

Estados experimentales. Presentación

Penelope Harvey y Deborah Poole

En esta sección presentamos los primeros avances de un proyecto de investigación antropológica sobre Estado, descentralización y gobierno regional¹. Nuestro proyecto nació de una preocupación metodológica: ¿cómo adecuar la etnografía, como metodología conocida por su atención a los detalles, a lo cotidiano, a lo subjetivo, lo relacional, lo íntimo y lo inesperado, a la tarea no poco ambiciosa de entender el Estado neoliberal? Todos los miembros del equipo entraron al proyecto con intereses, experiencias y conocimientos diferentes. Lo que nos unía era nuestro interés por contribuir, a través de la etnografía, al mejor entendimiento y teorización del Estado peruano, y del proceso de la descentralización en particular. Más específicamente, nos interesaba seguir los procesos y lenguajes de participación, desarrollo, bienestar, experticia, pertenencia y fiscalización que caracterizan los procesos políticos y gubernamentales en el Estado regional peruano.

Con este fin, participamos en un trabajo de campo colectivo de diez meses en el Valle Sagrado del Cusco (entre febrero y noviembre de 2011). Nuestro objetivo no era comparar lo que encontrábamos en las distintas municipalidades y comunidades donde trabajábamos: más bien pretendíamos contribuir a los debates sobre la complejidad del Estado a partir de nuestras etnografías de las redes políticas

¹ El proyecto, titulado «Estados experimentales», fue dirigido por Penelope Harvey y Deborah Poole y contó con la participación de los antropólogos peruanos Jimena Lynch Cisneros, Teresa Tupayachi Mar, Jhon Tairo Puma, y de la antropóloga inglesa Annabel Pinker. Agradecemos el apoyo de los funcionarios del gobierno regional del Cusco, del Plan PER Copesco y de las autoridades y funcionarios de las municipalidades de Ollantaytambo, Urubamba, Calca y San Salvador. El proyecto fue financiado por la Fundación Wenner Gren (EEUU), la National Science Foundation (EEUU), el American Council of Learned Societies (EEUU), y el Arts and Humanities Research Council del Reino Unido. Durante el trabajo de campo, nuestro proyecto fue afiliado al Centro de Estudios Bartolomé de las Casas, Cusco.

y sociales, los afectos y conocimientos, y los espacios políticos que se articulan alrededor de los documentos, eventos, proyectos e instrumentos legales que, en su conjunto, dan forma al Estado local.

Estos enfoques —y las diferentes perspectivas que nos brindaron sobre el fenómeno del «Estado»— se reflejan en los cinco artículos que hemos juntado para esta sección temática. Como primer avance de nuestra etnografía colaborativa, esperamos mostrar con ellos las diversas orientaciones descriptivas, prácticas, aplicadas y teóricas que coexisten en un proyecto colaborativo. Con ellos no pretendemos armar un retrato definitivo del Estado regional, sino mas bien abrir una conversación teórica y metodológica sobre la contribución de la antropología —y la etnografía en particular— al estudio del Estado neoliberal.

Nuestras etnografías parten de una preocupación compartida: ¿cómo entender la relación entre el poder estatal, y los afectos de esperanza y posibilidad generados por los dos regímenes de experticia o conocimiento técnico con que el Estado neoliberal adquiere legitimidad? El primero de estos regímenes es el Derecho, con su promesa de justicia; el segundo la ingeniería, con su promesa de desarrollo. Bajo el argumento de que el Estado neoliberal legitima su autoridad y poder como representante del bien público en su capacidad de imponer «un Estado de Derecho» y de avanzar el desarrollo económico e infraestructural del país, la idea de estudiar las tensiones y convivencias entre lo político y lo técnico nos parecía una buena entrada no solo a la pregunta «¿Qué es el Estado?», sino también a los espacios locales donde los etnógrafos pretendemos hacer seguimiento a los procesos políticos, técnicos, jurídicos y gubernamentales. Este enfoque se enriqueció aun más al considerar los procesos de descentralización en el Perú, y los nuevos espacios de experimentación regulatoria abiertos por los gobiernos regionales.

Como nuestro sitio etnográfico elegimos el Cusco, una región donde las autoridades regionales apelan a una larga historia de resentimiento hacia el Estado central y el poder de Lima. A la vez, como todo gobierno regional, el del Cusco tiene que negociar con el gobierno nacional para avanzar y concretar las obras públicas que dan soporte a su legitimidad territorial y política, ofreciendo empleos y prometiendo ‘progreso’. Dichos proyectos de infraestructura pública requieren también la negociación de regímenes de saber y regulación formulados a partir del Derecho internacional, el capital multiestratificado, y los saberes de expertos, profesionales y técnicos.

Para hacer seguimiento a estas múltiples escalas del Estado neoliberal y de las distintas formas de experimentación y ambigüedad que dan forma a la gobernanza neoliberal, decidimos enfocar nuestra investigación no en el fenómeno general

del «gobierno regional», sino en los muy particulares espacios de negociación, conocimiento, aspiración y conflicto abiertos por las políticas de descentralización en el Perú. Por un lado, y como los artículos de Lynch y Poole demuestran, hemos teorizado el Estado regional y la gubernamentalidad neoliberal a partir de lo rutinario y cotidiano dentro del trabajo municipal. Por otro lado, también pudimos explorar la recepción y elaboración del conocimiento técnico y político dentro de algunos proyectos de desarrollo, incluyendo la vía de evitamiento de Ollantaytambo (Pinker) y un proyecto para el mejor manejo de los residuos sólidos (Harvey y Tupayachi). Estos dos proyectos formaban parte del Proyecto Vilcanota (VRMP), un proyecto multisectorial financiado a través de un préstamo del Banco Mundial y administrado, a partir de 2008, por el gobierno regional del Cusco a través del Proyecto Especial Copesco².

En nuestra investigación nos acercamos al Proyecto Vilcanota como un espacio de experimentación en que el gobierno peruano delegó, por primera vez, autoridad para la administración e implementación de un proyecto del Banco Mundial a un gobierno subnacional. Es importante subrayar, sin embargo, que nuestra meta no era estudiar —o mucho menos evaluar— el Proyecto Vilcanota como tal, sino hacer un seguimiento de los discursos y debates sobre el saber técnico, la normatividad jurídica y administrativa y la autoridad política que los actores locales articulaban en relación con las distintas actividades y proyectos que formaban parte del VRMP.

A menudo la etnografía se entiende como el trabajo minucioso de observación y convivencia donde el etnógrafo logra entender y describir la vida cotidiana y las prácticas culturales que caracterizan ciertos espacios locales (comunidades, pueblos, barrios u organizaciones). Como una etnografía colaborativa, sin embargo, nuestra meta no era simplemente acumular observaciones desde espacios dispersos y después compararlos (aunque también hacíamos esto cada semana en nuestras reuniones del equipo).

Más bien lo que buscamos es contribuir desde la etnografía a un mejor entendimiento del Estado como un espacio de experimentación donde los cruces de competencias y la desarticulación no apuntan necesariamente hacia un Estado que no funciona (o, peor aún, que es «débil» por su poco alcance territorial).

² El Proyecto Vilcanota fue un proyecto de desarrollo financiado entre 2004 y 2011 por un préstamo del Banco Mundial y administrado por el gobierno regional del Cusco, a través del proyecto especial Copesco (http://www.copesco.gob.pe/proy_vilcanota.html). Véase también las páginas web del Banco Mundial (<http://www.worldbank.org/projects/P082625/vilcanota-valley-rehabilitation-management-project?lang=en>)

Más bien nuestra investigación sugiere que estamos frente a un Estado donde la experimentación se desenvuelve en por lo menos dos campos: por un lado tenemos la experimentación en la gestión descentralizada de proyectos de financiamiento público y multilateral —tales como el Proyecto Vilcanota—, y por otro la que ocurre todos los días en las organizaciones comunales y las oficinas municipales, donde los dirigentes y autoridades buscan nuevas salidas o aproximaciones a las siempre cambiantes normas administrativas, regulatorias y legales generadas por el Estado descentralizador.

Mientras el primer campo de experimentación apunta hacia un Estado que busca implementar (o tal vez imponer) nuevos espacios para la inversión privada y el capital transnacional, el segundo apunta hacia un Estado «local» donde los mismos «desencuentros» producidos por la descentralización administrativa y fiscal *facilitan* la consolidación de nuevos espacios políticos. Estos espacios de creatividad y experimentación abarcan estrategias que van desde la corrupción y el personalismo (el autoritarismo), hasta la igualmente común —aunque a veces menos visible— consolidación de proyectos políticos que apuestan por la creación de espacios locales de acción e identidad colectiva. Sugerimos que es a partir de estos espacios de ambigüedad, creatividad, y experimentación que el Estado toma forma frente a los procesos de descentralización.

En lo que sigue presentamos cinco artículos en los que desarrollamos estos puntos generales con más detalle y especificidad. Los temas discutidos en cada artículo reflejan el hecho de que cada miembro del equipo escogió un proceso o problema —y en algunos casos una localidad— donde pudiese desarrollar su propia etnografía. De esta manera, el proyecto buscaba refortalecer el acercamiento netamente detallista y la perspectiva longitudinal que caracteriza —y enriquece— a las mejores etnografías. A la vez, sin embargo, como un proyecto que buscaba estudiar problemas o conceptos —el Estado, el gobierno, el neoliberalismo— cuya área de actuación e influencia no se restringen al ámbito «local», nos urgía elaborar también una metodología capaz de acomodar las diferentes escalas que dan forma al «Estado neoliberal.» Con este fin, y siempre asentándonos en nuestras propias etnografías, buscábamos en nuestras reuniones de equipo identificar temas o áreas de enfoque que emergieran de nuestras propias observaciones, pero que también tuviesen resonancias con lo que nuestras compañeras de campo estaban observando en sus localidades y proyectos.

Como ejemplos de estos ejes o enfoques que emergían de las etnografías, tenemos el ejemplo desarrollado en el artículo de Pinker sobre la circulación de documentos técnicos como parte central de la política de la vía de evitamiento

de Ollantaytambo. Estos documentos configuraban activamente las relaciones de integración y desarticulación entre las diversas instancias del Estado y de la sociedad imbricados en la obra proyectada. A la vez, y mediante el análisis de las preocupaciones que circulaban con los documentos, Pinker comenta la importancia de la idea de ‘los intereses’ que los actores sociales se esperaban encontrar por debajo de todo encuentro.

Los artículos de Teresa Tupayachi y de Penelope Harvey identifican procesos similares en su etnografía de la política de residuos sólidos. Tupayachi presenta el contexto legal para la gestión de residuos sólidos en el valle. También demuestra cómo el estudio técnico del Proyecto Vilcanota no fue el primer (y no será el último) esfuerzo para encontrar una solución al problema del manejo de los residuos sólidos en el valle. Su etnografía demuestra cómo la incertidumbre política y los conflictos sociales forman parte de lo que es el ‘problema’ del mal manejo. Así que otra vez, como en el estudio de Pinker, se ve que las tensiones entre intereses colectivos e individuales no solo demuestran discontinuidades dentro de las comunidades sino que replican las discontinuidades entre los diversos niveles y sectores del Estado. Los intereses locales (o individuales) adquieren legitimidad normativa en el mismo espacio en que también se buscan soluciones sociales que apoyan el bien común.

Harvey desarrolla esta idea del conflicto entre procesos individualistas y colectivistas en su artículo, que se enfoca en la política de la materia en tiempos neoliberales. El esfuerzo por transformar la basura en materia con valor económico mediante tratamientos y prácticas de la industria del reciclaje se encuentra con varios obstáculos inherentes a espacios en proceso de descentralización. ¿A quién pertenecen los residuos, tanto como problema como en su posible transformación en recurso económico?

El artículo de Poole toma el caso de un taller del presupuesto participativo distrital para explorar el doble juego de la normatividad fiscal y administrativa en el Estado peruano. Las normas emitidas cada año por el Ministerio de Economía y Finanzas buscan imponer prioridades para la formulación de proyectos de desarrollo local a través de un amplio espectro de estándares técnicos, rubros cuantitativos y visiones moralizantes de lo que «debe ser» el desarrollo. Lo que une y define esta proliferación de normas administrativas es una filosofía jurídica en que normas que no siempre gozan de carácter vinculante ejercen su efecto en la sociedad a través de su supuesta resonancia con las costumbres y ‘normas’ que dan forma a la sociedad local. En su etnografía, Poole demuestra cómo los actores sociales se apropian de estas normas como espacios de experimentación cuya fuerza política

radica justamente en su ambigüedad. Desde el punto de vista de las autoridades elegidas, la ambigüedad en cuanto a las sanciones o al carácter vinculante de las normas les ofrece un espacio en que pueden «correr riesgos» con las normas para avanzar proyectos locales. Mientras algunos de estos proyectos nacen de expectativas y demandas locales, otros responden más bien a las ambiciones personales o políticas de las autoridades. Para los comuneros y otros participantes en el proceso, el mismo espacio se aprovecha para reinterpretar, esquivar, o —a veces— burlarse de las normas con que el Estado central busca canalizar los deseos e imaginarios culturales del desarrollo y el bien común. Sugiere que es precisamente a través de estos procesos afectivos y creativos de apropiación y contestación que las leyes dan forma a lo que cuenta como «lo político» en la sociedad neoliberal.

En su innovadora etnografía de una municipalidad cusqueña, Jimena Lynch abre otras perspectivas sobre los procesos culturales con que se articula y debate lo que cuenta como la política, el desarrollo, el gobierno y el bien común. En su trabajo, Lynch hace un seguimiento pormenorizado de las relaciones y redes de relaciones sociales, personales, y a veces íntimas, que dan forma a los espacios de gobierno. En su exploración de las relaciones afectuosas y sociales, y los juegos de poder personal que caracterizan los quehaceres diarios dentro de la municipalidad, Lynch nos ofrece un retrato de la «municipalidad» como un espacio dinámico cuyas fronteras sociales no siempre coinciden con las organigramas que supuestamente dan forma a la organización jerárquica de la autoridad (y el poder) dentro de un gobierno municipal. Enfocándose en las acciones e influencias ejercidas —a veces de manera muy sutil— por un grupo de mujeres en el pueblo, Lynch demuestra cómo los funcionarios y autoridades municipales crean espacios políticos a partir de su afiliación con las reglas y sensibilidades culturales propias de la sociedad andina.

A primera vista, estas relaciones sentimentales y personales que dan forma al poder político dentro de la municipalidad nos pueden parecer como algo que debe quedar completamente al margen de la gestión edil. Sin embargo, como Lynch sugiere, los actores no actúan a partir de «intereses», sino por la naturaleza de las redes de parentesco, cooperación y amistad que dan forma a la vida en un pueblo andino. En este sentido, Lynch nos ofrece un retrato de la política como algo que se desenvuelve *a partir* de la vida social, y no *al margen* de ella.

De esta manera, y como esperamos quede claro en los siguientes artículos, buscamos trazar un retrato del Estado local y regional donde nuestras conclusiones «teóricas» sobre las formas de ambigüedad, experimentación, creatividad y conflictividad que constituyen el «Estado regional» emergen de los mismos detalles netamente «locales», si no íntimos, que salen de nuestras etnografías.