

# ECUADOR Debate

## CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez Parga. 1982-1991  
**Editor:** Fredy Rivera Vélez  
**Asistente General:** Margarita Guachamin

## REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

### © ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$ 45

ECUADOR: US\$ 15,50

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 15

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$ 5,50

## ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Telf: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

## PORTADA

PuntoyMagenta

## DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

## IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

Quito-Ecuador, Abril del 2008

PRESENTACION / 3-6

## COYUNTURA

Una caracterización del gobierno y la Asamblea Constituyente.

Diálogo sobre la coyuntura / 7-22

Conflictividad socio-política Noviembre 2007-Febrero 2008 / 23-40

## TEMA CENTRAL

El bonapartismo como liderazgo político

*Hernán Ibarra / 41-46*

Liderazgo Político: estilo (neo) populista, estrategia (neo)decisionista.

Hacia un modelo de interpretación en contexto democrático

*Santiago C. Leiras / 47-62*

Populismo y transnacionalidad. Una hipótesis sobre el liderazgo

de Chávez y Correa

*Andrés Ortiz / 63-76*

El ocaso creativo del bonifacismo: algunas hipótesis en torno

a estilo y conflicto político a inicios de los años 30

*Patricio López B. / 77-90*

Participación ciudadana en los Andes peruanos: Una comparación

entre el gobierno autoritario de Fujimori y el gobierno democrático

*Maria-Therese Gustafsson / 91-112*

¿Diferencias culturales incomparables o prácticas autoritarias indefendibles?

*H. C. F. Mansilla / 113-128*

## DEBATE AGRARIO

La 'Cuestión rural' en Portugal y en España: dinámicas territoriales

y lógica de las políticas

*Fernando Oliveira Baptista y Eladio Arnalte Alegre / 129-148*

## **ANÁLISIS**

Don Quijote y los molinos de viento en América Latina

*Aníbal Quijano / 149-170*

Algunas características de los inmigrantes ecuatorianos en Murcia  
y su influencia en el envío de remesas a Ecuador

*Cristian Vasco / 171-184*

Teoría económica y ciencias sociales: Alienación, fetichismo y colonización

*Antonio Romero Reyes / 185-204*

## **RESEÑAS**

Los años viejos

*Hernán Ibarra / 205-208*

Cuerpos encerrados cuerpos emancipados. Travestis en el ex-penal

García Moreno

*León Sierra Páez / 209-210*

# Participación ciudadana en los Andes peruanos: Una comparación entre el gobierno autoritario de Fujimori y el gobierno democrático\*

Maria-Therese Gustafsson\*\*

*Desde la caída del gobierno autoritario de Alberto Fujimori, la participación ciudadana ha estado en el centro del debate político en Perú. La participación es presentada como una forma no solamente de democratizar, sino también de hacer más efectiva la gobernabilidad a nivel local. Sin embargo, las reformas participativas no han dado los resultados esperados. En este artículo se estudia la provincia de Huanta y describe los procesos de concertación del período 1996-2006 con el objetivo de analizar las consecuencias relativas a la inclusión del sector indígena. Se sostiene que en lugar de un proceso de "profundización democrática", la elite ha utilizado tal escenario para poner en práctica su poder hegemónico, dando como resultado la reproducción de jefes locales y estructuras clientelares. En consecuencia, hay una clara continuidad en las relaciones verticales de poder, basada en la confluencia de origen étnico, clase y género.*

## Introducción

**E**n 1996 Milton Córdova gana las elecciones provinciales de Huanta con el movimiento político *Paz y desarrollo* y con la promesa de modernizar la provincia a través de la eficiencia técnica y la participación ciudadana.<sup>1</sup> Aquel movimiento consistía en un grupo de líderes locales que,

en alianza con ONGs, introdujo un ambicioso proceso deliberativo, una *mesa de concertación*, con el fin de reducir las estructuras verticales de poder y los antagonismos sociales después de décadas del conflicto devastador entre la guerrilla Sendero Luminoso y las Fuerzas Armadas. La violencia política había tenido como consecuencia la fragmentación de la sociedad civil

---

\* Traducido al español por Ariel David Sribman

\*\* María-Therese Gustafsson es magister en Ciencias Políticas por la Universidad de Estocolmo. Actualmente está afiliada como investigadora al Instituto de Estudios Latino Americanos (LAIS) de la Universidad de Estocolmo. Ha realizado trabajo de campo como investigadora invitada del *Instituto de Estudios Peruanos*.

1 Ávila, 2002:590.

y política. No obstante, después de dos años de participación popular masiva, Milton Córdova se unió al movimiento político de Alberto Fujimori y de ese modo integró la concertación provincial en la red autoritaria y clientelística del Estado central. Desde el nivel central, Fujimori había implementado programas estructurales extensivos, al mismo tiempo que ponía en práctica reformas que apuntaban hacia la fragmentación del sistema representativo de partidos políticos y desafiando a los movimientos sociales, con el objeto de instituir una relación directa entre los ciudadanos y el Estado central.

Después de la caída del régimen autoritario en 2001, la crisis de las instituciones representativas situó a la participación popular en el centro del debate político. Desde un discurso optimista, la deliberación pública en procesos de diálogo (en contraste con la representación a través de partidos políticos) no sólo democratizaría, sino que haría más eficiente el proceso político a nivel local. Sin embargo, en Huanta, la muerte inesperada de Milton Córdova en 2001 ha llevado a la desmovilización, puesto que no hay actor alguno que haga avanzar el proceso. La *mesa de concertación*, un proceso más amplio, fue sustituido por el presupuesto participativo, un proceso más bien tecnocrático que tiene un efecto fragmentador de la sociedad civil.

En este análisis de la provincia de Huanta se investiga los procesos de concertación del período 1996-2006 (*mesa de concertación* y presupuesto participativo) con el objetivo de destacar las consecuencias de los mismos sobre la inclusión del sector indígena. El artículo plantea que en lugar de un proceso de "profundización democrática", la elite ha utilizado este escenario para poner en ejercicio su poder hegemónico, dando como resultado la reproducción de jefes locales y estructuras clientelares. La continuidad en este aspecto durante los dos períodos (autoritario y democrático) se debe al carácter fragmentado y orientado a la subsistencia de la sociedad civil de postguerra. Tal y como sugiere el caso de estudio, la deliberación efectiva depende de la existencia de una sociedad civil tocqueviliana<sup>2</sup> y prodemocrática, y de relativa igualdad socio-económica. En ausencia de estas condiciones, el riesgo es, como será expuesto, que los escenarios de deliberación se conviertan en nuevos terrenos en los que las elites locales puedan reproducir su poder hegemónico.

Este artículo se basa en un trabajo de campo de dos meses de duración en la provincia de Huanta, en los Andes peruanos, llevado a cabo en 2006. Se realizaron alrededor de 50 entrevistas a líderes de la sociedad civil, políticos y empleados de las gobernaciones provinciales y ONGs. El artículo comienza

---

2 El modelo tocqueviliano enfatiza las funciones democráticas de la vida asociativa dentro de un Estado liberal y democrático. De acuerdo a este modelo, la esfera asociativa es autónoma y ocupa un espacio central entre el individuo y el Estado. La esencia del enfoque tocqueviliano es que las asociaciones apolíticas contribuirán a crear un espíritu público comprometido que es necesario para el gobierno democrático y eficiente. Goodheart, M. 2005:21.

con una breve visión general de algunas teorías relativas a las consecuencias de las “nuevas políticas locales” en un contexto de clientelas y estructuras verticales de poder. Los procesos de diálogo durante los gobiernos autoritarios y democráticos son analizados y secundados por una exposición final sobre sus implicaciones teóricas.

### Democracia deliberativa

En los últimos años, la participación deliberativa ha sido presentada como la solución al fracaso de los sistemas políticos elitistas impuestos desde arriba. Leonardo Avritzer (recurriendo a ideas de Habermas) argumenta que un “espacio público deliberativo” vinculará el nivel social con el de toma de decisiones públicas, transferirá nuevas prácticas democráticas desde el primero hacia el segundo y, de este modo, conseguirá una democratización completa.<sup>3</sup> Sostiene esta idea basándose en que hay una diferencia fundamental entre las actitudes y prácticas políticas de la sociedad civil y las de los actores políticos: aquella es vista como una sociedad caracterizada por la renovación democrática, mientras que los políticos lo serían por el clientelismo y el autoritarismo.<sup>4</sup>

La deliberación podría definirse como un proceso discursivo, en el cual individuos iguales y libres llegan a deci-

siones colectivas a través del razonamiento, la argumentación y la persuasión. Mientras en la teoría liberal democrática las preferencias son invariables (son previas al proceso político), en la teoría deliberativa se asume que aquellas son (y deberían ser) transformadas a través de la interacción política.<sup>5</sup> Romeo Grompone llegó a decir que el valor democrático de la deliberación depende en su totalidad de que los actores estén dispuestos a cambiar sus preferencias durante el proceso en búsqueda del “bien común”.<sup>6</sup> La teoría democrática deliberativa se basa de este modo en una idea comunitaria y en la convicción firme de que la sociedad puede unirse en un proyecto común. A partir de este acercamiento normativo esencial, el debate racional debe reemplazar a la política de poder y a los intereses de los grupos opuestos. Los conflictos son, desde esta perspectiva, una anomalía que debe superarse.

La deliberación frecuentemente tiene lugar en parlamentos locales, dando lugar a la “democracia asociativa”, donde participantes de diversos sectores sociales son invitados a intervenir. Según sostiene Ludwig Huber, antropólogo en el IEP, este tipo de democracia requiere una sociedad civil con capacidad para negociar con el Estado y luchar por un espacio social y político.<sup>7</sup>

Dado que en Perú es el Estado quien invita a participar a la sociedad civil

3 Avritzer, 2002:5.

4 Schönleitner, 2005:78.

5 Schönleitner, 2005:79.

6 Remy, 2005:80.

7 Huber, 2005.

organizada, una pregunta central es cuáles son los grupos invitados a participar. Puesto que las decisiones son tomadas por consenso, resulta más importante la pluralidad de los grupos participantes que su número (que es esencial en las votaciones por mayoría). Sin embargo, podría ser difícil llegar a un acuerdo cuando son invitados grupos muy diversos.<sup>8</sup> Teóricamente, en un foro deliberativo, cada participante es responsable ante todos<sup>9</sup>; se requiere una responsabilidad más amplia, que trascienda las fronteras geográficas, las clases y los grupos de interés.<sup>10</sup> En la práctica, los participantes defienden a menudo los intereses de su propia circunscripción, ante el miedo a ser cuestionados por no responder a los intereses y necesidades de sus propios grupos. No obstante, el hecho de que sólo tengan representación los intereses organizados podría hacer emerger el problema de que muchos grupos sociales, quizás incluso la mayoría, quedan sin representación. Por ello, las políticas de consenso son propensas al cálculo estratégico, el engaño y la manipulación.<sup>11</sup> Más que impulsar estructuras sociales comunitarias profundas, la política de consenso parece necesitar su existencia previa. Es cuestionable si tales estructuras existen en muchas de las localidades del Tercer Mundo en donde se implementan reformas participativas, impulsadas por agencias de

desarrollo internacional que se sienten atraídas por la idea de ciudadanos empoderados que construyen una democracia desde abajo.

### **La democracia local en el contexto de relaciones clientelares**

En un contexto "moderno", democrático, el clientelismo es entendido generalmente como un intercambio de votos y apoyo por bienes y favores entre grupos subordinados y la elite política. El clientelismo político podría ser definido como "una relación más o menos personalizada, afectiva y recíproca entre actores, o conjuntos de actores, que controlan recursos desiguales, y que comprende transacciones mutuamente beneficiosas que tienen ramificaciones políticas más allá de la esfera inmediata de la relación dualista".<sup>12</sup> Los actores clave en estas relaciones asimétricas de poder son los patrones, los mediadores y los clientes. Los mediadores tienen un papel central, al poner a los otros actores en contacto para que puedan cerrar acuerdos. Según el cientista político peruano Martín Tanaka, los mediadores se pueden distinguir de los líderes que representan un interés colectivo, por sus contiendas personales. Las consecuencias de la política clientelar son negativas para el proceso democrático dado que aquélla fragmenta al electorado, inhibe la organización

---

8 Remy, 2005:61.

9 Gutmann y Thompson en Schönleitner, 2005:81.

10 Ibid:81.

11 Ibid:79.

12 Lemarchand, 1972:151.

colectiva y, con ésta, la auténtica participación política.

Otro concepto relevante para el análisis de las redes de la sociedad civil es el de *capital social de nexos, de aproximación o puente, y de vínculo*. Con *capital social de nexos* se hace referencia a los fuertes lazos existentes en la familia, entre vecinos, amigos cercanos y socios comerciales, que comparten características demográficas similares. El *capital social de puente* remite a lazos más débiles entre personas de diferente entorno geográfico, étnico y profesional, pero con situaciones socio-económicas e influencia política similares. *Capital social de vínculo* es aquél referido a los lazos entre la gente pobre y quienes están en posiciones influyentes en organizaciones formales tales como bancos, departamentos de agricultura, policía, etc. John Harris afirma que todos ellos son importantes, pero está preocupado por la tendencia a excluir del proceso a los partidos políticos, fortaleciendo una gobernanza despolitizada que podría incluso reforzar las estructuras de poder existentes.<sup>13</sup>

Después de 2001 se les ha asignado un papel importante a las políticas locales a través de la descentralización<sup>14</sup> y las reformas institucionales orientadas a promover el “buen gobierno” y una administración local eficaz y transparente. Las ONGs involucradas en los programas de democracia local a menudo se centran en el fortalecimiento de la participación popular y proclaman una firme creencia ideológica en la habilidad de aquélla para tornar la política local más democrática,<sup>15</sup> sin tener en cuenta los mecanismos persistentes del clientelismo. Esta perspectiva tecnocrática contribuye a descartar cuestionamientos acerca de las luchas de poder entre grupos rivales. Según Alejandro Laos:

“Uno de los grandes problemas que existen, la razón de las tensiones en las mesas, es el mirar la participación ciudadana como un fin. O sea, pensar que la cuestión última era si los ciudadanos estaban involucrados o no. La gran utopía era que iban a reemplazar al Estado. Así las cosas iban a ser más justas. Yo creo que allí estábamos muy influenciados por visiones muy utópicas.”<sup>16</sup>

13 Harris, 2002:86.

14 A través de esta reforma extensiva, el nivel regional (intermedio entre el nacional y el local) fue institucionalizado como nuevo nivel dentro de la estructura del Estado. Ciertas funciones fueron transferidas desde el nivel nacional hacia niveles subnacionales con el objetivo de fortalecer las capacidades locales. El marco legal también supuso una transferencia de responsabilidades relativas a la educación y los servicios de salud. El proceso de descentralización lo hace asimismo obligatorio respecto a los procesos de presupuesto participativo y los mecanismos de planificación concertada, a nivel local y regional. Feliciano, M. y John-Abraham, 2004.

15 Según Javier Torres, en la década de 1990 las ONGs en Perú estaban profundamente influidas por el discurso participativo. Estaban tratando a Habermas y el espacio público y veían la participación popular como la solución a la exclusión política de la población rural (Entrevista del 8 de agosto de 2006. Javier Torres es director de la ONG SER).

16 Entrevista realizada el 9 de agosto, 2006, Lima.



Romeo Grompone, cientista político del IEP (*Instituto de Estudios Peruanos*), sostiene que la idealización de la participación popular en Perú ha conducido a un sistema apolítico en el que la participación está siendo enfrentada a la representación. En lugar de organizaciones representativas como sindicatos y partidos políticos, las ONGs, no representativas, han asumido el papel de representar las voces de los pobres.<sup>17</sup>

Algunos expertos afirman que una reforma descentralizadora exitosa depende de la existencia de un Estado activo a nivel local. Según Judith Tandler, las mejoras gubernamentales a nivel local en Brasil fueron el resultado de un dinamismo sostenido por tres agentes: el gobierno local, la sociedad civil y un Estado central activo.<sup>18</sup> Esto debería ocurrir en un marco prodemocrático. Durante el régimen autoritario en Perú, la presencia del Estado a nivel local aumentó significativamente, pero con el objetivo de extender el control e implementar programas de ajuste económico. Más común, en cambio, es una estructura estatal en red, ausente a nivel local.<sup>19</sup> Esta estructura ofrece las condi-

ciones para que se establezcan “jefes locales” en el escenario político local. No es la elite de poder tradicional y oligárquica, con base en la sociedad, quien constituye esta elite; sino el débil Estado red, que impulsa el ascenso de nuevos jefes locales en la política descentralizada.<sup>20</sup>

### La reforma agraria y la violencia política en Huanta

La provincia de Huanta se sitúa en la región de Ayacucho, en los Andes Centrales peruanos.<sup>21</sup> Antes de la reforma agraria, la oligarquía terrateniente estaba conformada por unas pocas familias que se habían apoderado de los cargos del gobierno local y destinado los recursos de acuerdo a sus propias reglas.<sup>22</sup> La reforma agraria acabó con el sistema de hacienda, pero se trató de un proceso lento y conflictivo que dejó una sensación de descontento entre los campesinos. En las tierras altas llevó a un vacío de poder<sup>23</sup> que facilitó la expansión de Sendero Luminoso a fines de la década de 1970.<sup>24</sup> Debido a las crueldades cometidas por la guerrilla y

17 Grompone, 2005:24.

18 Tandler, 1997:145-6.

19 Chalmers Johnson distingue entre el Estado regulador (centrado en regular los procedimientos) y el Estado desarrollista (centrado en los resultados). Weiss, L. 1999:81.

20 Sidel, 2004:53.

21 Huanta se compone de siete distritos: Ayahuanco, Huamanguilla, Huanta, Iguain, Luricocha, Santillana y Sivia. Tiene un ambiente natural variado que incluye valles, tierras altas y jungla. Las estructuras étnicas y de clase están firmemente ligadas a factores geográficos. La población indígena en las tierras altas rurales es la más expuesta a exclusión económica, política y cultural.

22 Entrevista a José Coronel realizada el 22 de julio de 2006, en Huanta.

23 Coronel, 1996:38.

24 Para un estudio en profundidad del surgimiento de Sendero Luminoso véase Carlos Iván Degregori 1990. “El surgimiento de Sendero Luminoso – Ayacucho 1969-1979”, Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

a su falta de respeto por la forma de organización tradicional, los campesinos se organizaron pronto en Comités de Autodefensa, que serían aliados de las Fuerzas Armadas nacionales (Coronel, 1996:29-32).<sup>25</sup> En términos generales, la guerra civil profundizó los clivajes sociales existentes en Huanta y debilitó a las organizaciones y redes que unían a la población rural.<sup>26</sup> Huanta es hoy en día una de las provincias más pobres del país: un 92 por ciento de su población rural tiene las necesidades básicas insatisfechas.<sup>27</sup> La mayoría de la población son campesinos indígenas, cuya lengua es el quechua. En este escenario no resulta asombroso que las estructuras sociales tradicionales hayan sido transformadas de cara al nuevo contexto con el gobernador municipal como nuevo símbolo del patrón, ofreciendo beneficios materiales a cambio de apoyo político. Según Víctor Ramos, antiguo alcalde de Huanta, "Ser alcalde era ser padre del pueblo, que tenía que velar por todos ellos".<sup>28</sup> El liderazgo personalista de Alberto Fujimori ilustra

esta relación en su expresión más extrema.<sup>29</sup> Él visitaba personalmente las comunidades de Huanta y ofrecía apoyo financiero, a través de lo cual establecía vínculos directos con las comunidades locales sin la mediación de intereses colectivos organizados, partidos políticos o el proceso de diálogo provincial.<sup>30</sup> Es indispensable tener presente estas circunstancias sociales extremas al analizar las reformas participativas.

### La mesa de concertación — 1996-2001

El proceso deliberativo, la *mesa de concertación*, fue adoptada cuando Sendero Luminoso y los militares perdieron el poder en la provincia, como forma de reconstruir el poder político civil. Tratándose de una de las zonas más afectadas, la presencia de instituciones públicas y agencias internacionales de desarrollo después de la guerra fue muy amplia, pero el dinero llegó a la provincia de manera desordenada.<sup>31</sup> En 1995 el movimiento político inde-

25 La rápida expansión de Sendero Luminoso durante los primeros años se explica por la fuerte alianza entre los maestros rurales y el nivel central de la organización de la guerrilla. Esta organización llegó a tener un efecto explosivo en el contexto de pobreza y exclusión étnica en medio del frustrante proceso de conquista de la ciudadanía. Sin embargo, mientras la administración étnica durante el sistema de hacienda se basaba en la reciprocidad y cierta integración de los rituales andinos tradicionales, Sendero Luminoso exigió que los campesinos (hombres y mujeres) trabajaran duro para ellos, sin darles a cambio otra cosa que la ideología. Prohibieron el calendario religioso tradicional de las comunidades andinas e impusieron castigos crueles, cuasi medievales, como decapitaciones y lapidaciones en la plaza central. A las víctimas no se les permitía recibir los rituales funerarios tradicionales. Degregori, C.I., Coronel, J. y Pino, P. 1998: 24.

26 Ávila 2002:586.

27 Ávila 2003:112.

28 Degregori et al., 1998:19.

29 Para un análisis comprensivo de "el fujimorismo" véase por ejemplo Carlos Iván Degregori, "La década de la antipolítica". Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

30 Entrevista a Artemio Sánchez-Portocarrero realizada el 3 de julio de 2006 en Huanta.

31 Entre 1993 y 2002 el presupuesto anual aumentó de 6 a 43 millones de soles. Arieta 2006:29.

pendiente *Paz y desarrollo*, liderado por Milton Córdova, ganó las elecciones provinciales con la promesa de “reconstruir la provincia a través de la eficiencia técnica y la participación popular” (Àvila, 1999:590). El movimiento consistía en un grupo de líderes profesionales y jóvenes, sin experiencia política previa, fuertemente influidos por el discurso participativo de las ONGs. Durante los dos primeros años el proceso fue exitoso en su objetivo de incluir a la población indígena en el proceso político.<sup>32</sup> Sin embargo, la creación del proceso de diálogo era al mismo tiempo una manera pragmática de hacer política. Dado que el escenario deliberativo tenía cierta influencia sobre los recursos que serían distribuidos (si acaso no los controlaba directamente), no era solamente un modo estratégico de incrementar el poder de *Paz y desarrollo* para negociar con las ONGs, sino también una forma de aumentar el grado de legitimidad entre los ciudadanos, al aparecer la municipalidad como promotora de inversiones.<sup>33</sup> No obstante, la posición de *Paz y desarrollo* en la red informal de ONGs e instituciones públicas era demasiado débil al llegar la fase de

implementación del Plan de Desarrollo. Temiendo perder las elecciones venideras frente a la elite tradicional del APRA, el alcalde dividió su propio partido provincial y se unió al movimiento nacional de Fujimori, que ya tenía un importante apoyo de la población pobre y de la población rural (debido a su éxito en la lucha contra la guerrilla).<sup>34</sup> Además de satisfacer la necesidad de un aliado nacional, era una manera estratégica de responder a las demandas sociales, entrando en la red clientelar del régimen autoritario.<sup>35</sup> En términos generales, la debilidad de las instituciones políticas en Huanta refleja la situación de Perú en conjunto, con una fragmentación del sistema de partidos y la emergencia de *outsiders*, que aparecen como fenómeno electoral de transición.<sup>36</sup> Los movimientos independientes no tienen organización permanente, pero movilizan apoyos al acercarse las elecciones, para luego desaparecer. No obstante, esto refleja también una tendencia más amplia en América Latina, que ha impedido la constitución de mayorías perdurables, dando como resultado crisis institucionales y reiteradas caídas en puntos muertos.<sup>37</sup>

32 Entrevista a José Coronel realizada el 22 de Julio de 2006 en Huanta.

33 Milton Córdova utilizó el Plan de Desarrollo en su campaña política de 1998, a pesar de que aquél había sido creado por todos los sectores, atravesando las fronteras partidistas.

34 Milton Córdova fue apoyado también por los “fujimoristas” provinciales en las elecciones de 1995, dado que el movimiento de Fujimori no se presentó a las elecciones provinciales. Como consecuencia de las divisiones internas entre los “fujimoristas” y los grupos más prodemocráticos, el movimiento se fracturó. Entrevista a Artemio Sánchez-Portocarrero realizada el 3 de Julio del 2006 en Huanta.

35 Entrevista a José Coronel realizada el 22 de Julio de 2006 en Huanta.

36 Véanse por ejemplo Lynch, 1999, Tanaka, 2005, Grompone 2005.

37 Levitsky y Cameron en Lee Van Cott 2005:5.

## Participación dentro de una sociedad civil fragmentada

La deliberación efectiva, como se ha sugerido anteriormente, requiere una sociedad civil fuerte y prodemocrática. Algunos teóricos sostienen que el proceso tiene en sí mismo un efecto civilizador que fortalece el espíritu público.<sup>38</sup> Aún así, la participación de la sociedad civil en Perú no ha contribuido al desarrollo de actitudes democráticas. Por el contrario, los miembros de organizaciones sociales manifiestan un grado más alto de tolerancia a los valores autoritarios que quienes no participan.<sup>39</sup> Esto está relacionado con la vulnerabilidad de las asociaciones locales a la penetración clientelística. Sin embargo, tal vulnerabilidad varía considerablemente entre las diversas organizaciones, en función de su capacidad para establecer otras alianzas horizontales y verticales (compárese con el planteamiento sobre capital social *de nexos, de puente y de vínculo*).

Formalmente había una gran cantidad de organizaciones tomando parte en el proceso de diálogo. Ávila menciona dieciséis organizaciones que figura-

ban inscritas en el registro.<sup>40</sup> Ciertamente, no todas ellas participaban con regularidad.<sup>41</sup> En términos generales, los Comités de la Mujer, de Autodefensa y de Regantes fueron los que lograron mayor asistencia a sus encuentros. Excepto el Comité de Regantes (que organiza exclusivamente el orden de prioridades para la irrigación), aquellos tienen en común su dependencia del Estado y de ONGs. Ludwig Huber considera un problema general el que gran parte de la sociedad civil peruana de las zonas rurales dependa de actores externos para su existencia.<sup>42</sup> Sin embargo, resulta necesario aclarar el impreciso término "actores externos": mientras algunos de éstos, como las organizaciones regionales representativas, son esenciales para ampliar la representación de grupos dispersos;<sup>43</sup> otros, como las ONGs, puesto que no se fundan en la afiliación, no son responsables ante ninguna comunidad de electores.<sup>44</sup> La mayor parte de las ONGs en Huanta (tanto nacionales como internacionales) se centraron, durante aquellos años, en la implementación de programas de desarrollo. Entre los más importantes figuraban World Visión, CARE y SER.

38 Dryzek, en Schönleitner 2004:79.

39 Tanaka, 2001:23.

40 Ávila, 2002: 595-96.

41 Planes de Desarrollo de 1997, 1998, 2000, 2002.

42 Huber, 2005:40.

43 Según Jonathan Fox, las asociaciones de base comunitaria sufren frecuentemente segmentaciones internas debidas a divisiones espaciales y étnicas. Las organizaciones locales no suelen tener capacidad para contrarrestar el poder de la elite, en tanto que las organizaciones regionales pueden facilitar la acción colectiva al superar las formas de solidaridad confinadas al ámbito local.

44 Incluso las ONGs tienen un carácter distinto. Mientras algunas tienen sus orígenes en movimientos sociales y en un apoyo popular firme, otras se centran en la implementación de programas de desarrollo. La segunda categoría se constituye generalmente de ONGs nacionales e internacionales que dependen de financiación internacional. Bartoldsson et al.; 2002:31.

Los dos últimos estaban fuertemente vinculados a las autoridades provinciales (mientras World Vision enfocó su intervención en las áreas rurales). Un caso destacable es el de Agustín Soza Chamba, que era vicealcalde en 2001, al mismo tiempo que era empleado de CARE.<sup>45</sup> En consecuencia, resultaba poco probable que las ONGs pudieran aparecer como una fuerza contrahegemónica.

Los Comités de Autodefensa en Huanta fueron creados en 1983<sup>46</sup> y más tarde pasarían a estar firmemente ligados a Fujimori, que los proveyó de armas para luchar contra la guerrilla. Tras la pacificación de la provincia, antiguos líderes que habían huido durante la guerra volvieron a sus comunidades, lo cual dio lugar a divisiones internas y conflictos relativos a la representación; esto obstaculizó el funcionamiento de los fuertes lazos comunitarios<sup>47</sup>. Estas rupturas internas fueron expresadas abiertamente en encuentros en los que los diversos líderes se proclamaban como auténticos representantes

de su comunidad.<sup>48</sup> La consecuencia de esta fragmentación fue que la población de las zonas altas quedó excluida del proceso de diálogo. En cambio, fue representada por Llacctanchikta Ccatarichisun, una organización auspiciada por World Vision.<sup>49</sup> Según algunos cronistas, la dinámica interna de esta organización era dirigida por el equipo técnico de World Vision.

“En las zonas altoandinas de Huanta, [los ciudadanos] básicamente han estado representados por trabajadores contratados y pagados del equipo técnico de la asociación Llaqtanchikta Qatarichisun. El equipo técnico es pagado por Visión Mundial y rinde cuentas a Visión Mundial; no rinde cuentas a los directivos de la asociación. En la práctica son como el Rey, que reina pero no gobierna. El equipo técnico de la asociación, como su oficina está aquí [en la zona urbana de Huanta], participó en los diferentes procesos de la mesa de concertación. ¿Por qué? Porque tienen plata: están pagados porque pueden asimismo dar contrapartida, pueden canalizar sus propuestas.”<sup>50</sup>

45 Entrevista a Oscar Tutaya Torres realizada 22 de julio de 2006 en Huanta. Según el informante, la duplicidad de funciones creaba problemas, dado que el vicealcalde a menudo priorizaba su tarea en la ONG, que estaba mejor remunerada.

46 Para una descripción exhaustiva de los Comités de Autodefensa véase José Coronel, *Violencia política y respuesta campesinas en Huanta*, en *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. 1996. Ed. Degregori, Coronel y Pino.

47 En 1996 comenzó el proceso de retorno a las comunidades. Dicho proceso fue dificultado por el hecho de que personas que habían luchado en bandos opuestos debían unirse y colaborar en el proceso de reconstrucción.

48 Entrevista a Javier Torres el 8 de Agosto de 2006, en Lima.

49 World Vision es una organización cristiana de ayuda humanitaria, desarrollo y asistencia dedicada al trabajo con niños, familias y comunidades para superar la pobreza y la injusticia ([www.wv.org](http://www.wv.org)). Las actividades de World Vision se enfocaron en la ayuda humanitaria en la región alta de Huanta.

50 Entrevista a Artemio Sánchez realizada el 3 de julio de 2006 en Huanta. Entrevista a José Távora, empleado de la ONG SER. 2 de agosto de 2006 en Lima.

En general, parece que las ONGs desean empoderar a la población, movilizarla para que sea la impulsora de los procesos y, en algunos casos, tome el control de la definición de la agenda.<sup>51</sup> Esto resulta problemático, dado que implica relaciones de poder que determinan cómo los grupos sociales definen sus identidades y sus posibilidades políticas. Barbara Cruikshank afirma que “el empoderamiento es una relación de poder”.<sup>52</sup> Sostiene que los ciudadanos son tipos particulares de sujetos, creados a través de “tecnologías de ciudadanía” (como programas pedagógicos, servicios sociales, etc.). El que los actores que detentan el poder tengan un papel activo en este proceso no es necesariamente la forma más efectiva de llevarlo a cabo, dado que no es posible transformar a la población en un conjunto de ciudadanos empoderados, democráticos, autosuficientes y políticamente activos.

La población rural también estaba ligada al Estado a través de organizaciones creadas para distribuir los programas sociales. Mientras las políticas paternalistas de Fujimori habían fragmentado a la desafiante representación civil y política, había asimismo contribuido a la creación de organizaciones que dependían directamente del Estado. Alentados por las agencias internacionales de desarrollo, los comités de mujeres fueron creados como parte de

una estrategia de autoayuda a través de la participación. Aún habiendo contribuido a que aumentara considerablemente la participación política de la mujer, siguen siendo organizaciones muy primitivas, que dependen del gobierno provincial. Esta dependencia da a los comités un papel más bien pasivo, de legitimación,<sup>53</sup> sin capacidad alguna para desarrollar propuestas políticas ni una agenda propia. Las propuestas son desarrolladas frecuentemente en la municipalidad y las mujeres reciben instrucciones sobre cuándo y cómo deben proceder y entregar sus solicitudes.<sup>54</sup>

La dependencia de actores externos socavó las posibilidades de los miembros de exigir responsabilidad, lo cual a su vez minó su legitimidad como agentes de toma de decisiones colectivas. Una consecuencia de la débil organización en las zonas rurales fue que la población más pobre no podía presentar sus exigencias. Esto está relacionado con lo expuesto anteriormente sobre la necesidad de representación transfronteriza en los escenarios deliberativos. El valor democrático de la deliberación depende de que los actores quieran cambiar sus preferencias durante el proceso, en búsqueda del “bien común”.<sup>55</sup> Sin embargo, el discurso de las ONGs y de las elites políticas, participativo y orientado a la búsqueda de consenso, no era compartido por la mayoría de los

51 Entrevista a Oscar Iutaya Torres realizada 22 de julio de 2006, Huanta.

52 Cruikshank, 1999:86.

53 Entrevista a Santiago Mercado realizada el 17 de julio de 2006, Huanta.

54 Entrevista a Artemio Sánchez realizada el 3 de julio de 2006 en Huanta.

55 Grompone 2005:80.

ciudadanos de las zonas rurales, que tenían por el contrario una perspectiva más instrumental. Aquéllos vieron el proceso como una oportunidad para exigir apoyo al alcalde o crear contactos con las ONGs. En este aspecto, el clientelismo continúa estructurando el proceso político. Según una encuesta acerca de cuál era el papel fundamental del alcalde, el 83,6% contestó que era proporcionar infraestructura, el 8,2% ser democrático, y solamente el 0,6% respondió que era promover la participación.<sup>56</sup>

Estas diferencias en las interpretaciones del proceso de diálogo muestran las dificultades para crear una visión común basada en una representación que atraviese las fronteras geográficas, sociales y étnicas. En cambio, los procesos se caracterizaron por grupos rivales que transformaron la deliberación en negociaciones y cálculos estratégicos. El liderazgo que surgió en este contexto fue más bien el de unos mediadores capaces de responder a las demandas sociales estableciendo vínculos con el Estado central, las agencias de desarrollo y los ciudadanos. Estos líderes no representaban necesariamente unos intereses colectivos organizados, sino que podían representar igualmente a personalidades del ámbito local que se habían distinguido por sus méritos académicos o profesionales. Se puede considerar que este tipo de elitismo es incompatible con los principios de la participación popular.

La mayoría de estos líderes adquirieron su experiencia "política" en programas de desarrollo de capacidad de ONGs, y no a través de organizaciones de representación política. José Coronel considera que esto resulta problemático, dado que no han aprendido a discutir ni a manejar conflictos de un modo democrático. De esta forma se ha consolidado un liderazgo tecnocrático a través del proceso deliberativo, al haberse priorizado la capacidad de crear redes y conocimientos, en desmedro de la representatividad. Es éste un dilema inevitable, inherente a la deliberación: la capacidad retórica conlleva poder.

### **La educación -la nueva forma de reproducir las estructuras verticales**

La reforma agraria y la violencia política han reformado profundamente las estructuras sociales de Huanta. Durante la guerra civil, la elite política tradicional migró a Lima, lo que se tradujo en una significativa democratización de la política local. Por primera vez, los campesinos indígenas pudieron tomar cargos políticos.<sup>57</sup> Muchos líderes han estudiado fuera de la comunidad. De este modo, la educación ocupa un papel importante en el reestablecimiento de las estructuras sociales de inclusión y exclusión. El propio alcalde Milton Córdova provenía de una familia modesta, pero a través de sus estudios consiguió desarrollar una carrera dentro

56 Ávila 2002:597.

57 Entrevista a José Coronel realizada el 22 de Julio de 2006 en Huanta.

de la administración estatal. La mayoría de los componentes de su movimiento político provienen del mismo entorno social.

Sin embargo, la mayor parte de la población de las zonas rurales habla solamente quechua, y el analfabetismo está muy extendido. En Huanta hay grandes diferencias, en el nivel de educación, entre los diversos grupos sociales. El analfabetismo está muy extendido en las zonas rurales de lengua quechua. Según indica José Coronel, la palabra "ignorante" es usada a menudo para describir a los pobres,<sup>58</sup> lo cual da la medida de la importancia de la educación, tanto como fuerza democratizadora, como modo de reproducción de la exclusión social.

El proceso deliberativo debía constituir (entre otras cosas) una forma de control democrático sobre el gobierno local. Sin embargo, el modelo y las reglas que regularían el acceso a la información y el control de la agenda fueron elaborados por los empleados de las administraciones locales en colaboración con las ONGs. Remy considera problemático el hecho de que en Perú los propios gobiernos locales sean frecuentemente los responsables de elabo-

rar las reglas y normas que los controlarán.<sup>59</sup>

El proceso de diálogo consistió en seis comités, que debían tener una función técnica y de apoyo; y una asamblea general con poder de toma de decisiones.<sup>60</sup> Los comités estaban constituidos casi exclusivamente por población urbana, y la mayor parte de sus presidentes tenían formación académica (Plan de Desarrollo; 1998:65). Los empleados de las ONGs (especialmente CARE<sup>61</sup>) desempeñaron un papel importante en los comités, no sólo para sostener las estructuras institucionales, sino también, según algunas voces críticas, al intentar integrar sus propios proyectos en el plan, presentándolos como demandas populares.

Según Oscar Tutaya Torres:

"Ellas [las ONGs] tienen su propia agenda. No seguían nuestra agenda, seguían sus propias necesidades. No estaban obligadas a nada, no había obligación alguna".<sup>62</sup>

Alejandro Laos<sup>63</sup> reconoce que las ONGs presentaron propuestas, pero sostiene que esto se debió a la incapacidad de la población rural para llevar sus propias propuestas de manera indepen-

58 Entrevista a José Coronel realizada el 22 de Julio de 2006 en Huanta.

59 Remy, 2005:17.

60 En la asamblea de 1997 participaron 137 delegados, de los cuales 118 eran hombres y 19 eran mujeres. 42 eran autoridades municipales, 53 eran líderes civiles (Comités de Mujer, de Campesinos, de Autodefensa), 20 eran empleados de instituciones públicas, 18 eran profesionales de ONGs, 2 eran instituciones internacionales de desarrollo y 1 pertenecía a una agencia turística. Municipalidad Provincial de Huanta / SER 1997:7.

61 CARE es una organización humanitaria centrada en la reducción de la pobreza y la asistencia a sobrevivientes de guerra ([www.carc.org](http://www.carc.org))

62 Entrevista realizada el 22 de julio de 2006 en Huanta.

63 Entrevista con Alejandro Laos realizada el 9 de agosto de 2006 en Lima.



diente. ¿Deben los procesos de diálogo transformarse en foros para especialistas con un nivel elevado de conocimiento? En opinión de Pellizzoni, éste no debe ser necesariamente así. A través de la gestión conjunta de problemas concretos se puede alcanzar un entendimiento y reconocimiento mutuos. Y, como consecuencia de esto, puede surgir una redefinición de la división del trabajo y las competencias en relación a esos problemas concretos.<sup>64</sup>

Debido a que los papeles estaban tan divididos, los ciudadanos nunca lograron integrarse en este modelo cooperativo descrito por Pellizzoni. Por el contrario, la definición de los problemas y el desarrollo del plan fueron realizados por equipos técnicos, y el plan definitivo fue escrito por dos especialistas limeños, sin un conocimiento profundo del contexto local.<sup>65</sup>

Según Santiago Mercado:

"Hasta cierto punto era como una fachada política que velaba una utilización. La Mesa de concertación era una forma de recoger experiencias, una forma de explotación informativa; es decir, las autoridades recogían información, pero no necesariamente la plasaban en su plan, sino que era una forma de explotar a las comunidades, una forma de utilización de las mismas, en vista de que las comunidades, actores sociales y dirigentes participa-

ban en la Mesa de concertación con esas perspectivas de lograr algo para su comunidad, pero que muchas veces no se llevaban a cabo tales objetivos".<sup>66</sup>

En otros casos las demandas fueron incluidas, pero desaparecieron luego, cuando el plan fue actualizado, lo cual permite ver las dificultades a la hora de instituir cambios sustanciales a través del proceso deliberativo. La mayor parte de la población rural considera al desarrollo de la agricultura como su principal interés estratégico.<sup>67</sup> Durante el período 1996-98 apenas el 2% del presupuesto provincial fue invertido en esa área.<sup>68</sup>

¿Cómo percibía la población rural, entonces, su participación? Según Feliciano Mediano, alcalde del distrito Santillana:

"la mesa de concertación era un escenario con instituciones dotadas de grandes recursos financieros que nos apoyaban... [...]... Ellos eran especialistas, antropólogos y economistas y venían de otros países para enseñarnos sobre política y sobre cómo trabajar en los procesos de diálogo"<sup>69</sup>

Marisol Ovalle Roca (una vendedora ambulante) no se atrevió a presentar su propuesta relativa a cestos de basura en las calles porque sentía que no podría expresar sus ideas de un modo apropiado.<sup>70</sup> Estas experiencias ilustran

64 Schönleitner, 2004:86.

65 Ávila 2002:596.

66 Entrevista realizada el 17 de junio de 2006 en Huanta.

67 SER 1997:23-5.

68 SER 2006:19.

69 Entrevista realizada el 2 de julio de 2006 en Huanta.

70 Entrevista realizada el 29 de julio de 2006 en Huanta.

una relación vertical, en la que el conocimiento y los recursos económicos constituyen barreras que impiden un diálogo en igualdad.

Otro aspecto importante era el extendido miedo a realizar críticas, muy común en las sociedades de postguerra. Varios informantes coinciden en que la presencia de militares en las reuniones restringió el diálogo. Javier Torres confirma estas declaraciones, estimando que recién en el año 2000, al cerrarse la base militar, la población comenzó a hablar abiertamente. Simultáneamente, la guerra civil había dejado clivajes entre los grupos que habían apoyado o enfrentado a la guerrilla -conflictos implícitos que no serían mencionados en el proceso de diálogo.<sup>71</sup> La deliberación se transformó en un instrumento para velar todos los microconflictos que amenazaban el consenso y el proceso de reconstrucción.

### **2001-2006: Deliberación y el proceso de democratización nacional**

Con la caída de Fujimori en 2001, el régimen de transición -paradójicamente- institucionalizó la participación popular a través de una reforma de des-

centralización de largo alcance, que apuntaba a fortalecer la política local a través del modelo de consenso.<sup>72</sup> El principal propósito era contrarrestar los clivajes socioeconómicos y el clientelismo del régimen autoritario, a través de planes de desarrollo.<sup>73</sup> Pero, en contraste con la visión apolítica de Fujimori, el objetivo era crear un proceso más político. En 2003, el mencionado proceso de presupuesto participativo<sup>74</sup> se transformó en ley. La pregunta es cuán viable era esta aspiración, a la luz de la debilidad de las sociedades civil y política en Perú. ¿Era realmente posible democratizar un estado a través de la implementación de las mismas reformas participativas que había utilizado el régimen autoritario para extender su control sobre la sociedad? Irma del Águila Peralta sostiene que los procesos de diálogo y de presupuesto participativo tienden a reforzar identidades apolíticas sin vinculación con los intereses generales de la sociedad. Un mosaico de intereses particulares contribuye a la fragmentación del sistema político, en lugar de fortalecer identidades políticas amplias basadas en la clase o en el origen étnico.<sup>75</sup> Con la mirada puesta en la debili-

71 Entrevista realizada el 8 de agosto de 2006 en Lima.

72 Remy 2005:27.

73 El gobierno de transición introdujo *mesas de concertación* inspiradas en los procesos de oposición autónomos a nivel local durante el régimen autoritario. No obstante, estas experiencias estaban más adaptadas a las circunstancias locales que las regulaciones homogéneas dictadas a nivel nacional. Remy 2005:85.

74 El propósito del presupuesto participativo es lograr que la asignación presupuestal sea más efectiva y transparente a través de la integración de los ciudadanos en el proceso. Según el Ministerio de Economía, es un método igualitario, racional, eficiente y transparente para distribuir los recursos públicos. Además, refuerza las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. *Ley Marco del Presupuesto Participativo*, Ley Nro. 28056, artículo 1.

75 Águila Peralta, 2005:40.

dad del sistema representativo, también Remy argumenta que al centrarse en la participación popular se corre el riesgo de que la misma sea utilizada como argumento para evitar la implementación de reformas institucionales importantes que fortalecerían el sistema representativo y el Estado.<sup>76</sup>

Desde una perspectiva local resulta claro que las reformas del régimen democrático, aunque apuntaban a los objetivos correctos, no han tenido el impacto esperado. Los procesos nacionales se reflejan en la *mesa de concertación* de Huanta. Desde la perspectiva de la población rural, la caída de Fujimori fue percibida como la retirada del Estado del escenario político local, puesto que el proceso de diálogo había sido fortalecido a través de la inversión económica en áreas rurales, establecida por Fujimori. El gobierno democrático, por el contrario, tiene sobre todo una función reguladora.

Según el alcalde del distrito, Amador Barbosa:

"Yo no niego haber sido simpatizante de Fujimori. Como le digo, en el tiempo de Fujimori tuvimos mucho apoyo. El gobierno [actual] trabajó más en la macroeconomía, pero no en la micro. Quizás la diferencia es que la propuesta de Fujimori era de desarrollar, fortalecer la microeconomía, para llegar a la macroeconomía. Ahora Toledo hace todo lo contrario, no da importancia a estos procesos; legaliza, sí, pero apoyo directo ya no, no podemos ver grandes obras

en Ayacucho, menos en Huanta, en el período de Toledo. Entonces, aquí no se siente la presencia de Toledo".<sup>77</sup>

Este argumento se acerca a la dinámica triple de Tendler, en la que el Estado central juega un papel activo de balance frente a la elite local. Sin embargo, la diferencia consiste en que en Huanta otras circunstancias impidieron que las reformas fueran exitosas a nivel democrático. El segundo período tiene más parecidos con el modelo de Estado red, que da mayor autonomía a los líderes locales. A nivel provincial, la muerte de Milton Córdova produjo la desmovilización de la *mesa de concertación*, ya que no quedó nadie que promoviera la deliberación. Como sea, el proceso ya había perdido su cariz movilizador y estaba siendo mantenido por las autoridades provinciales y sus aliados en la sociedad civil y, por lo tanto, dependían de un actor dinámico.

### **El presupuesto participativo y la sociedad civil fragmentada**

Después de 2001, la *mesa de concertación* en Huanta es reemplazada en la práctica por el presupuesto participativo como principal escenario deliberativo. El proceso presupuestal, sin embargo, es un proceso mucho más limitado que, idealmente, debería estar vinculado a un proceso de diálogo más amplio. La planificación estratégica desarrollada en la década de 1980 por la izquierda

76 Remy, 2005:21.

77 Entrevista realizada el 22 de junio de 2006 en Huanta.

como una forma de abrir y democratizar los gobiernos locales se ha convertido actualmente en un procedimiento técnico y apolítico. A través de estas reformas institucionales, el Estado se ha adaptado a las demandas de los ciudadanos. De acuerdo con la lógica de mercado, la oferta se adapta a la demanda, lo cual, según Remy, forma parte del desmantelamiento del Estado desarrollista.<sup>78</sup> Ya no son el Estado ni los partidos políticos quienes toman la iniciativa, sino la sociedad civil.

De acuerdo con las directrices generales del Ministerio de Economía, los objetivos perseguidos con el presupuesto participativo son reducir la pobreza, desarrollar las actividades productivas y contribuir para lograr las metas del Plan de Desarrollo. No obstante, los participantes son quienes definen las pautas más específicas.<sup>79</sup> Debido a la falta de recursos suficientes, un criterio decisivo de selección es en qué medida la comunidad puede participar con sus propios recursos (financieros o de mano de obra).<sup>80</sup> Puesto que los grupos más pobres tienen menos posibilidades de contribuir con sus propios recursos, se ven desfavorecidos por este sistema.<sup>81</sup> No obstante, los resultados han sido dispares. En algunos distritos pareciera que el proceso, a pesar de presentar problemas, ha sido muy exitoso en cuanto al incremento de la transparencia del pro-

ceso presupuestal (por ejemplo, en las zonas urbanas de Huanta). En otros lugares (especialmente en las áreas rurales), se manifestó la carencia en los distritos de habilidad para organizarse y de capacidad para formar redes con actores externos, con el fin de movilizar fuerzas para un proyecto común (entrevista con Artemio Sánchez). El establecimiento de una relación con una ONG para un proyecto específico requiere capacidad de organización e información acerca del ciclo del proyecto y de las instituciones a las que no todos los distritos rurales tienen acceso. La situación del alcalde distrital de Iquicha no es excepcional. Perteneciente a un partido distinto que el alcalde provincial, aquel buscó el apoyo de una ONG con el fin de elaborar un informe técnico para la construcción de una carretera. El proyecto fue aprobado en el proceso presupuestal pero la construcción fue demorada seis meses durante el trabajo de campo.<sup>82</sup>

Es común que la capacidad local para crear cambios sustanciales sea sobreestimada, mientras las debilidades y amenazas externas son subestimadas. Un empleado de una ONG reconoce que la mayor parte de las ONGs no tuvieron en cuenta este aspecto a la hora de introducir los procesos de planificación estratégica.<sup>83</sup> Si se compara con ejemplos exitosos de democracia

---

78 Remy, 2005:26.

79 MEF 2005:10.

80 Entrevista a Ricardo Díaz realizada el 22 de julio de 2006 en Huanta.

81 Entrevista a Emilio Rondinel realizada el 17 de julio de 2006 en Huanta.

82 Entrevista a Paulino Aucatoma-Huaman el 8 de julio de 2006 en Huanta.

83 Entrevista a Javier Torres realizada el 8 de agosto de 2006 en Lima.

participativa en Porto Alegre<sup>84</sup> (Brasil) y Kerala (India), éstos contaron con el apoyo de movimientos políticos interregionales (lo cual contrasta con la sociedad civil micro-local de Huanta). Jonathan Fox manifiesta que la ampliación de la organización a nivel regional es especialmente importante para que se vean representados los intereses de las poblaciones dispersas y oprimidas. Con frecuencia, éstas tienen dificultades para definir sus intereses comunes y son vulnerables a los esfuerzos realizados desde arriba, basados en el "divide y vencerás".<sup>85</sup>

Este parece haber sido el caso del proceso presupuestal. Es habitual que los líderes sean elegidos por el alcalde, tomando como criterio sus habilidades verbales antes que su representatividad.<sup>86</sup> Estos participantes carecen de un mandato sólido del grupo al que formalmente representan. Al mismo tiempo, su capacidad retórica genera beneficios materiales para el grupo.<sup>87</sup> Al igual que durante el régimen autoritario de Fujimori, el proceso de presupuesto participativo ha seguido impulsando la reproducción de "mediadores" locales, en lugar de fortalecer la sociedad civil organizada. No obstante, existe una diferencia importante en la igualdad discursiva. Mientras que en el período anterior el proceso presupuestal estaba

centralizado en la provincia, en el segundo período se había descentralizado hacia las diversas zonas (urbanas, rurales, etc.). Dado que los participantes eran más homogéneos dentro de dichas zonas, el efecto de la desigualdad discursiva se veía aplacado.

La distribución desigual de recursos y la dependencia de actores externos son por ello factores decisivos que impiden que las reformas produzcan los resultados esperados. Al no tener en cuenta estas complejas estructuras del poder local, las reformas conducen al resultado opuesto, tendiendo a consolidar la desigualdad socioeconómica.

### **La creación de consenso y la atomización del presupuesto**

El proceso deliberativo se basa en la idea comunitarista de que la sociedad local puede unirse en un proyecto común. Por lo tanto, no es posible para los diversos grupos identificar sus intereses de manera que choquen con los de otros grupos, y canalizar esas demandas a través de las instituciones democráticas. Paulina de los Reyes sostiene que todas las posiciones sociales o identidades se construyen sobre la base de asimetrías étnicas, de clase y de género. Estas relaciones, histórica y situacionalmente dependientes, consti-

---

84 La experiencia de participación ciudadana más conocida en América Latina, el presupuesto participativo de Porto Alegre, ha tenido políticamente un recorrido muy diferente que el de Perú. Allí, la experiencia se sustenta en un partido político, el PT, que se ha negado sistemáticamente a instituirlo, a convertirla en ley. Por eso está abierta a nuevas adaptaciones. Remy, 2005: 135-6.

85 Fox, 1996:1091.

86 Entrevista a Emilio Rondinel realizada el 17 de julio de 2006 en Huanta.

87 Entrevista a Rocio Arieta realizada el 1 de julio de 2006 en Huanta.

tuyen la base para la creación permanente de poder y subordinación.<sup>88</sup> Las asimetrías históricas de poder en Huanta se han manifestado en la exclusión política, económica y cultural de la población indígena y campesina. La reforma agraria de 1968 supuso sin duda un cambio importante, pero al mismo tiempo creó conflictos a nivel micro en relación a la distribución de la tierra. Durante la guerra civil estos antagonismos fueron activados y tomaron un aspecto político y violento. Después de la pacificación, tales conflictos se tornaron más evidentes, lo cual influyó asimismo sobre el proceso deliberativo, dificultando la creación de consenso. Según Isabel Limasna (líder rural), la gente que participó en bandos opuestos en la guerra sentía mutua desconfianza, y así resultaba muy difícil la colaboración. Dado que la violencia política no fue tratada en el proceso de diálogo, los antagonismos se expresaron de otras formas. El proceso presupuestal es, de esta manera, un proceso conflictivo, puesto que los participantes tienen sospechas sobre la selección e implementación de los proyectos. Según Eloy Robles:

“El proceso es conflictivo debido a que todos los representantes procuran conseguir beneficios para sus propios grupos. Cuestionan por qué su proyecto no ha tenido prioridad, y esto da lugar a

confrontaciones verbales y conflictos entre los distintos grupos.”<sup>89</sup>

El proceso deliberativo se transformó en un escenario para la lucha política entre grupos con intereses divergentes, en lugar de crear identidades políticas amplias y basadas en el consenso. La incapacidad para crear consenso ha llevado a la fragmentación y el localismo extremo, que se manifiestan en el presupuesto provincial. Ante la ausencia de un plan de desarrollo o una estrategia inclusiva, la demanda de los ciudadanos se ha fragmentado en proyectos locales y de corto plazo.<sup>90</sup> Según Gutmann y Thompson, éste es el riesgo de la democracia asociativa, en tanto los ciudadanos quedan divididos en muchos grupos distintos. Esto podría llevar a la intolerancia y la fragmentación.<sup>91</sup> La incapacidad para manejar conflictos es un escollo inherente a la democracia deliberativa.

La pregunta, en la situación actual, es si la inclusión de los grupos marginados en el proceso deliberativo tiene realmente un efecto democratizador. Según Eloy Robles, es imposible llegar a un acuerdo en asuntos que suponen cambios sustanciales, dado que los líderes no quieren entregar su poder.<sup>92</sup> Según Schönleitner, la participación en procesos deliberativos podría generar el efecto opuesto, dado que requiere desviar tiempo y recursos de otras activida-

88 Reyes, 2005:18-25.

89 Entrevista a Eloy Robles realizada el 28 de julio de 2006 en Huanta

90 Entrevista a José Coronel realizada el 22 de julio de 2006 en Huanta

91 Schönleitner, 2004:81.

92 Entrevista a Eloy Robles realizada el 28 de julio de 2006 en Huanta.

des tales como movilizaciones, protestas y campañas. En Perú en general ha quedado claro que existen otras formas conflictivas y no institucionales de participación, como manifestaciones y protestas, que son más efectivas.<sup>93</sup>

## Conclusiones

Este artículo ha procurado arrojar luz adicional sobre las reformas participativas durante el régimen autoritario de Alberto Fujimori y durante el proceso democratizador. La principal novedad fue que la población marginada participó por primera vez en el escenario político formal en la provincia. No obstante, las organizaciones que representaban a la población indígena estaban demasiado fragmentadas como para crear una fuerza contrahegemónica capaz de desafiar a la elite en el poder. Se trata, por lo tanto, de una clara continuidad en el carácter del proceso a través de los regímenes democrático y autoritario, en tanto los mediadores locales se arraigaron en el proceso político. Más que erigirse como legítimos representantes de grupos sociales, estos mediadores tienen la capacidad de presentar propuestas. Esta nueva elite local utilizó el escenario político para establecer nexos con el Estado central y las ONGs, mientras la mayor parte de la población se integraba en el proceso político a través de mecanismos clientelares.

La democracia deliberativa depende de que la elite esté dispuesta a entregar su poder, lo cual constituye una contra-

riedad inherente a este modelo democrático. Dado que no era éste el caso de Huanta, las cuestiones que amenazaban el status quo no fueron llevadas nunca a los escenarios relevantes de toma de decisiones. En consecuencia, el proceso fue transformado por una lógica hegemónica de negociación y manipulación estratégica que contribuyó a encubrir y naturalizar relaciones de poder basadas en la confluencia de clase, origen étnico y género.

## Bibliografía

- Aguila Peralta  
2005 *Procesos de planeamiento concertado y presupuesto participativo 2005 – informe de sistematización y evaluación*. Mesa de concertación de lucha contra la pobreza. Lima.
- Ávila, J.  
2002 “Los límites para la concertación y la descentralización en un contexto de autoritarismo: La mesa de concertación de Huanta durante el Fujimorismo”, *SEPIA Perú. El problema agrario en el debate – SEPIA IX*. Ed. Pulgar-Vidal M., Zegarra E. y Urrutia J. Lima: SEPIA Consorcio de Investigación Económica y Social. 2002.
- Ávila, J.  
2003 “¿Descentralización “desde abajo”? Cultura política, sociedad civil y estrategias de concertación en Huanta”, *Ayacucho – centralismo y descentralización*, IEP, Lima.
- Avritzer, L.  
2002 *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton University Press. New Jersey.
- Bartoldsson, Ö, Rudqvist, A, Widmark, C.  
2002 “*Popular participation in Bolivia, Colombia and Peru: A synthesis of three studies*” Department of Latin America, SIDA. Stockholm.

- Coronel, J.  
 1996 *"Violencia política y respuestas campesinas en Huanta"* in Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso. Ed. Degregori, Coronel and Pino. IEP. Lima.
- Cruikshank, B.  
 1999 *The will to empower: Democratic Citizens and Other Subjects*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Degregori, C.I.  
 1990 *"El Surgimiento de Sendero Luminoso – Ayacucho 1969-1979"*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.
- Degregori, C. I., Coronel J. Pino, P.  
 1998 *"Gobiernos locales, ciudadanía y democracia. Los casos de Huanta y Huamanga"*. Instituto de Defensa Legal, Lima.
- Degregori, C.I.  
 2000 *"La década de la antipolítica"*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.
- Harriss, J.  
 2002 *Depoliticizing Development – The World Bank and social capital*, Anthem Press. London 86.
- Feliciano, M. and John-Abraham, I.  
 2004 *Perú: towards a system of social accountability*. En breve. February. No. 39. World Bank.
- Fox, J.  
 1996 *World Development*, Vol.24, No.6, 1091.
- Goodhart, M.  
*The problems of Global Democracy, Democratization*, Vol. 12, No.1.
- Grompone, R.  
 2005 *La escisión inevitable – partidos y movimientos en el Perú actual*. IEP, Lima.
- Huber, L.  
 2005 *El Estado en busca de su sociedad: fomentando la participación ciudadana en San Marcos y Cajabamba*. Servicios Educativos Rurales, Lima.
- Lemarchand, R. and Legg, K.  
 1972 *Political Clientelism and development, a preliminary analysis*, Comparative Politics 4.
- Lee Van Cott, D.  
 2005 *From movements to parties in Latin America – the evolution of ethnic poli-*
- tics*. Cambridge University Press, New York.
- Lynch, N.  
 1999 *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos políticos y el origen de los independientes*. IEP, Lima.
- Plan estratégico de desarrollo de la provincia de Huanta – Así queremos ser*  
 1998 Mesa de concertación Provincial, med stöd av SER, Lima.
- Plan estratégico de desarrollo de la provincia de Huanta al 2010*  
 2000 Municipalidad Provincial de Huanta, CARE, SER Fortalecimiento de la Gestión Local. Ayacucho.
- Plan estratégico de desarrollo de la provincia de Huanta al 2010*  
 2002 Municipalidad Provincial de Huanta. Ayacucho.
- Reyes, P.  
 2005 *Intersektionalitet – kritiska reflektioner over (o)jämlighetens landskap*. Liber. Stockholm.
- Schönleitner, G.  
 2004) *"Can Public Deliberation Democratize State Action?: Municipal Health Councils and Local Democracy in Brazil, Politicising democracy – the new local politics of democratization*. Red. Ed. Harriss, J., Stokke K. Törnquist, O. (red.), Palgrave Macmillan. Hampshire.
- Sidel, J.T.  
*"Bossism and Democracy in the Philippines, Thailand and Indonesia: Towards an Alternative Framework for the Study of 'Local Strongmen'". Politicising democracy – the new local politics of democratization*. Red. Ed. Harriss, J., Stokke K. och Törnquist, O. (red.), Palgrave Macmillan. Hampshire.
- Tanaka, M.  
 2001 *"Participación popular en políticas sociales, cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario"*. IEP, Lima.
- Tanaka, M.  
 2005 *Democracia sin partidos, 2000-2005*. IEP, Lima.
- Tavara, G.  
 1999 *Concertación y gobierno local – la mesa de concertación de la provincia de Huanta, SER, Lima.*



112 MARIA-THERESE GUSTAFSSON / Participación ciudadana en los Andes peruanos: Una comparación entre el gobierno autoritario de Fujimori y el gobierno democrático

Tendler, J.

1997 *Good government in the tropics*, John Hopkins University Press. Baltimore.

Venturo, S.

1997 "Evaluación de mesa de concertación de Huanta 1996-97". SER, Ayacucho.

Weiss, L.

1999 *Globalization and national governance: antinomy or interdependence?* British International Studies Association. London.