de la cadena causal que es de nuestro interés. Dicho esto, podemos pasar a abordar los casos de estudios, sin antes no dejar de precisar el contexto regional y nacional en el que éstos se ubican.

CAPÍTULO II

MINERÍA Y CONFLICTOS AMBIENTALES EN EL NORTE PERUANO

No se podría entender la magnitud y relevancia del conflicto contra el PMC, propiedad de Minera Yanacocha, si no se tiene al menos un mínimo conocimiento del contexto en el cual emerge y se desarrolla. Este es el propósito de este segundo capítulo, al dar cuenta de la serie de conflictos que arrastra el departamento de Cajamarca y los pasivos sociales acumulados por Minera Yanacocha en los más de 20 años de presencia en esta parte del país. Sin embargo, debido a que el contexto cajamarquino de conflictividad no es un caso aislado, sino sintomático de procesos nacionales más amplios, también se subraya la apertura democrática iniciada en el año 2000, y las condicionantes que genera para la escalada de conflictos a lo largo del territorio peruano, y la sinergia de esta dinámica contenciosa con la reforma descentralista emprendida desde aquel entonces.

El contexto regional: Cajamarca, un carnaval de conflictos

Cajamarca es un departamento ubicado al norte de Perú, frontera con Ecuador, que tiene como capital a la ciudad del mismo nombre. Su índice de pobreza monetaria alcanza al 52,9% de sus habitantes, siendo el departamento más pobre del país (INEI, 2014). Está dividido en 13 provincias y 127 distritos, y cuenta con una población de 1 millón 387 mil habitantes (INEI, 2010)⁷. Ha tenido una producción tradicionalmente ligada a la agricultura y a la ganadería, llegando a ser una productora de lácteos por excelencia. Para 1990, la actividad agrícola suponía el 42% del total de su producción, seguido por otras actividades, como los servicios gubernamentales (11.4%) y la manufactura (9.7%). Para ese entonces, 1990, la minería apenas representaba el 5.9% de la producción del departamento (De Echave y Diez, 2013).

⁷ “El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local [...] El ámbito de nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.” (Constitución Política del Perú, 1993).

Figura 1. Ubicación de Cajamarca en el mapa de Perú



Fuente: INEI, 2010.

Sin embargo, producto de las reformas neoliberales emprendidas por el presidente Alberto Fujimori (1990-2000), Cajamarca se convirtió en el símbolo de las inversiones mineras del país. Durante la década de 1990, las reformas fujimoristas –pautadas por el Consenso de Washington– estuvieron orientadas a generar la apertura del mercado nacional y atraer mayores inversiones mediante la privatización de sectores productivos y servicios públicos estratégicos (Contreras y Cueto, 2000). Sin dudas, el sector minero fue uno de los más impactados por esta política. Como indica Bury (2011), entre 1992 y el 2000 se llegaron a privatizar más de 200 minas, ocasionando un ingreso neto de US\$ 1 200 millones. Además, el descubrimiento de nuevos yacimientos, y la expansión de los existentes, hizo que entre 1990 y el 2000 la producción minera represente el 48,6% de las exportaciones peruanas (Bury, 2011). En este contexto, Cajamarca se posicionó como el principal productor de oro, con el 31,6% de la producción nacional (De Echave

y Diez, 2013). La llegada de Minera Yanacocha tendría mucho que ver en este resultado.

Minera Yanacocha, asentada en Cajamarca desde 1992, es uno de los proyectos más relevantes de este boom minero. De capitales nacionales y extranjeros⁸, se convirtió en la mina de oro más grande de Sudamérica –“compuesto por cinco minas de tajo abierto, cuatro plataformas de lixiviación y tres plantas de recuperación de oro” (El Comercio, 2014b)–, y en una de las de más bajo costo de producción en el mundo. Es por esto último que se le suele apodarar como la “joya de la corona” de Newmont –uno de sus propietarios y una de las mayores productoras de oro del globo– “debido a sus significativas reservas, alta producción y bajos costos monetarios” (Bury, 2011: 97).

Desde el asentamiento de Minera Yanacocha, la dinámica social y económica cajamarquina ha dado un vuelco. La conversión de la ciudad de Cajamarca en una “ciudad campamento” habría venido de la mano con el aumento de la delincuencia, la prostitución y problemas de convivencia con los nuevos foráneos (Pérez, 2012b). Pero también la incursión de la compañía minera –junta a otras como Gold Fields, Anglo American y Lumina Copper– ha modificado drásticamente la estructura productiva de la región: en el 2005 la actividad minera pasó a representar el 37,2% de la producción del departamento, dejando atrás a la agricultura que apenas alcanzó el 16,9% (De Echave y Diez, 2013). Cajamarca ya no volvería a ser la misma de antes.

Entre los años 1992 y 2000, Minera Yanacocha ha inyectado al departamento más de US\$ 2 000 millones, convirtiéndose, además, en la mayor propietaria de tierras de la región (Bury, 2011). La capacidad expansiva de esta minera es de tal proporción, que el área física del tajo abierto del yacimiento llegó a ser más grande que la ciudad capital (Perla, 2010). Esto ha originado un reordenamiento de los patrones de tenencia de tierras, afectando la revalorización de los terrenos y el uso y manejo de los mismos por parte de los campesinos (Bury, 2011).

Los conflictos no tardarían en aparecer.

Durante la década del noventa los primeros conflictos con Minera Yanacocha estuvieron ligados al proceso de adquisición de terrenos. Este proceso de compra de tierras se realizó en condiciones desventajosas para los propietarios, quienes además de no contar con la asesoría debida, eran frecuentes víctimas de amenazas de expropiación.

⁸ Está conformada por capitales estadounidenses (Newmont Mining Company: 51,35%), capitales peruanos (Compañía de Minas Buenaventura: 43,65%) y capitales del Banco Mundial (International Finance Corporation: 5%) (Zavaleta, 2013).

Si bien los precios de adquisición eran acordes al mercado –entre US\$ 40 y US\$ 70 por hectárea–, con el tiempo fueron percibidos como injustos en parangón con la magnitud económica de la compañía minera (Lingán, 2008). Los campesinos emprendieron un conjunto de acciones legales y denuncias públicas al sentirse engañados por la que sería una de las más grandes productoras de oro del planeta. Así se fueron gestando los primeros desencuentros entre Minera Yanacocha y los ciudadanos cajamarquinos.

En los años noventa también sucedieron reclamos menores por el atropello de animales, uso de caminos, cierre de canales y por la contaminación de ríos y acequias (Arana, 2002). Sin embargo, estas tensiones fueron controladas y mantenidas en un bajo perfil; aún eran demandas locales y sin mayor articulación. Es recién con el derrame de mercurio en la localidad de Choropampa, en el año 2000, cuando las disputas con Minera Yanacocha cobrarían niveles ascendentes, y darían apertura a una ola de conflictos emblemáticos sobre su impacto en la salud y en el medioambiente.

El 2 de junio del 2000, un camión de la empresa Ransa, contratista de Minera Yanacocha, derramó por accidente 151 kilogramos de mercurio a lo largo de 40 kilómetros de la carretera que va de Cajamarca a Lima (De Echave y Diez, 2013). El hecho perjudicó la salud de alrededor de 300 cajamarquinos de la localidad de Choropampa y alrededores –como San Juan y Magdalena–, quienes sufrieron severos problemas de intoxicación al tener contacto con el mercurio esparcido (Tanaka y C. Meléndez, 2009)⁹. La compañía minera, quien prefirió culpar a la contratista por el accidente, atendió las demandas de la población afectada de manera tardía e ineficiente, a tal punto que hasta la actualidad subsisten algunos reclamos en la zona respecto a lo acontecido. Con los sucesos de Choropampa, Minera Yanacocha saltaría a la palestra nacional y pondría en vilo la sensibilidad de los cajamarquinos.

Las tensiones con la empresa minera continuaron en los años siguientes. Luego de los sucesos de Choropampa, vinieron un conjunto de denuncias por la supuesta contaminación y perjuicio de recursos hídricos. Por ejemplo, en el 2001 se acusó a Minera Yanacocha por la muerte de 12 mil truchas en el río Llaucano; y, en setiembre del mismo año, por la supuesta aparición de mercurio en las cañerías de algunos domicilios de la ciudad capital (De Echave y Diez, 2013). El fantasma de Choropampa aún estaba presente.

⁹ Otras fuentes señalan que la cifra de perjudicados asciende a 1600 (La República, 2009).

Sin embargo, es en el año 2004 cuando las relaciones con Minera Yanacocha llegaron nuevamente a una situación crítica. Si bien la oposición a la expansión de Minera Yanacocha en el cerro Quilish data –al menos– desde 1999, es en el 2004 cuando se realizaron las movilizaciones de mayor envergadura. Durante agosto y setiembre de ese año las juntas de regantes embanderaron las movilizaciones contra las pretensiones de explotar el cerro Quilish, que, según indicaban, sería un importante “colchón acuífero” que abastecería de agua a la ciudad de Cajamarca. Respaldada por una ordenanza municipal del año 2000 –que declaró como zona protegida al cerro Quilish–, la movilización fue adquiriendo un perfil más heterogéneo: pasó de ser eminentemente rural a una que incluía a sectores urbanos en sus huestes. Pero también fue en ascenso numérico, al punto que autoridades públicas electas, como el alcalde provincial de Cajamarca, Emilio Horna, terminaron por plegarse a la lucha luego de una inicial indefinición. Finalmente, ante la presión de las continuas y multitudinarias marchas, el 16 de setiembre el Ministerio de Energía y Minas emitió una resolución que prohibía a Minera Yanacocha continuar con sus operaciones de exploración en el mencionado cerro (Lingán, 2008; Tanaka y C. Meléndez, 2009; De Echave y Diez, 2013). El significado que este desenlace tuvo para los manifestantes, lo expresa con mucha elocuencia Iván Salas, uno de los dirigentes de la parte en contienda: “Se levanta el bloqueo de la carretera: alegría, abrazos, lágrimas. Cajamarca era el primer pueblo que hacía retroceder a Newmont, la compañía de oro más poderosa del mundo, los cajamarquinos demostramos tener los ‘cojones’ suficientes” (Salas, 2006: 86)¹⁰.

En el 2006 otro conflicto retumbaría los ya no tan apacibles valles de Cajamarca. En agosto de ese año, comuneros del centro poblado de Combayo se movilizaron en contra de Minera Yanacocha para denunciar la contaminación del agua y reclamar el aumento de los puestos de trabajo que ofertaba la mina. Las movilizaciones tuvieron como desenlace la muerte del ciudadano Isidro Llanos, producto de los graves enfrentamientos con el contingente policial. El gobierno nacional, al mando de Alan García en la presidencia, y a través del primer ministro Jorge del Castillo, tomó la batuta de las negociaciones entre la empresa minera y la comunidad, estableciendo finalmente un acuerdo en donde se garantizaba la dotación de agua para Combayo (Lingán, 2008).

¹⁰ A pesar de este antecedente, cada cierto tiempo la empresa minera continúa manifestando públicamente su interés por explotar el cerro Quilish, lo que suele reavivar los ánimos y el desconcierto de importantes núcleos de la ciudadanía cajamarquina.

Como demuestra el caso Combayo, los conflictos con la transnacional minera no solo han girado alrededor de la competencia por los recursos hídricos. En el año 2008, la Asociación de Inversionistas Cajamarquinos de Maquinaria Pesada, “bloquearon la carretera para exigir una mayor contratación de empresas locales”; y en el 2011, los pobladores de La Encañada se movilizaron para exigir el cumplimiento de más cupos de trabajo y el contrato de empresas comunales por parte de la mina (De Echave y Diez, 2013: 87-8). Si bien este tipo de conflictos no son comparables con la magnitud de los conflictos de Quilish o Combayo, contribuyen a moldear y dar forma a las relaciones con la compañía minera.

El Proyecto Minero Conga (PMC) forma parte de los planes de expansión de Minera Yanacocha, y se ubica en las provincias de Cajamarca y Celendín (ambas en el departamento de Cajamarca), a una distancia aproximada de 25 kilómetros de su yacimiento central –del complejo minero Yanacocha, que da nombre a la empresa (Zavaleta, 2013)–. La magnitud de las movilizaciones en contra del PMC, no se entendería si no se consideran los pasivos sociales dejados por la mina, que han sido descritos en las líneas de arriba. Pasivos que, como ocurre en el caso Conga, se articulan y subvierten en una demanda particular de lucha: la protección de fuentes de agua que abastecerían a importantes sectores de la población cajamarquina. Según afirman los manifestantes, el PMC supondría la eliminación de cuatro lagunas: Mala, Azul, Chica y Perol, además de perjudicar la cuenca y el sistema hídrico que integran dichas lagunas.

Esta ha sido la bandera verde que las organizaciones sociales cajamarquinas han venido alzando en contra del PMC, y que hasta la fecha, ha cobrado el saldo de cinco víctimas mortales producto de las reyertas con las fuerzas del orden. A diferencia de los conflictos previos con Minera Yanacocha, en donde luego de la etapa de crisis – expresada en multitudinarias marchas o daños mortales– se llegaba a un escenario de resolución de los mismos –tal como ocurrió en Quilish y en Combayo–, en el caso del conflicto Conga, más bien, se ha derivado en una fase de prolongado estancamiento, con acciones menores de contienda por parte de los movilizados, y sin ninguna propuesta del gobierno central que satisfaga sus reclamos¹¹.

En los más de 20 años del asentamiento de Minera Yanacocha en Cajamarca, toda una generación de cajamarquinos se ha formado entre marchas y peroratas contra la mina. Algunos de los dirigentes anti-Conga han participado en la defensa del Quilish

¹¹ Debido a ello, es un error argumentar que el conflicto Conga ha llegado a su fin (Zavaleta, 2014: 41).

durante sus años universitarios; y muchos de los actuales dirigentes universitarios que se movilizan en contra del proyecto minero, han hecho lo propio cuando eran escolares. En la práctica, y más allá del repertorio discursivo de los movilizadores, el conflicto Conga trasciende la defensa del agua, para convertirse en una cuestión de orgullo y respeto sobre los cuales se teje la identidad de la población cajamarquina. Por esto es que el caso Conga puede ser calificado como un “conflicto memorable”¹², teniendo en cuenta su tamaño (de alcance regional), duración (las primeras movilizaciones datan del 2004, entrando a una fase crítica desde el 2011, y sin resolución a fines del 2014), intensidad (con masivas movilizaciones y saldos mortales), resonancia (es parte de la agenda pública regional y nacional) y simbolismo (si bien el reclamo adquiere un contenido ambiental respecto a la protección de fuentes de agua, también sintetiza el descontento general acumulado por la empresa minera a lo largo de su historia en la región). Es decir, si bien desde la esfera pública el reclamo adquiere básicamente un contenido ambiental focalizado en la protección de las fuentes de agua (y recursos naturales vinculantes), también sintetiza el descontento general acumulado por la empresa minera desde su arribo a Cajamarca –y que trasciende la temática estricta del medioambiente. Entonces, debe quedar claro que cuando hablamos del conflicto por el PMC como un conflicto ambiental lo hacemos remarcando el ámbito más público del conflicto, sin negar la existencia de otras demandas y reclamos subyacentes.

Este y otros conflictos han removido los cimientos de la política en Cajamarca. En los más de veinte años de la estancia de Minera Yanacocha en el departamento, se ha venido construyendo toda una estructura organizativa desde la sociedad civil –alrededor de organizaciones de base, como los frentes de defensa y las rondas campesinas, entre otros¹³– para hacer frente a la arremetida de las empresa extractivas, la misma que se revitaliza y toma fuerza a la sazón de los sucesivos conflictos con Minera Yanacocha y con otras mineras de la región. Lo interesante, como se verá en este estudio, es que estas representaciones sociales suelen actuar como mecanismos de control no solo contra las empresas mineras, sino también sobre las autoridades electas, haciendo que en ciertas

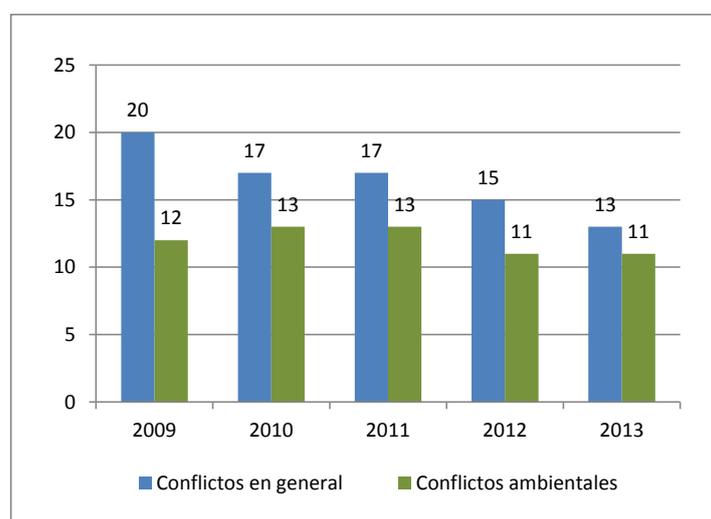
¹² El término “conflicto memorable” es un parafraseo de “protesta memorable”, que señala Arce (2011) al citar a McAdam, Tarrow y Tilly (2005).

¹³ Los frentes de defensa agrupan a diferentes organizaciones sociales con el fin de coordinar acciones respecto a una serie de temas definidos colectivamente. Muchas veces estos frentes de defensa están conformados por las rondas campesinas, que son organizaciones de base que nacen con el propósito de administrar justicia en las áreas rurales. En los capítulos 3 y 4 se brindarán más detalles sobre estas organizaciones.

coyunturas de conflicto, muchos de los gobiernos subnacionales sean desbordados y absorbidos por las movilizaciones.

Esta recurrencia de conflictos ha ocasionado que Cajamarca sea uno de los departamentos de mayor conflictividad del país. Según los reportes de la Defensoría del Pueblo, en los últimos cinco años su promedio mensual asciende a 16 conflictos, siendo la mayoría de índole ambiental¹⁴ y en oposición a las industrias extractivas. Esta situación la suele ubicar en el primer cuartil de departamentos –de un total de 24– con el mayor número de conflictos a nivel nacional. Cajamarca ya no sería recordada por sus majestuosos y coloridos carnavales, sino por la estampida de conflictos que estalla en su accidentada geografía.

Gráfico 1. Promedio mensual de conflictos en Cajamarca, 2009-2013¹⁵



Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

Sin embargo, no se debe considerar este contexto de intensa conflictividad regional como un hecho aislado y excepcional del proceso político nacional, sino más bien como sintomático y representativo de éste. A esto apunta el objetivo de la siguiente sección.

¹⁴ La Defensoría del Pueblo los llama conflictos “socioambientales”, definiéndolos de la siguiente manera: conflictos cuya dinámica gira en torno “Al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos”, y en el cual “Están presentes también componentes políticos, económicos, sociales y culturales” (2013: 4).

¹⁵ La Defensoría del Pueblo entiende por “conflicto social” a “un proceso complejo en el cual sectores de la *sociedad, el Estado y las empresas* perciben que sus *objetivos, intereses, valores o necesidades* son contradictorios y esa contradicción *puede derivar en violencia*” (2013: 3) (la definición que aquí se utiliza es parecida, aunque con algunos componentes a resaltar que se especifican en el capítulo 1). Cabe aclarar que en el gráfico se han considerado conjuntamente tanto los conflictos que la Defensoría del Pueblo denomina “activos” y “latentes”. Por conflicto activo se entiende al “conflicto social expresado por alguna de las partes o por terceros a través de demandas públicas, formales o informales”; y por conflicto latente, al “conflicto social no expresado públicamente. Permanece oculto, silencioso o inactivo, en el que se puede observar la concurrencia de factores que tienen un curso de colisión pero que no se manifiestan o habiéndose manifestado han dejado de hacerlo durante considerable tiempo” (2013: 3).

El contexto nacional: Cuando la democracia no llega sola

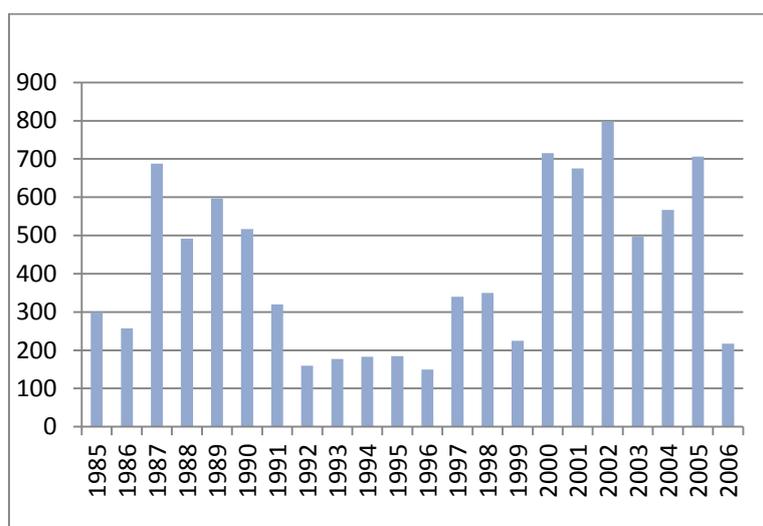
El presidente Alberto Fujimori forjó un régimen de carácter autoritario que impregnó la vida política del país en los diez años que duró su gestión (1990-2000). Pero no fue un autoritarismo convencional, sino más bien un “autoritarismo competitivo”, en tanto fue “un régimen democrático en lo formal, pero que funcionó con una lógica autoritaria, debido a que en el escenario político se ubicó como actor claramente hegemónico con un importante respaldo popular y social en general, capaz de competir y ganar elecciones” (Tanaka, 2005: 20)¹⁶. Junto a la informalidad y desempleos ocasionados por la liberalización del mercado laboral, la gestión fujimorista coadyuvó a la fragmentación y deslegitimación de las organizaciones sociales y partidos políticos tradicionales, iniciada a fines del primer mandato aprista (1985-1990) (Degregori, 2000; Bebbington, Scurrah y Bielich, 2011; Seifert, 2014). Como señala Grompone, uno de los legados del fujimorismo fue “considerar a los partidos como un grupo relativamente indiferenciado y a los políticos como sujetos solamente interesados en proseguir sus intereses particulares”, siendo uno de sus éxitos el “de dar la ilusión, ante parte de los ciudadanos, de que se estaba ante un campo homogéneo de personas hostiles a que se realizaran con eficacia las tareas que debe cumplir un gobierno” (2005: 44). Era la “década de la antipolítica” (Degregori, 2000), donde a falta de las condiciones justas para el juego político, los incentivos para la movilización y la contienda disminuyeron de modo considerable.

Sin embargo, con la caída del fujimorato, el Perú entró a una fase de apertura del régimen democrático, que amplió las oportunidades para la movilización y para que los actores sociales, aunque atomizados y sin ninguna articulación nacional, expresen sus demandas colectivas hacia sus oponentes de turno. Como señala Arce: “Ordinariamente, los sistemas políticos pluralistas son más abiertos y flexibles, y así permiten a los movimientos acceder al poder y posiblemente alterar el orden político. Por consiguiente,

¹⁶ Grompone, siguiendo los lineamientos de Levitsky y Way, también decide calificar al gobierno fujimorista como autoritarismo competitivo: “A criterio de estos autores, en este tipo de autoritarismos, las instituciones democráticas son percibidas como los medios reconocidos para el ejercicio de la autoridad política. Ocurre, sin embargo, que los gobernantes desconocen con frecuencia o sistemáticamente las reglas y estándares mínimos del régimen democrático para que pueda reconocérselo como tal [...]. El autor de estas líneas acepta el término de autoritarismo competitivo con ciertas reticencias probablemente porque tampoco sería adecuado, como veremos, caracterizarlos como autoritario [...]. Va a predominar la influencia de lo que se propone hacer el gobernante, que tendrá a su disposición, hasta la coyuntura abierta en el año 2000, amplios márgenes de discrecionalidad, sin contrapesos institucionales que no sintiera que estuviera en condiciones de pasar por alto o transgredir” (2005: 54-5).

las demandas de los movimientos sociales tienen una mayor probabilidad de éxito en la presencia de un sistema político democrático y abierto” (2010: 277). En el Gráfico 2 se puede observar que la década fujimorista fue un periodo con bajos índices en el número de protestas (aunque con relativo realce en los años 1997 y 1998), situación que cambió radicalmente luego del derrocamiento de Fujimori, en el año 2000, cuando el número de protestas se disparó hacia arriba.

Gráfico 2. Protestas sociales en el Perú, 1985-2006¹⁷



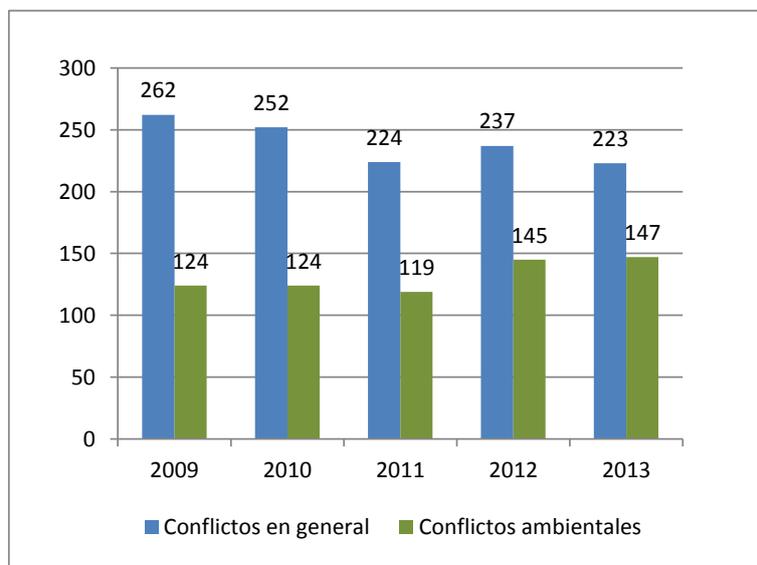
Fuente: Arce, 2010.

En lo que va del siglo, la mayoría de conflictos ha girado en torno a la protección de los recursos naturales y otras problemáticas asociadas a la arremetida de la industria extractiva –a diferencia de los ochentas, cuando principalmente giraban sobre temas laborales, dirigido por sindicatos y gremios (Bebbington, Scurrah y Bielich, 2011)–. Según los datos proporcionados por la Defensoría del Pueblo, en el último lustro el número de conflictos ha sufrido algunas variaciones, con una diferencia de 39 conflictos entre el año más alto (2009) y el más bajo (2013), conservando un promedio mensual de 240 conflictos. Lo resaltante es que, en contraste con lo ocurrido en el 2009, cuando los

¹⁷ Conviene especificar las diferencias que señala Arce entre los conceptos de “protesta social” (que él emplea para la construcción de su base de datos) y “conflicto social” (utilizado por la Defensoría del Pueblo), y que afectan la cuantificación de las acciones disruptivas: “La terminología de conflictos sociales que es propia de la Defensoría del Pueblo pone énfasis en la naturaleza de la pugna social (por ejemplo, conflictos socioambientales, conflictos por asuntos de gobierno local, conflictos por cultivo ilegal de coca), mientras que la terminología de protestas sociales se centra más en el tipo de acción de protesta (por ejemplo, huelgas, paros, bloqueos, tomas de locales). Es así que un conflicto social, siguiendo la nomenclatura de la Defensoría del Pueblo, puede abarcar varios tipos de acción de protesta, lo que resultaría en un menor número de conflictos en comparación al número de protestas” (Arce, 2010: 279).

conflictos ambientales representaban el 47,3% del total, en el 2013 pasaron a ser nada menos que un mayoritario 65, 9% –casi un 20% adicional–. Los conflictos más emblemáticos de Cajamarca, como son el Quilish (2004), Combayo (2006) y Conga (desde el 2011), se circunscriben en esta nueva estampida de conflictos ambientales que azotan –sobre todo– las zonas rurales del país.

Gráfico 3. Promedio mensual de conflictos en el Perú, 2009-2013¹⁸



Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

Paralelamente a esta ola de conflictos, en el Perú se han dado una serie de reformas institucionales con la finalidad de revertir y prevenir un gobierno como el de Fujimori. La élite política nacional entendió que se debía construir un régimen diametralmente opuesto al fujimorismo; es decir, uno que cuente con partidos políticos sólidos, con una sociedad civil fortalecida y con un estado descentralizado (Tanaka, 2005; Vergara, 2009). En ese sentido, derrocado el fujimorismo, en el 2003 se promulgó la Ley de Partidos Políticos, con el propósito de institucionalizar el sistema de partidos en el país. Pero sobre todo, se impulsaron espacios de participación ciudadana, y se promovieron políticas de descentralización, a través de la creación de las regiones y la transferencia de nuevas competencias a los gobiernos subnacionales (regiones, provincias y distritos). Sin embargo, a pesar de la intención inicial de estas reformas nacionales, el desenlace fue un proceso de descentralización bastante dispar, con deficientes mecanismos de control estatales y con ámbitos de participación vecinal restringidos en sus alcances. Es

¹⁸ En el gráfico se han considerado conjuntamente tanto los conflictos que la Defensoría del Pueblo denomina “activos” y “latentes”.

en este escenario que la movilización, para muchos sectores de ciudadanos, se convierte en el repertorio de participación privilegiado para interferir y controlar las decisiones de las autoridades subnacionales¹⁹.

En julio del año 2002 se promulgó la Ley de Bases de la Descentralización, y en noviembre de ese mismo año se publicó la Ley Orgánica de Gobierno Regionales. Estas normativas dispusieron la creación de las regiones como gobiernos transitorios y superpuestos a los históricos departamentos, con la expectativa de que en el futuro –a través de iniciativas ciudadanas, como los referendos– estas regiones-departamentos se constituyan en verdaderas regiones con varios departamentos²⁰. La institucionalidad de las regiones se construyó teniendo como referencia a los municipios, bajo una lógica de “muñecas rusas”: “todas iguales, solo diferenciadas por el tamaño” (Remy, 2011: 54).

La primera instancia de control interno “por excelencia” de los nuevos gobiernos regionales deberían ser los consejos regionales, una especie de parlamento a escala regional; aunque tal como fueron diseñados, contienen limitaciones que frenan su ímpetu de fiscalización y control sobre el ejecutivo subnacional. El presidente regional y los consejeros son elegidos mediante sufragio, siendo el presidente regional electo el que mantiene a la mayoría de consejeros regionales de su lista para la conformación del consejo. Esta cifra repartidora, establecida en la Ley de Elecciones Regionales, acota el margen de acción de los consejeros de oposición, condicionando sus decisiones a lo que sentencie la mayoría oficialista. Además, el consejo enfrenta problemas relacionados a la escasez de recursos, limitada información y falta de facultades para sancionar, que restan aún más su poder de fiscalización y contrapeso para con el ejecutivo regional (Proética, 2009).

Como se dijo más arriba, la constitución del gobierno regional se sustentó en una lógica de “muñecas rusas”, teniendo como parangón a los municipios, por lo que no es de extrañar que estas instituciones también presenten similares déficits de control interno. En las municipalidades provinciales y distritales, el símil del consejo regional

¹⁹ Detallar las trabas de estas reformas escapa a los fines de esta investigación, por lo que su mención se acotará sólo a sus aspectos más relevantes.

²⁰ A la fecha, la constitución de regiones o macro regiones que integren a varios departamentos no ha tenido éxito. En el 2005 se realizó un referéndum para la integración y conformación de regiones, obteniendo como resultado la negativa de los ciudadanos de los departamentos consultados. Como indica Vergara, en un contexto con “los precios internacionales [de los minerales] en niveles muy altos y una normatividad que obliga a que parte de los beneficios sean entregados a la región o provincia donde se encuentra los yacimientos [mineros] (e incluso a los distritos), la lógica ‘localista’ de la política también se ha agudizado. Así, fueron los departamentos con mayores recursos los que rechazaron con mayor ímpetu la posible integración en macro-regiones” (2009: 30).

es el concejo municipal. Según la Ley Orgánica de Municipalidades del 2003, una de las facultades de este concejo municipal “es autorizar y atender los pedidos de información de los regidores para efectos de fiscalización”; sin embargo, debido a que “el alcalde cuenta siempre con mayoría absoluta en el Concejo, las posibilidades para que los regidores de la minoría realicen acciones de fiscalización han sido sumamente reducidas” (Muñoz, 2005: 54). Cualquier solicitud de información tendenciosa de un regidor opositor podría ser fácilmente bloqueada por la mayoría oficialista. La tendencia alcaldista y la discrecionalidad del ejecutivo sobre el concejo municipal marcan la estructura interna de esta instancia de gobierno (Muñoz, 2005; Remy, 2011).

Respecto a los espacios de participación ciudadana, el balance tampoco es muy alentador. La reforma descentralista venida con la apertura democrática, concibió a los consejos de coordinación regional (a nivel de las regiones) y consejos de coordinación local (a nivel de provincias y distritos), como ámbitos privilegiados para la intervención de los vecinos en las decisiones gubernamentales. Sin embargo, estos espacios están conformados por representantes de la sociedad civil (40%) y por autoridades públicas (60%), con un claro desbalance en perjuicio de las representaciones sociales; además de ser solo meros órganos de consulta²¹. Según la normativa, los consejos de coordinación tratarían temas ligados a “la visión general de los lineamientos estratégicos del plan de desarrollo concertado, y la organización del presupuesto participativo anual” (Remy, 2011), pero con una tajante restricción: los acuerdos de estas instancias tienen que ser necesariamente aprobados por el consejo regional o por el concejo municipal, quienes pueden inclinarse finalmente por una posición totalmente distinta²².

²¹ A nivel regional, las autoridades públicas que conforman el consejo de coordinación son el presidente regional, los consejeros regionales y los alcaldes provinciales. A nivel provincial: el alcalde provincial, los regidores provinciales y los alcaldes distritales. Y a nivel distrital: el alcalde distrital, los regidores distritales y los alcaldes de centro poblado. Sobre los representantes de la sociedad civil, se los elige entre los delegados de las organizaciones sociales inscritas en el registro dispuesto por el gobierno regional, provincial o distrital (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, 2002; Ley Orgánica de Municipalidades, 2003).

²² Y por si fuera poco, la situación se complica más según las jurisdicciones, pues hay municipalidades tan pequeñas que el número de delegados de la sociedad civil solo son dos personas, lo que afecta la representatividad de dicho espacio (Remy, 2011). O en las regiones, en donde hay pocas organizaciones sociales con un alcance regional o interprovincial que puedan participar en estas instancias, lo que ocasiona que muchas veces los participantes de los consejos de coordinación regional “terminan asistiendo para defender intereses particulares que ni siquiera serían los de un sector, sino los de su pequeña y particular organización” (Remy, 2011: 34). A estos problemas de representación, de desbalance en perjuicio de la sociedad civil y del carácter no vinculante de sus acuerdos, se suma el número limitado de sus sesiones (dos veces al año), la falta de recursos, y la ausencia de mecanismos efectivos para exigir el cumplimiento de sus acuerdos (Remy, 2011).

También, como parte de estas reformas estatales, otro recurso importante de participación ciudadana sería el presupuesto participativo. Según norma la Ley Marco del Presupuesto Participativo del 2003, inicialmente los consejos de coordinación deberían ser las instancias centrales de este proceso; proceso que por cierto no imponía restricciones en materia presupuestal, y que el alcalde o presidente regional “debía de rendir cuenta de manera periódica” sobre sus avances. Sin embargo, reglamentos posteriores –como el Decreto Supremo 171-2003 EF y los instructivos del presupuesto participativo del Ministerio de Economía y Finanzas que comenzaron a publicarse en el 2004– dejaron sin efecto la obligación de los titulares de reportar periódicamente la ejecución de los acuerdos; hicieron que los consejos de coordinación pierdan el rol mediador del proceso; y que incluso la sociedad civil deje de tener una injerencia real y decisiva en su formulación (Remy, 2008 y 2011). Al final de cuentas, los ciudadanos participantes en estos ámbitos solo “escogen, de entre los proyectos viables que el alcalde o presidente regional les propone y que, en su opinión, expresan las prioridades seleccionadas, aquellos que creen que son más importantes” (Remy, 2011: 21). Otros dispositivos de participación, como las revocatorias, si bien han tenido mayor éxito en cuanto a la frecuencia de su empleo, suelen ser utilizados por la oposición política para derrocar a las autoridades electas en sus ámbitos jurisdiccionales²³.

Si a estos débiles instrumentos de participación ciudadana y fiscalización interna en los gobiernos subnacionales, se suma la existencia de aparatos nacionales de justicia deficientes (Muñoz, 2014; Proética, 2009), se puede imaginar los amplios márgenes de maniobra que el sistema posibilita a los funcionarios públicos para que transgredan con impunidad los preceptos constitucionales²⁴. El sistema nacional de control peruano es muy débil. Para comenzar, las oficinas de control interno, responsables de controlar a los gobiernos regionales y locales, si bien dependen funcionalmente de la Contraloría General de la República, administrativamente lo hacen de los gobiernos subnacionales, quienes los proveen de recursos: sólo son órganos de control relativamente autónomos

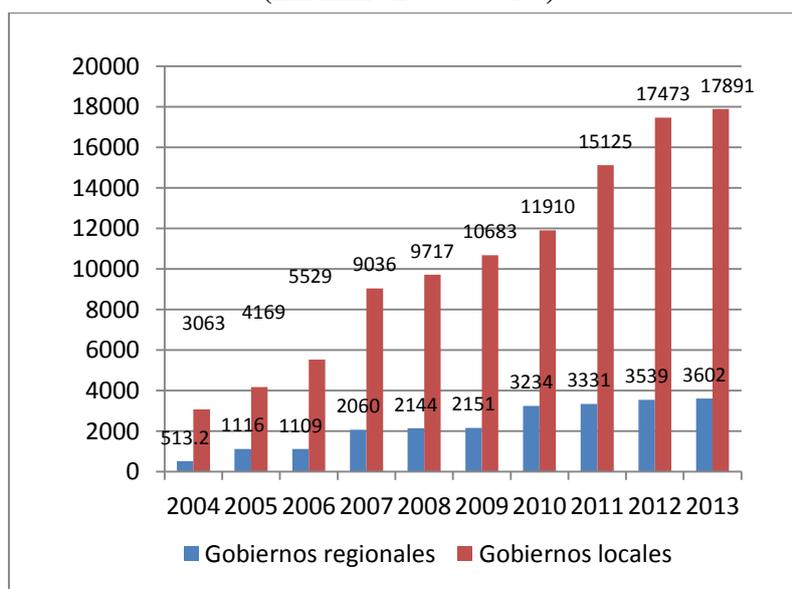
²³ La revocatoria es una consulta por medio de la cual los electores deciden mantener o retirar del cargo a sus autoridades regionales y locales electas. Los requisitos no exigen que el promotor de la revocatoria exprese medios probatorios para su aprobación, sino solo las firmas del 25% de electores de la jurisdicción (Muñoz, 2014). Este dispositivo fue creado en el gobierno de Alberto Fujimori y mantenido en las reformas posteriores a su derrocamiento. En la actualidad es muy empleado a nivel de los gobiernos municipales: solo en el 2013 fueron revocados 119 alcaldes y 471 regidores en todo el país (alrededor del 20% de las autoridades sometidas a consulta) (El Comercio, 2013a). La revocatoria generalmente ocurre, como afirma un estudio de Proética, “cuando el partido de oposición u otro grupo de interés opositor busca sacar del poder a la autoridad elegida” (2009: 42).

²⁴ Una encuesta nacional, publicada en junio del 2014, da cuenta que solo el 13% de peruanos aprueba la gestión del poder judicial (El Comercio, 2014b).

(Proética, 2009; Muñoz, 2014). Además no cuentan con las atribuciones necesarias para ejercer sanciones; los fondos y personal disponibles no bastan; y tienen problemas para procesar las nuevas denuncias en tanto que se encuentran supeditados a un plan anual previamente definido. (Proética, 2009; Muñoz, 2014).

A pesar de los límites evidentes de los aparatos estatales de control, y de los mecanismos de participación y vigilancia ciudadana mencionados con anterioridad, la reforma descentralista post-Fujimori ha hecho que los gobiernos subnacionales sean beneficiarios de mayores competencias y recursos. Así, con la lógica de que por estar más cerca de la población los gobiernos locales y regionales son los más adecuados para un conjunto de tareas, se les asignaron progresivamente nuevos recursos y funciones sobre programas sociales y proyectos de infraestructura, competencias sectoriales, más recursos monetarios y el incremento de ingresos mediante acciones administrativas (Quiñones, 2012; Remy, 2011; Muñoz, 2005). De este modo, incentivado por el aumento del canon minero²⁵, las transferencias económicas del gobierno central a los gobiernos locales (provinciales y distritales) pasaron de S/. 3 603 millones en el 2004, a S/. 17 891 millones en el 2013 (470% más); y en el caso de los gobiernos regionales, de S/. 513 millones en el 2004, a nada menos que S/. 3 602 millones en el 2013 (600% más) (Ministerio de Economía y Finanzas, 2014).

Gráfico 4. Transferencias a los gobiernos subnacionales, 2004-2013
(En millones de soles)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, 2104. Elaboración propia.

²⁵ El canon minero es el 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas mineras y que es transferido a los gobiernos subnacionales.

La distribución de funciones y recursos ha dinamizado la política subnacional, ya que “ha incrementado las expectativas de la población y atizado los intereses de posibles candidatos a asumir el gobierno local, especialmente en zonas más precarias” (Muñoz, 2005: 55). Así, por ejemplo, a modo de indicio, se ha encontrado que existe una relación recíproca entre el número de candidatos municipales y el monto de canon transferido (Gentsch y Mathis, 2014 citado en Muñoz, 2014: 15). Además, la dirección de los conflictos cambia de norte, pasando frecuentemente de los gobiernos nacionales a los subnacionales (Arce, 2011), tal como lo demuestran los acontecimientos de Cajamarca, en donde las autoridades regionales y locales, debido a su mayor protagonismo, se ven involucradas –cada vez más– en estas dinámicas de disrupción.

De este modo, el riesgo más elevado que trae consigo esta avalancha de cambios institucionales es la peligrosa combinación de débiles mecanismos estatales de control y participación ciudadana, con mayores recursos a disposición de los gobiernos locales y regionales. Y es una peligrosa combinación porque amplía las posibilidades para que los intereses transgresivos de algunas autoridades y funcionarios públicos no encuentren frenos que los contengan o sancionen. Como señala Tanaka: “La coexistencia entre más recursos y responsabilidades, con limitadas capacidades políticas e institucionales tuvo como consecuencia altos niveles de ineficiencia y corrupción” (2014)²⁶. Así, alta conflictividad con débiles dispositivos formales de control estatal y vecinal, son dos rasgos definitorios que van a interactuar y a verse reforzados en este nuevo periodo post fujimorista.

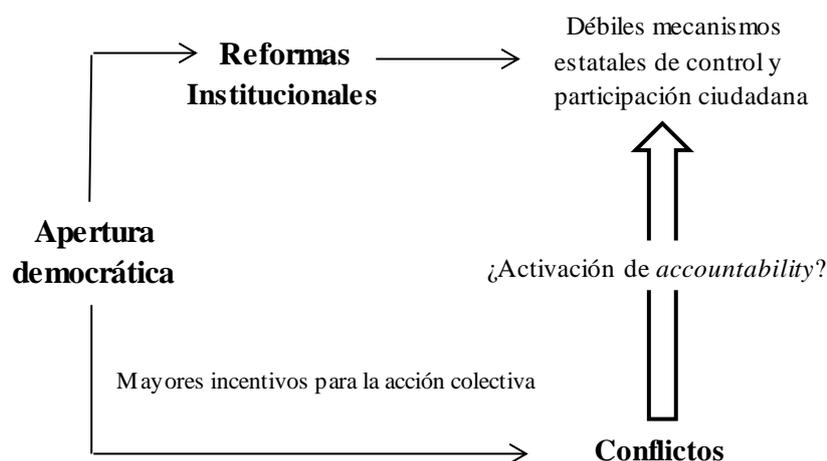
Esta es la “foto ampliada” en la que se ubica la problemática planteada en la presente investigación, y sin la cual difícilmente podría ser comprendida en todas sus dimensiones e implicancias. En un periodo marcado por déficits en los órganos formales de fiscalización estatal y ciudadana, habría que evaluar de qué manera los escenarios de conflictividad –ese otro rasgo definitorio del proceso actual– generan dinámicas que puedan sopesar (¿o alentar aún más?) esos vacíos de control institucional (incluso así se haga referencia a los conflictos de índole ambiental). Si bien éstos son conflictos que giran en torno a las relaciones disruptivas entre las industrias extractivas y grupos de ciudadanos, suelen empoderar a ciertos núcleos de la sociedad civil, que al final no solo atentan contra la mina, sino también contra algunas autoridades públicas sobre las que

²⁶ Prueba de ello sería que a mayo del 2014, 19 de los 24 presidentes regionales están involucrados en investigaciones fiscales y procesos judiciales por actos de corrupción (La República, 2014b). Muchas de estas denuncias, más que ser producto la labor de un poder judicial activo y perspicaz en sus investigaciones, nacen de denuncias periodísticas de medios nacionales y regionales.

ejercen petitorios y controles informales para su debido cumplimiento. Además, estos conflictos tienen el potencial de imponer en la agenda pública una serie de temáticas y denuncias que pueden forzar y agilizar la labor de los aparatos de justicia más susceptibles a lo mediático.

Precisamente, a esto apuntan los dos siguientes capítulos, al abordar los casos de estudio seleccionados: respecto a la municipalidad provincial de Celendín y al gobierno regional de Cajamarca. La gestión de ambos gobiernos subnacionales (2011-2014) se ha visto envuelta, desde su inicio hasta su fin, por la fase más crítica del conflicto Conga, la cual ha teniendo amplias repercusiones en su direccionamiento y en los actores que influyen en estas instancias de poder estatal.

Diagrama 4. Consecuencias de la apertura democrática en el Perú



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO III

CELENDÍN: UN ALCALDE DESBORDADO POR LAS MOVILIZACIONES. ACCOUNTABILITY SOCIAL MONOTEMÁTICA Y SIN CAPACIDAD DE “HORIZONTALIZACIÓN”

El conflicto alrededor del PMC estalló en la provincia cajamarquina de Celendín, con hondas repercusiones en la gobernabilidad local. No solo precipitó un escenario en el que Minera Yanacocha fue foco de reclamos y reprimendas públicas por la ejecución de su proyecto minero, sino también un contexto en el que autoridades del municipio provincial fueron desbordadas por mecanismos de presión y demandas por parte de los movilizadores –respecto a su posición mantenida en la disputa con la trasnacional. El conflicto ambiental trascendió a conflicto político.

Haciendo eco de la pregunta de investigación, en este tercer capítulo se pretende conocer el procedimiento mediante el cual el conflicto ambiental por el PMC repercute en los ejercicios de *accountability* sobre las autoridades o instancias públicas de la municipalidad provincial de Celendín; además de precisar los principales rasgos que comparten las prácticas de *accountability* desprendidas. Para ello, primero se procederá a describir brevemente la estructura interna del municipio provincial y los aparatos de control estatales a los que está sujeto por ley. Luego se brindarán algunos detalles del perfil político del alcalde provincial, para luego detallar el desenlace del conflicto y los procesos de control que se desglosan durante su desarrollo. Se culmina con un resumen y balance analítico de lo expuesto.

Municipalidad provincial: Estructura interna y aparatos de control estatal

Las municipalidades locales, provinciales y distritales, son las instancias de gobierno más cercanas a los ciudadanos, considerando que muchas de estas administraciones se encuentran distantes de las capitales departamentales o de las ciudades más importantes del país (Remy, 2005). La Municipalidad Provincial de Celendín, con una jurisdicción estimada de 95 550 personas y ubicada a tres horas de la capital de Cajamarca, comparte estas características (INEI, 2013).

Como institución, la municipalidad provincial tiene el objetivo de representar a los vecinos y promover una “adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción” (Ley Orgánica de Municipalidades, 2003). Su estructura orgánica básica está conformada por la alcaldía y

el concejo municipal; y en el ámbito administrativo, también lo integran la gerencia municipal y el órgano de control institucional, principalmente. Además cuenta con juntas vecinales y el consejo de coordinación local provincial, ambos como espacios de participación vecinal, aunque con un deficiente diseño institucional tal como se anotó en el capítulo anterior²⁷.

La alcaldía es el órgano ejecutivo del gobierno municipal, y su representación recae en la persona del alcalde, quien es “el representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa” (Ley Orgánica de Municipalidades, 2003). Entre las principales funciones del alcalde se encuentran la de “Defender y cautelar los derechos e intereses de la municipalidad y los vecinos”; llevar a efecto los acuerdos del concejo municipal; “Dirigir la ejecución de los planes de desarrollo municipal”; proponer y promulgar ordenanzas municipales; y supervisar el buen funcionamiento económico y financiero de la municipalidad, y de las obras y servicios públicos que ella ofrece (Ley Orgánica de Municipalidades, 2003). El puesto de alcalde es irrenunciable, y desde 1980, de manera ininterrumpida, se lo elige mediante sufragio universal por un lapso de cuatro años (Remy, 2005). Para el periodo 2011-2014, Mauro Arteaga es quien ostenta el cargo de alcalde de la provincia de Celendín.

Así como la alcaldía es el órgano ejecutivo de la municipalidad, el concejo municipal viene a ser su órgano legislativo y fiscalizador. Está conformada por los regidores y el alcalde, quien preside las sesiones del concejo municipal, no pudiendo ser menos de dos ni más de cuatro sesiones al mes. Entre las funciones más relevantes del concejo están las de aprobar, derogar o modificar ordenanzas; así como fiscalizar la labor de los funcionarios municipales –incluido el alcalde– mediante “la realización de exámenes especiales, auditorias económicas y otros actos de control” (Ley Orgánica de Municipalidades, 2003). Los regidores municipales son electos de manera conjunta con el alcalde mediante elecciones generales, también por un periodo de cuatro años. En Celendín, el concejo municipal está integrado por nueve regidores, siendo seis de ellos

²⁷ Tanto las juntas vecinales como el consejo de coordinación son parte de lo que Isunza (2010) denomina *accountability* transversal, debido a que son espacios de participación ciudadana promovidos por una instancia estatal. Si bien estos ámbitos de participación escapan al análisis del estudio –limitado a los procesos de control vertical-sociales y horizontales–, se les hará mención cuando se considere conveniente para el análisis, a pesar de la dificultad para su estudio por la diversidad de actores implicados en su puesta en escena.

del oficialismo (de la agrupación política del alcalde electo). En caso de ausentarse el alcalde, el primer regidor de su lista es quien lo suplanta temporalmente en el cargo²⁸.

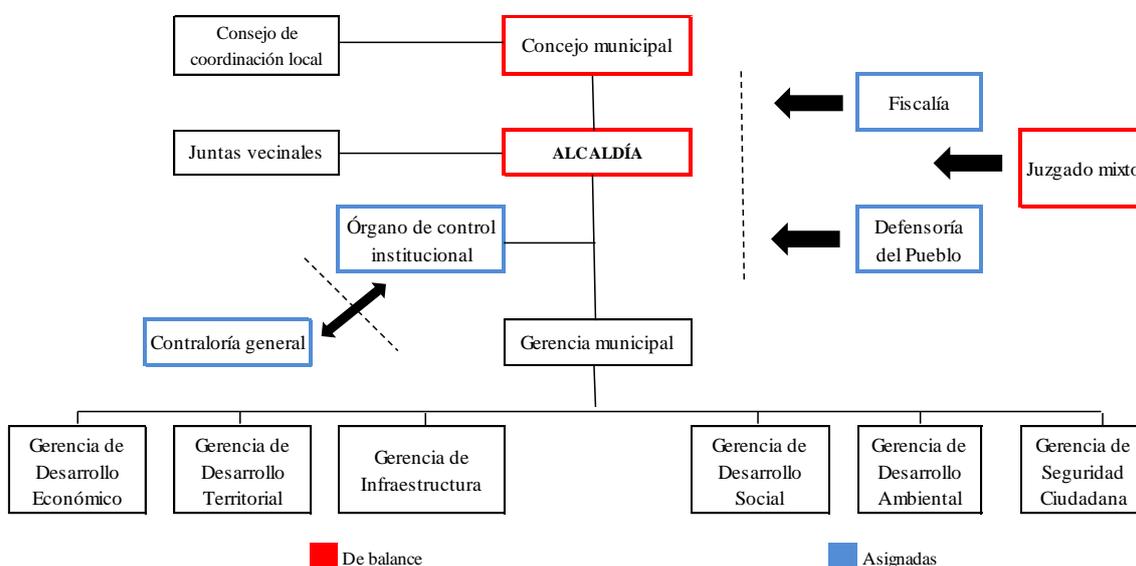
El órgano de control institucional, por su parte, es el ente responsable del control interno de la municipalidad, a través de diligencias y supervisiones de la gestión de sus funcionarios; así como mediante auditorías al estado financiero y presupuestario del municipio (Reglamento de los Órganos de Control Institucional, 2011). Está bajo la dirección de un funcionario que depende funcionalmente de la Contraloría General de la República, a quien reporta permanentemente el desarrollo de sus funciones.

A estos aparatos estatales de control internos (el concejo municipal y el órgano de control institucional), se suman los aparatos de control externos, como la fiscalía provincial, con la facultad para emprender (de oficio o por petición de parte) acciones judiciales en pro de la legalidad y de los intereses públicos; el juzgado, responsable de investigar e emitir sentencia en su jurisdicción como representante del Poder Judicial; y la Defensoría del Pueblo (*ombudsman*), quien supervisa el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la adecuada prestación de los servicios brindados por las instancias estatales.

Además, la administración municipal recae en manos del gerente municipal, quien es un funcionario designado por el alcalde en funciones. El gerente coordina y orienta las actividades de las gerencias que conforman la municipalidad provincial, y puede ser retirado por decisión del alcalde sin expresión de causa (Ley Orgánica de Municipalidades, 2003). A continuación se presenta un esquema básico de la estructura interna de la municipalidad y de sus aparatos de control, ya sean de “balance” (haciendo alusión a los tres poderes tradicionales del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial) o “asignados” (que previenen y combaten riesgos específicos de corrupción o transgresión de los interés públicos).

²⁸ La votación de los regidores es por lista. A la lista del alcalde ganador “se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de Regidores del Concejo Municipal lo que más le favorezca, según el orden de los candidatos propuestos por las organizaciones políticas” (Ley N° 27734, 2002).

Diagrama 5. Estructura básica de la municipalidad y aparatos de control estatales a escala provincial



Fuente: Elaboración propia.

Pasado y presente del alcalde provincial

En las elecciones municipales y regionales del 2010, Mauro Arteaga (en ese entonces candidato a la provincia de Celendín) y Gregorio Santos (candidato al gobierno regional de Cajamarca) postularon por la misma agrupación política: Movimiento de Afirmación Social (MAS), una coalición de partidos y organizaciones de izquierda que con su sigla trata de hacer alusión a la agrupación política liderada por Evo Morales en Bolivia. Esta coincidencia política tiene su historia.

Gregorio Santos, quien en la anterior elección del año 2006 había postulado al mismo cargo sin mayor éxito, era consciente de que si esta vez quería ganar, tenía que generar una mayor apertura política: no postular por el Movimiento Nueva Izquierda²⁹, como la ocasión anterior, sino por un frente político más amplio, como el MAS (C80, entrevista, 2014); además de mejorar su posición política en el sur del departamento, que a diferencia del norte, le había sido esquivo electoralmente. Celendín, provincia sureña de Cajamarca era clave para este propósito. Es así que Santos y su aparato político, en palabras de uno de sus operadores, diseñaron “una estrategia electoral que

²⁹ El Movimiento Nueva Izquierda es una agrupación política de izquierda, calificada frecuentemente de “radical” y “sectaria” por algunos medios locales. De esto se valieron los críticos de Santos para desacreditarlo en la campaña electoral del 2006, por lo que en la nueva coyuntura electoral del 2010, Santos y su buró político tuvieron que promover la imagen de mayor apertura a través de una coalición con fuerzas “progresistas” que trascienda al Movimiento Nueva Izquierda.

vinculaba alianzas o acuerdos con liderazgos locales”. Reconociendo que “en Celendín no teníamos nada, en otras zonas igual, entonces buscamos un liderazgo local que pueda ir con nosotros, y fue él”, haciendo alusión a Mauro Arteaga (C80, entrevista, 2014).

Mauro Arteaga es un médico veterinario egresado de la Universidad Nacional de Cajamarca, que desde las elecciones municipales de 1995 ha participado en todas las contiendas electorales para la alcaldía provincial de Celendín (en 1995, 1998, 2002, 2006, 2010), saliendo electo de manera intercalada en dos oportunidades anteriores (para los periodos 1996-1998 y 2003-2006), a través de movimientos independientes liderados por su persona³⁰. Con un importante capital político obtenido de sus pasadas gestiones, Arteaga tenía altas posibilidades de ser reelegido en el cargo por tercera vez. Eso lo sabía muy bien Santos, quien comenzó a entablar reuniones con Arteaga gracias a la mediación de Elí Abanto, un veterano político celendino que se ufana de haber ideado el logo del MAS: “lo jalamos de internet, de Evo Morales, y acá le damos la forma. Allá era un rectángulo la bandera y acá lo hicimos flameando.” (C38, entrevista, 2014).

La alianza electoral era políticamente rentable para ambos: si bien era la primera vez que Arteaga se animaba a postular por un movimiento que no giraba en torno a su figura, reconocía en el MAS un instrumento para viabilizar su candidatura y ganar visibilidad junto a un candidato regional con altas posibilidades de triunfo. Y por su parte, Santos veía en Arteaga un chance para cultivar popularidad en un electorado que le había sido indiferente, pero que era proclive al liderazgo y carisma de Arteaga: “él tiene posicionamiento en el movimiento campesino, y de hecho las elecciones así lo confirmaron; entonces era el momento que nos acerquemos a esas bases y se la quitamos” (C80, entrevista 2014). Sin embargo, esta proximidad no fue bien vista por algunos militantes del MAS, quienes cuestionaron el pasado fujimorista³¹ de Arteaga y su ubicación ideológica percibida más como de “derecha” (aunque él explícitamente se define como de “centro”). Para un dirigente del MAS de esos años, “paradójicamente la ultraderecha de Fujimori resultó teniendo un candidato en la izquierda, en el MAS” (C38, entrevista, 2014). Gregorio Santos era consciente del malestar de sus bases, a las

³⁰ En las elecciones municipales de 1995 postuló con Cambio Celendín, y en las del año 2002 con Fuerza Celendina (Infogo, 2014).

³¹ Arteaga fue dos veces subprefecto de Celendín (1991-1992 y 1994-1995) durante el gobierno de Fujimori. El subprefecto era un cargo de confianza de mayor jerarquía en la provincia. Entre sus principales funciones se encontraba la de informar permanentemente a la Dirección General de Gobierno Interior sobre la coyuntura política y social de la provincia. Las subprefecturas fueron eliminadas en el 2007 a través de la Ley 28895, durante el segundo gobierno de Alan García.

que trató de corresponder –en algo– aclarando que la alianza con Arteaga sería “un acuerdo solo para elecciones y luego veremos si hacemos un acuerdo para gobierno” (C80, entrevista, 2014). Por su parte, para Arteaga la cercanía con el MAS tampoco era un asunto cómodo, pues además de no tener las riendas de la organización –tal como estaba acostumbrado–, para su gusto Santos profería un “discurso radical” con el que no sintonizaba (C46, entrevista, 2014). Sin embargo, al fin de cuentas, los intereses más inmediatos de ambos se impusieron a sus preferencias y querellas internas.

En la campaña electoral, Arteaga ofreció más de lo mismo: obras y más obras. Entre las propuestas más resaltantes estaban la construcción del centro de abastos de la provincia, la construcción del estadio, obras de electrificación y la entrega de una laptop a cada uno de los docentes de la provincia. Con estos ofrecimientos a cuestas, y como candidato de una agrupación política de la que se sentía ajeno, Arteaga, con 49 años de edad, salió electo alcalde de Celendín con el 25.9 % de los votos. Fue el único gobierno provincial del departamento que ganó el MAS. Sin embargo, la votación de Arteaga fue secundada muy de cerca por Jorge Urquía, del Frente Regional de Cajamarca, quien obtuvo el 25 % de las preferencias. La diferencia era apenas de 311 votos, en una provincia de 53 918 electores (Infogob, 2014). Los rumores de un supuesto fraude electoral no se hicieron esperar.

Así, con un ajustado triunfo electoral que no le brindaba la suficiente legitimidad a su gobierno, y con una oposición electoralmente derrotada, pero envalentonada para ejercer cierto liderazgo, Arteaga se enfrentaría a un contexto de intensa conflictividad entre Minera Yanacocha –por el PMC– y ciudadanos de la provincia. Este conflicto fue una “bola de nieve” que Arteaga no pudo eludir; al contrario, como autoridad electa, se convirtió en un foco de demandas y petitorios por parte de la ciudadanía movilizada. Sin embargo, el conflicto no fue un fenómeno espontáneo que apareció de un momento a otro, sino expresión de un trabajo premeditado y coordinado de actores y organizaciones locales.

El inicio del conflicto: Primeras movilizaciones y los encuentros interprovinciales

El PMC está ubicado, principalmente, en los distritos de Sorochuco y Huasmín, en la provincia de Celendín, y una menor proporción en el distrito de La Encañada, en la provincia de Cajamarca, a 73 km de la ciudad capital del departamento del mismo nombre. Es un proyecto minero polimetálico (de cobre, oro y plata), que contempla la explotación total de 3,1 billones de libras de cobre y 11,6 millones de onzas de oro, bajo

la modalidad de tajo abierto, con una vida útil inicialmente calculada en 19 años. Los depósitos Chaihuagón y Perol, que componen el proyecto, fueron descubiertos en 1991 por la Compañía de Exploraciones, Desarrollo e Inversiones Mineras. En el año 2001 el proyecto pasó a la administración de Minera Yanacocha, quien retomó las actividades de exploración en el 2004, constatando su gran potencial minero (Knight Piésold, 2010).

Figura 2. Ubicación del PMC



Fuente: www.celendinlibre.wordpress.com

En ese año, 2004, se iniciaron las primeras movilizaciones contra el PMC debido a los daños que ocasionaría a las fuentes de agua de la parte alta de la provincia, y que repercutirían negativamente en las actividades agrícolas y ganaderas que practica la población local. Las rondas campesinas son órganos de administración de justicia comunal que, desde la expansión minera, han venido complementado estas funciones con la defensa del medioambiente³². Estas organizaciones, junto con autoridades locales

³² Las rondas campesinas surgieron a finales de 1976 en el caserío de Cuyumalca, en la provincia cajamarquina de Chota, con el propósito de combatir el robo de ganado y el pequeño hurto a través de patrullas de vigilancia nocturnas compuestas por campesinos organizados. Para 1978 las acciones de la ronda de Cuyumalca habían rendido frutos: el abigateo y el hurto fueron controlados, lo que hizo que la experiencia rondera se expanda, tanto en zonas aledañas como fuera del departamento de Cajamarca. Como indica Gitlitz, para fines de la década de 1980, “unos 3400 pueblos –a lo largo de cinco departamentos del norte andino peruano– habían hecho lo mismo” (2013: 20). Debido a sus problemas con las autoridades judiciales –quienes muchas veces no procesaban a los delincuentes que eran capturados por las rondas–, las rondas campesinas comenzaron a administrar justicia por su propia cuenta, ocupándose de sancionar (principalmente mediante castigos físicos) a los ladrones y a solucionar otro tipo

y otras representaciones sociales, concertaron reuniones con el alcalde provincial de Celendín, Mauro Arteaga, quien en su segundo mandato, y ante los constantes reclamos de estos sectores, promulgó la Ordenanza Municipal N° 020-2004-MPC/A³³ en octubre del 2004, con la intención de dar soporte legal a la protección de los recursos hídricos que estarían amenazados por el proyecto minero. Su artículo primero señala:

Declarar ÁREA DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL, ZONA INTANGIBLE, RESERVA ECOLÓGICA Y RESERVA CONTRA LA EXPLOTACIÓN MINERA las jurisdicciones de: Azul Conga, La Laguna del Perol, Laguna Cortada, Laguna Alforjacochoa, Laguna de Milpo y las Microcuencas del Río Sendamal, Río Chugur, Río Chugurmayo por ser zonas eminentemente agrícolas y ganaderas, además de todos los afluentes de la parte baja, tanto manantiales, cochas y filtraciones, por formar parte del colchón de aguas de la parte alta cuya jurisdicción pertenece al distrito de Sorochuco.

En el año 2005 las críticas continuaron. El 5 de abril un grupo de representantes de organizaciones de base de las provincias de Celendín y Cajamarca emitieron un oficio al Ministerio de Energía y Minas, solicitando que se declare inviable al PMC, debido a que se encontraría en la cabecera de cuenca de los ríos Llaucano, Sendamal y Cajamarquino; y en una zona de lagunas, que si se ejecutase el proyecto, “tendrían que desaparecer y con ellas desaparecería el agua para consumo humano” (La República, 2012a).

Sin embargo, estos reclamos no llegaron a una mayor escala de tensión: fueron sobre todo demandas locales sin una articulación regional. Por esos años –sobre todo en el 2004–, los esfuerzos de la ciudadanía organizada de Cajamarca estuvieron centrados, más bien, en el conflicto por la explotación del cerro Quilish, también en oposición a Minera Yanacocha. Las intensas movilizaciones y marchas en torno al PMC, recién vendrían años después, luego de que se difundiera el Estudio de Impacto Ambiental (EIA)³⁴ del proyecto en los 32 caseríos de su área de influencia.

de problemas cotidianos, “desde la circulación de rumores y las enemistades vecinales, hasta el maltrato a las esposas, el abuso de menores, los conflictos por herencia, los pequeños hurtos y hasta casos de brujería” (Gitlitz, 2013: 21-22). Debido a la efectividad y al bajo costo que supone el acceso a la “justicia rondera” –a diferencia de la lentitud y el alto costo para acceder a la justicia estatal (sobre todo para localidades alejadas de la urbe)– las rondas campesinas pronto ganaron legitimidad e incluso cierto respaldo jurídico en la legislación peruana.

³³ “Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal” (Ley Orgánica de Municipalidades, 2003).

³⁴ El EIA es un documento de gestión ambiental y social en el cual las empresas mineras detallan las condiciones –físicas, ambientales y socioeconómicas– del área de influencia del proyecto antes de su explotación; además, de los impactos que las actividades tendrían en el medioambiente y en la población de su entorno, así como las medidas de control para mitigarlos. Para su validación, el documento requiere ser socializado entre la población colindante al proyecto, recogiendo y absolviendo las observaciones

Los talleres y encuentros de difusión del EIA –obligados a efectuarse por ley– se realizaron en el 2010, con una serie de inconvenientes y falencias según los opositores del proyecto. No es el lugar para detallarlos, pero en general las críticas más usuales apuntan a que estos espacios no se habrían realizado en los lugares adecuados y con la participación de la población que se vería más afectada por el proyecto minero (C21, C45, entrevistas, 2012). Además de que habrían sido manipulados por la minera, quien los habría copado con la asistencia de sus trabajadores con el fin de tener un escenario más favorable y afín a sus intereses (C45, entrevista, 2012). En este contexto, en abril de ese año, la Municipalidad Distrital de Sorochuco (provincia de Celendín) organizó el foro titulado “Sorochuco, medio ambiente y minería”. En este evento público se acordó la negativa al PMC y la protección de las lagunas y acuíferos que estarían en peligro.

A pesar de las limitaciones, estos espacios promovidos por Minera Yanacocha, facilitaron a las organizaciones sociales el acceso a una información más dimensionada de lo que sería el PMC, así como a disponer del contenido técnico de su EIA. Milton Sánchez, uno de los activistas más importante contra el PMC, menciona que “cuando nosotros hemos obtenido el EIA lo hemos comenzado a revisar; nos dimos cuenta que la laguna Azul, la laguna Chica iban a ser basureros de desmonte y cuando nosotros le hemos enseñado qué significa eso, la gente se ha alarmado” (entrevista, 2012)³⁵. Sánchez es un contador de 34 años de la Universidad Nacional de Cajamarca, quien laboró en la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales, y abrió en Celendín la sede de la Red Interquorum (red de jóvenes con presencia en varias regiones del país y con nexos internacionales, con la que habría organizado eventos sobre minería y desarrollo en la provincia). Sánchez va a cumplir un importante papel de intermediación al facilitar la articulación de las organizaciones sociales de Celendín con otras representaciones del departamento, gracias a sus vínculos con la ONG ambientalista Grufides y con el movimiento político Tierra y Libertad (que se desprende de dicha ONG).

Por el año 2010, Sánchez y un pequeño grupo de profesionales celendinos – entre ellos algunos docentes– formaron la Plataforma Interinstitucional Celendina (PIC), liderada por el propio Sánchez. Bajo el membrete de esta institución, y de manera más planificada y sistemática, comenzaron a difundir información sobre el PMC y lo que

mediante talleres participativos y audiencias públicas. Su aprobación por parte del Ministerio de Energía y Minas es un requisito indispensable para que el proyecto entre en la fase de ejecución.

³⁵ La fase de socialización del EIA a cargo de las compañías extractivas, suele convertirse en la “ventana de oportunidad” para que la oposición enfatice su postura en contra de los proyectos, y para reactivar a los sectores más disconformes con los mismos. Esto ocurrió también en el caso del proyecto minero Santa Ana, propiedad de Bear Creek, en Puno, al sur del Perú (Quiñones, 2013).

serían sus impactos más nefastos para la provincia y la región. Al inicio los de la PIC no tuvieron mucha acogida. En palabras de un informante, “eran como un grito en el vacío” (C20, entrevista, 2012), posiblemente porque “nunca Celendín ha tenido experiencia de minería a tajo abierto, y por lo tanto parece que la población como que no creía la prédica de la PIC” (C22, entrevista, 2012). Sin embargo, sus integrantes fueron persistentes y continuaron sus esfuerzos por generar vínculos con grupos organizados de la provincia, como son las rondas campesinas.

Las rondas campesinas tienen una presencia territorial muy extendida en todo el departamento de Cajamarca, y Celendín no es la excepción. En esta provincia, debido a las divisiones internas de las rondas –divisiones que van más allá de la provincia³⁶–, se efectuó un proceso de unificación que posibilitó la reagrupación de parte importante de estas organizaciones sociales, mediante la constitución del Comité Provincial de Rondas Campesinas Unitaria de Celendín. Sin dudas, el conflicto contra el PMC sirvió como un referente de lucha que relegó a un segundo plano las desavenencias internas y permitió la centralización de esfuerzos alrededor de un objetivo mayor: la anulación del nuevo proyecto de Minera Yanacocha. Incluso, según algunas ronderos, “el propósito de la unificación fue enfrentarse a Conga” (C39, entrevista, 2014).

El comité unificado, según sus propias fuentes, estaría integrado por cerca de 40 mil ronderos y 111 comités, y realizó su primer congreso provincial a fines de junio del 2010 (C39, entrevista, 2014). Los de la PIC se acercaron a este evento y se presentaron ante los ronderos, iniciando así una dinámica y fructífera historia de coordinaciones. A pesar de la desconfianza inicial, el afán informativo de la PIC fue valorado por los ronderos y sirvió de estímulo para un mayor acercamiento. La PIC ganaba así a un importante aliado para sus filas, las rondas, con presencia en casi todos los distritos y centros poblados de la provincia, y con la capacidad necesaria para organizar y movilizar –en un potencial conflicto– a los ronderos de sus jurisdicciones. Sin embargo, la PIC continuó expandiendo sus redes, incluso fuera de Celendín.

Debido a que el impacto ambiental del PMC no se limitaría a Celendín, sino también a provincias como Cajamarca (entre otras), Milton Sánchez se trasladó a la capital del departamento y mantuvo conversaciones con representantes del Frente de

³⁶ Al nivel del departamento existe cierto distanciamiento entre las rondas campesinas afines a ciertos partidos de izquierda, aquellas coludidas con las empresas mineras, y aquellas más “independientes”.

Defensa Ambiental de Cajamarca (FDAC)³⁷, que en el 2004 había desempeñado un rol sustantivo en los sucesos del conflicto Quilish. Si bien al comienzo el FDAC mostró más preocupación por el posible reinicio de las exploraciones en el cerro Quilish, pronto asumió como propios los petitorios contra el PMC. El FDAC aportó con operadores políticos con amplia experiencia en el trabajo de base y con participación previa en conflictos mineros. Uno de ellos es Wilfredo Saavedra, abogado de profesión que estuvo diez años en prisión por presuntos actos terroristas; y Reinhard Seifert, alemán fundador del FDAC, con una trayectoria profesional y política en Cajamarca que data desde fines de la década de 1970. Las coordinaciones en oposición a Minera Yanacocha, ahora con una red de articulación más amplia, se expandieron rápidamente a otras provincias del departamento. Como señala un integrante del FDAC:

Nosotros hemos movido a las provincias desde Cajamarca, visitando con nuestros cuadros, manteniendo con ellas de manera pública y cerrada, planificando, estudiando [...] Nosotros desde [la provincia de] Cajamarca, fortaleciéndonos también, nos permitíamos dar tareas para ir a otras provincias y tener contactos directos con representantes y organizaciones de base y seguir influenciando para fortalecer nuestras organizaciones naturales y plantear hechos concretos. (C28, entrevista, 2014).

Así, gracias a los nuevos vínculos forjados tanto dentro como fuera de Celendín, a fines del mes de noviembre del año 2010, se realizó en esta provincia la primera asamblea interprovincial de frentes de defensa de la región Cajamarca. Este evento, que tenía a la PIC como anfitriona, contó con la participación de representantes sociales –gran parte provenientes de las rondas campesinas– de las provincias de Hualgayoc, San Pablo, San Marcos, Cajamarca, y por supuesto, Celendín. Sin embargo, el número de los asistentes era todavía reducido, siendo alrededor de 25 delegados según algunos informantes (C28, entrevista, 2014). Mediante una declaración, con fecha del 22 de dicho mes, los participantes expresaron su rechazo a la aprobación del EIA del PMC³⁸, exigiendo “la realización de un estudio Hidrogeológico imparcial para determinar la viabilidad de este proyecto minero”. Además de proponer la defensa de las “cabeceras de cuenca y demás acuíferos; así como las áreas naturales de reserva y preservación a nivel provincial y regional” (Carta de Celendín, 2010).

³⁷ La FDAC agrupa, principalmente, a juntas vecinales, junta de regantes, rondas urbanas, sindicatos, comerciantes, algunos sectores del SUTEP, de los distintos distritos de la provincia de Cajamarca.

³⁸ El EIA del PMC fue aprobado por el Ministerio de Energía y Minas en octubre del 2010.

Los encuentros interprovinciales prosiguieron en los meses subsiguientes, y tuvieron como sedes a las provincias contiguas de Celendín. A finales de junio del 2011 se dio la segunda asamblea en San Marcos; y la tercera en Hualgayoc, el 18 y 19 de agosto del mismo año (en esta última incluso asistieron técnicos del gobierno regional y el congresista por Cajamarca, Jorge Rimarachín). Al menos las declaraciones finales y escritas de estas reuniones no hacían mucha alusión al PMC; más bien iban desde exigir el pago por las sobre ganancias a las compañías mineras (en general), hasta limitar la expansión territorial de Minera Yanacocha en el departamento. Humala, con un discurso contestatario y crítico para con las grandes empresas extractivas, acababa de ocupar la presidencia de la república (el 28 de julio), y se esperaba que muchas de estas demandas sean reivindicadas por su persona: “Ollanta había ganado, entonces había esperanzas. Todas esas asambleas eran ligados a la expectativa... todo lo que se planteaba la gente pensaba que se iba a aplicar” (C18, entrevista, 2014).

Estas asambleas interprovinciales y descentralizadas permitieron reforzar los lazos entre las organizaciones sociales del departamento, además de presentarse como espacios para la socialización de información y de nuevos conocimientos. El apoyo material y técnico de ONG's como Grufides –gracias a los contactos de Sánchez– fueron importantes para este cometido. En palabras de uno de los manifestantes:

Primero no utilizamos el término de “tajo abierto”, no sabíamos la dimensión de los daños del cianuro, qué es una cabecera de cuenca, qué es un ecosistema. Son ellos [haciendo referencia a los técnicos de Grufides, entre otros] los que van aperturando nuestros sesos y entendemos. (C29, entrevista, 2014).

Para octubre del 2011, el problema respecto al PMC ya era conocido por un entramado más amplio de organizaciones de base: no era solo el reclamo aislado de unos cuantos celendinos, sino de todo un conglomerado de organizaciones de la región cajamarquina. Estaban dadas las condiciones para que el conflicto estalle. Y así fue.

En la cuarta y última asamblea interprovincial, desarrollada el 20 y 21 de octubre en San Pablo, asistieron más de 200 delegados de las 13 provincias de Cajamarca, según versiones locales (C28, entrevista, 2014). Los ánimos estaban caldeados y los asistentes vociferaban medidas más contundentes contra el proyecto minero. Estaban cansados de los meros pronunciamientos: “ya compañeros, ya es tiempo de responder, ya tenemos fuerza, tenemos que medir la fuerza” (C29, entrevista, 2014). Es así que se decidió realizar un paro regional indefinido a iniciarse el 24 de noviembre de ese año, 2011, exigiendo al gobierno nacional y a la empresa minera la suspensión definitiva del PMC

(por su parte, el gobierno regional convocó a un paro previo de 24 horas para el 9 de ese mes). Este resultado no era espontáneo, sino producto de más de un año de permanente articulación y afianzamiento organizativo entre agrupaciones de todos los niveles: local, provincial y regional. Como admite Sánchez, “hasta ese momento no sabíamos si esto iba a pegar o no” (entrevista, 2012). Pero pegó, y encontró en Celendín a una PIC fortalecida y con mejor posicionamiento político.

Conflicto por partida doble: Contra la mina y contra el alcalde

Yo siempre pongo el ejemplo de que el líder es el que guía la masa, no que el líder es guiado por la masa [...] En cambio acá no; en Celendín la masa quiere direccionar al líder, entonces no quieren tener un líder sino quieren tener un escudo de tal manera que él siempre sea el que salga y hable por ellos. (Funcionario municipal, entrevista, 2014).

Cuando se dio inicio al paro regional, la PIC ya no era “solamente un grupito de amigos de cinco personas o un poco más” (C39, entrevista, 2014) que se reunían para maquinarse en contra de la expansión minera en la provincia. Si bien aún giraba en torno a la figura de Milton Sánchez, ahora tenía la capacidad de coordinar con un número mayor de agrupaciones, incluso fuera de Celendín. Así como las rondas campesinas, el gremio docente de la provincia, representado en el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP-Celendín), se incorporaron a los esfuerzos de la PIC. Su presidente, el profesor Ramiro Abanto Bernal, era uno de los más cercanos a su núcleo político. De esta manera, la PIC lograba articular a las dos principales organizaciones sociales de la provincia –rondas y sindicato docente–, tanto por su número como por la extendida presencia territorial de sus cuadros.

La PIC llegó a relacionarse, además, con juntas vecinales, promotores de salud, asociaciones de jóvenes y comerciantes. También con partidos y movimientos políticos de Celendín, como los comités del MAS que tomaron distancia de la candidatura de Mauro Arteaga, y con bases del partido nacionalista de Ollanta Humala. Pero sobre todo con la principal fuerza política opositora del alcalde provincial recién electo: el Frente Regional de Cajamarca, que, con la candidatura de Jorge Urquía, había sido derrotado en las últimas elecciones por solo 311 votos de diferencia.

La PIC es eso: una coordinadora. Tiene el mismo propósito de los frentes de defensa que existen en otras provincias (como el FDAC). Es decir, organizar el accionar de diversas agrupaciones en base a una agenda definida en colectivo. Así, en sentido estricto, la PIC no es un referente de “pertenencia”, sino solo de “coordinación”. Este es el ánimo que impulsa a algunos ronderos al aclarar que “las rondas no pertenecen a la PIC [solo coordinan con ella] porque las rondas para que tengan los derechos que tienen ganado, tienen que ser independientes” (C39, entrevista, 2014). De todas maneras, el potencial articulador de la PIC era tal que se convirtió en una estructura organizativa clave en el conflicto contra Minera Yanacocha; y en el transcurso del mismo, en una estructura organizativa clave, también, para ejercer mecanismos de control y presión popular sobre el alcalde de turno. Estamos hablando de un “conflicto político” en toda su dimensión.

Mauro Arteaga, electo alcalde provincial el 3 de octubre del 2010, y en ejercicio de funciones desde enero del 2011 hasta diciembre de 2014, había ganado las elecciones con un discurso para nada ambientalista, sino más bien con uno que –como se ha dicho antes– enfatizaba la construcción de obras, una en particular: el centro de abastos de Celendín. Esta es una obra que empezó a ejecutarse en la anterior gestión de Juan de Dios Tello, pero que había quedado paralizada por problemas financieros. Por ello, una vez en las riendas del gobierno, Arteaga “toco la puerta” de varios organismos públicos y privados para retomar su construcción, siendo Minera Yanacocha una de las primeras en responder al llamado. Al final, obtuvo el financiamiento requerido gracias al aporte compartido del gobierno regional de Cajamarca (S/. 2 millones); del gobierno provincial (S/. 2 millones); y de Minera Yanacocha (S/. 5 millones, 55.5% del total entregado), a través del PMC y del Fondo Minero Regional (Minera Yanacocha, 2011). La firma de este convenio se realizó en un acto público, en mayo del 2011, casi seis meses después de iniciada la gestión edil: Arteaga, Santos y el gerente del proyecto minero posaron juntos para las fotos. Sería la primera y la última vez en que lo harían.

Este aporte de la compañía minera para la construcción del mercado provincial, fue interpretado, por algunos ciudadanos (especialmente, por los ronderos campesinos disconformes con el PMC), como una muestra del sesgo pro-minero del alcalde y de los negocios que “bajo la mesa” estaría realizando con Minera Yanacocha en desmedro de los intereses de los celendinos. Si bien ahora con más fuerza, la percepción de Arteaga como pro-minero viene desde tiempo atrás, desde al menos su segundo mandato, pues luego de ser presionado para promulgar la Ordenanza Municipal N° 020-2004-MPC/A –

que protege recursos hídricos que estarían amenazados por el proyecto minero— se habría apoyado en fondos de la mina para la realización de ferias y obras en Celendín (C39, entrevista, 2014). O de murmuraciones que sindicaban que la mina “ya le habría comprado una propiedad” con la condición de que él la “defienda a capa y espada” (C14, entrevista, 2014). Lo ocurrido con el mercado era, pues, un indicio adicional de su sospechosa posición.

Este supuesto apoyo de Arteaga a Minera Yanacocha y a su PMC, corrió como fuego en pólvora. El alcalde fue calificado como “traidor” por venderse a la mina. Tal fue la imagen mantenida por algunos sectores de las rondas, y generalizada y reforzada a través de la red construida alrededor de la PIC. Aliados de la PIC, como Urquía, quien —repetimos una vez más— había quedado segundo en las pasadas elecciones por una cantidad mínima de votos, emitió un comunicado, “aduciendo que por cinco millones de soles se ha vendido la dignidad de los ‘shilicos’³⁹ y [que] se tendrá que pagar este ‘pequeño’ favor dejando las puertas abiertas para la explotación minera en los acuíferos altoandinos” (Panorama Cajamarquino, 2011). Estas denuncias saltaron a la prensa regional, a las que Mauro Arteaga respondió señalando

[...] que no ha habido ningún tipo de condicionamiento por parte de la empresa privada, teniendo en cuenta que la explotación de una mina no depende de la municipalidad, porque los permisos lo otorga el Gobierno Central [...] Lo que más le duele a Coco Urquía, y a mucha gente, es que se construya esta obra, pensaban que no lo lograríamos e iba a ser el caballito de batalla para decir que la actual gestión es incompetente. (Panorama Cajamarquino, 2011).

Los argumentos de Arteaga no bastaron. El rumor de un alcalde “atenazado” por la mina había escalado hasta convertirse en un “escándalo político” para quienes venían oponiéndose al PMC. Era un “escándalo”, pues su ocurrencia implicó la transgresión de valores y normas morales (“se vendió a la mina”), que a pesar de no estar comprobado, los individuos sancionadores afirmaban conocerlo. Y “político”, pues fue una situación que puso en peligro la confianza hacia el alcalde provincial, mellando las fuentes de su legitimidad y liderazgo como sujeto político (Thompson, 2002). Este escándalo sentó las bases para el relacionamiento posterior entre los sectores movilizados y el alcalde, en el contexto del conflicto contra Minera Yanacocha.

El escándalo político suele alertar a los individuos o colectivos, con capacidad de *accountability*, sobre el accionar de sus autoridades. Con una autoridad edil restada

³⁹ Apelativo para denominar a los celendinos.

en confianza y con su reputación bastante erosionada debido a la serie de acusaciones, la red de coordinación de la PIC se erigió como una “organización de la desconfianza” con la capacidad de “velar porque el poder sea fiel a sus compromisos” y “buscar los medios que permitan mantener la exigencia inicial de un servicio al bien común” (Rosanvallon, 2007: 26). Es decir, la PIC actuó como un “contrapoder” (Rosanvallon, 2007), como una densa red informal con la potencia de contrarrestar la desconfianza hacia el alcalde, mediante ejercicios permanentes de disciplinamiento y supervisión sobre algunos tópicos de su gestión. Si bien desde la primera asamblea interprovincial en Celendín (noviembre de 2010), las organizaciones sociales expresaron su deseo de “vigilancia estrecha en el actuar de nuestras autoridades”, es recién con el inicio de las marchas que este oficio toma real fuerza alrededor del PMC.

Ad portas de las movilizaciones de noviembre del 2011 (del paro de 24 horas programado para el 9 por el gobierno regional, y del paro indefinido a iniciarse el 24 de noviembre, promovido por las organizaciones sociales), dirigentes afines a la PIC –con Milton Sánchez a la cabeza– establecieron encuentros con el alcalde provincial, para informarle sobre los impactos ambientales del PMC y de los perjuicios que ocasionaría en los recursos hídricos de la provincia. Pero también para reprocharle la actitud pasiva que estaría teniendo frente al avance del proyecto, y de la necesidad de que como “representantes del pueblo” lidere y apoye las manifestaciones en contra de la transnacional –un apoyo que incluso supondría el tema económico–. A través de estos espacios, los movilizadores emprendieron prácticas de control que posicionaron en primer plano la dimensión de la *answerability* de la *accountability* social; es decir, la capacidad de estos sectores sociales para presionar a los funcionarios públicos para que informen y expliquen sus decisiones pasadas, presentes o futuras. Así, mediante estos ejercicios de interpelación, los movilizadores demandaron a que el alcalde de cuenta de su posición respecto al proyecto minero, y de la actitud que iba a mantener frente al inicio de las manifestaciones anti-Conga. Estas estrategias de monitoreo y control se sintieron más necesarias ante la existencia de una autoridad supuestamente coludida con la mina.

Arteaga respondió las apelaciones argumentando que, en defensa de las fuentes de agua, en su segundo mandato ya dispuso de la Ordenanza Municipal N° 020-2004-MPC/A. Por esta normativa –emitida a solicitud de las organizaciones de base– habría recibido denuncias que las habría afrontado de manera individual, sin el respaldo de las agrupaciones que motivaron su promulgación, por lo que esta vez no estaría dispuesto a asumir nuevamente un costo parecido. Además, el alcalde admitió, como precisa una

funcionaria municipal presente en estos encuentros, que del “proyecto Conga no íbamos a definirlo porque ya estaba definido [...] nosotros no vamos a definir el proyecto Conga, no es nuestra responsabilidad, nuestra competencia, es la del Estado [central]” (C46, entrevista, 2014). Así, a pesar de que prometió estar siempre al lado del “pueblo”, el alcalde evadió la posibilidad de encabezar las movilizaciones, y de darles un soporte institucional a través del municipio. Esta era la “receptividad” (otra dimensión de la *accountability*) obtenida de Mauro Arteaga ante los alegatos de los núcleos opositores al proyecto: si bien las demandas eran “escuchadas” por el sujeto sometido a control, al final sus decisiones no reflejaban las expectativas y demandas de los desafiantes, al menos hasta ese momento. Más bien, los interlocutores salían insatisfechos y con la sospecha, cada vez más fuerte, de que el alcalde provincial concordaba con los intereses de la compañía minera. Como acota uno de los ronderos campesinos presente en estos encuentros:

El pueblo en sí necesitaba el apoyo de nuestro representante que es el alcalde: el alcalde es como un padre del pueblo... y aquí lo económico es la dificultad más grande de los pueblos [...] entonces se necesitaba al alcalde para las movilizaciones de los compañeros del campo, para el traslado de los compañeros, entonces eso pedíamos al alcalde, entonces se negó rotundamente [...] Si él nos hubiera demostrado, al menos como jefe de todos los distritos hubiera dicho a los alcaldes ‘movilícenlo a la gente’, pero él no le convenía porque atrás de eso hay negociaciones con la minera, con las transnacionales. (C32, entrevista, 2014).

Ya desde el cargo de presidente regional, Gregorio Santos se comunicó con Arteaga, para también solicitarle que tome la batuta de las movilizaciones en Celendín, recibiendo la negativa de éste. Desde ese entonces, ambos rompieron definitivamente sus relaciones, que desde un inicio estaban resquebrajadas. La posición frente al conflicto Conga fue el detonante para que ello suceda. Como consecuencia, Santos comenzó a concertar con Jorge Urquía, líder de la oposición política del alcalde de turno, quien fue adquiriendo mayor protagonismo en las manifestaciones públicas que exigían la cancelación del proyecto minero.

Las marchas iniciaron, así, sin el impulso del alcalde Arteaga. Estamos hablando de marchas que habrían llegado, en los días más álgidos, hasta 10 mil personas. Incluso, hasta los más críticos y disconformes con las movilizaciones admiten (sin estar exentos de exageración), que “acá en Celendín tal vez el 90% ya estuvieron con la movilización, y aquel que no estaba con la movilización era traicionero” (C25, entrevista, 2014). Comenzaban cerca de las 10 de la mañana, con recorridos por la ciudad, hasta una

concentración final en la Plaza de Armas –de modo paralelo a las movilizaciones en provincias como Cajamarca y Hualgayoc, principalmente–. En estas movilizaciones los reclamos a la municipalidad provincial eran pan de cada día, pero focalizados principalmente en el alcalde, y solo muy marginalmente en otros funcionarios públicos como los regidores municipales. Los desafiadores demandaban a gritos la presencia de Arteaga, a la vez que lo calificaban de “traidor” y “vendido” a la mina: “Colocaban varias pancartas, hacían marchas y hacían escuchar que el alcalde se sume a la protesta porque él es parte del pueblo y que como máxima autoridad él debería estar adelante” (C25, entrevista, 2014). Antes de terminar las jornadas de lucha, se armaban diariamente pequeños mítines en la plaza central (en donde también se ubica la municipalidad provincial), en los cuales se proferían discursos en contra del PMC, contra el gobierno central y Humala (para que cancele el proyecto extractivo), y contra la nula iniciativa mostrada por Arteaga frente a la arremetida de la mina y en las movilizaciones. La multitud enfurecía. Las puertas del municipio eran cerradas a esas horas para evitar posibles desmanes.

Foto 1. Manifestantes arengando en la Plaza de Armas de Celendín.

Como fondo la municipalidad provincial



Fuente: www.celendinlibre.wordpress.com.

Estas manifestaciones colectivas y públicas en contra del alcalde Arteaga son parte del *enforcement* de la *accountability* social, en tanto son mecanismos sancionadores que los ejecutores de *accountability* efectúan sobre los políticos o funcionarios públicos, en este caso sobre el alcalde provincial, en base a la evaluación previa de su desempeño. Al no corresponder al llamado de los movilizadores, quienes solicitaban que el alcalde respalde

y encabece las acciones disruptivas contra el PMC, se desmanteló sobre la autoridad un ramillete de reprimendas públicas que tenían un fin: reprochar su actitud y esperar una posible corrección de la misma. Sanción y disciplinamiento eran las intencionalidades detrás de la “voz” desafiante de los manifestantes, cuya fuerza e intensidad desacreditó al alcalde, y puso en jaque su capital y recursos como político.

Si bien es difícil de comprobarlo, es muy probable que debido a la evaluación de los riesgos políticos de estar al margen del conflicto, el alcalde haya decidido finalmente participar –luego de pasado algunos días– en las marchas anti-Conga, junto a sus regidores y demás funcionarios del municipio. Los costos de no hacerlo eran muy altos. Posiblemente sabía de su decreciente reputación, de que si se aislaba del proceso contencioso la oposición tomaría más fuerza y los movilizados se irían contra él con mayor intensidad. Posiblemente era consciente del poder articulador ganado por la PIC, de su capacidad para movilizar, y del poder sancionador de las rondas campesinas. En otros lugares, estas organizaciones ronderas incluso castigaron físicamente a algunas autoridades locales por su incompetencia en el cargo o por lo que ellos consideraban un atropello a la moral⁴⁰. Arteaga, claro está, no quería pasar por una situación parecida.

De este modo, había días en que el alcalde provincial convocaba “a la gente de la municipalidad para empezar a salir... él decía ‘salimos hoy día’ y salía con todos”. Como anota una de sus regidoras, “él salía por un lado y nosotros nos enterábamos y le dábamos el encuentro, porque nosotros somos concejo municipal y tenemos que estar unidos” (C46, entrevista, 2014). En una de esas salidas, en los primeros días, ante una Plaza de Armas atiborrada por manifestantes, a Arteaga no le quedó de otra que firmar un acta donde él, junto a otros representantes (entre ellos el vicepresidente regional de Cajamarca, el celendino César Aliaga), se comprometió “a apoyar decididamente en la defensa del agua y del medio ambiente” (Celendín Libre, 2011). El alcalde, quien vestía una camiseta naranja que hacía recordar su pasado fujimorista, era el blanco de la atenta mirada de cientos de celendinos, mientras estampaba su firma sobre un ataúd pintado con la frase “Conga no va”.

⁴⁰ Ver en siguiente enlace cómo comuneros de Combayo (ubicado en la provincia de Cajamarca) castigan con latigazos a su teniente gobernador por un supuesto acto de infidelidad: <https://www.youtube.com/watch?v=Tv4RoGnn31E> (visitado el 27 de junio de 2014).

Foto 2. Alcalde de Celendín firmando acta de compromiso



Fuente: www.celendinlibre.wordpress.com.

Sin embargo, a pesar de estas intervenciones, el alcalde trató de tener un protagonismo menor en las marchas. No quería liderarlas. Su presencia, aclaraba, era para respaldar el clamor de un “pueblo” que le reprochaba: “mira tú eres mi autoridad y tienes que estar ahí respaldándonos” (C46, entrevista, 2014). Para muchos fue evidente que se sintió obligado. Para comenzar, nunca fue enfático con un rotundo “Conga no va”. Era un alcalde visto como falso: “salía [diciendo] que va a defender las aguas, pero el pueblo ya no fue cojudo; en realidad ya lo teníamos bien visto, se dejaba notar de que él está más al lado de la mina” (C32, entrevista, 2014). Era una autoridad percibida como ambigua: “desaprobamos y censuramos la conducta del Señor Alcalde Provincial de Celendín [...] por su actitud ambigua y que no refleja el verdadero sentir del pueblo” (Comunicado de Profesores de la Institución Educativa Manuel de Piérola Castro, s/f). Hasta sus funcionarios más allegados reconocían que “él decide no participar, pero la presión hace que participe” (C46, entrevista, 2014), “lo hicieron marchar, lo obligaron por la presión social, porque tú te opones y te linchan” (C02, entrevista, 2014). Era una autoridad condicionada por las bases, movilizadas por ellas.

Es así que con la presencia de Mauro Arteaga en las movilizaciones, las pullas contra su persona continuaron, delante de él, en su frente, sin resquemores. Le venían ofensas de todo tipo y en todo momento, en las marchas, cuando salía a pronunciarse, y cuando no salía también: “Lo han tildado de traidor y ellos [los protestantes] invitaban a sacarlo en burro, ellos querían tomar la municipalidad” (C81, entrevista, 2014). La oposición, a través del accionar de Urquía y sus operadores de la PIC, no se quedaba atrás, pues en plenas marchas avivaba los ánimos en contra del alcalde, quien cada vez

se sentía más coartado por los desafidores. La situación de conflictividad ambiental degeneró, pues, en “conflicto político”, debido a que la rivalidad entre los celendinos y Minera Yanacocha desencadenó una gama de demandas y reivindicaciones colectivas y públicas orientadas al alcalde respecto a su posicionamiento en las movilizaciones anti-Conga. Debido a que estos reclamos no fueron adecuadamente correspondidos según las expectativas de los movilizadores, la relación entre éstos y el alcalde estalló en una serie de desencuentros y relaciones contenciosas. El conflicto por el PMC fue un antes y un después para él y para toda su gestión.

Para fines del mes de noviembre del 2011, Arteaga fue invitado a un encuentro de organizaciones de base en la zona alta de Celendín, cerca de las lagunas que serían afectadas por el proyecto minero. El escenario no le fue nada favorable, pues, según versiones locales, habría sido amonestado públicamente por su hipotética afinidad con la mina. Además se le habría pedido, una vez más, apoyo y una posición firme en el conflicto. Nada de media tintas (C26, C46, entrevistas, 2014). Según algunos, “querían manejarlo como una pieza de ajedrez” (C02, entrevista, 2014). Al día siguiente, luego de este hecho, Arteaga llamó a su primera regidora, y le dijo algo aturdido:

Mira Rosa, estoy preocupado, estoy asustado, porque me quieren matar [...] todos quieren que yo agarre la bandera y vaya adelante, porque se van a enfrentar con los del ejército [...] me van a hacer marchar y yo no voy a salir, no me voy a exponer a que me maten. (Entrevista, 2014).

Luego de la llamada, el alcalde estuvo incomunicado con los funcionarios de su gestión. Nadie lo ubicaba, ni el gerente municipal, ni los regidores. Nadie. Hasta que siendo el 30 de noviembre, a través de RPP, una conocida cadena nacional de radio, comunicó su decisión de “renunciar” al cargo de alcalde, con la justificación de que su vida estaría en peligro por las amenazas de los “anti-mineros”:

Están diciéndoles a los pobladores que he recibido plata de la mina generando animadversión contra mi persona. Y como no hay garantías para que ejerza la función, estoy dando un paso al costado como alcalde, quizás con eso se puedan sentirse satisfechos. (Perú 21, 2011).

La renuncia de Mauro Arteaga, que hizo recordar la renuncia a la presidencia por fax de Alberto Fujimori, marcó el distanciamiento definitivo con las bases movilizadas. Sin embargo, era una renuncia entre comillas, pues era ilegal, improcedente, ya que el cargo de alcalde es irrenunciable según la normativa peruana. Todo indica que fue tan solo una estrategia empleada por Arteaga para apaciguar el descontento hacia su persona y

ganar un poco de tiempo. Para ese entonces, la minera había anunciado la “suspensión temporal” del PMC (el 29 de noviembre), hecho que no satisfizo las expectativas de los desafiadores, quienes pedían su cancelación definitiva. Más bien, las marchas siguieron y se volvieron más intensas, con heridos y actos de violencia de por medio, al extremo de que se saquearon y estuvieron a punto de ser quemadas las oficinas del PMC asentadas en la ciudad de Celendín. Hechos parecidos ocurrieron en otras provincias, lo que obligó al gobierno central a decretar Estado de Emergencia, el 4 de diciembre, en cuatro provincias de la región: Celendín, Cajamarca, Hualgayoc y Contumazá. Con esta drástica medida, que prohíbe la libertad de reunión, llegaba a su fin esta primera fase de movilización.

Foto 3. Local del PMC durante las movilizaciones



Fuente: www.celendinlibre.wordpress.com.

Aproximadamente, luego de dos semanas de ocurrida su “renuncia”, Mauro Arteaga retomó el cargo de alcalde provincial, pero esta vez resguardado por un contingente militar y policial para garantizar su protección y la de sus funcionarios. Rosa Ortiz, quien como primera regidora lo reemplazó en el puesto durante su ausencia, junto con otros trabajadores del municipio, recibió a Arteaga con expectativa y optimismo. El repuesto alcalde provincial enfatizó que los manifestantes pretendieron manipularlo con sus demandas, y que él como autoridad no podía tolerar dichas imposiciones. Además, criticó a la oposición liderada por Jorge Urquía, quien al no perdonarlo por su fracaso electoral, habría incitado las diatribas y el descrédito contra su persona, al punto de que peligraba su vida: su domicilio habría sufrido el impacto de balas y su familia habría

sido víctima de constantes amedrentamientos (C25, C46, C78, entrevistas, 2014). Esta postura es compartida por varios funcionarios, quienes incluso no vacilan en afirmar que el conflicto en Celendín “no ha sido contra Conga, ha sido contra Mauro” (C81, entrevista, 2014).

Las movilizaciones se reactivaron en abril del 2012, las mismas que desde el 31 de mayo tomaron la condición de “indefinidas” hasta lograr la cancelación definitiva del PMC, ya sea por decisión del gobierno central o de la propia compañía minera. Si bien las marchas continuaron en Celendín, esta vez estuvieron más centralizadas en la ciudad de Cajamarca, capital del departamento. Para ello, las rondas campesinas organizaron a sus bases mediante un sistema rotativo para turnar y asegurar la presencia de sus cuadros tanto en Celendín como en la capital. En Celendín, las movilizaciones contra el PMC siguieron efectuándose bajo la coordinación de la PIC, y con repertorios que todavía incluían críticas y detracciones públicas hacia el alcalde. El acercamiento que Arteaga tuvo con el gobierno central, mediante reuniones en Lima para gestionar obras para la provincia, no alivianaron la imagen pro minera que había cultivado. El gobierno humalista, visto como supeditado a los intereses del gran capital, no era el aliado más idóneo para ello. Si bien no existe registro de que Mauro Arteaga se haya pronunciado explícitamente a favor del proyecto –con un “Conga sí va” –, para los movilizadores éste era un hecho innegable. Su defensa a la inversión privada, más frecuente y pública luego de su “renuncia”, sería sintomático de ese respaldo. Como dijo en una ocasión:

Mi posición es bastante simple. Yo sí quiero ser bastante categórico, no soy hipócrita: yo desde mi punto de vista político, ideológico, filosófico, yo apoyo que exista inversión privada en un pueblo, porque es la única forma de salir de la pobreza. Desde esa perspectiva, que lo observen y lo interpreten de distinta forma es un problema del que lo interpreta. (Portafolio Periodístico, 2013).

Si bien las expresiones públicas de rechazo y oposición a la postura de Arteaga aún persistían, disminuyeron en su intensidad a comparación de los meses anteriores, pues a partir de su “renuncia” se aisló por completo de las organizaciones sociales y pasó a ser considerado como un “caso perdido” en el que no valía la pena malgastar esfuerzos. Además, había otros temas por los cuales preocuparse, pues al fin y al cabo, Mauro Arteaga no era el principal oponente, sino Minera Yanacocha, su PMC, y el gobierno central. En cierta medida, fue por este motivo que no se realizó la revocatoria al alcalde provincial, debido a los problemas logísticos y al trabajo conjunto que demandaba la

recolección y la presentación de las firmas requeridas por ley⁴¹. En un contexto de conflictividad, la revocatoria hubiese sido una forma de desviar y desconcentrar los recursos organizativos disponibles en un objetivo tangencial. Uno de los dirigentes ronderos de Celendín afirmó que la revocatoria “era un trabajo más, una carga más para nosotros”, y que si bien “las rondas estábamos muy interesados en esto, más estábamos, hay que ser sinceros, interesados en el conflicto Conga” (C32, entrevista, 2014).

Las movilizaciones anti-Conga siguieron su curso. El 3 de julio del 2012 se produjeron fuertes enfrentamientos con las fuerzas del orden, tanto en Celendín como en otras provincias. En Celendín estuvo a punto de ser quemada la municipalidad, y producto de las represalias hubieron varios heridos y un saldo de cuatro civiles muertos, siendo uno de ellos César Medina, un menor de 16 años quien sufrió un impacto de bala en el cráneo⁴². Para muchos, el alcalde y su gestión municipal eran los responsables políticos de lo sucedido, debido a su supuesta alianza con Minera Yanacocha y con el “gobierno traidor y asesino” de Ollanta Humala.

A causa de las reyertas, desde el gobierno central se decretó nuevamente Estado de Emergencia en las tres provincias involucradas en la contienda: Celendín, Cajamarca y Hualgayoc. Además, desde el Palacio de Gobierno, el primer ministro (Juan Jiménez) y funcionarios de Minera Yanacocha, anunciaron la postergación del PMC “debido a la ausencia de las condiciones sociales para su desarrollo”, pero aclarando que “las obras de construcción de los reservorios prometidos para el abastecimiento de agua a las poblaciones afectadas no serían canceladas” (De Echave y Diez, 2013: 102)⁴³. Sin embargo, para dirigentes sociales, como Milton Sánchez, de la PIC, “la construcción de los reservorios suponía la vigencia del proyecto Conga”, por lo que se comprometieron a continuar activando en oposición al proyecto hasta lograr su anulación. (De Echave y Diez, 2013: 102). De esta manera, los actos disruptivos persistieron hasta el final del periodo cubierto por el estudio (agosto del 2014), aunque de manera más esporádica, menos articulada, y con una desgastada capacidad de movilización.

⁴¹ Los requisitos para la revocatoria suponen la recolección y presentación de firmas del 25% de electores de la jurisdicción (Muñoz, 2014).

⁴² En la provincia cajamarquina de Hualgayoc también hubo una persona muerta producto de los enfrentamientos.

⁴³ Minera Yanacocha se comprometió a que en lugar de las lagunas que serán afectadas por el PMC, se construirán reservorios que multiplicarían el almacenaje de agua de las primeras. Sin embargo, para los movilizadores, los reservorios artificiales no tendrían la funcionalidad eco sistémica de las lagunas, en tanto que estas fuentes naturales serían parte de un sistema hídrico subterráneo y un componente sustancial de la cuenca en las que yacen.

Foto 4. Municipalidad de Celendín custodiada durante el Estado de Emergencia



Fuente: www.celendinlibre.wordpress.com.

Los mecanismos de *accountability* social desprendidos por los desafidores, a través de movilizaciones, manifestaciones y encuentros con la autoridad edil, son principalmente de carácter “político”. Si bien también se expresaron demandas para que el accionar del alcalde Arteaga no transgreda el margen de la ley (*accountability* legal), al solicitar por ejemplo que reconsidere lo dispuesto en la Ordenanza Municipal N° 020-2004-MPC/A, los procesos de control tuvieron la intención primordial de que la autoridad emprenda sus políticas y decisiones gubernamentales en concordancia con las preferencias e intereses de la ciudadanía movilizada (*accountability* político). Incluso, a veces, entrando en tensión con ciertas disposiciones normativas vigentes, en tanto se buscaba que el alcalde se oponga a un proyecto minero aprobado en toda su formalidad legal.

Sin embargo, a pesar de la intensidad de estos ejercicios de control y vigilancia popular, el alcalde marcó finalmente una postura en desacorde con las preferencias de los ejecutores de *accountability*. Esta es una limitación inherente de la efectividad de la *accountability* social, pues si bien impone presión y sanción, principalmente a través del descrédito reputacional, no tiene el carácter de ser imperativa (Peruzzotti y Smulovitz, 2002; Schedler, 2008). Menos aun cuando otros agentes de *accountability* social, como la prensa y los medios de comunicación, no ayudaron a este propósito. Para comenzar no hay periódicos naturales de Celendín. Ni uno solo. Los que llegan son de circulación nacional⁴⁴ y regional⁴⁵. Y si bien algunos canales televisivos⁴⁶ y emisoras radiales⁴⁷ de

⁴⁴ Sobre todo el Trome, El Bocón, La República y El Comercio.

⁴⁵ Principalmente Panorama Cajamarquino.

⁴⁶ Solo hay dos canales netamente celendinos: Canal 33 y Shilica TV (el primero de ellos es percibido como pro-minero). Sin embargo, los que más audiencia tienen en la misma ciudad, son los canales

la provincia han contribuido a informar y polemizar sobre la actitud mostrada por el alcalde Arteaga y su gestión edil, expandiendo las críticas a la esfera pública local, sus implicancias prácticas se han visto restringidas por la escasez de sus recursos para la fiscalización e investigación periodística –condiciones fundamentales para un adecuado ejercicio de *accountability*–⁴⁸.

De esta manera, los procesos de *accountability* social activados a partir del conflicto en torno al PMC, no tuvieron la potencia de activar mecanismos horizontales de control a través de la judicialización de los reclamos, ya sea por la falta de recursos y capacidades de fiscalización; por la ausencia de causales legales (al fin de cuentas, el alcalde provincial no transgredía normativa alguna al no respaldar las movilizaciones); o por la deteriorada credibilidad y desconfianza hacia los órganos locales de justicia (juzgado y fiscalía provincial) o de control (órgano de control interno)⁴⁹. En Celendín, donde las rondas campesinas funcionan en la práctica como administradoras de justicia paralelas al Estado, y, muchas veces, en oposición a él, se hace más entendible esta incredulidad y la limitada recurrencia a los controles estatales de poder: “Para qué vamos a denunciar, eso es pérdida de tiempo ya que están protegidos [los que apoyan al proyecto minero, como lo estaría Arteaga] por el mismo gobierno. Aquí tenemos a las rondas, nada más” (C39, entrevista, 2014). Sin embargo, la falta de “horizontalización” de la *accountability* social no solo se debió a las particularidades de los agentes de control popular, sino también a las limitaciones constitutivas de algunas instancias estatales de fiscalización al nivel de la provincia. Este es el caso del concejo municipal, que según la normativa peruana vendría a ser el aparato de fiscalización por excelencia del ejecutivo local.

nacionales y de cable; y en las periferias de la provincia, los canales nacionales, cuyas señales son las únicas que llegan.

⁴⁷ A nivel provincial hay varias emisoras radiales: Antena 1, Nor Andina, Celendín, Éxito, El Edén, Turbo Mix, y Caliente. Conviene señalar que en el contexto del conflicto, Radio Celendín contaba con un programa todos los sábados que era conducido por personajes muy afines a la PIC, tanto así que Milton Sánchez era uno de sus invitados más frecuente. En este espacio radial se divulgaban los impactos ambientales que tendría el proyecto minero, se informaban sobre las últimas y próximas marchas; y se cuestionaba a funcionarios públicos por su incompetencia en la representación. Otro programa de la misma radio, y con un discurso muy similar durante las movilizaciones, fue Antorcha Magisterial, dirigida los días domingos por docentes del SUTEP.

⁴⁸ No se hace referencia a los medios virtuales, debido a las dificultades para identificarlos y para estudiar sus impactos debido a su variedad.

⁴⁹ Según documentación de la fiscalía provincial de Celendín, Mauro Arteaga no tiene ningún tipo denuncia, ni se le ha iniciado alguna investigación judicial a raíz del conflicto. De similar manera, el órgano de control interno del municipio no ha mostrado significativo aumento de sus labores durante el contexto de estudio.

Un concejo municipal absorbido por el alcalde

Antes de ir a Celendín, el autor de estas líneas pensaba encontrar un concejo municipal fraccionado a consecuencia de los avatares del conflicto. Es decir, entre los regidores de oposición, que acorde a las demandas de los movilizados, desde el concejo sancionaban la postura del alcalde e impulsaban acciones a favor de la causa anti-Conga. Y por otro lado, un oficialismo resquebrajado, que si bien respaldaba al alcalde, lo hacía con un apoyo cada vez más debilitado en fuerzas. Sin embargo, no fue así. Se encontró, más bien, un concejo municipal cohesionado y con un apoyo tácito hacia la autoridad edil que restringió los ejercicios de fiscalización sobre su persona.

En la elecciones municipales del 2010, Arteaga seleccionó con mucho cuidado a los que integrarían su lista de regidores. Fiel a su estilo, no buscó políticos o técnicos que opaquen su protagonismo o figura de líder, sino “caras nuevas”, a pesar de contar (en ese entonces) con dos gestiones que le permitirían tener un equipo ya establecido. Como indicó una funcionaria municipal: “El doctor Mauro cuando siempre se presenta algo nuevo, renueva a su gente; son pocos los antiguos que van con él” (C46, entrevista, 2014). Pero además, la mayoría de sus regidores electos fueron personas sin *expertise* política, profesionales jóvenes o bien cercanos a su círculo de confianza. Por ejemplo, la primera regidora, quien lo reemplazo en el cargo durante su “renuncia”, tiene tan solo 30 años de edad y manifiesta no haber participado antes en política. Ésta sería su primera vez. En la práctica, esta situación permitió un oficialismo con poca iniciativa y muy dependiente de la personalidad del alcalde. El desempeño de los regidores, más que centrarse en fiscalizar la gestión de Arteaga, se enfocó en la supervisión de obras públicas y en las tareas de funcionarios de menor jerarquía (C05, C78, C79, entrevistas, 2014). La oposición no pudo hacer mucho como minoría, al no disponer de los votos suficientes para determinar las decisiones del concejo municipal, más aún cuando los pedidos de información para realizar su labor fiscalizadora tienen que ser aprobados por un concejo copado por el oficialismo; situación que empeoraba al no contar con partidos o movimientos políticos sólidos que los respalden. Uno de ellos, quien postuló por Perú Posible, partido del ex presidente Alejandro Toledo, indicó algo indignado⁵⁰:

Mi partido político no existe acá, igual de los otros grupos de oposición [...] No hay vida orgánica, no hay esa cuestión. No hay partido: no tenemos dirigencia, no tenemos ni secretario, ni local. Para mí eso ha sido una decepción terrible, como que te sientes solo [...] cuando tú quieres recibir el apoyo, el respaldo, o trasladar las

⁵⁰ Los otros dos regidores son del Frente Regional de Cajamarca.

inquietudes que tienes como regidor, simplemente no puedes hacerlo, simplemente porque no está, no hay. (Entrevista, 2014).

En estas condiciones, el concejo municipal apoyó y concordó en todo momento con la postura mantenida por el alcalde respecto al conflicto. Si él salía a las marchas, ellos también salían –y cuando no, tampoco lo hacían–, pues primaba la idea de “equipo” en donde Mauro Arteaga era el timonel. Así, el concejo municipal no tuvo la facultad de independizarse de la actitud alcalde y emitir acuerdos que disientan de su postura. Al contrario, el concejo municipal prefirió no tocar el tema del PMC en sus sesiones, y mantenerse en un bajo perfil al igual que Arteaga. En conclusión, los mecanismos de control ejercidos por las organizaciones sociales sobre el alcalde de Celendín, no solo no lograron activar procesos de *accountability* horizontal debido a sus características e intencionalidades, sino también por los patrones que presentan algunos de estos aparatos estatales de control subnacional.

Ingobernabilidad social y gobernabilidad estatal

“Tienes un Ferrari que puede correr de cero a 200 kilómetros por hora, lo más rápido que puedes, y tienes la pista adecuada, pero de pronto tienes mucha neblina. Entonces los conflictos sociales son la neblina. Si bien el Perú está creciendo económicamente, tenemos las condiciones para correr, tenemos la pista y todo, los conflictos sociales se convierten en esa neblina que en ese caso a los alcaldes no les permiten tener la buena visibilidad para que el carro desarrolle toda su capacidad. Esos son los conflictos sociales de manera gráfica.”

(Funcionario municipal, entrevista, 2014)

Si bien la “organización de la desconfianza” que se articuló en el conflicto ambiental no logró activar dispositivos estatales de fiscalización y sanción sobre el alcalde provincial, sí logró ejercer un intenso repertorio de estrategias de coerción y disciplinamiento, que al no ser adecuadamente correspondido, intensificó su arremetida contra el alcalde hasta motivar su “renuncia”. Esta situación melló el capital político de Arteaga, al punto de resistirse a postular a la reelección en octubre del 2014 (cuando antes del conflicto, desde 1995 participaba en todas las elecciones para la alcaldía de Celendín)⁵¹. Ni sus

⁵¹ Si bien Arteaga no postuló a la alcaldía provincial de Celendín, sí lo hizo para la alcaldía provincial de Cajamarca, una provincia considerada por la prensa regional como más proclive al discurso pro-minero.

colaboradores más cercanos guardaban la esperanza de algún éxito en las urnas. Fue más bien Jorge “Coco” Urquía, activista anti-Conga y efusivo opositor de Arteaga, quien salió airoso con el 44.1% de votos (bajo el auspicio del MAS), y secundado de lejos por José Ermitaño (Cajamarca Siempre Verde), quien obtuvo el 21.3% de las preferencias⁵².

Foto 5. Propaganda electoral del MAS en Celendín



Fuente: Luis Meléndez.

Foto 6. “Con Coco manda el pueblo”



Fuente: Luis Meléndez.

Esta postulación fue posible debido a que Mauro Arteaga contaría con una residencia en esa provincia, facultándolo legalmente para postular a su cargo de alcalde. Sin embargo, solo alcanzó el 0.48% de los votos válidos a través de la agrupación política Vamos Perú (el penúltimo lugar de 18 listas) (ONPE, 2014).

⁵² Como se señaló en el capítulo 1, la *accountability* electoral no es objeto de la investigación, por lo que un análisis exhaustivo del proceso electoral de octubre del 2014 escapa a los propósitos del estudio, más aún cuando el marco temporal solo va hasta agosto de dicho año.

Para algunos, Mauro Arteaga está “políticamente muerto” en Celendín. Su propia gestión enfrentó una serie de trabas a causa del conflicto. Las movilizaciones y reprimendas públicas de los desafiadores, llegaron a coartarlo al punto de verse obligado a abandonar temporalmente el cargo por la falta de condiciones para ejercerlo. No podía inaugurar obras públicas ya que era rápidamente imprecado por el tema Conga. Algunas sesiones de concejo tuvieron que suspenderse por las amenazas de las movilizaciones. El consejo de coordinación local paralizó sus funciones a causa del conflicto. Y en más de una ocasión, el local municipal estuvo a punto de ser foco de linchamientos. Se formó un contexto de ingobernabilidad, más específicamente de “ingobernabilidad social”.

Partiendo de la definición de Manuel Alcántara, se entiende por gobernabilidad *“la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno (de carácter medioambiental) o que son intrínsecas a éste”* (1994: 11). Con esta base conceptual, se puede argumentar que la *accountability* social practicada sobre el alcalde de Celendín, tuvo como desenlace una situación de “ingobernabilidad social”, debido a que las condiciones de carácter “medio ambiental” que señala Alcántara, y que en este caso redujeron la eficacia del gobierno municipal, provinieron de la presión social emanada del conflicto. Sin embargo, en este mismo sentido, se puede argumentar que el conflicto también generó una situación de “gobernabilidad estatal”, debido a la disposición del gobierno central para colaborar con la alcaldía provincial en la provisión de recursos y obras públicas de impacto para la localidad.

La postura del alcalde Arteaga era afín a la que mostraba el gobierno central liderado por Ollanta Humala; es decir, más colindante con la inversión privada y con un respaldo implícito al PMC. Debido a esto, una vez estallada la contienda con Minera Yanacocha, el gobierno central entabló reuniones con varios alcaldes municipales para impulsar proyectos de inversión en sus localidades, como una estrategia para establecer alianzas locales en un contexto de conflictividad; sobre todo en las provincias y distritos implicados en la contienda, y con autoridades que no se habían sumado a la causa anti-Conga. Este era el caso de Arteaga. Además, desde el gobierno central se tenía la idea de que con la adecuada provisión de servicios públicos –como el acceso a agua potable– los ánimos de los desafiadores se calmarían. Así, la posición del alcalde de Celendín fue “premiada” por el gobierno humalista con más obras para su jurisdicción (C15, C46, entrevistas, 2014).

Entre las principales obras que recibieron el impulso y apoyo económico del gobierno central a partir del conflicto, se encuentran la pavimentación (en el 2013) de más de cien cuadras de pistas y veredas en la provincia; y la ejecución del proyecto de agua potable La Quesera, que abastecerá de agua a cinco distritos de Celendín, las 24 horas del día, por un lapso de 25 años, y en base a un presupuesto de S/. 17 millones (Municipalidad Provincial de Celendín, 2013). De esta manera, luego de dos años de continuas movilizaciones (2011 y 2012), llegó un periodo de tensa calma (2013 y 2014), acompañado por la intensificación de obras gestionadas por la municipalidad provincial gracias a la venia del gobierno central. Como indica un informante, “las protestas dieron otro resultado, porque el gobierno central está tratando a Celendín como a una princesa” (C69, entrevista, 2014). Esto ha originado que algunos opositores al proyecto, si bien critican la postura mantenida por Arteaga en el conflicto, reconozcan la trascendencia e importancia de estas obras públicas, amortiguando –aunque nunca lo suficiente– su desgastada legitimidad como autoridad edil (C32, entrevista, 2014). De este modo, el *performance* de Arteaga en el conflicto contra el PMC, no solo desencadenó en una coyuntura crítica y de ingobernabilidad en términos sociales (ingobernabilidad social), sino también permitió una mejor disposición del gobierno central para con la gestión provincial, reflejada en obras de infraestructura y aprovisionamiento de servicios básicos (gobernabilidad estatal).

Resumen y conclusiones parciales

Las primeras movilizaciones y críticas al PMC se iniciaron en el 2004, y continuaron durante el 2005. Sin embargo, eran todavía críticas locales, sin una articulación a escala provincial o regional. Es recién en el 2010, con la difusión del EIA, que los sectores disconformes con el PMC comenzaron a tener acceso a una información más detallada del proyecto, y a coordinar esfuerzos para una oposición más organizada y consistente. Es así que se formó la PIC, que bajo el liderazgo de Milton Sánchez, estableció vínculos con las rondas campesinas, SUTEP-Celendín y agrupaciones políticas de la provincia. Pero además, también generó relaciones con otras representaciones del departamento, como el FDAC, de la provincia de Cajamarca. El desenlace fueron las cuatro asambleas interprovinciales de Celendín (noviembre-2010), San Marcos, (junio-2011), Hualgayoc (agosto-2011), y San Pablo (octubre-2011). En este último evento se convocó a un paro indefinido contra el PMC para el mes de noviembre del 2011.

Si bien desde la primera asamblea interprovincial de Celendín las organizaciones sociales proclamaron vigilar el actuar de sus autoridades públicas, es recién con el inicio del paro indefinido que este oficio toma real fuerza. El alcalde provincial de Celendín, Mauro Arteaga, fue el principal foco de estos ejercicios de *accountability* social, que tenían un objetivo central: que la autoridad respalde y apoye las movilizaciones contra el PMC. Si bien inicialmente decidió no plegarse a las movilizaciones contra el proyecto de Minera Yanacocha, Arteaga pronto se sumó a las filas de los anti-Conga, ante las permanentes peticiones y reprimendas públicas de los desafiadores. Sin embargo, las críticas hacia su persona persistieron debido a que era identificado como una autoridad “ambigua” y “falsa”, a causa del bajo perfil que mantuvo en las movilizaciones y por su pretendida afinidad con la mina. En este contexto de “ingobernabilidad social”, el alcalde abandonó el cargo por dos semanas, luego del cual retornó a la municipalidad bajo la protección de un contingente policial y militar.

Luego de su retorno al municipio, las movilizaciones contra el PCM persistieron durante el 2012, al extremo de que en julio de ese año, producto de enfrentamientos con las fuerzas del orden, fallecieron cuatro personas en Celendín. Y si bien las expresiones de rechazo hacia el alcalde provincial eran aún parte de las acciones disruptivas de los desafiadores, disminuyeron en su intensidad a parangón de los meses anteriores. A partir de su “renuncia”, Arteaga se aisló por completo de los sectores movilizados y fue considerado un “caso perdido” en el que no convenía invertir muchos esfuerzos.

A raíz del conflicto ambiental se fue tejiendo una estructura organizativa desde la sociedad civil con la capacidad de afrontar la contienda iniciada con Minera Yanacocha. Este fue, sin dudas, el propósito primigenio que dio origen a la PIC. En esta dinámica de lucha, poco a poco las organizaciones sociales (PIC, rondas, SUTEP, Frente Regional de Cajamarca) fueron forjando lazos y fortaleciéndose internamente para amortiguar los costos de un potencial contexto de confrontación. Es así que llegado el momento, estas representaciones intensificaron sus prácticas de oposición al PMC mediante la puesta en escena de movilizaciones masivas con carácter de “indefinidas” (desde fines del 2011). También, paralelamente, impulsaron un pliego de demandas y reivindicaciones sobre la autoridad provincial con la intención de que marque una posición afín a sus intereses: respaldo público a la causa anti-Conga. Es decir, en el transcurso del conflicto ambiental las organizaciones sociales se fueron empoderando para hacer frente a la compañía minera, siendo éste también un proceso organizativo que impactó en la intensidad de las prácticas de *accountability* que desde estos sectores se activaron sobre

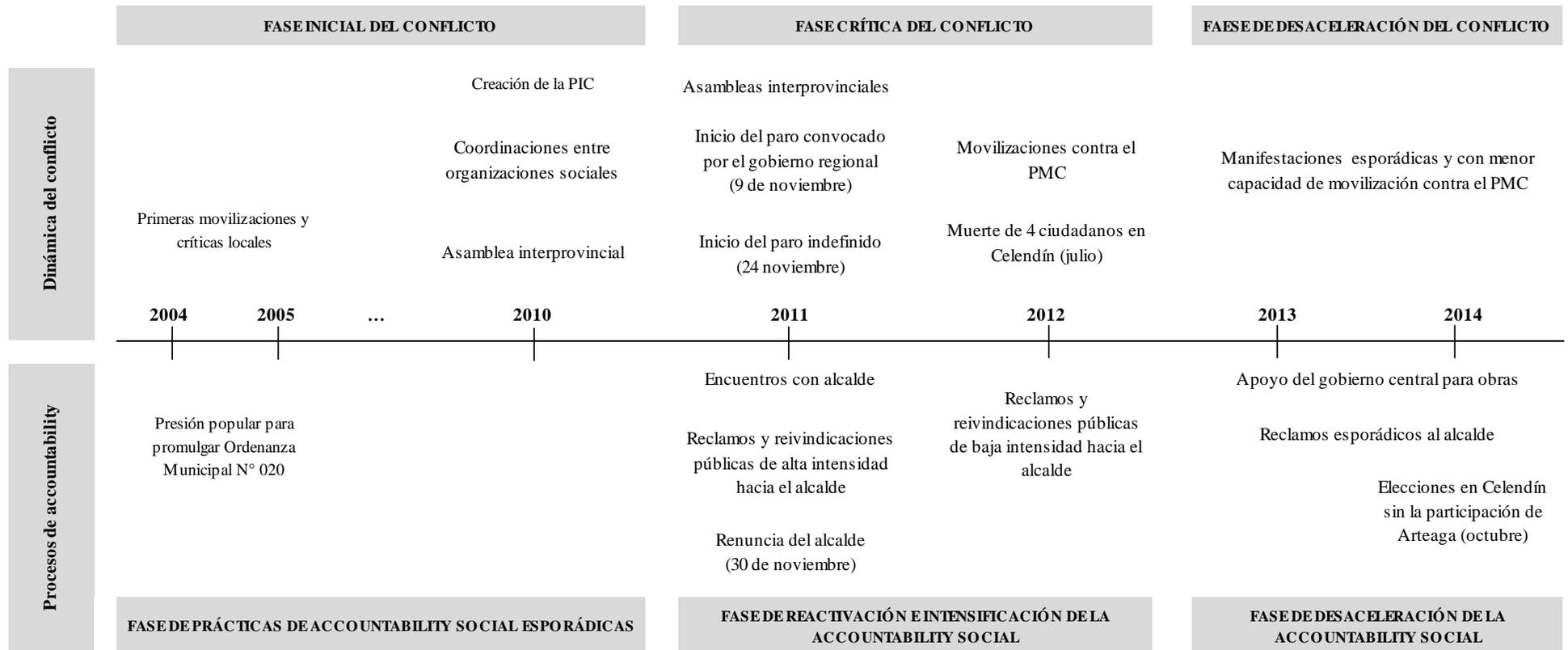
el alcalde provincial. Este es el proceso mediante el cual el escenario de conflictividad ambiental logró desencadenar ejercicios de control respecto a la autoridad local. Evidentemente, no puede ver acto de *accountability* sin un motivo y sin los ejecutores de control; en esto coadyuvó el conflicto ambiental: estableciendo una agenda a discutir y promoviendo/fortaleciendo a sus agentes impulsores.

La activación e intensificación de las formas de *accountability* social coinciden con los momentos más críticos del conflicto con Minera Yanacocha. Y a la inversa, el periodo de desaceleración del conflicto corresponde a la fase donde la *accountability* social tuvo menos intervención sobre el gobierno provincial. Estas prácticas de control presentan, además, algunas características a subrayar. Primero, estos dispositivos de control estuvieron principalmente orientados al alcalde provincial de Celendín, Mauro Arteaga. Fueron estrategias de *accountability* popular que estuvieron personalizados en la máxima autoridad administrativa del municipio y en el responsable político de su gestión.

Segundo, estos procesos de control, que tuvieron como fuente el conflicto contra el PMC, tendieron a ser monotemáticos. Es decir, solo fueron ejercicios de vigilancia y fiscalización popular sobre tópicos netamente vinculadas a la contienda con Minera Yanacocha. No fueron más allá, dejando de lado otros aspectos no menos importantes de la gestión municipal (por ejemplo, la transparencia en el uso de fondos públicos). En una provincia como Celendín, este riesgo crece debido a la menor cantidad de agentes de control que puedan desplegar procesos de vigilancia más variados. El hecho de que los requerimientos hacia el alcalde municipal estuvieran centralizados y articulados por la PIC, contrarrestó las oportunidades para visibilizar nuevos temas y solicitudes que no pasen por su filtro.

Y por último, hubo una falta de “horizontalización” de la *accountability* social. A pesar de las sanciones y los costos reputacionales que ocasionaron, los mecanismos de *accountability* social no tuvieron un carácter imperativo. Y menos aún, como sucedió en Celendín, ya que no lograron desencadenar mecanismos de control horizontales. Esta situación es todavía más crítica al reconocer que algunos aparatos de control estatal de la municipalidad (como el concejo municipal) estuvieron absorbidos por la figura del propio alcalde provincial.

Diagrama 6. Dinámica del conflicto y prácticas de *accountability* a nivel del gobierno municipal de Celendín



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO IV

CAJAMARCA: ¿UN PRESIDENTE REGIONAL QUE MOVILIZA O QUE ES MOVILIZADO? ACCOUNTABILITY HORIZONTAL Y ACCOUNTABILITY SOCIAL MULTI-TEMÁTICA

Nosotros pretendemos hacer que la autoridad marche de acuerdo a las organizaciones sociales de base. Que no imponga desde arriba [...] los acuerdos tienen que tomarse abajo y la autoridad ejecutarla. (Rondero campesino, entrevista, 2014).

1:00 pm del jueves 12 julio de 2012. La Plaza de Armas de Hualgayoc, otra de las provincias bastiones del conflicto Conga, era desbordada por cientos de personas que alzaban su voz de protesta contra el proyecto de Minera Yanacocha. En esos momentos, Edy Benavides, presidente del Frente de Defensa de Bambamarca, inmerso entre la multitud movilizada, era interrogado desde Lima por una periodista que insistentemente le cuestionaba por qué no ordenaba (*dixit*) a los manifestantes regresar a sus domicilios y poner fin a las movilizaciones. Ante un coro de pifias, Benavides respondió indicando que no tiene autoridad para eso y que con él o sin él la lucha continuará hasta el final. “¿Alguna duda de eso, señorita?”, sentenció otro dirigente anti-Conga que acompañaba a Benavides, mientras dirigía su mirada hacia la intimidante multitud que los rodeaba.

La pregunta de esta periodista ventila un fuerte supuesto que está detrás de los titulares y editoriales de parte importante de la prensa que cubre el conflicto: dirigentes y autoridades con una impresionante capacidad para direccionar a una población pasiva y propensa a la manipulación. El presidente regional de Cajamarca, Gregorio Santos, fue blanco de estos argumentos, siendo sindicado como alguien que “manipuló a miles de los ciudadanos de su región para impedir por la fuerza el inicio del proyecto Conga” (El Comercio, 2013b), y para quien, sin más, “los ignorantes campesinos son su carne de cañón” (Correo, s/f). Sin negar el margen de acción de los liderazgos políticos, ¿qué tanta validez tienen estas afirmaciones?

Así como se hizo para el caso de Celendín, este capítulo pretende dar cuenta del proceso por el cual el conflicto ambiental por el PMC activa o no los mecanismos de *accountability* social y horizontal sobre las autoridades o instancias del gobierno regional de Cajamarca. Además de las principales características que presentan las prácticas de control desprendidas en esta contienda. Para este propósito, primero se esboza la estructura básica del gobierno regional y los aparatos de control estatales que

le compete según la normativa peruana. Luego, se precisan las características de los ejercicios de control impulsados desde la sociedad civil, y los entes fiscalizadores del Estado que se logran activar durante el desarrollo del conflicto. Se termina con algunas conclusiones analíticas de los datos encontrados.

Gobierno regional: Estructura interna y aparatos de control estatales

Los gobiernos regionales fueron creados en 1989, a fines del primer gobierno de Alan García (1985-1990). Sin embargo, Fujimori eliminó estos organismos reemplazándolos por los Consejos Transitorios de Administración Regional, que eran menos autónomos y con mayor dependencia del gobierno central. Con su reactivación durante el gobierno de Alejandro Toledo, en el año 2002, los gobiernos regionales pasaron a superponerse a la jurisdicción de los departamentos, y son presididos por autoridades electas por voto popular.

El gobierno regional tiene el propósito general de promover el desarrollo integral y sostenible de la región, mediante la promoción de “la inversión pública y privada y el empleo”, y “garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes” (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, 2002). Su estructura orgánica básica está conformada por el consejo regional y la presidencia regional; y en el ámbito administrativo, también lo integran la gerencia general y el órgano de control institucional, principalmente. Además, cuenta con órganos de coordinación, como el consejo de coordinación regional, el cual es un espacio de *accountability* transversal impulsado desde el gobierno regional para la participación de los vecinos y autoridades locales en la gestión regional.

La presidencia regional es el órgano ejecutivo de este nivel de gobierno, y recae en la persona del presidente regional, quien viene a ser su “representante legal”. Entre sus principales funciones se encuentran la de encabezar y supervisar el desempeño del gobierno y de sus aparatos ejecutivos, técnicos y administrativos; “Proponer y ejecutar el Presupuesto Participativo Regional”; promover y promulgar decretos y resoluciones regionales; “Dirigir la ejecución de los planes y programas del Gobierno regional y velar por su cumplimiento”, entre otras responsabilidades (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, 2002). El cargo de presidente es irrenunciable, y se elige mediante sufragio universal por un lapso de cuatro años, junto con el vicepresidente regional. Gregorio Santos, presidente regional de Cajamarca para el periodo 2011-2014, es apenas el tercer presidente electo en lo que va de la historia de la región.

El consejo regional, por su parte, es el órgano legislativo y fiscalizador de primera línea del gobierno regional, y está conformado por los consejeros regionales. Entre las responsabilidades más relevantes del consejo se encuentran las de “Aprobar, modificar o derogar las normas que regulen o reglamenten los asuntos y materias de competencia y funciones del Gobierno Regional”; así como fiscalizar la gestión que emprendan los funcionarios de dicho nivel de gobierno (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, 2002). Los consejeros son electos de manera conjunta con el presidente regional mediante elecciones generales, también por un periodo de cuatro años. En Cajamarca, el consejo regional está conformado por 16 consejeros, siendo 10 del oficialismo (MAS) (ONPE, 2012).

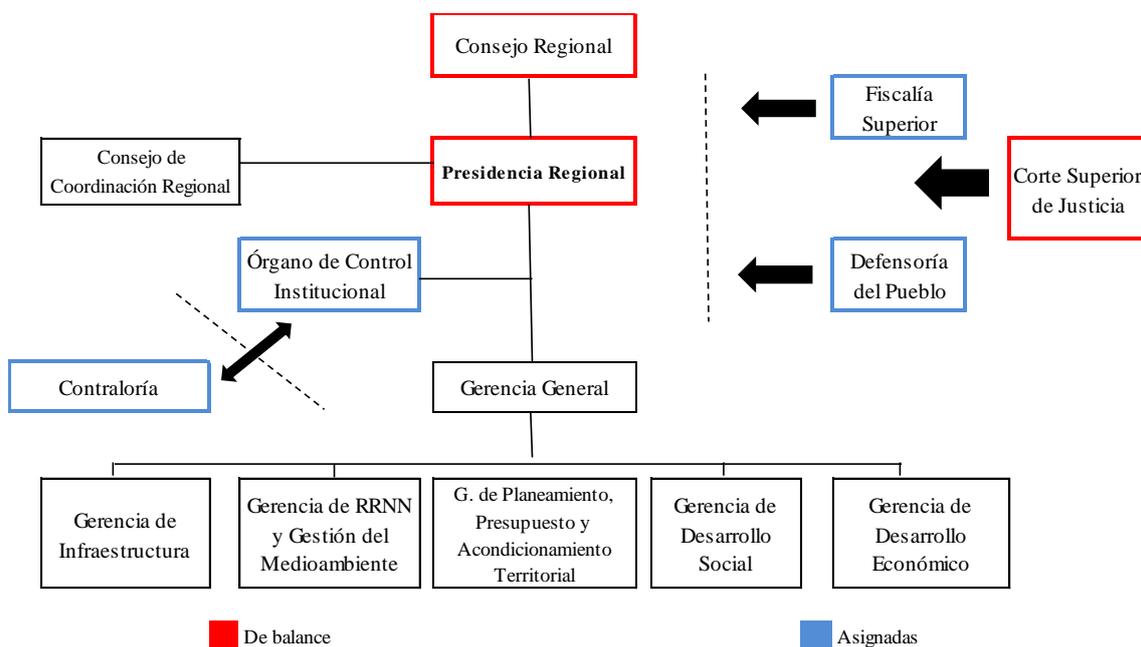
Además, el órgano de control institucional viene a ser el encargado de ejercer el control interno en los gobiernos regionales, actuando de oficio o cuando existen indicios de ilegalidad. Entre sus funciones se encuentra la realización de auditorías a los estados financieros y presupuestarios de la institución gubernamental. Y está bajo dependencia funcional y administrativa de la Contraloría General de la República (Reglamento de los Órganos de Control Institucional, 2011).

A estas instancias de control interno –el consejo regional y el órgano de control institucional– se añaden aparatos externos, como la Defensoría del Pueblo (*ombudsman*); y la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, que es la representante del poder judicial en el departamento, y responsable de investigar y emitir sentencia dentro de los límites de la jurisdicción. Y la fiscalía superior, encargada de emprender acciones judiciales en defensa de los intereses públicos y de la legalidad constitucional.

Además, la administración del gobierno regional está direccionada por el gerente general. Éste es nombrado por el presidente regional y tiene la función de coordinar las actividades de las diferentes gerencias regionales: desarrollo económico; desarrollo social; planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial; infraestructura; y recursos naturales y gestión del medioambiente.

A continuación se presenta un esquema básico de la estructura interna del gobierno regional y los aparatos de control de balance o designados más inmediatos a este nivel de gobierno. Por más inmediatos nos remitimos a los de escala regional, pues dependiendo del tipo de acusaciones y denuncias, los aparatos de control nacionales, como el congreso de la república, la fiscalía y contraloría (en su instancia nacional), también pueden intervenir en su fiscalización y supervisión.

Diagrama 7. Estructura del gobierno regional y aparatos de control estatales a escala regional



Fuente: Elaboración propia.

¿Una autoridad del pueblo y para el pueblo?

Gregorio Santos, más conocido como Goyo, es un político con un interesante historial. Natural de la provincia cajamarquina de San Ignacio, se desempeñó como dirigente de las rondas campesinas y como docente sindicalista. En Jaén y San Ignacio fue un entusiasta promotor de las rondas campesinas, órganos de administración de justicia comunal que, desde la expansión minera en la región, han venido complementado sus funciones tradicionales con la protección y defensa del medioambiente. Huérfano de padre, y el mayor de siete hermanos, desde adolescente asistía –se dice– a las asambleas ronderas en reemplazo de su madre, doña Bertha Guerrero; “es desde ahí que comienza a rondar con los mayores y a involucrarse con los problemas del pueblo” (C58, entrevista, 2012). Culminado el colegio, se trasladó a la provincia de Jaén para estudiar educación (con especialización en Primaria) en el instituto pedagógico de la provincia, en ese entonces dirigido por religiosos cercanos a la teología de la liberación. Un apasionado de la guitarra y de los pasillos, integró ahí un grupo musical que le permitió viajar y establecer contacto con experimentados cuadros y dirigentes izquierdistas del departamento. Su convicción política se hacía cada vez más fuerte, y era acompañada por lecturas de Lenin, Mao y el Che Guevara (C58, C59, entrevista, 2012).

Ya en el ejercicio de la docencia, se afilió al SUTEP –posiblemente el gremio profesional con mayor presencia territorial en el país–, a la par que continuó con su actividad de dirigente rondero, participando, incluso, en las movilizaciones en contra de la Minera Majaz, en Piura, departamento colindante con Cajamarca (C59, entrevista, 2012). Su acenso político fue cuestión de tiempo. Siendo militante de Patria Roja (partido con ideario socialista) ocupó cargos regionales en el SUTEP, y fue elegido, nada menos, que presidente de la Federación Regional de Rondas Campesinas. Así, Goyo lograba sintetizar en su persona a las dos organizaciones sociales más enraizadas en la sociedad cajamarquina: el gremio docente y las rondas campesinas. A diferencia del alcalde de Celendín (Mauro Arteaga), era un líder que provenía de las bases. Es con estos antecedentes a cuestas que, en el año 2006, Santos tanteó la presidencia regional, ocupando un nada desdeñable segundo lugar⁵³. En el 2010, en su segundo intento, las cosas le irían mejor... bastante mejor.

En las elecciones regionales del 2010, Gregorio Santos presentó su candidatura para la región a través del MAS, una coalición de partidos y movimientos de izquierda. La bandera roja que simboliza al MNI –brazo político de Patria Roja con la que postuló en la primera ocasión– fue remplazada por la bandera verde y flameante del MAS. Así, Santos, con 44 años de edad, salió electo presidente regional de Cajamarca con el 30.7% de las preferencias, seguido de lejos por Beltina Gonzáles, del Movimiento Regional Fuerza Social, que tan solo alcanzó el 12.7% de las votaciones. El discurso de campaña que posibilitó este triunfo electoral fue acusado de “azuzador” y “provocativo” por los sectores empresariales y mineros de la región. Motivos no les faltaban, pues aparte de desplegar un discurso que ponía énfasis en mayor electrificación, interconexión vial e infraestructura (en el sector salud y agropecuario), remarcó sus críticas para con las mineras, y en especial contra Minera Yanacocha. Propuso, como parte de lo que sería un nuevo modelo de desarrollo, la creación de un fondo de compensación ambiental por los daños ocasionados por las empresas extractivas, y revisar y renegociar los contratos de las empresas mineras, con el fin de atraer mayores recursos a la región. Además, criticó el papel del gobierno central en la autorización de las concesiones mineras, y por “decidir de espaldas a los cajamarquinos el uso de nuestros recursos” (Santos, 2010: 5). En una región con experiencias previas y adversas con la industria minera, como las de

⁵³ En las elecciones regionales del 2006 postuló por el MNI, obteniendo el segundo lugar con el 15.5% de los votos. El ganador fue Jesús Coronel, del Movimiento Regional Fuerza Social, con el 29.2% de las preferencias (Infogob, 2014).

Choropampa, Quilish, y Combayo, no es de extrañar la acogida de estas propuestas, sobre todo en las áreas rurales que están en contacto cotidiano y directo con la mina, y con la que sería su peor cara.

Sin embargo, Santos no había tocado para nada el tema del PMC durante toda su campaña. En ningún momento se le hizo mención. Todavía no era un problema visible a escala regional y se tenía mucho desconocimiento al respecto. Aunque para ese entonces, con bajo perfil, organizaciones sociales ya venían coordinando y articulando esfuerzos en torno ha dicho problema; y una vez entrado el nuevo gobierno regional, colocaron el asunto Conga en la agenda política de la región. Como dice Nicolás Vasco, seudónimo de un político muy cercano a Santos, era una “lucha justa pero que, sin embargo, no había sido iniciada por nosotros” (2013: 20).

Santos: “Este movimiento social no depende de un presidente regional”⁵⁴

Como se anotó en su momento, los reclamos iniciaron en Celendín, provincia en la que se ubica la mayor parte del proyecto minero, y que en caso de explotarse, también sería la más perjudicada en términos ambientales y sociales. La PIC fue una de las primeras en articular a las bases de la provincia con otras del departamento, haciendo extensivo el malestar a un mayor número de organizaciones. El resultado de estas coordinaciones fueron cuatro encuentros interprovinciales, los dos primeros realizados en Celendín (a fines de noviembre del 2010, cuando ya se tenía conocimiento de las nuevas autoridades electas para el periodo 2011-2014) y en San Marcos (el 26 de junio del 2011). Estos espacios de coordinación, si bien estuvieron orientados a organizar esfuerzos contra Minera Yanacocha y su PMC, incorporaron a las autoridades públicas en su cadena de demandas, siendo el presidente regional de Cajamarca uno de sus principales referentes. A raíz del encuentro en San Marcos, las organizaciones sociales plantearon la necesidad de solicitar una reunión con Gregorio Santos. Ya llevaba medio año en el gobierno y era momento de saber su postura sobre el proyecto en cuestión⁵⁵.

Los primeros encuentros con el presidente regional

A inicios de julio del 2011, un aproximado de 80 delegados de las organizaciones sociales de Cajamarca, Celendín, Hualgayoc, San Marcos, entre otras, acudieron al local del gobierno regional, ubicado en la capital del departamento, para entablar una reunión

⁵⁴ Santos, 2014.

⁵⁵ Una versión resumida y preliminar de esta sección fue publicada en L. Meléndez (2014).

con Gregorio Santos, que había sido concertada días atrás. Sin embargo, al llegar al lugar, salió a su recepción el vicepresidente regional, César Aliaga, quien les comunicó que Santos se encontraba de viaje en Chota, por lo que él los atenderá en su reemplazo (C21, entrevistas, 2012; C13, C24, C29, entrevistas, 2014)⁵⁶. La noticia no agradó a los dirigentes ahí presentes. Fue considerado una burla, por lo que rechazaron reunirse con Aliaga y comenzaron a hacer arengas en defensa del agua y en contra del presidente regional. Incluso, algunos propusieron tomar las instalaciones del local. Sin embargo, de repente, de un momento a otro, cuando los ánimos se exasperaban, apareció Santos.

Luego de las disculpas del presidente regional, en el desarrollo del encuentro los dirigentes sociales criticaron a Goyo por el desempeño de algunos de sus funcionarios. Uno de ellos era Aliaga, a quien se le acusó de estar coludido con la compañía minera debido a que uno de sus hermanos estaría laborando para el PMC (hecho que no fue negado por Aliaga). Pero sobre todo, se le informó sobre las actividades y acuerdos tomados por las bases en relación al proyecto minero; y, en sintonía con su discurso de campaña, se le demandó respaldar los reclamos e emitir ordenanzas regionales para la protección de los recursos hídricos que se verían potencialmente afectados.

Santos defendió a sus funcionarios, señalando que son profesionales eficientes y transparentes. Y a modo de respaldo, prometió que junto a sus técnicos trabajará en la elaboración del tipo de ordenanzas solicitadas por los frentes sociales (C13, C28, C80, entrevistas, 2014). Al finalizar la reunión, se acordó que el 11 de julio las organizaciones de base y técnicos del gobierno regional llevarán a cabo una inspección a la zona del PMC para constatar, *in situ*, el avance de sus operaciones y su impacto en el ambiente. Santos advirtió que por esas fechas tenía programado un viaje a Cuba, y que en su reemplazo irá César Aliaga, quien, esta vez, tuvo el consentimiento de los asistentes. Esta fue la “receptividad” –la capacidad de considerar la “voz” de los ciudadanos– que tuvieron los petitorios y reclamos que en esta ocasión se desprendieron sobre Santos. Los presentes escucharon lo que querían escuchar. La reunión acabó entre aplausos para Goyo.

Así, en el día pactado, se realizó la visita al área del PMC con la presencia de aproximadamente 100 miembros de los frentes y rondas de las provincias, además del vicepresidente regional (César aliaga), funcionarios del gobierno regional y técnicos del

⁵⁶ Esta excusa es una versión bien extendida en los informantes y por algunos medios de prensa regional, aunque según el propio Aliaga, él nunca dijo que Gregorio Santos estaba en Chota, sino solo que “él está por salir” ha dicho lugar. Chota es una de las trece provincias que conforman el departamento de Cajamarca.

PMC, quienes trataron de absolver las interrogantes planteadas por los asistentes. Al finalizar el recorrido se redactó un acta –entre autoridades regionales y organizaciones sociales– en la que se suscribieron algunos compromisos, como la evaluación del EIA del proyecto minero por parte del gobierno regional (C24, entrevista, 2014; De Echave y Diez, 2013).

Tanto el encuentro en el gobierno regional como la visita a la zona del proyecto, visibilizan la dimensión de la *answerability* de la *accountability* social: esa capacidad para presionar a los políticos para que informen y justifiquen sus decisiones, no sólo pasadas o presentes, sino también futuras (qué es lo que harán). Hasta ese entonces Goyo no había tomado alguna posición –y menos emprendido acciones concretas– referentes al PMC, pues realmente era poco lo que se sabía sobre dicho proyecto. No obstante, ante la insistencia de las bases, se comprometió a emitir ordenanzas para la protección de las fuentes de agua y reconocer *in situ* la zona que se vería afectada por el PMC. Estos dispositivos de vigilancia y control popular tuvieron un efecto de ampliación de la esfera pública, ocasionando que autoridades como Gregorio Santos, visibilicen problemáticas que antes se consideraban tangenciales o inexistentes, pero por las que ahora se tendrá que rendir cuentas.

Para cuando se realizó la reunión en las instalaciones del gobierno regional (a inicios de julio), Santos y sus funcionarios no tenían suficiente conocimiento sobre el PMC. Todavía no era un tema que marcara la agenda pública de Cajamarca o que sea considerado relevante para la gestión regional. Como sentenció un alto funcionario del gobierno de Santos, “ellos [las organizaciones sociales] estaban difundiendo que el día, tal fecha, iban [los de Minera Yanacocha] a desaguar las lagunas. A nosotros no nos parecía muy creíble” (C80, entrevista, 2014). Es recién con las coordinaciones con las bases sociales, que el gobierno regional comenzó a tomar más en cuenta el problema, y considerarlo en sus futuras decisiones. César Aliaga, vicepresidente regional, y según algunos el más influyentes en las decisiones de Santos, reconoce que “en verdad para nosotros, el tema de Conga es un tema que lo emprendimos a partir de estos hechos [encuentros con las representaciones sociales]. No teníamos todavía con claridad qué cosa significaba” (entrevista, 2014). La inspección a la zona del proyecto minero, ayudó especialmente en este propósito:

A partir de eso fue el reconocimiento de que teníamos un problema serio, a partir de la visita [a las lagunas]. Una cosa es tener una idea, mirar los papeles, los planos, etc., y otra cosa es mirar ese contexto

geográfico, ecosistema, y comprender la dimensión del proyecto. (C80, entrevista, 2014).

Sin embargo, para las autoridades políticas no siempre es un asunto sencillo marcar una posición pública sobre los tópicos exigidos por los ejecutores de *accountability*, sobre todo cuando hay diversos intereses de por medio que elevan los costos de cualquier decisión. Esto pasó con el gobierno regional liderado por Gregorio Santos. Si bien, hasta ese momento, en los espacios forjados con las representaciones sociales, Santos mostraba una posición a fin con la causa de los opositores al proyecto, como autoridad regional, aún no expresaba un discurso bien definido hacía la comunidad cajamarquina y nacional en general.

Empero, el presidente regional y su buró político comenzaron a informarse más sobre el proyecto minero y analizar los costos y beneficios de cualquier decisión política que podrían emprender. Ya era un motivo de preocupación por el que sabían que pronto tendrían que manifestar su punto de vista “oficial”. En el congreso extraordinario de Patria Roja, realizado en agosto (a casi un mes de la inspección a la zona del PMC), los funcionarios del gobierno regional, con Santos y Aliaga a la cabeza, advirtieron a los compañeros del partido que los reclamos contra el proyecto podrían complicarse, y

[...] que el Gobierno Nacional y las mineras se preparaban para una ofensiva sobre el Gobierno Regional que, en sus cálculos, podría ser un obstáculo para sus planes, aun cuando hasta ese entonces no se habría pronunciado expresamente en contra del proyecto Conga, a pesar del emplazamiento que se nos había hecho desde el anarquismo y desde los sectores ecologistas. (Vasco, 2013: 19).

Estas advertencias fueron como un grito en el vacío al interior del partido: “ahí todavía no había una convicción interna sobre el problema [Conga]” (C80, entrevista, 2014). Al parecer, la militancia estaba más preocupada por asegurarse un puesto de trabajo en el gobierno regional, que por un tema que aún no concitaba los ánimos de la mayoría de cajamarquinos (C80, entrevista, 2014).

En 18 y 19 de agosto, se realizó el tercer encuentro interprovincial de frentes de defensa en Hualgayoc. Los reclamos hacían cada vez más alusión al gobierno regional, y a Santos específicamente, a quien solicitaban medidas normativas para la protección de los recursos hídricos⁵⁷, así como el “Cumplimiento estricto de sus compromisos

⁵⁷ El 1 de agosto, organizaciones de Celendín, Cajamarca y Chugur también emitieron un comunicado en el que “solicitaron al Gobierno Regional una ordenanza que protegiera las lagunas y fuentes de agua amenazadas por el proyecto Conga” (De Echave y Diez, 2013: 93).

electorales en materia ambiental” (Declaración de Bambamarca, 2011). Pasaron los meses, y Goyo no daba muestras de una posición firme y pública contra el PMC. Desde algunos sectores anti-Conga, como el FDAC (liderado por Saavedra), se comenzó a criticarlo, polemizando sobre la verdadera postura que tendría sobre el PMC. Algunos, incluso, reprocharon el hecho de que haya inaugurado obras con el aporte de la mina, como fue el caso del mercado de abastos de Celendín (C19, C60, C70, C83, entrevistas, 2014). Santos, se insinuaba desde las bases, estaría a favor del proyecto de Minera Yanacocha.

El presidente regional toma posición

El 20 y 21 de octubre del 2011 se desarrolló la cuarta y última asamblea interprovincial en San Pablo. En este evento se sintetizaron los reclamos hacia Santos. Los presentes pedían su revocatoria, una demanda que se venía gestando desde meses anteriores: “La población que asistió a la cuarta asamblea pedía la revocatoria, y nosotros [el FDAC] planteamos que por costumbre en nuestra jurisdicción nunca recovamos a las autoridades, sino que con la fuerza del pueblo lo sacamos en burro” (C28, entrevista, 2014). A partir de dicho encuentro, los frentes y rondas campesinas acordaron ir a paro regional indefinido para el 24 de noviembre. El tiempo se le que acertaba a Santos.

Como admite el vicepresidente regional, por ese entonces se “decía que el gobierno regional no se pronuncia, se pronuncia a medias, no quiere plantear, hay que plantear la vacancia a Goyo; nos ha traicionado”. Debido a ello, y ante el inicio de las movilizaciones en contra del PMC, era pues el “momento para plantear un giro táctico y plantear cuál era nuestra posición” (entrevista, 2014). Ya habían pasado varios meses desde la inspección a la zona del proyecto. Desde el gobierno regional se había revisado internamente el EIA y se creía tener la información necesaria como para tomar una decisión pública (C80, entrevista, 2014). Pero –tal vez lo más importante–, se hacía más evidente la fuerza que había ganado la oposición al proyecto minero, y su talante para la movilización que no se podría eludir. Es así que el gobierno regional, adelantándose al paro indefinido programado por la coordinadora de frentes de defensa, anunció un paro de 24 horas para el 9 de noviembre, con el propósito de solicitar a la empresa y al gobierno central la anulación del PMC.

Fue una posición que se definió luego de sopesar sus costos y beneficios. Si el gobierno regional no se sumaba a la causa, corría el riesgo de ser desbordado por los desafiantes y ver restada su legitimidad como gestión; y si lo hacía, se atenía a la

arremetida del gobierno de Humala y de Minera Yanacocha. No fue solo una decisión técnica acotada a lo ambiental (si el PMC afecta o no las fuentes hídricas), sino también una decisión política que tenía muy en consideración sus posibles desenlaces. En esto precisamente recae la efectividad de la *accountability* social, es decir, en el análisis que las autoridades y funcionarios públicos hacen de los costos políticos que conlleva el no corresponder al llamado de los agentes sociales de control. Santos, cuya formación política proviene de las rondas (núcleos importantes de la oposición al proyecto), sabía perfectamente el potencial movilizador que tienen los frentes sociales y la capacidad de sanción (*enforcement*) que podrían ejercer, y que antes ya lo habían demostrado en el conflicto Quilish, cuando “arrinconaron” al presidente regional y al alcalde provincial de Cajamarca para que se aúnan a las movilizaciones. Como argumenta un funcionario del gobierno regional:

Aquí estábamos contra la espada y la pared: o nos barría el movimiento social y nos desubicaba para siempre; o nos poníamos al costado, al lado del pueblo, y obviamente íbamos a tener al frente al gobierno y a Yanacocha [...] Fue una decisión consciente, luego de varios meses de duración [...] teniendo como referencia la experiencia del Quilish [...] en el caso del Quilish, el alcalde y el gobierno regional fueron barridos políticamente por la gente: lo sometieron a la lógica del conflicto. La presión les dijo ‘tienes que ponerte acá’. (C80, entrevista, 2014).

El paro de 24 horas, del 9 de noviembre, convocado por el gobierno regional, comenzó con la participación de las rondas campesinas y sectores del SUTEP afines a Patria Roja, entre otros frentes sociales. Para Goyo era una medida prudente y acorde a las circunstancias, a diferencia del paro regional “indefinido” promovido por los frentes de defensa, que personalmente le parecía una propuesta exagerada que podría afectar innecesariamente la estabilidad social y económica del departamento. Es por ello que antes de su inicio, se reunió con dirigentes sociales, entre ellos Wilfredo Saavedra, del FDAC, para hacerlos desistir en sus propósitos, aunque sin lograr éxito alguno. La reunión acabó en un ambiente de tensión (C68, entrevista, 2012; C29, entrevista, 2014). Santos (aún) no era lo suficientemente radical.

La “radicalización” de Santos

El 16 de noviembre del 2011 el presidente Humala dio una conferencia de prensa en la que informó la posición del gobierno central: “Rechazamos posiciones extremas, como el agua o el oro. Nosotros planteamos una posición sensata: el agua y el oro”, avalando

con ello la viabilidad del PMC y dejando atrás sus promesas de campaña que partían de la disyuntiva: “el oro o el agua”. Con los ánimos caldeados, el paro indefinido comenzó en la fecha programada (24 de noviembre), pero sin la intervención inicial de Santos. Si bien se realizó en todo el departamento, las movilizaciones fueron más intensas en las provincias de Celendín (liderada por la PIC), Hualgayoc (por el Frente Ambiental de Bambamarca) y Cajamarca (por el FDAC). En la capital de Cajamarca, en los primeros días de marchas, además de las habituales quejas contra Minera Yanacocha y Humala, los reclamos también retumbaron en la fachada del gobierno regional. Los manifestantes reprocharon la actitud de Santos de no involucrarse en las movilizaciones, pronunciando arengas como: “El pueblo luchando y Goyo trabajando”, y con permanentes amenazas de revocatoria (C13, C28, C47, C70, C66, entrevistas, 2014). Como recuerda un consejero regional: “vimos la presión de la gente cuando venía frente al gobierno regional a hacer la protesta y de todas maneras teníamos que salir” (C47, entrevista, 2014). No pasó ni una semana de iniciado el paro indefinido, y Santos se plegó a la fila de los anti-Conga. No estaba muy de acuerdo, pero tampoco encontró otra opción.

Ya en las movilizaciones, que incluían marchas por la ciudad y bloqueos de las principales carreteras, Santos emprendió un repertorio discursivo más focalizado contra el gobierno central, siendo Humala y su actitud conciliadora con las transnacionales, el blanco de sus ataques. Su pronunciamiento de días anteriores, era la oportunidad perfecta para atacarlo y legitimar un discurso contestatario en torno a su figura. Santos sabía que tenía que recuperar el terreno político perdido⁵⁸, y ser más “radical” que los “radicales” era una forma de hacerlo. Además, como parte de este posicionamiento, la agrupación política de Santos, Patria Roja, intensificó la presencia de sus cuadros al interior de las organizaciones disconformes con el PMC. Así, en pleno paro indefinido, se reactivó el Frente de los Intereses de la Región Cajamarca, integrado principalmente por docentes y rondas campesinas simpatizantes con Patria Roja, y bajo el liderazgo de Idelso Hernández, quien desde ese momento pasó a convertirse en el operador político de Goyo para los asuntos concernientes al conflicto⁵⁹.

⁵⁸ El FDAC, conformado por sectores políticos distantes de Patria Roja, había adquirido una importante participación en las movilizaciones.

⁵⁹ En este punto es pertinente aclarar el tipo de relaciones mantenidas entre el gobierno regional y el partido político donde milita Santos. Si bien, según lo dispuesto por Patria Roja, los acuerdos de la gestión regional, y de Santos en particular, deberían supeditarse a las decisiones del comité político del partido, en la práctica el presidente regional conservó amplios márgenes de autonomía. A pesar de que en las decisiones de la presidencia del gobierno regional influyeron múltiples agentes internos, como el vicepresidente regional y otros políticos de Patria Roja (ahora funcionarios del gobierno regional), todo indica que Gregorio Santos es quien poseyó el mayor poder de decisión (Vasco, 2013; Aliaga, 2014).

Foto 7. Movilizaciones en la Plaza de Armas de Cajamarca



Fuente: Luis Meléndez

Foto 8. Rondas campesinas en las manifestaciones contra el PMC



Fuente: Luis Meléndez

Para diciembre del 2011, Santos se había convertido en una figura política nacional. Por gran parte de los medios de comunicación era visto como el presidente regional que comandaba un “movimiento anti-minero” en Cajamarca. Sin embargo, en la práctica, Goyo estaba permanentemente supeditado a las organizaciones sociales. Su sujeción recrudecía en los momentos más álgidos del conflicto. El 4 de dicho mes, se dio una reunión en la ciudad de Cajamarca, entre el primer ministro Salomón Lerner y los dirigentes sociales, para poner fin al paro que ya llevaba 10 días. Sin embargo no se llegó a ningún acuerdo, y como producto de ello, el gobierno central entró en una crisis política que condujo a la renuncia de Lerner y de parte del gabinete ministerial, así

como a la declaratoria del Estado de Emergencia. Un segundo encuentro, ahora con el nuevo primer ministro Óscar Valdez, se efectuó el 19 del mismo mes con un desenlace similar. Lo interesante es que en estos espacios (en donde participaron los delegados de las organizaciones sociales, autoridades regionales y funcionarios del gobierno central), la intervención de Santos estaba condicionada por acuerdos previos concertados por las rondas campesinas y frentes provinciales. Días antes a las reuniones con los ministros, las organizaciones sociales y las autoridades regionales se concentraban en el local del gobierno regional, donde discutían los puntos a tratar en dichas reuniones y el papel que tendrían las bases y autoridades como Santos. A éste se le asignaba un protagonismo menor, pues “se entendía que ésta era una lucha social, una lucha popular; él es una autoridad política, no quien lidera las luchas” (C13, entrevista, 2014). Así, a la hora de la hora, el presidente regional fue prudente en sus intervenciones, “era muy cauteloso, consultaba a las bases” (C36, entrevista, 2014). Por ello no es de extrañar las quejas del primer ministro, Óscar Valdez, quien al salir de dichos espacios, en un tono frustrado, criticaba a Santos por dejarse “manipular” por dirigentes como Saavedra, del FDAC. Esa era su interpretación de los hechos⁶⁰.

El año 2011 estaba a punto de terminar, y desde el gobierno regional se dictó la Ordenanza Regional N° 036-2011-GR, la cual declaró la protección de las cabeceras de cuenca de Cajamarca y se decretó como inviable el PMC. Este recurso legal fue un argumento de los movilizadores en su afán de evitar la explotación del proyecto minero⁶¹. Por otro lado, en marzo de ese año, desde el gobierno regional también se presentó el informe de evaluación del EIA del PMC, elaborado por Robert Morán, como un peritaje alternativo al que estaba realizando el gobierno central. Estas dos propuestas, tanto la ordenanza regional como la revisión del EIA, fueron iniciativas ciudadanas presentes desde las primeras coordinaciones entre las bases y el presidente regional, que tomaron un canal institucional debido al soporte de Santos.

Las movilizaciones, que habían sido paralizadas por el Estado de Emergencia de diciembre, fueron retomadas en abril del 2012. El conflicto ya era foco de atención de todos los medios regionales y nacionales, y Santos ya había consolidado un discurso de oposición más definido, pero no solo contra la empresa minera, sino también contra el

⁶⁰ Debido al poco éxito de las negociaciones con los movilizadores, tanto el gabinete ministerial liderado por Lerner, y luego por Valdez, fueron removidos del cargo.

⁶¹ Sin embargo, en abril del 2012, esta ordenanza regional fue calificada como infundada por el Tribunal Constitucional, en Lima, debido a que excedía las funciones del gobierno regional, que no puede legislar en asuntos relativos a la mediana y gran minería.

propio Humala, a quien incluso le increpó un cambio de Constitución, debido a que la actual sería “entreguista” de los recursos naturales (Expreso, 2012b). Esta actitud se consolidó con el paso de las semanas. En un mitin del 5 de junio, en la Plaza de Armas de Cajamarca, Goyo hizo un llamado a la rebelión, debido a que Ollanta Humala estaría faltado a sus promesas electorales. Este acto le costó denuncias contra su persona y críticas del *establishment* político nacional, que reforzaron su imagen de autoridad contestataria. Santos se había convertido en un “radical”.

Foto 9. Movilizaciones en las lagunas del PMC en julio del 2012



Fuente: Luis Meléndez.

Foto 10. Gregorio Santos (izquierda) y dirigentes sociales



Fuente: Luis Meléndez.

Foto 11. Movilizaciones en las lagunas del PMC en julio del 2012



Fuente: Luis Meléndez.

En conclusión, si bien el presidente regional posee un potencial de agencia, por ejemplo, a la hora de sesgar su discurso de protesta contra el presidente Humala, es una autoridad que está constantemente condicionada por una estructura organizativa construida en torno a los frentes de defensa y rondas campesinas. Esta red informal ejerció presión a través de la sanción política –“chantaje político”, sin su sentido peyorativo– que elevó los costos políticos de no corresponder a su llamado, y que se hacen sentir aún más en una autoridad como Santos que proviene de estos sectores de la sociedad cajamarquina. Así, Goyo pasó de una posición ambigua y con escasa información sobre el proyecto, a una versión más “radical” y pulida respecto al proyecto y sus oponentes. Claro está, en un proceso nada fácil, sino más bien lleno de dilemas y conflictos (internos).

El conflicto ambiental contra el PMC es, pues, una fuente de prácticas de control societal sobre el presidente regional. En el desarrollo del conflicto las organizaciones sociales comenzaron a articularse y a fortalecerse internamente para entablar una oposición más sostenida con Minera Yanacocha y su proyecto minero. En este contexto de conflictividad, surgieron nuevas demandas relacionadas a la necesidad de que la autoridad regional apoye y respalde las movilizaciones anti-Conga, motivo por el cual se coordinó con Santos una serie de encuentros y reuniones para encaminarlo en ese sentido. Las prácticas forjadas en estos espacios, y las movilizaciones posteriores, son ejercicios de *accountability* política, orientados a que la autoridad se pliegue acorde a las preferencias y expectativas de los movilizadores, situación que al final se concretó. Sin embargo, el conflicto alrededor del PMC también abrió una cadena de reclamos de

sectores que mostraron una posición más afín al proyecto minero, y con un pliego de demandas hacia el presidente regional que trascendió las temáticas del conflicto.

Amplificando el control: El surgimiento del Colectivo por Cajamarca

A mediados de abril del 2012, se constituyó el Colectivo por Cajamarca, conformado por empresarios y políticos del departamento (ex autoridades, militantes del APRA, del fujimorismo, independientes, otros), bajo la coordinación de Jorge Vergara, presidente de la Cámara de Comercio de Cajamarca. El colectivo presentó un discurso crítico para con los paros convocados contra el PMC, debido a la inestabilidad económica que estarían ocasionando en el departamento (incluso al nivel de una presunta recesión); y por la supuesta politización de un tema –si el proyecto iba o no– que se asumía como técnico. Santos no estuvo libre de estas polémicas, pues debido a su protagonismo en las movilizaciones anti-Conga, fue objeto de reiteradas críticas por la actitud intransigente y poco dialogante que, desde su condición de autoridad, estaría mostrando en el conflicto.

El Colectivo por Cajamarca organizó el 29 de mayo del 2012 una marcha denominada “Marcha por la paz y el desarrollo de Cajamarca”. Un miembro de este colectivo, militante del APRA y otrora alcalde de la provincia de Cajamarca, argumenta que la marcha “fue para demostrar que también había gente que no estaba en opinión de los ‘gregorios’, porque ellos siempre hablan de ‘represento a Cajamarca’, como si todos estarían alineados a la posición de Gregorio” (entrevista, 2014). Este acto contó con la presencia de miles de personas que, dependiendo de las fuentes, oscilaron entre 8 mil (NoticiasSer, 2012) y 12 mil asistentes que atiborraron la Plaza de Armas (Expreso, 2012b). Frente a estos miles de espectadores, en pleno mitin, los representantes del Colectivo por Cajamarca se comprometieron a realizar “un seguimiento a la gestión del presidente regional, Gregorio Santos, ante la sospecha de malversación de fondos” (Andina, 2012). Jorge Vergara, de la Cámara de Comercio, advirtió que en las semanas venideras se instalarán grupos de técnicos “para investigar, averiguar” la gestión del gobierno regional y su capacidad de gasto e inversión “porque definitivamente tenemos sospechas que hay malversación y mal uso de los recursos públicos” (Andina, 2012).

Para ese entonces, Cajamarca parecía una región totalmente polarizada entorno a la viabilidad del proyecto minero y de todo lo que éste representaba. Sin embargo, una encuesta a nivel departamental, publicado en el diario El Comercio en agosto del 2012, dio cuenta que el 78% de los cajamarquinos estaba en contra del PMC. Como señalan De Echave y Diez, “Con estos resultados, se evidenció que la tesis [del Colectivo por

Cajamarca] de que ‘existía una mayoría silenciosa en Cajamarca’ en favor del proyecto minero no tenía mayor asidero” (2013: 102).

Los ataques del colectivo hacia la gestión del gobierno regional, y sobre Santos en particular, fueron parte de una estrategia para deslegitimar su postura en el conflicto, al insinuar que su participación en las movilizaciones era una “cortina de humo” para ocultar la ineficiente y corrupta gestión que vendría realizando. Si bien las críticas que impulsó el colectivo tuvieron esta motivación primigenia, su repercusión fue mayor al coadyuvar al posicionamiento de nuevos *issues*: transparencia, gestión eficiente y buen gobierno. Estas denuncias del Colectivo por Cajamarca fueron ampliamente cubiertas por la prensa nacional y regional, “jugando en pared” con instancias nacionales de control estatal, como el congreso de la república.

Desde el congreso ya se venían escuchando similares voces de reclamo contra la actitud manifestada por Santos en el contexto de conflictividad. Por ejemplo, en febrero del 2012 un conjunto de congresistas hicieron saber “su preocupación sobre el descuido del presidente regional de Cajamarca, Gregorio Santos, en sus labores como autoridad por encabezar la oposición al proyecto minero Conga” (Andina, 2014). Además, el congresista Juan Carlos Eguren, con documentos en mano, reprochó la pobre capacidad de gasto que tendría el gobierno regional, ya que a pesar de que habría contado con un presupuesto de S/. 589 millones en el 2011, solo logró ejecutar S/. 240 millones; es decir, apenas el 40% del monto total. Eguren fue secundado por otro congresista, Juan Díaz, quien en el mismo sentido recriminó a Santos por estar “descuidando el encargo que le dio la población” (Andina, 2014). Debido a este y otros ataques y denuncias a su gestión, el lunes 11 de junio del 2012, invitado por el congresista Jorge Rimarachín, Santos asistió al congreso de la república, desde donde informó que en lo que va del 2012 el gobierno que preside ha logrado invertir el 40.1% de su presupuesto anual, en contraste con ministerios “como Vivienda, Educación y Salud [que] no han pasado del nueve por ciento” (La República, 2012b). Además, aclaró que en

El 2011 terminamos como uno de los primeros gobiernos regionales en ejecución fiscal al 73.58% en gastos de inversión, en gastos por toda fuente de financiamiento llegamos al 84.52%, en gasto corriente al 93%. Somos el gobierno regional que menos recursos ordinarios revirtieron al Estado, todos fueron adecuadamente planificados. Por ese año 2011 el gobierno nos otorgó un premio por ejecución eficaz (América Noticias, 2012).

Miembros del Colectivo por Cajamarca se reunieron con ministros y altos funcionarios del gobierno central para consolidar una posición sobre el PMC. Además, haciendo provecho de sus nexos con el *establishment* político nacional, también fueron recibidos en el congreso de la república, en Lima, con la intención de desmentir públicamente las afirmaciones brindadas por Santos en el mismo recinto. Uno de ellos, Luis Guerrero (ex alcalde de Cajamarca), señaló enfáticamente que “en Cajamarca no existe ninguna obra de impacto regional a pesar de los cientos de millones de soles que gestiona el gobierno regional” (Willax Televisión, 2012). Y que a la fecha, en palabras de Emilio Horna, otro miembro del colectivo, sólo se habría ejecutado siete de los S/. 26 millones del presupuesto para el 2012, siendo mucho menos del 40% referido por Santos. Así, los del colectivo concluyeron que el discurso ambientalista de Gregorio Santos era tan solo un distractor político para ocultar su ineptitud como gobernante, la cual habría llevado a Cajamarca a una crisis económica con pérdidas exorbitantes: S/. 3 millones diarios, según sus propias estimaciones (Willax Televisión, 2012).

Para agosto del 2012 las críticas del Colectivo por Cajamarca persistieron, e iban desde exigir al presidente regional que apueste por el diálogo con el gobierno central para finiquitar el conflicto (como si él tuviera esa potestad), pasando por el pedido de obras de impacto para la región, hasta propuestas de revocatoria por la mediocre gestión que vendría realizando. A fines de ese mes, uno de los voceros del colectivo, Ricardo Cotrina, reprochó a Santos por “haber llevado a la quiebra” a Cajamarca, por lo que se deberían impulsar iniciativas legales a fin de lograr su vacancia (La República, 2012c). Esta propuesta fue respaldada por Luis Guerrero, quien además advirtió que se está “estudiando un mecanismo legal para demandar a Santos por destruir Cajamarca, por subvertir el orden y por la incapacidad moral” (La Primera, 2012) ⁶². Sin embargo, el colectivo no llegó a emprender la revocatoria a la autoridad regional. El tema fue discutido entre sus miembros, quienes tenían posturas discordantes, decidiéndose finalmente no ejercer tal derecho, y no por falta de recursos logísticos, sino debido a que

⁶² No se cuenta con información fidedigna que corrobore que el colectivo haya emprendido alguna medida legal contra el presidente regional. Según algunas fuentes del Colectivo por Cajamarca, ellos habrían realizado hasta seis denuncias legales contra Santos (C62, entrevista, 2014). Pero según otras, no habrían realizado ninguna, pues “el juicio es más social, más político” (C57, entrevista, 2014). Según el reporte que se solicitó a la fiscalía en el marco de esta investigación, no existen denuncias hacia Santos en la que algún miembro (al menos conocido) del colectivo figure como demandante. La prensa tampoco no ha informado nada al respecto.

la revocatoria podría ser empleada por Santos como una excusa para victimizarse políticamente (C57, entrevista, 2014)⁶³.

Con la culminación de la fase más intensiva de las movilizaciones (julio del 2012), las actividades del Colectivo por Cajamarca disminuyeron su ritmo. Situación que se vio agravada por sus querellas internas, consecuencia esperable por su variopinta composición política. Emilio Horna decidió distanciarse debido a que algunos de sus miembros habrían hecho del colectivo una organización que solo se limitó a defender a Minera Yanacocha y a su PMC: “Él [Jorge Vergara, de la Cámara de Comercio] era más defensor de Yanacocha [...] el mismo amigo Lucho Guerrero, ya parecían defensores de Yanacocha. Eso ya no es con nosotros; yo he venido acá para que no hayan paros” (entrevista, 2014). Situación similar ocurrió con Manuel Becerra, quien advirtió que “el colectivo se crea con el fin de generar desarrollo, no para beneficiar o aliarse con empresas mineras, como al parecer está sucediendo” (Panorama Cajamarquino, 2013a). No obstante, está claro que cada uno anteponía su futuro individual como político, más que los intereses del colectivo. Para agosto del 2014, Becerra estaba postulando a la alcaldía provincial de Cajamarca por el fujimorismo, al igual que Luis Guerrero, mediante la agrupación política Siempre Unidos⁶⁴.

En resumen, el Colectivo por Cajamarca nació como una organización a raíz del conflicto por el PMC, y en el desarrollo del mismo, tuvo la facultad de promover en la esfera pública temas relacionados al control y fiscalización de la gestión regional: no solo respecto a la participación de Santos en las movilizaciones (aunque este fue su *leitmotiv* inicial), sino abarcando asuntos como transparencia, eficiencia y manejo de los recursos públicos. Así, si bien el colectivo desprendió prácticas de *accountability* social para que la autoridad regional mantenga una posición afín a sus expectativas (que deje de encabezar las movilizaciones y promueva una posición más dialogante), también lo hizo con la intencionalidad de que las acciones del presidente regional se enmarquen en los cánones de la rectitud y de los “procedimientos legales preestablecidos” (Peruzzotti y Smulovitz, 2001: 26), por ejemplo, a la hora de alertar sobre posibles indicios de corrupción. Y a pesar de que no existen pruebas suficientes que corroboren que sus

⁶³ Hay que acotar que se realizó la compra de un kit electoral para la revocatoria a Gregorio Santos y a César Aliaga (vicepresidente regional). Según algunos medios, lo habría realizado algunos miembros de Patria Roja, del propio partido de Goyo, que se encontrarían disconformes con su gestión (Perú21, 2012). Sin embargo, el hecho fue desmentido por el mismo partido político. Al final, el tema de la revocatoria no trascendió a mayores y no se supo más del asunto, ni quien verdaderamente lo promovió.

⁶⁴ En las elecciones subnacionales de octubre del 2014, Becerra salió electo alcalde provincial de Cajamarca con el 31.2% de los votos válidos, mientras que Luis Guerrero tan solo se hizo acreedor del 2.1% de las preferencias (ONPE, 2014).

denuncias hayan adquirido alguna formalidad legal (judicialización de los reclamos u “horizontalización” promovida directamente por sus miembros), se puede afirmar que sus acciones públicas de monitoreo y control han estado en sintonía y en coordinación permanente con instancias nacionales de control estatal (como el congreso), que dieron mayor visibilidad y potencia a sus demandas. En esto, los medios de comunicación también jugaron un papel muy importante al poner sus reflectores sobre el presidente regional.

Más allá de Cajamarca: El papel de los medios de comunicación nacionales

A nivel del departamento, los medios de comunicación existentes cuentan con escasos recursos para desarrollar una real labor periodística de investigación, lo que restringe su potencial de *accountability* y la posibilidad de que sus denuncias sean absorbidas por los aparatos de control horizontales. Existen una variedad de canales televisivos (entre ellos, Megavisión, Cajamarca Televisión, TV Norte, Turbo Mix) y emisoras radiales (como Turbo Mix, Campesina, Líder, Layzon, La Beta, entre otros), que han ampliado el espacio públicos a través de una importante cobertura sobre los sucesos del conflicto por el PMC. Sin embargo, su capacidad de fiscalización y control sobre las autoridades públicas se ve limitada por los pobres recursos técnicos y materiales que disponen.

Situación similar ocurre con la prensa regional (como Panorama Cajamarquino, El Mercurio, El Clarín y El Tiempo). Los diarios del departamento han dedicado mucho espacio en sus páginas para informar sobre el conflicto con Minera Yanacocha: “es un tema muy rico periodísticamente hablando”, remarcó un redactor de El Mercurio (C23, entrevista, 2014). Desde que iniciaron las movilizaciones indefinidas contra el PMC, son muy pocas las ediciones que no hacen mención a algún asunto referido al conflicto Conga, ya sea mediante noticias, editoriales o reportajes. Gregorio Santos no escapó a esta cobertura mediática, sobre todo desde que marcó una posición afín a los opositores del PMC. La mayoría de diarios regionales ejercieron una constante sanción pública contra el presidente regional por la actitud poco conciliadora que estaría mostrando en el conflicto, y que no sería propia de una autoridad pública de su talla. Si bien este tipo de cobertura contribuyó a la formación de la opinión pública regional, su efectividad como dispositivo de control se ve disminuida debido a que estos medios no cuentan con el personal y el capital económico adecuados que solventen una efectiva labor de investigación. Esta es una traba reconocida por algunos periodistas locales, y que salta a la vista cuando uno visita sus austeras y solitarias oficinas de redacción

Sin embargo, el conflicto por el PMC también llamó la atención de los medios de comunicación de alcance nacional, más solventes en recursos y capacidad logística para el ejercicio periodístico (El Comercio, La República, Perú 21, Correo, entre otros). El caso Conga no era un conflicto aislado, del que nadie sabía nada, sino más bien uno que inundaba las pantallas de los hogares de la capital nacional y los estantes de los puestos de periódicos de todo el país. Pues el conflicto escaló a tal nivel que generó inestabilidad en el gobierno central, motivando cambios ministeriales, y convirtiéndose en la mejor excusa de la oposición política para criticar su pretendida “derechización”. Era parte de la agenda pública regional y nacional, y como tal se hizo merecedor de una amplísima cobertura mediática. La prensa limeña procedió a informar sobre el conflicto desde diferentes líneas editoriales, pero la mayoría de veces con una idea transversal, de fondo, que identificaba en Santos al caudillo y al culpable de las movilizaciones “anti-mineras” (El Comercio, 2013b; Correo, s/f). Por esa imagen construida en torno a su persona (líneas arriba se ha visto que más que movilizar es una autoridad movilizada) la prensa comenzó a enfocar, cada vez más, los avatares de su gestión gubernamental, y a indagar y dar luces a las críticas vertidas por el Colectivo por Cajamarca, por la fiscalía, por el congreso de la república, entre otros agentes de control formal e informal.

En ese trajín, Perú21 publicó una denuncia periodística que tendrá hondas consecuencias para el futuro político de Gregorio Santos. En sus ediciones del 17, 18 y 19 de setiembre del 2012 –al año y nueve meses de iniciada la gestión regional, y a dos meses de decretado el segundo Estado de Emergencia–, Perú21 dio a conocer los audios de una conversación donde el empresario Wilson Vallejos se ufanaba de la amistad que tendría con el presidente regional, quien le habría facilitado el acceso a un conjunto de licitaciones a cambio de montos de dinero. Vallejos es un empresario ligado a empresas constructoras, quien, según la nota periodística, durante el gobierno regional de Santos, mediante la Unidad Ejecutora de Programas Sociales-Proregión, sospechosamente había “ganado [las] últimas 15 adjudicaciones en construcción de hospitales, electrificación y saneamiento por más de S/. 90 millones” (Perú21, 2012b). En el primero de los audios difundidos, incluso Vallejos admite que no pretende excederse en la obtención de estas licitaciones, pues, en sus propias palabras, ya estaría

[...] repartido todo (las obras), además no te puedes meter en todo porque ya te toman como angurriente. Te tienes que meter a algo específico, no puedes decir quiero esto (obras), quiero el otro, ta huevón... acaso soy el único? Hay como mierda del partido, está la gente del vicepresidente [regional], de los consejeros [regionales], de los asesores (interesados en los negociados). (Perú21, 2012b).

En el segundo audio publicado el 18 de setiembre, Vallejos añadió más detalles de las compensaciones económicas que le daría a su supuesto amigo, Gregorio Santos, por la acreditación de las obras. En la grabación que data de febrero del 2012, señala que “el dinero lo saca por la frontera norte de Tumbes [límite con Ecuador] con rumbo hacia una cuenta bancaria en Panamá” (Perú21, 2012c). Desde entonces, este escándalo será conocido como el caso de los “goyoaudios”.

Foto 12 y 13. Gregorio Santos en portadas de Perú21 por caso “goyoaudios”



Fuente: Perú21, 2012c y 2012d.

Es muy probable que esta denuncia periodística haya salido a la luz a causa de la visibilidad que el gobierno regional de Cajamarca, y Santos en particular, ganó a partir del conflicto Conga. Había más motivaciones para poner los reflectores sobre su gestión y escudriñar cualquier situación anómala. Sin embargo, no se puede estar totalmente seguro de esta relación causal (conflicto-notoriedad de Santos-investigación-denuncia), pues tal vez también pudo ocurrir así no se haya desencadenado el conflicto u otra suceso parecido. Hay que reconocer esa posibilidad desde un principio. Sin embargo, de lo que se puede tener certeza, es que dicha denuncia no hubiera tenido la repercusión y el abordaje que tuvo, si no es por la figura y protagonismo que Santos había forjado con el transcurrir de las movilizaciones cajamarquinas: la propia forma en que los distintos medios abordaron la noticia del supuesto acto de corrupción de Santos, relacionándolo siempre con su participación en el conflicto, es un indicio revelador. Esta denuncia de Peru21 activó los aparatos de *accountability* horizontal, que por otros motivos más

ligados al conflicto, ya venían funcionando sobre la autoridad regional. Santos, ya no solo era vigilado y controlado desde “abajo”, desde las organizaciones sociales de base y los empresarios locales, sino también desde las distintas instancias estatales.

El Leviatán desnudando al santo: El desempeño del control estatal

Desde el inicio de las movilizaciones de noviembre del 2011, desde el Estado se impulsó una serie de acciones legales e investigaciones contra Santos, debido a su intervención en los actos de contienda que protagonizaron los anti-Conga. A inicios de diciembre de ese año, a tres meses de iniciado el paro de 24 horas convocado por el gobierno regional, la fiscalía venía investigando a Gregorio Santos y a otros dirigentes sociales “por haber cometido supuestamente delitos de disturbios, perturbación en la vía pública, bloqueo de carreteras, daños a la propiedad privada, lesiones, entre otros ilícitos” (Diario 16, 2011). El caso fue archivado posteriormente por la Primera Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Chiclayo, que decidió no continuar con la investigación preparatoria debido a “que no existen elementos objetivos que motiven seguir con el proceso en agravio del Estado” (Panorama Cajamarquino, 2013c). Otra acusación similar le fue anulada al presidente regional, cuando la misma instancia fiscal, decidió cancelar la investigación preliminar “por participar en las protestas contra el proyecto minero Conga, en junio del 2012, en la provincia de Santa Cruz (Cajamarca), en donde se le acusaba de bloquear la carretera” (La República, 2013a)⁶⁵.

Otras denuncias legales orientadas al presidente regional se deben a presuntos delitos, también relacionados al conflicto, como peculado doloso, abuso de autoridad y malversación de fondos públicos. Este es el caso del pedido de 15 años de prisión que pesa sobre Santos, solicitado por la Fiscalía Provincial de Cajamarca, debido a que el gobierno regional habría contratado a 15 militantes de su agrupación política para un proyecto de mejora de la calidad educativa, pero que al final se habrían dedicado a las actividades del paro regional del 9 de noviembre del 2011 contra el proyecto de Minera Yanacocha (El Comercio, 2013c). A la fecha, agosto del 2014, esta denuncia no tiene el dictamen final del poder judicial.

Además, órganos de control como la Defensoría del Pueblo también jugaron un papel importante, al advertir las inapropiadas que serían algunas de las conductas

⁶⁵ Cabe aclarar que si bien estos casos deben ser tratados dentro de la jurisdicción de Cajamarca, fueron remitidos a la fiscalía de Chiclayo (concerniente al departamento de Lambayeque), con la finalidad de que los funcionarios públicos responsables de las investigaciones no se sientan presionados en su actuar.

desplegadas por Santos en el desarrollo de las movilizaciones. Esto ocurrió cuando dicho organismo criticó a Santos por su discurso público de junio de 2012, en el que insinuó un levantamiento popular contra Ollanta Humala por no cumplir sus promesas de campaña. Por este causal, se le abrió un proceso en la fiscalía, que finalmente fue archivado debido a la insuficiencia de pruebas (Correo, 2013). La Defensoría del Pueblo también se pronunció ante la iniciativa del presidente regional de convocar a un referéndum para aprobar o no la viabilidad del PMC. Ante esta propuesta, aclaró que el gobierno regional no tiene las competencias para realizar procesos de consulta en temas de gran minería, como es el caso del proyecto de Minera Yanacocha.

Estas prácticas de *accountability* horizontal ejecutadas sobre Santos se acotan a sus acciones tomadas durante el desarrollo del conflicto. Sin embargo, cuando ya era una figura pública de notoriedad nacional, también salió a la luz una denuncia referida a sus antecedentes como dirigente rondero. En febrero del 2012, Santos fue denunciado ante la fiscalía por Petronila Vargas, debido a que en su calidad de dirigente de las rondas, habría dirigido un “juicio popular” en su contra en noviembre del 2005. Según la denunciante, ella habría sido retenida y torturada por ser acusada como responsable de la muerte de Wenceslao Mera, quien anteriormente la habría violado. Además señaló que los ronderos, al mando de Gregorio Santos, la tuvieron secuestrada por 83 días en condiciones inhumanas, tiempo en el cual habría sido vejada. En su momento, el presunto delito fue notificado por el fiscal Briceño Ramírez, quien al ser expulsado del “juicio popular” por los ronderos, se limitó a reportar los acontecimientos, constatando parte de la versión de la mujer agraviada (Expreso, 2012a). Lo llamativo es que esta denuncia (de un suceso ocurrido en el 2005), se activó recién en el 2012, cuando el presidente regional había adquirido un papel protagónico gracias a las movilizaciones (y a los medios), y era constante foco de reclamos por parte de sectores políticos y económicos que no veían con buenos ojos su actitud tomada contra la minera⁶⁶.

En consecuencia, a partir del conflicto Conga, desde las diferentes instancias estatales, el presidente regional fue desbordando por diversos procesos de control, que tuvieron el propósito formal de que la autoridad regional circunscriba sus acciones dentro de los márgenes de la legalidad. Estas medidas de *accountability* horizontal en ocasiones entraron en tensión con los ejercicios de *accountability* social provenientes de los sectores movilizados: la intervención de Santos en las movilizaciones, su iniciativa

⁶⁶ En marzo del 2015 la sala penal absolvió a Gregorio Santos por el caso Petronila Vargas.

de referéndum o el llamado a rebelión, fueron objeto de sanción o investigación judicial; a contracorriente de lo dispuesto por los sectores contrarios al PMC, quienes avalaron estas medidas de lucha y demandaron al presidente regional posiciones cada vez más “radicales”. La *accountability* horizontal y vertical societal, apuntaban en direcciones distintas.

Sin embargo, sin desmerecer la relevancia de las denuncias judiciales anotadas, la acusación que tendrá mayores consecuencias políticas para Santos, se refiere al caso de los “goyoaudios”. Esta denuncia, que fue producto de una acusación periodística, libró mecanismos de control horizontales, incluso al interior del gobierno regional. Este fue el caso del órgano de control institucional, que desarrolló auditorías a las distintas dependencias del gobierno regional, sobre todo a Proregión, entidad regional implicada en los “goyoaudios” (Gobierno Regional de Cajamarca, 2012). A esta instancia también se sumó el consejo regional.

El consejo regional: Cuando la fiscalización no es prioridad

El consejo regional está conformado por 16 consejeros (10 de la agrupación política de Gregorio Santos y 6 de la oposición), y es el órgano fiscalizador de primera línea en la estructura del gobierno regional (una especie de parlamento a escala subnacional). En la sesión de consejo realizada a inicios de octubre del 2012, a casi 15 días de difundido los “goyoaudios”, el consejo regional aprobó la creación de una comisión especial para investigar la denuncia periodística en la que estaría implicado el presidente regional y el empresario Wilson Vallejos.

La comisión estuvo presidida por el consejero Guillermo Yopla (Frente Regional Cajamarca) e integrada por Juan Barrera (Movimiento Regional Fuerza Social), Hugo Fuentes (MAS) y José Medina (Alianza para el Progreso). El informe final de la comisión fue presentado a finales de diciembre y en él se indicó que sobre el presidente regional “no se ha logrado determinar su participación en negociación alguna con el señor Wilson Vallejos Díaz; no encontrándose responsabilidad en los hechos materia de investigación”, aunque reconociendo posibles delitos de parte de funcionarios públicos de menor jerarquía, quienes habrían beneficiado a las empresas al mando de Vallejos (Informe N° 01-2013-GR). El informe no tuvo mayor trascendencia.

Las labores generales de fiscalización de los consejeros presentaron dificultades propias de su diseño institucional que restan la efectividad de sus labores, al no disponer de técnicos y presupuesto necesarios que den soporte a las investigaciones o actividades

emprendidas por sus integrantes. A esto se suma un problema de incentivos: un número importante de consejeros asigna a la actividad fiscalizadora un rol secundario dentro de sus competencias, concentrando más bien sus esfuerzos en promover obras para las provincias que representan (para asegurar respaldo político), a pesar de que ésta no es una función que directamente les compete. Además, el hecho de que el presidente regional cuente con mayoría absoluta en el consejo, se suma a las restricciones para que desde la oposición se desarrolle una efectiva fiscalización de la gestión de turno. Es bastante representativo lo mencionado por uno de los consejeros:

Yo [también] he sido regidor municipal y no lo asumo como una función importante el tema de la fiscalización para un regidor o para un consejero regional. Esta función está muy limitada, no tienes las herramientas para poder fiscalizar. Yo soy sociólogo de profesión, qué puedes fiscalizar un proyecto que tiene que ver con contadores, con ingenieros, con abogados... no tenemos esas facilidades. Pero por otro lado, otra cosa también es que la población que te elige no espera cuántas denuncias hagas a la gestión, a un funcionario, a un presidente [regional]; sino cuantas obras has promovido en la gestión. Nosotros hemos metido casi todo nuestro trabajo en lo que es la gestión [de obras]. (C63, entrevista, 2014).

Son por estas razones que desde las altas direcciones del gobierno regional se admite que no hay una real oposición y control desde el consejo: “como no hay tradiciones parlamentarias, no hay la fuerza de la fiscalización [...] más es una disputa de quiero una obra para mi provincia” (C80, entrevista, 2014). La comisión especial creada para el caso de los “goyoaudios” parece ser producto, más bien, de la presión mediática, que parte de una fiscalización constante y permanente de sus miembros. A pesar de que su composición es un tanto diferente a la encontrada en el concejo municipal de Celendín, pues en su seno frecuentan figuras con trayectoria política y profesional, o vinculadas a organizaciones sociales de base, se trata de un consejo regional restado en fuerzas y con poca proyección como órgano de control.

Durante el periodo de intensificación de las movilizaciones (noviembre del 2011 a julio del 2012) se apreció un consejo unificado en torno al problema Conga. Más que ser un tema polarizante, fue una problemática que integró a sus miembros bajo un mismo horizonte: apoyar la causa de los movilizados, acorde a la postura adoptada por Santos. Muestra de ello fue la promulgación de la Ordenanza Regional N° 036-2011-GR, que declaró la protección de las cabeceras de cuenca de Cajamarca y decretó como invariable el PMC, hecho por el cual los consejeros fueron posteriormente denunciados judicialmente, debido a que su aprobación excedía las prerrogativas de sus cargos.

Sin embargo, con el pasar de los meses, cuando las críticas públicas hacia Santos fueron en aumento, y las denuncias por supuestos delitos de malversación de fondos o abusos de autoridad salían a la luz, algunos consejeros comenzaron a tomar una posición cada vez más confrontacional hacia el presidente regional, aunque sin mayor trascendencia para la dinámica de control al interior del gobierno. Uno de ellos fue Hugo Fuentes, quien a pesar de ser electo por el oficialismo, se apartó de la canteras del MAS, y comenzó a criticar –teniendo a disposición la cobertura de los medios– la falta de obras de envergadura en el departamento, y a vincular a Santos con los actos de corrupción que se le imputaban (Panorama Cajamarquino, 2013b; Perú21, 2013a). Sin embargo, esta intención sancionadora guardaría “otras” motivaciones. En mayo del 2014, se difundió un audio que correspondería a las voces de Hugo Fuentes y dos consejeros más, Cervando Puerta y José Chiwan, quienes ofrecían a altos funcionarios de Minera Yanacocha una firme oposición al interior del consejo regional a cambio de un monto de dinero que les permitiría solventar sus próximas campañas electorales (La República, 2014b). Si bien la veracidad del audio fue negada por Fuentes, el hecho nos hace pensar en los múltiples intereses que están detrás de las dinámicas de control, que no se agotan en el discurso público de sus promotores.

Un presidente regional tras las rejas

Así como el consejo regional, con todas sus limitaciones, emprendió acciones de fiscalización en torno al caso de los “goyoaudios”, otras instancias estatales de control también hicieron lo propio por este mismo tema. En junio del 2013, a nueve meses de difundirse las conversaciones de Wilson Vallejos, la comisión de fiscalización del congreso de la república aprobó por unanimidad un informe sobre las irregularidades de la gestión de Gregorio Santos, siendo el caso de los “goyoaudios” uno de los ejes de las acusaciones. En el informe se culpó al presidente regional “por los delitos de patrocinio ilegal, negociación incompatible, colusión desleal, omisión de funciones, asociación ilícita para delinquir y malversación de fondos” (Perú21, 2013c). Para Santos y para sus partidarios, estas acusaciones eran parte de una persecución política impulsada por el gobierno central y compañía, debido a su respaldo a las movilizaciones contra el PMC y por oponerse a las pretensiones de Minera Yanacocha.

Las imputaciones interpuestas fueron retomadas por la contraloría, que a inicios de noviembre del 2013, emitió un reporte “donde se indica que Wilson Vallejos, amigo de Santos, tiene vínculos con tres empresas que ganaron 11 licitaciones de obras en la

región por un valor de S/. 130 millones” (La Prensa, 2013). Este informe fue transferido a la fiscalía de Cajamarca, sumándose a las otras denuncias vertidas contra Santos, y a las permanentes críticas que desde el congreso se hacían sobre su gestión.

Hubo una gran presión mediática y política para encontrar culpables en el caso de los “goyoaudios”. Desde el inicio, además del Colectivo por Cajamarca, congresistas como Alejandro Aguinaga y Gustavo Rondón demandaron públicamente a que el contralor explique las medidas tomadas respecto a estas acusaciones contra el presidente regional (Perú21, 2012c y 2012d). Igual actitud mostró el congresista Víctor Isla, “quien exhortó al Ministerio Público [fiscalía] a investigar las licitaciones otorgadas al empresario Vallejos”; o el primer ministro, Juan Jiménez, quien al considerar delicada la denuncia, inquirió a que los órganos estatales de fiscalización tomen cartas en el asunto. La respuesta a estos pedidos fue contundente por parte del contralor general: “Investigaremos hasta las últimas consecuencias” (Perú21, 2012d). Y así fue.

Luego de las pesquisas de la contraloría y la fiscalía, el 25 de julio del 2014, el Juzgado de Investigación Preparatoria Nacional dictaminó prisión preventiva para Gregorio Santos, por un periodo de 14 meses. Fue durante una audiencia en la ciudad de Lima, en la que el fiscal Walter Delgado sustentó el pedido de prisión preventiva por haberse encontrado indicios de que el presidente regional “dirigió una organización criminal para cometer delitos contra la administración pública” (Perú 21, 2014). Santos, ahí presente, negó tales acusaciones, afirmando lo desproporcionando del pedido y comprometiéndose a asumir sus responsabilidades ante la justicia desde la libertad. Sin embargo, la jueza Mercedes Caballero sentenció en su contra, imponiéndole 14 meses de prisión preventiva ya “que había suficientes elementos para imputarle presuntos delitos de corrupción a la autoridad regional, y que son evidentes los vínculos que hay entre Santos y el empresario Wilson Vallejos, detenido por presuntamente haber sido favorecido con adjudicaciones de obras por parte de la gestión de Santos hasta por S/. 155 millones” (El Comercio, 2014a). Después de la sentencia, el presidente regional fue retirado a la fuerza del recinto judicial, para ser recluso en Piedras Gordas, uno de los centros penitenciarios de máxima seguridad del país. Así, Santos, quien semanas atrás inscribió su candidatura para la reelección a la presidencia regional de Cajamarca (para los comicios de octubre), encontraría en la cárcel un gran obstáculo para desarrollar su campaña electoral⁶⁷.

⁶⁷ La normativa peruana no impide que una persona denunciada postule a un cargo público, como es la situación de Santos. Solo en el caso de ser sentenciado se elimina dicha posibilidad.

Foto 14. Gregorio Santos siendo conducido a la cárcel luego de la sentencia judicial



Fuente: El Comercio, 2014b.

La denuncia periodística por el caso de los “goyoaudios” tal vez hubiera salido a la luz pública así no haya estallado el conflicto Conga, que puso a Cajamarca en la mira de todos los medios nacionales y regionales. Sin embargo, es debido al protagonismo del presidente regional en las movilizaciones contra el proyecto minero, que dicha denuncia recibió una amplia cobertura y atención de los medios de comunicación, y por la clase política disconforme con la postura de Santos (y que por momentos parecía actuar según los intereses mineros). Es debido a esta presión mediática y política sobre los órganos de control estatales, que estas instancias se vieron estimuladas a agilizar y optimizar sus operaciones de vigilancia y fiscalización. De esta manera, el conflicto entre la minera y sectores de la sociedad cajamarquina, tuvo un desenlace tal vez poco pensado en una fase inicial: la intensificación de procesos de control estatal sobre la autoridad regional, tanto así que el presidente acabó tras las frías rejas de una cárcel limeña.

Ingovernabilidad estatal y gobernabilidad social

Ante la avalancha de denuncias y procesos judiciales, para Gregorio Santos su gestión era la más investigada por el Estado. Esta fiscalización pasó por el ministerio público, el poder judicial, la defensoría, el congreso, y unidades internas de control, como el consejo regional y el órgano de control institucional. Ninguna instancia de control estatal –nacional o regional– dejó de centrar su atención fiscalizadora en la gestión regional, y específicamente en Santos. En este punto, habría que preguntarse por cuál es la fina línea que distingue entre una labor de control que promueve un adecuado y

transparente desempeño de la gestión pública, y por otra parte, un ejercicio de control que más bien condiciona y pone en riesgo la eficiencia gubernamental.

Estas prácticas de *accountability* horizontal impusieron sanciones formales para Santos, al punto de causar su encarcelamiento. Sin embargo, también paralelamente se activaron otras formas no judiciales de sanción estatal (*enforcement*), pero igual de determinantes. Por su posición adoptada durante el conflicto por el PMC, el gobierno regional liderado por Santos fue políticamente aislado por el gobierno central a modo de reprimenda política: a partir de las movilizaciones, el gobierno nacional privilegió un vínculo directo con los gobiernos locales, principalmente con los que mostraron una posición afín sobre el tema Conga. Así, evadiendo la mediación del gobierno regional, y como una forma de generar alianzas en un contexto de conflictividad, se impulsó una estrategia de relacionamiento directo con las autoridades distritales y provinciales para la promoción de obras y proyectos de impacto en sus jurisdicciones (como fue el caso de Celendín). Esta dispar situación se habría visto reflejada en el presupuesto destinado al gobierno regional y a los gobiernos locales⁶⁸, y en el cierre temporal de las cuentas del gobierno regional para evitar el uso indebido de los recursos públicos. Las reuniones realizadas en Lima con las autoridades municipales, fueron parte de esta estrategia centralista emprendida desde fines del 2011 (Andina, 2012), y que melló la relación entre Santos y los alcaldes cajamarquinos, quienes evitaron “acercarse” al presidente regional para no poner en peligro las obras direccionadas desde Palacio de Gobierno⁶⁹. Incluso, producto de estos desencuentros, algunas sesiones del consejo de coordinación regional (espacio que articula al gobierno regional con la sociedad civil y autoridades locales) dejaron de efectuarse por falta de quórum (C65, C80, entrevistas, 2014). De esta manera, las trabas interpuestas desde el gobierno central forjaron un ambiente poco propicio para una efectiva gestión regional, al impedir el vínculo de actores estatales estratégicos para la implementación y el soporte de las políticas y programas en el

⁶⁸ Según el Ministerio de Economía y Finanzas (2014), mientras que el presupuesto destinado desde el gobierno central para el gobierno regional de Cajamarca en el 2012 disminuyó 5.4% con respecto al 2011 (inicio de las marchas indefinidas), el presupuesto para los gobiernos locales aumentó 35.5% el 2012 respecto al mismo año. Y mientras que el presupuesto regional para el 2014 (año de elecciones subnacionales) disminuyó 40.3% respecto al 2013, el presupuesto para los gobiernos locales disminuyó solo 13.9% en el mismo periodo.

⁶⁹ Manuel Becerra, militante fujimorista que fue electo alcalde provincial de Cajamarca en octubre del 2014, en una entrevista reconoció que, luego de confirmarse su triunfo en las urnas, “recibí una llamada de un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros y se me invitó a analizar con ellos qué obras directas se podrían hacer en la región, prescindiendo del gobierno regional” (El Comercio, 2014).

departamento. Desde el propio Estado se generó un contexto de ingobernabilidad estatal.

Las denuncias judiciales contra Santos calaron en algunos sectores movilizados por el PMC. Si bien la respuesta política del gobierno regional fue que las acusaciones eran parte de una persecución política del gobierno nacional y de las transnacionales (por su posición asumida en las movilizaciones), desde algunas organizaciones sociales anti-Conga no se pensaba lo mismo. Esto ocurrió con el FDAC, que desde las bases venía criticando el supuesto aprovechamiento político de las movilizaciones por parte de Santos, y por el divisionismo que habría fomentado al activar, en plenas marchas, el Frente de los Intereses de la Región Cajamarca (brazo político de Patria Roja que trató de orientar al “movimiento” contra el PMC). Las denuncias de corrupción y mal uso de fondos públicos no hicieron más que acicatear este descontento. En marzo del 2013, Saavedra, dirigente del FDAC, profirió en los medios de prensa la incapacidad para la ejecución de recursos que tendría la gestión regional, además de criticar a Santos por los actos de corrupción en los que estaría involucrado, haciendo alusión a los “goyoaudios” (Perú21, 2014). Estas críticas se hicieron pan de cada día. En mayo del 2014, con más firmeza, Saavedra acusó a Santos por presidir una gestión plagada por el manto de la corrupción. Y para cuando Santos se encontraba recluido por estas acusaciones, el líder del FDAC negó que la prisión preventiva de 14 meses sea parte de una persecución política, sino más bien producto de los serios indicios de actos ilícitos de la gestión regional, y que tendrían a Santos como principal responsable (El Clarín, 2014).

Sin embargo, a pesar de las imputaciones de ciertas canteras de las organizaciones sociales, Santos aún conservaba un sólido núcleo de apoyo y respaldo social que había ganado en el trajín de las movilizaciones. Esta fue una forma de recompensar su actitud contra el PMC, en tanto era acorde a los intereses que las representaciones sociales hicieron notar mediante sus prácticas informales de control. A partir de una serie de encuentros y exigencias públicas hacia la autoridad regional, los movilizados mostraron su preocupación por el PMC y demandaron a Santos que respalde sus peticiones. Estos ejercicios de control focalizados en el presidente regional se intensificaron en la fase más crítica del conflicto (movilizaciones), luego del cual continuaron aunque de manera más esporádica, a través de asambleas y reuniones. Siempre existía la desconfianza, y las bases lo hacían sentir en uno y otro espacio en el que coincidían con la autoridad regional para informar y planear la lucha contra Minera Yanacocha. Uno de estos eventos se realizó el 11 de marzo del 2014, en el centro poblado El Alumbre, en la

provincia de Hualgayoc, que contó con la presencia de decenas de dirigentes sociales, y en el que se sumó Santos poco antes de iniciarse el encuentro. Ni él ni sus operadores políticos (como Idelso Hernández, también presente) tuvieron la batuta de la reunión, sino más bien fueron los delegados de las bases sociales locales los que dirigieron en todo momento el encuentro. El presidente regional se limitó a saludar y respaldar los acuerdos tomados en asamblea, ante un público sigiloso de cualquier politización de la agenda discutida.

Si bien muchos movilizados reconocen que la gestión pública de Santos no fue la más óptima, también advirtieron sus virtudes al oponerse al PMC. Como mencionó un rondero campesino, “al presidente regional agradecemos por sus actos, porque es la única autoridad, que a pesar de los errores, es la única persona que está al lado del pueblo” (C32, entrevista, 2014). A lo que otro informante complementó señalando que “si no fuera por el conflicto, diría que [la gestión] de Santos es mala, o regular en el mejor de los casos” (C40, entrevista, 2014). A pesar del desconcierto que producen las movilizaciones, y a pesar de las críticas vertidas contra Santos, la actitud mostrada por el presidente regional frente a la presión de los manifestante anti-Conga, le ayudó a construir una relación fluida con las bases disconformes, que si bien no estuvo exenta de resquemores, le permitió mantener una gestión libre de la oposición desestabilizadora de los sectores movilizados. Así, la ingobernabilidad estatal vino de la mano de una relativa gobernabilidad social.

Este apoyo ganado por Santos se tradujo en votos. En las elecciones del 5 de octubre del 2014, a pesar de no haber realizado una campaña electoral habitual por encontrarse recluido en prisión, salió reelecto presidente regional de Cajamarca con el 44.2% de los votos (casi 15% más que en el 2010), secundado por Osías Ramírez, del fujimorismo, quien obtuvo el 17.9% de las preferencias. Santos, bajo el lema “rondero y presidente”, se coronó como el segundo presidente regional más votado de todo el Perú, para desconcierto del *establishment* político y empresarial del país.

Resumen y conclusiones parciales

En la dinámica del conflicto contra Minera Yanacocha, las organizaciones sociales se fueron empoderando, ya sea para sostener la oposición al PMC o para mostrar su respaldo al proyecto. Así, el conflicto ambiental puso en escena a nuevos actores y demandas colectivas, pero no solo orientadas a la minera, sino también al presidente regional, escalando a conflicto político y activando prácticas de *accountability* social

sobre su persona. Los encuentros promovidos por las rondas campesinas y frentes de defensa permitieron que la autoridad regional dimensione las características del PMC, y adopte finalmente, luego de sopesar los costos y beneficios, una posición acorde a los intereses de los movilizadores. Estas estrategias de control popular se intensificaron desde mediados del 2011 (asamblea interprovincial en San Marcos) hasta las movilizaciones contra el PMC del 2012, luego del cual bajaron en intensidad y ritmo.

En el conflicto Conga también surgieron otras agrupaciones, como el Colectivo por Cajamarca, que desde la otra orilla política, ejercieron prácticas de sanción y control hacia Santos para que retracte su posición contra la compañía minera. Si bien las críticas promovidas por el colectivo tuvieron esta motivación inicial, su repercusión fue mayor al coadyuvar al posicionamiento de nuevos *issues*: transparencia, gestión eficiente y buen gobierno. Sin embargo, el colectivo no duró en el tiempo, debido a la naturaleza política diferenciada de sus integrantes. Su accionar principalmente fue durante el 2012, teniendo como consagración la “Marcha por la paz y el desarrollo de Cajamarca” del 29 de mayo de ese año.

Los medios regionales de comunicación jugaron un relevante papel durante todo el periodo de movilización, ampliando la agenda pública con temas ligados al conflicto. Sin embargo, sus labores de fiscalización estuvieron limitadas por los escasos recursos que cuentan para el periodismo de investigación. Fue más bien la prensa nacional –que también posicionó sus reflectores sobre la gestión regional– el frente desde donde se publicaron denuncias con consecuencias determinantes para el futuro político de Santos. Este fue el caso de los “goyoaudios”, realizada por el diario Perú21 en setiembre del 2012.

Por esta acusación, desde el consejo regional se creó rápidamente una comisión especial de investigación, aunque sin resultados trascendentales. Desde el órgano de control interno, congreso de la república, fiscalía, contraloría y poder judicial, también se emprendieron las pesquisas correspondientes, sumándose a las otras imputaciones y denuncias que recaían sobre Santos por su intervención en las movilizaciones desde fines del 2011. Fue un presidente regional que, desde su intervención en el conflicto, fue perseguido por este tipo de acusaciones durante casi toda su gestión, y que finalmente lo llevaron a la cárcel en julio de 2014, a cinco meses de culminar su gobierno.

Las formas de control segregados sobre el presidente regional de Cajamarca presentan algunas características a resaltar. Los procesos de control sociales y estatales han estado concentrados principalmente en la figura del presidente regional, Gregorio

Santos, más que en instancias específicas del gobierno regional (como el consejo regional o la gerencia general) o en el gobierno regional como institución en conjunto. Si bien algunas solicitudes y petitorios hacían referencias generales al “gobierno regional”, en la práctica estuvieron personalizados en la autoridad regional. Incluso, cuando los controles desprendidos tenían como objetivo sancionar las acciones de funcionarios de menor jerarquía, quien asumía el papel de receptor de la demanda era Santos, en su condición de representante y responsable político del gobierno regional de Cajamarca.

Segundo, estos procesos de control, que tuvieron como fuente el conflicto contra el PMC, tendieron a ser multi-temáticos. Las prácticas de *accountability* ejecutadas por los movilizadores anti-Conga fueron básicamente monotemáticas y de carácter político, debido a que impulsaron control sobre la autoridad regional solo en temas relacionados al proceso contencioso. Sin embargo, debido a la multiplicidad de los actores en juego, emergieron otras organizaciones como el Colectivo por Cajamarca (más afín al PMC), que junto con aparatos de control estatal y medios de comunicación, ampliaron las actividades de vigilancia hacia temas relacionados a la transparencia y buen gobierno.

Por último, el conflicto coadyuvó a que se activen intensivos procesos de control estatal. Si bien los mecanismos de vigilancia y control popular de los movilizadores no se tradujeron en la “horizontalización” de sus demandas, las prácticas de *accountability* social ejercidas por el Colectivo por Cajamarca tuvieron coordinación y acercamiento con los aparatos de control estatales, como el congreso de la república. Además, una nota periodística que acusaba a Santos de supuestos actos de corrupción (“goyoaudios”), tuvo una amplia repercusión mediática, debido, en parte, a la notoriedad ganada por el presidente regional durante el conflicto, siendo esta denuncia retomada por el consejo regional, el órgano de control institucional, el congreso, fiscalía, contraloría y poder judicial. A ellos se sumaron las múltiples denuncias judiciales sobre Santos por su intervención en las movilizaciones contra el PMC.

CONCLUSIONES EN PERSPECTIVA COMPARADA

En este capítulo se retoma la problemática de investigación planteada líneas arriba, y se resume las conclusiones del trabajo desarrollado. En base a lo anotado, posteriormente se argumenta la importancia explicativa de la variable “nivel de gobierno” para entender las características particulares que presenta la *accountability* desatada en los casos del gobierno regional de Cajamarca y del municipio provincial de Celendín. Para terminar, a modo de reflexión, se concluye con un diálogo con el estado de la cuestión, resaltando los aportes teóricos de la investigación y las luces que brinda para un mejor abordaje del tema propuesto.

Retomando la pregunta de investigación

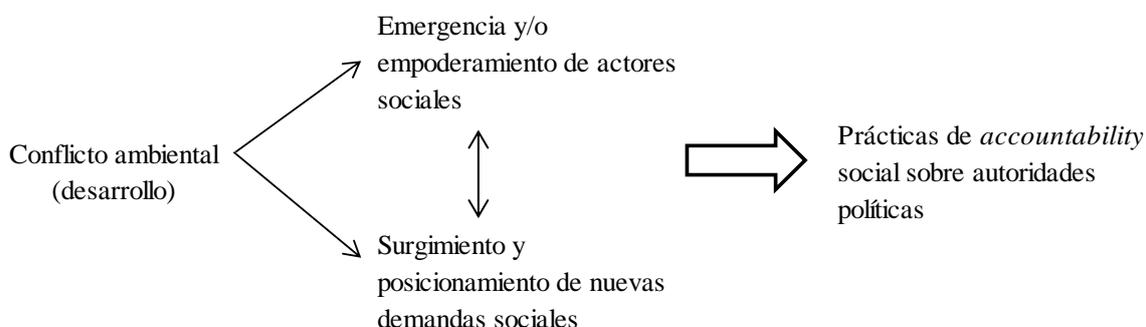
La pregunta de investigación se refiere a si el contexto de conflictividad ambiental por el PMC logra activar o no prácticas de *accountability* societal y estatal; y si es el caso, cómo es que ello ocurre y cuáles son sus características más resaltantes. Los dos casos de estudio, la región Cajamarca y la provincia de Celendín, con sus respectivos niveles de gobierno, permiten dar una respuesta afirmativa a esta interrogante, aunque con algunas particularidades según el caso abordado.

En líneas generales, se puede argumentar que el conflicto ambiental por el PMC promovió la emergencia y/o posicionamiento de actores sociales (PIC, frentes, rondas), que comenzaron a articularse y a organizarse internamente para hacer frente a Minera Yanacocha y a su proyecto minero. Esto sucedió en Celendín y a escala departamental; incluso en esta última, en el desarrollo del conflicto Conga también aparecieron otras agrupaciones con una posición más bien favorable y de expreso respaldo al PMC. Lo relevante es que estos nuevos o revitalizados núcleos ciudadanos no solo tuvieron como blanco de sus demandas y reivindicaciones a la minera (PIC, frentes y rondas) o a los sectores movilizadas en oposición al PMC (Colectivo por Cajamarca), sino también expandieron sus reclamos hacia las autoridades electas de sus jurisdicciones: ya sea para que se sumen a las movilizaciones anti-Conga, para que rectifiquen su actitud asumida en las mismas, o para denunciar problemas en la gestión pública. El conflicto ambiental escaló a conflicto político, desencadenando un conjunto de prácticas de control societal con el fin de que las autoridades orienten sus acciones según las expectativas e intereses de sus promotores. Este fue el proceso causal mediante el cual se activaron formas de control y vigilancia desde la sociedad civil, al fomentarse durante el conflicto las dos

condiciones básicas para su puesta en práctica: i) aparición y planteamiento de nuevas demandas sociales, y ii) sujetos con capacidad organizativa mínima para el ejercicio de control y fiscalización.

La reforma descentralista post-Fujimori iniciada en el año 2002, ocasionó que los espacios estatales para la participación ciudadana vean considerablemente limitadas su injerencia en la gestión de los gobiernos locales y regionales. En este contexto, los mecanismos informales de intervención ciudadana se convierten en el repertorio de participación privilegiado para interferir y controlar las decisiones de las autoridades subnacionales en sus diferentes niveles de gobierno.

Diagrama 8. Proceso de activación de prácticas de *accountability* social



Fuente: Elaboración propia.

Pero el conflicto ambiental no sólo puede ser leído como activador de mecanismos de control social, sino también de una *accountability* horizontal o estatal, aunque solo en el caso del gobierno regional. Explicar esta diferencia da la oportunidad para analizar la importancia que presenta la variable “nivel de gobierno” en las dinámicas de las prácticas de *accountability* activadas en Celendín y Cajamarca, y entender la debilidad de algunos tipos de control. ¿Acaso los ejercicios de *accountability* funcionan igual a escala provincial o regional? Dar cuenta de la relevancia explicativa de esta variable es el propósito secundario de este estudio, y ayudará a explicar de mejor manera algunas de las características particulares que presentan los controles societales y horizontales en los dos casos seleccionados.

La importancia explicativa del nivel de gobierno

Una de las similitudes más notorias de las prácticas de *accountability* que se desprenden a partir del conflicto Conga, es que en los dos casos los principales objetos de control tienden a personalizarse, pero no en cualquier funcionario o sujeto político, sino en quienes normativamente ostentan la máxima autoridad y responsabilidad política de los gobiernos: el alcalde provincial y el presidente regional. Indagar en las causas de esta personalización de la *accountability* escapa a los fines de la investigación, pero es muy probable que se deba a que los ciudadanos identifican claramente a dichos funcionarios como los máximos representantes y decisores de sus gobiernos, como consecuencia de un diseño institucional que da mucha cabida al ejecutivo subnacional (una especie de “presidencialismo local”). Además, son autoridades elegidas por voto popular, lo que implica mayores expectativas de representación que, en escenarios específicos, también pueden verse traducidos en mayores estímulos para prácticas focalizadas de control social (“yo voté por ti, ahora tú responde”)⁷⁰.

Empero, esta similitud entre los casos viene de la mano de algunas diferencias, como la presencia o ausencia de ejercicios de fiscalización estatal y la complejidad de las temáticas tratadas por los practicantes de *accountability*.

Hay un contraste fundamental entre el nivel del gobierno regional de Cajamarca y la municipalidad provincial de Celendín: la densidad de agentes interventores y decisores implicados en cada uno. La densidad de agentes interventores –aquellos que, de una u otra manera, tratan de injerir en las decisiones de gobierno– va a depender, en gran medida, de las características (políticas, sociales y económicas) propias de cada localidad. En Celendín, provincia con altos niveles de pobreza monetaria, distanciada de los principales flujos económicos regionales, sin una relevante historia organizativa (alterna a la PIC, rondas y SUTEP), y sin una infraestructura que posibilite el adecuado acceso a los medios de comunicación, la calidad de los procesos de *accountability* va a verse afectada. Esto a diferencia de Cajamarca, pues a escala departamental confluyen actores políticos y económicos más consolidados (más de uno ligado a la minería), con nexos con el *establishment* político nacional, y en donde los medios de comunicación capitalinos tienen una mejor apertura y llegada (al menos a sus principales ciudades).

⁷⁰ Incluso, no se puede descartar la existencia de una cultura política proclive al “caudillismo”: las ocasionales referencias a estas autoridades como “el padre del pueblo” podrían ser sintomáticas de este motivante cultural.

Sin embargo, si bien las particularidades de cada localidad afectan los patrones de la *accountability* activada sobre las autoridades subnacionales, el hecho de que los funcionarios correspondan a una municipalidad provincial o gobierno regional, puede condicionar paralelamente el nivel de agentes interactuantes y los posibles ejecutores de control. Según la dimensión del cargo y el nivel del gobierno, suele variar la visibilidad de la autoridad pública, el interés de la prensa y de los aparatos estatales de fiscalización (mucho más atentos al comportamiento de los “grandes” políticos); así como el accionar de los poderes fácticos subnacionales, quienes suelen estar más interesados en repercutir en autoridades con más amplios márgenes de decisión. De esta manera, existen altas posibilidades de que a un mayor nivel de gobierno le corresponda una heterogeneidad social y política más compleja que, finalmente, logra afectar las características que presentan las prácticas de *accountability* que recaen sobre las autoridades estatales.

Mientras en Celendín la PIC tuvo el monopolio de las prácticas de vigilancia y control popular, en el departamento de Cajamarca los ejercicios de *accountability* social sobre el presidente regional estuvieron más bien desconcentrados en distintos núcleos de la sociedad civil (de composición e intereses variados). Al corresponderle un ámbito de representación más amplio, la autoridad regional estuvo propensa a las demandas de un mayor número de agentes sociales con agendas heterogéneas. Agrupaciones como el Colectivo por Cajamarca no focalizaron tanto sus acciones sobre autoridades menores del departamento⁷¹, sino más bien en la máxima autoridad regional, quien posee una facultad de interpelación más amplia. Además, si bien los frentes de defensa y rondas campesinas de Cajamarca no descuidaron su accionar sobre las autoridades distritales o provinciales, al igual que la prensa nacional, el presidente regional siempre les concitó una particular atención.

Este contraste en el entramado de agentes que pululan alrededor del alcalde provincial y del presidente regional tiene una implicancia en la variedad temática de la *accountability* y en las posibilidades para la activación de procesos estatales de control.

En Celendín, los ejercicios de control provenientes de la ciudadanía opositora al PMC, fueron de carácter monotemático. Es decir, las demandas y reclamos efectuados sobre el alcalde provincial se limitaron a tópicos estrechamente vinculados al conflicto, teniendo como propósito que la autoridad edil respalde y apoye las marchas anti-Conga.

⁷¹ A pesar de que existían alcaldes provinciales y distritales que colindaban con los intereses de los movilizados anti-Conga. Este fue el caso de muchas municipalidades distritales de la provincia de Celendín y el caso de la municipalidad provincial de Hualgayoc-Bambamarca.

En la provincia no aparecieron agrupaciones simpatizantes con el PMC (tipo Colectivo por Cajamarca), lo que coadyuvó a que las solicitudes ciudadanas sean centralizadas y absorbidas por grupos mínimamente orgánicos como la PIC, acotando la oportunidad para visibilizar y procesar nuevos “proyectos” o agendas de control que no pasen por su filtro.

A nivel del gobierno regional sucedió un escenario un tanto distinto. Un núcleo fuerte de organizaciones sociales del departamento efectuó prácticas de control societal de carácter monotemático, con la finalidad de que el presidente regional se adhiera a sus demandas colectivas. Sin embargo, también fue posible la articulación de una estructura organizativa que congeniaba con el PMC. Este fue el caso del Colectivo por Cajamarca, que agrupó a empresarios y políticos de la región, y que ejerció un control alternativo sobre Santos. El desenlace fue la ampliación de la agenda hacia temas de transparencia, eficiencia y buen gobierno.

Pero además, también desde las propias canteras anti-Conga, algunos frentes (FDAC) sancionaron al presidente regional por presuntos actos de corrupción y por la falta de transparencia en la gestión. La densidad de agentes generó posiciones contrarias al interior del “movimiento” contra el PMC (entre el FDAC y organizaciones más afines a Patria Roja), que no llegaron a articularse en un mismo canal organizativo. Este hecho impulsó tópicos de control más variados o multi-temáticos, tanto desde los opositores al proyecto de Minera Yanacocha, como desde los que vitoreaban su ejecución.

También a escala regional se activaron mecanismos de control estatal sobre la autoridad regional, ya sea por la actuación directa de los órganos de fiscalización del Estado, o por la “horizontalización” de las denuncias públicas de algunos medios de comunicación. La gestión regional, debido a su mayor trascendencia política, fue blanco de una sigilosa atención por parte de los aparatos de fiscalización estatal. Más todavía en un contexto de conflictividad, en donde el presidente regional adoptó una posición distante y tensa con el gobierno central. Además, sobre Santos estuvieron puestos los reflectores de la prensa, teniendo como resultado la denuncia periodística por el caso de los “goyoaudios”, que incluso escaló hasta el poder judicial, y se sumó a las anteriores denuncias e investigaciones judiciales por su participación en las movilizaciones anti-Conga. Muchas de estas imputaciones se deben a la posición que el presidente regional adoptó durante el conflicto, pero también a la visibilidad política que ostenta su cargo, y que se incrementó durante las movilizaciones, activando controles horizontales desde las diferentes instancias estatales (contraloría, defensoría, fiscalía, poder judicial, otros).

Posiciones similares adoptadas por otras autoridades provinciales o distritales de la región Cajamarca, no generó la misma atención de la prensa y de los órganos estatales de fiscalización. El cargo de presidente regional tiene un peso propio.

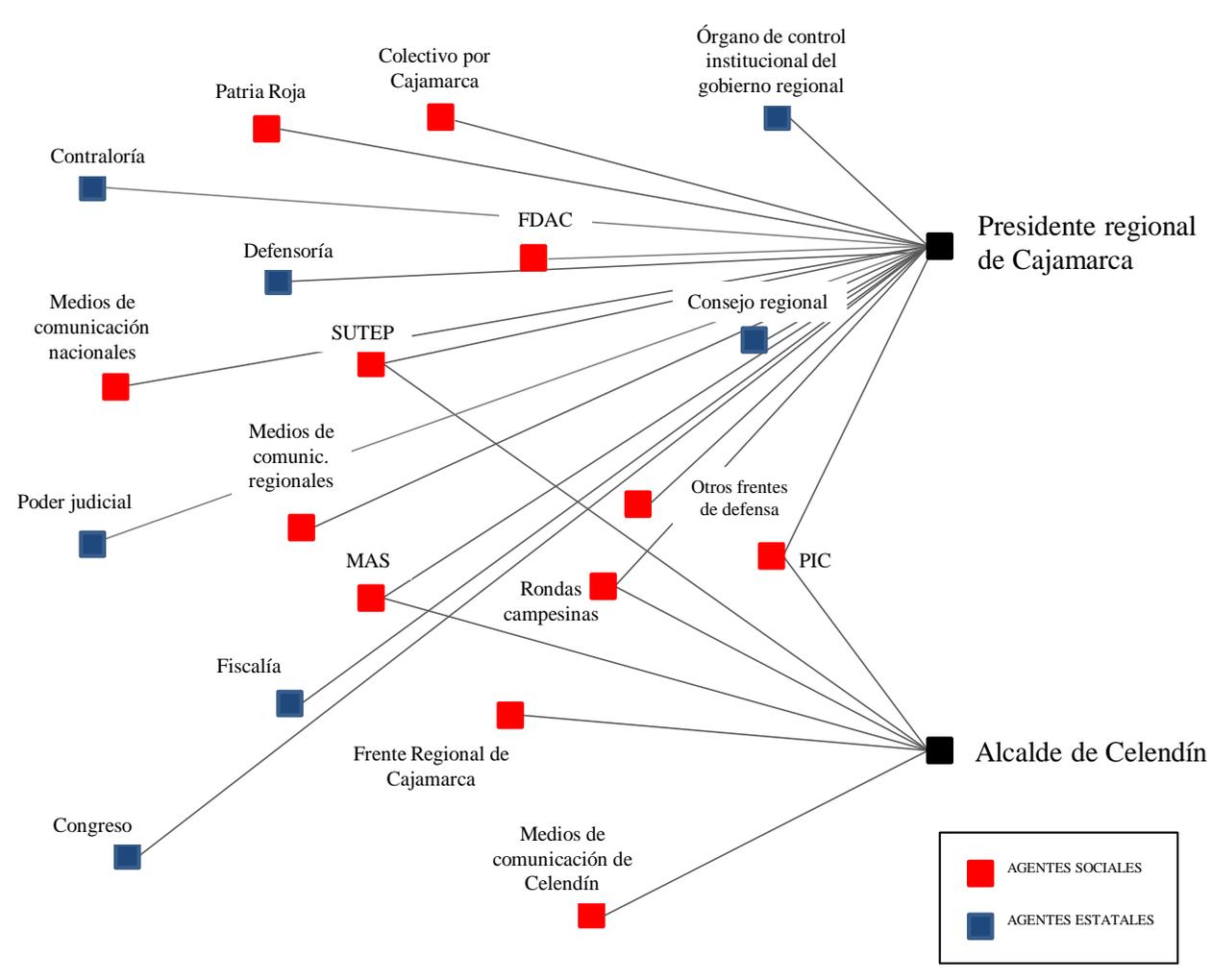
A nivel del gobierno regional había, pues, una prensa atenta y fiscalizadora que logró que sus denuncias sobre el presidente regional se “horizontalizaran”. Además, una agrupación como el Colectivo por Cajamarca que alcanzó a coordinar sus esfuerzos con aparatos de control estatales (congreso de la república) para una mejor fiscalización. Es decir, debido al mayor ámbito de representación, sobre el gobierno regional interactuó una gama más diferenciada y amplia de agentes sociales y estatales que, en un contexto de intensiva conflictividad, dinamizaron sus funciones y lograron una interpelación más variada e imperativa sobre Santos.

Esto no ocurrió en la provincia de Celendín, pues las manifestaciones en contra del alcalde estuvieron centralizadas por la PIC. Tal vez con colectivos ciudadanos más diferenciados y fortalecidos (como en la región lo fue el Colectivo por Cajamarca), se hubieran podido iniciar rendiciones de cuentas sobre temas más amplios de la gestión provincial, jugando en pared y activando las instancias horizontales de control.

Así, el nivel de gobierno llega a condicionar las características más importantes que presentan las actividades de control y fiscalización sobre las autoridades públicas. Como se aprecia en el diagrama 9, a un mayor nivel de gobierno le corresponde una jurisdicción territorial más amplia, en la que se espera que confluya una amalgama de agentes con petitorios más diferenciados, en contraste de lo que podría ocurrir en una provincia (o distrito) ubicado en el mismo departamento. No es lo mismo hablar de una autoridad regional o provincial, como tampoco es lo mismo hablar de una autoridad de distrito o de un presidente nacional. El cargo, según el nivel de gobierno, genera cierta visibilidad, competencias y responsabilidades por las que responder, y una reacción en cadena de poderes fácticos dispuestos a interferir en sus decisiones.

Por otro lado, más allá de la pregunta de investigación planteada a lo largo de estas páginas, el estudio también llevó a indagar, reformular y polemizar, muchas veces sin siquiera proponérselo, en otros temas que exceden a sus fines primigenios, pero que sin embargo aportan nuevas imágenes y preguntas que posteriores estudios deberían profundizar.

Diagrama 9. Densidad de agentes sociales y estatales según los casos de estudio



Fuente: Elaboración propia

Las causas de la *accountability*

A la inversa de la literatura sobre acción colectiva, las “causas” de la *accountability* son un tópico poco trabajado en la literatura especializada. Aún faltan estudios empíricos y sistemáticos que inspeccionen en las condiciones para el surgimiento, funcionamiento y permanencia de los mecanismos de control (Peruzzotti y Smulovitz, 2001). Los estudios existentes han puesto más acento en las condiciones institucionales y permanentes que facilitan la aparición y dinámica de estas prácticas de vigilancia y disciplinamiento, pero casi siempre como un asunto tangencial, como un tema de paso que no requiere mayor reflexión. Por ejemplo, trabajos como los de Isunza (2011), Álvarez (2011), Hernández (2011), Hevia (2011), Nieto (2005), Batista y Sadek (2001) y Schedler (1999), bajo un lente institucionalista, enfatizan las reformas constitucionales y estatales (como cambio de régimen), que facultan la emergencia y operatividad de formas de *accountability* societal y estatal sobre los políticos y autoridades de gobierno. Incluso, autores como Peruzzotti, añaden a estas causas una dimensión cultural:

El giro político y cultural que tuvo lugar en varias de las sociedades latinoamericanas hacia una forma constitucional de democracia que deja atrás los excesos del plebiscitarismo populista, ha contribuido a redefinir los términos del contrato democrático representativo hacia un modelo de rendición de cuentas. La renovación de la cultura política y de las tradiciones democráticas de la región se traduce en una relación más compleja y tensa entre la ciudadanía y sus representantes políticos. (2010: 247).

Más bien, esta investigación evidencia y llama la atención sobre las variables volátiles y menos estructurales que pueden repercutir en el surgimiento o eficacia de los diferentes tipos de *accountability*. Jiménez (2012) ha avanzado en la tarea de sistematizar las causas de las prácticas de *accountability*, al señalar tres principales, según su opinión: 1) escándalos políticos, 2) políticas públicas y 3) efectos de movilización. Este estudio da luces, principalmente, de la tercera causa anotada por Jiménez, al evidenciar cómo la fase más crítica del conflicto por el proyecto de Minera Yanacocha logró desprender prácticas de vigilancia popular y/o fiscalización estatal sobre el presidente regional de Cajamarca y el alcalde provincial de Celendín, con algunas particularidades según cada caso de estudio.

Analizar las causales temporales y permanentes que condicionan a los procesos societales y estatales de control, puede ayudar a entender mejor sus dinámicas. ¿Las prácticas de *accountability* activadas por una variable temporal suelen perdurar luego de terminado el contexto que les dio origen?, ¿qué prácticas de control tienden a ser más

efectivas según su causal?, ¿una causal temporal puede tener efectos permanentes en los controles que impulsa? Así como existen marcos teóricos que explican los escenarios permanentes y temporales (estructuras de oportunidades políticas) que repercuten en el surgimiento y desarrollo de los movimientos, el mismo esfuerzo debería dedicarse para explorar en las variables independientes de la *accountability*. Este estudio contribuye con algunos indicios empíricos importantes al sugerir sobre la poca estabilidad que en el tiempo tienen los procesos de *accountability* activados a partir de una variable temporal y volátil como es el conflicto alrededor del PMC. Una vez ocurrida la fase más intensa del conflicto, lo más probable es que ocurra una escasez y agotamiento de los recursos para la movilización y para el control ciudadano (como sucedió con la PIC y con el Colectivo por Cajamarca). Acabado el *leitmotiv* que les posicionó y dio origen, ¿qué tanto las organizaciones movilizadas pueden perdurar en el tiempo y continuar con sus acciones de *accountability*? Los resultados de la investigación no son muy alentadores.

¿Toda movilización es *accountability*?⁷²

A nivel teórico se acostumbra definir a la *accountability* social como integrada por dos dimensiones: *answerability* y *enforcement* (Peruzzotti y Smulovtitz, 2011). Sin embargo, cuando se abordan los casos de estudio, y las formas concretas de supervisión y control popular, no se suelen identificar analíticamente estas dos dimensiones, proyectando la imagen confusa de que cualquier forma de movilización o intervención ciudadana es *accountability* social (Isunza, 2011; Álvarez, 2011). Considerando esta falta de claridad conceptual, en el desarrollo de los casos de estudio de esta investigación, se ha intentado subrayar los tres componentes que se propuso como constitutivos de la *accountability* social: no solo la *answerability* y la *enforcement*, sino también la receptividad. Esto con la propósitos de evidenciar el proceso dialógico en torno a los mecanismos y prácticas de *accountability* social. Es decir, no solo la capacidad de interpelación (*answerability*), sino también la posibilidad de que esas demandas sociales sean respondidas positiva (Cajamarca) o negativamente (Celendín), y la sanción o recompensa de los ciudadanos según la evaluación que hagan de la conducta asumida por la autoridad interpelada.

Para autores como Schedler la ausencia de alguna(s) de las dimensiones arriba anotadas no implica la ausencia o deficiencia de la *accountability* social. Es decir, las formas de control pueden estar exentas de “elementos informativos, argumentativos o

⁷² Este cuestionamiento surgió producto de los intercambios con mi asesor de tesis Franklin Ramírez.

punitivos, sin que necesariamente hablemos de expresiones deficientes de rendición de cuentas” (Schedler, 2008: 22). Empero, habría que reflexionar sobre las repercusiones analíticas y normativas de esta flexibilización conceptual, y evaluar si las prácticas ciudadanas de supervisión que no conllevan procesos dialógicos también deben ser definidas como *accountability* social. Pues, si toda forma de movilización o intervención ciudadana es definida con ese término, el mismo concepto de *accountability* corre el riesgo de perder su potencial explicativo.

Los patios interiores de la *accountability*

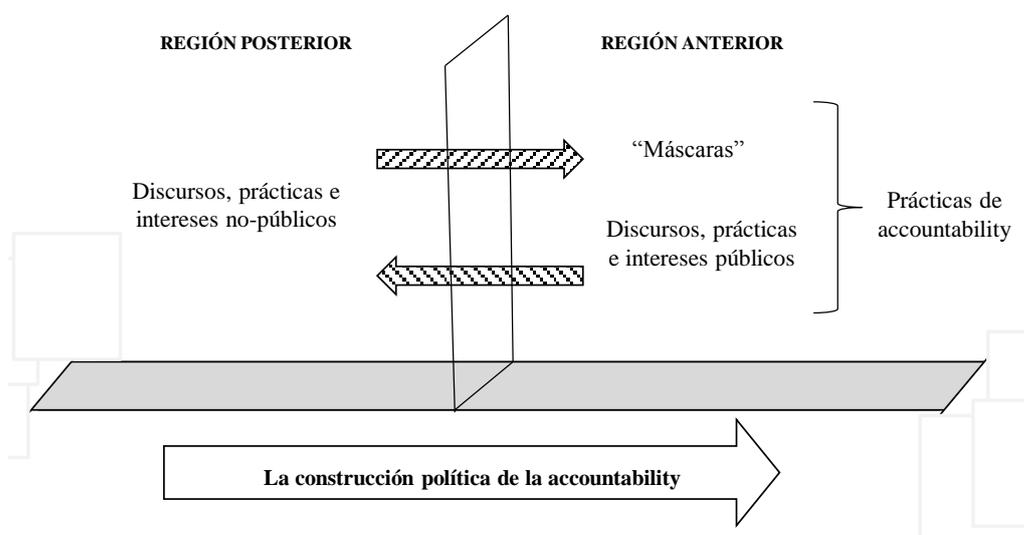
La *accountability* es definida como una práctica “pública” de control. “El agente de rendición de cuentas tiene que salir al escenario y exponerse a la observación crítica de los demás” (Schedler, 2008: 30). Si bien esta característica es importante y la diferencia de otras modalidades privadas de control, no debe ser solamente desde lo “público” el ángulo privilegiado para su examen, como parte de la literatura lo ha venido haciendo (Isunza, 2011; Olvera, 2010; Schedler, 1999). Sino también se la debe analizar desde aquellos ámbitos más reservados y restringidos, que si bien son de difícil acceso para el investigador que está de paso, visibilizan las intencionalidades e intereses más privados –esos “otros” intereses– que condicionan y se mezclan con las demandas públicas de supervisión y disciplinamiento.

El enfoque cualitativo, como el desarrollado aquí, permite precisamente que el investigador sea más sensible y consciente de estos espacios tras “vestidores”, en donde las prácticas de control son desbordados, muchas veces, por intereses distintos a los que sus ejecutores reivindican en las “calles”. En la provincia de Celendín, se apreció que la principal fuerza política opositora del alcalde, el Frente Regional de Cajamarca liderado por Jorge Urquía (que perdió por solo 311 votos de diferencia), encontró en el conflicto Conga la oportunidad perfecta para mantenerse vigente como oposición, y obtener el capital político que permitió su triunfo electoral en octubre del 2014. Sus demandas y reivindicaciones sobre Arteaga no solo se acotaron a la defensa de los recursos hídricos de la provincia, sino que también confluían con intereses políticos más particulares. Situación similar ocurrió en la región Cajamarca, donde algunos consejeros regionales habrían intentado ejercer mayor fiscalización sobre el presidente regional a cambio de sumas de dinero por parte de Minera Yanacocha. O del Colectivo por Cajamarca, que al estar conformado por empresarios del departamento, sus ejercicios de sanción y vigilancia sobre Santos estarían también motivados por la preocupación de perder sus

negocios con la mina. Es decir, el análisis de la *accountability* no se puede agotar en el accionar y discurso público de los promotores de control, sino también deben abordar los “otros” discursos e intereses subalternos –esos patios interiores de la *accountability*, parafraseando a Norbert Lechner– que, incluso, pueden condicionar las demandas y reivindicaciones que se encuentran a la vista de todos.

Para emplear los conceptos de Goffman (2001), las formas de control sobre las autoridades a veces funcionan como “máscaras”, dependiendo del escenario en el que se sitúen. Son “máscaras” en el sentido de que expresan cierto contenido en el ámbito público de la realidad; en ese espacio que Goffman denomina la “región anterior”, que es el lugar donde se realiza la “actuación” ante la mirada atenta de los espectadores. Sin embargo, estas “máscaras” asumidas en público se complejizan y mezclan (aunque no necesariamente se oponen o son meras “falacias”) con otros tipos de intencionalidades e intereses que los mismos “actores” manifiestan en las “regiones posteriores”, aquellos ámbitos que tratan de mantenerse al margen de la opinión pública y que se encuentran tras los bastidores del gran escenario político. Analizar las prácticas de control desde ambos planos (anterior y posterior) permite reconocer la construcción política de la *accountability*: aquel juego de intereses, discursos y prácticas que los ejecutores de *accountability* asumen a diario, en su interacción permanente con otros agentes y escenarios, y que llega a moldear la actuación pública de control que buscan promover.

Diagrama 10. La construcción política de la *accountability*



Fuente: Elaboración propia.

La otra cara de la *accountability*

Cuando este estudio era aún un proyecto en ciernes, tenía el propósito de identificar las consecuencias del conflicto en la democracia subnacional, teniendo a la *accountability* como un indicador de esta variable dependiente. La justificación de este objetivo recaía en que los estudios sobre democracia presentan un evidente sesgo nacional. El menor número de trabajos existentes sobre democracias subnacionales –por cierto, bastante recientes– se remiten en su mayoría a países federales, debido a que la mayor autonomía de sus subunidades permitiría traslucir de mejor manera esta problemática (Gibson, 2012 y 2006; Behrend, 2012 y 2011; Gerbasoni, 2011; Giraudy, 2011). Para países no federalistas como Perú, el estudio de la democracia a esta escala es todavía un tema casi inexplorado.

Sin embargo, en base a las primeras informaciones de campo, pronto pudimos percibir las dificultades analíticas para considerar, sin más, a la *accountability* como un indicador de la democracia. Fuimos escépticos de esa posibilidad, a diferencia de otros autores que la conciben como una propiedad intrínseca de este tipo de régimen político (Jiménez, 2012; Barreda, 2011; Cuello, 2007). En la práctica, ¿en qué circunstancias la *accountability* puede ser considerada como una dimensión de la democracia y cuándo, incluso, todo lo contrario? Para evitar algunas complicaciones metodológicas, se decidió estudiar a la *accountability* como un fenómeno en sí mismo.

Más allá del tufillo normativista que rodea a algunas investigaciones sobre la *accountability* –que tienden a valorar, *per se*, esta “saludable y novedosa preocupación por la calidad y desempeño de las instituciones democráticas en la región” (Peruzzotti, 2010: 206)⁷³–, los casos analizados demuestran también las repercusiones negativas que estas prácticas de control pueden tener para la gobernabilidad subnacional. En Celendín, por ejemplo, la intensa activación de mecanismos de supervisión y vigilancia popular sobre el alcalde provincial, ocasionaron un escenario de “ingobernabilidad social”, al extremo de motivar su abandono temporal del cargo. En el nivel del gobierno regional, por su parte, los sectores movilizados en contra del PMC impulsaron a que el presidente regional concentre sus esfuerzos en los asuntos estrictos del conflicto, descuidando otros ámbitos importantes de la gestión. Y además, la intensiva fiscalización y supervisión estatal, junto al aislamiento político promovido por el gobierno central (aunado al presunto recorte presupuestal), forjaron una situación de “ingobernabilidad estatal” que

⁷³ La cursiva es de nuestra autoría.

terminó por recluir a Gregorio Santos en uno de los centros penitenciarios de máxima seguridad del país. Un sobredimensionamiento de las prácticas de *accountability* puede generar obstruccionismo para la efectividad de los gobiernos subnacionales o parálisis en las burocracias gubernamentales (Hernández y Arciniegas, 2011; Przeworski, 2001). Por ello, concebir estas modalidades de control como un indicador de la calidad de la democracia, requeriría, al menos, ser conscientes de estos potenciales impactos desestabilizadores.

En conclusión, el conflicto alrededor del PMC marcó la agenda de las autoridades cajamarquinas. El alcalde provincial de Celendín y el presidente regional de Cajamarca vieron marcadas sus gestiones (2011-2014) por la estampida de movilizaciones anti-Conga, de la que no pudieron aislarse, sino más bien asumir, con o sin éxito, algún tipo de posicionamiento. El conflicto ambiental tomó la forma de conflicto político, activando sobre las autoridades subnacionales mecanismos informales de control social, pero también fiscalizaciones desde algunas instancias del Estado (según sea el caso). Antes del conflicto, en Celendín no existían organizaciones como la PIC, y las rondas campesinas de la provincia estaban fragmentadas. A nivel departamental, el Colectivo por Cajamarca era una agrupación inexistente, y las coordinaciones de los frentes de defensa difícilmente trascendían lo local. A raíz del conflicto, estos sectores sociales comenzaron a empoderarse, articularse y sumar recursos organizativos para realizar una oposición más consistente en contra del proyecto de Minera Yanacocha. Pero una vez iniciada la fase más crítica del conflicto, este fortalecimiento organizativo también les sirvió para ejercer una presión y control más intensivo y efectivo sobre las autoridades de sus jurisdicciones. Los dos casos de estudio permiten elaborar esta argumentación, y aportar nuevas imágenes de las prácticas de *accountability* “realmente existentes”, que toman distancia y desafían las representaciones proyectadas por anteriores estudios.

BIBLIOGRAFIA

- Ackerman, John (Coord.) (2008). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México D.F.: Siglo XXI.
- Aguilar, Susana y Ana Ballesteros (2005). “El modelo de proceso político a debate. Una explicación alternativa al origen y consecuencias del movimiento social ‘Nunca Más’”. *Reis*, n° 111: 105-136.
- Ajangiz, Rafael (s/f). “Las consecuencias de los movimientos sociales: democracia participativa”. Disponible en http://www.researchgate.net/publication/239611953_LAS_CONSECUENCIAS_DE_LOS_MOVIMIENTOS_SOCIALES_DEMOCRACIA_PARTICIPATIVA, visitado 02 octubre 2013.
- Alcántara, Manuel (1994). “De la gobernabilidad”. *América Latina Hoy*, vol. 8: 7-14.
- Álvarez, Rosangel (2011). “El caso de Caracas”. En *Experiencia de accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en Sao Paulo, México DF, Caracas y Bogotá*, Andrés Hernández y Elizabeth Arciniegas (Comps.): 149-196. Bogotá: PNUD, Universidad de los Andes, Fundación Carolina.
- Arana, Marco (2002). “Resolución de Conflictos Medioambientales en la Microcuenca del Río Porcón, Cajamarca 1993-2002”. Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Arce, Moisés (2011). “La repolitización de la acción colectiva tras el neoliberalismo en el Perú”. *Debates en Sociología*, n° 36: 57-83.
- Arce, Moisés (2010). “Algunos apuntes sobre los movimientos y protestas sociales en el Perú”. En *La iniciación de la política. El Perú en perspectiva comparada*, Carlos Meléndez y Alberto Vergara (Eds.): 273-294. Lima: PUCP.
- Aroca, Javier (2008). “El caso Tintaya”. En *Defendiendo derechos y promoviendo campos. El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*, Martín Scurrah (editor): 137-198. Lima: OXFAM, IBC, IEP.
- Avedaño, Octavio (2008). “De la autonomía del mandato a la rendición de cuentas. Un alcance conceptual a los mecanismos de representación democrática”. En: *Revista de Sociología*, n° 22: 93-116.
- Bárcena Iñaki, Pedro Ibarra, Mario Zubiaga (1998). “Movimientos sociales y democracia en Euskadi. Insumisión y ecologismo”. En: *Los movimientos sociales, transformaciones políticas y cambio cultural* (editores: Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina). Madrid: Editorial Trotta.
- Barreda, Mikel (2011). “La calidad de la accountability de las democracias latinoamericanas”. *Revista Politai*, s/r.
- Bebbington, Anthony, Martín Scurrah y Claudia Bielich (2011). *Los movimientos sociales y la política de la pobreza en el Perú*. Lima: IEP, CEPES, Grupo Propuesta Ciudadana.
- Bebbington, Anthony (editor) (2011). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de las transformaciones territoriales*. Lima: IEP, CEPES.
- Bebbington, Anthony; Jeffrey Bury; Denise Humphreys Bebbington; Jeannet Ligan; Juan Pablo Muñoz; Martín Scurrah. “Movimientos sociales, lazos

- transnacionales y desarrollo territorial rural en zonas de influencia minera: Cajamarca-Perú y Cotacachi-Ecuador”. En *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de las transformaciones territoriales*, Anthony Bebbington (editor). Lima: IEP, CEPES, Grupo Propuesta Ciudadana.
- Behrend, Jacqueline (2012). “Democratización subnacional: Algunas preguntas teóricas”. *Revista PostData* 17, n° 2: 11-34.
- Behrend, Jacqueline (2011). “Introducción: política subnacional y democracia”. *Revista SAAP*, vol. 5, n°2: 249-260.
- Bray, Zoe (2013). “Enfoques etnográficos”. En *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*, Donatella Della Porta y Michael Keatng (Eds.): 313-331. Madrid: Akal.
- Bury, Jeffrey (2011). “Neoliberalismo, minería y cambios rurales en Cajamarca”. En *Minería. Movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de las transformaciones territoriales*, Anthony Bebbington (Ed.): 79-110. Lima: IEP, CEPES.
- Cáceres, Eduardo. “De corredor minero a proyecto regional: Espinar y las provincias altas del Cusco”. En *Minería, desarrollo y gestión municipal en Espinar*, Eduardo Cáceres y Jaime Rojas: 15-96. Lima: OXFAM, SER.
- Comelli, María, María Hadad y María Petz (2010). “Hacia un desarrollo (in)sostenible en América Latina. El caso de la minería a cielo abierto en la Argentina”. *Argumentos*, n° 12: 132-156.
- Contreras, Carlos y Marcos Cueto (2000). *Historia del Perú Contemporáneo*. Lima: Red Peruana para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- Cuello, Eduardo (2007). “Democracia: institucionalización y accountability”. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, s/r.
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (Coords.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México DF: FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana.
- Damonte, Gerardo (2013). “Transformación de la representatividad política local en contextos extractivos a gran escala en los andes peruanos”. *Revista Iberoamericana*, vol 24, n°1: 65-104.
- Damonte, Gerardo (2011). “Minería y política: La recreación de luchas campesinas en dos comunidades andinas”. En *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas*, Anthony Bebbington (editor). Lima: IEP; CEPES, Grupo Propuesta Ciudadana.
- De Echave, José y Alejandro Diez (2013). *Más allá de Conga*. Lima: RedGe, CoperAcción.
- De Echave, José, Alejandro Diez, Ludwing Huber, Bruno Revesz, Xavier Ricard Lanata y Martín Tanaka (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: IEP, CBC, CIPCA, CES.
- De Echave, José (2009a). “El caso Tintaya: entre el diálogo y la protesta”. En *Minería y conflicto social*, José de Echave, Alejandro Diez, Ludwing Huber, Bruno Revesz, Xavier Ricard Lanata y Martín Tanaka (Eds.): 125-148. Lima: IEP, CBC, CIPCA, CES.
- De Echave, José (2009b). “Las Bambas: un megaproyecto en una nueva región para la minería”. En *Minería y conflicto social*, José de Echave, Alejandro Diez, Ludwing Huber, Bruno Revesz, Xavier Ricard Lanata y Martín Tanaka (Eds.): 149-176. Lima: IEP, CBC, CIPCA, CES.

- Degregori, Carlos Iván (2000). *La década de la antipolítica: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: IEP.
- Geertz, Clifford (2005). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- Gervasoni, Carlos (2011). “Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: La medición y causas de los regímenes subnacionales”. *Journal of Democracy en Español*, s/f: 75-93.
- Gibson, Edward (2012). *Boundary control. Subnational authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge University Press.
- Gibson, Edward (2006). “Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos”. *Revista Desafíos*, n° 14: 204-237.
- Gitlitz, John (2013). *Administrando justicia al margen del Estado. Las rondas campesinas de Cajamarca*. Lima: IEP.
- Giraudy, Agustina (2011). “La política territorial de la democracia subnacional”. *Journal of Democracy en Español*, n° 3: 42-57.
- Giugni Marco; Doug McAdam, Charles Tilly (eds.) (1999). *How Social Movements Matter*. University of Minnesota Press.
- Goffman, Erving (2001). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Goldthorpe, John (2007). *De la sociología. Números, narrativas e integración de la investigación y la teoría*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Grompone, Romeo (2009). “Los movimientos sociales en el Perú y sus marcos explicativos”. En *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual*, Romeo Grompone y Martín Tanaka (Eds.): 9-58. Lima: IEP.
- Grompone, Romeo (2005). *La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: IEP.
- Hammersley, Martyn y Paul Atkinson (2001). *Etnografía. Métodos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Hernández, Andrés (2011). “El caso de Bogotá”. En *Experiencia de accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en Sao Paulo, México DF, Caracas y Bogotá*, Andrés Hernández y Elizabeth Arciniegas (Comps.): 197-279. Bogotá: PNUD, Universidad de los Andes, Fundación Carolina.
- Hernández, Andrés y Elizabeth Arciniegas (2011). “Aproximación conceptual. El accountability desde una perspectiva comparada en América Latina: estudios de caso”. En *Experiencia de accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en Sao Paulo, México DF, Caracas y Bogotá*, Andrés Hernández y Elizabeth Arciniegas (Comps.): 23-48. Bogotá: PNUD, Universidad de los Andes, Fundación Carolina.
- Hevia, Felipe (2011). “El caso de México DF”. En *Experiencia de accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en Sao Paulo, México DF, Caracas y Bogotá*, Andrés Hernández y Elizabeth Arciniegas (Comps.): 95-148. Bogotá: PNUD, Universidad de los Andes, Fundación Carolina.
- Huber, Ludwing (2009). “Antamina: Licencia social y conflicto de baja intensidad”. En *Minería y conflicto social*, José de Echave, Alejandro Diez, Ludwing Huber, Bruno Revesz, Xavier Ricard Lanata y Martín Tanaka (Eds.). Lima: IEP, CBC, CIPCA, CES.
- Humphreys, Denise (2013). “Las tensiones Estado-Indígenas debido a la expansión de la industria hidrocarburífera en el Chaco boliviano”. En *Industrias extractivas*.

- Conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*, Anthony Bebbington (Ed.): 219-247. Lima: IEP, CEPES, Propuesta Ciudadana.
- Ibarra, Pedro (2005). *Manual de la Sociedad Civil y Movimientos Sociales*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Ibarra, Pedro, Salvador Martí i Puig y Ricardo Gomà (2002). “Movimientos sociales, políticas públicas y democracia radical: algunas cuestiones introductorias”. En *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, Pedro Ibarra, Salvador Martí i Puig y Ricardo Gomà (Coords.): 9-22. Madrid: Icaria.
- Isunza, Ernesto (2011). “El caso de São Paulo”. En *Experiencia de accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en Sao Paulo, México DF, Caracas y Bogotá*, Andrés Hernández y Elizabeth Arciniegas (Comps.): 49-94. Bogotá: PNUD, Universidad de los Andes, Fundación Carolina.
- Isunza, Ernesto (2010). “Para analizar los procesos de democratización: Interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”. En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, Ernesto Isunza y Alberto Olvera (Eds.). México: CIESAS, Miguel Ángel Purrúa.
- Jiménez, Magda Catalina (2012). “La importancia de la accountability social para la consolidación de la democracia en América Latina”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 7, n° 2: 97-130.
- Jiménez, Manuel (2005). *El impacto político de los movimientos sociales. Un estudio de la protesta ambiental en España*. Madrid: CIS, Siglo XXI.
- Lingán, Jeannet (2008). “El caso de Cajamarca”. En *Defendiendo derechos y promoviendo cambios. El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*, Martin Scurrah (editor): 31-68. Lima: OXFAM, IBC, IEP.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (1999). “Elections and Representation”. En *Democracy accountability, and representation*, Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes (Eds.): 29-54. New York: Cambridge University Press,
- Martínez-Alier, Joan (2005). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2005). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Hacer.
- McAdam, Doug; John McCarthy; Mayer Zald (1999). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid. Istmo.
- McCarthy, John; Mayer Zald (1977). “Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory”. *The American Journal of Sociology*, vol. 82, n° 6: 1212-1241.
- Meléndez, Carlos (2012). *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Lima: Mitin Editores.
- Meléndez, Carlos (2009). “Movilización sin movimientos. El caso de los conflictos entre comunidades y la empresa minera Yanacocha en Cajamarca”. En *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual*, Romeo Grompone y Martín Tanaka (Eds.). Lima: IEP.
- Meléndez, Luis (2014). “Cajamarca: La ‘radicalización’ del presidente regional y los poderes fácticos en tiempos de conflicto”. *Argumentos*, año 8, n° 3.
- Melucci, Alberto (2010). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México D.F.: El Colegio de México.

- Merlinsky, María (2008). “La gramática de la acción colectiva ambiental en Argentina: reflexiones en torno al movimiento ciudadano ambiental de Gualeguaychú y su inscripción en el espacio público”. *Temas y Debates*, n° 15: 35-60.
- Meyer, David y Debra Minkoff (2004). “Conceptualizing political opportunity”. *Social Forces*, vol. 82, n° 4: 1457-1492.
- Muñoz, Paula (2014). *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Muñoz, Paula (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: SER.
- Neveu, Erik (2000). *Sociología de los movimientos sociales*. Quito: Abya-Yala.
- Nieto, Santiago (2005). “Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la persistencia democrática”. En *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*, David Cienfuegos y Miguel López (Coods.). México DF: UNAM.
- Nohlen, Dieter (2011). *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción en trece lecciones*. Lima: PUCP.
- Oberschall, Anthony. (1973). *Social conflict and social movements*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- O'Donnell, Guillermo (2004a). “Notas sobre la democracia en América Latina”. En: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD.
- O'Donnell, Guillermo (2004b). “Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza”. *Revista Española de Ciencia Política*, n° 11: 11-31.
- O'Donnell, Guillermo (1997). “Rendición de cuentas horizontal y nuevos poliarquías”. *Nueva sociedad*, n° 152: 143-167.
- Paredes, Maritza (2008). “El caso de Tambogrande”. En *Defendiendo derechos y promoviendo campos. El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*, Martín Scurrah (editor): 269-300. Lima: OXFAM, IBC, IEP.
- Pérez, José (2012a). *Agua. Procesos sociales, desarrollo y “guerra” mediática en Cajamarca*. Cajamarca: Martínez Compañón Editores.
- Pérez, José (2012b). *Conflicto minero en el Perú: caso Yanacocha (cambios y permanencias)*. Cajamarca: Universidad Nacional de Cajamarca.
- Peruzzotti, Enrique (2010). “El otro déficit de la democracia delegativa. Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas de América Latina”. *Journal of Democracy en Español*, vol. 2: 47-64.
- Peruzzotti, Enrique (2010). “La política de accountability social en América Latina”. En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, Ernesto Isunza y Alberto Olvera (Eds.). México: CIESAS, Miguel Ángel Purrúa.
- Peruzzotti, Enrique (2008). “Marco conceptual de la rendición de cuentas”. Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior, Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, 28 y 29 de agosto.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2001). “Accountability social: la otra cara del control”. En *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds): 23-52. Buenos Aires: Temas.
- Preston, David (2013). “Las respuestas familiares y comunales a la contaminación de los ríos relacionada con la minería en la cuenca del Alto Pilcomayo, Bolivia”. En *Industrias extractivas. Conflicto social y dinámicas institucionales en la región*

- andina*, Anthony Bebbington (Editor): 301-318. Lima: IEP, CEPES, Propuesta Ciudadana.
- Przeworski, Adam (2001). "Accountability social en América Latina y más allá". En *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds): 23-52. Buenos Aires: Temas.
- Quiñones, Patricia (2013). "Concesiones, participación y conflicto en Puno. El caso del proyecto minero Santa Ana". En *Los límites de la expansión minera en el Perú*, Javier Torres (Editor): 15-72. Lima: SER.
- Quiñones, Patricia (2012). "Una mirada al proceso de descentralización tras el primer año de gobierno de Ollanta Humala". *Argumentos*, año 6, n° 3.
- Ragin, Charles (2007). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Universidad los Andes, Siglo del Hombre Editores, SAGE Publications.
- Remy, María Isabel (2011). *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Remy, María Isabel (2008). "Descentralización en tiempo de neoliberalismo. Moquegua, Tacna y el Premier". *Argumentos*, año 2, n° 4.
- Remy, María Isabel (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.
- Revesz, Bruno (2009). "Tambogrande: de la defensa del agro a la defensa del derecho a decidir". En *Minería y conflicto social*, José de Echave, Alejandro Diez, Ludwing Huber, Bruno Revesz, Xavier Ricard Lanata y Martín Tanaka (Eds.): 17-44. Lima: IEP, CBC, CIPCA, CES.
- Rosanvallon, Pierre (2007). *La contrademocracia: La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Rubio, Ana (2004). "Perspectivas teóricas en el estudio de los movimientos sociales". *Circunstancias*, año 1, n° 3.
- Rucht, Dieter (2000). "El impacto de los movimientos medioambientales en Occidente". *Cuadernos Bakeaz*, n° 39: 1-12.
- Salas, Iván (2006). *Quilish, hora cero. Cajamarca, la lucha de un pueblo que defiende su vida y dignidad*. Disponible en <http://www.rebellion.org/docs/27178.pdf>, visitado el 04 marzo 2014.
- Schedler, Andreas (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia.
- Schedler, Andreas (1999). "Poder y confianza institucional: Algunas hipótesis sobre las reformas electorales en México, 1990-1997". En *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Jesús Orozco (Comp.): 1491-1505. México DF: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM,
- Scurrah, Martín (2008). *Defendiendo derechos y promoviendo cambios. El Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Lima: Oxfam, IBC, IEP.
- Seifert, Manuel (2014). *Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales. Las elecciones regionales y municipales 2002-2010*. Lima: PUCP.
- Svampa, Maristella y Marian Sola (2010). "Modelo minero, resistencias sociales y estilos de desarrollo: los marcos de la discusión en la Argentina". *Ecuador debate*, n° 29: 105-126.

- Tanaka, Martín (2014). “Regiones y corrupción”, 26 mayo. Disponible en <http://www.larepublica.pe/columnistas/virtu-e-fortuna/regiones-y-corrupcion-26-05-2014>, visitado el 27 mayo 2014.
- Tanaka, Martín y Carlos Meléndez (2009). “Yanacocha y los reiterados desencuentros: gran afectación, débiles capacidades de acción colectiva”. En *Minería y conflicto social*, José de Echave, Alejandro Diez, Ludwing Huber, Bruno Revesz, Xavier Ricard Lanata y Martín Tanaka (Eds.): 73-97. Lima: IEP, CBC, CIPCA, CES.
- Tanaka, Martín (2005). *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma pública*. Lima: IEP.
- Tanaka, Martín (1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: IEP.
- Tarrés, María Luisa (1992). “Perspectivas analíticas en la sociología de la acción colectiva”. *Estudios Sociológico*, vol. 10, n° 3: 735-757.
- Tarrow, Sidney (2012). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tilly, Charles (1998). “Conflicto político y cambio social”. En *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina (Editores): 25-41. Madrid: Trotta.
- Tilly, Charles (1976). *From mobilization to revolution*. Addison-Wesley, Reading, Mass.
- Torres, Javier (editor) (2013). *Los límites de la expansión minera en el Perú*. Lima: SER.
- Thompson, John (2001). “Naturaleza y consecuencias de los escándalos políticos”. En *Controlado la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (Eds.): 103-135. Buenos Aires: Temas.
- Touraine, Alain (1987). *El regreso del actor*. Buenos Aires: Editorial Universitaria.
- Touraine, Alain (1977). *The self-production of society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Vasco, Nicolás (2013). *Balance político del gobierno regional de Cajamarca*. Cajamarca: PCP-Patria Roja, Comité Regional Mario Florián.
- Vergara, Alberto (2009). *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-Fujimori*. Lima: IDEA.
- Walter, Mariana (2008). “Nuevos conflictos ambientales mineros en Argentina. El caso Esquel (2002-2003)”. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, n° 8: 15-28.
- Zavaleta, Mauricio (2014). *La batalla por los recursos en Cajamarca*. Lima: PUCP.
- Zavaleta, Mauricio (2013). “La política de lo técnico: una aproximación al desarrollo del conflicto Conga”. En *Los límites de la expansión minera en el Perú*, Javier Torres (Editor): 109-152. Lima: SER.

DOCUMENTOS

- América Noticias (2012). Noticiero, 11 junio.
- Andina (2012). “Colectivo de Cajamarca realizará seguimiento a gestión de Gregorio Santos”, 29 mayo. Disponible en <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-colectivo-cajamarca-realizara-seguimiento-a-gestion-gregorio-santos-414231.aspx#.U7-FTf15OoM>, visitado el 12 enero 2014.

- Cajamarca Reporteros (2014). “Hugo Fuentes sobre difusión de audios”, 20 mayo. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=RgrmLSkUiRc&feature=youtu.be>, visitado el 21 mayo 2014.
- Celendín Libre (2011). “Contundente paro, Celendín dice basta a Yanacocha, no al proyecto Conga”, 10 noviembre. Disponible en <https://celendinlibre.wordpress.com/tag/paro-en-celendin/>, visitado el 03 agosto 2014.
- Consejo Regional de Cajamarca (2012). “Informe N° 01-2013-GR”. Cajamarca.
- Contraloría General de la República (2011). “Reglamento de los Órganos de Control institucional”.
- Correo (2013). “Archivan denuncia contra Gregorio Santos”, 19 agosto. Disponible en <http://diariocorreo.pe/politica/archivan-denuncia-contra-gregorio-santos-82883/>, 24 marzo 2014.
- Correo (s/f). “Esto no tiene remedio”. Disponible en <http://diariocorreo.pe/opinion/noticias/EPENSA-053593/esto-no-tiene-remedio>, visitado el 15 julio 2014.
- Defensoría del Pueblo (2013). *Reporte de conflictos sociales N° 114*. Disponible en <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2013/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-114---Agosto-2013.pdf>, visitado en 29 junio.
- Diario 16 (2011). “Fiscalía investiga a Gregorio Santos y a Wilfredo Saavedra”, 09 diciembre. Disponible en <http://diario16.pe/noticia/12502-fiscalia-investiga-a-gregorio-santos-y-a-wilfredo-saavedra>, visitado 10 marzo 2014.
- El Comercio (2014b). “¿Dónde se encuentran las minas más grandes del mundo?”, 19 agosto. Disponible en <http://elcomercio.pe/economia/mundo/donde-se-encuentran-minas-mas-grandes-mundo-noticia-1750862>, visitado el 15 setiembre 2014.
- El Comercio (2014a). “Aprobación de poderes del Estado cayó críticamente desde 2011”, 22 junio. Disponible en <http://elcomercio.pe/visor/1737853/904994-aprobacion-poderes-estado-cayo-criticamente-desde-2011-noticia>, visitado el 13 julio 2014.
- El Comercio (2013c). “Fiscalía pide 15 años de cárcel para Gregorio Santos”, 8 noviembre. Disponible http://elcomercio.pe/politica/gobierno/santos-contrato-militantes-su-partido-llevarlos-protestas-contra-conga_1-noticia-1655967, visitado 12 marzo 2014.
- El Comercio (2013b). “Desvistiendo al santo”, 8 noviembre. Disponible en <http://elcomercio.pe/politica/opinion/editorial-desvistiendo-al-santo-noticia-1656373>, visitado el 18 julio 2014.
- El Comercio (2013a). “Solo fueron revocadas el 20% de autoridades sometidas a consulta”, 11 julio. Disponible en <http://elcomercio.pe/peru/lima/20-autoridades-no-paso-revocacion-comicios-domingo-noticia-1602179>, visitado el 08 marzo 2014.
- Expreso (2012b). “Cajamarca marcha hoy contra Santos”, 29 mayo. Disponible en <http://www.expreso.com.pe/noticia/2012/05/29/cajamarca-marcha-hoy-contra-santos>, visitado el 30 febrero 2014.
- Expreso (2012a). “Denuncian a Gregorio Santos por secuestro agravado”, 26 febrero. Disponible <http://www.expreso.com.pe/noticia/2012/02/26/denuncian-gregorio-santos-por-secuestro-agravado>, visitado el 28 marzo 2014.
- Gobierno del Perú (2003b). “Ley Marco del Presupuesto Participativo”.
- Gobierno del Perú (2003a). “Ley Orgánica de Municipalidades”.

- Gobierno del Perú (2002c). “Ley N° 27734”.
- Gobierno del Perú (2002b). “Ley Orgánica de Gobierno Regionales”.
- Gobierno del Perú (2002a). “Ley de Bases de la Descentralización”.
- Gobierno del Perú (1993). *Constitución Política del Perú*.
- Gobierno Regional de Cajamarca (2012). “Gobierno regional de Cajamarca facilita acciones de control de comisión auditora”. Disponible en <http://defensa.regioncajamarca.gob.pe/noticias/gobierno-regional-cajamarca-facilitar-acciones-de-control-comisi-n-auditora>, visitado el 11 marzo 2014.
- Gobierno Regional de Cajamarca (2011). “Ordenanza Regional N° 036-2011-GR”. Cajamarca.
- Infogob (2014). Observatorio para la gobernabilidad. Disponible en <http://www.infogob.com.pe/Politico/politico.aspx> , visitado en agosto 2014.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014). “Alrededor de 500 mil personas dejaron de ser pobres”. Disponible en http://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/nota-de-prensa-n065-inei-2014.pdf, visitado en 12 julio de 2014.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2013). “11 de julio, día mundial de la población”. Disponible en http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1095/libro.pdf, visitado en 15 setiembre de 2014.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2010). *Perú: análisis etnosociodemográfico de las comunidades nativas de la Amazonía, 1993 y 2007*. Lima: INEI.
- Knight Piésold (2010). *Resumen Ejecutivo del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Conga*. Lima: Knight Piésold.
- La Prensa (2013). “Fiscalía pide 15 años de prisión para Gregorio Santos”, 08 noviembre. Disponible en <http://laprensa.peru.com/actualidad/noticia-fiscalia-pide-15-anos-prision-gregorio-santos-15222>, visitado el 12 marzo 2014.
- La Primera (2012). “Gregorio Santos sería denunciado por el Colectivo Cajamarca”, 27 agosto. Disponible en http://www.laprimera.peru.com/online/politica/gregorio-santos-seria-denunciado-por-el-colectivo-cajamarca_118770.html, visitado el 01 marzo 2014.
- La República (2014c). “Presidentes regionales investigados”, 28 mayo. Disponible en <http://www.larepublica.pe/infografias/presidentes-regionales-investigados-28-05-2014>, visitado el 29 mayo 2014.
- La República (2014b). “Cajamarca: Revelan audio en que consejeros regionales piden dinero a Yanacocha”, 20 mayo. Disponible en <http://www.larepublica.pe/20-05-2014/cajamarca-revelan-audio-en-que-consejeros-regionales-piden-dinero-a-yanacocha-audio>, visitado el 22 mayo 2014.
- La República (2013a). “Fiscalía archiva denuncia contra Gregorio Santos y seis dirigentes”, 6 febrero. Disponible en <http://www.larepublica.pe/06-02-2013/fiscalia-archiva-denuncia-contra-gregorio-santos-y-seis-dirigentes>, revisado 14 marzo 2014.
- La República (2012c). “Colectivo Cajamarca culpa a Santos por “llevar a la quiebra” dicha región”, 24 agosto. Disponible en <http://www.larepublica.pe/24-08-2012/colectivo-cajamarca-culpa-santos-por-llevar-la-quiebra-dicha-region>, visitado 04 marzo 2014.
- La República (2012b). “Gregorio Santos: hemos invertido más que varios ministerios “, 11 junio. Disponible en <http://www.larepublica.pe/11-06-2012/gregorio-santos-hemos-invertido-mas-que-varios-ministerios>, visitado el 18 enero 2014.

- La República (2012a). “En documento de 2005 ya se pedía inviabilidad de proyecto Conga ante el MEM”, 5 de mayo. Disponible en En documento de 2005 ya se pedía inviabilidad de proyecto Conga ante el MEM, visitado el junio 2014.
- La República (2009). “Más de mil enfermos en Choropampa”, 23 febrero. Disponible en <http://www.larepublica.pe/23-02-2009/mas-de-mil-enfermos-en-choropampa>, visitado el 25 abril 2014.
- Minera Yanacocha (2011). “Firman convenio para construcción de segunda etapa del Centro de Abastos de Celendín”, 02 de mayo. Disponible en <http://www.losandes.org.pe/noticias-alac/262-firman-convenio-para-construccion-de-segunda-etapa-del-centro-de-abastos-de-celendin>, visitado en 04 julio 2014.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2014). “Consulta de Transferencias a los Gobiernos Nacional, Regional, Local y EPS”. Disponible en <http://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx>, visitado en 27 agosto 2014.
- Municipalidad Provincial de Celendín (2013). “Proyecto La Quesera”, s/f. Disponible en http://www.municelendin.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=212:aguquese&catid=35:noticias, visitado el abril 2014.
- Municipalidad Provincial de Celendín (2004). “Ordenanza Municipal N° 020-2004-MPC/A”.
- NoticiasSer (2012). “Cajamarca: Marcha por la paz reúne a 8 mil personas” 29 mayo. Disponible en <http://www.noticiasser.pe/29/05/2012/cajamarca/cajamarca-marcha-por-la-paz-reunes-8-mil-personas>, visitado el 12 febrero 2014.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (2014). “Elecciones regionales y municipales 2014”. Disponible en <http://resultadoselecciones2014.onpe.gob.pe/OnpeResultados/index.html>, visitado octubre.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (2012). *Elecciones regionales y municipales y referéndum nacional 2010* (Tomo I). Lima: ONPE.
- Organizaciones sociales de Cajamarca (2011). “Declaración de Bambamarca”. Bambamarca.
- Organizaciones sociales de Cajamarca (2010). “Carta de Celendín”. Celendín.
- Panorama Cajamarquino (2013c). “Archivan otra denuncia contra Gregorio Santos”, 12 octubre. Disponible en <http://www.panoramacajamarquino.com/noticia/archivan-otra-denuncia-contra-gregorio-santos/>, revisado el 18 febrero 2014.
- Panorama Cajamarquino (2013b). “Hugo Fuentes: ‘Gregorio Santos margina a Chota’”, 5 setiembre. Disponible en <http://www.panoramacajamarquino.com/noticia/hugo-fuentes-gregorio-santos-margina-a-chota/>, visitado el 27 febrero 2014.
- Panorama Cajamarquino (2013a). “Manuel Becerra anunció su renuncia al Colectivo por Cajamarca”, 14 marzo. Disponible en <http://www.panoramacajamarquino.com/noticia/manuel-becerra-anuncio-su-renuncia-al-colectivo-por-cajamarca/>, visitado el 15 febrero 2014.
- Panorama Cajamarquino (2011). “Alcalde de Celendín responde críticas sobre mercado modelo”, 12 mayo. Disponible en <http://www.panoramacajamarquino.com/noticia/alcalde-de-celendin-responde-criticas-sobre-mercado-modelo/>, visitado el 08 agosto 2014.

- Perú21 (2014). “Poder Judicial dicta prisión preventiva por 14 meses para Gregorio Santos”. Disponible en <http://peru21.pe/politica/gregorio-santos-prision-preventiva-poder-judicial-cajamarca-2189214>, visitado 12 marzo 2014.
- Perú21 (2013c). “Gregorio Santos usó fondos públicos contra Minas Conga”, 7 noviembre. Disponible en <http://peru21.pe/politica/gregorio-santos-uso-fondos-publicos-contraminas-conga-2156672>, visitado el 10 marzo 2014.
- Perú21 (2013b). “Pulso Perú: Ollanta Humala registró caída dramática en su popularidad”, 8 julio. Disponible en <http://peru21.pe/politica/ollanta-humala-registro-caida-dramatica-2139246>, visitado el 13 febrero 2014.
- Perú21 (2013a). “Funcionarios de Cajamarca en evidente caso de corrupción”, mayo 2013. Disponible en <http://peru21.pe/opinion/funcionarios-cajamarca-evidente-caso-corrupcion-2130943>, visitado 12 marzo 2014.
- Perú21 (2012d). “Goyoaudios ponen contra la pared a Gregorio Santos”, 19 de setiembre. Disponible en <http://peru21.pe/opinion/goyoaudios-ponen-contrapared-gregorio-santos-2042796>, visitado 13 marzo 2014.
- Perú21 (2012c). “Tengo que darle su billete y estoy que le lavo toda la plata”, 18 setiembre. Disponible en <http://peru21.pe/opinion/tengo-que-darle-su-billete-y-estoy-que-le-lavo-toda-plata-2042643>, visitado el 27 marzo 2014.
- Perú21 (2012b). “Empresario amigo de Santos gana millonarias licitaciones”, 17 setiembre. Disponible en <http://peru21.pe/opinion/empresario-amigo-santos-gana-millonarias-licitaciones-2042505>, visitado el 11 diciembre 2013.
- Perú21 (2011). “Dimite alcalde de Celendín”, 30 noviembre. Disponible en <http://peru21.pe/2011/11/30/actualidad/alcalde-cajamarquino-renuncia-al-cargo-amenazas-muerte-2001196>, visitado el 11 junio 2014.
- Portafolio Periodístico (2013). “Mauro Siles Arteaga García candidato a la alcaldía de Cajamarca 2014” 11 diciembre. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Rt8IHrmQoeE&list=UUJmaqVJ3MjyzfJPBnitEEpQ>, visitado el 12 marzo 2014.
- Proética (2009). *Hacia un sistema de control para gobiernos regionales: análisis y propuesta*. Lima: Proética.
- Profesores de la Institución Educativa Manuel de Piérola Castro (s/f). “Comunicado”.
- Santos, Gregorio (2014). “Conflictividad social impidió concretar todos nuestros proyectos en la región” (entrevista). Disponible en <http://www.larepublica.pe/22-01-2014/conflictividad-social-impidio-concretar-todos-nuestros-proyectos-en-la-region>, visitado el 23 enero.
- Santos, Gregorio (2010). “Requerimos inversión pero con dignidad” (entrevista). Disponible en <http://www.noticiasser.pe/22/09/2010/entrevista/requerimos-inversion-pero-con-dignidad>, visitado el 11 abril 2014.
- Willax TV (2012). “Colectivo Cajamarca denuncia a Gregorio Santos”, 12 junio. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=hdGJKQTekQc>, visitado 03 marzo 2014.

ENTREVISTAS

- Abanto, Jaime. Cajamarca, 21 de marzo de 2014.
- Acosta, Víctor. Hualgayoc, 11 de marzo de 2014.
- Agusti, Janio. Celendín, 10 de abril de 2014.
- Alcántara, Eler. Celendín, 10 de abril de 2014.
- Aliaga, César. Cajamarca, 12 de marzo de 2014.

Araujo, Víctor. Celendín, 11 de abril de 2014; 16 de abril de 2014.
 Arrivasplata, Juan. Cajamarca, 11 de setiembre de 2012; 03 de febrero de 2014.
 Assis, Danilo. Cajamarca, 12 de setiembre de 2012.
 Benavides, Edy. Hualgayoc, 12 de julio de 2012.
 Ciudadano de Bambamarca. Hualgayoc, 17 de julio de 2012.
 Contralor de Cajamarca. Cajamarca, 20 de marzo de 2014.
 Cortés, Rocío. Cajamarca, 11 de setiembre de 2012.
 Cruzado, Bartolomé. Cajamarca, 13 de marzo de 2014.
 De la Torre, Alí. Celendín, 12 de abril de 2014.
 Erasmo, César. Cajamarca, 02 de julio de 2012.
 Escobar, Abilio. Celendín, 15 de abril de 2014.
 Espino, Luis. Cajamarca, 07 de marzo de 2014.
 Flores, César. Cajamarca, 27 de marzo de 2014.
 Funcionario de Demuna-Celendín. Celendín, 10 de abril de 2014.
 García, Jesús. Celendín, 18 de abril de 2014.
 Guerrero, Luis. Cajamarca, 17 de marzo de 2014.
 Hernández, Ever. Cajamarca, 10 de marzo de 2014.
 Hernández, Wilson. Cajamarca: 14 de setiembre de 2012.
 Hernández, Idelso. Cajamarca, 02 de julio de 2012; 13 de setiembre de 2012.
 Horna, Emilio. Cajamarca, 16 de marzo de 2014.
 Huamán, Pedro. Celendín, 12 de abril de 2014.
 Huamán, Eladio. Hualgayoc, 23 de marzo de 2014.
 León, Iván. Cajamarca, 01 de julio de 2012.
 López, Luis. Cajamarca, 01 de abril de 2014.
 Marcillo, Alexandra. Cajamarca, 01 de julio de 2012.
 Marín, Moisés. Celendín, 21 de abril de 2014.
 Martínez, Ginno. Lima, 14 de julio de 2014.
 Matta, Segundo. Cajamarca, 27 de marzo de 2014; 09 de abril de 2014.
 Medina, José. Cajamarca, 26 de marzo de 2014.
 Ortiz, Rosa. Celendín, 16 de abril de 2014.
 Ortiz, Javier. Cajamarca, 01 de julio de 2012.
 Palacios, Sara. Cajamarca, 27 de marzo de 2014.
 Pérez, José. Cajamarca, 13 de julio de 2012; 12 de setiembre de 2012; 03 de febrero de 2014.
 Poemape, Fernando. Cajamarca, 13 de marzo de 2014.
 Ponce, Roger. Celendín, 16 de abril de 2014.
 Próspero, Elí. Celendín, 15 de abril de 2014.
 Quispe, Víctor. Celendín, 15 de abril de 2014.
 Ramos, Manuel. Cajamarca, 30 de junio de 2012. Hualgayoc, 20 de marzo de 2014; 23 de marzo de 2014.
 Ramos, Dilo. Hualgayoc, 18 de julio de 2012.
 Rodas, Eduardo. Celendín, 15 de abril de 2014.
 Rodríguez, Vilma. Cajamarca, 12 de setiembre de 2012.
 Ruiz, Vladimir. Cajamarca, 10 de setiembre 2012.
 Saavedra, Wilfredo. Cajamarca, 03 de julio de 2012; 06 de marzo de 2014; 08 de marzo de 2014.
 Salcedo, Jorge. Hualgayoc, 12 de julio de 2012.
 Sánchez, Salvador. Celendín, 15 de abril de 2014.
 Sánchez, Sergio. Cajamarca, 01 de abril de 2014.
 Sánchez, Ramiro. Cajamarca, 10 de marzo de 2014.

Sánchez, Wilder. Cajamarca, 13 de setiembre de 2012.
Sánchez, Milton. Cajamarca, 01 de julio de 2012.
Santos, Aldo. Cajamarca, 11 de julio de 2012.
Seifert, Reindard. Cajamarca, 14 de julio de 2012; 12 de setiembre de 2012; 06 de marzo de 2014.
Siesa, Ítalo. Cajamarca, 02 de julio de 2012.
Silva, Moisés. Celendín, 21 de abril de 2014.
Silva, Marienella. Celendín, 15 de abril de 2014.
Silva, Narda. Cajamarca, 02 de julio de 2012; 13 de marzo de 2014.
Siniegas, Marco. Cajamarca, 12 de setiembre de 2012.
Terrones, Ernesto. Cajamarca, 17 de marzo de 2014.
Vargas, Gomer. Cajamarca. 11 de marzo de 2014.
Vásquez, Walter. Celendín, 15 de abril de 2014.
Vásquez, Godo. Cajamarca, 01 de julio de 2012.
Vera, Iván. Cajamarca, 13 de setiembre de 2012.
Vílchez, Mari. Celendín, 16 de abril de 2014.
Yopla, Luis. Cajamarca, 07 de marzo de 2014.
Yopla, Guillermo. Cajamarca, 14 de marzo de 2014.
Zelada, Carlos. Celendín, 14 de abril de 2014.
Zulema, Ketty. Cajamarca, 02 de julio de 2012.