

Recomendaciones de  
la CVR y Huancavelica

Punto de

# PARTIDA

Archivo ideele



Una amplia encuesta aplicada en Huancavelica configura el punto de partida de un proyecto que busca mejorar la gobernabilidad y la gobernanza. ¿Cómo? Trabajando simultáneamente en cuatro ámbitos: identidad y memoria, participación ciudadana, fortalecimiento del Gobierno Regional e incidencia en el Gobierno Nacional. El proyecto está a cargo del IDL y cuenta con el apoyo del Fondo Ítalo Peruano (FIP).

>>> El punto de partida es, en realidad, una línea: la línea de base, la medida de la situación al comenzar un proyecto, con la que se comparará la situación cuando este termine. Para lograr esta primera mirada, el proyecto “Seguimiento a las Recomendaciones de la CVR en Huancavelica” encuestó a 1.982 personas en 37 distritos de las 7 provincias de ese departamento; además, entrevistó a diversos actores vinculados al proyecto. Toda esa valiosa información le ha

permitido elaborar un diagnóstico a partir del cual inicia un trabajo que se extenderá hasta setiembre del 2007.

La intervención se focaliza en veinte comunidades rurales de dos provincias —Huancavelica y Angaraes—, tal como explica Sofía Macher, quien tiene a su cargo la conducción del proyecto:

“El criterio de selección ha sido ir a las comunidades más afectadas por el conflicto armado interno. En ellas hay un escenario posconflicto, pues la violencia destruyó viviendas, ganado, organización, registros. Hay una gran desconfianza entre las personas y muchas otras graves secuelas que se tienen que remontar”.

## Punto de llegada

Huancavelica es el departamento más pobre del Perú, uno de los más desarticulados y más afectados por la violencia política. Es también un buen ejemplo de la paradoja de nuestro desarrollo como país, pues su gran riqueza mineral ha convivido siempre con altos índices de pobreza. Del mismo modo, mientras la energía eléctrica que ilumina más de la mitad del Perú sale del territorio huancavelicano, la mayor parte del departamento carece de servicios básicos (luz eléctrica, agua y desagüe).

El Gobierno Regional ha logrado formular un Plan de Desarrollo, pero en Huancavelica son escasos los presupuestos, y los incipientes procesos de participación ciudadana aún no involucran a la población afectada por la violencia política.

“El tema más importante que deja planteado al país el *Informe* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) es el problema de la exclusión, la inequidad y el abandono del campo. El otro tema clave es la ausencia de Estado”, resume Sofía Macher, y añade que fueron esas condiciones las que facilitaron el crecimiento de Sendero Luminoso.

Para revertir esa situación, el proyecto se plantea como finalidad el incremento de la gobernabilidad —concebida como una combinación entre la capacidad política del Gobierno para gobernar y las condiciones sociales que garantizan la legitimidad de sus decisiones— y la gobernanza, es decir, la capacidad de brindar servicios eficientes a los ciudadanos.

Se propone aumentar la gobernabilidad impulsando y mejorando la participación comunitaria y el control social de las autoridades por medio del conocimiento de cómo funcionan las instituciones estatales. También, ayudando a generar una valoración positiva de los afectados por la violencia política, así como una identidad colectiva que los incorpore plenamente en la sociedad.

Con respecto a la gobernanza, el proyecto busca fortalecer la capacidad del Gobierno Regional para desarrollar políticas públicas, especialmente las orientadas a disminuir el grado de exclusión social de la población afectada por la violencia.

Sostiene Sofía Macher: “No se puede pensar en organizar a la sociedad civil para que exija cambios al Estado si hay

# El proyecto encuestó a 1.982 personas en 37 distritos de las 7 provincias de Huancavelica.

tanta fragilidad en el Estado y las instituciones. No se puede pensar en fortalecer actores, en que dejen de ser invisibles y se conviertan en actores públicos, si no se trabaja con el propio Gobierno Regional y el Gobierno Local, para ayudarlos a que sean capaces de atender las demandas. Es necesario trabajar los dos aspectos”.

Con ello, el proyecto espera promover una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad, fortaleciendo a los actores de la sociedad civil, las instancias del Gobierno Regional y los espacios de concertación “para la definición de políticas públicas orientadas a disminuir la exclusión social, fomentar la colaboración en su implementación y el control social de sus resultados”.

“No puede haber un Estado ausente, un Estado abusivo” —explica Sofía—. “Nuestro proyecto está entrando a atacar eso, para reformar el Estado y hacer que respete la cultura, la diversidad, los derechos humanos.”

## Huancavelicanos encuestados

Viven en comunidades campesinas	81%
Viven en ciudades y centros poblados menores	19%

Hombres	52%
Mujeres	48%

Pobladores	72%
Líderes y autoridades estatales y comunales	28%

Analfabetos	10,8%
No terminaron secundaria	70%

## Medir avances

Para medir el resultado del proyecto han sido identificados dos indicadores: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Buen Gobierno. Ambos permitirán tener una imagen final de lo conseguido con la intervención en sus dos dimensiones: la gobernabilidad y la gobernanza.

Así, se aspira a un incremento del IDH en un promedio de 10 por ciento en las dos provincias de intervención. De acuerdo con los datos del PNUD, el departamento de Huancavelica está por debajo del promedio nacional (0,69) con un IDH de 0,46. El IDH de la provincia de Huancavelica es 0,484, y el de Angaraes, 0,411.

Si bien las provincias de Huancavelica y Angaraes registran elevados porcentajes de población en extrema pobreza, existen diferencias entre ellas, de acuerdo con las variables que componen el IDH.

Huancavelica alcanza un nivel de alfabetismo de 76,4 por ciento, mientras que Angaraes solo llega a 61 por ciento, la esperanza de vida al nacer es de 64 y 61 años respectivamente y el ingreso familiar per cápita asciende

a apenas 151,7 nuevos soles en Huancavelica, pero en Angaraes es aun menor: 139,4 nuevos soles.

Con respecto al Índice de Buen Gobierno se espera que, al culminar el proyecto, el Gobierno Regional de Huancavelica se ubique en los primeros cinco puestos a escala nacional. Este índice, elaborado por la Defensoría del Pueblo sobre la base de información levantada entre enero del 2003 y junio del 2004, ubica al Gobierno Regional de Huancavelica entre los seis últimos, con 0,54 de puntaje. Si se analiza la puntuación alcanzada según las cuatro variables que fueron examinadas por la Defensoría del Pueblo, se encuentra en el puesto 2 en acceso a la información y en el 6 en transparencia, pero en los otros campos decae considerablemente. En concertación ocupa el puesto 15, y en rendición de cuentas, el 21.

El proyecto se ha planteado propósitos, e indicadores para medirlos, en cada uno de los cuatro componentes: identidad y memoria, participación ciudadana, fortalecimiento del Gobierno Regional e incidencia en el Gobierno Nacional.

## Identidad y memoria

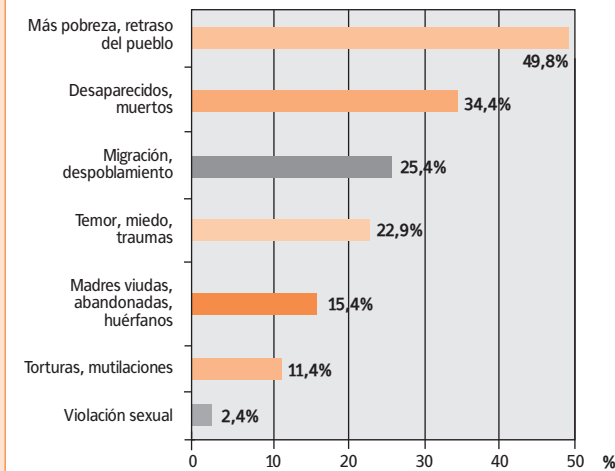


Pasar de sentirse víctimas a reconocerse como ciudadanos es el tránsito que quiere promover, entre los afectados por la violencia política, el proyecto “Seguimiento a las Recomendaciones de la CVR en Huancavelica”.

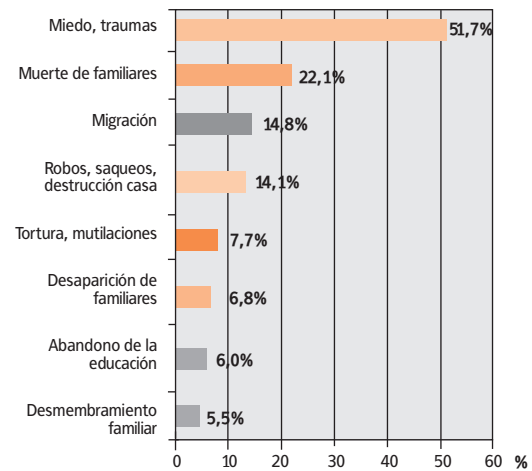
Por medio del componente “Identidad y memoria” se busca generar cambios en la percepción de los afectados sobre sí mismos, orientados a conseguir una autovaloración positiva. Si al finalizar el proyecto ha tenido éxito, el cumplimiento de este objetivo debería reflejarse en un incremento de 50 por ciento de la población que se reconoce como sujeto de derecho. Este es el indicador contemplado para el componente, a partir del cual el estudio de línea de base del proyecto preguntó acerca del conocimiento de las Recomendaciones de la CVR y las consecuencias de la violencia. Algunas respuestas:

En el ámbito del departamento, solo 35,6 por ciento recuerda algunas Recomendaciones de la CVR. En Angaraes las recuerda 53 por ciento, y en Huancavelica, 30 por ciento. Entre los líderes y autoridades, 46,6 por ciento, y entre la población, 31,6 por ciento.

### Principales consecuencias de la violencia para la población (respuesta múltiple)



### Principales consecuencias de la violencia para su familia (respuesta múltiple)



Entre los encuestados, 93,5 por ciento identificó por lo menos una secuela de la violencia para la sociedad huancavelicana. Consecuencias tales como mutilaciones y violaciones sexuales han sido escasamente mencionadas, aun cuando las entrevistas realizadas revelaron que se habían producido en varias de las comunidades en las que se aplicó la encuesta. Se deduce, entonces, que existe un nivel de ocultamiento, que ocurre sea por desconfianza o por trauma psicológico, cuando se pregunta direc-

tamente por las consecuencias de la violencia en la propia familia. El 22 por ciento señala no recordar ninguna consecuencia.

### Destino

Lo que se busca es que la sociedad huancavelicana conozca la magnitud, características y consecuencias de los hechos de violencia a los que fue sometida, como condición para que se afirmen como ciudadanos.

## De víctimas a ciudadanos

“Al proponernos la recuperación de la memoria no estamos reproduciendo lo que hizo la CVR. Este es un proceso diferente, es un balance más político de lo que hicieron los distintos actores durante el conflicto armado. Nos enfocamos en eso y no en las víctimas ni en las violaciones de los derechos humanos”, explica Sofía Macher.

Con el recurso a talleres participativos se están revelando y analizando experiencias colectivas más que individuales, contando siempre con asesoría psicológica. Esta es de suma importancia, pues en el ámbito local hay proximidad física entre los distintos actores de la violencia, tal como reconoce Sofía Macher: “La Comisión de la Verdad logró reconstruir los proce-

sos nacionales y regionales. Cuando se trata de procesos más locales, la reconstrucción de la memoria ya no es general, sino con cara, nombre y apellido. El hijo de una autoridad asesinada, por ejemplo, sabe quién es el senderista que mató a su padre. Y él sigue pensando en la venganza”.

La idea del proyecto es ayudar a reconstruir la memoria de lo que sucedió, y a entender lo que pasó, para encontrar en esa historia los recursos que como colectividad tienen y que les sirven para salir adelante. “Eso es lo que trabajamos para incrementar la autoestima de la colectividad, y modificar la percepción que tienen los afectados de ellos mismos, así como la percepción de la gente acerca de los afectados. Cambio indispensable para pasar de ser víctimas a ser ciudadanos.”

# Participación Ciudadana

El incremento y mejora de la calidad de la participación comunitaria es el propósito de este componente del proyecto, que busca también el control social de las instituciones del Gobierno Regional y del Gobierno Local, así como de las instituciones formales de justicia.

La meta es lograr que aumente en 25 por ciento la población que participa en espacios de control social de esas instituciones.

Al ser consultados sobre su participación en instancias de concertación o control ciudadano, los encuestados dieron las siguientes respuestas:

En los Consejos de Coordinación Local: 12%

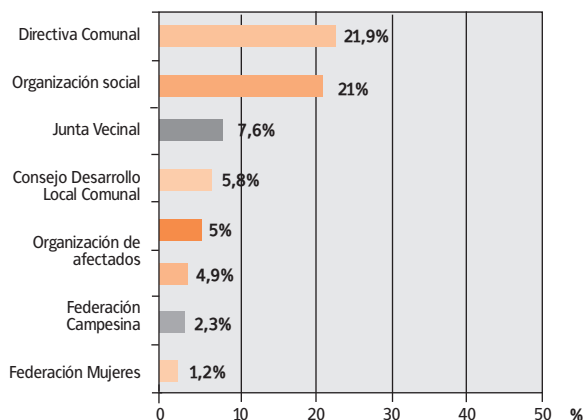
En las Mesas de Lucha Contra la Pobreza distritales: 6%

En ninguna: 16%

## ¿Por qué no participan?

- 42% no los conoce.
- 17% no sabe cómo hacer para participar.
- 12% no los considera útiles o cree que no funcionan adecuada ni regularmente.
- 23% no dispone de tiempo.

## Población que participa en organizaciones (respuesta múltiple)



"Temor oculto", Jesús Peña, 1° puesto concurso Asociación SER.

**María Eugenia Moyano**, del Área de Gobernabilidad y Derechos Humanos del IDL

"La primera fase de la ejecución de este componente exige elaborar diagnósticos de afectación con los pobladores de las veinte comunidades campesinas seleccionadas por medio de talleres. Capacitamos a los promotores, que son delegados elegidos democráticamente por su comunidad, y ellos regresan a su comunidad y realizan el diagnóstico: primero con las autoridades y luego lo validan con la población.

"Con el diagnóstico de afectación listo, lo que se busca es incorporar las demandas de esas comunidades en espacios de concertación como las Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza distritales y los Consejos de Coordinación Local.

"Como parte del componente de participación ciudadana, se están creando ocho nuevas defensorías comunitarias distritales, además de las diez ya existentes en las comunidades. La función de estas defensorías es mejorar el acceso a la justicia gracias a la canalización y resolución de casos de violencia familiar, alimentos y otros relacionados con niños, niñas, adolescentes y mujeres. Se está considerando también la formación de una red de protección que involucre a entidades insertas en el sistema formal y no formal de justicia, como las Demuna y otras instancias judiciales de mayor nivel."

Para aumentar y mejorar la participación, el proyecto busca cambios vinculados a la planificación concertada, la vigilancia ciudadana y el acceso a la justicia.



El estudio de línea de base del proyecto ha permitido conocer el grado de organización existente. Algunos datos:

- Nueve organizaciones de afectados forman parte de la Federación Regional de Asociaciones de Víctimas de la Violencia Política de Huancavelica (FRAVIPH).
- FRAVIPH trabaja en coordinación con la Mesa Regional de Lucha Contra la Pobreza.
- Existen organizaciones de afectados en cuatro provincias, que forman parte de las mesas distritales.
- Solo 47 distritos (la mitad del total) del departamento cuentan con una Mesa de Lucha Contra la Pobreza. Y solo 10 por ciento opera de manera regular.
- Del 16 por ciento de personas que participa en espacios de concertación, solo 2,4 por ciento lo hace representando a una asociación de afectados.

En lo que se refiere a los planes, las encuestas señalan en qué medida son objeto de atención por la comunidad.

Distritales	46,5%
Provinciales	18,4%
Regionales	10,9%

Con respecto al acceso a la justicia, los resultados del estudio permiten establecer que 55 por ciento de los

casos son solucionados por jueces de paz en Angaraes y 58 por ciento en Huancavelica; y por la Policía, 39 por ciento en Angaraes y 30 por ciento en Huancavelica.

Entre quienes conocen la atención que brindan diferentes instancias, la opinión más favorable la reciben los gobernadores y tenientes de gobernadores (32,5 por ciento). Les siguen los jueces de paz (23,9 por ciento), la Policía (13,8 por ciento) y la Fiscalía (9,5 por ciento).

Sobre las Defensorías Comunitarias (DC), 15 por ciento de los encuestados sabe de su existencia, y 7 por ciento conoce a alguien que ha presentado una denuncia ante ellas. El 58 por ciento declara que el caso fue resuelto en las DC, y 10 por ciento que sigue en proceso.

## Destino

Este componente se propone que las organizaciones de afectados y los dirigentes de comunidades afectadas por la violencia política participen en espacios de concertación y de planeación regional y local (Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, Consejo de Coordinación Regional, Consejo de Coordinación Local, mesas temáticas, entre otros). Asimismo, que las organizaciones de afectados participen en un sistema de supervisión y vigilancia de los proyectos enmarcados en las Recomendaciones de la CVR, y que se mejore el acceso a la justicia y se facilite el ejercicio de derechos básicos.

# Fortalecimiento del Gobierno Regional

Voluntad no es lo que le falta al Gobierno de Huancavelica. Ha sido el primero en aprobar un Plan Integral de Reparaciones (PIR) para las víctimas del conflicto armado interno, pero la escasez de ciertas competencias —y no solo de presupuesto— dificulta su ejecución.

En el 2005, por ejemplo, del total del presupuesto asignado al PIR regional para ese año se había ejecutado, al culminar el mes de noviembre, solo 1,3 por ciento. La razón fue la demora en la recepción de los fondos, generada por un largo proceso de ajuste a las normas del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Una vez recibido el presupuesto, el establecimiento de las pautas para la selección y contratación de los registradores —primera actividad del proceso de registro de víctimas— demoró dos meses, pues tenía que adecuarse a las normas públicas sobre contrataciones del Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Consucode).

Estas dificultades, propias de un proceso incipiente de descentralización, son indicativas de la necesidad de contribuir a mejorar los niveles gerenciales del Gobierno Regional. Fortalecer su capacidad de desarrollar políticas públicas, especialmente las orientadas a disminuir el grado de exclusión de la población afectada por la violencia, es el propósito de uno de los componentes del proyecto “Seguimiento a las Recomendaciones de la CVR en Huancavelica”.

El indicador que se usará para medir el logro de este propósito es que el Gobierno Regional debe mejorar en 50 por ciento su nivel de ejecución de inversiones en proyectos de reparación y de desarrollo de capacidades.

La responsable del proyecto, Sofía Macher, explica que apoyarán al Gobierno Regional de múltiples maneras y en diferentes ámbitos. Harán, por ejemplo, un taller de gestión para funcionarios públicos, en el que se abordarán temas como reforma del Estado, Plan Integral de Reparaciones, diseño de proyectos y sistemas administrativos. En la organización de esta

denominada “Escuela de Gobernabilidad” participan el Gobierno Regional, el Proyecto Fortalece de CARE-Perú y la Red Perú, y para su realización se coordina con la Universidad Nacional de Huancavelica.

“Por otro lado, cuando culmine el Registro Regional de Víctimas —emprendido por el Gobierno Regional— tendremos importante información que podrán incorporar las direcciones regionales de los sectores relacionados con la implementación de servicios a la comunidad. Los datos recogidos en el Registro serán de gran utilidad para el diseño y aplicación de sus políticas”, afirma Sofía Macher.

## Destino

El proyecto se propone que el Gobierno Regional y los gobiernos locales prioricen los programas y proyectos que beneficiarán a las víctimas y afectados, y a la vez que el Gobierno Regional mejore su capacidad de diseñar, implementar y comunicar políticas públicas sobre temas de reforma institucional y reparación. También busca que el Gobierno Regional y los gobiernos locales implementen Planes de Seguridad Ciudadana.



# Incidencia en el Gobierno Nacional

La importancia de la labor de incidencia política es tan incuestionable que a ella se dedica uno de los cuatro componentes del proyecto “Seguimiento a las Recomendaciones de la CVR en Huancavelica”. Su propósito es que el Gobierno Regional incida en el Gobierno Nacional para concertar inversiones en el marco del PIR regional.

El indicador que el proyecto utilizará para verificar los logros de este componente es que cada año aumente la envergadura presupuestal de proyectos del PIR que han sido ejecutados por acuerdo entre el Gobierno Nacional y el Gobierno Regional.

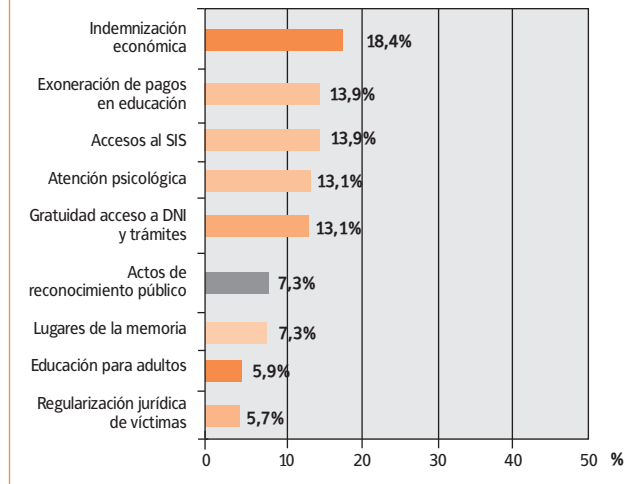
Cabe señalar que los recursos asignados al PIR para el año 2005 fueron determinados mediante el proceso de presupuesto participativo y no han sido concertados aún recursos adicionales con el Gobierno Nacional.

## Destino

El componente “Incidencia en el Gobierno Nacional” pretende que la experiencia de Huancavelica sea reconocida como ejemplo de implementación de las Recomendaciones de la CVR, como caso exitoso de reconciliación y reparación del daño originado por la violencia política. Y que esto facilite la inclusión de víctimas y afectados en la agenda gubernamental y en la agenda política nacional.

Para conocer cuánto sabe la población huancavelicana sobre las reparaciones, se incluyó en la encuesta una pregunta con la que se elaboró la línea de base del proyecto.

## Reparaciones que recuerda



El 97 por ciento de los encuestados afirmó conocer las reparaciones que recomendó la CVR, pero ninguna de ellas fue recordada de manera relevante o significativa. Las reparaciones más recordadas son las de tipo individual. En primer lugar la indemnización económica, seguida por las de educación, SIS, salud mental y gratuidad del DNI.

Otras reparaciones que beneficiarían a la comunidad toda y que podrían ser materia de los planes de desarrollo no superan el 5 por ciento de menciones; es el caso de servicios básicos comunales (3,9 por ciento), infraestructura productiva (2,2 por ciento) y vivienda (2,2 por ciento).

## Sofía Macher: Vincular lo local y lo nacional

“Como parte del trabajo de incidencia tenemos que tratar de que haya concordancia entre lo que se hace a nivel nacional y los esfuerzos regionales. Creemos que nuestro conocimiento local, comunal, regional, nos da una visión importante para poder influir sobre las decisiones nacionales; sobre las leyes que se están dando, por ejemplo.

“Todo lo que es reparaciones es un gran desorden. Hay cinco registros que se han iniciado y los entes del Estado responsables de hacer la reparación son todos. Es un caos. En Huancavelica lo que se ha logrado es que haya una instancia de coordinación donde están todos los sectores: el Consejo de Reparaciones (COREPIR).

“En este proceso local y nacional influyen las elecciones generales y los próximos comicios regionales y municipales. Pero nosotros trabajamos mucho con funcionarios públicos que no cambiarán con las elecciones. Hacemos un esfuerzo especial para avanzar en su capacitación y sensibilización, porque si no conseguimos su solidaridad con los afectados por la violencia, no hay posibilidad de cambios institucionales. Además, en vez de huir del proceso electoral para no ‘contaminar’ el proyecto, haremos coincidir las audiencias públicas, que van a reconstruir el proceso de violencia provincia por provincia, con la campaña electoral regional y municipal. Queremos escuchar qué tienen que decir sobre eso los diferentes partidos políticos.”