

Nueva Crónica
que busca un buen gobierno
para las regiones de
Ica y el Cusco

Imelda Vega-Centeno B.



**Nueva Crónica
que busca un buen gobierno
para las regiones de
Ica y el Cusco**

Imelda Vega-Centeno B.



USAID | PERU
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

Esta publicación fue realizada con el apoyo técnico y financiero del Proyecto Participa Perú, bajo los términos del Convenio Cooperativo N° 527-A-00-02-00187-00, entre el Consorcio integrado por Catholic Relief Services, Grupo Propuesta Ciudadana, Research Triangle Institute y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional-USAID-Perú. Las opiniones expresadas en este documento son del autor y no necesariamente reflejan el punto de vista de USAID.

Cuadernos Descentralistas N° 22

© **Grupo Propuesta Ciudadana**
León de la Fuente 110, Magdalena
Teléfono 613 8313. Telefax 613 8315
Email: propuest@desco.org.pe

Primera edición
Lima-Perú. Diciembre del 2007

Tiraje: 1.000 ejemplares
Hecho el depósito legal N° 2007-09273
Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú
Coordinación: Carola Tello
Diagramación / Impresión: Tarea Gráfica

GRUPO Propuesta CIUDADANA

IEP

Instituto de Estudios
Peruanos - IEP

desco

Centro de Estudios y
Promoción del Desarrollo
DESCO



Cipca Perú

Centro de Investigación y
Promoción del
Campesinado - CIPCA

CEPES

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de
Estudios Sociales
CEPES



Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación
CEDEP



Asociación ARARIWA

cbc

Centro de Estudios
Regionales Andinos
«Bartolome de las Casas»
CBC

cedar

Centro de Estudios para el
Desarrollo Regional
CEDER

CEDEPAS

Centro Ecueménico de
Promoción y Acción
Social - CEDEPAS

alternativa

Centro de Investigación
Social y Educación Popular
ALTERNATIVA

IDS

Instituto de Diálogo y
Propuesta - IDS

Félix Wong
Presidente del Directorio

Javier Azpur
Coordinador Ejecutivo

Sumario

Presentación	7
Introducción	11
1. Ica desde sus actores políticos	13
1.1. Características institucionales de los partidos políticos y movimientos	16
1.2. Espacios de participación	20
1.3. Normas para la transparencia en la gestión	23
1.4. Seguimiento y evaluación	26
1.5. Eficiencia en la gestión	29
1.6. Legitimidad de los partidos y organizaciones	32
1.7. Fragmentación política regional	35
1.8. Visión del desarrollo regional	38
2. Cusco desde sus actores políticos	43
2.1. Características institucionales de los partidos políticos y movimientos	45
2.2. Espacios de participación	56
2.3. Normas para la transparencia en la gestión	62
2.4. Seguimiento y evaluación	67
2.5. Eficiencia en la gestión	73
2.6. Legitimidad de los partidos y organizaciones	79
2.7. Fragmentación política regional	84
2.8. Visión del desarrollo regional	90
3. Apuntes teóricos	99
3.1. ¿Existe un sistema de partidos?	101
3.2. Lo clientelar en la política	102
3.3. Sobre el patrimonialismo y el corporativismo	104
3.4. Democracia y elecciones	105
3.5. Acción política autónoma y lógica del poder	106
3.6. Democracia y desigualdad	108
3.7. La ciudadanía	110
3.8. Fenómenos de nominación y sobredimensionamiento analítico	112
3.9. Formas culturales de producir el fenómeno político	113
Bibliografía	117
Anexos	
Anexo 1. Lista de informantes	121
Anexo 2. Estudio estadístico de las elecciones regionales en el Cusco	122

PRESENTACIÓN

Durante varios años predominó en el país la idea que otorgaba a la «mano invisible» del mercado la capacidad de establecer las prioridades públicas y su correspondiente asignación de recursos, lo que condujo al constreñimiento funcional y al debilitamiento institucional de nuestro precario ordenamiento estatal. Actualmente el Estado ha vuelto a recuperar reconocimiento y valor, como referente y como medio, para alcanzar nuestros principales objetivos de democracia y desarrollo.

Transformar y fortalecer el Estado son condiciones necesarias, planteadas por actores de distinto signo ideológico, para la construcción e implementación de una estrategia de desarrollo nacional basada en la competitividad, la equidad y la inclusión. Esto es más necesario y perentorio en un contexto de descentralización, de reversión de nuestro acendrado centralismo y del gran desafío que implica sustentar y sostener un Estado eficiente y legítimo en las escalas regionales y locales.

Nuestro noveno intento por descentralizar el país, iniciado en el 2002, ha incorporado mecanismos de participación ciudadana y concertación en la gestión de las políticas públicas de los gobiernos subnacionales. También se han oficializado instrumentos y procedimientos orientados a la rendición de cuentas, la transparencia y la vigilancia en dichos niveles de gobierno. La reforma descentralista se propuso cambiar la forma como se estructuraba y distribuía el poder en el país, y generar nuevas condiciones para un mejor relacionamiento entre el Estado y la sociedad.

Todo este proceso de reforma de la organización y del funcionamiento del Estado tiene un claro contenido democratizador. Este objetivo político compromete directamente al sistema político y a sus principales actores, los partidos y/o movimientos políticos; tanto a los que tienen una representación y estructura nacional —con su correspondiente organización regional y local— como a los que sólo se proponen alcanzar una representación y estructura regional o local. Los compromete en sus roles básicos, en tanto aspirantes a administradores temporales de gobierno y en su función de representar políticamente los intereses de determinados sectores y segmentos de la sociedad.

En el marco de la reforma descentralista se han producido avances muy significativos, pero estamos ante cambios aún iniciales y reversibles. Uno de los ámbitos

donde se registra una mayor resistencia al cambio es el de los sistemas políticos (nacional, regionales y locales), no obstante ser parte del período más largo de continuidad del régimen de democracia representativa en nuestra historia republicana. Salvo el autogolpe que Alberto Fujimori perpetró en 1992, llevamos cerca de tres décadas ininterrumpidas de recambio de autoridades políticas, con siete elecciones generales (para presidente y congresistas), ocho elecciones de autoridades municipales y dos de autoridades regionales.

En el ámbito de la participación ciudadana, luego de seis años de oficializados distintos procesos participativos y espacios de concertación, hay importantes potencialidades y voluntades que tienden a verse alentadas o bloqueadas según la comprensión y el interés con que se administra la respectiva autoridad política.

Desde el interés institucional del Grupo Propuesta Ciudadana nos pareció pertinente y relevante llevar adelante un estudio sobre los nuevos contextos regionales, luego de las elecciones para renovar autoridades regionales y municipales en noviembre del 2006. Esta renovación ocurría por primera vez en nuestra historia política. Además, fue un proceso electoral particular porque se produjo un cambio significativo del mapa político en el país. Transcurridos siete meses de la elección presidencial y congresal, que ubicó al aprismo y al humalismo como principales fuerzas políticas nacionales, las preferencias electorales de los peruanos en el nivel regional viraron hacia los movimientos regionales: dieciocho de los veinticinco presidentes regionales responden a esta emergente expresión política. Los partidos o movimientos regionales, como se sabe, son de naturaleza heterogénea en sus definiciones ideológicas, propuestas políticas y maneras de organizarse.

La responsabilidad de analizar estos nuevos escenarios regionales, con nuevas autoridades políticas y con un conjunto de procesos de participación y concertación, fue asumida por la antropóloga y socióloga Imelda Vega Centeno. El estudio considera dos regiones, Ica y Cusco, que responden a dinámicas sociales, económicas y culturales distintas, lo cual podría permitir que los hallazgos iniciales sirvan de referencia orientadora para otras regiones y para dar una mirada de conjunto a la relación entre representación y participación.

Se trataba de conocer los planteamientos, las posiciones y las actuaciones de dirigentes de un partido político nacional que ganó la elección regional, como es el caso de la Unión Por el Perú (UPP) en el Cusco; y de dirigentes de un movimiento regional, caso de Ica, donde ganó el Partido Regional de Integración (PRI). Igualmente, de recabar los puntos de vista de los dirigentes de los partidos o movimientos políticos perdedores en el último proceso electoral regional. Los temas considerados fueron la transparencia, la participación y la vigilancia ciudadana; así como las características institucionales y la legitimidad de los partidos nacionales y los movimientos regionales, y de los propios sistemas políticos locales. La indagación consideró igualmente a dirigentes y representantes de la sociedad civil y a observadores calificados de los contextos regionales considerados.

Los resultados del proceso electoral de noviembre del 2006 dejan ver las dificultades de los partidos políticos nacionales para expresar las demandas locales y regionales. Propios y extraños los perciben sin vida regular y orgánica, con muchos conflictos internos, carentes de «nuevos rostros», bajo la imposición de candi-

daturas desde Lima y el irrespeto a los resultados de las elecciones internas regionales, en buena medida explicado por la existencia de corrupción interna y una relación clientelista entre «dirigentes» y «bases». Y los movimientos regionales no parecen ser percibidos, al menos en las dos regiones observadas y por ahora, como una propuesta y posibilidad muy diferente a la de los partidos nacionales.

En ambas regiones, todas las organizaciones políticas manifiestan la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones en las diferentes instancias del respectivo Gobierno Regional. El diálogo y la concertación con otras fuerzas políticas son planteados como herramientas fundamentales para lograr la legitimidad del sistema político local. Sin embargo, entre quienes gobiernan surgen varias preocupaciones a contracorriente, relacionadas con la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil que participan, la posibilidad de que esas herramientas sean utilizadas políticamente por quienes no fueron electos por voto popular, y su profunda desconfianza hacia otros partidos o movimientos políticos. Los partidos electos también reconocen el valor de la transparencia, pero les preocupa la fiscalización a su gestión.

A los otros partidos o movimientos, y sobre todo a los representantes sociales, les preocupa que las instancias o procesos participativos creados no funcionen, que no tengan ni comprometan recursos presupuestales importantes; asimismo, la desconfianza por los resultados que obtienen de su participación, que se imponga la falta de interés de las autoridades y de la población, y la ausencia de sectores importantes como las organizaciones de empresarios.

Los términos de la relación de los partidos y el gobierno, por un lado, con las diversas formas de asociación y con la ciudadanía en general, por el otro, continúan marcados por enfoques corporativos, clientelistas y autoritarios de relacionamiento.

Los hallazgos identificados por Vega Centeno tienen que ver con la persistencia de antiguos problemas que reproducen, en otros contextos y con actores distintos, la precariedad de nuestro régimen democrático. Revertirlos implica desafíos de mediano y largo plazo. Aspiramos a que el presente Documento de Trabajo contribuya a profundizar una reflexión para actuar sobre una problemática cuya solución nos compromete a todos.

INTRODUCCIÓN

El desconcierto que causaron los resultados de las elecciones regionales de noviembre del 2006 dio lugar a un debate en el que no faltaron los adjetivos, las caricaturas de la primera hora¹ ni los entusiasmos cuasi-literarios de la segunda hora.² Evidentemente, la lógica de los resultados electorales en Lima-capital, donde los partidos nacionales mostraron aún su vigencia, no se repitió en el mal llamado *interior del país* (hablando desde Lima como ¿exterior al país?).

En el Perú de la última década

[...] hay una suerte de reconstrucción de los partidos nacionales que adolece de dos problemas: que conviven con los *outsiders*, y que están disociados de los liderazgos que se construyen a nivel local en todo el país. En la década del 80 más del 80% de los municipios los ganaban cuatro partidos: Apra, AP [Acción Popular], PPC [Partido Popular Cristiano], IU [Izquierda Unida]. Estamos ante un fenómeno de desestructuración, fraccionamiento e incapacidad del sistema de partidos, expresado en su imposibilidad de echar raíces en las provincias, incapacidad de conectarse con las realidades locales: una fractura entre lo nacional y lo local, Lima y provincias. En Lima ganar con un partido nacional no es excepcional, como las recientes

elecciones municipales lo demuestran. (F. Tuesta, comunicación personal, 2/2007)

Los resultados regionales del 2006 trasuntan una incapacidad de los partidos nacionales de entrar en correspondencia con las demandas locales y regionales, dando lugar a que éstas sean esgrimidas como banderas de grupos locales que surgen y resurgen al impulso de los procesos electorales y que confirman a dirigentes locales, no necesariamente «nuevos» sino frecuentemente con una larga trayectoria desde los gobiernos distritales o provinciales, la cátedra o la función pública en general, o del mundo empresarial y el periodismo, cuando no de los liderazgos religiosos y hasta folclóricos.³ Es preciso añadir, además, que en varios de ellos se conjuga más de una función. Por otro lado, hay una gran movilidad en estas adhesiones; se cambian de agrupaciones, los candidatos pasan por los partidos nacionales, los movimientos políticos regionales cambian de nombre, hacen alianzas electorales más o menos permanentes, etcétera. Sin embargo, existen peligros en estas formas frágiles de institucionalización política. Pareciera haberse aprendido que cada cierto tiempo se cambia todo y lo «nuevo» es mejor *per se*; todos prometen comenzar de cero, cuando la política es aprendizaje. Esta peligrosa tendencia se reproduce en

¹ Retomados y respondidos en Meléndez 2007.

² Ver notas periodísticas e intervenciones de Hugo Neira en la televisión, por ejemplo.

³ Uno de los actuales consejeros regionales del Cusco, antiguo alcalde distrital, es una conocida figura de la música folclórica regional.

el Parlamento, los gobiernos regionales y los municipios.

¿Qué clase de gobernabilidad pueden aportar los movimientos políticos que llegan de esta manera a los gobiernos regionales? Algunos analistas señalan que la estabilidad será precaria, dada la falta de coherencia de sus propuestas políticas y el caudal de «deudas políticas» que debieron adquirir durante el período electoral, a fin de asegurarse el triunfo en un panorama político sumamente fragmentado. Ciertos presidentes regionales podrán apoyarse en el capital que les significan los gobiernos locales (provinciales y distritales) que ganó su agrupación política; en otros casos, este apoyo podría extenderse hasta los congresistas nacionales pertenecientes a su misma agrupación política. Sin embargo, las configuraciones partidarias regionales también tienen sus fisuras e inconsistencias, por las cuales no siempre los análisis estadísticos pueden ser confirmados por la pragmática en uso, una vez en el poder.⁴

Muchos grupos regionales surgen con líderes que han pasado por más de una agrupación; son candidatos permanentes hasta que logran tener éxito. Otros pasan de una actividad local importante, como la de ser rector de la universidad, a ser presidente regional. Otro caso de falta de profesionalización de la política son los profesionales con éxito local: médicos, farmacéuticos o ingenieros que se trasladan a la política. Antes, en la década de 1960, eran políticos con una profesión; ahora son profesionales que vienen a ser políticos. Algunos tienen la ventaja moderna al provenir de la empresa, pero en desventaja proyectan las relaciones de la empresa sobre la sociedad civil, cuando en la política

se dan otras lógicas y formas de relación, lo que incidirá en cómo se relacionarán más tarde con el poder:

Un militante en el partido aprende la política, por reuniones, desempeños, acuerdos, elecciones, lee, se frustra, asume responsabilidades, conoce la política por todo un sistema gradual de crecimiento en responsabilidades. Los *outsiders* van por un veloz ascensor, comienzan por el último piso y corren el riesgo de deslumbrarse con el poder. (F. Tuesta, comunicación personal, 2/2007)

Teniendo en cuenta los elementos de que disponemos desde Lima, es poco factible entender estas dinámicas políticas regionales y profundizar en sus lógicas intrínsecas. Por esta razón, hemos realizado un esfuerzo de diálogo sobre el terreno con un grupo de representantes institucionales de los partidos políticos en juego, dentro del panorama político regional del Cusco y de Ica; trabajo que al mismo tiempo nos ha permitido recoger las observaciones de miembros de la sociedad civil regional: representantes de instituciones, grupos de intervención y análisis, integrantes de organizaciones sociales de base, etcétera. Esto nos permite una primera aproximación al entendimiento de las lógicas políticas, regionales y locales que se han expresado en el proceso electoral de noviembre del 2006, en un ejercicio que nos permitirá acercarnos al cómo se produce *aquí y ahora*, desde las regiones, el surgimiento de los liderazgos regionales; qué es lo que éstos representan y a qué demandas responden.

Comienza aquí nuestra *Nueva Crónica Que Busca un Buen Gobierno Para las Regiones de Ica y el Cusco*.

⁴ Ver el anexo 2, «Análisis estadístico sobre las elecciones regionales», preparado por Marco Zeisser para el Cusco.

1.

**Ica desde sus actores
políticos**

1. ICA DESDE SUS ACTORES POLÍTICOS

Para obtener una visión «desde dentro» de los actores políticos regionales, formulamos un pequeño cuestionario con ocho ítems, sobre los cuales hicimos una entrevista grabada. El informante quedó libre de responder o no a todas las cuestiones planteadas y de extenderse sobre ellas lo que creyera conveniente. Este capítulo y el siguiente recorren analíticamente los temas de la entrevista y las respuestas de los partidos de la región Ica.

Teniendo en cuenta los resultados electorales, optamos por entrevistar a los partidos que superaron la valla electoral del 5%; sin embargo, algunas agrupaciones iqueñas como Sí Cumple y Perú Posible, a pesar de haber contactado a sus representantes, no nos concedieron entrevistas. En cambio un representante de Unión Por el Perú sí accedió a la entrevista. El cuadro 1 recuerda los resultados electorales.

Cuadro 1.
Elecciones regionales de noviembre del 2006: resultados en Ica

Organización política	Número de votos	Porcentaje de votos válidos	Porcentaje de votos emitidos
Frente Regional Progresista Iqueño	9.164	2,45	2,21
Partido Regional de Integración	119.533	32,05	28,90
Acción Popular	24.427	6,55	5,90
Agrupación Independiente Sí Cumple	21.299	5,71	5,15
Perú Posible	19.866	5,32	4,80
Unión por el Perú	16.219	4,34	3,92
Partido Aprista Peruano	82.031	21,99	19,83
Partido Nacionalista Peruano	80.397	21,55	19,44
Total de votos válidos	372.936	100,00	90,17
Votos blancos	13.627		3,29
Votos nulos	26.995		6,52
Total de votos emitidos	413.558		100,00

Total de electores hábiles de las actas computadas: 458.600. Fuente: Jurado Nacional de Elecciones, <www.jne.gob.pe>.

En la visita a Ica se nos acogió, en general, con apertura y respeto por nuestro trabajo. El Partido Regional de Integración (PRI), actualmente en el gobierno, nos concedió tres entrevistas. Fue imposible entrevistar a la candidata del Partido Nacionalista, que obtuvo el segundo lugar, pero accedimos al regidor regional electo por esta agrupación. El clima político local era propio de la apatía poselectoral. Inclusive los locales partidarios, salvo el del Apra y el del PRI, parecían no tener más funcionamiento.

Presentamos la información comenzando por el PRI, como partido regional en el gobierno; seguimos con los partidos nacionales, incluidos entre éstos el Partido Nacionalista y Unión Por el Perú separadamente. Cuando el peso de la información lo requiere, abrimos una sección con la opinión de los observadores. Para la interpretación de la información partidaria obtenida utilizamos nuestros criterios personales y las opiniones de los observadores políticos locales con los que pudimos hablar.

1.1. Características institucionales de los partidos políticos y movimientos

a) *El Partido Regional de Integración*

La respuesta espontánea de un militante de base del Partido Regional de Integración (PRI) nos coloca dentro de una lógica clientelar:

Nosotros con anticipación copiamos la organización del Apra. Un año antes comenzamos con las chocolatadas, los juguetes para los niños, así teníamos satisfechas a las madres, para las fiestas patronales también. El doctor¹ también ha sido conocido por los favores que ha dado al pueblo, los repartos de medicinas, las consultas gratis en su farmacia, todos han

recibido el regalo de sus medicinas, así hemos llegado como partido ganador. (00-Ica/PRI)²

Complementariamente, un cuadro técnico refiere:

El partido se forma por un grupo de representantes profesionales y no profesionales, para poder trabajar la situación del gobierno regional. Es una idea que nace de un conjunto de personas, profesionales, madres de los comedores, de la sociedad civil, por la inquietud de buscar un trabajo a favor y desarrollo de la región. Ésa es nuestra iniciativa por el desarrollo regional, para buscar la integración de los pueblos. Nosotros estamos basados en una propuesta regional, que abarca los problemas de la región en el aspecto social, económico, de empleo, etcétera. (01-Ica/PRI)

hasta llegar a una afirmación mucho más formal y crítica del contexto político regional y nacional:

Somos una agrupación política, pues luego de las elecciones del 2004 encontramos una insatisfacción al postular por grupos políticos nacionales. Percibimos en esa ocasión (postulé por Unidad Nacional) que los partidos nacionales no dan una apertura hacia las organizaciones que nacen de lo profundo del país. Notamos un cacicazgo que impide que los nuevos políticos puedan desarrollarse dentro de estas organizaciones. Todos los candidatos, además, son elegidos a dedo desde Lima y sin respeto de la voluntad popular. (11-Ica/PRI)

Es por esta insatisfacción que sienten la población, grupos políticos, organizaciones sociales, empresarios, de la sociedad civil, quienes perciben que debe existir un verdadero cambio político nacional si

¹ «El doctor», es el actual presidente regional, el farmacéutico y profesor universitario Rómulo Treviño.

² Para respetar la confidencialidad, las transcripciones figuran codificadas. Las dos primeras cifras corresponden al número correlativo de la entrevista; luego aparece la abreviatura del lugar (Ica, Cus); y finalmente, la organización política o la condición del informante (OSB, organización social de base; Obs, observador). Ver en el anexo 1 mayores detalles sobre la codificación de los informantes.

queremos ser un país que avance en el desarrollo nacional y regional sin politiquería. Es por todo esto que se forma nuestra organización; por la concurrencia de estudiantes universitarios, trabajadores, madres de familia, profesionales. Nos planeamos la meta de trabajar de una manera ordenada, participativa y transparente con la población en donde vivimos. (11-Ica/PRI)

Este proceso conduciría a la conformación de una organización política que reúna los descontentos y las propuestas de base:

Esto se traduce luego en la formación del Partido Regional de Integración. Hablamos de 'Partido' porque hacia un futuro podemos seguir creciendo y consolidándonos como una organización política nacional. Ahora es 'Regional', como ámbito, pero podemos hablar de 'Región Nacional'. 'De integración', porque creemos que la única manera de desarrollar económica y socialmente el país es con una integración de esfuerzos tanto de los actores económicos y sociales. Vivimos en un país muy rico, donde se desarrolla bien la economía, pero los índices de desarrollo social no van en la misma medida. Hay una ruptura entre el desarrollo económico y social; por eso, con una nueva mentalidad de trabajo en conjunto, formamos un partido con verdadera democracia en plenitud. Nosotros elegimos a nuestros candidatos por voluntad popular, por consenso de las bases, de acuerdo a las características de cada provincia. Tenemos unos lineamientos en cuanto a la política, la economía y lo social: humano, productivo, las políticas de acuerdo los distritos, de acuerdo a la idiosincrasia de su gente; es lo que ellos deberán manejar. (11-Ica/PRI)

En opinión de nuestros observadores de la política local, «El PRI es interesante justamente porque gana el Gobierno Regional como una respuesta a los partidos capitalinos, constituido por gente de base, gente que luchaba contra el Apra y se alinea en este movimiento regional» (02-Ica/Obs1). Otro observador añade que «El PRI es un encuen-

tro de personalidades; han ganado las elecciones, pero sin cohesión dentro de esta organización» (09-Ica/Apra). Por su parte, un dirigente social de base advierte lo siguiente: «El PRI no tiene una base social consistente, es un frente débil, suma del descontento de gente muy variada, una mixtura frágil. No es un partido orgánico ni constituido. Por eso representa un peligro» (03-Ica/OSB1).

Nuestros informantes señalan tanto los logros como las debilidades de la construcción política que ha resultado ganadora en el ámbito regional. Sin embargo, ante la falta de propuesta de los partidos nacionales, el PRI, por su trayectoria de lucha por el Gobierno Regional, aunque sea cambiando de etiquetas partidarias (su candidato previamente postuló por Unidad Nacional), y por su forma de reunir viejos cacicazgos Navarro Grau y actividades modernizantes (empresarios de la ciudad y el campo), constituye una propuesta más convincente para el electorado.

b) *Los partidos nacionales*

Los propios militantes de los partidos nacionales hacen un análisis crítico de la coyuntura vivida y de sus resultados:

En el Apra nos debemos a una organización vertical con un mandato claro de hacer una propuesta de gobierno regional. Las candidaturas son una decisión nacional; no resultaron elegidas localmente, sino impuestas de Lima. Pero el plan de gobierno sí es un trabajo regional. Así es como nosotros participamos en la justa regional. (09-Ica/Apra).

Observadores locales afirman que

Ica siempre fue bastión aprista. Los partidos políticos se reactivan solamente cuando hay procesos electorales; allí se revitalizan todos los partidos que han desaparecido varios años; pasa igual inclusive con el Apra: pasadas las elecciones, sufren un reflujó y la gente vuelve a sus actividades anteriores. Las cúpulas

manejan los partidos; muchos partidos ya se reducen sólo a las cúpulas, han perdido el nexo con la población, que es la base de anclaje de los partidos. En las elecciones vemos a gente que aparece en los partidos, pero que en realidad son independientes. (02-Ica/Obs1)

Los partidos políticos tradicionales están débiles, no tienen una vida orgánica permanente y sólo aparecen en períodos electorales, con la excepción del Apra (aunque con conflictos internos). El Apra aparece como el partido más organizado y de mayor tiempo de permanencia, pero su crisis de liderazgo y la falta de nuevos rostros produce lo que pasó en estas elecciones: que en el propio partido hay un cuestionamiento de sus militantes, porque las candidaturas se impusieron desde la dirección nacional y no se respetaron las elecciones internas. Los candidatos escogidos dependían de sus relaciones con los líderes nacionales que actuaban como padrinos. (02-Ica/Obs2)

Por su parte, un dirigente de organización social de base completa este panorama:

Ica se ha caracterizado por tener mayoría aprista. Este partido no respetó la decisión democrática de sus bases. Los candidatos pasaron por un filtro, que es la dirigencia nacional. Esto originó descontento dentro del propio partido. Por otro lado, la izquierda estaba débil, sin convocatoria. Hubo otro sector que se llamó nacionalismo; toda esta gente canalizó su descontento. Así se formó un frente, que acá se llama el PRI. (03-Ica/OSB1)

Otras organizaciones, muy disminuidas a nivel local, afirman su permanencia. Tienen un discurso bastante articulado, pero sus resultados electorales son muy pobres:

En Acción Popular de Ica tenemos un Comité Ejecutivo Departamental, un secretario general y un Comité Ejecutivo formado por veinticuatro militantes del partido. Tenemos una organización específica, con todas sus funciones, con cada una de las cuales tenemos contactos des-

de los comités distritales y provinciales. Quizás ahora nuestros comités no están operando, sobre todo en lugares alejados, pero acá estamos funcionando regularmente, inclusive con el apoyo del Comité Ejecutivo Nacional. Tenemos pronto un encuentro regional de líderes que participaron en las elecciones, con el propósito de discutir temas como las elecciones internas, porque cada dos años realizamos elecciones democráticas y universales, para designar los líderes que nos representan. (04-Ica/AP)

Fuimos invitados por el Partido Nacionalista para representar a nuestra provincia; inicialmente soy invitado, pero he encontrado en el Partido Nacionalista un lugar para luchar por mi pueblo. Por eso me he puesto la camiseta, con mayor razón ahora que soy regidor regional. (05-Ica/PN)

Respecto al Partido Nacionalista (PN), agrupación de este último informante, un observador local afirma que

Los partidos como el Partido Nacionalista son jóvenes. La alianza de las elecciones nacionales se quebró, primó el protagonismo y el resultado es negativo para ambos. Los otros partidos llegan con crisis de liderazgo y las propuestas para el desarrollo de Ica estaban desfasadas de nuestra realidad. No tienen una propuesta de desarrollo articulada con la población, viven dentro de sus organizaciones mirando sus propios intereses. (06-Ica/Obs2)

Colocándose en una posición más analítica, un dirigente de Unión por el Perú (UPP) comenta:

En general, los partidos existen realmente sólo para las elecciones. Salvo el Apra, que tiene una historia y estructura, los demás son sólo coyunturales electorales. Algunos inclusive han pasado crisis internas muy fuertes por su falta de vigencia real; los partidos dependemos de las elecciones para sobrevivir, aunque hay sectores al interior de los partidos que piensan

que esto debe corregirse y que hay que pensar en temas de largo plazo y pensar la región de otra manera. Los liderazgos se mantienen en función de lo electoral y no de planes de mediano plazo. (10-Ica/UPP)

Los observadores políticos locales confirman esta percepción:

Desde el 2003 hemos asistido —con dirigentes sociales, sindicales, profesionales— a talleres relacionados con ciudadanía y procesos técnico-productivos; de allí conocemos a personas que son independientes y que, de acuerdo a sus conveniencias, se afilian a un partido político para tentar suerte, pasan las elecciones y regresan a sus actividades de siempre. En ese sentido, los partidos políticos siguen siendo eventuales, y no hay diferencia entre los partidos y los movimientos. El talón de Aquiles de los partidos es que no están institucionalizados. (02-Ica/Obs1)

Hay una crisis en la participación política, pero también un descontento, desconfianza en los partidos tradicionales. En estas últimas elecciones, Ica, que se consideraba un bastión aprista, ahora tiene un gobierno de otra agrupación. Esto tiene que ver con la falta de consensos, la incapacidad de hacer listas unitarias. (07-Ica/Obs2)

Esta percepción es reiterada:

Los partidos no convocan a sus mejores cuadros, sino a los que tienen más relaciones, contactos en Lima y dinero... No importa la vida orgánica ni el trabajo partidario. Por eso no hay formación de líderes jóvenes ni de recambio en los distintos niveles de la vida política. Hay carencia de proyectos de desarrollo para Ica, porque sólo existen en los procesos electorales. Otra cuestión es la corrupción que se da al interior. (06-Ica/Obs2)

En los procesos electorales aparece otro factor que tiende a incidir cada vez más en los resultados de los mismos:

Hay que analizar el papel de los medios de comunicación. Los periodistas locales y los dueños de los medios ven en los procesos electorales la posibilidad de ganar gran cantidad de dinero. Los medios se van del lado del candidato que más paga, sin importar las formas, es decir, la guerra sucia, los golpes bajos, para bajarse a las candidaturas que podrían ser competitivas. (06-Ica/Obs2)

Pero el poder emborracha, e impera el peso de quien posee recursos para realizar una campaña:

[...] quien tiene plata y compra espacios en los medios de comunicación es el que se convierte en ganador. A pesar de los niveles de avance de la sociedad civil y de las capacitaciones por el empoderamiento de la ciudadanía, estos procesos no han sido permanentes y no han sido sostenidos; por eso tenemos una población poco analítica y sin memoria de los procesos anteriores, se dejan influenciar por la campaña que «venden» los medios de comunicación. Tenemos una masa seguidora, no pensante. Los grupos que quieren el cambio no encuentran por quién votar, porque no tenemos liderazgos. La gente valiosa no quiere participar en política; hay mucho que trabajar acá. (07-Ica/OBS2)

Es decir, la propuesta de Huntington de convertir los procesos electorales en un *mercado electoral* avanza sin necesidad de citar al ideólogo. En este «mercado electoral» se improvisan toda suerte de propuestas, confirmando la política como un quehacer informal:

Lo primero es que se organizan de forma muy individualista, aislada y sin bases, muy informal; esto es grave con los independientes. Los que vienen de partidos más organizados, éstos tienen una cierta organización y tienen más formalidad. Esto es muy claro en las elecciones regionales: es la conjunción «a la criolla», en torno a líderes conocidos. El que ganó en Ica fue conocido en las elecciones anteriores, donde llegó segundo, pero antes

no fue conocido, viene de la empresa privada y nunca había participado en política ni en la cosa pública. Es muy espontáneo y de pequeño grupo, cosa que no es nueva, la hemos visto en varias elecciones nacionales y locales; éste es un problema, porque parece ratificarse la informalidad en la organización política y que todo gira en torno a nuevos caciques. No hay nada de ideas ni programas; es un voluntarismo caudillista que genera una imagen de éxito, en lo cual los partidos políticos orgánicos tienen responsabilidad, porque nunca han dado una respuesta de verdad a las necesidades del pueblo, lo que ha provocado el descreimiento de la población en los partidos políticos. (08-Ica/Obs3)

1.2. Espacios de participación

a) *El Partido Regional de Integración*

La experiencia directa del Partido Regional de Integración en el Gobierno Regional es aún incipiente. Aunque sus integrantes manifiestan sus deseos participativos, no fijan una opinión sobre los mecanismos existentes para hacer efectiva la participación de la población en el Gobierno Regional:

La población tiene que jugar un rol importante para que se puedan organizar y conjugar sus propuestas e iniciativas en reuniones que nos permitan conocer sus necesidades y establecer soluciones. Nosotros queremos un papel participativo de la sociedad en su conjunto con su Gobierno Regional, una participación directa. (01-Ica/PRI)

Existen una serie de mecanismos que permiten hacer un trabajo con la sociedad civil en su conjunto. Es una buena iniciativa; permite el desarrollo de una serie de actividades para la participación efectiva. La participación tiene que ser plena para poder identificar los problemas y darles solución. Nuestra propuesta siempre ha sido por promover y mejorar estos aspectos de participación, de manera continua y permanente. (01-Ica/PRI)

Sin embargo, aunque reconociendo las ventajas de los sistemas participativos, señalan que podrían traer ciertas dificultades:

Es un aspecto importante, como política de Estado, el sistema de participación de la sociedad civil en cuanto al aspecto de desarrollo. Lamentablemente, en estos foros y mesas de trabajo participan muy pocas organizaciones, porque son incrédulas a que se pueda recoger en realidad los proyectos de la sociedad civil para ser aplicados en los gobiernos. Esto es aprovechado por muchas organizaciones, ya sea con tintes políticos de izquierda, ONG [organizaciones no gubernamentales] —que hay muy buenas, pero las hay que trabajan sólo impidiendo el desarrollo del país—. Estas organizaciones aprovechan y ponen piedras en la viabilidad de los proyectos de envergadura. La sociedad civil debe tomar más conciencia y participar más, recibir más información sobre las bondades de la participación ciudadana en las decisiones políticas que se deben tomar. (11-Ica/PRI)

b) *Los partidos nacionales*

Desde su experiencia del Gobierno Regional anterior, el representante del Apra nos dice:

No hay un conocimiento cabal de estas normas por parte de la población; hay una desinformación de la ciudadanía respecto a sus propias competencias. Además, con respecto a la organización de los CCR [consejos de coordinación regional], presupuesto participativo, rendición de cuentas, etcétera, hay poca participación y existe una decepción de lo que pueden hacer los gobiernos regionales, pero esto es debido a que no se ha contado con recursos ni competencias en estos cuatro años anteriores. (09-Ica/Apra)

Justifica de esta manera la crítica de inoperancia que ha recibido la conducción de gobiernos regionales por su partido, pero reconoce que:

Hay un interés, pero ni las instituciones de la sociedad civil ni los partidos políti-

cos pueden orientar este interés dentro de una cuestión de Estado, en un proceso de descentralización. La participación es de carácter no organizado, sobre todo de los intelectuales de la región. Falta organización para que sea institucionalizado. (09-Ica/Apra)

Otras organizaciones evidentemente tienen menos conocimiento y acceso a estos mecanismos participativos, aunque afirman que «Nosotros damos más fuerza a nuestro trabajo en comités de vigilancia en toda la región, para seguir con la línea del partido» (05-Ica/PN).

Además de la representación en estas instancias participativas, los partidos nacionales recurren a los medios de comunicación masiva:

Todos los dirigentes participamos en los presupuestos participativos, local, provincial y regional; lo hacemos con equipos técnicos y profesionales. Participamos en talleres con las organizaciones sociales y el gobierno, para llevar la opinión de organizaciones sociales que no son escuchadas muchas veces. Tenemos bastante participación en los medios de comunicación. No somos Gobierno Regional, pero esto no nos inhibe de participar activamente en la opinión pública sobre las cuestiones que se plantean en la región. Aplaudimos iniciativas positivas de los gobiernos y somos críticos al rechazar las iniciativas que no consideramos apropiadas. (04-Ica/AP)

A pesar de reconocer la importancia de estos mecanismos participativos, algunos señalan que ha habido deficiencias en su utilización:

Ha habido errores en los partidos; ellos se sienten indispensables y están buscando centralizar y tratan de tener el protagonismo por ser opositores, sin tener en cuenta que hay líderes que están representando a sus organizaciones y que han sido elegidos por sus bases. (10-Ica/UPP)

Sin embargo, al no valorar los mecanismos participativos ni hacer que estos se utilicen con plenitud,

[h]ay un descrédito general de lo político; la gente tiene cierto pesimismo y desconfianza. La única forma de relación con los líderes es ofrecer de forma muy concreta: cubrir necesidades inmediatas como regalos, en lugar de ver que se trata de cuestiones mediatas que implican más seriedad en la población y los partidos. Lo que prima actualmente es la desconfianza. (10-Ica/UPP)

c) *La opinión de los observadores*

Los observadores locales oscilan entre un gran entusiasmo teórico por los mecanismos de participación de la ciudadanía en los espacios de poder (local y regional) y el más absoluto pesimismo a partir de sus comprobaciones prácticas. Estos mecanismos, fruto de largas luchas ciudadanas por la participación y la transparencia, una vez convertidos en normas jurídicas son usados más como espacios formales que como espacios efectivos de participación del pueblo en sus instancias de gobierno. Esta situación no deja de suscitar un cierto desencanto:

Los CCR y los CCL [consejos de coordinación local] en realidad no funcionan, son un canto a la bandera. Hemos impulsado que se conformen, inclusive animando a amigos para que participen, pero ellos se dan cuenta de que son convidados de piedra. Los espacios de concertación que existen y donde participa la sociedad civil, en realidad no son convocados, o sólo como relleno; no son tenidos en cuenta. (02-Ica/Obs1)

Otro observador anota que

La legislación por la participación ha ido por delante de la realidad política. En los aspectos formales está siendo utilizada, pero detrás de eso no hay vocación participativa democrática en las autoridades. La apertura normativa no ha ido a la par con el crecimiento en conciencia democrática. Mecánicamente se han cumplido las leyes: presupuestos participativos, CCL, CCR, etcétera, pero falta la voluntad polí-

tica de ir más allá de la mera letra de la ley. (08-Ica/Obs3)

En esa situación,

[l]as cosas no han cambiado. A pesar de que se han abierto espacios de participación, no es el pueblo organizado el que participa. Hay que dar un salto enorme en la participación ciudadana, para crear un frente regional donde todos se organicen en función de objetivos comunes. Este salto es indispensable: pasar de una cultura no participativa y autoritaria a una cultura participativa y democrática; ése es el reto para el gobierno y la sociedad civil. Con leyes no se da este salto. (08-Ica/Obs3)

La inoperancia objetiva en la práctica de los mecanismos participativos puede también provocar distorsiones, a pesar de sus añorados objetivos democráticos, y jugar con las expectativas de la población:

El proceso de descentralización era una de las grandes aspiraciones de los pueblos, como forma de generar cambios en las regiones para mejorar las condiciones de vida de la población. Los espacios de participación, como los CCR y CCL, donde el 40% son representantes de la sociedad civil; los presupuestos participativos, los comités de vigilancia o los comités de gestión en los programas sociales, diversos espacios donde se abre una posibilidad para la participación de la ciudadanía. Hay un incremento en la participación, pero estos espacios son débiles. (06-Ica/Obs2)

Un ejemplo resulta paradigmático al respecto:

[...] el presupuesto participativo, que se vuelven los espacios donde se hacen un cúmulo de demandas que tiene la población en el ámbito local: la suma de los proyectos presentados superaba los 100 millones de soles y la suma con que se contaba era de 15 millones. Hay un desfase en su funcionamiento. No se sabía el monto del presupuesto; la gente no tenía idea de las prioridades; las autoridades

no informaban suficientemente, y muchos carecían de voluntad política de tener en cuenta los presupuestos participativos, porque los sienten como una forma de fiscalización y las autoridades «elegidas» sienten que nadie tiene que fiscalizarlas. Además, estas normas son no son vinculantes; no hay sanciones para las autoridades que incumplen el Plan Concertado y el Presupuesto Participativo. Esto provoca el rechazo de la población. Las autoridades esperan los estallidos sociales; allí comienzan a decir que la población es conflictiva, cuando en realidad no se están entendiendo las demandas de la población por la falta de capacidad de las autoridades y de los técnicos para oír estas demandas. (06-Ica/Obs2)

Sin embargo, nuestros informantes reconocen que estos espacios de participación

Son importantes para desarrollar los pueblos, pero no logran empoderar a la sociedad civil. Además, la capacitación para ejercer estas funciones es insuficiente. Se cumple con las leyes, con las formalidades, pero no con dar una apertura y voluntad de articulación del gobierno regional y local con la población organizada. Tenemos que llegar a proponer estrategias de articulación entre nuestras propuestas y las de sus técnicos. (07-Ica/OSB2)

Hay un crecimiento en la participación, pero con el riesgo de que entremos en un desgaste porque no se implementan los proyectos que benefician directamente a la población; se les sigue dando largas con diagnósticos y talleres formativos, y la gente no la ve... y desespera, se desilusiona, sobre todo a los jóvenes, que son los más golpeados por el desempleo. Hay voluntad de la población para participar, pero están hartos de diagnósticos. «¿Hasta cuándo?», nos dicen; están hartos de [análisis] FODA [fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas]. Quieren cambios, quieren elementos de solución y realizaciones. Los nuevos liderazgos son muy críticos a las formas larvadas de centralismo que repetimos en Ica. (07-Ica/OSB2)

Esta situación, de práctica formal, inoperancia, incremento desmedido de las expectativas del pueblo, abundancia de reuniones y diagnósticos que no conducen a toma de decisiones concretas, y autoritarismo intrínseco en ciertas autoridades, podría entonces constituir un peligroso caldo de cultivo para estallidos sociales que, como vimos en años recientes, son la muestra de un acumulado de frustraciones, liderazgos dudosos, caudillismo, rabia contenida y mal manejo político de la autoridad frente a los mismos, lo que permite su desarrollo. Por otro lado, los problemas concretos angustian a la población, cansada de discursos triunfalistas:

El pleno empleo de Ica es una caricatura; no estamos experimentando esa bonanza. Lo que se sufre es la larga jornada de trabajo, la falta de seguridad en el empleo y de beneficios sociales. La gente está cansada, por eso no sería de extrañarse un estallido social. Pero ¿eso están esperando las autoridades para actuar sobre los problemas de la población? Esto implica hacer cambios radicales en niveles laborales, de educación, salud, etcétera. Las autoridades actúan de espaldas a esto, están preocupadas de pagar los favores políticos y no de responder a las necesidades urgentes de la población. (07-Ica/OSB2)

Inciden en esta sensación de desencanto por la frustración de las necesidades participativas, viejos vicios de nuestras prácticas políticas como el complejo adánico de las autoridades electas:

Otra debilidad es que al inicio de cada proceso se recomienza con los comités de vigilancia de acuerdo a la representatividad de cada provincia. Todo esto tiene un costo de tiempo, de experiencias, etcétera. Además, los que pueden participar son los que no tienen empleo y tienen tiempo para ir a las reuniones, etcétera; esto les implica un costo que ellos no pueden pagar. Cuando asumen la responsabilidad quienes tienen un vínculo laboral, el problema es la falta de tiempo. (07-Ica/OSB2)

Así se pierden largos meses en recomenzar y en buscar las fallas del gobierno anterior, y no se da inicio a la construcción de un proyecto de poder local o regional. Más grave aún es lo que otro observador nos señala:

Los partidos políticos no buscan estos espacios de participación porque están contra la democracia participativa; aducen que son «elegidos» por el voto popular y que eso basta. Es su reacción frente a la indudable mayoría de la opinión independiente. Los más importantes movimientos sociales de Ica son independientes, salvo en Pisco, pero los sindicatos son fuertes —agrarios, mineros, de pescadores—, son organizaciones sólidas, que están por la participación directa. Las organizaciones vecinales son más fluctuantes, dependen de los donativos o pequeñas cuestiones de infraestructura física, quizás es normal dadas sus carencias, pero estas organizaciones no tienen vida política propia. (02-Ica/Obs1)

Es decir, los propios partidos políticos, que debieran incentivar la participación ciudadana para fomentar el crecimiento de la ciudadanía entre la población, estarían obstaculizando el uso de los instrumentos participativos que prevé la ley con estos fines.

1.3. Normas para la transparencia en la gestión

a) *El Partido Regional de Integración*

En una etapa inicial de gobierno, el PRI subraya la importancia de las normas que deben garantizar la transparencia de la gestión:

Las leyes de transparencia permiten estar en coordinación con la población para conocer los detalles de lo que es la gestión de la región en su conjunto, pero la población poco conoce de estas leyes, no las está utilizando. Es un mecanismo importante al que debiera darse mayor uso. A través de cada una de las organizaciones de la sociedad civil, la población debe promover una participación y la transpa-

rencia. El Gobierno Regional tiene que jugar un rol promotor en esto, para que se informe a la población como corresponde. (01-Ica/PRI)

Sin embargo, los mecanismos de transparencia y participación también despiertan desconfianzas, las que —como en tiempos de Alejandro Deustua, José de la Riva Agüero y los indigenistas—, se atribuyen a la «ignorancia del pueblo»:

Hay que hacer una modificación en la participación ciudadana para los presupuestos de las obras que se han de hacer: debe ser ágil y fiscalizadora. Pero hay que entender que fiscalización no es obstaculizar; debemos tener criterios técnicos de calidad para fiscalizar. Toda obra puede tener errores, pero no es como quieren fiscalizar las ONG, para encontrar problemas; dicen «el buen fiscalizador es el que se opone más». Nos falta una cultura, por eso no avanzamos aunque tengamos riquezas. Nuestros índices de pobreza no cambian por falta de educación. Es deber del gobierno invertir mucha mayor cantidad de dinero en educación; en base a esto superaremos el desarrollo del país. (11-Ica/PRI)

b) *Los partidos nacionales*

Las organizaciones más modernas reconocen que esta tendencia a la transparencia de la gestión de gobierno existe como una exigencia:

La población espera transparencia de sus gobernantes, pero no utilizan los mecanismos de control que existen. Creo que no los conocen. Incluso las municipalidades que han llegado a tener experiencias de transparencia administrativa son muy limitadas, pero es claro que la gente reclama más, quiere participar, pero no sabe cómo; también por falta de tiempo, sobre todo por las circunstancias económicas. (10-Ica/UPP)

Pero este interés encuentra una traba en las imprecisiones legales que rodean a los gobiernos regionales y a las municipalidades.

Quien lo señala es alguien que formó parte del Gobierno Regional anterior:

Existe interés, pero no está canalizado. El pueblo ha confundido lo local con lo regional; legalmente y en la práctica no se ha hecho la distinción: lo regional es más de Estado y lo municipal es vecinal. Ésta es una de las debilidades en las propuestas de los partidos en esta campaña. (09-Ica/Apra)

En todo caso, la información es indispensable para asegurar niveles responsables de participación:

La mayoría de la gente desconoce estos mecanismos de transparencia. Sería bueno para la participación ciudadana en todos sus niveles, pero falta información. Como consejero regional, estoy pidiendo que efectúen capacitaciones para la ciudadanía sobre estos regímenes de participación, para defender sus derechos, a nivel de toda la ciudadanía. (05-Ica/PN)

En estos procesos, el liderazgo corresponde al presidente regional, como gobernante y líder del desarrollo regional:

[...] liderar el desarrollo de Ica; y debe hacerlo con todas las fuerzas políticas y de la sociedad civil, para tomar el mejor rumbo: que se cumplan los planes estratégicos previstos, que no se improvise el desarrollo, que se camine con políticas de Estado y de nivel regional, para buscar nuestro desarrollo pleno; que no sea producto de la improvisación, sino de la discusión con el pueblo. Esto hemos discutido al elaborar los planes estratégicos de desarrollo para Ica; cuáles los instrumentos que tiene para impulsarlo, cuales los ejes estratégicos: la agricultura, el turismo, todo lo que fomente el empleo. (04-Ica/AP)

Existe también una oferta de técnicos para estos procesos, aunque no sin cierto tinte paternalista:

Tenemos un equipo de profesionales que es polivalente: abogados, ingenieros, et-

cétera, que están capacitados a orientar a los ciudadanos y la colectividad en general, con el propósito de que usen esos instrumentos de gestión. Acción Popular también asiste a los foros a los que nos citan, para aportar en el desarrollo de Ica. (04-Ica/AP)

c) *La opinión de los observadores*

Nuestros informantes comienzan observando algunos aspectos positivos en este proceso:

Es interesante que comienza a crecer el mecanismo de vigilancia ciudadana, paralelamente a su capacitación, con objetivos muy claros. Nosotros trabajamos en la fijación de objetivos, porque si no caen en el activismo de querer supervigilar todo y no terminan viendo nada. Los comités de vigilancia no tienen técnicos ni recursos, ni siquiera para oficina o pasajes. En este sentido, están huérfanos de apoyo; por eso sugerimos que escojan uno o dos objetivos y que los sigan a fondo, eso será más efectivo. Éste es un mecanismo de participación que está creciendo; nosotros tenemos mucha demanda al respecto para capacitar, organizar los comités de vigilancia. Es una pista interesante a la que debemos dar apoyo. (02-Ica/Obs1)

Esta vigilancia está creciendo como necesidad. Encontramos gente que quiere establecer un sistema de control y vigilancia de sus representantes hasta en el Congreso. Es importante, pero hay que armarlo, a pesar de la resistencia de los que se sienten intocables porque «ya han sido elegidos» (02-Ica/Obs1). Es decir, si bien en el pueblo crecen las necesidades de participación, no se produce igual proceso en las autoridades que accedieron al poder con los votos del pueblo. Sin embargo, se señalan también fallas en la participación vigilante:

Los sindicatos hemos hecho una campaña de capacitación sobre los temas de participación y de veeduría ciudadana. Hasta ahora los entes de veeduría no son efica-

ces porque lo hacen entre amigos; no nos invitan ni nos tienen en cuenta. Todas las instancias de participación tienen que abrirse más a la sociedad civil, para poder ser eficaces en nuestros reclamos. Esto vale para la lucha contra la pobreza, como en otras instancias. Debemos coadyuvar y ser más democráticos en todo esto. (03-Ica/OSB1)

Es decir, se cumple con la formación de los comités de vigilancia, pero se los conforma con personas que no ejercerán la vigilancia, por compromisos previos con la autoridad, situación que es subrayada:

La gente desea participar, pero lo que no estoy de acuerdo es que la convocatoria se haga desde esquinas privadas. No logramos coordinar ni juntar esfuerzos; sólo así seremos fuertes y podremos revertir la situación actual. Hay que tener en cuenta que el PRI no tiene base social. Nosotros podemos dársela, y así defender una posición; nosotros trabajamos en este sentido. Los pequeños grupos no ganamos nada; debemos lograr esos acuerdos para ser más fuertes. (03-Ica/OSB1)

Y justamente eso es lo que significa hacer política: el arte de lograr acuerdos. Sin embargo, ¿cómo explicar la ineficacia de la participación vigilante? Un informante busca una línea explicativa:

Esto tiene que ver con la no prioridad del desarrollo de capacidades. Hay temor de asignar recursos para la capacitación. Es una resistencia porque saben que una población capacitada hará un trabajo de vigilancia, de seguimiento y propuesta. No lo ven como un enriquecimiento y una forma de asegurar el éxito, sino que prefieren una gestión turbia, no transparente, corrupta. Los temas principales y los sectores más vulnerables están ausentes de todo esto, porque no se abren los espacios necesarios. Tampoco hay una acción articuladora a nivel regional; faltan iniciativas al respecto. El trabajo de ciudadanía es aún insuficiente. La Universidad, además, se ha ausentado de todo este debate, está en una crisis fatal por su baja

calidad y por su desinterés por la problemática regional. Esperamos que con el cambio de rector esto pueda cambiar. (06-Ica/Obs2)

Habría que señalar, al respecto, que el nuevo presidente regional de Ica es también catedrático universitario, aunque su función principal sea empresarial.

Por otro lado, pareciera no existir una vocación democrática en las autoridades:

Hay ocultamiento de la información a través de mil maniobras de ocultamiento. La página web está desactualizada, a nadie le importa informar. (06-Ica/Obs2)

Hay boicot de la autoridad con el manejo de la información, o por el incumplimiento de las normas. Por ejemplo, nosotros en el CCR no pudimos ejercer porque nunca fuimos juramentados, y el presidente regional se negó y no hubo sanción; y nadie en el gobierno central tiene en cuenta si los planes y los proyectos han pasado por el CCR; a nadie le importa, el CCR está pintado en la pared. ¿De qué representatividad estamos hablando? No hay que extrañarse de la baja de la participación en la sociedad civil en estos años. Igual con los comités de vigilancia: los boicotean porque se mueren de miedo a la fiscalización, porque no hay costumbre de transparencia. (07-Ica/Obs2)

Si se generan legalmente organismos participativos en la gestión regional y local, para luego no ser tenidos en cuenta desde el gobierno central ¿de qué sirve la tenaz lucha de los pueblos por la participación y la transparencia de sus gobiernos? Explícitamente, otro informante añade:

No hay vocación democrática en la mayoría de los gobernantes. Aunque la gente formalmente participa más, no implica que sea el pueblo el que ha aprovechado de estas normas para fiscalizar, estar presente, para que se le tome en cuenta, etcétera. En Ica, ¿quién sabe que existe un CCL y para qué sirve? Las veinte instituciones que participan en el CCL ¿repre-

sentan al pueblo? De ninguna manera; se representan a sí mismas y a su buena voluntad. Estos espacios participativos no han entrado en la mentalidad del pueblo. Acá hay un tremendo trabajo de educación ciudadana que se tiene que realizar, a todo nivel, por las autoridades, las organizaciones sociales, ONG, etcétera. El problema es que queremos que haya democracia y estamos ante una cultura que no es democrática para nada. Éste es el salto que hay que dar; esto, por todos los gobiernos, sea cual fuere su color político, y en todos sus niveles. (08-Ica/Obs3)

Los temas de cultura democrática nos retrotraen a cómo nosotros, comunidad nacional, producimos en fenómeno político, asunto que se verá en el capítulo final del presente trabajo.

1.4. Seguimiento y evaluación

a) *El Partido Regional de Integración*

Teóricamente, las autoridades elegidas tienen un alto concepto de la supervisión de la población a sus autoridades:

El rol que le cabe al gobierno regional y a la sociedad es de participación permanente. La población es supervisora de sus autoridades, y hay que concientizarla para ser supervisores y participantes a través de las leyes de presupuestos participativos, por ejemplo. (01-Ica/PRI)

Dicho esto, aunque reconocen que los mecanismos participativos pueden inducir a errores:

En la formulación de los proyectos y sus presupuestos hay que ser realistas; si no, es burlarse de la población. Para no llegar a esto hay que usar los mecanismos del SNIP [Sistema Nacional de Inversión Pública], que permite establecer los parámetros del costo de las obras, para no exagerar, para poder distinguir lo importante, que no requiere necesariamente de grandes sumas de dinero. Tampoco hay

que jugar con las esperanzas y las necesidades del pueblo. (01-Ica/PRI)

A nivel del discurso, se busca un análisis interpretativo de esta situación y se plantean cambios de largo alcance:

[...] no sólo participar en la elaboración de los proyectos, sino en la vigilancia. Debe haber una vigilancia constante de la sociedad civil en el desarrollo de los programas económicos, de los proyectos y obras que se están ejecutando en beneficio del pueblo. Eso es cambiar el sistema político. No se cree en los políticos porque se ve que llegan a los puestos por apetitos personales, y eso tiene que cambiar. El PRI cree en la participación, cree que la fiscalización es buena y queremos que todos los actores sociales colaboremos en un desarrollo para que los proyectos se realicen rápida y limpiamente. (11-Ica/PRI)

Estos altos objetivos y afirmaciones de voluntad de participación, transparencia y fiscalización, deberán confirmarse por la práctica de gobierno en la Región Ica.

b) *Los partidos nacionales*

Desde su experiencia como Gobierno Regional, en el Apra señalan que:

Estos instrumentos no son conocidos; también hay poca capacidad de dar información. Hay un desencuentro entre el interés de la ciudadanía y lo que puede ofrecer un gobierno regional. En este desencuentro se produce la decepción de la población, lo que explica en parte el fracaso de los partidos, que no es un fracaso personal sino una reacción a la poca capacidad de los gobiernos regionales de responder a las inquietudes de la ciudadanía. (09-Ica/Apra)

La afirmación sobre la poca capacidad de los gobiernos regionales para responder a las inquietudes ciudadanas es una confesión de

parte muy importante, que valdría la pena profundizar para ver las razones de su inadecuación entre las ofertas electorales, las demandas ciudadanas y la práctica de la gestión de la cosa pública. Sin embargo, emprender las tareas de vigilancia ciudadana no es tarea simple; requiere una formación adecuada, para lo cual ha habido avances:

Hay grupos que han aprendido, por capacitación o participación, a tener incidencia en el seguimiento de los gobiernos, aunque es incipiente aún. También hay instituciones, ONG que han tomado iniciativas al respecto, como el Foro Ciudadano, que trata de animar esta forma de participación. A través de la vigilancia ciudadana, la población puede sentirse más satisfecha con sus autoridades y caer en cuenta de situaciones inadecuadas. Por ejemplo, en el nombramiento de gobernadores ha habido una frustración, porque ha pasado por el tamiz aprista. La gente se siente frustrada porque no ha sido consultada. (10-Ica/UPP)

Es decir, la participación y vigilancia ciudadana son un camino sin retorno: cuando se ha emprendido la marcha participativa y se han experimentado ciertos niveles de transparencia, el pueblo resiente cuando hay carencia de estos mecanismos, no sólo exigidos por la lucha ciudadana, sino reconocidos y ratificados por las leyes. En todo caso, a pesar de sus fallas, es necesario que la organización ciudadana se involucre en estos mecanismos de vigilancia:

En los talleres de formación ciudadana hemos formado comités de vigilancia, que a lo mejor les falta madurez, pero estos comités, aunque no estén caminando bien, tienen que involucrarse en esta labor de vigilancia. Todos debemos hacerlo. (04-Ica/AP)

Por su parte, como miembro de la oposición y como regidor regional, el informante del Partido Nacionalista afirma que

Como consejero regional, tengo la misión de fiscalizar; en mi caso, yo hago conocer

mi labor a la ciudadanía a través de los medios de comunicación, para velar por el desarrollo de nuestro pueblo y que los gastos que se hacen sean de conocimiento de toda la ciudadanía. (05-Ica/PN)

c) *La opinión de los observadores*

Los observadores locales están convencidos de que esta instancia de vigilancia ciudadana es indispensable para la salud de la cosa pública:

Hay que exigir que los gobiernos regional y locales hagan sus rendiciones de cuentas. La gente asiste a los cabildos abiertos que convocan; por ley están obligados a hacerlo dos veces al año, inclusive a veces lo hacen en noviembre y diciembre. Debieran hacerlo en lugares abiertos, con buena información previa, como dice la norma, y que inviten a los comités de vigilancia y las otras organizaciones para que informen qué es lo que ha hecho su gobierno regional. Éste es un medio importante que hay que fortalecer y apoyar, y que la población debe rescatar exigiendo la información permanente y adecuada. Frente a los informes del Gobierno Regional, por ejemplo, los comités de vigilancia han reclamado lo mínimo necesario para su participación: un ambiente físico, fondos para movilizarse, para poder ejercer su función. (02-Ica/Obs1)

Estas últimas atingencias tienen que ver con la condición de «voluntariado» de los comités de vigilancia, pues los miembros elegidos para conformarlos tienen que sacar de su propio peculio para su funcionamiento.

Aún más, la generación de instancias de rendición de cuentas es una innovación que proviene de la sociedad civil:

Hemos hecho dos encuentros, organizados por la sociedad civil, para que cada dos meses nuestras autoridades se constituyan a un foro donde hagan un informe de sus responsabilidades: congresis-

tas, alcaldes, gobierno regional. Nosotros, como sociedad organizada, podemos salvarles la vida porque tenemos capacidad de propuesta, porque tenemos experiencia y nos estamos capacitando constantemente. (03-Ica/OSB1)

Es decir que estas instancias de rendición de cuentas comprometen a la población en una actitud preactiva; son instancias a las cuales la sociedad civil lleva sus propuestas y su organización, como contrapartida. Sin embargo, aún se sigue entendiendo la participación como una extensión del memorial al gobernador:

Hay algunas iniciativas, sobre todo inspiradas por las leyes actuales. Hay intentos de grupos de gestionar quejas, pero todo esto tiene un costo, y la gente tiene muchas urgencias y les faltan los medios para poder realizar sus gestiones. Es el caso de los votos golondrinos en Paracas, por ejemplo. El alcalde ha sido reelegido en su quinto período, a pesar del rechazo de la población; ha habido un enfrentamiento con dos muertos en estas circunstancias. Esto no llega a nivel nacional; las denuncias en la policía no llegan a nada, porque el poblador pobre no tiene medios para hacer valer sus derechos. Y los jueces le dan largas para no emitir un juicio que los comprometa frente a los poderosos. La gente siente que no se le hace justicia, no hay ningún detenido, y los resultados de balística siempre salen «dudosos». ¿Así es la justicia? (06-Ica/Obs2)

No dudamos que las quejas sean motivadas y que debiera haber canales efectivos para tramitarlas; pero ésta no es la función de los comités de vigilancia, por más graves que sean las situaciones reseñadas por nuestro informante.

Es imprescindible hacer un balance real sobre los alcances y la puesta en marcha de los mecanismos de vigilancia, en el contexto real de política del país:

Hay algunos avances, aunque sin resultados. Las mesas de concertación están pre-

sententes, ¿pero qué interés tiene el gobierno en lo que éstas hacen u opinan? Después, el gobierno querrá suprimirlas por ineficientes. Estas instancias de veeduría reúnen a gente de muy buena voluntad, pero no representan a la población, son poco significativas y poco eficientes en sus funciones. Mientras tanto los gobiernos seguirán haciendo lo que les parezca, sin tener en cuenta a estas instancias que no acaban de funcionar y porque ellas mismas no acaban de comprarse el pleito participativo. Ha faltado una difusión y sensibilización de la población sobre su compromiso con este proceso. Cuando las cosas avanzan y no ven resultados, el pueblo se desilusiona y tiende a menguar en su participación. (08-Ica/Obs3)

Crítica severa, quizá, pero realista, que nos devuelve al gobierno central y al «centralismo» intrínseco de las políticas descentralistas en sus objetivos y formas de ser gobierno y de hacer política. Con crudeza, nuestro informante amplía los horizontes de su cuestionamiento:

Pero, ¿qué es lo que administran nuestros gobiernos? Solamente pobreza; con las justas tienen dinero para pagar a sus empleados, por eso ya nadie cree en los discursos sobre la transferencia de funciones. Los grupos de la sociedad civil no cumplen el rol fiscalizador que debieran, ni el rol representativo de la sociedad que debieran. Estos procesos no se están llevando bien y es el riesgo de la decepción de la gente que esto produce. (08-Ica/Obs3)

Esta advertencia nos remite al final de párrafo anterior, sobre el cúmulo de frustraciones en la cuenta de la participación ciudadana.

Existen también tendencias negativas en la población, que sostienen el autoritarismo:

Hay una cultura de sumisión; eso pasó con Fujimori y puede pasar con el Apra. Eso hay que romper. Nosotros estamos muy preocupados con poner en marcha esto

del control de nuestras autoridades. (03-Ica/OSB1)

Con esto volvemos al tema de la cultura política, cuyos rasgos negativos, como el autoritarismo y el clientelismo prebendista, deberán ser erradicados por un crecimiento en ciudadanía.

1.4. Eficiencia en la gestión

a) *El Partido Regional de Integración*

Iniciando la labor de gobierno, el PRI se muestra cauto al señalar los errores de gestiones anteriores. Subraya sobre todo la posibilidad de aprender de ellos:

Nosotros, como Gobierno Regional, sabemos que hay bastantes problemas. Hemos encontrado deficiencias del anterior gobierno; eso mismo nos hace reflexionar, cambiar, reformular algunas cosas y corregir situaciones que han generado malestar en el manejo administrativo. Nuestra propuesta, actualmente, es concienciar a nuestros trabajadores, darles un nivel de capacitación diferente, promoverlos, hacerles sentir identificados con la gestión y con la búsqueda de su desarrollo. (01-Ica/PRI)

La capacitación del personal a la que hace alusión nuestro informante tiene que ver con el sistema clientelar con el cual se manejan los cargos regionales, al no existir la carrera pública. Cada agrupación política llega a la función regional con su propio personal hasta en niveles insignificantes, pero sobre todo a altos niveles de responsabilidad y de requerimientos técnicos. Son las «facturas políticas» que pagan los gobiernos que acceden al poder; y obviamente, el nivel personal requiere una capacitación especial, pues estas formas de entendimiento de la carrera administrativa dentro del Estado no capitalizan experiencias anteriores, sino que, en actitud adánica, se recomienzan en cada nuevo período. Sin embargo, nuestro informante es consciente del nivel de exigen-

cia de la ciudadanía hacia sus autoridades y de las responsabilidades de las mismas:

La población espera mucho de los gobiernos regionales. Nosotros jugamos hoy en día un rol bastante serio; si no lo asumimos así, seremos parte de lo que mucha gente critica, de la politiquería barata que no ha generado sino desazón, desconcierto y desconfianza. (01-Ica/PRI)

Al comenzar con una propuesta que se dice innovadora en la política, el PRI critica el sistema político nacional:

Las promesas son muchas; el incumplimiento es atroz; el mal ejemplo viene desde el más alto nivel; lo que se promete es una cosa y lo que se hace es otra. En los gobiernos regionales la oferta es básicamente en cuanto a transparencia: corrupción-cero como norma fundamental. Pero si como gobiernos ofrecemos obras para nuestros pueblos, tenemos la voluntad, quizá no tenemos los técnicos, pero se pueden obtener. El Gobierno Regional debe ser consciente de las urgencias que se presentan para ir ejecutando los proyectos. (11-Ica/PRI)

Las contradicciones que surgen entre la normativa y la práctica de las políticas nacionales y las políticas descentralistas son anotadas puntualmente:

El gobierno central nos pone cuellos de botella: el SNIP. Viene también la elaboración de los proyectos —que toman mucho tiempo de elaborar—, para que vayan a Lima. Aunque puedan salir rápido, por este trámite demoran años; cuando sale aprobado, a lo mejor ya no está de acuerdo a la necesidad que se quería solucionar. Éste es un aspecto que hay que cambiar; necesitamos consultores especialistas para la elaboración, programación y ejecución de proyectos, para que en una primera etapa capaciten a nuestra gente y luego que podamos ejecutar o tercerizar los proyectos con consultores de calidad. (11-Ica/PRI)

Otro aspecto es la necesaria descentralización fiscal. ¿Qué hacemos con buenas voluntades? ¿Qué hacemos con las necesidades elementales de la población como agua, desagües, salud? Si el gobierno central no nos da el desembolso, lo que percibe la población es que estamos estancados o retrocediendo. Las obras elementales de saneamiento y servicios exigen que las políticas nacionales sean enfocadas correctamente y que den la cobertura económica a los grandes problemas del país. (11-Ica/PRI)

El desfase entre normas de carácter nacional de inocultable racionalidad técnica, como el SNIP, choca frecuentemente con las urgencias sentidas por la población. Hace falta una mayor adecuación de estos modelos técnicos a las necesidades reales del país, y un mayor diálogo entre los técnicos centrales y los regionales. Sin duda, algunos proyectos locales probablemente no alcanzan un nivel de formulación técnica y de justificación práctica, pero los plazos, sugerencias y prioridades surgidos de las instancias centrales no siempre tienen en cuenta las urgencias reales de la población ni el nivel del conflicto que trasuntan.

b) *Los partidos nacionales*

La eficiencia de la gestión es un tema que parece poco trabajado por los partidos políticos; sin embargo, nuevamente vemos que existe una tendencia al cumplimiento formal y no necesariamente una clara visión de la eficacia y eficiencia de la gestión pública:

Acá se cumple con la formalidad, por ejemplo en las presentaciones de planes de gobierno, pero no hay diálogo con la población. Se prefiere las plataformas con efectos mediáticos, pero no hay diálogo. Inclusive hoy, si preguntas a quienes han ganado sobre los alcances de su Programa, ni siquiera lo conocen. Los partidos tienen poca vocación por la concertación en función del desarrollo; se ve en el asunto del grave problema de agua para Ica, por ejemplo. (10-Ica/UPP)

Otros, desde la experiencia de haber sido gobierno, tratan de explicar las razones de la poca eficiencia:

El proceso de regionalización ha quedado trunco, lo que implica un desgaste e incapacidad de los partidos políticos de formar cuadros que puedan saber del manejo del gobierno regional. Por eso el resultado es lento, lo cual la ciudadanía observa negativamente. (09-Ica/Apra)

Pareciera que el lugar para la formación de los cuadros capaces de gestionar la cosa pública sería la propia gestión pública; por ello, el «recambio» producido por las elecciones «truncaría» el proceso formativo de los cuadros para la descentralización. Esta respuesta no interpreta por qué la ciudadanía no ratificó sino solamente a dos de los diecisiete presidentes regionales que buscaron ser reelegidos en el 2006. ¿No será justamente por una evaluación negativa de la población surgida de la ineficiencia de los gobiernos regionales salientes?

Desde el ángulo de su ínfima minoría electoral (6,55% votos válidos), en AP nos dan una respuesta retórica y principista:

Yo auguro éxito al gobierno elegido por el pueblo. Éste es un período de entrenamiento de los nuevos gobernantes. Espero que las nuevas autoridades sean transparentes y acojan a los mejores técnicos, que hagan un buen gobierno y que permitan que la comunidad participe en el gobierno regional. El diálogo es importante para el desarrollo de Ica. (04-Ica/AP).

c) *La opinión de los observadores*

La eficiencia y la eficacia en la cosa pública son criterios que no han permeado suficientemente la percepción ciudadana de lo político ni del quehacer de la política:

El pueblo no sabe lo que es la eficiencia, la calidad; está dispuesto a aceptar cualquier cosa con tal de que se vea. No tienen criterio para decir claramente cuáles

son las necesidades urgentes de la población. Se encantan con los monumentos y los edificios, pero no saben usar bien sus recursos en cuestiones fundamentales. [...] hay que capacitar a la población en lo que es capacidad, eficiencia, eficacia de la gestión de la autoridad. En Ica la salud está por los suelos, porque se ha privilegiado lo ornamental y no las necesidades de la población. (03-Ica/OSB1)

Si bien esta percepción parece ser algo peyorativa de las capacidades populares frente a la política, corresponde exactamente a una forma de hacer política que nos es ancestral: *panem et circus*, que en nuestro caso frecuentemente es *circus et cimentum*: a falta de pan, bueno es el cemento para complementar el circo.

Por otro lado, la incapacidad de percibir la cosa pública como un asunto de largo alcance limita objetivamente las posibilidades propositivas de la población. Hacerle percibir que los proyectos regionales deben tener impacto y trascender sus pequeños límites sería una manera de educarla políticamente:

Antes la gente venía con su idea de pequeño proyecto: una pileta para el pueblo, arreglar veredas, etcétera, de manera que el presupuesto se pulverizaba y no [se] podía hacer nada en concreto. Acá hay que educar a la población para que plantee proyectos de impacto, que agarran dos o tres aspectos, que sirvan a determinado número de gente, que a nivel provincial agarran al menos dos distritos y al nivel regional por lo menos dos provincias. Por eso debe haber programas de inversiones, en centros educativos por ejemplo, que involucren a todas las provincias. (02-Ica/Obs1)

Algunos sectores de la actividad pública, como la educación, se muestran con particular incidencia en el terreno de la eficacia de la gestión pública y el involucramiento de la población:

Sectorialmente puede haber voluntad, pero falta articulación de sus planes sec-

toriales. Hay voluntad en algunos planes sectoriales, como el de educación; es ambicioso, pero no estamos seguros de sus plazos. Otros sectores tienen el límite de los bajos presupuestos. Hay voluntad de trabajar en materia social, están preocupados en la salud ocupacional, en las inspecciones de trabajo. La apreciación general es la falta de un plan que articule las áreas del trabajo del Gobierno Regional, para que no haya cruce de funciones y sean más eficientes en su gestión. (06-Ica/Obs2)

Otra sugerencia importante es la capacidad de reunir el capital humano para garantizar la eficiencia en la gestión regional:

Falta preparación del personal y de la propia autoridad regional; falta liderazgo capacitado. Esto es bien grave en cuanto a los consejeros regionales. Nunca se los ha visto en las capacitaciones ni en los foros donde se discuten y se hacen propuestas. Son gente que ha estado al margen de los procesos de participación y de descentralización; ingresan a la gestión en la absoluta ignorancia del manejo de la región. Falta también un equipo técnico adecuado. Además, en las principales gerencias no ha entrado el personal más idóneo; está pagando favores políticos con puestos de trabajo, con el riesgo de su fracaso. (07-Ica/OSB2)

Frente a esta forma de clientelismo prebendista, existe la posibilidad de

[...] aprender a trabajar en equipo. Hay un bajo nivel en la gestión, en la selección del personal, una tendencia a la burocratización y a los empleados sobrantes. Falta una visión amplia de la problemática regional, por eso es que se teme tanto a la vigilancia social. No es que falten espacios, sino que son inoperantes o que se los hace inoperantes. (06-Ica/Obs2)

Todas las tareas señaladas por este observador son temas pendientes para el Gobierno Regional en funciones. Por otro lado, la eficiencia como objetivo no ha entrado en la concepción del quehacer de gobierno; es también una tarea pendiente:

En esto debemos educar a la población, para que ejerza la vigilancia de todo esto de acuerdo a objetivos de más largo alcance. Es un camino para una democracia más participativa, donde la sociedad civil, a través de sus representantes, participe en la cosa pública a través de sus propuestas y por la vigilancia del uso de los recursos que se reciben. Hay voluntad de participación en los consejos de vigilancia; si el Gobierno Regional les da apoyo, por ejemplo en pasajes, éstos funcionarían mucho mejor, reforzando su autonomía, lo cual es difícil en el sistema actual, pero es muy importante poder lograr. (02-Ica/Obs1)

¿Estamos ante formas políticas que configuran un círculo vicioso? Nuestro informante lo expresa así:

Mi percepción es que caminamos en círculos en vez de caminar hacia adelante. Cada cinco años damos vueltas sobre el mismo lugar; se repite con todos los gobiernos la misma rutina de los planes estratégicos, presupuestos participativos, CCR y CCL, y todo otra vez. La sociedad civil no asumió el Plan de Desarrollo Estratégico que se hizo hace cuatro años; por eso, en vez de continuar los planes hechos y ejecutados, hay que recomenzar siempre. Éste es un problema que impide avanzar significativamente. La población tendría que asumir la defensa del Plan de Desarrollo Estratégico que elaboró y exigir su cumplimiento; si no lo hace, volveremos a dar vueltas sobre el mismo sitio. (08-Ica/Obs3)

Los complejos de Adán en la práctica política, así como el cumplimiento de la letra pero no del contenido de las leyes participativas y de descentralización, parecen confirmar esta percepción negativa.

1.6. Legitimidad de los partidos y organizaciones

a) *El Partido Regional de Integración*

La primera comprobación del PRI respecto a la legitimidad de su permanencia en el poder

es que se trata de una tarea por realizar y que no se da automáticamente por las elecciones:

Hay mucho trabajo que hacer al respecto, pero primero se debe ser muy sinceros con la población, porque a veces generamos expectativas que no están acordes con la realidad y de allí surge la desilusión. Ésta es una reflexión que debe hacerse por la autoridad y por la población en su conjunto. (01-Ica/PRI)

Es decir que del ejercicio democrático y responsable de la autoridad depende no sólo la legitimidad, sino el mantener la voluntad participativa y las expectativas de la población hacia lo político.

Al comenzar con la tarea gubernamental, añaden:

Ha habido una recomposición del mapa político nacional. La legitimidad en estos cuatro años se ha de dar en los gobiernos que tomen la responsabilidad de dirigir los destinos de los pueblos, con voluntad de trabajo, transparencia a todo nivel y una articulación de los gobiernos regionales con todos los gobiernos locales y distritales; allí el pueblo sabrá apreciar el cambio que ha estado reclamando. Gobiernos que se encapsulen y que mediaten su sistema y no interactúen con toda la región, allí no habrá avance. Si no actuamos así, seremos simples administradores de las migajas del gobierno central. (11-Ica/PRI)

Es decir que la posibilidad de construcción cotidiana de la legitimidad no sólo compromete a la autoridad, sino que da calidad a la participación ciudadana. Pero en el balance de las experiencias anteriores existe el peso del incumplimiento de promesas y el desgaste de lo político:

La legitimidad irá de la mano del esfuerzo de las autoridades, como respuesta a lo que tú hagas para la población y para enmendar los errores anteriores. Tenemos que ser sinceros; el incumplimiento es una tradición nefasta, por eso el pue-

blo se desilusiona, no cree en los partidos políticos; por eso el rechazo a la mentira y demagogia, al verbo florido de los mensajes populacheros. (01-Ica/PRI)

b) *Los partidos nacionales*

La garantía de la legitimidad vendría a ser la participación ciudadana, la respuesta a sus demandas más sentidas:

La población siempre vota por el cambio, pero no vislumbra en qué sentido irá. Las autoridades elegidas tienen que trabajar su legitimidad cada día, porque inclusive quienes han ganado no tienen capacidad de movilizar a la población. Lo fundamental es la cercanía al pueblo, para ver sus problemas y buscar las soluciones. La tarea fundamental es dialogar con el pueblo. Las autoridades debieran estar más cerca de la población, que en general se siente abandonada y desprotegida. Ahora la autoridad no sólo es percibida con desconfianza sino inclusive es sinónimo de abuso; eso tiene que cambiar con la cercanía y el diálogo con la población. (10-Ica/UPP)

El «encapsulamiento» de las autoridades en su mundo irreal de «elegidos para hacer lo que quieran» sería, entonces, lo más contradictorio al proceso de construcción de la legitimidad por una acción gubernamental participativa, transparente y que responda a las demandas concretas de la ciudadanía. Una forma de construir legitimidad sería el ejercicio de pluralismo político, pues

Se gana legitimidad invitando a las demás fuerzas políticas para dialogar con ellos, escuchando sus propuestas y recomendaciones; ésta es la mejor forma de concertar entre fuerzas políticas. Así, el que gana las elecciones ampliará su legitimidad. No es decir «yo gané y hago lo que quiero»; así no se gobierna, y esto la población lo rechaza, hasta la revocatoria. Por ejemplo, para la selección de las obras que hacen los gobiernos regionales y locales, involucrar a la población para que ésta sienta que la obra es suya; re-

unirse con la población, que participe en las decisiones, para que [...] vigile su ejecución; así se ha de cuidar las obras y el pueblo va a reconocer la legitimidad de su gobierno. (04-Ica/AP)

La concertación y unión de capacidades que puedan confluir hacia logros tenidos por metas comunes será entonces una herramienta fundamental para la construcción de legitimidad. Sin embargo, persiste la impresión de que la legitimidad dependería de poder perfeccionar las normas electorales:

Acá debe haber vallas electorales. Para presidente regional no puede ser menos del 33% de votación; esto hace imposible gobernar. Para los consejeros regionales debe haber también una valla de representación, que debe ser por cada provincia, la mayoría provincial, para que no se reproduzca el centralismo regionalizado. (09-Ica/Apra)

Aunque la diferencia de votos entre quien ganó y los que quedamos segundos y terceros es mínima, sin embargo el ganador tiene siete consejeros y el Apra y el Partido Nacionalista uno cada uno; esta situación no expresa lo que ha votado la población. El PRI tiene una mayoría de consejeros que no corresponde a su votación. (05-Ica/PN)

Si bien es cierto que las normas electorales no contribuyen a que la voluntad ciudadana vea reflejada su opinión en los resultados electorales, éstas siempre serán subsidiarias de la forma como los partidos en el gobierno construyan su legitimidad en el día a día.

Según la ley electoral, quien gana siempre tiene un consejo mayoritario (gobierno regional o municipios) debido a la distribución de los escaños. Actualmente, para tener un escaño es necesario conseguir cerca de 30% de los votos emitidos; así, no hay relación entre los votos obtenidos y los escaños logrados, de modo que quien gana, con independencia del porcentaje obtenido, tiene mayoría absoluta. Con la actual concentración de poderes en los

alcaldes, más esta situación de mayoría absoluta, se da lugar a una situación de conflicto latente. En democracia, las reglas de juego se dan por las elecciones: gana quien tiene más votos, sea cual fuere la diferencia. La legitimidad de origen acá es pulcra; el tema pendiente es la legitimidad del desempeño y de la gestión; la legitimidad es una construcción que viene después de las elecciones.

c) *La opinión de los observadores*

La apertura al cambio y la cercanía a la población parecen perfilarse como los mecanismos por excelencia, orientados a construir la legitimidad del desempeño:

La alternativa es que haya un fuerte proceso de capacitación, sensibilización y orientación a los miembros de los partidos políticos. Ellos deben estar más abiertos al cambio; nunca han participado en nuestras capacitaciones. Es la única forma de que ellos crezcan en legitimidad frente a una población descreída de los partidos. La población está manejando lo que es ciudadanía, presupuestos participativos, vigilancia ciudadana, y allí no encuentran a los partidos políticos; a lo sumo, a las organizaciones sociales. Y las autoridades elegidas tienen que estar allí donde los convoca la población. Es el caso del éxito de José Murgia, reelegido cinco veces, porque siempre estuvo donde lo llamó la población, sin importar la hora ni el lugar. (02-Ica/Obs1)

La respuesta oportuna a la demanda de servicios por parte de la población no puede estar ausente de la construcción de legitimidad, sobre todo en nuestra situación de tantas carencias objetivas:

Los partidos en el gobierno deben dar servicios en dignidad y calidad a una población que votó mayoritariamente por ellos. Si no, se caen, porque hay revocatoria; todos están observando a las autoridades ahora. No hay plazos; hay que comenzar desde ahora, y tienen que ver con quienes están trabajando. En esto, toda la socie-

dad organizada debemos ser bien firmes. Debemos consolidar un frente de defensa organizado y reconocido, para ser los voceros de la sociedad civil para defender los derechos del pueblo de Ica. (03-Ica/OSB1)

Sin embargo, la falta de preparación de las autoridades elegidas puede ser una traba para la legitimidad de su desempeño:

Las nuevas autoridades son las que menos conocen de estos mecanismos de participación y control de la gestión de la autoridad; eso les resta legitimidad ante el pueblo. La población tiene que involucrarse en el Gobierno Regional para hacer el seguimiento de nuestras autoridades. Hemos tenido experiencias con grupos sociales involucrándolos con los gobiernos locales, pero con el cambio de autoridades estamos de nuevo en cero. Las nuevas autoridades no aceptan articular con la población y la gente está descontenta porque ahora saben que deben participar y concertar con la autoridad. (07-Ica/OSB2)

Tanto en la participación ciudadana como en la gestión del Gobierno Regional, pareciera que existe una regla de oro que incide definitivamente en la construcción de la legitimidad del desempeño:

Es indispensable la transparencia, no temer informar a la población; por mucho que haya problemas, ser transparentes es una exigencia frente a la legitimidad. (02-Ica/Obs1)

La articulación con la sociedad civil es indispensable para la construcción de la legitimidad. La experiencia lo ha demostrado:

La legitimidad se da por la articulación con la sociedad civil: establecer canales de diálogo e información, demostrar que los proyectos en ejecución son eficientes y están generando empleo, mejora en la educación y salud, etcétera. Las autoridades se legitiman trabajando con la población y facilitando información a todo

nivel, para que el ciudadano vaya cambiando la percepción de la política y de sus autoridades, para que esa imagen de corrupción, autoritarismo y enriquecimiento ilícito cambie. La legitimidad se da por la cercanía de la población. (06-Ica/Obs2)

Pero es indispensable tener en cuenta que

Tal como funciona el sistema electoral, no se gana legitimidad ni con el 18% ni con el 50%. Quizás lo que se podría con un 50% sería evitar algún conflicto, pero la cosa no va por allí. El problema no está en las cifras sino en la conciencia, en la organización de la población, en la conciencia ciudadana, en la falta de participación. La legitimidad se ganará en la medida en que la población participe y asuma sus responsabilidades y cogobierne con sus gobiernos elegidos, en la medida en que la autoridad sepa capitalizar las potencialidades y recursos de la población, y en la medida en que sea demócrata de verdad. La garantía de la legitimidad no se dará por los cambios de la legislación electoral sino por la participación popular. La legitimación hay que ganarla y esto se hace en el quehacer cotidiano del gobierno. (08-Ica/Obs3)

Algunos pensarán que esta aspiración de «cogobierno» es excesiva, pero a esta aspiración óptima se opone la participación formal o el no tener en cuenta la existencia de las instancias participativas (CCR, CCL, entre otras), aunque formalmente se dé lugar a su existencia.

1.7. Fragmentación política regional

a) *El Partido Regional de Integración*

Desde la experiencia de haber sido candidato durante más de cinco años, el PRI responsabiliza a los partidos nacionales de la fragmentación política que azota al panorama político nacional:

Dado que los partidos nacionales han perdido la credibilidad, el sistema político nacional se ha atomizado. Existen parti-

dos regionales, cuatro o cinco en una región. Yo no creo que sean necesarias las vallas electorales; lo que justifica ganar con una minoría atomizada, hay que entenderlo como que es la voz de los independientes que está primando, no de los partidos nacionales. Si [se] compara el porcentaje de los independientes sumados, frente a lo que sacan los partidos nacionales, debieran desaparecer los partidos nacionales ante la fuerza de los independientes. Por eso, como representantes de los independientes tenemos la legitimidad con 32% de los votos. (11-Ica/PRI)

Sin embargo, el campo de los «independientes» también está atomizado y no responde a un mismo liderazgo ni a una misma convocatoria. Evidentemente, el llamado a la «desaparición de los partidos nacionales ante la fuerza de los independientes» tiene algo de exageración andaluza, pues es también un campo político atomizado, como señalarán más adelante los observadores locales. La descalificación de los partidos políticos y su inoperancia política, señalada por el PRI, carga sobre aquéllos la responsabilidad de la pérdida de confianza de la población:

Lamentablemente, los partidos políticos juegan un rol importante en la sociedad, falta darles mayor seriedad, a los movimientos regionales les cabe una mayor responsabilidad, unificar esfuerzos para generar acciones que permitan recobrar la confianza de la población. Tenemos que buscar una conducta diferente, unificando criterios, propuestas y conductas diferentes para no seguir generando participación dividida y enfrentada, sin buscar soluciones concretas para los problemas del pueblo. (01-Ica/PRI)

b) *Los partidos nacionales*

Lo político como un mercado de ambiciones individualistas parece ser la explicación de la fragmentación política más socorrida por los partidos nacionales, sin que influyan, salvo en matices, las orientaciones ideológicas partidarias:

Es una manera de expresar la improvisación caudillista; todos quieren tener un partido u organización para después negociar sus intereses. La forma de hacer las listas, improvisadamente, da lugar a los fracasos que hemos visto, porque la fragmentación continúa adentro. (09-Ica/Apra)

De los veintiséis o treinta partidos políticos inscritos para las elecciones generales en el 2006, vamos a quedar menos de doce, y eso es mucho. Existen líderes con mucha ambición, y no saben entrar a participar en una fuerza organizada y disciplinada; todos quieren tener su propio club electoral. Nosotros hemos buscado la concertación y la gobernabilidad del país, que los partidos se unan y se entiendan para trabajar por el Perú, con una mirada de largo plazo. La dispersión se debe también a que se han comprado candidaturas; lejos de concertar, se ha comprado dirigentes. (04-Ica/AP)

Hay tantos candidatos porque muchos van a la política por ambiciones económicas; otros pocos van por el desarrollo de sus pueblos. En esto, las campañas no ayudan a razonar a la población, porque todo depende de la capacidad económica de comprar espacios en los medios de comunicación: así logra que el ciudadano lo conozca y vote por él; no hay justicia en el acceso a la propaganda. (05-Ica/PN)

Nuevamente, la preeminencia de los medios de comunicación masiva como canales de información y de influencia para la toma de decisiones al momento de votar muestra su rol no sólo ambivalente, sino subordinado a quien tiene el poder económico para comprar espacios en ellos. Sin embargo, otro informante apunta a una perspectiva de análisis del fenómeno de la fragmentación política que ha ido avanzando en algunos sectores de la ciudadanía. Esto es, la importancia de la ética:

El problema es la falta de conciencia política. No se liga lo político a lo ético, y luego se participa en lo político como en un juego de azar. Hay que recordar también

lo nefasto del gobierno de Fujimori, que satanizó y hostilizó a los partidos. Además, la falta de una alternativa realista para la región: los partidos hablan siempre en términos nacionales, [pero] pasamos a lo local y se quedan en el aire. No hay realismo político; esto nos mantiene atrasados. Por eso los intentos de unidad carecen de perspectiva: la cuestión termina siendo quién es el candidato y no cuáles son los objetivos comunes. Los partidos y movimientos no tenemos un proyecto real para Ica ni las bases reales que los sustenten. (10-Ica/UPP).

El hilo de la reflexión de nuestro informante nos lleva a evaluar los efectos políticos de los diez años de dictadura de Alberto Fujimori (1990-2000). No se trata solamente de su discurso antipartidos, sino de su descalificación, mediante un sistema total de corrupción, cuando desde la salita del Servicio de Inteligencia Nacional se mostró al país que todos los personajes políticos de «primera plana» estaban en venta o dispuestos a vender su dignidad, sus principios y al país mismo por un puñado de dólares sustraídos de erario nacional. Este sistema corruptor ha permeado las instituciones y la sociedad en su conjunto, convirtiendo a todo ciudadano en sospechoso de corruptelas, «porque así es la política». Los efectos de larga duración de este tenebroso período los seguiremos viendo, en sus más variadas expresiones, en la vida política nacional.

c) *La opinión de los observadores*

Positivamente, algunos observadores señalan elementos de lucha contra el centralismo que se pueden estar expresando en la fragmentación política de las regiones:

Yo creo que es el inicio de un proceso interesante a nivel regional. Si el proceso de descentralización busca generar centros de poder que balanceen la macrocefalia de Lima, será el momento en que se generarán fuerzas locales, inclusive con las fuerzas productivas. Aunque todo esto es producto de la crisis de los partidos,

creo que va a generar un cambio desde el nivel local que es interesante. (02-Ica/Obs1)

Igualmente, resulta positiva porque significa la cercanía a los problemas concretos de la población:

Los líderes regionales están más cerca de los problemas de la gente. Son la respuesta al centralismo que seguimos viviendo, y es bueno que haya una respuesta local: ves que algo está pasando, se está generando riqueza, pero los trabajadores que la generan no la ven, entonces hay que ver qué está pasando. Las cifras económicas de Ica son impresionantes, pero no tenemos agua y la pobreza está creciendo. (02-Ica/Obs1)

Sin embargo, la fragmentación crea problemas de gobernabilidad:

Yo no estoy de acuerdo con la fragmentación porque nos subdivide y no se puede hacer un buen gobierno con tanta fragmentación y tampoco una buena oposición. Yo pienso que debe haber tres, o quizás cuatro partidos políticos. Debemos confluír, esta cultura de fragmentación la estamos arrastrando muchos años; debemos tomar nota de lo que ha hecho Chile, esta fragmentación no nos lleva a ningún buen lugar. Hay que romper con la defensa de las capillitas y caminar hacia la construcción de los partidos políticos en serio. Por eso el Acuerdo Nacional es un avance en la convergencia de los partidos. (03-Ica/Obs1)

No deja de ser interesante la forma como desde una experiencia sindical se recupera una institución eminentemente política surgida de la crisis política del posfujimorismo, como una posibilidad de diálogo y de convergencia de todos los partidos y de la sociedad civil organizada.

El poder es un apetito muy fuerte y tradicionalmente se ha percibido la política como la escalera fundamental para alcanzar el ansiado poder y servirse de él:

El problema es la sed de poder. A cualquier precio quieren ser autoridades por beneficio propio, por eso no les importa ser elegidos con votos golondrinos o comprados. Este año, en vísperas de las elecciones la gente no sabía por quién votar, no había qué información dar, era angustiante. La izquierda como esperanza de cambio se ha quedado en los años setenta y han predominado los intereses personales antes que las propuestas de consenso. Hay que trabajar a largo plazo con líderes de garantía; si no, se sigue socavando la credibilidad de la población. (07-Ica/Obs2)

Más grave y radical, otro informante se cuestiona sobre si tienen aún significación los procesos electorales:

La población emite voto por obligación, porque hay multa: ha perdido credibilidad y confianza a los procesos electorales; si no los obligaran, habría un gran ausentismo. Los que salen elegidos son casi por casualidad o por dinero. Todo esto genera mucha desconfianza. (06-Ica/Obs2)

Se genera entonces una situación en la cual los partidos políticos minan la capacidad de creencia de la población, subrayando un aspecto de la cultura política que nos refiere a la larga duración y que plantearemos en el capítulo final del presente trabajo:

El origen está en la pérdida de legitimidad de los partidos políticos (la incredulidad del pueblo en las instituciones); los partidos no tienen representación por falta de creencia; ningún partido representa a nadie, lo que desacredita a todos los partidos y movimientos. La solución a la fragmentación será un proceso de una práctica democrática sincera, sin engaños, transparente. Que se gobierne para el pueblo, entonces el pueblo comenzará a creer en los gobernantes. Si queremos que esto cambie, quienes tienen el poder en sus manos tendrán que cambiar completamente; si no, seguiremos en lo mismo. (08-Ica/Obs3)

Los remedios para la fragmentación política local rebasan largamente los problemas regionales y atañen a toda la sociedad en su conjunto, a aquello que llamamos «nuestro país».

1.8. Visión del desarrollo regional

No vamos a hacer acá un análisis comparativo de los planes de gobierno publicados en la página electrónica del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), solicitados por esta entidad como requisito para la inscripción de los partidos o movimientos antes de presentar una candidatura. Ese trabajo está ahora facilitado, puesto que tales planes tienen un formato obligatorio proporcionado por el JNE, pero ése no es el objetivo de la presente sección.¹

Al preguntar espontáneamente sobre las prioridades en torno al desafío del desarrollo regional, buscamos una respuesta que surja sin necesidad de documentos ni de porcentajes; es decir, que muestre su crudeza, más allá de los requisitos formales a que los sometió el JNE, la claridad —u oscuridad— y el orden —o desorden— de sus prioridades, la coherencia entre sus planteamientos y los medios para obtener las metas verbalmente rememoradas.

Por otro lado, es evidente que los planes de gobierno son generalidades o declaraciones de buenas intenciones; nadie los lee ni los toma en cuenta. Los aprendizajes que se producen en los partidos políticos los obligan a articular mejor sus propuestas; por eso, frecuentemente los planes de gobiernos de este tipo de organizaciones políticas resultan más articulados y con mayor nivel técnico. Otra dificultad es la falta de capital humano en las provincias: a falta de oportunidades locales, los profesionales más capacitados se trasladan a Lima a buscar mejores horizontes y se pierden recursos humanos que podrían cumplir eficientemente las funciones técnicas que conllevan los planes y programas de gobierno.

a) *El Partido Regional de Integración*

La propuesta de nuestro partido es generar la integración de los pueblos en esta región, para luego extenderla a los pueblos hermanos de Ayacucho y Huancavelica, para ir impulsando una nueva idea y nuevo pensamiento regional. (01-Ica/PRI)

Los ejes principales son: [en primer lugar] la agricultura; hay que traer más agua a Ica para desarrollar a Ica, somos los primeros en agroexportación a nivel nacional, hay una excelente perspectiva hacia el futuro, pero necesitamos una gran ayuda para traer más agua para Ica. El segundo eje de desarrollo es el turismo; estamos trabajando sobre el aeropuerto internacional en Nazca, el aeródromo de Palpa, como alternativa a Nazca, además [de] todo lo que es Paracas (tenemos un proyecto de mantenimiento ambiental de Paracas, para velar por el desarrollo ecológico de la bahía). Otro aspecto es la minería, que comienza a despertar, con proyectos en Chincha, aunque lamentablemente hay un gran problema en Marcona, con una empresa china que genera muchos problemas sociales y ambientales; eso tenemos que revisar y ajustar, porque la empresa tiene que respetar nuestra soberanía y orden social. Finalmente, el asunto de la pesquería; hay que poner en valor nuestros recursos, como la anchoveta como fuente de proteínas para el pueblo y como fuente de trabajo por su procesamiento. Además está el desarrollo del megapuerto de Marcona y el de Pisco-San Martín, con proyectos adicionales, con zonas francas industriales, en vistas a la demanda futura por la exportación de soya del Brasil y los minerales de Chalcobamba y Ferrobamba. Con estos ejes, Ica tiene que cambiar en estos cuatro años. (11-Ica/PRI)

Es decir, el PRI tiene fundamentalmente un proyecto de Plan de Desarrollo Económico a partir de la mejor utilización de los productos agrícolas, turísticos, ecológicos, mineros y pesqueros, así como de su ubicación geográfica por la salida del gasoducto, el ramal de la Transoceánica y su puerto natural

de Marcona. No se señala ningún índice de desarrollo humano, ni los problemas del falso pleno empleo en la región, ni el crecimiento de la pobreza en la misma. Además, en su propuesta integracionista explicita su deseo de lograr una macrorregión.

b) *Los partidos nacionales*

Para el Apra, si bien la actividad económica agrícola es primordial para Ica, ésta debe derivar en agroindustria para evitar generar más males a la población. Resalta el carácter social de su Plan de Gobierno, reforzado por una política ambiental adecuada a la geografía regional, así como a la urgente solución del problema hídrico de la región:

En lo económico, Ica debe dejar de ser agroexportadora primaria, porque esto trae precariedad laboral y manejo desordenado de los recursos naturales. Ica debe pasar a ser una región productiva, con industria de procesamiento con trabajo de mejor calidad; el modelo actual está a punto de agotarse. El segundo aspecto que consideramos esencial es el aspecto social, dentro de un plan de desarrollo que priorice las zonas de extrema pobreza, para que no se den los extremos entre el lado de agroexportación (Ica y Chincha) y la pobreza de Pisco, que sigue viviendo del algodón, sometido a los vaivenes del mercado internacional, y los aspectos de pobreza en Palpa y Nazca. El tercer aspecto es la política ambiental, con la agenda ambiental aprobada y sus prioridades económicas y ecológicas de la región, para prepararnos para el futuro, por el cambio climático y las incidencias del fenómeno de El Niño, mediante un observatorio climático para la alerta temprana. Lo fundamental es el Plan Hídrico, que hizo el Colegio de Ingenieros y que hay que actualizar. Todas las opiniones técnicas e institucionales coinciden en que el primer problema de Ica es el del manejo hídrico; debemos abordar esto con seriedad. El nuevo Gobierno Regional tiene que asumir lo que ha avanzado el gobierno anterior y perfeccionarlo, para lograr el desarrollo regional. (09-Ica/Apra)

El planteamiento de Acción Popular no se diferencia fundamentalmente del antes expresado por el Partido Regional de Integración:

Ica es eminentemente agrícola. Estamos en un *boom* exportador, pero hay que apoyar más a los pequeños y medianos agricultores con recursos financieros e hídricos, para extender la agricultura con un plan de riego tecnificado; esto generará mayor empleo, y la agroindustria, para darle valor agregado a nuestros productos [...]. Somos una zona eminentemente turística; somos el segundo departamento en recibir turistas. Debemos poner en valor nuestros recursos para que el turista tenga más comodidades al venir a visitar nuestro tesoro arqueológico, histórico y natural. La pesca, por su parte, debe ser modernizada y recibir el apoyo del gobierno: potenciar nuestros terminales, poner en valor el megapuerto de Marcona, que no está potenciado aún. Además, tenemos que incursionar en la industria con el gas de Camisea, lo que puede incidir en la minería, el fierro que ya explotamos y los yacimientos que están por explorar aún. (04-Ica/AP)

Donde sí encontramos diferencias es en el planteamiento del Partido Nacionalista, expresado por un consejero regional que representa a Chíncha, supuestamente la provincia punta de lanza del *boom* agroexportador de Ica:

La situación económica del país es crítica, y la pobreza a nivel local es tremenda (peor en los sitios alejados de la capital); por eso necesitamos ayuda internacional para desarrollarnos. El eje fundamental es la agricultura, pero sin dejar de lado la actividad más antigua, que es la minería. (05-Ica/ PN)

Una llamada de atención al problema hídrico de Ica nos remite, en la reflexión de Acción Popular, a cuestiones que involucran a regiones más grandes. Sin embargo, la solución se limita al ámbito de su partido político y no origina un cuestionamiento mayor:

Observo con preocupación la actitud del gobierno de Huancavelica. Eso es atroz para Ica, porque dependemos de esos proyectos de Ingahuasi y Choclococha. Frente a estas situaciones lo más apropiado es el diálogo, para ver cómo nos entendemos y cómo compartimos recursos que nos son indispensables a nosotros, pero tenemos que saber cuál es su posición de fondo. Como partido nacional, nosotros podemos propiciar el diálogo con los compañeros de Acción Popular de Huancavelica, para entendernos mejor. La presión y el enfrentamiento no es el camino. (04-Ica/AP).

Desde una posición principista, en Unión por el Perú hacen un llamado a converger en torno a plataformas de acción:

Hay la sensación, ya de varios años, de que juntos las cosas pueden ir mejor; hay varias plataformas que están funcionando. Mientras estemos divididos a nivel partidario y social, la cosa no va a caminar. Debemos estar unidos; debemos hacer un esfuerzo grande a partir de las instancias que existen. Por otro lado, los partidos tienen que aprender a valorar lo técnico, entender que las soluciones políticas pasan por cuestiones técnicas; tienen que saber captar las capacidades y experiencias del capital humano de la región. Hay instituciones que tienen que reformarse completamente para aportar a la región; es el caso de la Universidad de Ica, que es un caos, un desperdicio. (10-Ica/UPP)

Esta reflexión los lleva a hacerse un cuestionamiento mayor en torno al significado de las regiones-departamento y a ciertas percepciones culturales del ser iqueño:

Por otro lado, el despegue del desarrollo no puede pasar por una región-departamento; tiene que incluir una región más grande. Esto debemos trabajarlo bien y mantener la necesidad de esta visión tan grande. Ica tiene que asumir su conciencia regional y dejar de considerarse un apéndice de Lima. (10-Ica/UPP)

c) *La opinión de los observadores*

A grandes rasgos, nuestro informante señala riesgos y posibilidades para el desarrollo regional:

Para Palpa y Nazca no hay otra salida que el turismo, porque el desierto está creciendo y no hay otra posibilidad; pero un turismo que no sea depredador, que no dañe el entorno ni destruya el patrimonio. Pero no hay un proyecto general de turismo, sino pequeños proyectos privados. No tenemos nada estudiado en torno al ecosistema de Palpa y Nazca. Por ejemplo, el Estado tiene que intervenir, pero no hay medios de transporte ni comunicación; no hay nada que los ponga en valor como recurso para el desarrollo de estos pueblos. (02-Ica/Obs1)

Por otro lado, es necesario desmitificar ciertas apreciaciones sobre el *boom* agroexportador:

En Ica debiera promoverse el valor agregado de la producción; eso va a generar más empleo. El 60% de los trabajadores está en la agroindustria; es lo que demanda más mano de obra. Hay que exigir que haya agroindustria, obviamente que pagando salarios justos y con respeto de los beneficios del trabajador. El «pleno empleo» en Ica está lejos de ser un empleo digno. Además, la industria no respeta el medio ambiente; estamos en medio del desierto y el problema del calentamiento global nos atañe muy fuertemente. Ica tiene derecho al desarrollo con equidad, al pleno empleo digno. (02-Ica/Obs1)

Igualmente, hay cuestiones en cuanto al imaginario de desarrollo regional que deben ser reevaluadas:

Ica siempre ha mirado al mercado externo, desde el algodón, tabaco etcétera, pero hay que trabajar en las universidades, colegios, etcétera, sobre la cuestión de la protección del medio ambiente, con una visión del desarrollo armónico de acuer-

do al ecosistema frágil que Ica posee. La Universidad tiene que volverse a los problemas reales de Ica y salir de sus pequeños conflictos internos. Los partidos también están fuera de esta discusión. (02-Ica/Obs1)

Al revisar el imaginario del desarrollo regional, se tiene que replantear la función de la universidad regional y ponerla a la altura de los retos que el desarrollo regional le impone. Por otro lado, no se puede tratar de generar desarrollo si no se tiene un plan, capacidades de ejecución y decisión de inclusión:

Un primer aspecto sería tener un plan de desarrollo concertado, consensuado; luego, la capacidad del gobernante de potencializar recursos y potencialidades de la región; luego, una visión y un desarrollo de capacidades según la visión del desarrollo local, y trabajar incorporando a los excluidos dentro del plan de desarrollo, no para «ayudarlos» sino para incluirlos. Todo lo cual tiene que estar enfocado por una visión clara del futuro. Ha habido varias tentativas al respecto, pero luego hay una incapacidad de canalizar estos esfuerzos y la falta de apertura para trabajar con toda la gente, más allá de sus capillitas y logros de pequeña política. (08-Ica/Obs3)

Todo proyecto de inclusión pasa por el desarrollo de la educación, como lo señala un líder de base:

Para el futuro quisiera que en Ica se supere en el problema de la educación, que no es el problema de la evaluación de los profesores, sino que el gobierno financie debidamente el presupuesto de la educación. Los docentes son el chivo expiatorio de la ausencia de una política de Estado sobre la educación. [...] Finalmente, que se llegue a concretar la descentralización y la regionalización, para evitar las migraciones desesperadas, y que todos tengamos la posibilidad de vivir mucho mejor. (03-Ica/OSB1)

2.

**Cusco desde sus actores
políticos**

2. CUSCO DESDE SUS ACTORES POLÍTICOS

2.1. Características institucionales de los partidos políticos y movimientos

En el Cusco, las elecciones las ganó una organización política, Unión Por el Perú (UPP) con características de partido nacional, pero que tiene peculiaridades históricas y culturales propias y que no podrían atribuirse por igual a sus filiales de todo el país.

Además de algunos partidos nacionales, sumamente disminuidos, participaron en las elecciones de noviembre del 2006 un conjunto de partidos regionales, algunos agrupados bajo un solo nombre, como el Movimiento Regional Inka Pachakuteq, que reunió a pequeños grupos que de otra forma hubieran quedado fuera del terreno electoral (ver los resultados oficiales en el cuadro 2).

Cuadro 2. Elecciones regionales de noviembre del 2006: resultados en el Cusco

Organización política	Número de votos	Porcentaje de votos válidos	Porcentaje de votos emitidos
Movimiento Regional Inka Pachakuteq	138.108	27,54	24,25
Agrupación Sí Cumple	8.296	1,65	1,457
Frente Independiente Moralizador	33.519	6,68	5,88
Unión por el Perú	163.500	32,60	28,71
Restauración Nacional	50.038	9,97	8,78
Partido Movimiento Humanista Peruano	5.047	1,00	0,88
Partido Aprista Peruano	58.502	11,66	10,27
Partido Nacionalista Peruano	44.416	8,85	7,80
Total de votos válidos	501.426	100,0	88.05
Votos blancos	29.389		5.16
Votos nulos	38.648		6.78
Total de votos emitidos	569.46		100.00

Total de electores hábiles de las actas computadas: 665.606.
Fuente: Jurado Nacional de Elecciones, <www.jne.gob.pe>.

El objetivo de nuestro trabajo era obtener información directa de aquellos partidos que hubieran superado la valla electoral del 5%, objetivo siempre sujeto a las posibilidades o no de obtener dicha información.

Unión Por el Perú (UPP), partido ganador en las elecciones regionales, faltó a dos de las tres entrevistas que nos concedieron. Sólo pudimos acceder a un militante, un funcionario nombrado (no elegido) en un alto cargo de la administración regional. Otras organizaciones, como el Movimiento Sí Cumple y el Frente Independiente Moralizador (FIM), cuyas trayectorias y experiencia regional nos interesaban, no nos concedieron entrevistas a pesar de nuestra insistencia.

Encontramos, sin embargo, una fuerte receptividad de agrupaciones con presencia local y que han expresado su opinión públicamente, contribuyendo así al debate aunque su presencia electoral sea pequeña; son los casos de Autogobierno Ayllu y Fuerza Nueva, por ejemplo. Dada la apertura que manifestaron hacia el diálogo, incluimos a estos movimientos, así como a representantes de partidos nacionales que están por debajo de la valla electoral.

Completamos el panorama político regional del Cusco con el aporte de un nutrido grupo de observadores, representantes institucionales y analistas políticos, así como representantes de organizaciones sociales de base, que forman parte de la masa crítica local.

a) *El partido Unión por el Perú*

Nuestro informante intenta una explicación global del fenómeno político producido en el Cusco, del cual ellos mismos forman parte:

Los partidos nacionales no se consolidan en las regiones ni en los municipios, producto de lo centralizados y focalizados en Lima que éstos viven; allí se toman las decisiones, se fiscaliza y se arman y concentran las dirigencias regionales. Por eso surgen los movimientos regionales, donde se

buscan mayores posibilidades para la región, donde deseamos una mejor cobertura, diseñamos mejores facultades, competencias y desarrollamos una vocación de autonomía total. Creo que ése es el escenario político actual; a través de él se entienden los resultados electorales regionales. Éstos son producto del sentimiento regional que tiende a enraizarse y a consolidarse a nivel político. (29-Cus/UPP)

Es decir que los movimientos y partidos regionales estarían expresando la reivindicación regional por la autonomía y el gobierno, mientras que los partidos nacionales serían no solamente centralistas sino instrumentadores de las regiones, ahogando sus reivindicaciones más profundas. En esta perspectiva nos explican las peculiaridades regionales de la UPP:

En el caso de UPP, el Cusco es especial. A pesar de que es un partido nacional y que ha presentado candidatos regionales en casi todo el país, nosotros hemos suscrito un acuerdo de descentralización con autonomía para nuestro pueblo: el de cambio de la Constitución y por un nuevo modelo de gestión gubernamental nacional. Son principios que se basan en una propuesta de centroizquierda descentralista. Tenemos un líder nacional como Daniel Estrada; reconocemos el liderazgo internacional de Javier Pérez de Cuéllar y tenemos una estructura orgánica acorde con nuestra propuesta de desarrollo. (29-Cus/UPP)

Los ejes articuladores del discurso de la UPP en el Cusco serían entonces la descentralización autónoma, un nuevo modelo de gestión gubernamental nacional y el cambio de la actual Constitución; es decir, continúan enarbolando las banderas de lucha de la campaña electoral nacional, de su anterior alianza con el Partido Nacionalista.

b) *Los partidos regionales*

Cargado de regionalismo y hasta de chauvinismo, el Cusco ha sido sede del surgimiento

de un variado grupo de organizaciones regionalistas. Algunas tienen larga data y ofrecen un análisis global de la región desde su perspectiva política; es el caso de Autogobierno Ayllu. Por la importancia de la secuencia lógica de este análisis, porque surge de la Federación Campesina y porque viene de la experiencia participativa de los gobiernos locales, transcribimos integralmente el testimonio. Huelgan los comentarios:

Nosotros venimos de las luchas por la tierra, la que cambió las condiciones económicas, sociales y culturales del país, pero no alcanzó a las condiciones políticas, las que continuaron con los esquemas previos a los cambios ocurridos a causa de las luchas por la tierra y con la más grande migración que vivió el país. (30-Cus/Ayllu)

Los partidos políticos se formaron en épocas de la República y eso marcó su carácter como partidos de las élites, de los propietarios. Partidos que no pretendían tener una base social participante sino una clientela; no requerían una relación con las bases, porque los notables eran los propietarios de la tierra. Este sistema continuó vigente en el terreno político. Nos encontramos con una crisis de representación desde los años 60. Se produce entonces una oportunidad de renovación para los partidos, pero es una oportunidad perdida y los años 80 acaban descalificados los partidos. En los años 90 llegamos con la búsqueda de una nueva representación, la que se enfrenta con nuevas condiciones en el país; el fujimorismo fue determinante para el fin de esta crisis de representación. El Perú había cambiado: si antes había 15.000 haciendas, pasamos a tener 1.750.000 unidades productivas. Ya no somos un país de haciendas sino un país de pequeños propietarios en el campo. (30-Cus/Ayllu)

Desde los años 90 el país está buscando, sin orientación, quién nos represente; y en esta búsqueda, los partidos tradicionales no representan a nadie. En este contexto, en la Federación Departamental de Campesinos del Cusco tratamos estos pro-

blemas, influidos por experiencias de democracia participativa en gobiernos locales, que nos enseñaba que gobernando con representantes propios podíamos llegar a un mejor gobierno. En épocas de las haciendas, los dueños eran los dueños del poder; cuando los campesinos son los dueños de la tierra, consiguen derechos como la educación, la salud, etcétera. En el terreno político, nos toca que los nuevos dueños de la tierra puedan aspirar a los espacios de poder, en una perspectiva de cambio. Esto los lleva a la democracia participativa, cuya experiencia demostrativa es el gobierno local de Limatambo, como una experiencia de ciudadanía, de búsqueda de acuerdos, concertación, etcétera. En esta veta vimos que podíamos desarrollar la participación ciudadana en relación con el poder; teníamos que avanzar en propuestas, para que la participación popular no sea de comparsa sino protagonista. Lo segundo fue cómo nos hacemos elegir para desarrollar esto, lo que implica la necesidad de formar un partido político. Hubo muchas propuestas y se vio la importancia de crear un brazo político del gremio. (30-Cus/Ayllu)

Tuvimos una consulta que duró un año, en distritos, provincias, y salió un resultado unánime a favor de la agrupación Autogobierno Ayllu, que es un partido político propio que surge de la Federación Campesina. Los resultados recientes no deben extrañar, ya se vio en las anteriores elecciones regionales: los grupos regionales o independientes ganaron siete de los gobiernos regionales y en quince quedaron en segundo lugar y en diez en tercero; si hubiera habido una segunda vuelta era probable que los resultados se hubieran duplicado. El mismo panorama se vio en distritos y provincias. Lo que pasa ahora, y es interesante, es que esta ruta definitiva regional se abrió para la representatividad social que exprese los cambios sociales profundos que vienen desde el velasquismo. (30-Cus/Ayllu)

Ahora estamos en condiciones de que el nuevo mapa social, económico y cultural del país pueda tener otro tipo de representación política, más apropiada a los

intereses de la pequeña producción, más de acuerdo con el país de pequeños productores que somos. Esto debe consolidarse aún y los programas políticos deben reflejarlo, pero estamos viviendo la etapa final de los partidos nacionales de época de las haciendas, aristocráticos, centralistas y rentistas, que están resurgiendo. Esta tendencia no es progresista; está sucediendo con otras posiciones políticas, como en Huancavelica o en el Callao. El gran tema es cómo todo este movimiento se articula y se expresa en los planes de gobierno. (30-Cus/Ayllu)

Tenemos un alcalde que representa de manera emblemática el proceso que hemos vivido: él es de origen campesino, egresado de Antropología; luego regresó a su pueblo, trabajó con la Federación Campesina y surgió como facilitador de las escuelas campesinas mensuales; hizo una experiencia de desarrollo de la pequeña producción con altos resultados en el corto plazo, con nuestro lema de «Venecer la pobreza avanzando al progreso», orientando la rentabilidad y el desarrollo, obteniendo apoyos y colaboraciones muy importantes. Es elegido en la Federación Distrital, hizo parte del Presupuesto Participativo y allí, por sus calidades, formó parte del equipo técnico y resultó responsable, con lo cual logró cosas como el riego por aspersión para sus comunidades. A partir de toda esta experiencia es que crece su liderazgo político. Ha sido elegido con más del 45%; es el primer alcalde campesino de su zona, que antes fue de grandes haciendas. Éste es un ejemplo y aparece como una ruta por donde se construyen los nuevos liderazgos que responden a lo que la gente quiere: el desarrollo productivo y el cambio social y político. Este tipo de cosa no sólo ocurre acá; también está pasando en Abancay, Huancavelica, etcétera. Son liderazgos que representan aquello que el pueblo requiere y que los partidos nacionales no representan. (30-Cus/Ayllu)

Sobre esta experiencia y los alcances del movimiento de Autogobierno Ayllu habrá que estar atentos, así como estudiar la atracción que ejerce sobre determinados intelectuales

y líderes de la izquierda de otros tiempos, aunque aquéllos aparecen con un discurso completamente renovado desde la perspectiva regional, el análisis político, productivo y de evaluación de anteriores experiencias políticas.

No pudimos acceder al líder nato del Movimiento Pachakuteq porque se encontraba fuera del país, y su candidato regional fue un invitado cusqueño que vive en Lima (Máximo San Román). Accedimos al regidor regional electo, quien resultó provenir de otra agrupación; sin embargo, afirma la posición del partido que mejor campaña electoral realizó y que estuvo a punto de arrebatar el triunfo a la UPP:

Yo pertenezco al partido Renacimiento Andino, que no alcanzó la valla electoral; por consiguiente, se ha disgregado. Participé en las elecciones para el Congreso y saqué más votos que varios de los que ahora están allá, pero no llegué por la valla electoral. En las elecciones regionales me invitó el Movimiento Regional Pachakuteq, con el que participé en las elecciones. Este movimiento no tuvo la calificación oportuna del Jurado Nacional de Elecciones, por eso tuvimos poco tiempo de campaña y por muy poco no hemos llegado al Gobierno Regional. UPP y el actual presidente han hecho campaña durante cinco años. No estamos resentidos con el electorado, pero al estar en la minoría en el Gobierno Regional queremos trabajar por la región del Cusco; coadyuaremos a todo lo que sea en beneficio de la región y lo que no esté de acuerdo a los intereses de nuestra región recibirá nuestra crítica. (22-Cus/Pachk)

Pero, en búsqueda de explicar las nuevas lógicas electorales, nos regresa al tema del centralismo, a veces hiriente, de los partidos nacionales:

Los movimientos regionales surgen porque los partidos nacionales nos han tenido a las provincias como convidados de piedra. Nunca se ha pensado en la real descentralización ni en la regionalización.

Casi siempre han trabado nuestros deseos de trabajar por la región. Nosotros hemos participado en las elecciones porque queremos luchar contra estos obstáculos para llevar adelante el desarrollo del Cusco. (22-Cus/Pachk)

Desde Fuerza Nueva, agrupación que trata de incidir críticamente en la política, se intenta nuevamente explicar el surgimiento del regionalismo como contrapartida del centralismo inherente a los partidos nacionales:

Los nuevos grupos nacen de la crisis de los partidos políticos, por falta de institucionalidad y legitimidad de esas instituciones políticas y por la falta de liderazgo en las regiones; esto hace que las organizaciones de independientes aparezcan a la luz. Creo que son un rezago de la crisis fujimorista, que en diez años de dictadura aplastó a los partidos y a los políticos. (17-Cus/FuerN).

Estas explicaciones son las más generalizadas en el ámbito regional y nacional, aunque no avancen significativamente a nivel explicativo del fenómeno que se quisiera interpretar.

c) *Los partidos nacionales*

El Apra muestra una mirada crítica respecto al surgimiento de los partidos regionales. Afirman su preeminencia histórica, aunque ésta no se vea refrendada por el apoyo de la población a sus propuestas:

Nosotros somos un partido con historia, pero la mayoría de estos movimientos surgen en base a personas, focalizados en provincias, a partir de gente identificada con la lucha social de personas. Muchos vienen de corrientes de izquierda, otros son grupos de amigos que hacen una apuesta por el poder, aun sin tener idea de qué hacer. Dan un mensaje incendiario, recalcitrante, aprovechando las necesidades de la gente, el divorcio que hay entre la clase política y la extrema pobreza; por eso la gente deja de creer en lo que ahora se lla-

ma partidos tradicionales y buscan pequeños liderazgos. (20-Cus/Apra)

Desde Acción Popular, a pesar del magro resultado obtenido en las elecciones nacionales y regionales, en un lugar que otrora se consideró bastión belaudista, nos hacen un análisis de más largo alcance sobre el nuevo panorama político regional:

Una importante participación, el 50% al menos, son nuevos movimientos, casi todos conducidos por personas independientes que construyeron grupos ante el descalabro de los partidos políticos. Los partidos no recuperan la confianza ciudadana, por eso las opciones participativas se aglutinan alrededor de personas que reúnen economías, propuestas. Surgen liderazgos regionales más o menos ratificados, como en el caso de Lambayeque o Arequipa. En el Cusco, Hugo Gonzales ha desarrollado una ardua campaña durante años, pero en general estamos ante el surgimiento de nuevos líderes en la perspectiva del descentralismo. Ésta es una nueva cara del país, al que hay que responder de otro modo. (27-Cus/AP)

Esta reflexión cuestiona profundamente a la propia organización política, análisis que hace extensivo a otros partidos políticos nacionales:

Acción Popular, por ejemplo, ¿qué perspectiva tiene en este nuevo contexto? Con una organización centralizada, con liderazgos nacionales muy disminuidos, sin recambio generacional. Con el Apra pasa igual, con un reforzamiento de su dirigencia centralista y la poca vigencia del partido a nivel regional; esto les da muy pocas posibilidades, aunque estén en el gobierno. Los partidos nacionales tendrán que sincronizarse a estas nuevas circunstancias nacionales. El país se está descentralizando, a pesar de todas las dificultades del proceso, y los partidos mantienen una estructura centralista casi monárquica, sin adaptarse a la nueva realidad. (27-Cus/AP)

La reacción electoral se expresa en los resultados que hemos visto. UPP, aunque

es un partido nacional, tiene sus peculiaridades en el Cusco, pero ¿qué representa la alcaldesa de UPP en el Cusco? Hasta ahora ha defraudado expectativas, lo que es lamentable. Sería interesante que hiciera una buena gestión, pero hasta ahora no da señales muy positivas. En el caso de la presidencia regional estuvimos ante un candidato permanente durante más de cuatro años, pero en el momento de confrontar propuestas con el gobierno nacional no hay mayor novedad; pareciera que no está suficientemente preparado para esta gestión, [pues] hace falta asumir el proceso de descentralización y potenciarlo, lo que significa asumir el rol de gobernante. Pero frente a situaciones como la desaparición del Consejo Nacional de Descentralización, los presidentes regionales reaccionan sindicalmente y proponen salir a las calles; no tienen conciencia de ser gobierno, de que tienen que ser parte de la solución y de las propuestas. Éstas son las falencias del sistema político actual, que tiene muchas deficiencias y confusión de roles. (27-Cus/AP)

A la inadecuación ente los partidos nacionales y las demandas regionales de la ciudadanía, el no cambio generacional en los mismos y el surgimiento de líderes locales más o menos autárquicos, se suma la confusión de roles producto de una legislación regional improvisada y poco realista. Estos factores inciden negativamente en el desempeño de las autoridades elegidas y dificultan aún más las deficiencias que las organizaciones regionales llevan a la gestión de la cosa pública.

Un análisis de Unidad Nacional, aunque planteado desde la perspectiva de la función empresarial de su vocero, nos muestra un panorama más conflictivo e ideologizado:

Lo que sucede es que se generaron espacios vacíos y hay que rellenarlos. Los espacios quedaron vacíos por falta de una propuesta integral coherente, con visión a largo plazo, de los partidos organizados, nacionales o regionales. Estos vacíos son llenados por lideratos o caudillismos locales que empiezan a tomar diferentes

vertientes. Fundamentalmente una vertiente populista izquierdista, [que,] más que ideológica, surge de resentimientos que van agrupando y reforzando dinámicas electorales. Los resultados electorales son desastrosos en un momento en que el Cusco está mirando al desarrollo con otra dinámica y otros ojos. Resultados que son producto de un fenómeno absolutamente mediático, que no es coyuntural sino que se vuelve estructural, lo que es grave. La prueba nos la da una comprobación simple: los dos primeros gobiernos regionales [los] ganan dos periodistas, que no son «líderes de opinión» sino «líderes del contra y no del por»; son gente que se ha dedicado a destruir propuestas sin construir una propia, y ambos resultan ganadores. Alrededor de ellos se aglutina un grupo de gente oportunista en torno al poder y así se arman «cuadros técnicos» sin orientación política. Hay comprobaciones que nos muestran la carencia total de institucionalidad; por ejemplo, las primeras declaraciones del presidente regional: «subir el boleto turístico, cortar las iniciativas privadas que no sean regionales»... Esto no es serio, y tampoco son capaces de hacerlo porque no tienen capacidad organizativa. (26-Cus/UN)

Aunque nuestro informante de UN adjetiva a todas las organizaciones regionalistas, pues pareciera que sólo las mueve el oportunismo ventajista, como si pudiera afirmarse lo contrario de los partidos nacionales. Sin embargo, el *fenómeno mediático* en el quehacer político del Cusco, es un quehacer político y de agitación que necesita ser trabajado con mayor seriedad. En pocas ciudades como en el Cusco existen tantas radioemisoras y emisoras de televisión locales, así como abundante prensa escrita, todas las cuales tienen un formato panfletario y de poca consistencia analítica, pero que mantienen cautiva a la población en sus horas y horas diarias de emisión,¹ influyendo decisivamente en los comportamientos masivos de la misma.

En el Partido Nacionalista encontramos un discurso hipercrítico frente a los movimientos regionales:

Hay dos factores para esta crisis política: prima el interés nacional o el apetito económico de quien quiere tener el poder local. Lo otro, las necesidades inmediatas que tiene la población, no cuenta; por eso, frente a una mínima plataforma reivindicativa, inclinan su voto. En cuanto a un panorama serio de un movimiento regional consistente, no he encontrado nada en esta campaña electoral. (25-Cus/PN)

Un nuevo actor político a ser tenido en cuenta es Renovación Nacional (RN), que intervino con relativo éxito en la campaña regional-municipal. Es importante también por la consistencia de su adhesión confesional:

Pertenezco al movimiento APU y me autorizaron a participar [en RN], teniendo en cuenta que el ideario del partido está basado en las sagradas escrituras; y como para ejercer la función pública se requieren cuatro condiciones básicas, de acuerdo al ideario (primero la vocación de servicio, segundo la honestidad como base de todo, luego idoneidad, experiencia y preparación, y finalmente conocimiento de la realidad, en el ámbito en que se presenta), el comité me evaluó y cumplía yo con las cuatro condiciones, porque he sido alcalde en dos períodos en mi provincia, he sido presidente de la comunidad, he tenido diferentes cargos y he escalado en el liderazgo desde el nivel comunal de mi pueblo más pequeño, luego distrital, provincial y ahora regional. (16-Cus/RestN)

Soy cofundador del Acuerdo Popular Unificado, APU. Este grupo regional se forma en base a las experiencias de gestión local: nos reunimos un grupo de ex alcaldes para participar en el proceso electoral, teniendo como base las experiencias exitosas desarrolladas a nivel distrital y provincial; ésa fue la intención, pero el reconocimiento a este movimiento regional demoró, [entonces] fui invitado por Restauración Nacional, que es un partido de carácter nacional. A través de su organización nacional y local habían acorda-

do invitarme para que yo participe en las elecciones regionales representando a Restauración Nacional. Yo acepté porque está liderado por un pastor evangélico y yo soy evangélico. (16-Cus/RestN)

Nos encontramos nuevamente con una agrupación surgida de la experiencia participativa de los gobiernos locales, y con el fenómeno de la agrupación electoral de varias siglas pequeñas bajo otra de carácter nacional, aunque también innovadora en el panorama político nacional. Los resultados obtenidos por esta agrupación, casi el 10% a nivel regional, y los obtenidos en los gobiernos locales² nos indican un sector creciente con motivaciones propias, las que es preciso analizar más detenidamente.

d) La opinión de los observadores

Nuestros informantes nos introducen por varias perspectivas explicativas de la forma y el porqué se ha configurado el actual escenario político en la región del Cusco. Un primer análisis se refiere a la oferta política y sus resultados:

La primera razón es el estado de las propuestas de los partidos nacionales: éstos han dejado de ser atractivos como propuesta y como partidos. En estas elecciones de noviembre, de trece provincias seis las gana UPP y [en] las siete restantes están Autogobierno Ayllu, Pachakuteq y Restauración Nacional con dos alcaldes. Si seguimos al mapa distrital, vamos a tener lo mismo: AP gana en un pequeño distrito e igual para con el Apra; UN no gana nada. Algunas constataciones: primero, el hecho de que el PN no tiene ninguna representación, que el Apra no logra ninguno de sus objetivos y la ausencia de UN está expresando algo: expresa que los intereses de las regiones, las provincias y distritos, estos partidos no los representan. Segundo, lo que une a estas fuerzas: Hugo Gonzales, de UPP, trabajó

¹ Ver al respecto Nieto Degregori (2003) y Sánchez León y Paredes (2003).

² Ver el anexo 2.

intensamente durante cuatro años en un proyecto opositor al Gobierno Regional anterior, [y] aunque es un elemento contestatario tiene un hilo conductor, que son algunos aspectos que el nacionalismo levantó, como el tema de revisión de contratos, privatización de Perú Rail, Tintaya, Camisea, turismo, etcétera (recoge algo de las viejas reivindicaciones que levantó Humala en el proceso nacional); éstos son los elementos fundamentales, lo demás de su programa está hecho de parcelas clientelistas siempre existentes, como la demanda de trabajo que UPP canaliza convenientemente en su campaña, la posibilidad de tener un cargo en la región, de cualquier nivel. Y tercero, el de haberse aliado con sectores del capital financiero local, que son los que han financiado su campaña. Es una amplia gama de propuestas programáticas, críticas a los errores del Gobierno Regional anterior, y los elementos de tipo clientelista, aunque el elemento rector sea la cuestión contestataria que levantó Humala. (13-Cus/Obs5)

Otro enfoque nos remite al análisis económico-social de los fenómenos vividos en la región:

Esto se debe también a la dinámica de los procesos económicos. La alta concentración del capital en Lima ha hecho que las élites económicas regionales se vayan a Lima; han fracasado, o tienen que buscar una opción de supervivencia, por el relanzamiento de sus actividades. En el caso del Cusco, por el turismo, los sectores empresariales medios no sólo subsisten sino que están en expansión; inclusive la brutal crisis de los 90 no los afectó tanto como a otros sectores productivos. Estos sectores económicos emergentes necesitan una expresión política que no encuentran en los partidos nacionales. En el Cusco esta opción desde los años 80 fue liderada por Daniel Estrada. Desde la reivindicación económica se ve que el centralismo no es una opción que pueda ayudar a emerger; la globalización económica tampoco. Las dinámicas políticas y económicas de los pequeños empresarios buscan una representación política

y una salida económica, donde el Estado ni la política liberal llegan. Son economías precarias que existen en la ciudad y el campo; el hilo común de estas propuestas es el desarrollo económico. En el lado político hay un discurso descentralista que no es parejo; hay una combinación de descentralización, desarrollo y después de la experiencia con Fujimori entra el componente de la democracia. (18-Cus/Obs8)

Esta situación genera el espacio para un vicio de la política nacional: el entender su ejercicio como una forma de «escalar» posiciones que son políticas, económicas y sociales, lo cual es factible gracias al vacío político generado:

En los últimos procesos lo que ha primado son los cálculos personales, los que recogen algunos aspectos de las demandas sociales que se pueden *marketear* y generar posibilidades de llegar al poder. En estos cálculos se presentan propuestas de lo más trasnochadas, que responden a procesos, dinámicas sociales y políticas que no van a desarrollar una propuesta. En medio de todo hay un cierto hartazgo de la población. En el Cusco el discurso antisistema, centrado en el «anti», ha pesado. Igualmente los esfuerzos reeleccionistas, que son mal vistos por la población. No se ha desarrollado un debate serio sobre lo que debiera ser el desarrollo regional. Todo es improvisado, en términos de una propuesta programática como en términos organizativos y de reclutamiento de candidatos: las listas se hacen y deshacen, los candidatos saltan de una lista a otra, etcétera. Todo esto es una respuesta al vacío político generado por la falta de propuesta de los partidos políticos nacionales. Donde sí se puede rescatar la trayectoria de ciertos liderazgos es en el espacio de las elecciones provinciales y distritales, lo que no se da a nivel regional. (15-Cus/Obs7)

Ciertamente, una constante en los nuevos liderazgos es el discurso contra el centralismo:

¿Por qué surgen todos estos movimientos? Porque hay un sentimiento profundo contra el centralismo enraizado en todos los sectores de la población, inclusive de los que se dicen no políticos. Es la esperanza de lograr una descentralización con desarrollo para nuestra región. La mayoría de la población es descentralista, por eso hay esperanzas de un gran movimiento que pueda liderar el descentralismo con desarrollo humano sostenible y sustentable. (28-Cus/OSB3)

Sin embargo, las propuestas se quedan en un descentralismo vago:

En este proceso creo que es más por el surgimiento de líderes; no encuentro una estructura clara, [sino] más bien un discurso descentralista, una lucha por nuestros recursos, pero no he logrado vislumbrar una organización regional seria en nuestra región [...] quienes asisten a los procesos electorales no son organizaciones fuertes, como en el último proceso, en el que han ganado los discursos de algunos líderes de opinión, periodistas, pero que son incapaces de articular una propuesta macrorregional. En el Cusco eso es lo que significan los partidos regionales; o el caso de la UPP, que gana su candidato que es un líder mediático, pero que no representa una propuesta de partido nacional. (14-Cus/Obs6)

Desde distintas vertientes nos explican las peculiaridades regionales tanto de UPP, partido ganador, como de los otros movimientos con características regionales:

UPP a nivel nacional es una fuerza política en extinción; las personalidades que la fundaron no tienen vigencia actualmente y nunca tuvieron arraigo popular. Creo que inclusive recoge muy poco el legado, orientación, propuesta de identidad socialista de Daniel Estrada en el Cusco; eso ya no está en la UPP de hoy. (13-Cus/Obs5)

A pesar de estas debilidades,

[l]os grupos de mayor fuerza en las elecciones regionales son UPP, que es pecu-

liar en el Cusco; Pachakuteq, [que] es un movimiento local liderado por un ex alcalde con una formación localista y que se ha centrado en un líder como el ingeniero San Román, pero es un grupo coyuntural que sólo aparece en las elecciones, aunque sea durante un largo tiempo (su imagen de líder calmado contrastaba con el otro líder, de manera que si la campaña duraba más es posible que fuese el ganador); Restauración Nacional, que es un grupo que recién se ha formado en el Cusco aunque sea un movimiento nacional. Todo esto demuestra que el voto local es en base a aspectos coyunturales, locales, y dependen mucho del dinero para las campañas, como la aparición súbita de San Román lo demuestra; depende del dinero que puedas invertir en las campañas. Para UPP jugaron dos factores: el candidato es el periodista más conocido del Cusco; es un personaje público que ha intentado ingresar en el gobierno varias veces. También contribuyó a nivel masivo la confusión con el símbolo electoral, que jugó a favor de UPP como reflejo de las elecciones nacionales. Estas elecciones no han resaltado a un líder en especial. (23-Cus/Obs11)

La UPP, que logró tener una convocatoria muy importante por la alianza con el nacionalismo en las elecciones nacionales, dio una imagen de partido nacional. Localmente tiene una resonancia especial: llevó candidatos a la región en 2002 y en realidad ha tenido cinco años de campaña; organizó una red que tiene resultados electorales, logra la presidencia regional, tiene seis municipios provinciales y 32 distritales, una red muy importante nunca antes lograda. Podrán cuestionar que muchos de estos candidatos son líderes locales para los que UPP ha servido como «vientre de alquiler», pero esto los lleva a tener una muy importante representación local, regional; y si a esto se le añaden los diputados en el Legislativo, es una escena muy especial. Desde tiempos de Daniel Estrada no se tiene un triunfo tan contundente por una organización política. Pero la construcción de la institucionalidad política no está en la agenda de los ganadores sino la gestión, lo que

los puede llevar a una desarticulación, a consumirlos sin darse cuenta de que hay una agenda mayor, que es la construcción política de un partido regional más consistente. Desgraciadamente, la bancada parlamentaria de UPP no tiene una articulación con lo regional; ninguno es propiamente de la UPP: dos son del Partido Nacionalista y dos parece que vienen del Partido Comunista. Si todos se sumaran, generarían otro escenario político de lo regional hacia lo nacional. (24-Cus/Obs12)

La peculiaridad del movimiento Pachakuteq es resaltada, no sin falta de humor localista:

El Movimiento Pachakuteq es un cusqueñismo peculiar: curacas sin parámetros que quieren retornar a la política con criterios de eficacia pero sin un pensamiento claro. Alberto Salízar logra conectar sus heterogéneos principios con la colectividad, sus valores como la tenacidad, ligada a lo ancestral, por ejemplo. La alianza con San Román le dio una imagen nacional importante. De haberse prolongado la campaña electoral, hubieran podido ganar las elecciones; ellos subieron en la aceptación hasta el final, mientras la UPP comenzaba a declinar. Quizás les faltó hacer campaña municipal, les faltó más presencia. Tienen presencia en las provincias y distritos, pero pudieron sacar mejores resultados. (24-Cus/Obs12)

La intermediación de los medios de comunicación social y la difusión de discursos políticos en ellos es resaltada nuevamente:

Un tema con particular incidencia política es el de los medios de comunicación: quien tiene plata compra un medio de comunicación y está presente todo el día ante la población; quien no la tiene, no. Éste es un aspecto que distorsiona completamente la participación política consciente de la población. (15-Cus/Obs7)

Dado el estilo de los medios de comunicación masiva locales, éstos sirven de portavoces de campañas políticas en las que

[...] priman los discursos incendiarios, las propuestas maximalistas como la renegociación de la deuda externa, el desconocimiento de los contratos con empresas extranjeras y otras cosas inalcanzables, además de la diatriba contra los reeleccionistas. Sin embargo, un tema en el que hay coincidencia es en el tema de combate a la pobreza. Ahora no faltan datos; todos dicen que van a resolver los problemas de educación, salud y empleo, aunque no haya seriedad en las propuestas. (15-Cus/Obs7)

Notable avance de la inclusión del tema social y redistributivo en las campañas políticas, pero parece que no existe tanta «novedad» en este panorama:

Las organizaciones regionales de carácter político no son tan nuevas como pareciera; algunas tienen más de treinta años de vigencia, porque se han estado discutiendo al interior de las organizaciones nacionales los temas de la regionalización, descentralización y de los liderazgos regionales. Como eso no funcionó, muchos líderes de origen partidario optaron por formar sus organizaciones distintas con este matiz ideológico; esto se ve abiertamente en los procesos electorales. Una muestra es que este año la mayoría de los gobiernos regionales fueron ganados por estos movimientos que son heterogéneos, con distintos niveles de experiencia y de proyectos. (18-Cus/Obs10)

Estamos, pues, ante viejos y siempre nuevos políticos, gracias a la magia electoral:

Los partidos que han tenido capacidad de ganar en las elecciones regionales y locales —Pachakuteq, FIM, Apra, UPP—, todos corresponden a viejos grupos políticos; son gente que desde los años 80, al menos, están en el terreno político. [En] el caso de Pachakuteq, Salízar hace veinte años que pelea por la Municipalidad o la Región; igual UPP con Hugo Gonzales, el FIM con [Carlos] Cuaresma y el Apra como partido constituido. No hay figura propiamente nueva que represente una ruptura en las últimas seis elecciones lo-

cales. Se trata de grupos constituidos y que hacen política, aunque no siempre aparezcan con el mismo membrete. Son alianzas ad hoc. La UPP, diría que es una versión regional de una nomenclatura nacional; además, la organización nacional no creo que tenga mucho que ver con la definición de listas y candidatos. (21-Cus/Obs10)

Estamos ante un claro fenómeno de reciclaje, de migrantes políticos:

El movimiento social en el país está decayendo cada vez más; no hay movimiento social organizado. Esto es evidente desde el fujimorismo: se descabezó a las organizaciones sociales de barrios, el movimiento campesino y estudiantil, todos fueron perseguidos o anulados. En las elecciones no aparecen líderes nuevos porque en el período anterior no surgieron nuevos líderes; lo que aparecen son los viejos líderes con nuevas alianzas. Otros dinosaurios de la izquierda, sin cambio ni renovación, generan movimientos aparentemente independientes. Hay muchos apristas, izquierdistas y otros conocidos políticos que aparecen encabezando movimientos que se dicen independientes. (28-Cus/OSB3)

Esta visión peyorativa del transfuguismo político ve con poco optimismo la capacidad de establecer alianzas al interior de los movimientos regionales:

Los otros partidos —Fuerza Democrática, Renacimiento Andino, etcétera—, son especies de vientres de alquiler. Restauración Nacional es un conglomerado donde se perfilan algunos candidatos, pero que tiene la peculiaridad del componente evangélico, que ha sido hábilmente canalizado por un ex alcalde provincial por dos gestiones, con un buen juego político a pesar de no tener una imagen para la escena mediática, ni verbal ni visual; lo que tiene es una agenda programática más interesante que el conjunto de los otros actores. Los demás actores llevan propuestas de las que no están convencidos. (24-Cus/Obs12)

Asimismo, subraya la responsabilidad que tienen los partidos nacionales en todo este incierto panorama:

Hay cambios en los partidos nacionales, pero también en los partidos recientes; en los antiguos partidos, el que menos cambios presenta es AP: su juventud debe estar en los 50 años, no hay cambio generacional; su vigencia se la dio el gobierno de transición, pero no trascendió. El Apra tiene cierta generación de nuevos componentes generacionales y dirigenciales, pero con una enorme incomodidad con la dirigencia nacional porque no escucharon las propuestas de los equipos locales y [esto] generó un deterioro interno muy fuerte, sobre todo en el ambiente universitario. UN nunca tuvo resonancia regional ni local, y desapareció en estas elecciones; no han tenido capacidad de propuesta ni de debate. De los tres partidos nacionales el que queda vigente es el Apra, pero con pronóstico reservado. (24-Cus/Obs12)

Pero la ciudadanía no es ajena al deterioro del panorama político, porque emite un voto irresponsable:

Siento mucho respeto por la política, como el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos que nos permiten influir en la vida social. Siento por eso una desazón grande frente a la política, porque veo que lo que mueve a participar no es el deseo de servir, de construir, de transformar las estructuras; lo que mueve a las personas a ingresar a la política, los que tienen éxito hoy, no son los idealistas. Yo veo un aprovechamiento, una oportunidad de surgir, de conseguir un nombre y conseguir determinada situación. Por esto es que hay tanto *presentismo* en las ofertas: [...] hacen, prometen a sabiendas de que no van a poder realizar lo que han anunciado, y lo peor es que la población les cree, quizás por la falta de educación ciudadana. El voto es absolutamente frívolo, desde quienes votan por la cara, hasta el amiguismo y el ganarse algo. Son los menos quienes votan por convicción o por un líder programático. Siento que hay una

carencia de liderazgos serios y sí mucho oportunismo político. (19-Cus/Obs9)

2.2. Espacios de participación

a) *El Partido Unión por el Perú*

Confundido ante nuestra pregunta acerca de los espacios de participación, el informante de UPP mezcla los mecanismos participativos de la población en los gobiernos regionales con las normas de ejercicio del Gobierno Regional por parte de las autoridades elegidas, quizá como producto de las precarias condiciones en las que nos concedió la entrevista:³

La ley es muy clara en este sentido, y lo que se pretende es mayor transferencia de recursos y completarla con la descentralización fiscal. Pero hay problemas de doble legislación en cuanto a los gobiernos regionales y municipales, y otras que no facilitan la gestión. Hay normas de competencia regional que resultan por debajo de normas de los OPD [organismos públicos descentralizados], por ejemplo; esto se tiene que aclarar. (29-Cus/UPP)

b) *Los partidos regionales*

Autogobierno Ayllu, que surge de experiencias participativas en los gobiernos locales, tiene una idea muy clara de estos sistemas:

Autogobierno Ayllu viene de experiencias de gobiernos participativos como en Limatambo y de experiencias productivas. Hemos sido actores para que la ley de gobiernos locales incorpore esta lógica de la democracia participativa: nosotros trabajamos la participación antes de la ley, ésta nos confirma y nos encuentra a las organizaciones campesinas preparadas

para la implementación de estas propuestas. Tanto en nuestras experiencias de gobierno como las experiencias productivas, nos han permitido interactuar mejor con instituciones y reorientar las políticas sociales hacia actividades productivas. De tal manera que la participación orgánica y la formal terminan confirmando el hecho cultural que es nuestra apuesta por el desarrollo. Frente a nuestras propuestas y realizaciones, algunos alcaldes nos dicen: «¿Cómo no me dijeron que se podía hacer esto? Hubiera hecho más desarrollo tecnificado y menos losas deportivas», porque la propuesta de desarrollo con cemento está en la cabeza de nuestros gobernantes, y si no hay cambios, habrá presión para hacer obras y cosas que no redundan en desarrollo. En el terreno de la renovación de la política he visto que los candidatos presentan sus propuestas, pero respetando lo que la gente plantea en los presupuestos participativos, lo que es muy interesante. (30-Cus/Ayllu)

Es claro que la apuesta por el desarrollo productivo, surgido de las experiencias locales, y la pugna por participar efectivamente en las instancias de poder, abren perspectivas renovadas a la participación ciudadana, así como ejercen beneficiosos efectos en la renovación de los planes de gobierno, sea cuales fueren.

Por su parte, el movimiento Pachakuteq afirma su voluntad participativa criticando a la gestión anterior:

Ésta es la segunda experiencia regional. La experiencia anterior no ha sido tan positiva, quizás por falta de preparación; por eso gobernó desde un punto de vista político y no regionalista ni localista. Los ensayos no han resultado; el hecho de que el presidente regional sea presidente del CCR ha hecho que centralice todo en sus manos y anule el CCR, como a invitados de piedra. Esta vez queremos rescatar lo

³ Se vio obligado a concederla a pesar de sus recargadas tareas, porque las entrevistas programadas con el presidente de la Región Cusco y con el primer regidor regional no se concretaron debido a un cambio intempestivo de sus agendas, a pesar de haber confirmado formalmente las reuniones con más de una semana de anticipación.

participativo; el presidente debe dedicarse a la cosa ejecutiva administrativa y los consejeros regionales a la parte legislativa y de control. (22-Cus/Pachk)

A pesar de lo beneficioso de la experiencia participativa en los presupuestos concertados, según la visión de Fuerza Nueva aún es insuficiente para consolidar una democracia participativa:

La sociedad civil tiene interés de opinar, aportar ideas. El presupuesto participativo es un avance de inclusión en las acciones políticas de los gobernantes; ha funcionado con éxito en cuanto a la convocatoria, a las ganas de querer estar presentes; han hecho vigilancia de los presupuestos y obras, pero no es suficiente para una democracia participativa. Creo que a estas formas de participación que sólo llegan al discurso les falta incorporar, involucrar realmente a la población en los gobiernos. (17-Cus/FuerN).

c) *Los partidos nacionales*

Nuestro informante de AP nos muestra el contradictorio panorama legal y operativo en que se desenvuelven las leyes de fomento a la participación ciudadana, a pesar de los deseos participativos de la población:

Los presupuestos participativos, los CCR, los CCL, son espacios muy débiles. Aunque se encuentre gente comprometida, no siempre se tiene coherencia en la orientación de los presupuestos. La población los comienza a percibir como parte de su responsabilidad; allí hay un avance, sobre todo en el campo. En las ciudades participan muy pocos; algunas instituciones con soportes mínimos, son espacios debilitados. El CCR, mientras el legislativo regional tiene estimulantes emolumentos para los representantes, ¿qué tiene como estimulante para los otros miembros del CCR? Éste es un espacio político, de opinión, ¿qué se tiene como soporte a esta participación?, ¿qué dan las instituciones, además de su delegación? Termina siendo una designación personal con poca

consulta y participación de las instituciones. Finalmente, el alcalde o el presidente regional simplemente no convoca a los miembros de los CCR y CCL. Son entidades desestimuladas, sin soporte técnico ni soporte financiero y logístico mínimos. ¿Cómo es que las personas pueden dedicarse a temas tan trascendentes del desarrollo regional sin el más mínimo estímulo económico y logístico? (27-Cus/AP)

Estas cuestiones son completamente válidas, y nos serán reiteradas con frecuencia. Menos expectativas frente a las leyes de participación ciudadana nos manifiesta nuestro informante de Unidad Nacional. Señala algunas carencias de partida y los pocos incentivos para la participación, que son recurrentes:

La población se interesa en participar en los presupuestos participativos, pero tenemos una gran carencia de capacidades. He participado en el CCR anterior y trabajamos fuertemente con la sociedad civil, a pesar de sus dificultades. Al final hubo actitudes democráticas, que quedan como costumbre y que en principio están bien. No respondo, sin embargo, por la calidad del trabajo, sobre todo porque el CCR agrupaba también a los alcaldes provinciales elegidos, y éstos no tienen visión de región; su visión es restringida. La región es un espacio al que hay que darle gobernabilidad con miras al largo plazo y con voluntad articuladora, no con los espacios provinciales sino con los espacios macrorregionales; entonces hay que darle articulación por las grandes obras articuladoras y no en el reparto de losas deportivas. Y ésta es la tendencia perversa que está en todos los gobiernos locales y en la llamada sociedad civil, de unidades políticas pequeñas: ven el camino vecinal y no las troncales viales ni cosas mayores. (26-Cus/UN)

Oposición entre municipios menores y proyecto regional que podría ser revertida, justamente mediante un sistema participativo que al mismo tiempo sea pedagógico e involucre progresivamente a todos los sectores de la población. Por el contrario, el Apra nos da una visión no-participativa de la ciudada-

nía, quizás porque sus parámetros son sobre todo urbanos:

La población no tiene mayor interés en participar de la cosa pública, aunque hay instituciones representativas. Al CCR, CCL entran organizaciones que no representan a nadie y asumen este papel como intermediarios; se hacen llamar sociedad civil, pero no son organizaciones que tengan base social. Las organizaciones de base están metidas en su día a día y no participan. (20-Cus/Apra)

Nuestro informante de Restauración Nacional (originalmente de APU), cuya trayectoria dirigencial ha sido destacada antes por nuestro informante 24-Cus/Obs12, pone énfasis en la importancia de estos mecanismos participatorios a través de su experiencia política, como profesional:

Yo siempre he trabajado el tema de gobiernos locales. También soy consultor, para ver el impacto de estos mecanismos de participación en los gobiernos locales. Trabajé en el Centro Guaman Poma y trabajamos lo de la participación, desde que se inició el tema de la regionalización con la reforma del Estado. La gestión en el gobierno regional y local tiene tres condiciones: es planificada en base a los planes de desarrollo concertados a largo plazo, en base a los planes de desarrollo institucional a mediano plazo y los planes operativos; además es participativa en sus diferentes instancias, en especial en el gobierno local [y] en particular a través de los CCR y CCL, pero la ley deja abierta la posibilidad de abrir otras formas de participación ciudadana. Lo que tiene más impacto no son los CCR, sino los CDD, Consejos de Desarrollo Distrital; son los espacios de participación más democrática que funcionan a través de ejes temáticos o mesas especializadas; eso tiene funcionalidad. Hay muchos casos, por ejemplo en Calca, Espinar, Lamay, Paruro, etcétera; en diferentes provincias se han institucionalizado los CDD. Allí participan instituciones públicas, privadas, OSB, ONG, todos. El CCL y CCR son más restringi-

dos: se requiere personería jurídica, se refiere a OSB y únicamente funcionan en la época de los presupuestos participativos. Según la ley, la participación en el CCR es más limitada; en el CCL hay diversas formas de participación: referéndums, cabildos, iniciativas municipales, audiencias públicas, comités de gestión, todas estas formas de participación existen en los gobiernos locales, las que no tenemos en el Gobierno Regional. El CCR sólo funciona para el presupuesto participativo: vienen de cada provincia, distrito, a participar para repartirse el presupuesto; ésa no es la idea del presupuesto participativo, sino ver qué aporte y cómo priorizo las obras estratégicas y de impacto interregional y provincial, en función de la visión para quince años. La ciudadanía no se apropia del Plan de Desarrollo al 2012. (16-Cus/RestN)

Aunque se pone en valor la actual legislación participativa, nos muestra los límites y defectos de la misma, la inoperatividad de algunas instancias y la pertinencia de otras. Es el primer informante en subrayar la existencia del Plan Regional de Desarrollo Concertado Cusco al 2012, proceso participativo que removió a la sociedad civil cusqueña y en el que participaron mil quinientos delegados, entre técnicos, políticos, autoridades y delegados institucionales y gremiales.

Finalmente, nuestro informante del Partido Nacionalista elabora un curioso discurso de no-respuesta:

Hay que distinguir la población urbana y la rural. La población urbana es muy fluctuante, no tiene un proceso organizacional propiamente, los partidos políticos no llegan a tener más de 250 militantes permanentes, activos (hablamos de los grandes), el voto es suelto. En el campo el voto es más organizado, no en función de un partido político sino de los intereses de la comunidad. Esto lo tramita el dirigente; depende de cómo es este dirigente, si es político militante o si tiene una actitud comercial como candidato. (25-Cus/PN)

d) *La opinión de los observadores*

Las normas de participación se obtuvieron como resultado de más de quince años de lucha democrática de la sociedad civil, de lucha por la descentralización y la participación a nivel local para abrir espacios político-participativos, y esto en pleno período dictatorial. La normatividad llega después; se consolida en los procesos democráticos. (24-Cus/Obs12)

La trayectoria de algunos de nuestros informantes está en los orígenes de la participación reconocida por estas normas:

Yo soy parte de la generación que luchó por la participación ciudadana, que es fundamental para el desarrollo y la articulación de la sociedad regional, pero no noto una real participación en estas instancias. Hay mucha gente en estas organizaciones que tienen el afán de representar a la sociedad civil y que usurpan estos instrumentos como si representaran a todo el pueblo. Queda mucho por hacer para que la ciudadanía entienda que su participación es decisiva para el éxito del proceso. Asisten a estas instancias algunas organizaciones sociales, algunas ONG que trabajan con la población, pero no se ha desarrollado un proceso participativo, que dependerá de nosotros y de las instituciones correspondientes que entiendan que este proceso participativo es vital. (14-Cus/Obs7)

La participación ciudadana, ratificada por las leyes de los gobiernos regionales y municipales, es

[...] el resultado de una larga lucha, aunque es difícil explicar en resultados cualitativos. Venimos de la lógica del «memorial». La lucha por los presupuestos y planes de desarrollo participativos, etcétera, es una lucha que llevará años y que esperamos no se trunque. En el gobierno [regional] pasado se avanzó; todos los presupuestos fueron de menos a más participación: el último llegó a una participación de setecientos delegados de distri-

tos, provincias, instituciones de todo tipo. Cuantitativamente, hay un avance. Cuando se planteó el Plan de Emergencia Infantil, el Plan por la Adolescencia, de Salud, etcétera, todos tuvieron talleres descentralizados; con las autoridades y la población organizada se elaboró la propuesta. Hubo un desarrollo de la práctica participativa, en diálogo permanente con la sociedad civil, ONG, instituciones etcétera, pero ¿cuánto ha calado en la conciencia de la gente? Hay que ver que perviven las prácticas del memorial, que es colonial, del gobernante casi inca que se pasea recogiendo los pedidos menudos del pueblo; esta práctica caudillista lleva a ofrecer y hacer obras, luego viene la fiesta de la inauguración celebrando al benefactor que dio la obra... ¿Cuánto se ha derrotado de esta práctica? Sinceramente, no lo sé. Si aún pervive, volveremos al esquema del memorial y me temo que esto puede estar sucediendo, no sólo a nivel regional sino en los municipios. (13-Cus/Obs5)

Si se mantiene esta perspectiva del «memorial», la participación ciudadana queda condenada a administrar la pobreza:

El nudo en la cuestión de la participación está en ver cómo se ha de efectuar el gasto público a nivel distrital, provincial y regional; éste se debe realizar sobre la base de una propuesta sobre la disponibilidad de los fondos que han de asignar. Por ejemplo, antes del canon gasífero y minero, el 97% del presupuesto regional era para gasto corriente. ¿Qué se puede efectuar con el monto restante? Nada. Llega el canon y otros fondos que amplían la disponibilidad, pero entonces entra el problema de la representatividad: ¿quiénes asisten y participan en los presupuestos participativos? Algunos líderes logran colocar sus demandas básicas, pero en las instancias participativas no están presentes los gremios campesinos, microempresarios, etcétera. El gasto público aún está en el nivel de cómo vamos resolviendo las necesidades básicas: luz, agua, desagüe, posta, escuela. (14-Cus/Obs7)

Otros informantes nos muestran ciertos defectos de la formalidad en la aplicación de los mecanismos participativos, que nos retrotraen a la lógica del memorial:

Las instancias como los presupuestos participativos se van convirtiendo en la mesa de partes de los petitorios particulares, y quien va a lograr pequeñas soluciones es el dirigente que resulte más asiduo en estas instancias, lo que no dinamiza la participación ni le da calidad. (14-Cus/Obs7)

A pesar de esos defectos, existen experiencias participativas anteriores que han marcado a los sectores más activos de la sociedad regional:

La participación ciudadana es compleja y heterogénea. En el caso del Cusco, la Asamblea Regional fue una institución que logró aglutinar a los sectores laborales, empresariales, barriales, agrarios, colegios profesionales, institucionalmente al Municipio, la Universidad, etcétera, que hicieron su bandera central de una propuesta de carácter regional. Esta propuesta requería un segundo peldaño, que es la participación más directa; hay sectores que participan en la formulación del presupuesto participativo. El Plan de Desarrollo Cusco al 2012 fue hecho con la participación de cerca de mil quinientos profesionales del Cusco, con una altísima participación. Éste no fue auspiciado por el Estado; tampoco salió de la nada, sino que fue parte de un proceso, que debiera haber sido analizado por el Gobierno Regional anterior, pero quien ganó, si bien no desconoció el Plan, no le dio importancia: lo obvió, para reconocer al final que fue un error. Esta situación hizo que el ánimo participativo bajara completamente, de modo que actualmente hay menos compromiso e interés en participar, a lo que confluye otro hecho, y es que las autoridades, al ver que las leyes participativas no tienen un carácter vinculante, las desconocen o descalifican, lo que hace que la gente pierda el entusiasmo por participar. La gente dice «para qué vamos a participar, si luego los conseje-

ros (en el Gobierno Regional o en el municipio) lo van a cambiar todo». Es la perseverancia personal de algunos y de ciertas instituciones lo que hace que esto subsista; hay un desencanto en lo de la participación. (18-Cus/Obs8)

A pesar de la falta de interés de las autoridades para promoverla, y de la sociedad para involucrarse en ella, la participación se sigue viendo como posibilidad:

La sociedad en general no se interesa en participar en sus gobiernos. Existen mecanismos de participación y se pueden obtener muchas cosas a través de ellos, pero la sociedad está ganada por el individualismo y por resolver su día a día. Si va a la política, es para conseguir algo; no hay conciencia ni responsabilidad política. Yo no tengo mucha fe en que los mecanismos de participación van a conseguir reeducar a adulto, pero sí tengo mucha confianza en que estos mecanismos deben ejercitarse desde las familias, desde los primeros años, y que si somos capaces de dar posibilidades de participación a niños y adolescentes, estos mecanismos de participación en unos daños darán frutos; pero no creo que tengan mayor incidencia en los adultos. En los últimos años hay un *boom* por la concertación, pero ¿para qué, si no tenemos claro el horizonte? La gente no ve más allá de sus narices porque no hay verdaderos líderes que los ayuden a ver más allá; además, por el deterioro de los líderes políticos, la gente valiosa no quiere meterse en política, lo que empobrece más aún este campo. (19-Cus/Obs9)

Es decir, la participación se tendría que incorporar como una perspectiva pedagógica generalizada para poder llegar a ser ejercida plenamente, en el mediano plazo, por una ciudadanía con una cultura política participacionista.

En el Cusco se forjó un especial espacio de participación que no sólo generó una dinámica de trabajo por una propuesta colectiva de proyección hacia un futuro concertado, sino que marcó la experiencia participativa y produjo un documento notable:

En la Región del Cusco, la particularidad es que el CTAR [Consejo Transitorio de Administración Regional] tuvo la iniciativa de convocar desde el 2001 al 2002 a la sociedad civil para hacer un proceso de planificación regional en base a experiencias históricas, lo que ha creado una cierta demanda. Se trata del Plan de Desarrollo Cusco al 2021, que se ha prolongado en el período del FIM. Cuaresma, el 2003 se encuentra con una organización fogueada, dispuesta a proveer un apoyo técnico en los procesos de presupuesto participativo, planificación, definición de prioridades. Ahí concurren la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, Coincide [Coordinadora Intercentros de Desarrollo], instituciones privadas, muy poco la Universidad y los gremios. Este grupo constituido estaba antes que Cuaresma asuma la presidencia regional, quien recoge esta veta de participación para conducir los procesos de planificación de presupuesto en sus cuatro años. ¿Puede esto constituir un reflejo de la participación activa de la sociedad local en su Gobierno Regional? Esto es más cuestionable; habría que escudriñar más la participación. Creo que hay una preeminencia de las ONG que se movilizaron activamente; hay una participación débil de las organizaciones sociales de base, [y] también un débil seguimiento del Gobierno Regional a los procesos de concertación que se realizan en estos espacios. (21-Cus/Obs10)

Estos avances participativos son el germen de una tendencia que se vislumbra positiva:

Los niveles de participación han avanzado consecutivamente tanto en las autoridades como en la población organizada, con el apoyo de las ONG y —menos— de parte de los empresarios. Es un proceso que está creciendo. Al comienzo no fue como se esperaba y tiene que ver con la debilidad de la convocatoria del Estado, porque se viene de una cultura poco participativa, tanto por parte de las autoridades poco convocantes como de la población poco participativa. Sin embargo, en los últimos años ha habido un mayor nivel de convocatoria y un mayor interés de la población de conocer y participar,

sobre todo a nivel regional. A esto han ayudado las ONG resaltando estos espacios participativos. Una muestra de esto es el establecimiento del Comité Técnico del Gobierno Regional, en el que participaron la Secretaría de Planificación, algunas instituciones como el CBC [Centro Bartolomé de Las Casas] y otras, los municipios, etcétera. Ellos han sido encargados de trabajar los presupuestos participativos, con un mecanismo de ordenanza regional, lo que se ha ido fortaleciendo. El último Presupuesto Regional fue con el aval de este Comité Técnico, justamente cuando llegó el canon y la sugerencia del Comité Técnico era que éste se usase en las provincias que más urgencias tuvieran. Los intereses localistas de los consejeros cambiaron la figura y desconocieron al Comité. En el caso del Gobierno Regional ha habido mayor apertura para este proceso y se fue descentralizando. Pero aún hay algunos sectores que están muy poco en este proceso participativo: la Cámara de Comercio, inclusive los partidos políticos, que se interesaron poco en involucrarse en el mismo. A nivel de gobiernos locales, en algunos lugares no se han instalado los CCL; en el gobierno provincial del Cusco se demoraron más de dos años en formar el CCL y las organizaciones vecinales se involucraron muy poco. El proceso participativo, con todas estas fallas, va creciendo sin embargo. (23-Cus/Obs11)

Pero la dinámica participativa tiene que ser vista hacia el largo plazo:

No es fácil que la población haga uso de los mecanismos participativos, Se necesita siempre un operador entre el gobierno y la población organizada, operadores que dinamicen esta intervención; allí donde se logran estos facilitadores, las cosas han funcionado. La participación no es un asunto automático: los procesos de concertación, de participación ciudadana, son de largo alcance en el escenario global. Algunos lo están haciendo por cumplimiento formal, sin ver las perspectivas de largo plazo. Existen experiencias que han logrado impactar cuatro o cinco gestiones municipales, no sólo la de Limatam-

bo, donde se han logrado procesos interesantes, aunque no toda la población participa. Pero hay que lograr construir articulaciones entre la población, representaciones sociales... en un momento fue efectiva la imagen de las ONG al respecto, pero la sociedad va estableciendo sus instituciones, [se] generan gremios, cámaras, entran en articulaciones los empresarios regionales con los nacionales y van interviniendo en la escena de la gestión pública. Lo mismo sucede en el nivel gremial laboral: la entrada de los actores gremiales nacionales debilita la función social de éstos; por eso, desde las lógicas regionales, los asalariados, los discapacitados, los microempresarios, etcétera, van generando sus instituciones propias e intervienen en estos procesos participativos. (24-Cus/Obs12)

Sin embargo, la participación no es masiva y depende de la iniciativa de las autoridades:

Para que la participación sea efectiva, depende mucho de los gobiernos locales y regionales. De ellos depende que estas instancias tengan existencia. Aunque se han hecho ciertas iniciativas para que las instituciones de la sociedad civil se autoconvoquen, la cuestión no es así; depende de la iniciativa de la autoridad. Si no hay más participación es porque la política no es masiva. (24-Cus/Obs12)

Una representante de OSB nos muestra que estos procesos sirven para que los propios gremios avancen:

La normativa de participación ciudadana, transparencia, etcétera, es una nueva corriente legal que han estimulado las ONG con una vinculación estrecha con algunos sectores organizados de la población. La participación ciudadana plantea una actividad nueva para la sociedad civil. Estas instancias son conocidas por los sectores organizados y nuestra labor es promover a nuestras compañeras para que participen, opinen, fiscalicen y no se limiten a oponerse. Algo hemos ido avanzando: en la gestión regional y municipal an-

terior la participación ha funcionado, por ejemplo, en las Mesas de Concertación; antes íbamos con nuestros pliegos a pedir obras, pero desde el año pasado hemos pasado a hacer propuestas para el desarrollo humano, planteando este tema como una prioridad. (28-Cus/OSB3)

2.3. Normas para la transparencia en la gestión

a) *El Partido Unión Por el Perú*

Al iniciar su gobierno, Unión Por el Perú se muestra relativamente abierta a transparentar su gestión, aunque advierte las dificultades que se podrían presentar debido a una aplicación equívoca de la fiscalización ciudadana. Curiosa resistencia inicial, sobre todo por provenir del partido del «gran fiscalizador»⁴ local de los últimos dieciocho años:

Estamos hace poco en el gobierno. No hemos encontrado los mejores mecanismos de transparencia, pero estamos hablando de la posibilidad de crear portales web para que todos puedan verificar los presupuestos. Tenemos la iniciativa de hacer estas cosas, pero la prioridad es el desarrollo armónico. A veces quienes quieren ejercer el control no permiten el desarrollo de los proyectos; aunque la intención sea buena, resulta que la aplicación es todo lo contrario. (29-Cus/Upp)

b) *Los partidos regionales*

Pareciera que en general las autoridades elegidas están poco interesadas en transparentar su gestión de la cosa pública, a lo que se añaden los problemas legislativos y reglamentarios:

Éste es un punto deficitario. La Ley de Gobiernos Municipales se aprueba en mayo del 2003, cuando cinco meses antes ya habían asumido los nuevos gobiernos locales. De arranque, los alcaldes no estaban en la línea de la transparencia; inclusive hubo tentativas de hacer valer el prin-

cipio de no retroactividad, hubo resistencia. Las nuevas autoridades están obligadas a tener un comportamiento más adecuado, tanto en cuanto a la participación ciudadana como en lo de la transparencia. Son muy pocos los municipios que han puesto sus presupuestos en los portales. Ha habido una resistencia para informar sobre los fondos del canon, porque no querían que estos fondos entren a la bolsa de los presupuestos participativos: recién han entrado en la programación del 2005; antes lo manejaron como «caja chica». Ahora hay mayores ingresos, no sólo por el canon, sino por el IGV [impuesto general a las ventas]. (30-Cus/Ayllu)

Los alcaldes y la gestión municipal, que sirven de acceso indiscutible a la participación ciudadana, son una muestra de cómo las autoridades no son proclives a la transparencia en su gestión:

La mayoría de los alcaldes no han hecho la rendición pública de cuentas, porque legalmente parece depender de su voluntad, aunque se señalan fechas en abril y noviembre para hacerlo; además, la Comisión de Fiscalización puede pedir la información en cualquier momento y transmitirla. Nosotros hemos editado boletines informativos sobre lo que habían recibido los distritos, incluyendo los fondos del canon, de tal manera que los alcaldes no podían salir con que no había fondos. Además hemos acudido al CND [Consejo Nacional de Descentralización], para que éste nos pudiera entregar mensualmente la información, para transparentar la gestión, pero no nos han respondido porque no hay canales que nos permitan tener acceso más directo a la información presupuestal. (30-Cus/Ayllu)

De esta manera, la cuestión de la transparencia parece depender del libre albedrío de cada autoridad:

Mucho depende de la voluntad política del Gobierno Regional; por eso el nuevo presidente debe trabajar con todos los

consejeros, los de mayoría o minoría, porque solamente en conjunto podremos trabajar en confianza a partir de nuestra realidad. Eso reclama el pueblo. Cuando no hay transparencia, no hay confianza de la población; éste es un reclamo que debemos responder. El pueblo debe ver claramente lo que estamos haciendo, sobre todo en el campo de la educación, la salud y la producción. (22-Cus/Pachk)

Las autoridades no le han puesto entusiasmo al tema de la transparencia, no sé si por dejadez, porque lo consideran poco importante o, peor, porque es una forma de ocultar los actos de corrupción que realizan en el gobierno. Las páginas web, las comunicaciones con la población, las respuestas a las quejas y pedidos de información de la sociedad civil han demorado o nunca han llegado, inclusive usando como argumento las leyes de transparencia, pero no se sabe cómo hacer que se cumpla con esta normatividad. La opacidad es total en la ejecución de presupuestos y gastos; hay mucho hermetismo, como si se tratase de secretos de Estado, en vez de ser un instrumento de gobernabilidad y de participación en el cogobierno con la población. (17-Cus/FuerN)

El descuido frente a las normas de transparencia parece ser algo más que la mera irresponsabilidad de las autoridades debutantes. Tendería más bien hacia formas larvadas de ocultamiento de la gestión de la cosa pública.

c) *Los partidos nacionales*

Para la puesta en práctica de los mecanismos de transparencia y de los derechos a la información que la ley prevé, existen una serie de problemas en la normatividad vigente:

Nuevamente tenemos el problema de los espacios institucionales. Si el gobierno local tuviera un espacio dividido entre el alcalde como ejecutivo y el consejo como legislativo, ejerciendo las veces de fiscali-

⁴ Ver Nieto Degregori 2003.

zador, planificador y normativo, tendríamos un panorama de gobierno más interesante; pero como el alcalde es ejecutivo y legislativo, y permite o no la fiscalización de tal obra o presupuesto, se cae en la inoperancia total. ¿Qué porcentaje de autoridades han cumplido con las normas de transparencia de la ejecución de los presupuestos? Muy pocos. ¿Qué entidades podrían exigir esto? Aparte de Participa Perú o Vigila Perú, en el Cusco no existen los espacios especializados que podrían trabajar esto; aparte de la radio o la televisión, no hay nada. (27-Cus/AP)

Por su parte, cierta incapacidad técnica local estaría conspirando también contra la transparencia:

Soy un convencido de que la única forma de combatir la corrupción es la transparencia. No hay otra; ni la cárcel, ni los procesos. Sin embargo este tema no está maduro. Primero, porque debe funcionar con métodos modernos, a través de los portales web. Por otro lado, debe haber una sociedad vigilante. Tenemos los dos extremos: los gobiernos, por incapacidad técnica y por falta de voluntad, no han logrado poner información actualizada en los portales web [...] por otro lado, la sociedad civil tampoco conoce de cómo buscar la información y qué datos buscar. Hay carencias de ambas partes. (26-Cus/UN)

No habría intención, por parte de las autoridades, de informar sobre su gestión. Esto, por motivos de deudas políticas de campaña, por la tendencia a la «venganza» política respecto al gobierno anterior y por el temor a la fiscalización. En esta visión convergen hasta los adversarios políticos más tenaces:

Las autoridades elegidas no tienen intención de transparencia. Sus actos son tomados en reserva; no se conocen los términos de las convocatorias a las empresas, al llamado a los técnicos capacitados... Todo es manejado en forma cerrada porque son formas de pago de facturas políticas de campaña electoral. Se concentran en la evaluación retroactiva; las decisio-

nes se manejan en reserva. La transparencia es una necesidad, pero la población no tiene formas de manifestarse. En el Partido Nacionalista vemos que una oposición sería no está estructurada. (25-Cus/PN)

No hay intención de las autoridades de dar información, ni de fortalecer la participación. Se hacen las convocatorias, por ejemplo a presupuestos participativos, y se limitan a conceder pequeñas cositas para pagar promesas electorales. No se sientan a pensar qué obras son las que necesitan para el bien general y qué puede necesitar la colectividad. El Gobierno Regional anterior competía con la municipalidad en obras pequeñas, sin cumplir su rol de gestor de una ciudadanía regional ni de pensar un plan de desarrollo. No se ha visto un plan de generación de empleo; los megaproyectos ni fueron tratados. A las autoridades no les interesa difundir la información porque no quieren ser fiscalizados. (20-Cus/Apra)

Pero el desconocimiento ciudadano de sus derechos a la información y de los canales para acceder a ella, así como las dificultades objetivas para alcanzarlos, conspiran también contra la vigencia de la normativa en torno a la transparencia:

Hay un profundo desconocimiento de la ciudadanía [acerca] de la ley de acceso a la información y a la transparencia: los plazos de la ley (doce días) nunca han sido ejercidos por los ciudadanos, pocos abogados conocen los recursos de habeas data y de sus facultades, el ciudadano desinformado nunca ha ejercido estos derechos... falta el conocimiento del poblador para ejercer sus derechos como ciudadano. (16-Cus/RestN)

La transparencia y la actividad de los medios de comunicación masiva tienen una estrecha relación, más aún cuando la ciudadanía desconoce las formas de ejercer sus derechos a la información y en un lugar donde la crítica panfletaria y permanente, a partir de dichos medios, es tan importante, lo cual es sumamente riesgoso:

La transparencia se ha manejado sobre todo a partir de los medios de comunicación y estos medios son absolutamente irresponsables y se mueven a partir de quien los financia. Ésta es una de las perversidades de la sociedad contemporánea, pues la prensa debiera estar para informar como un derecho, pero los medios informan de acuerdo a quien le paga. Las empresas turísticas o de minería no tienen interés en hacer campañas locales, porque su mercado es internacional. A nivel provincial y local, invierten las empresas públicas, el INC [Instituto Nacional de Cultura], Sedaqosqo, la Región y la Municipalidad; el clientelismo alrededor de estas instituciones garantiza servicios al futuro candidato. Hay cifras muy altas en honorarios pagados por el INC al medio informativo del candidato Gonzales, quien llega a ser presidente regional. A él se le pagó por hacer una campaña contra una empresa que estaba construyendo albergues en una pretendida zona de amortiguamiento. El INC gastó mucho dinero en prensa local para intervenir en el terreno político, con los resultados evidentes. (26-Cus/UN).

Si bien el ejemplo aportado por nuestro informante de Unidad Nacional es muy discutible, pues los albergues en cuestión sí estaban en plena zona de amortiguamiento del Santuario Histórico de Machu Picchu, vimos en la década de 1990 cómo el fujimorismo pervirtió a los medios de comunicación mediante la compra de su línea editorial por jugosas sumas y por ingentes contratos de publicidad estatal. El sistema corruptor generalizado de esa década no ha sido erradicado de la gestión pública; lo vemos en los recientes casos de las compras estatales en el Ministerio del Interior y en el de Salud. Por ello, la denuncia de la pervivencia del mismo, a nivel de los gobiernos regionales y municipales, debiera ser muy tenida en cuenta.

d) *La opinión de los observadores*

La tendencia hacia la formalidad en el cumplimiento de las normas de transparencia

choca con el *habitus* de opacidad en la cuestión pública:

El burócrata y el gobernante no están acostumbrados a estas medidas; si lo hacen, es por temor a la sanción. En términos gruesos se ha cumplido con la norma; el problema es cuánto de todo esto llegó a la población. Formalmente se ha cumplido, se publican en la página web los documentos requeridos, pero ¿cuán interesada está la gente en conocer todo esto? Quizás instituciones como el CBC, Arariwa sí los tienen en cuenta, ¿pero quiénes más? (13-Cus/Obs5)

Importante atinencia de nuestro informante sobre el papel que juegan las organizaciones no gubernamentales en estos mecanismos de vigilancia, pero la aplicación de la formalidad carece de convicción de transparentar:

Formalmente la aplicación de la norma se ha dado, pero la información no está puesta en perspectiva mediante mecanismos de información entendibles por la mayoría. Son mecanismos de aplicación de la norma sin mayor convencimiento de que valga la pena hacerlo. (21-Cus/Obs10)

La norma obliga a los gobiernos a informar. Esto ha ido creciendo poco a poco, pero frecuentemente con una información desactualizada; es decir, han cumplido la norma pero sin calidad. La población no está aún en condición de exigir transparencia. Junto con los CCR y CCL se forman los comités de vigilancia del presupuesto regional. El equipo del Comité de Vigilancia ha tenido información limitada del presupuesto; la información no ha sido entregada con la debida anticipación, lo que puede expresar dos cosas: que no hay una cultura del funcionariado de transparentar la información, pero tampoco hay mucha demanda por el lado de la población; es parte de la falta de cultura ciudadana. La prensa ha jugado cierto papel, pero en casos muy coyunturales. (23-Cus/Obs11)

Más aún, en lugar de transparentar, algunas instituciones obstaculizan el acceso a

la información, generando una consecuente falta de credibilidad:

Las instituciones gubernamentales no brindan facilidades para la transparencia; no es efectiva. Individualmente ha habido algunas instituciones que se han mostrado más abiertas, pero no es general. Por parte de la población tampoco hay interés; quizás los sindicatos y algunas instituciones hacen este trabajo, pero no hay ni interés por la información ni credibilidad en la información que puedan darte las autoridades. Son instrumentos a los que la ciudadanía no ha dado suficiente atención. (14-Cus/Obs6)

En este período se ha logrado poca transparencia efectiva y, como siempre, el primer nivel de acceso al poder y a la crítica del mismo son los gobiernos locales:

Casi un 30% de municipios distritales ha hecho el esfuerzo de información; el resto informan a veces y las más de las veces actúan de sí y ante sí. El tema también tiene que ver con que la ciudadanía no tiene conciencia de ejercer el control ciudadano. Es interesante ver que en provincias pobres, los comuneros comienzan a preocuparse por estos temas y se abre una veta interesante de participación. (15-Cus/Obs7)

A la aplicación de la formalidad legal sin convencimiento, se suma la confusión en la información:

Se habla mucho de transparencia, pero si busco la información que me interesa en las fuentes del MEF [Ministerio de Economía y Finanzas] y voy a verificar los rubros que me interesan en el Presupuesto Municipal, hay un disloque absoluto. ¿Cuál es la transparencia en el gasto público?, mucha bulla y pocas nueces. Tampoco los ciudadanos tenemos costumbre de ir a las fuentes a buscar la información. Quedamos en manos de lo que dicen los políticos, porque no ejercemos nuestros derechos a la transparencia. (19-Cus/Obs9)

Contra la transparencia en la gestión pervive el *habitus* del secreto en las autoridades, quienes asumen el poder como un derecho absoluto adquirido por los votos, y no como un servicio en corresponsabilidad con la ciudadanía:

La transparencia es el tema más retrasado en lo de la ciudadanía, porque primero hay la tendencia al secreto en los funcionarios del gobierno: piensan que el gasto público es de manejo exclusivo de los funcionarios y no tiene por qué ser de conocimiento de la población; en consecuencia, los informes que la ley obliga en la página web no han sido cumplidos. Parte del boicot de la mayoría de las autoridades al presupuesto participativo ha sido justamente el haber ocultado la información. Una sociedad no informada sobre sus recursos es incapaz de tomar una decisión sobre los mismos. Hay muchos gestos que nos han mostrado una actitud autoritaria de parte de los gobernantes elegidos, poca disposición al diálogo y peor para la información: te entregan cuarenta volúmenes de cuentas para que los leas en media hora; esto es una parodia de información, lo que origina una mayor distancia de la población con las autoridades. (18-Cus/Obs8)

Pero la transparencia como demanda ciudadana crece, a pesar de las tendencias al ocultamiento:

Hay un cambio en la sociedad y en las instituciones, que es una nueva manera de entender la gestión pública y el gobierno. La inercia está en la capa política, que siguen con una mentalidad pasadista, porque los actores que acceden al gobierno siguen siendo autocráticos, que creen que tienen un poder absoluto, pero se encuentran con reglas de juego que han cambiado. La gestión pública cada vez se hace más transparente a pesar de la voluntad de ocultamiento de ciertas autoridades; el Estado está obligado a ser transparente. Mucha de la preocupación por la transparencia en la gestión pública está intermediada por la percepción o el gra-

do de preocupación que tengan los medios de comunicación para armar un escándalo sobre tal o cual cosa; frecuentemente se enfocan sobre lo que no es sustancial. Por eso, no es extraño que los dos presidentes regionales elegidos en el Cusco sean periodistas, así como los regidores, etcétera. (24-Cus/Obs1)

Esta característica ambivalente de «líderes de opinión», al que hace alusión Nieto Degregori (2003), juega un papel importante en el momento de las decisiones electorales, pero ahora existe una experiencia previa que permite ser más críticos frente al líder mediático elegido.

Por otro lado, la preocupación ciudadana por la transparencia está creciendo, y esto es positivo:

Recién en esta última etapa la transparencia está siendo una exigencia de la participación ciudadana. En el Comité de Desarrollo Distrital, que es distinto del CCL, hay una participación democrática de las bases; allí fiscalizamos la anterior gestión y exigimos de las actuales autoridades que retrocedan en la propuesta de sus remuneraciones, que son excesivas para el nivel distrital. En las otras instancias está creciendo el sentimiento de que la ciudadanía tiene que ser fiscalizadora; se está avanzando. (28-Cus/OSB3)

2.4. Seguimiento y evaluación

a) *El Partido Unión por el Perú*

Hacer el seguimiento evaluativo de sus autoridades es un derecho de la población organizada, reconocido legalmente; además, existen instancias surgidas de las experiencias participativas a nivel local que han subrayado esta función fiscalizadora de la ciudadanía. Nuevamente hay una distancia entre la norma y su aplicación, y los espacios que generan las autoridades elegidas para el cumplimiento de este derecho participativo. La visión de nuestro informante de UPP es bastante limitada al respecto:

Lo primero que hay que hacer es apostar por propuestas que tengan de por medio un programa y una ideología, porque la primera respuesta que se tiene que dar es a la sociedad que nos ha elegido. La vigilancia y la fiscalización vienen de todas las instituciones, por ejemplo en el campo educativo, sobre los planes y presupuestos; que los presupuestos para las losas deportivas se inviertan adecuadamente, que el poblador no exija solamente su carretera sino que controle el manejo de las vías, el rendimiento de los trabajadores. Quien maneja recursos públicos es responsable frente a la sociedad y ésta debe compartir la responsabilidad de su gestión. (29-Cus/UPP)

b) *Los partidos regionales*

Para los partidos regionales que provienen de experiencias participativas, el seguimiento, la evaluación y la vigilancia son parte de su derecho ciudadano a la crítica. Ejercida positivamente, genera mecanismos de vigilancia que son operativos:

Nosotros tenemos dos rutas: primero la social informal, a través de las actas de compromiso que hemos firmado desde hace cinco períodos con los candidatos en el proceso electoral. Al comienzo fue liderada por las mujeres de la Federación, en torno al tema del Vaso de Leche, para su cogestión; éste fue el germen para que la Federación encare a los alcaldes en materia de políticas globales. Este mecanismo permite facilitar la eficiencia, para que lo acordado en el acta se cumpla, y está basado en experiencias validadas de desarrollo productivo, de capacidades, etcétera, además de los otros instrumentos que nos faculta la ley. La segunda, la formal: tratamos de que la participación no se limite al período y temática del presupuesto participativo sino que vayamos a un esquema más integral, como en Limatambo, donde se examine la problemática en su conjunto y se tomen las decisiones. Esto último no está en la ley [...] pero sí en la implementación de los acuerdos informales. Esto es importante porque

genera ciudadanía. La mera vigilancia tiende a ponernos en el balcón y en rol de juzgadores, de encontrar la falta. Es una lógica punitiva. En el otro terreno habría una acción proactiva. Si se participa en la obra no sólo vigilo: pongo en práctica las propuestas; se trata de coparticipar en las soluciones y no de ir a las autoridades a que nos resuelvan los problemas. Te cambia de la lógica del pliego de reclamos y de la confrontación para lograr algo. Pasar del conflicto a la colaboración, es otro estilo de participación. (30-Cus/Ayllu)

Otro informante nos muestra las limitaciones de los comités de vigilancia y la dependencia de la autoridad para su funcionamiento:

Todo depende de la voluntad de los gobernantes. Yo he sido autoridad en mi provincia y siempre tuve las puertas abiertas a todos; a nadie se le negó la información. Ésa era la garantía para salir del municipio con la moral alta. Con todas nuestras limitaciones, dejamos el ejemplo de honestidad y tenemos la tranquilidad de no haber defraudado a nuestro pueblo. Los consejos de vigilancia han trabajado poco; parece que están resentidos porque no tienen presupuesto ni para movilizarse, papeles, etcétera. Hay que asignar lo mínimo para que puedan funcionar, porque la gente no puede perjudicarse por cumplir esta tarea. (22-Cus/Pachk)

El «resentimiento» al que alude nuestro informante del Movimiento Pachakuteq es mucho más objetivo que un sentimiento. Es la imposibilidad de dedicar tiempo, esfuerzo, capacitaciones, etcétera, para cumplir con una actividad participativa absolutamente voluntaria. Inclusive otro informante nos decía anteriormente que el bloqueo de la actividad de monitoreo por la población se daba por la forma como las autoridades atiborran de información a los comités de vigilancia, con volúmenes y volúmenes de cuentas imposibles de revisar en los 45 minutos previos a la sesión de trabajo.

Por su parte, nuestro informante de Fuerza Nueva niega el buen funcionamiento de

cualquier mecanismo de seguimiento de la gestión de los gobiernos locales y regionales:

Ni desde la sociedad civil ni de los gobernantes; esto no se ha dado por ninguno de los sectores; funcionan a medias o mal. Hay desconocimiento de las normas y quienes quieren hacerlas valer no reciben la respuesta de parte del Estado. Hacer la evaluación por la población es imposible cuando ella está esperando recibir información en lugar de buscarla. Las autoridades eluden estas herramientas democráticas; ellas podrían producir informes permanentes a los medios de comunicación, mensajes regionales, divulgación, que si trabajan de manera honesta no tendrían que ocultar. Esta información sería muy importante para la población, la cual se sentiría comprometida en la misma, pero se está usando muy poco. (17-Cus/FuerN)

c) *Los partidos nacionales*

Nuestros informantes de los partidos nacionales comienzan con una visión restringida de la vigilancia y tienden a subrayar los defectos de la participación social en la misma:

La participación en la vigilancia ciudadana ha sido muy pobre. Como no tienen capacitación para ella, las organizaciones se limitan a hacer marchas, protestas para sacar algo para su organización («si consigo algo ya no me preocupo de lo que pasó con lo demás, si se cumplieron los planes o programas»). Esto pasa por la falta de capacitación de las organizaciones sociales, de tener objetivos claros, de presupuestarlos y ejecutarlos. Todos quieren una migaja de la torta y no tenemos visión de los grandes problemas de la región. (20-Cus/Apra)

La vigilancia se habría ejercido sólo de manera eventual:

Acá se ha avanzado muy poco. La información, el manejo de los resultados de los informes regionales o locales ha tenido muy poca difusión y la población tie-

ne muy poca vocación participativa y fiscalizadora. Los comités de vigilancia no funcionan, salvo en algunas obras pero no en general. (27-Cus/AP)

Si bien la norma habilita la participación activa de los comités de vigilancia, la realidad no se condice con su reglamentación. En cambio, resultan útiles en esta función algunos mecanismos surgidos de las experiencias participativas locales, siempre y cuando logren alcanzar una visión de desarrollo local:

Se ha avanzado algo con los comités de vigilancia y control ciudadano que se eligen en tiempos del presupuesto participativo, cuya misión es velar por que se cumplan las ocho fases del presupuesto participativo y que los proyectos priorizados en el acta de formalización de acuerdos sean considerados en el PIA [presupuesto inicial de apertura] del siguiente año; que el presupuesto aceptado sea programado en el siguiente año, ésa es su función, a ese nivel se ha avanzado. Pero más protagonismo tienen los frentes de defensa, que actúan con carácter político, buscando protagonismo, para hacer quedar mal al alcalde. Si el Frente de Defensa tuviera internalizado el Plan de Desarrollo, podría coadyuvar a la gestión concertada por el desarrollo, que es lo que se necesita a todo nivel. Hay que construir, a todo nivel, una visión articulada de los planes de desarrollo, presupuestos participativos, etcétera, lo que aún no se está haciendo. (16-Cus/RestN)

Sin embargo, la experiencia de participación en los espacios formales plantea la cuestión de cómo hacer posible la vigilancia con una ciudadanía poco consciente y poco participativa:

Puede haber cierta vocación de veeduría, pero sucede que un poblador de Ocongate se interesa en vigilar a sus autoridades, pero tiene que vivir, educarse, sustentar a su familia, trabajar... ¿qué tiempo le puede dar a esta actividad? O se la financia una ONG con pequeños estipendios por su tiempo, o tiene que robarle a

su tiempo productivo. Igual sucede a todo nivel. Los empresarios queremos participar, pero hay que invertir tantas horas con muy baja productividad en esto, que tenemos que dejar de lado nuestra actividad productiva. Son responsabilidades que aceptamos por un tiempo y no queremos volver a ellas. Es complicado. Quienes se encargan, entonces, de la vigilancia, son las ONG, las que tienen una visión sesgada. La verdadera sociedad civil no está representada en los comités de vigilancia. (26-Cus/UN)

Curiosamente, al encontrar una traba legal para el ejercicio de la vigilancia ciudadana, nuestro informante de Unidad Nacional no entrevistó un mecanismo correctivo para la misma, sino que dimite de su interés participativo en defensa de su actividad productiva. Pero a las organizaciones no gubernamentales que asumen un rol subsidiario de la sociedad civil en las acciones de vigilancia, las descalifica ideológicamente.

Por su parte, nuestro informante del Partido Nacionalista esgrime un argumento «antisistema» para evadir la cuestión:

En el Partido Nacionalista no creemos en las normas de transparencia creadas para un tipo de Estado que no representa los intereses democráticos. Puede haber normas, pero el gobernante de turno puede maquillarlas y nunca cumplirlas efectivamente. Pensamos que la transparencia debe venir de la reestructuración total del Estado, que parta de los núcleos comunales y que se reestructure dentro de una reingeniería del aparato municipal como regional. Esto podría permitir transparencia por los mecanismos internos y por el acceso que la población pueda tener a estos mecanismos. (25-Cus/PN)

d) *La opinión de los observadores*

Nuestros informantes tienen un gran interés por las instancias de veeduría ciudadana que ofrece la ley y que nacen de una ne-

cesidad sentida de participación en la cosa pública:

Quienes tendrían que llegar a este tipo de organización serían los partidos políticos, los gremios, las instituciones; en el período anterior en el CCR se llegó a 45 miembros, incorporando a los jóvenes, discapacitados, niños. Ampliamos la participación, incluso se produjo debate, pero ¿cuánto se comunican los miembros del CCR o el CCL con su instancia de base? Eso no está claro. Además, si los partidos son parte de la expresión del pueblo, éstos han expresado que no les interesaba la participación ni esta documentación. Los debates electorales fueron sobre otros temas que no tienen que ver con los problemas más acuciantes de la población. La fiscalización por el pueblo no se ha realizado; se discute, y al día siguiente vuelven a la dinámica del memorial. (13-Cus/Obs5)

Frecuentemente son las autoridades quienes dificultan la veeduría:

Las autoridades no han facilitado la misión de seguimiento de la sociedad civil; no hay información adecuada; actúan a la defensiva. La ciudadanía tampoco tiene una sensibilidad para hacer este seguimiento. Hay sectores que se están capacitando, pero aún no están asumiendo este papel de vigilancia. (14-Cus/Obs6)

Las experiencias tendrían que ir más allá de la limitación de las normas:

Ésta es una posibilidad para que la población empiece a interesarse por la evaluación y seguimiento del gasto público; lo que fallan son los mecanismos de cómo esto podría operar. El año pasado hubo mucha gente en el seguimiento; era porque en realidad estaban buscando una ubicación política en las elecciones, lo que te muestra la debilidad de la participación ciudadana. Podemos decir, además, que no sólo en el Cusco sino en el macrosur la masa crítica está débil; falta un trabajo intelectual de poner los temas importantes en agenda y que puedan responder

a una perspectiva política programática. Esta carencia se ve en los planes de gobierno, que frecuentemente son deplorables. Es preciso revisar el rol de los intelectuales y de los técnicos en nuestras sociedades; faltan marcos de análisis y de interpretación de nuestra realidad regional. Tenemos acá un déficit importante. (15-Cus/Obs7)

Con esto, la responsabilidad de la vigencia real de la veeduría ciudadana regresa a la sociedad civil.

Nuevamente nuestros informantes subrayan las limitaciones de la vigilancia ciudadana por falta de recursos para su funcionamiento efectivo:

Hay una limitación de orden material: si no hay información, no se puede hacer vigilancia; si no hay recursos, el seguimiento es teórico. Porque los que han sido elegidos para los consejos de vigilancia no son funcionarios y no tienen medios económicos propios; el seguimiento es casi nulo. Es una trampa. Teóricamente está bien planteado, pero el tema es material: no hay condiciones ni técnicas, ni humanas, ni materiales para hacer un seguimiento serio. No se puede hacer la vigilancia con una reunión al año, y a veces ni siquiera se convoca oportunamente. En estos temas hay experiencias muy cerca. En Bolivia, por ejemplo, los consejos de vigilancia son rentados; no son rentados los consejeros, pero sí los consejos de vigilancia que llevan el proceso de fiscalización real de los gobiernos regionales. Si bien el tema de la vigilancia es importante, no se lleva a cabo por problemas de recursos. (18-Cus/Obs8)

Subrayando la limitación económica de la normativa en torno a la vigilancia ciudadana, nuestro informante señala el pro y los contras de ciertas participaciones:

¿Cuántos CCL han funcionado realmente? Pocos, porque la densidad de las organizaciones provinciales o locales es muy baja. En realidad, la ley hace la trampa; es poco factible constituir los CCL con la

institucionalidad existente. En este contexto, resulta normal que las instituciones privadas y ONG puedan participar más que otros, por financiamiento, disponibilidad, etcétera. A nivel regional esta situación es similar, salvo que hay una tradición de varios años de trabajo conjunto del Gobierno Regional, la Mesa de Concertación, ONG, colegios profesionales, Cámara de Comercio, etcétera, lo que hace que el CCR haya funcionado un poco mejor, porque hay más institucionalidad. No se puede decir que las ONG o los colegios profesionales no representan a nadie, aunque puede haber una sobrerrepresentación de las ONG, la misma que no parte de una voluntad de copar sino de un afán de construir procesos participativos; pero se da un fenómeno de sustitución que hace que si las ONG participan, las OSB ya no lo hacen. No está muy claro en la sociedad civil esto de la subsidiariedad; hay instituciones que no tienen que estar movidas por las ONG: tiene que ser la sociedad civil quien las mueva; pero hay que poner atención al juego de los partidos políticos, que por su inoperancia no tienen otro recurso que deslegitimar el trabajo y la presencia de las ONG. (21-Cus/Obs10)

A pesar de estas dificultades, la débil participación en la vigilancia se debería a una falta de docencia política:

Estos procesos no se han desarrollado, a pesar de algunos avances frente a la apatía anterior. Ahora hay más interés de participar e informarse, pero no nos preocupamos por acceder a las fuentes de información. Es algo que se debe incentivar en la población. No hacemos uso de nuestros derechos por ausencia de información, y tampoco [hacemos algo] por conocer nuestros derechos. En esto las autoridades tienen una responsabilidad, porque son repetidores de primeras páginas y se mueven en torno a pequeños intereses sin hacer una docencia política. Éste es un proceso que debemos completar, superando la frivolidad y el presentismo. Los comités de vigilancia están allí pero nadie se involucra, a pesar de que en algunos lugares sí han funcionado. (19-Cus/Obs9)

Es imprescindible, entonces, desarrollar una pedagogía política que incluya los aspectos de vigilancia:

Los procesos participativos representan una especie de alboroto en un manejo administrativo oscuro, muy privado, de los recursos públicos. Los gobiernos regionales sí tienen un discurso sobre participación, concertación y transparencia, pero el mecanismo pedagógico de la participación no está tan desarrollado. Las organizaciones existentes tampoco han tenido una reivindicación por la transparencia ni una lectura crítica sustentada de la ejecución de obras, presupuestos y decisiones. Primero, porque las organizaciones de corte regional (federaciones, gremios) no han tenido un análisis en profundidad de lo que es la ejecución de presupuestos. Tal vez la Cámara de Comercio y las instituciones privadas son las que más se han acercado a esto, a través de Vigila Perú. Como el manejo de la información es incipiente, no hay una información acumulada que te permita comparar la calidad de la ejecución del gasto. Estamos lejos de tener un proceso de lectura crítica de políticas regionales. (21-Cus/Obs10)

En una perspectiva de pedagogía política, habría que valorar experiencias de seguimiento anteriores:

Los procesos de planeamiento y presupuesto participativo, tanto a nivel de la Municipalidad Provincial del Cusco como en el Gobierno Regional, siempre fueron evaluados en talleres por ser parte sustancial de los ajustes para los siguientes períodos; existen documentos tanto a nivel del Gobierno Regional como en las instituciones de sociedad civil. Esto se dio también debido al equipo humano y técnico de las instancias de gobierno, como de sociedad civil, que lograron niveles de articulación importante sustentados en la necesidad técnica, más que en las voluntades políticas [...]. (24-Cus/Obs12)

Para ejercer la vigilancia y el seguimiento:

El espacio legal de evaluación debería ser el Consejo Regional, por la función fisca-

lizadora que le es inherente; pero éste nunca solicitó informe de los procesos. Por otra parte, los comités de vigilancia, que lograron levantar un informe acucioso impreso y público; pero la continuidad de esta instancia manifiesta fragilidad, porque se sustenta en el voluntariado y el apoyo de instancias de sociedad civil: ONG, Mesa de Concertación, Pro Descentralización y otros. (24-Cus/Obs12)

Para que aquello de «hecha la ley hecha la trampa» no se repita, habría que incidir en las posibilidades de continuación de las experiencias positivas anteriores:

Darles continuidad y sostener el funcionamiento, y lograr que eleven informes y reportes desde los comités de vigilancia sería suficiente; pero lo que se manifiesta es la inexistencia de reportes o acciones de fiscalización tanto al CCR y los CCL como por parte de los Consejos Municipales y el Consejo Regional; su inacción se ampara en que no tienen que rendir cuentas a nadie. (24-Cus/Obs12)

Pero la población organizada, a pesar de las trabas encontradas, confirma sus deseos de vigilar:

Desde las OSB, a pesar de sus dificultades, hay una vocación fiscalizadora, y también queremos ser propositivos. Ésa es la corriente bastante difundida hoy. No es fácil entrar en esta perspectiva, porque la mayoría de las autoridades son recalitrantes y quieren implementar los gastos sin concertación, transparencia ni participación, a pesar de lo que hayan prometido en sus campañas. Son pocas las autoridades que favorecen la fiscalización. (28-Cus/OSB3)

En el reciente proceso electoral regional hubo algunos logros en la concertación, en vistas de la veeduría ciudadana, basados en experiencias anteriores:

Hay varios esfuerzos para hacer el seguimiento, como el acuerdo de gobernabilidad, donde todos los candidatos regio-

nales firmaron un compromiso el año pasado; para eso hubo todo un proceso de consulta y de reflexión. Éstos son instrumentos que pueden permitir hacer un seguimiento; son sus primeras semillas. Algunas instituciones están difundiendo por la radio el contenido de estos acuerdos; se está recordando a los políticos y a la población lo que han firmado, lo que va generando impacto. Esto ayudará a mantener la vigilancia. Otro elemento positivo han sido los de Propuesta Ciudadana, con los temas del canon y los presupuestos, lo que contribuye a que las autoridades se sientan obligadas a dar información. (23-Cus/Obs11)

Sin duda, este instrumento deberá ser utilizado como parámetro en la actividad de vigilancia.

Nuevamente nuestros informantes regresan al papel de subsidiariedad de los medios de comunicación masiva en la actividad de vigilancia ciudadana:

La población no tiene iniciativas. Algo canalizan los medios de comunicación como líderes de opinión, pero siempre se manifiesta una distancia entre la población y estos procesos participativos, que requieren de una intermediación de la institucionalidad y representación de la sociedad civil. Lo demás es el cabildo abierto y los juicios populares, que son acicateados por los periodistas, desconociendo incluso el alcance legal de estos actos, para emplazamientos a personas y no a funciones o consultas que la población quiere hacer al concejo municipal o su titular, por temas o asuntos específicos. (24-Cus/Obs12)

Es decir que, más allá de su rol subsidiario (por carencia participativa ciudadana), los medios de comunicación juegan un papel instigador y disolvente a partir del hecho público, lo cual, lejos de contribuir a la madurez política de la ciudadanía, puede derivar en la simple manipulación de los deseos reprimidos de las masas.

2.5. Eficiencia en la gestión

a) *El Partido Unión Por el Perú*

Nuestro informante de Unión por el Perú asocia las promesas electorales con la eficiencia en la gestión. La incongruencia entre ambas sería un justificativo para quienes asocian progreso con dictadura, en desmedro de la democracia:

En algunos casos se hacen ofertas electorales que se van cumpliendo poco a poco. Otros hacen ofertas con el fin de ganar votos sabiendo que no podrán cumplir, entonces la población siente una decepción tremenda. Esto es peligroso porque se da a entender que la democracia no es la mejor forma de gobierno. Otros aprovechan para decir que el desarrollo sólo se logra con dictadura. Por otra parte, los mecanismos internos de control no funcionan y cuando funcionan es sólo parcialmente. (29-Cus/UPP)

A este funcionamiento parcial de los mecanismos de vigilancia se suma el estilo de las campañas políticas, que marcan el Gobierno Regional con «deudas» iniciales:

El actual presidente regional es un tipo hábil e inteligente, pero no sé cuántos favores políticos tendrá que pagar. Tiene ideas y creatividad, pero está sometido a presiones muy fuertes al interior de su agrupación, lo que produce deterioro de su propuesta. Espero que sea suficientemente fuerte para decir «no» a lo que no debe ser y para luchar por lo que es nuestro. (19-Cus/Obs9)

b) *Los partidos regionales*

Nuestro informante de Ayllu señala una serie de características estructurales que atentan contra la eficiencia de la gestión pública, enmarcada en conceptos nuevos de cultura política participativa y transparente:

Ahora hay otros instrumentos de gestión regional y municipal, pero las au-

toridades electas desconocen estos instrumentos y creo que la administración pública termina siendo un lastre, marcada por la forma clientelista; pero como tienen un poder enorme, marcan la pauta del quehacer político. Ésta también es una seria deficiencia de la academia; en la universidad no se capacita a los profesionales a manejar la administración pública, no sólo como problema técnico sino para entender sus aspectos históricos y culturales. Gestionar el desarrollo implica lo técnico y lo cultural; éste es un problema serio, pues a estas nuevas formas de gobernar tiene que responder una nueva gestión pública, participativa, transparente, concertadora, no autoritaria, dispuesta a pactar racionalmente, etcétera. Falta gente calificada en esta perspectiva. Es necesaria una nueva capacitación política para la nueva gestión pública. De esto se debiera debatir mucho más. Los menos preparados en esta perspectiva son los partidos tradicionales. Estas materias de cultura política nos abren a experiencias interesantes, aunque sean minoritarias. Las demandas prácticas están mucho más lejos que la ley. (30-Cus/Ayllu)

A estas trabas político-culturales se suman las características autoritarias y clientelistas de nuestra forma de hacer política:

Todavía hay deficiencias por un estilo de gobierno autoritario y clientelista, donde no se rigen por planes sino por la forma de quedar bien con las demandas o cómo desactivar bombas sociales de tiempo. La presión marca al Gobierno Regional, lo que desarma toda posibilidad del plan de gobierno. La experiencia participativa es completamente diferente; normalmente se gasta más porque, a falta de presupuestos, la participación invita a la población a colaborar con sus propios medios. A mayor participación, hay mayor rentabilidad. (30-Cus/Ayllu)

Por su parte, el movimiento Pachakuteq también denuncia las formas culturales de hacer política que atentan contra eficiencia de la gestión:

La gran mayoría de las agrupaciones políticas piensan que la política debe tener una dosis de mentira, demagogia. Esto también entrapa a nuestro pueblo: creen al que más ofrece, gana el que más miente, el que dice la verdad pierde. Es preciso cambiar esta mentalidad para que el pueblo pueda confiar de nuevo en sus autoridades. (22-Cus/Pachk)

Pareciera que existe poca claridad en los gobiernos regionales para poder fijarse metas y objetivos claros, debido a las viejas formas de hacer política que nos limitan:

Hay insuficiente capacidad para fijarse planes y metas. Lo fundamental sería que tengan voluntad de usar estos mecanismos participativos como parte de su función. Están más preocupados en el día a día, en acallar demandas sociales, en hacer obra pública de fierro y cemento, antes que en hacer el trabajo con formas principistas y democráticas de trabajo político. Las autoridades elegidas le dan más importancia a lo material que a la construcción de la democracia. (17-Cus/FuerN)

c) *Los partidos nacionales*

El primer obstáculo que nos señalan nuestros informantes es la falta de una visión clara de lo que es un gobierno regional, debido tanto a fallas legales como a la inmadurez ciudadana:

Faltó perspectiva y convicciones sobre el rol de un gobierno regional. Hay mucha distorsión por el canon gasífero, por ejemplo, deficientemente concebido, concentrado excesivamente en Echarate o La Convención, donde no saben qué hacer con él, pero esta ley pudo haberse perfeccionado, en una perspectiva participacionista. Por eso no se promueve el desarrollo regional. Faltan ideas, propuestas, orientaciones estratégicas que puedan orientar esta gestión. (27-Cus/AP)

A las imprecisiones anotadas se suman entonces las trabas de la corrupción y el bu-

rocratismo, que subsisten en el imaginario colectivo como sinónimos de hacer política:

Los gobiernos locales están entrapados en una perspectiva personal; son espacios cuya autoridad es sinónimo de ventaja, corrupción. No hay un contrato que garantice la transparencia de la gestión en el campo; en la ciudad hay más exigencias de transparencia. En el Cusco, en casi todos los distritos hay serios problemas con el manejo de los contratos, conducción de empresas, etcétera. En el caso del Cusco tuvimos un municipio excesivamente burocratizado, que no estaba al servicio de la ciudadanía sino de un sector político que trataba de sobrevivir a lo que ocurrió con el fujimorismo. El manejo de los presupuestos estaba sostenido por una imagen trabajada en los medios de comunicación, pero no pudieron mostrar eficiencia de gestión. Abundan en obras pequeñas, que no justifican los presupuestos si no es por la ampulosa burocracia, pero no hay eficiencia administrativa. (27-Cus/AP)

Otro informante opina que es el caudillismo lo que atenta contra la eficacia administrativa, en un marco nacional y regional:

Quienes han salido elegidos no tienen una visión planificada, ni de transparencia. Estamos en un terrible momento de caudillismo. Se sigue al caudillo que saca una idea del bolsillo y luego la convierte en política pública, y los funcionarios tienen que vérselas para implementar la ocurrencia del presidente. Al final no sabemos a dónde vamos a parar. No sólo pasa a nivel regional sino a nivel nacional, y esto nos refiere a los momentos más oscuros del populismo. (26-Cus/UN)

Nuestro informante del Partido Nacionalista, afirmando su posición maximalista, señala la tendencia a abusar de los diagnósticos en lugar de hacer gerencia para el desarrollo:

Las instituciones no tratan de hacer eficiente el Estado; siempre se quedan en el diagnóstico [y] justifican así su permanencia, con algunas alternativas, sin atacar el

meollo de la efectividad real del gobierno. No se trata de lograr un Estado eficiente al servicio de la minoría, que es lo que se ha producido. Reformular el Estado no es quién va a gerenciar la globalización; el Estado está para sacar al país de la pobreza en que se encuentra y enfrentar la globalización, lo que es muy diferente. No estamos de acuerdo con dar eficiencia a un modelo al que consideramos caduco, oligárquico y antidemocrático. (26-Cus/UN)

Ahora que la limitación económica no atenta contra la eficiencia, se plantea el problema de cómo se emplean los recursos económicos. Aquí nos topamos con la oposición entre la visión de un gobierno regional gerente del desarrollo local, versus localismos pequeños:

Teniendo un gran presupuesto del canon, tenemos provincias como Echarate que tiene más de 80 millones en el banco y no tiene la capacidad de desarrollar proyectos: al margen de las trabas burocráticas, no hay objetivos claros. No hay planes de largo alcance entre el municipio distrital y la región, no hay una preparación ni una visión del desarrollo regional. Esto tiene que ver con las organizaciones políticas de carácter localista con un liderazgo en su jurisdicción, pero que no tienen la preparación para asumir tareas de gobierno. No tienen capacidad de gasto, de contratar a profesionales preparados, de elaborar proyectos ni de ejecutarlos; así caen en la inacción, o caen en un cúmulo de obras sin importancia. Las autoridades no saben ser conductores del desarrollo de sus regiones. Se vive el día a día para contentar a la gente, pero no se mira a mediano y largo plazo como región. (20-Cus/Apra)

Justamente, para llegar a tener una visión concertada del proceso de desarrollo regional, se hizo el largo y participativo trabajo del Plan Cusco al 2012. ¿Para qué sirvieron el proceso de concertación, y el Plan mismo?

Recién aparecerán las metas y objetivos si somos capaces de hacer aterrizar el Plan

de Desarrollo Concertado Cusco al 2012, que deberá ser priorizado para cada año. Cuando nosotros establezcamos unos indicadores, podremos evaluar; de lo contrario, la gestión seguirá siendo improvisada. Son muy pocas las autoridades que trabajan a un nivel planificado. Las evaluaciones están circunscritas al uso de los presupuestos; si no se cumplen las metas, no hay sanciones. Las evaluaciones semestral y anual se vuelven «costumbres»: se llenan formularios, nada más. Mientras se vea la gestión regional como una fuente de empleo partidario y de enriquecimiento a partir de altas dietas, el proceso de descentralización continuará estancado. El Gobierno Regional no ha entendido que las transferencias de atribuciones que se están haciendo son una exigencia de mayor eficiencia. La mediocridad actual puede precipitar al fracaso este proceso. Es importante invertir en la capacitación de los funcionarios; que no prime la politiquería en su contratación, sino los criterios técnicos y de capacidades. (16-Cus/RestN)

Nuestro informante plantea claramente la urgencia de que la agrupación ganadora de las elecciones asuma la conducción del desarrollo regional de acuerdo con el Plan Concertado Cusco 2012, a fin de salir de la lógica del «botín electoral», para pasar al liderazgo del desarrollo regional.

d) La opinión de los observadores

La visión de nuestros informantes incide, en primer lugar, en la carencia de una visión planificada por parte de las autoridades electas. Por eso mismo, en la urgencia de llegar a «lineamientos de política», como una forma precisa de acercarse a los objetivos de eficiencia y eficacia administrativa,

[l]os planes objetivos y metas no resultan de la conducción política; hasta el momento, son alcanzados por las instancias de planificación concertada (Estado-sociedad civil). Considero que, en procesos de descentralización, la acción de gobierno no se sustenta en «planes de gobierno» de

los partidos (listado de ofrecimientos generalmente incoherentes o inconexos); estos planes quedan descolocados. Si algo se logró por dos años continuos en la última gestión regional es el establecer lineamientos de política; una experiencia similar se está desarrollando en el Gobierno Regional de Junín y en el de Iquitos. En el marco de los planes concertados, es necesario que los gobiernos y sus titulares orienten la acción vía los lineamientos de política. (24-Cus/Obs12)

Esto, porque

Hay poca capacidad de formular metas y objetivos, ya que dominan la demagogia y el ofrecimiento, y en el primer año, la embriaguez de considerar que se les ha entregado todo el poder y que pueden hacer y deshacer a su libre albedrío. Esto se sustenta desde gestos del gobernante del país. No se sustentan en los procedimientos y las normas nacionales de una reestructuración de la gestión o la democratización, que está en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Gobiernos Municipales, Ley Marco del Presupuesto Participativo, entre otros. (24-Cus/Obs12)

La capacidad limitada de planificar es, entonces, una característica común:

Los gobiernos elegidos son mínimamente capaces de planificar; inclusive existiendo en el Cusco instrumentos de planificación concertada, no son tomados en cuenta cuando se llega al poder. Muchos de los elegidos no tienen la menor idea de estos instrumentos; no están capacitados y cometen una serie de errores. (14-Cus/Obs6)

Más aún, el voluntarismo atenta contra capacidad planificadora:

El voluntarismo de los liderazgos personales no puede inventar una actitud planificada y técnica. Por eso no tenemos referentes de evaluación; no hay forma de medir la eficacia. Ésa es una falla populista de nuestro quehacer político, donde los criterios de eficacia y eficiencia es-

tán fuera. Por eso la ciudadanía tampoco puede ejercer vigilancia. Llegar al poder significa frecuentemente repartir puestos a algunos cercanos, sin que esto signifique generación de empleo, de productividad, ni convierta a la región [en] más competitiva. El Plan Cusco al 2012 sería una meta, pero no tiene consistencia, porque no supone las inversiones y con cuánto han de contribuir los diversos sectores, público y privado, lo que implica manejar concertadamente un proyecto. No veo voluntad de volverlo operativo. Actualmente estamos ante el reparto de comisiones, sin saber lo que se quiere hacer, cómo ni para qué. (15-Cus/Obs7)

Este sombrío panorama se cierne sobre una organización que alcanzó el poder con proclamas de cambio, concertación, eficacia y transparencia. Sin embargo, a pesar de estas comprobaciones, algunos observadores encuentran en las nuevas autoridades cierto convencimiento progresivo de la necesidad de planificar:

Se está avanzando en una perspectiva de planificación. El primer Gobierno Regional comenzó pensando que podría hacer lo que quisiera, pero algo cambió, porque al segundo año recuperó el Plan de Desarrollo Cusco al 2012 y lo mantuvo como un referente en su gobierno. Al convocar al Comité Técnico, mostró que los ejes del presupuesto participativo se basaban en los ejes del Plan de Desarrollo Concertado, que son intentos de planificación. Pero hay mucho que hacer, sobre todo a nivel local; los gobiernos locales hacen planes independientes, sin articulación departamental ni regional. El actual gobierno ha manifestado su voluntad de tener una instancia de planificación y de actualizar el Plan de Desarrollo Concertado; son gestos políticos, pero falta aún la práctica de trabajo planificado, participativo y transparente, lo que pasa por un cambio de cultura de nuestros dirigentes. (23-Cus/Obs11)

Cambio cultural que también se insinúa a través de ciertos temas de planificación, en una perspectiva desarrollo humano:

Los procesos participativos están logrando que la población ordene su demanda, racionalice sus expectativas e intervenga en el conocimiento de todas las dimensiones de lo que significa la intervención de un gobierno y de otras instituciones presentes en ese espacio. Es un lugar de interacción, con instancias como la educativa y la de salud o la Policía Nacional, que son vistas, paradójicamente, en lo cotidiano, como lejanas y sectoriales. En los espacios de concertación se establecen alianzas y distancias muy prometedoras. (24-Cus/Obs12)

Estos logros estuvieron presentes en el debate preelectoral, en el cual el desarrollo humano resultó una perspectiva imprescindible, cualquiera que fuese el sector político o nivel de autoridad que se pretendiera alcanzar:

En la campaña electoral hubo una gran disponibilidad de los candidatos para debatir en cualquier foro; salvo el presidente saliente, todos estaban dispuestos a conversar. Esto significa una cierta apertura a entender los planes y propuestas existentes: educación, salud, desnutrición infantil, etcétera. La mayor dificultad es que no hay un plan de financiamiento para ninguno de estos planes y actividades; se tienen presupuestos, cifras, pero no hay un balance entre lo que cuesta y lo que voy a tener el primer año de gobierno y lo que voy a tener el último año. Todo resulta relativo: si hay plata, se hace; si no, no, y no hay una prioridad en función del financiamiento disponible y la norma legal que lo permita. Hay una voluntad de concertar [y] apoyarse en procesos participativos, pero no hay concreción para la implementación de políticas que superen la ejecución inmediata de pequeñas obras. Ésta es una debilidad muy grande en todos los niveles de la gestión pública. (21-Cus/Obs10)

Vemos, pues, cómo las incongruencias legislativas y reglamentarias plantean limitaciones muy concretas a la práctica de gobierno. Justamente, detalles de la normatividad vigente abren las puertas al clientelismo, que

distorsiona la práctica gubernamental planificada:

Hay una norma que permite que los dos primeros meses de gestión los nuevos gobiernos reestructuren el presupuesto; ésa es la puerta abierta al desorden y al clientelismo, pues se va al tacho todo lo que a través de los presupuestos participativos se ha construido en cuatro años. Como en el Cusco hay dinero, se produce el problema de que las capacidades del Gobierno Regional no están a la altura de ejecutar todo ese dinero, no por falta de mecanismos sino porque se choca con el hecho del pago político a aquéllos con quienes el nuevo presidente tiene deudas de campaña. Por eso no se terceriza en las obras, porque entran estos elementos, lo que impide que el Comité de Vigilancia pueda actuar, porque terminaría destrozándose el proyecto político de hegemonía del ganador. (13-Cus/Obs5)

Esta lógica del botín, practicada por los ganadores de las elecciones, desmoraliza a la población y hace perder la confianza en el sistema político:

Hay algunos distritos que han tenido apertura en este sentido; otros son completamente cerrados, hacen gestiones mentirosas. Ahora, con el cambio de gobierno, nos enteramos de los desfalcos, incumplimientos, etcétera. Por eso hay desconfianza y desazón en la sociedad civil. (28-Cus/OSB3)

Por otro lado, un observador nos advierte sobre las posibilidades de corrupción a partir del manejo de las inversiones de los gobiernos regionales y locales:

Llegamos a despropósitos como el palacio municipal de Echarate, con cerraduras por tarjetas electrónicas, pero que no tiene agua potable... Éstas son las paradojas de las obras emprendidas por autoridades con un discurso de desarrollo humano, pero que se dedican a obras suntuarias con total ineficiencia, como los cosos de toros en Chumbivilcas. Cómplices de esta situación son los funcionarios

y profesionales que saben que con edificios de cierta magnitud acceden a una renta económica real y a otra que va por debajo de la mesa. Porque hay corrupción, y este tema requiere mayor seguimiento. Si los comités de vigilancia y los procesos participativos no atacan este tema desde sus inicios, vamos al fracaso. Pero la falta de carácter vinculante de estas normas es brutal en provincias donde no hay una cultura democrática. (18-Cus/Obs8).

Ésta es otra incongruencia de la normativa en torno a la vigilancia ciudadana: por no tener carácter vinculante, los resultados de las acciones de los comités de vigilancia resultan proclamas en el desierto. Si a la actividad fundamental de veeduría ciudadana le sumamos el carácter de voluntariado de su función, resulta que, normativamente, los comités de vigilancia están como decorados para el telón de fondo, pues el marco legal en el que se encuadran genera su propia ineficiencia e inoperancia.

El centralismo, una característica de nuestra organización política y social, confluye en el atentado contra la eficiencia y eficacia de los gobiernos regionales:

El debate sobre la eficiencia de la gestión se está dando en el Cusco a partir del canon gasífero. Una acusación del Ministerio de Economía, desde Lima, es que los gobiernos regionales no tienen capacidad de inversión, y ésta es una falacia porque te ponen el candado desde arriba y no puedes invertir en lo que decides: lo que están buscando es desde Lima dirigir las inversiones. Los profesionales y las autoridades locales quedan como unos ineficientes ante la opinión pública, que no sabe que el candado lo ponen en Lima. (18-Cus/Obs8)

Nuevamente, el centralismo impone lógicas de trabajo y modelos de desarrollo que no se condicen, forzosamente, con las necesidades y posibilidades de la región:

Hay gobiernos locales eficientes, con niveles profesionales avanzados. Lo que ha

retrasado la puesta en marcha de los planes estratégicos es que algunos de éstos son hechos por gabinetes centralistas que se pretenden replicar en todas partes, compartiendo esta responsabilidad algunas instituciones (nacionales e internacionales) que apoyan estas propuestas teóricas. Yo he comprobado *in situ* que muchos planes estratégicos provinciales eran copiados literalmente de los planes de otros lugares, cambiando sólo los nombres, fijando las prioridades con firma de un conocido profesional local. (18-Cus/Obs8)

Otro elemento distorsionante en la posibilidad de control ciudadano es el efecto de la feria de ofertas electorales una vez que, llegados al gobierno, se confrontan con posibilidades de gestión limitadas:

Los procesos electorales llegan a constituir ofertas de orientación programática que en muchos casos están muy lejos de ser atribuciones del nivel de gobierno: no pago de la deuda externa, prohibición de inversiones extranjeras, etcétera, son ofertas que luego se dejan de lado. Es muy precaria la formulación programática, porque intenta responder a expectativas maximalistas de la población sin lograr articularlas con el grado de competencias y recursos de los que disponen, lo que lleva a que se genere un discurso grandilocuente en las campañas y una acción limitada en la gestión. (24-Cus/Obs12)

Esta situación incide, entonces, en el retorno a la lógica del memorial y la grito callejera, viejas armas de intervención desesperada e intransigente en política:

Las acechanzas son que el mismo pueblo con el que se ha llegado a trabajar ciertos asuntos que le competen, después de los acuerdos, vuelven al día siguiente con movilizaciones y memoriales por asuntos que están fuera del presupuesto participativo. Dentro del Gobierno Regional se mantiene una estructura antigua, donde los técnicos sienten invadidos sus fueros porque el pueblo debate estos temas, surge el reclamo de los profesionales y finalmente el gobernante no es estadista, está

pensando en el siguiente período y por eso acepta que lo que ha sido acordado en el presupuesto participativo quede deshecho al compás de los ofrecimientos de campaña y los reclamos cotidianos, donde efectiva e irracionalmente se estructura un nuevo presupuesto. (13-Cus/Obs5)

2.6. Legitimidad de los partidos y organizaciones

a) *El partido Unión por el Perú*

La debilidad porcentual con la que los diversos partidos han accedido al poder en los últimos quince años se tiene que revertir apelando al trabajo directo con la población:

Aunque se gane legalmente, se entra con un gran porcentaje en contra. La legitimación se da, entonces, con el trabajo, la perseverancia, el acercamiento permanente al pueblo y sus necesidades más urgentes. Para eso nos hemos formado, inclusive en el extranjero; para, en consecuencia, plasmar nuestras convicciones en el gobierno, trabajando con corrupción cero. Al primer atisbo de estos vicios, el camarada [Hugo] Gonzales ya ha dicho que se actuará con la mayor severidad. (29-Cus/UPP)

Señalamiento inicial del que fue su cabalito de batalla, durante su larguísima campaña electoral, desde la tribuna del periodismo en los últimos dieciocho años.

b) *Los partidos regionales*

Nuestros informantes partidarizados resaltan la importancia de la participación para que las autoridades alcancen la legitimidad en su desempeño:

Los indicadores de legitimidad cambian con las innovaciones que surgen en la política: cuanto más participativo sea un gobierno, estará más conectado con las necesidades de la gente y las posibilidades

de equivocarse serán menores; si hubiera algún error, será compartido entre la autoridad y la población, que también crece y madura. La participación ciudadana da más posibilidades de aprender que de equivocarse, entre otros porque controla a la autoridad para no estar jugando permanentemente al partido de la reelección. La participación traza nuevas vías a la legitimidad de partidor. (30-Cus/Ayllu)

A nivel nacional estamos ante un panorama complicado. El partido de gobierno sólo tiene un gobierno regional, el 7% de los gobiernos provinciales y el 11% de los gobiernos distritales; la segunda fuerza política en [las] elecciones nacionales desapareció en las elecciones regionales y municipales, donde sólo llegó a fracciones. Hay un divorcio entre el ejecutivo, [el] legislativo y el mapa político que se configura en las elecciones regionales y locales. Esta situación debiera conducir a cambiar algunos términos de la relación en las distintas instancias de gobierno: ¿qué lugar tiene ahora el Acuerdo Nacional, o las reuniones del Presidente con los partidos nacionales? Son cosas que hay que plantearse por la gobernabilidad y la forma como toma consistencia la base social. (30-Cus/Ayllu)

Estas interrogantes superan el nivel regional. ¿Qué significa, a nivel nacional, para el Apra, el ser primera minoría? ¿Qué mecanismos políticos tendrían que emplearse para consolidar la gobernabilidad en este contexto? Se podría apelar al pacto, como institución política; pero el «pacto social», no la componenda, el contubernio corrupto ni la repartija prepotente del poder. Al respecto, otro informante advierte los riesgos de la politiquería frente a la construcción de la legitimidad del desempeño:

La legitimidad se gana cuando se trabaja pensando en el pueblo. Los políticos, en su mayoría, no son estadistas sino politiqueros: piensan siempre en las elecciones que vienen; el estadista piensa en las nuevas generaciones. Hacen daño al Perú al engañar a la juventud y no dar buen ejem-

plo. No hay una escala de valores. Sólo juegan por sus intereses. Para la mayoría, la política es un negocio: altos sueldos escandalosos para una sociedad pobre como la nuestra. (22-Cus/Pachk)

La prueba está en el trabajo diario, en el servicio, que es la delegación del poder ciudadano mediante el acto electoral, lo cual es radicalmente distinto del caudillismo aún vigente:

El encargo que reciben las autoridades en la elección depende de cómo va respondiendo a la demanda de la población. Así pueden crecer en legitimidad; si no, están a borde del rechazo. En el caso de la alcaldesa actual, que gana con menos del 20% del voto válidamente emitido, de su actuación depende ir ganando legitimidad y superar este apoyo. La prueba es el trabajo diario, las actitudes y los gestos de las autoridades, inclusive más que con las obras, porque los gestos son importantes. Situación que es riesgosa porque terminan haciendo gestiones que buscan el apoyo, la simpatía fácil, [más] que consolidar un proyecto de gobierno. Los elegidos frecuentemente son caudillos que buscan el poder por ambiciones y no por un proyecto o visión del futuro. (17-Cus/FuerN)

c) *Los partidos nacionales*

Para el proceso de legitimación en el poder se comprueba la incidencia del favor del gobierno central, y también lo variable del ejercicio de alternancia electoral:

El único gobierno relativamente exitoso ha sido la anterior gestión municipal. El señor Valenza armó algunos rudimentos de visión a largo plazo y consiguió su legitimidad a pulso, porque Fujimori lo reconoció. Luego, electoralmente, perdió en unas circunstancias donde se votaba por cualquiera menos por él; estuvo tres períodos. Antes que él fue el caso de Estrada, pero con signos políticos y prácticas participativas completamente distintos. Igual pasó con D'Argent en Surco: perdió

por necesidad de cambio a pesar de tener legitimidad. Los ejemplos en el Gobierno Regional no son suficientes, porque ganaron por insultar a la gente. (26-Cus/UN)

Esta acotación nos regresa a la observación del papel de los medios de comunicación masiva y las campañas permanentes que desarrollan los periodistas locales, con miras a acceder al poder. Pero también se nos muestra la experiencia de deslegitimación en el poder vivida recientemente, mostrando que sus efectos pueden ser de largo alcance:

El FIM entró al Gobierno Regional con una minoría deleznable (19%), con muy poca diferencia con los movimientos que quedaron segundo y tercero, y no trató de cultivar la poca legitimidad de partida; por el contrario, terminó con un 5 o 6% de aprobación a su gobierno, siendo un Gobierno Regional que tuvo muchos recursos por el canon gasífero. Invirtió en proyectos aparentemente rentables — como el Estadio Garcilaso —, pero no tuvo una perspectiva de desarrollo regional. No hizo sentir al ciudadano el porqué y para qué un gobierno regional; no esclareció su rol en relación con el gobierno nacional ni con los gobiernos locales; no llegó a ser el conductor de los proyectos regionales, el concertador de las distintas tendencias, para ver qué es lo que tenemos que priorizar en una perspectiva regionalista y descentralista. (27-Cus/AP)

Sin embargo, a pesar de la dictadura de la década pasada, se ha crecido en democracia participativa y por ello en legitimidad. En este sentido, la experiencia municipal es determinante:

Los gobiernos locales tienen una visión más clara de sus funciones, a pesar del proceso de Fujimori [...] es una perspectiva de gobierno que se ha ido consolidando de manera bastante interesante. Hoy, tanto a nivel local como regional, tenemos gobiernos más legítimos desde las urnas; pero también que están avalados por un movimiento político más consolidado. Han logrado un buen número de municipios provinciales y distritales. Debiera haber las posibilida-

des de lograr no sólo un gobierno regional más exitoso sino de consolidar un proceso de regionalización propiamente dicho. (27-Cus/AP)

Las posibilidades de construcción de un proyecto a largo plazo se mostrarían favorables. En todo caso, las cifras corroboran esta perspectiva.⁵ Por otra parte, la construcción de la legitimidad en el ejercicio del poder está íntimamente ligada a la práctica de la transparencia en la gestión:

La mujer del César no sólo tiene que ser honesta sino parecerlo. La población, lo que siente, es que su autoridad no le robe. Primero se necesita transparencia y honestidad; hay que dar la sensación de que se ha entrado a gobernar para servir. Por eso tiene que haber una apertura a toda la población, contar con los representantes de otros sectores políticos para que confluyan con el objetivo del desarrollo del país. En el Gobierno Regional no se ha comenzado así; comienzan por despedir a medio mundo, desconocer contratos, sin evaluar si los trabajadores podían contribuir con su labor al éxito del gobierno. No se trata de que entre un partido para hacer y deshacer; la población espera una apertura, consenso, participación y honestidad. (20-Cus/Apra)

La política ha perdido credibilidad ante la población. La legitimidad se adquiere haciendo una gestión transparente y participativa; luego, cumplir con los ofrecimientos y no defraudar a la gente. Si la gestión se limita a una élite de funcionarios no transparentes, generará dudas y desconfianza en el pueblo. La clave está en la transparencia y la participación. (16-Cus/RestN)

Nuestro informante del Partido Nacionalista advierte sobre el límite de la legitimidad, la feria de ofertas preelectorales y el papel de los medios de comunicación. Sin embargo, en el Cusco los medios con mayor incidencia en los comportamientos electorales no son «transnacionales» sino locales:

Los últimos años sólo ha habido una legitimidad coyuntural. Muchos de los que votan por uno, poco tiempo después se arrepienten. Esto se debe a la manipulación de los medios al servicio de intereses transnacionales que direccionan el voto hacia los candidatos que pueden ser manipulados. Sea lo que ofrezcan en campaña, en el gobierno no podrán cumplir con lo ofrecido y allí viene la deslegitimización mayor. Por eso todos los que fueron a la reelección han fracasado, con excepción de Yehude Simon. (25-Cus/PN)

d) *La opinión de los observadores*

En primer lugar, encontramos el señalamiento de dificultades estructurales surgidas de la cultura política, para construir la legitimidad:

Hay muchas dificultades estructurales para construir la legitimidad. Primero, por la tendencia de los políticos a acumular y ocultar la información. Los problemas con la participación ciudadana se dan porque los técnicos creen que son ellos quienes deben decidir y definir las inversiones, y menosprecian a la población por su enfoque tecnocrático centrado en la rentabilidad carente de sentido social. El segundo problema es que las propias organizaciones sociales no han dado un salto cualitativo; todavía son reivindicacionistas, corporativizadas, carecen de visión de región; este nivel de fragmentación social y territorial no permite que haya una visión global, una perspectiva de construcción regional. En tercer lugar, las instituciones como las ONG que podrían coadyuvar a esto, se ponen en una posición patriarcal hacia la sociedad civil; terminan siendo canal de representación de la sociedad civil y no simples coadyuvantes de las organizaciones sociales, como debieran, llegando a suplantarla. El gobierno ha aprovechado de situaciones como ésta para emprender su campaña contra las ONG, aunque tenga otras motivaciones. (18-Cus/Obs8)

⁵ Ver el Anexo 2.

Por ello, la legitimidad, como construcción cotidiana, se ve amenazada por la mediocridad de la cultura política:

La tendencia a votar por el mal menor, no por una convicción, coloca en el poder a personajes mediocres. Hay gente con buena voluntad, que intenta legitimarse desde la autoridad y que trata de hacer las cosas bien, pero hay mucha gente a la que el cargo le quedó grande, llegaron al poder por azar y no tienen condiciones para ganarse la legitimidad ante el pueblo. Hace poco visité a alcaldes en el campo y me he quedado espantada de lo que he visto: no saben dónde están parados, no tienen idea de lo que deben hacer. Estas personas no están en condiciones de ganarse la legitimidad ni remotamente, por incapacidad en el cargo que ostentan. (19-Cus/Obs9)

En todo caso, existe la visión de una legitimidad muy precaria para iniciar la acción gubernamental:

Por ejemplo, en la gestión de Daniel Estrada se ganó legitimidad dando más participación a la gente y actuando con transparencia, proceso que después también fue decayendo. Actualmente no veo esa actitud en las autoridades; la legitimidad es muy precaria, no logran reconocimiento, es el azar de las circunstancias y de tu ubicación en las coyunturas lo que permite un reconocimiento precario. No hay un reconocimiento sólido de la población a sus autoridades elegidas, y esto es preocupante porque cualquier posibilidad se vuelve endeble. El quehacer político se empobrece y se va convirtiendo en un solo tema: el gasto público. La cuestión termina siendo qué puedo sacarle al municipio o qué puede darme el gobierno regional, cuántos amigos pueden obtener un empleo; así de limitada es la perspectiva. La conducción económica, social y política ¿quién la orienta?, ¿sólo el mercado? ¿Quiénes nos representan en las instancias decisorias? Caminamos hacia que el quehacer social y político esté en función del gasto público, lo que debilita la conciencia y participación ciudadana. (15-Cus/Obs7)

Debido a este reduccionismo económico,

[l]os grandes temas de discusión política se aíslan, se limitan a los ministros del ramo y luego a la palabra final del Presidente, sin tener en cuenta que se trata de políticas nacionales que nos competen a todos. En esta distorsión tienen mucho que ver los medios de comunicación que abonan al reduccionismo con su sensacionalismo al tratar de lo político. (15-Cus/Obs7).

De esta manera, de acuerdo con otro observador, las «primeras minorías» en el poder

[...] no son legítimas. El resultado electoral es un asunto; lo que legitima es la gestión, son los espacios de participación ciudadana, los espacios de concertación, el presupuesto participativo —que debe tener la orientación o lineamientos de política, sobre la prioridad de las inversiones—; pero lo sustancial es que se manifieste primero la ejecución de lo demandado por la población y no aquello que se impone por capricho del gobierno local o regional. Se legitima un gobierno de minoría si se respetan los acuerdos concertados. (24-Cus/Obs12).

Es decir, la única vía para alcanzar la legitimidad en el desempeño es la concertación, con participación ciudadana y transparencia. Por otra parte, algunos informantes señalan el problema de la legitimidad precaria y la urgencia de algunas modificaciones en la normativa vigente:

Actualmente las elecciones municipales se han ganado por menos del 20%, lo que es problemático para lograr el consenso. Creo que hay que modificar esto desde el punto de vista normativo. Pero la situación se puede modificar incentivando la participación ciudadana; que las decisiones sean transparentes, consensuadas, a través de las principales asociaciones de la sociedad civil, para obtener la participación de todos los sectores sociales. Pero la mayoría de los partidos ganan las elecciones y secuestran al gobierno regional,

a la municipalidad, sin respeto de la participación ciudadana democrática, lo que impide el avance de estos procesos de gobiernos locales. (14-Cus/Obs6)

Es decir que, inclusive con modificatoria de las normas, la tendencia a secuestrar el poder, cual si fuera el botín del ganador, es una tendencia de cultura política que está vigente y que es el principal obstáculo para la construcción cotidiana de la legitimidad. Pero subsiste la mentalidad legalista, que piensa que las leyes cambian los comportamientos culturales de largo alcance:

Hasta ahora ningún gobierno ha llegado al poder legítimamente, todas nuestras elecciones ganan por mayoría simple, porcentajes mínimos. Esto tiene que modificarse. Este punto de partida no es legítimo, pensamos que el gobierno nacional, regional y locales no tienen propiamente legitimidad electoral. Por eso debe haber una Asamblea Constituyente que cambie todo esto. (28-Cus/OSB3)

Un problema adicional es el que gira entre las ofertas y concesiones excesivas al populismo:

El FIM en 2002 ganó con 19% de los votos, UPP este año con el 32%; es ya un avance. La apuesta del gobierno saliente fue la de responder de modo casi compulsivo a muchas demandas dispersas en el territorio regional, respondiendo de forma atomizada a los pedidos. Es una forma de ganarse la legitimidad siendo una especie de supercalde departamental. Además, es la primera vez que se vuelve a elegir gobiernos regionales en la historia de la República. En cierta forma, el Gobierno Regional va en un proceso de crecimiento en legitimidad, del mismo tipo del que en veintisiete años han ganado los gobiernos municipales. (21-Cus/Obs10)

La falta de claridad de las competencias del Gobierno Regional enmarca otro peligro:

La otra fuente de legitimidad, aparte de la práctica cotidiana del gobierno, es tam-

bién la claridad de las competencias: que la gente sepa claramente y de forma diferenciada qué puede pedir a un gobierno municipal, regional o nacional. Es una forma de legitimidad por la ubicación que uno tiene dentro de un escenario político y social. La confusión de competencias existente en la ley de municipalidades y la inexistencia de la ley del gobierno nacional hace que la percepción del gobierno regional no quede clara. El pueblo no sabe qué pedir y el que llega ofrece todo. Esta confusión, añadida a la confusión introducida por las elecciones de gobiernos regionales (que son departamentos) y la poca representatividad de los consejeros, que no se sabe para qué están ni qué deben hacer, crea un panorama caótico. No se sabe qué es el CCR, por eso esta entidad de gobierno no cuaja aún en el panorama político nacional y local. (21-Cus/Obs10)

Hay que definir lo que el Gobierno Regional debe hacer, si tiene la capacidad de decidir. Unas cuantas políticas claras, más una práctica más transparente y pedagógica de lo que hace a nivel regional y la aclaración del marco legal, son cosas que podrían fortalecer el proceso de regionalización. Si no, podríamos esperar del nuevo gobierno una repetición del anterior (21-Cus/Obs10)

y... toda repetición es una ofensa, dice sabiamente el vals. Para otro observador, la legitimidad en el desempeño atraviesa por la participación ciudadana:

Para lograr legitimidad, las autoridades debían avanzar en varios planos: fortalecer la sociedad civil, entregarle los recursos de información sobre los temas más importantes en discusión y cómo solucionarlos de manera directa. Mientras no se tenga una visión global del tema regional, el presupuesto se fragmenta; se discute sobre la vereda, la losa deportiva, pero no se discute sobre el modelo de desarrollo regional, cuáles son los ejes estratégicos más importantes que hay que atacar, dónde hay que invertir, cómo hay que generar empleo, etcétera. (18-Cus/Obs8)

Es esta participación la que permitirá estabilizar a gobiernos de minorías:

La mayoría no votó por los ganadores de las elecciones. Igual fue en el gobierno anterior, pero en el Cusco el Gobierno Regional logró estabilizarse; el de Apurímac, no; el de Madre de Dios, tampoco. El asunto es cómo estabilizar un gobierno de minoría, y la respuesta es justamente hacer uso de los mecanismos de participación [e] inclusive incrementarlos, como en el caso del CCR, reforzando la participación ciudadana. El problema es que siempre el presidente regional quiere reelegirse, por eso los presupuestos y planes participativos, tan trabajosamente logrados, son tergiversados para responder a la dinámica de los memoriales y las protestas callejeras. Para estabilizar un gobierno no hay mejor mecanismo que la participación ciudadana, la que la ley permite y la que el gobernante tiene que promover. Si no, los gobiernos regionales estarán expuestos a las revocatorias y cosas por el estilo. (13-Cus/Obs5)

Finalmente, la construcción de la legitimidad en el desempeño se tendría que orientar al logro de un acuerdo regional por un proyecto regional, mediante el cual la ciudadanía en pleno y sus gobernantes deberían confluír en un objetivo común:

En el Cusco falta sentarnos en la mesa todos los actores sociales y construir un gran acuerdo regional, un gran proyecto regional. Esto es lo que permitiría no malbaratar el canon gasífero y llegar a inversiones que promuevan el desarrollo, teniendo en cuenta que estos recursos se acaban y deben rendir frutos para todos. (18-Cus/Obs8)

Sin embargo, a pesar de estas altas exigencias,

[l]os gobiernos que hemos visto, lejos de ganar legitimidad en el proceso, pierden legitimidad; éste es un tema que no toman en cuenta para trabajar con la población. Es el caso actual: UPP ha ganado en varios municipios y tiene la posibilidad,

como organización política, de articular mejor su plan de gobierno, cosa que no pasó en el gobierno anterior. UPP tendría posibilidad de ganar mayor legitimidad, aunque por ahora no hay un trabajo de los gobernantes por ir ganando espacios de legitimidad frente a la población. (23-Cus/Obs11)

2.7. Fragmentación regional

a) *El Partido Unión por el Perú (UPP)*

La fragmentación política nos es mostrada por nuestro informante de UPP como parte de los «vicios» de cierta inmadurez política:

Este problema viene de la falta de madurez política, por eso surgen liderazgos endebles que aprovechan de las facilidades de las leyes electorales; hay que trabajar muy seriamente en este campo, porque hay multitud de organizaciones que sólo duran el período electoral e inclusive si acceden al gobierno se desmoronan adentro. Esto frustra a la población. Las organizaciones políticas tienen que hacer un trabajo serio para contrarrestar estos vicios. (29-Cus/UPP)

b) *Los partidos regionales*

Nuestro informante de Ayllu ensaya una visión más compleja y explicativa. Para él, la fragmentación política sería producto de nuestro no entendimiento de la realidad de un país cambiante y diverso:

La fragmentación se produce por tres temas incomprendidos: primero, el tema del entendimiento económico, social y cultural del país. No está en el acervo de los partidos políticos que somos un país de pequeños propietarios y que el nuevo sujeto social es el pequeño productor. Segundo, esta mirada del actor social está vinculada a un entendimiento del país, a partir de la pobreza, extrema pobreza, mapa de pobreza, en fin... Jugamos entonces al asistencialismo y a descartar a la mitad de la población como actores

políticos, sociales y económicos; lo tomamos como carga para el Estado. En Ayllu creemos que la gente tiene riquezas naturales, productivas y culturales; no es pobre; si se trabaja adecuadamente las riquezas se vuelven fuente de cambios, seguridad alimentaria, etcétera. El cambio es mirar al Perú no por sus carencias sino por sus potencialidades. Las políticas para el agro del actual gobierno, con Sierra Exportadora para 75 mil hectáreas y los tres millones restantes para la caridad a través de la ONG Sembrando, es reducir a la mayoría del agro emprendedor a la limosna. Esto es grave. Tercero es el asunto de la descentralización, el cómo debiera construirse el Perú a partir de las potencialidades de los pequeños emprendedores, que han venido a ser constructores del desarrollo nacional. (30-Cus/Ayllu)

En esta perspectiva, el mismo informante añade algunas condiciones para generar nuevas formas políticas en torno a ejes programáticos:

Las posibilidades de los movimientos regionales son grandes, si se salva el problema de la atomización. No se trata de poner encima de la dispersión a un líder; lo que se tiene que construir es una unidad programática alrededor de estos temas que sirvan de ejes, para ver cómo acabamos con la desnutrición [y el] analfabetismo, llegar a la seguridad alimentaria, al desarrollo productivo, educación al servicio de este proceso, etcétera. Creo que es posible articular cantidad de fuerzas con estos ejes. Hay cantidad de técnicos de izquierda que están trabajando en estas temáticas y pueden ser elementos importantes para esta nueva articulación política. (30-Cus/Ayllu)

Desgraciadamente, otra vez vemos que la fragmentación política es alentada por el clientelismo prebendista, tal como lo señala otro informante:

Equivocadamente, en los países pobres se piensa que el refugio es el Estado, la cosa pública: hay que ocupar un cargo público

y aprovechar para salir de la pobreza. Si todos pensamos así no estamos bien, debiéramos pensar que cada uno tiene que construir su propio trabajo, nuestro propio patrimonio, nuestra empresa, y no depender siempre del Estado, porque éste no puede dar trabajo a todos. Pero a esto nos tiene acostumbrados el clientelismo político. Hoy da vergüenza ver las puertas de los gobiernos regionales atestadas de desocupados que creen que allí está la solución individual a sus problemas. Lo que el país necesita es producir, transformar nuestros recursos para salir de la pobreza; hay que invertir en tecnología y capital humano. Esta visión de que la salida de la pobreza es la política ha tergiversado todo, por eso es que todos se han puesto a formar partidos, grupos, todos creyendo que allí solucionarán sus problemas económicos. (22-Cus/Pachk)

La fragmentación política a que hemos llegado afectaría fundamentalmente a las fuerzas independientes, en una dinámica centrípeta, dada la poca importancia de los partidos nacionales a nivel regional:

Hoy las elecciones regionales y municipales son votos por simpatías y por personas, más que por instituciones y programas políticos. Es el voto por una trayectoria o un discurso. Inclusive hubo un candidato a punto de ganar sólo por haberse mostrado simpático, sin haber vivido en el Cusco, en base a un partido que propiamente no es tal. No sé si en el Cusco se puede hablar de fragmentación política; nosotros no nos hemos fragmentado a nivel local, porque los partidos nacionales no cuentan a nivel local, y el Apra a nivel local no tiene presencia. (17-Cus/FuerN)

c) *Los partidos nacionales*

Sin embargo, la importancia de los partidos organizados no ha sido rebatida aún histórica ni políticamente:

La base de la democracia son los partidos políticos bien estructurados, instituciones

sólidas. La ley de partidos es un avance, pero la fragmentación se produce porque hay un divorcio entre lo realizado por los partidos. Se los ve como un grupo que se reúne para hacer sus cosas y no se los ve como un grupo formado para ser voceros de todos los sectores. Los partidos luchan por capturar el poder y, por el divorcio entre lo que los sectores populares y las organizaciones sociales de base ven, la gente dice «¿por qué voy a votar por el partido? Mejor voto por este líder que conozco»; así han surgido liderazgos débiles, algunos con gente buena, pero la mayoría con gente no preparada, y ése es un peligro porque no tienen una visión clara de lo que tienen que hacer, porque carecen de formación. Es el voto de rechazo. Más que por una propuesta clara, en los pueblos votan por sus conocidos, lo que produce el abuso del poder, por falta de preparación y de propuestas. (20-Cus/Apra)

Esta visión de los partidos organizando, que generan las condiciones para su propia descalificación, nos la han repetido constantemente.

En el ámbito local, la fragmentación es provocada por los partidos nacionales y su manejo excesivamente centralista del poder partidario, así como por la normatividad vigente:

La fragmentación se debe a los manejos deshonestos de las candidaturas locales. Por eso surgen los movimientos regionales, para asegurar los auténticos candidatos locales. A esto se suma la extrema flexibilidad de la ley para la inscripción de nuevos movimientos. En el Cusco esta vez ha habido menos dispersión; para el Gobierno Regional fuimos ocho candidatos. (16-Cus/RestN)

Nuestro informante del Partido Nacionalista responsabiliza a la izquierda de la fragmentación en el medio popular, y propone a su organización política como «la única posibilidad» de superarla:

En el sector popular, la fragmentación política tiene mucho que ver con la fragmentación de la izquierda; ésta es su responsabilidad. Todos estos sectores han aceptado que es el Partido Nacionalista por donde se pueden recomponer; el arraigo del nacionalismo está intacto. La derecha, por su lado, ha fragmentado la opción política para cruzar sus luchas internas con los intereses de la población; además, se ha desideologizado. Todo esto suscita los mercachifles de la política: «compre su *kit* y haga su propio partido político». (25-Cus/PN)

Este eslogan evidentemente caricaturiza muy bien los despropósitos de la actual legislación electoral. Nuestro informante nacionalista insiste, además, en la precariedad de los grupos o movimientos locales y regionales:

A nivel local se ha fraccionado por las superofertas de los compadrazgos, las alianzas económicas y amicales de tiempos electorales; son pactos que duran lo que dura un proceso electoral. Algo que se está transmitiendo en las generaciones y que está debilitando el escenario político. Los partidos nacionales siguen teniendo convocatoria a nivel presidencial, la cosa ha variado un poco a nivel regional y local, ya no hay el seguidismo de la militancia, porque la crítica y el debate local se han generalizado. (25-Cus/PN)

A nivel internacional, los debates y cambios del llamado «fin de las ideologías» no son ajenos a la fragmentación sufrida a nivel regional y local:

La escena política está fragmentada por un vacío estructural. Antes había estructuras políticas en torno a las ideologías. Estamos ante el fin de las ideologías; surgen liderazgos en una noche de tragos y ésa es la base del plan de gobierno y la ideología. A esto le añades componentes étnicos, la sacralidad de los Apus y la reivindicación contra cualquier cosa, porque lo bien visto es ser antineoliberal; eso es todo, nada más consistente. Es nuestra gran incapacidad de orientar el proceso

político y lo estamos pagando. (26-Cus/UN)

A pesar del pesimista humor negro de nuestro anterior informante, hay avances. Uno de éstos es el punto de partida coincidente que ha surgido en el debate preelectoral, referido a lo imprescindible del desarrollo humano:

En el Cusco, en el proceso electoral regional la fragmentación esta vez ha sido menor. Esta tendencia debiera ir en línea decreciente, para evitar la dispersión de candidatos, porque en general podemos decir que hay sólo una propuesta coincidente, que es el desarrollo humano, como el lineamiento compartido por todos. Lo que necesitamos es alguien capaz de llevar esto adelante, conducción, liderazgo [...] una campaña menos tensa y más debate entre las propuestas. Ganó quien mostró más fortaleza en la presencia, cercanía a la gente y una organización política que expresase esto. (27-Cus/AP)

d) *La opinión de los observadores*

Nuestros informantes, miembros de la sociedad civil, comienzan desde dentro su reflexión sobre la fragmentación política y el surgimiento de los movimientos regionales, en búsqueda de una explicación que parta de su realidad concreta:

Yo vería esta situación como un proceso positivo. En el Cusco, los partidos nacionales han dejado de ser representativos; todos lo ven así, sólo lo desconocen sus dirigentes —con una miopía fatal— [...] también algunos analistas. No estamos ante «tribus» ni frente a la «barbarie»; lo que ha pasado es que se está dando curso a nuevas formas de representación, que pueden o no terminar positivamente. Por ejemplo, el grupo Ayllu, del Cusco, podría decirse que son primos hermanos de Llapanchiq, de Apurímac; en Huancayo también se produce algo parecido; y en Huancavelica, aunque no triunfa la propuesta campesina emprendedora, queda

en segundo lugar; también hay algo similar en San Martín. Me parece que lo que está pasando es que estamos ante una expresión aluvional de estas propuestas. El problema es que ellas pueden abortar, como pueden ser exitosas; pero estamos ante el nacimiento de una propuesta política que viene desde las provincias. Ojalá algún partido político fuera capaz de entender esto y estructurarlo como una forma de partido descentralizado. No estamos ante un panorama trágico de disgregación. En el Cusco hay varias propuestas de gobierno local con este signo: en torno a los problemas de apoyo a su producción y organización, la participación ciudadana, etcétera, no ha triunfado un caudillo que va a apropiarse de la caja municipal sino este tipo de propuesta. (13-Cus/Obs5)

Otro informante nos habla del alcance de una crisis generalizada que atraviesa también a los partidos políticos:

Una de las explicaciones es el retraso de los liderazgos políticos. El Apra no llega a ser una socialdemocracia, la izquierda está a años luz de lo que es la izquierda democrática moderna en el continente, no hay una derecha democrática sino una derecha autoritaria e ignorante. Si los partidos no son capaces de renovar liderazgos y de elaborar teorías políticas, de acercarse con propuestas más realistas, no tienen condiciones futuras ni de liderazgo ni de cambio. Hay una crisis acumulada de valores, de ética, de proyectos; esto ha sido terrible, en la medida en que han colapsado los modelos de desarrollo y ninguno de los partidos nacionales ha tenido la capacidad de poder replantearse la cuestión de la reconstrucción nacional. Por eso se llega a una tremenda fragmentación aun al interior de los propios partidos. (18-Cus/Obs8)

De acuerdo con el mismo observador, el desfase de la oferta de los partidos políticos y la percepción de la crisis en las regiones

[...] ha hecho que surjan nuevas voces desde las regiones. Los partidos regiona-

les son una realidad política, y esto no se resuelve con normas que modifiquen la cantidad de firmas. Es un problema de construcción de proyecto político. El Apra, la izquierda y la derecha no tienen nada que ofrecer a las regiones en términos de descentralización y de desarrollo económico. En consecuencia, se da una búsqueda en las regiones. No quiere decir que los movimientos regionales son lo mejor, sino que éstos están expresando una etapa de tránsito, de búsqueda. No hay que caer en pesimismo al respecto, pero tampoco creo que sean la salvación del Perú. Creo que ha de haber un proceso de maduración en los procesos regionales, que ha de ayudar a la maduración de los partidos nacionales como a la construcción de nuevas opciones políticas. Hay casos emblemáticos, como UPP en el Cusco, que ha ganado las elecciones, pero que la organización regional no tiene nada que ver con UPP a nivel nacional; es el único lugar donde UPP tiene organización permanente, liderazgos consolidados, etcétera, cosa que no ocurre ni en Lima, donde está su dirección nacional. No reconocer que hay peculiaridades políticas regionales es un grave error de la clase política nacional. Hay que construir el proceso de construcción partidaria para superar este período de fragmentación. (18-Cus/Obs8)

Estaríamos ante el *weberiano* «desencanto de la política» producido por la oferta desfasada de los partidos políticos:

No hay una cultura política que tienda a forjar partidos fuertes. A esto contribuyen los partidos nacionales, frente a los que la gente siente un desencanto. Localmente, no ha habido tampoco una organización que pueda canalizar este descontento con un objetivo específico. Si revisa los planes de gobierno, son cualquier cosa; no tienen ideología ni planes claros. También ha habido el desinterés de ciertos sectores pensantes por involucrarse en los partidos políticos. Lo partidario se ha venido a menos y no ha logrado reestructurar las necesidades de la población. Esto atraviesa todos los niveles organizativos y es una debilidad nacional. (23-Cus/Obs11)

Los efectos de esto último van, obviamente, mucho más allá de la región Cusco.

Otro informante nos señala que la fragmentación es provocada por los partidos políticos, con el objetivo de «dividir para reinar»:

Los partidos políticos perturbaron y perturban todo proceso de integración partidaria. [...]. Existen fuerzas de integración, aunque se exacerba más la fragmentación, casi siempre acicateada por los gobiernos. Pero los esfuerzos integracionistas nunca han cesado; éstos se manifiestan en las estrategias de mancomunidades y otras acciones en este sentido. (24-Cus/Obs12)

Pero la cortedad de vista en partidos y movimientos, estimula la fragmentación y alienta el clientelismo prebendista:

La fragmentación política es peligrosa, porque ante tanta necesidad de la gente (por el desempleo), el manejo del bien público aparece como una posibilidad. Por eso no hay programas, ni visión del desarrollo. La flexibilización de la ley electoral abona en este sentido: si salgo alcalde, empleo a mi gente y mi grupo surge de la nada; por eso cualquiera se siente con el derecho y la ambición de alcanzar algo en política. Lo que está primando en estos escenarios electorales es la perspectiva de «ganarse algo». Las autoridades que llegan al poder de esta manera no están en capacidad de ir más allá; se quedan «ganando algo» de las arcas públicas, lo que es puertas abiertas a la corrupción generalizada. La fragmentación política actual no significa apertura de discusión ni de posibilidades programáticas o de formas de generar democracia e inclusión, representatividad... todo esto está ausente en el variopinto panorama electoral. En términos de gobernabilidad, esta fragmentación, debilidad y carencia programática se manifiesta en performances mediocres en los gobiernos «democráticamente» elegidos. En este contexto los caudillos locales y regionales vuelven a reciclarse, como nos

muestra el caso de Salas en Huancavelica. Por otro lado, lamentablemente, quienes tienen una propuesta más sensata, pensada, no figuran o se desinteresan de la política. (15-Cus/Obs7)

Otro intento explicativo incide sin embargo en la necesidad fortalecer los partidos políticos:

Es indispensable que se fortalezcan los partidos políticos. No podemos estar a expensas de organizaciones que «aparecen» en el proceso electoral y luego se esfuman. No se puede continuar a expensas de líderes con apetitos personales temporales. Tiene que fortalecerse la ley de partidos. El referéndum para la conformación de las macrorregiones fue muy claro; todo el mundo quiere ser cabeza de ratón. Nos queda mucho camino que recorrer en conciencia política y regional. (14-Cus/Obs6)

Con lo que pareciera que la iniciativa política está en la normatividad y no en la praxis transformadora de la realidad. El caudillismo no es ajeno a esta situación:

La fragmentación política es consecuencia de la ausencia de líderes, no de caudillos; cuando no hay liderazgo claro, que sabe lo que quiere, surgen diez cabecitas que intentan ganar algo. Éste es un problema nacional. Otro aspecto que incide en la fragmentación es el desprestigio de la política: no aparece como arte de gobernar; lo que se ve es politiquería, y las mayorías no acceden sino a ésta. Por eso surge un menosprecio de la política; gente con calidades no quiere caer en este medio desprestigiado; no hay mejores políticos porque quienes podrían dar calidad a este medio no quieren arriesgarse, entonces surgen los mediocres avivados que alimentan la fragmentación. (19-Cus/Obs9)

Este desencanto de la política por parte de sectores esclarecidos ha sido subrayado varias veces. Pero características culturales negativas como el chauvinismo, la pretensión

de autarquía y cierta miopía política juegan también en este escenario:

Algunos movimientos regionales surgen por el chauvinismo exacerbado; por ausencia de correas de transmisión que un tiempo cumplían los partidos políticos, que hoy son agrupaciones electoralistas; por la miopía de la mayor parte de los pretendientes políticos; por no entender que los desafíos de desarrollo no se resuelven en espacios pseudo autárquicos, sino por políticas e intervenciones que rebasan los espacios jurisdiccionales o políticos; por eso se pone en la agenda la intervención por cuenca, por mancomunidades o de juntas de coordinación interregional. (24-Cus/Obs12)

Esta cortedad de miras está lejos de tener un saldo positivo. Sin embargo, los recientes comportamientos electorales nos muestran las peculiaridades del voto serrano y nuevas fuerzas que surgen desde las regiones:

Creo que las elecciones regionales reflejan una tendencia similar a la de la elección nacional: hay un voto serrano que no ha sido derrotado en las elecciones regionales, a pesar de la baja del Partido Nacionalista, [...] se trata de un voto contestatario, de protesta; en las elecciones regionales se encuentra el mismo 85% de protesta bajo otras formas de expresión, aunque no vaya en bloque como en las nacionales bajo el liderazgo del PN. La gente ha votado coherentemente. Restauración Regional es una organización a quien hay que prestarle atención; ha ganado un consejero regional y dos alcaldías provinciales, es una organización nacional que tiene características regionales y que ha ganado a nivel municipal; una organización que no existía hace cinco años, pero su base, la organización evangélica, existía hace más de veinte años. Esta organización, que ha tenido capacidad de presentarse a nivel nacional en todos los niveles de representación con resultados que no son desdeñables, creo que representa una apuesta organizativa hacia el futuro. Los otros cuatro movimientos y/o partidos que llegaron primeros

estuvieron presentes en varias de las anteriores elecciones. (21-Cus/Obs10)

Es decir, los «nuevos» movimientos regionales no son tan nuevos, sino que acarrear una larga historia local, regional y aun nacional.

Una visión maximalista, proporcionada por un dirigente popular, nos dice que los partidos nacionales devenido innecesarios pues

[l]a fragmentación se debe a que los partidos tradicionales no tienen la confianza de las bases de la población, porque no se han renovado en las nuevas corrientes de la política nacional e internacional. Los dirigentes de los partidos conocidos han sido cúpulas que siempre han jalado agua para su molino, inclusive con proyectos personales, y las bases han sido simples escaleras para estos proyectos. Además, está claro que no es necesario participar con partidos nacionales, porque ningún partido nacional incluye nuestras demandas; son excluyentes con segmentos de mujeres, jóvenes, etnias, etcétera Si queremos hacer vida política seria tenemos que buscar un partido nuevo, con liderazgos y propuestas nuevas. (28-Cus/OSB3)

2.8. Visión del desarrollo regional

Como en el caso de Ica, teniendo en cuenta que todos los partidos y movimientos se vieron en la obligación de hacer públicos sus planes de gobierno en el portal electrónico del Jurado Nacional de Elecciones, quisimos recoger respuestas espontáneas sobre éstos, para medir las prioridades explícitas de nuestros informantes con respecto a la construcción del desarrollo regional.

a) *El Partido Unión por el Perú*

Para el partido a cargo del gobierno regional, Unión por el Perú, tal parece que sus objetivos son las grandes inversiones y los megaproyec-

tos, y en segundo lugar la educación, lo que no se condice necesariamente con las prioridades expresadas en su Plan de Gobierno:

Nuestro punto de base es el nuevo aeropuerto internacional, que nos puede permitir que no sólo lleguen 800 mil turistas sino muchísimos más. Seguimos trabajando con convicción en la Transoceánica, que es el eje de desarrollo transregional. Además, queremos ver llegar el ducto del gas al Cusco, y [...] crear la fábrica de cemento para desarrollar el plan de construcciones. Pero fundamentalmente estamos trabajando fuerte en el tema de la educación, los colegios, para mejorar el capital humano. Vamos a desarrollar el programa más grande de alfabetización, para invertir en desarrollo humano sostenible alrededor de 20 millones de soles, un proceso de alfabetización extendido en un proceso de capacitación integral en todos los segmentos de la población. (29-Cus/UPP)

b) *Los partidos regionales*

La visión del desarrollo productivo que propone el movimiento Ayllu contiene avances significativos en el entendimiento de lo que podría ser el desarrollo regional, en una perspectiva de desarrollo humano, a partir de la realidad concreta del factor humano en la región, experiencia que desde la Federación Campesina de la región ya ha sido validada:

Me parece que el primer eje tiene que ver con el desarrollo productivo, que es posible garantizar a partir de capacitación e implementación de cambios tecnológicos que introducen modificaciones inmediatas en la vida de la gente, como el riego por aspersión, que eleva en cien veces la productividad de los pastos durante todo el año (la cultura de riego por lluvia dura tres meses con una productividad ínfima). Cosas como ésta producen cambios radicales en materia de ingresos en corto tiempo. Este desarrollo trae seguridad alimentaria y genera ingresos. Esto es clave para la sociedad rural, y es preciso que técnicos y políticos lo entiendan. El segundo

es cómo se encara la salud y la salubridad; hay que desmedicalizar la salud, entenderla como actitud preventiva, asociada con una visión ecológica, de energía renovable, que nos permitirá dar saltos importantes para resolver el problema del agua, utilización de desechos orgánicos, tratamiento de aguas servidas, reciclaje de aguas, eliminación de cocinas a leña, etcétera., todo esto acompañado de educación, capacitación y acompañamiento a la madre gestante y lactante y a los niños en su primera infancia. En tercer lugar, el tema educativo: estamos propugnando la educación de adultos, el desarrollo de capacidades, [lo] que nos permite atender a una población excluida. Nuestro énfasis está en la educación de adultos y productores, y esto trae resultados efectivos y casi inmediatos [e] influye en colegios rurales y agropecuarios; tenemos resultados positivos en veinticuatro distritos. Un cuarto tema es el trabajo de mercado: para generar ganancias, tenemos la necesidad de capacitar en transformación para generar valor agregado en el campo, para dejar de proveer materia prima barata para que otros hagan la transformación y obtengan la ganancia. Ya estamos en la agroindustria artesanal; el siguiente paso es la agroindustria asociativa de productores transformadores. También hay que apoyar este programa con la gestión empresarial; hay que tener en cuenta que estamos ante una nueva mentalidad empresarial, que conjuga estas lógicas con la solidaridad, la ayuda mutua, la reciprocidad y el ayni. Finalmente, en quinto lugar, hay que introducir un cambio en el patrón de inversión, y que el Estado con su inversión entre como socio de esta dinámica productiva. (30-Cus/Ayllu)

Pero esta perspectiva es imposible si no se producen cambios profundos en las mentes de los gestores políticos, lo que subraya el papel del desarrollo humano:

Primero un cambio de mentalidad en los que aspiran a un cargo público; dejar de pensar que el Estado es una vaca lechera que nos ha de alimentar a todos, e ir a

trabajar pensando en el país y no en nuestros bolsillos. Sin una educación adecuada, este país no tiene remedio. No tratemos de buscar chivos expiatorios en el magisterio; pensemos qué ha hecho el gobierno por la educación en los últimos treinta años. Si no subimos los presupuestos para educación, seguiremos lamentando lo mismo. Hay que elevar los presupuestos de educación y salud; luego vienen la producción y la transformación de nuestras riquezas. Con una mejor educación, el pobre podrá generar su propio patrimonio; hay que darles las facilidades para ello, pero nada se puede lograr sin mejor salud y educación. (22-Cus/Pachk)

Definitivamente, el tema del desarrollo humano regresa con particular énfasis en la propuesta de desarrollo regional, más allá de los colores políticos:

El primer eje sería promover el desarrollo de nuestros pueblos. El segundo eje es el desarrollo social; hay demasiadas desigualdades, exclusión, discriminación, educación de mala calidad, deficiencia en los servicios públicos. Hay que hacer énfasis en que el Estado tiene un rol importante en sus vidas y que no está para encumbrar políticos o mantener burócratas sino que su fin es social; es el eje del desarrollo social. El tercer eje en el Cusco es especial, porque es una ciudad patrimonio cultural, con identidad, valores andinos, patrimonio arqueológico, lo que nos da peculiaridad y nos hace convertir en nación frente a una globalización despersonalizadora. Sería formidable que el Cusco y los cusqueños fuéramos una sociedad bilingüe, por ejemplo. Más que con recursos, todo esto se hace con criterio de buen gobernante. El último eje es el tema del medio ambiente, que es una preocupación permanente. Es muy grave que estemos maltratando la vida, el lugar donde vivimos; tenemos que ser más amigables con la naturaleza, y esto en el Cusco es importante: alentar la recuperación de los bosques, de los ríos y lagunas, de las cuencas. Cada acción de gobierno debe hacerse a favor del medio ambiente, a fa-

vor del patrimonio, a favor del desarrollo social y de la economía. Hay capital humano para hacerlo; proviene de las universidades, del aporte de otros pueblos, pero tenemos gente que puede llevar adelante esta línea de pensamiento [y] si hubiera necesidad se traen técnicos de fuera. Pero desgraciadamente los gobernantes no obedecen a esta línea de pensamiento utópico; donde hay pobreza humana es en el semillero de políticos, que no ponen en práctica estas ideas. (17-Cus/FuerN)

Pareciera, entonces, que los políticos profesionales son los que están ajenos a este clamor de desarrollo humano; por ello resultan limitados al momento de cumplir las funciones gubernamentales:

El primer eje debería ser asumir que el Gobierno Regional, antes que ser un ejecutor de presupuestos, es un promotor de desarrollo, un facilitador, un ente que alienta y lleva a la sociedad civil, productores, exportadores, etcétera, hacia la generación de riqueza; justamente esto es lo que no hacen nuestros gobernantes. Si fracasara el proceso de regionalización, es porque los gobernantes creen que están allí para administrar y no para gobernar. No llegan al poder como estadistas sino para gozar de presupuestos. (17-Cus/FuerN)

c) *Los partidos nacionales*

Según Acción Popular, el desarrollo humano sería la prioridad para el desarrollo regional, sobre la base de ciertos proyectos estratégicos:

En una perspectiva de desarrollo humano hay urgencias impostergables: la educación, la salud, la alimentación, la producción que pueda sustentar la alimentación en el ámbito rural. Luego, los proyectos estratégicos: Camisea sigue siendo una oportunidad frustrada, qué ganamos sabiendo que somos propietarios de la mayor fuente de gas del país si hoy se exporta el gas y el balón de 10 kilos nos llega a cuarenta soles y nuestros vecinos boli-

vianos obtienen lo mismo a diez soles. El gas tiene que servirnos mucho más que por el pago del canon: para desencadenar el desarrollo rural, urbano, industrial; y el turismo, que con el soporte cultural debidamente atendido tendríamos otra fuente de beneficios para toda la población. Tenemos un Instituto Nacional de Cultura muy debilitado, sujeto a los vaivenes políticos, sin mayor institucionalidad. Un tema fundamental es la educación: hay que mejorar la calidad de la educación estatal; no hay otra manera de pensar el futuro. (27-Cus/AP)

Sin embargo, para pensar el futuro nuestro informante encuentra un déficit institucional, ejemplificado en los alcaldes «parchadores» de calles:

Otro problema que traba nuestro desarrollo es el déficit institucional. Tenemos municipios venidos a menos, alcaldes que llegan para enriquecerse. Como esta perspectiva está generalizada, no se les ocurre pensar en realizar una tarea honesta, transparente. Habría que pensar en la división de los municipios rurales; estoy seguro de que muchos no tienen razón de ser. Todo esto podría simplificar la función gubernamental y organizar la gestión del Estado para no tener más parchadores de calles y constructores de veredas; se trata de tener conductores del desarrollo y de la regionalización. (27-Cus/AP)

Esta perspectiva obliga a superar la visión sindicalera del poder local y regional y pensar en la región como proyecto:

Hay que pensar mejor en el desarrollo regional, en el reparto y uso racional de los bienes de la región. Echarate no puede seguir acumulando en el banco sus beneficios por el canon. Los alcaldes deben poder pensar la autoridad de gobierno que les compete, superando el estadio reivindicacionista, sindicalero; poder ser los eslabones indispensables en el proceso de regionalización y en el crecimiento de conciencia y responsabilidad ciudadana. Pero esto hay que pensarlo desde las

regiones; no existe una receta nacional. (27-Cus/AP)

Nuestro informante de Unidad Nacional se pregunta de qué desarrollo hablamos y señala tendencias desarticuladas de desarrollo económico para hacer luego «la pregunta del millón»:

Los ejes de desarrollo hay que revisarlos. Al turismo se lo ha visto como la panacea para todos los males o el que genera todas las desigualdades; el turismo es la actividad que tiene mayor capacidad de inserción, la que tiene una relación de inversión rentabilidad más óptima y es la que es más amigable con el medio ambiente. En el Cusco, al turismo hay que tratarlo bien; no es el articulador de todo, el agro no está articulado al turismo, tenemos muchas importaciones primarias. El eje minero-energético lo veo como renta, pero no está articulado ni con la población ni el gobierno. El canon ahora nos plantea la pregunta del millón: ¿en qué vamos a gastar el millón de dólares diarios que tenemos como presupuesto en la Región? ¿Cómo vamos a gastar, en qué desarrollo? Hay que aprovechar esta gran bonanza en minería y energía, lo que no ha de avanzar si no mejoran nuestras capacidades humanas y técnicas. Lo demás tendría que ser articulado a estos dos grandes temas [...] la Transoceánica, que ha de producir efectos importantes como la articulación con la selva, para que de una vez por todas nos enteremos que somos amazónicos. (26-Cus/UN)

Concluye su visión del desarrollo con una reflexión sobre la responsabilidad social de los empresarios, que según su percepción están en una actitud progresista innegable:

El desarrollo está sucediendo y va a suceder al margen del gobierno. Yo trabajo como empresario y hacemos desarrollo de verdad, en modernidad, con políticas redistributivas. Las empresas están haciendo políticas de responsabilidad social con mucha seriedad; no es asistencialismo. Los empresarios modernos se dan cuenta de que, al margen de las consideraciones éticas, la sostenibilidad de cualquier nego-

cio pasa por la responsabilidad social a largo plazo, y la gente ha entrado en esta perspectiva. (26-Cus/UN)

Desde el Apra obtuvimos una visión menos de proyecto de desarrollo y más de inversión en obras importantes que involucren sectores como el turismo, el energético y el agropecuario, construcción de una red de carreteras y, finalmente, la inversión en educación y salud:

En el Cusco lo primero es desarrollar el sector turismo en todas sus formas, no la tradicional sino vivencial, de aventura, etcétera. Lo otro es el sector energético: tenemos gas y minería para explotar, sin descuidar el medio ambiente; es una fuente de recursos. Un tema muy caracterizado es el sector agropecuario: mejorar los productos de los valles interandinos para que puedan tener mayor capacidad de ganancia para el agricultor, e inclusive productos que puedan exportarse con valor agregado. Obviamente, también el mejoramiento de los camélidos americanos. Todo esto debe ir de la mano con el mantenimiento y construcción de carreteras vecinales, de penetración y de enlace con las principales, para sacar a los pueblos de la incomunicación. Obviamente también hay que trabajar con las universidades y la educación en todos sus ámbitos, con una buena política de salud. Se trata de ser más competitivos, sin perder el objetivo de la solidaridad; acá va el tema de valores que tienen que ser rescatados, recuperar valores y dejar de admirar a «Pepe el vivo», esto es muy importante. (20-Cus/Apra)

El mismo listado de turismo, infraestructura básica, mejora de la producción agropecuaria, utilización del gas de Camisea, es lo que nos propone el representante de Restauración Nacional, para subrayar finalmente la necesidad de una estrategia de políticas de desarrollo:

Para el Cusco es el turismo en sus diversas modalidades, fundamentalmente el turismo ecológico y vivencial, cultural, pero el que no beneficie sólo a un grupo

reducido de personas sino donde se desarrollen las potencialidades de los distintos distritos, dotarles de infraestructura básica, luego capacitarlos y apoyar la promoción. Los productos agropecuarios seguirán siendo baratos, servirán como actividad complementaria, sobre todo los agroecológicos, que servirán para la exportación. Y utilizar bien los recursos del gas de Camisea y los mineros, invirtiendo bien en canon. Esto se está desaprovechando haciendo pequeñas obras de infraestructura, pudiendo invertir en obras de impacto interdistrital, provincial y regional y en proyectos productivos. Una estrategia política debe guiar el desarrollo en base a un plan. (16-Cus/RestN)

Curiosamente, nuestro informante del PN esta vez no recurre al maximalismo en su visión del desarrollo, pero sí en cuanto a las atribuciones económicas del gobierno regional aunque subrayando excesivamente el sustento jurídico para que pueda producirse un «regionalismo real»:

El eje fundamental es doble: un sustento jurídico para que la región sea real, que se definan sus funciones y atribuciones; la ley anterior de regiones era más avanzada. Lo segundo, para hacer una buena gestión regional hay que hacer caja, hay que descentralizar lo tributario y debe dársele capacidades de injerencia económica en el rubro de la producción. Esto permitirá capitalizar el capital social de las comunidades, por donde podría ir la lucha contra la pobreza. Quedarse en administrar programas sociales, ODP, SNIP, CND, etcétera, es mantener el *statu quo* y no avanzar como región. Debe retornar un sistema de planificación regional con el debido sustento jurídico. (25-Cus/PN)

d) *La opinión de los observadores*

Nuestros informantes de la sociedad civil hacen un ensayo interpretativo sobre lo que tendría que ser una visión planificada y consensuada del desarrollo. Sus sugerencias nos remiten a más largo plazo, a la asunción de la ubicación regional del Cusco y el papel de

la selva alta y a la importancia de las carreteras de penetración, para lograr un desarrollo humano sostenible basado en pactos de gobernabilidad:

Esquemáticamente, si no integramos la ceja de selva, que tiene sus características propias, la parte intermedia de los Andes y la parte alta de la sierra, no tenemos salida como región. Ésta es una dinámica que debiera dar consistencia a la tarea regional: son zonas que se están articulando y al hacerlo tienen más posibilidades de desarrollo. Esto es muy serio y es el tema de la gran desarticulación y la desintegración que hay en la región del Cusco. Para lograr esta integración regional habría que gastar en tres cosas: carreteras, educación y organización. Habiendo buenas carreteras, mejoran las posibilidades de competitividad; ésta debiera ser una prioridad de gasto: hay que integrar todas las provincias con carreteras asfaltadas con la Transoceánica. Esto es prioritario: sin transporte, es imposible competir. El segundo tema es el de la educación que forme a la gente para hacer algo: ¿cómo es posible que en el Cusco no podamos tener unos diez chefs de primera? La educación tiene que estar de acuerdo con las necesidades concretas de la región; la universidad tiene que poder formar a técnicos e intelectuales capaces de abordar los problemas de la región y de encontrarles soluciones viables. Nuestras instituciones educativas tienen que recuperar los conceptos de eficiencia y eficacia. Finalmente, institucionalizar las formas de organizarnos; es decir, acuerdos de gobernabilidad. No se trata de llegar al poder para «ganarse algo» sino de acceder al ejercicio del poder en base a acuerdos entre todos, y para ello la organización es fundamental. (15-Cus/Obs7)

Es imprescindible, por ello, pensar el desarrollo desde las posibilidades y dificultades de la región:

El Cusco tiene varios ejes de desarrollo. Primero, somos una región con mucho recurso energético; el Cusco debería mirar al macrosur y a los países ligados al

macrosur como el mercado potencial de estos recursos gasíferos y eléctricos. Tenemos para exportar, pero se requiere una inversión importante, que sienta las bases de una plataforma económica que permita un segundo paso; es decir, el proceso de industrialización de la región. El Cusco ha tenido dos etapas de relanzamiento, a inicios del siglo veinte y después del terremoto de 1950; después, todo proceso de industrialización ha sido liquidado. Por eso, el gas no puede pensarse sólo para la exportación sino para la industrialización regional, y hay condiciones para hacerlo. El segundo eje es el del turismo, pero con un plan estratégico real, que mire más allá de la pequeña ganancia inmediata de los agentes de turismo. Hay modelos en México y España que son ejemplares en ese sentido. El tercer eje es cómo resolvemos el aparato productivo agrario. Éste es el talón de Aquiles no sólo del Cusco sino del Perú: si no resolvemos el problema agroalimentario del Cusco, no vamos a ningún lado (es por el carácter colonial del aparato productivo agrario). Ya hay ejemplos de recuperación de capacidades productivas en algunos valles y cuencas, pero esto requiere de generalización. (18-Cus/Obs8)

Otro informante subraya que es imposible pensar el desarrollo regional sin una auténtica descentralización. Sólo así será posible el desarrollo humano:

Una auténtica descentralización en lo económico, administrativo y social, para que los recursos del Cusco sean para el Cusco. En una propuesta clara nacional sobre el desarrollo humano sostenible, este tema es crítico. Luego viene el tema del medio ambiente, la recuperación de nuestros recursos naturales y una política nacional e internacional sobre el tema de la vida en nuestro planeta. Después vienen los temas de los derechos humanos, la descentralización, la educación, la salud y la alimentación de nuestra niñez. (28-Cus/OSB3)

El listado de recursos mineros, extractivos y de turismo refuerza la vocación por el

desarrollo de la región Cusco, todo lo cual tiene que derivar en el desarrollo humano:

Vivimos una coyuntura favorable en cuanto a recursos por el canon; inclusive la forma de pago será más eficiente. También tenemos las condiciones materiales por parte del Estado: primero hay que trabajar el tema de los recursos extractivos y mineros, luego el tema del turismo, el asunto agropecuario, que es fundamental para el desarrollo de la región; y dos temas sociales que son fundamentales, la educación y la salud. Los temas humanos que son de prioridad son el de la niñez y el de la mujer; combinando los aspectos de recursos humanos, la industria del turismo y el desarrollo agropecuario teniendo en cuenta a la mujer y a la niñez. Aquí hay coincidencias fundamentales entre los partidos e instituciones; la debilidad no está por el lado de los recursos sino en la visión estratégica de nuestros gobernantes. El desarrollo centrado en el capital humano no ha entrado en la mentalidad de nuestros dirigentes; éstos están pensando en infraestructura y en políticas clientelares para calmar a ciertos sectores de la población. (23-Cus/Obs11)

El esquema de prioridades puede invertirse, pero los ejes centrales siguen siendo los mismos: educación, potencial energético y turístico, y desarrollo agrario; pero esta vez nuestro informante subraya el asunto cultural:

Si no se invierte en educación, si no se mejora la calidad humana, no saldremos de este círculo vicioso. La educación es de muy mala calidad; para resolver esto no hay que buscar chivos expiatorios. No se puede orientar el desarrollo un país con una miserable inversión en educación; no es cuestión de mejorar el salario de maestros o de mejorar la infraestructura educativa, sino de mejorar la preparación del docente. Sin una buena educación, no hay desarrollo posible. Otro eje fundamental en el Cusco es el turismo, pero no el masivo que se lleva a cabo ahora, que está orientado a que los agentes turísticos se hagan ricos de la noche a la mañana, sino cómo el turismo puede ser un eje verte-

brador del desarrollo, donde la gente sea consciente de que vivir en un país patrimonio no sólo es privilegio y ganancia, sino la responsabilidad de aportar, rescatar, conservar y que redunde en beneficio de los que más lo necesitan. El turismo destructor que vemos es porque no hay responsabilidad social en las empresas, que quieren ganar y tener lo que se merecen por su trabajo, lo cual es legítimo, pero se olvidan de la responsabilidad social. Por otro lado, somos un pueblo eminentemente agrario. Este eje está muy descuidado, hay que intervenir en este sector; falta una visión de nuestras potencialidades en el terreno agrícola. Otro punto muy ligado a educación y donde no se invierte nada es la cultura, somos un pueblo excepcionalmente rico en manifestaciones culturales; no se trata de una visión pasadista de una cultura milenaria, sino de las manifestaciones culturales que el pueblo sigue recreando y produciendo, pero hay poca investigación, no hay apoyo para esta búsqueda. Éste es un eje donde hay que invertir, por ser el Cusco patrimonio histórico de la nación, patrimonio cultural de la humanidad; no es posible que el área de la cultura esté tan abandonada. Sólo la educación y la cultura transforman al hombre; si logramos hacerlo, los frutos de este hombre nuevo serán distintos [y] entonces podremos hablar de desarrollo humano. (19-Cus/Obs9)

Pero también desde la cultura vienen las amenazas retrógradas que atentan contra un real desarrollo humano:

La principal traba para el desarrollo regional es el problema de la identidad. Si la gente no se reconoce como cusqueños, como cusqueños reales, sin crecer en este proceso de identidad, todos los procesos de desarrollo que se pueden emprender van a resultar cojos. La discriminación, el racismo son problemas fundamentales que atrofian el desarrollo y que hay que atender en primera instancia. Los ejes más importantes son lucha contra la discriminación racial, construcción de una identidad real no ensoñada, y esto acompaña-

do de un gran esfuerzo en la educación. Esto la gente lo piensa, inclusive en el gobierno anterior se señaló que era la primera prioridad; pero al plantearse el quehacer, se prioriza la construcción del gaseoducto de Camisea al Cusco. Hay un divorcio entre lo que se piensa y lo que se hace, de lo que supone que debe hacer un gobierno grande, la fascinación por los megaproyectos. Los otros ejes son: en términos de población económicamente activa, la actividad agropecuaria, que es la que emplea a más gente; en términos de producto interno bruto, lo que más pesa es el turismo —salvo la minería, que es recurso y abona poco a la economía regional—. (21-Cus/Obs10)

Es decir, la vocación por el desarrollo de la región Cusco pasa indispensablemente por un serio trabajo cultural. Tal como lo dice un observador,

[l]as potencialidades turísticas, gasíferas, energéticas y agrícolas requieren el componente de la identidad y autoestima regional. (18-Cus/Obs8)

Después de largos períodos de penurias, actualmente existen recursos económicos. El asunto es cómo se los utiliza para promover, o no, el desarrollo regional:

Para afrontar el desarrollo regional en el Cusco, hay plata. La carretera Interoceánica se está haciendo, el gas de Camisea va a llegar y en el campo está pasando algo; éste es el marco de fondo. Dentro de este marco, el primer problema es el de salud, desnutrición; sin combate cerrado contra estos males, no hay desarrollo; y hay dinero para hacerlo. El segundo tema tiene que ver con la pequeña empresa campesina: en el Cusco hay aproximadamente 129 mil pequeños propietarios-empresarios, que empiezan a mostrar las ventajas de ir al mercado competitivamente. Hay que alentar estos avances. No están esperando; estos pequeños empresarios ya están avanzando. El tercer tema es el fomento a la producción, pesquería, forestales y turismo en torno a la megadiversidad. Después está el turismo tra-

dicional, que va a seguir creciendo aunque en el Cusco no hagamos nada; es una dinámica global. (13-Cus/Obs5)

Para que este proceso que avanza a pesar de las trabas e ineficiencias redunde en beneficio de todos y resuelva los males endémicos de la región, se requieren otros recursos que no son solamente económicos, sino humanos, de propuestas regionales:

Políticamente es necesario generar mecanismos de concertación; son necesarios en todo el país, pero en especial en el Cusco, para lograr una agenda nacional y regional. Que no sea como el «Plan del Cusco al 2012», que lo firman y luego nadie se acuerda. Quizás acá faltó pedagogía; habría que hacer una presentación sencilla, de cuatro o cinco puntos, que luego sean desarrollados en expedientes técnicos, en lo económico, social y obras. En cuanto a obras, hay que subrayar los siguientes puntos: el tema vial, el turismo, el tema del agua y la minería. Los grandes jalones del desarrollo regional están dados, pero debieran darse las normas complementarias y allí el debate en las regiones está ausente. Luego nos quejamos del centralismo, pero no se están generando las propuestas serias desde las regiones: descentralización fiscal, el tema de las competencias regionales, etcétera. (14-Cus/Obs6)

En la perspectiva del desarrollo humano, se tendría que recuperar el esfuerzo colectivo de propuesta que significó el Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado al 2012:

El mayor desafío en un escenario de enorme competitividad y de universalización no sólo de los mercados, es el de la inversión en el factor humano, en el ser humano; responsabilidad para que se despliegue en el espacio que mejor lo considere. Considero que se ha renovado en todo el proceso de planeamiento, con más de nueve planes sectoriales y funcionales y los nueve ejes estratégicos que están consignados en el Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado al 2012, pero que debe ser adecuado al nuevo contexto o a un horizonte más factible. (24-Cus/Obs12)

Finalmente, para que estas apuestas de largo alcance sean posibles, se necesita renovar a los políticos, de modo que alcancen la estatura de estadistas requerida para poner en obra una estrategia concertada de desarrollo humano sostenible:

Necesitamos políticos y gobernantes regionales que tengan vuelo de estadistas, no que se pongan a sembrar veredas y losas deportivas ni a competir con los alcaldes. Que sean capaces de pensar en grande. Esto implica que toda la sociedad civil tenga también esta visión en grande, que no nos aplaste la enumeración de las grandezas del pasado sino que tengamos la posibilidad de proyectar nuestro futuro a partir de nuestras fortalezas. (18-Cus/Obs8)

El futuro, en el Cusco, como en todo el país, es una tarea colectiva.

3.

Apuntes teóricos

3. APUNTES TEÓRICOS

El presente capítulo tiene por objeto señalar algunos grandes temas de la ciencia política, la sociología de lo político y la sociología de la política, que tendrían que ser discutidos con mayor profundidad, teniendo en cuenta los hallazgos de nuestro trabajo de campo en las regiones y su actual conformación política, búsquedas, tensiones y logros.

En las áreas de las ciencias sociales que tienen que ver con el estudio de la política en sus diversas manifestaciones tenemos una dificultad inicial, la misma que es un logro de estas disciplinas en nuestro medio: la sociologización del discurso periodístico y su generalización en el lenguaje común (Vega-Centeno 1996: 23-24). La generalización del uso de conceptos de las ciencias sociales fuera del ámbito profesional permite el uso de conceptos cargados de contenidos y de precisiones analíticas completamente fuera de contexto, produciéndose tanto un fenómeno de vaciamiento de dichos contenidos, como de «nominación autoritaria», concepto que trabajaremos luego. Es decir que, lejos de esclarecer analíticamente, el uso generalizado de conceptos de las ciencias sociales por periodistas y por la opinión pública en general banaliza los mismos y les quita su capacidad heurística, es decir, su capacidad de cuestionar e interpretar la realidad; simplemente se pega una etiqueta seudocientífica encima de la misma.

Por estas razones hemos optado por concluir nuestra búsqueda del *Buen Gobierno* en las regiones con el señalamiento de algunos

temas clave en los cuales es preciso ahondar y precisar en la confrontación con la realidad encontrada.

3.1. ¿Existe un sistema de partidos?

Desde hace varios años, muchos analistas subrayan esta pregunta. Algunos inclusive afirman que

[d]espués del golpe de Leguía (1930) sólo podemos percibir un sistema de partidos en su integridad con diversas elecciones presidenciales, parlamentarias, municipales, complementarias, desde 1962 y sólo por seis años hasta el golpe militar de 1968. El Perú ha vivido y sigue viviendo en la prehistoria de sus partidos, por la falta de continuidad institucional. Nuestro sistema de partidos ha sido efímero, débil e intermitente, sin dar oportunidad a los ciudadanos, a través de los diversos procesos electorales, de renovar internamente los liderazgos partidarios. Pero esta intermitencia es causa, no efecto, de la debilidad de los partidos en tanto ha creado una vigorosa tradición antipartidos, un sentimiento antipolítico, nutrido de la propaganda de los regímenes dictatoriales que se conserva en el ambiente y que perjudica la futura consistencia de los partidos y la propia estabilidad del sistema. (Planas 2000: 400)

Esta situación implicaría que

[n]o hay un sistema de partidos. Lo que se tiene es una primera minoría muy im-

portante, que es el partido aprista, pero después se tiene una serie de partidos que conforman este pluralismo exacerbado. Hay una mayor fragmentación de la representación política y una enorme dificultad por generar representaciones de corte nacional en el país. (Gamero 2002: 20)

Esta situación genera fragilidad en el consenso y la representatividad, ya que: «En democracia la gobernabilidad necesita de la representatividad y de la credibilidad, pues se tiene que gobernar sobre la base del consenso y del convencimiento» (Toche *et al.* 2002: 83), lo cual incide directamente sobre las percepciones ciudadanas acerca de la democracia, pues

[...] existen graves problemas para asociarla a un régimen caracterizado por una debida representatividad y amplia participación. Para la gran mayoría de la población es el mejor sistema político, pero genera un bajo nivel de satisfacción debido a que no resulta eficaz para resolver los problemas que la población presenta como los más agudos, lo que corroe de manera rápida y profunda los adecuados niveles de legitimidad que deben mantenerse. (Toche *et al.* 2002: 85)

Fragilidad de la democracia expresada también en la percepción ciudadana de que las autoridades gobiernan sólo para sus partidarios y algunos empresarios, sin defender los derechos de todos ni contar con la participación ciudadana (Gamero 2002: 118).

3.2. Lo clientelar en la política

Al tratar de describir el funcionamiento del débil sistema partidario el panorama parece sumamente negativo:

La tradición partidaria es otra: clientelismo, populismo, caudillismo; elementos que expresan, de diversas maneras, una carencia de lealtades, organización y maquinaria partidaria. Con estos partidos la sociedad peruana debió encarar la transición y posterior estabilidad democrática, a lo que se agregó una cruenta violencia

política, el crecimiento del narcotráfico y una devastadora crisis económica. (Tuesta 1995: 132)

Para no caer en el etiquetamiento de la realidad, vamos a detenernos a hacer una reflexión conceptual, desde las disciplinas sobre la política en las ciencias sociales, respecto a varios de los términos empleados por Tuesta, tratando de desbrozar el campo conceptual sin convertir en adjetivo lo que puede ser un concepto analítico. Lo clientelar es un tipo de «relación entre individuos desiguales desde el punto de vista de la riqueza o del poder, en virtud de las cuales el superior acuerda una protección al inferior en intercambio de prestaciones determinadas por la costumbre» (Maquet 1954: 22). Esta definición está fundada en la raíz romana del término, en la que el plebeyo se colocaba al amparo de un patricio en búsqueda de su tutela y protección (DRAE 2001). Este tipo de relación, propio de la relación política (teóricamente hablando), podría señalar, por un lado, la relación de intercambio al interior de los grupos políticos, y por otro, al mecanismo de mediación entre sistemas políticos y sociales. En el campo político propiamente tal, se debieran dar una serie de combinaciones entre *lo clientelar y la reciprocidad*, a fin de establecer una serie de redes clientelares al interior de un proyecto político (Balandier 1969 y Mayorga 2002: 207, citados en Vega-Centeno 2002: 18).

Ya decía Simmel que «[...] la cohesión y el equilibrio social no existen sin la reciprocidad de dar y devolver un servicio», pero en el intercambio también se manifiesta el conflicto inherente a la desigualdad social; por efectos de la transacción, el conflicto se resuelve circunstancialmente o se posterga temporalmente por temor a la inseguridad generalizada. Si la política es «la continuación de la guerra de otro modo», el intercambio y el ponerse de acuerdo son la prolongación del conflicto también de otra manera. La relación clientelar es la figura más útil para dar cuenta de la peculiaridad del intercambio político, ya que es

[...] una relación más o menos personalizada, afectiva, recíproca entre actores o sectores de actores que manejan recursos desiguales, que implica beneficios recíprocos resultantes de dicha transacción y que tiene ramificaciones políticas más allá de la esfera inmediata de la relación cliente/patrón. (Lemarchand y Legg 1972, en Mayorga 2002: 208, en Vega-Centeno 2002: 19)

La *relación clientelar* implica lealtades, identidades grupales e identificación; es decir, tiene dimensiones simbólicas y culturales que no son susceptibles de ser entendidas en términos estratégicos ni abordadas simplemente como una explicación ad hoc o como resabio emocional. En una relación de intercambio político se combinan factores como estatus, poder e influencia, por un lado, y obligaciones, servicios y lealtad, por otro lado. Wolf dice que es una *amistad asimétrica*, que no se agota en relaciones individuales sino que opera en grupos informales así como en estructuras formales e institucionales, como los partidos políticos o la burocracia. El intercambio político implica el conflicto; por ello, la competencia se produce mediante grupos políticos como mecanismos de expresión de las élites dominantes o las emergentes, o de determinados intereses colectivos. Éste es un ángulo del análisis sobre el cual debiéramos afinar nuestros estudios, para ponerlos en relación con los sistemas culturales inscritos en el imaginario colectivo y que se desenvuelven en la larga duración. Hay que tener en cuenta, además, que sobre el clientelismo tradicional se adoptó la forma de mediación estatal, expresado en la incorporación de sectores movilizables mediante mecanismos corporativos, los cuales usan una dimensión cultural y emocional que acompaña a razonamientos meramente utilitarios (Vega-Centeno 2002: 18-21).

Es preciso tener en cuenta también que, por sus características, las organizaciones de lucha por la supervivencia, por ejemplo, tienen peculiaridades relacionales que las hacen proclives a la manipulación política; sirven para dar una imagen popular a gobiernos de

derecha y como coartada, *alibi* social, a proyectos políticos completamente inequitativos y antidemocráticos. Habría que estudiar la mejor forma de capitalizar el potencial de participación popular existente en las organizaciones populares de lucha por la supervivencia, a fin de potenciar sus posibilidades e iniciativas y de hacerlas partícipes de la construcción de una sociedad más justa y solidaria, superando el patrimonialismo, el corporativismo y el prebendismo que las hacen cebo del clientelismo manipulador de cualquier proyecto político. Ésta sería una práctica de ciudadanía que fortalecería al sistema democrático en general.

Por su parte, los grupos políticos son definidos «[...] a partir de una visión instrumentalista que hace hincapié en las *relaciones clientelares* como producto de vínculos personales motivados exclusivamente por los niveles de beneficio material». A esta presencia utilitaria es preciso «[...] sumar lazos de amistad y la existencia de valores y experiencias sociales compartidas» (Mayorga 2002: 209). Si sólo existiera interés, la relación clientelar sería frágil e inestable y podría desaparecer cuando se alcanza el objetivo inmediato; si esto acontece, se puede cambiar de «patrón». Es decir, el esquema de dar y devolver establece pactos emocionales que trascienden el alcance del intercambio de recursos. Se puede señalar que en una transacción de recursos tangibles está implícito el intercambio simbólico, puesto que la propia actitud, el gesto, establece obligaciones de retribución (Mayorga 2002: 210, en Vega-Centeno 2002: 18-21).

Las redes de intercambio político combinan reciprocidad e interés: son caras de una misma moneda, que permite establecer distintos niveles de relación de acuerdo con la estrategia o el estilo personal del líder; se puede señalar tentativamente que a mayor distancia o menor frecuencia de contacto con el líder, predomina el sesgo utilitario, y a menor distancia y mayor frecuencia de contacto con el líder y sus seguidores, las relaciones de reciprocidad tienen más peso que el mero cálculo del interés (Vega-Centeno 1991: cap. II,

Mayorga 2002: 212). Es a este nivel que se atraviesan los procesos electorales, entrecruzando las actividades de las organizaciones sociales. Acá la política moderna debe soportar el peso de la tradición clientelar, revestida de nuevas formas: el intercambio social se transforma en intercambio político, puesto que a la lógica de la transacción en la esfera cotidiana («obras») se incorporan los votos como devolución de los favores recibidos; y por parte de los líderes políticos, se establecen los proyectos futuros con posibilidades de participación; es decir, el carácter del intercambio se modifica cuando se traslada al escenario electoral. Es aquí donde predomina la relación utilitaria entre el líder y los beneficiarios-votantes, puesto que la despersonalización del intercambio político mitiga su impacto simbólico y afectivo, y en esta medida está más cerca del clientelismo que de la reciprocidad (Mayorga 2002: 214-215, en Vega-Centeno 2002: 21).

La burocracia estatal, en el sentido *weberiano* del término, supone un cuerpo de reglas que estarían por encima de estas relaciones interpersonales de intercambio desigual de favores. En los países latinoamericanos este sistema no existe, o cuando existe es instrumentado porque no hay «burocracia hecha hombre»; es decir, agentes que hayan incorporado el *habitus* del servicio público. Condiciones estructurales y agentes se retroalimentan para prolongar la prioridad de las relaciones interpersonales (con todas las reglas de los intercambios de favores) por encima de la impersonalidad de las reglas del servicio público. Así, no tenemos Estados que puedan llamarse tales, sino organismos estatales apropiados por las clientelas de los partidos y sus socios en el poder económico,

[c]on lo que se cae en un esquema *patrimonialista*, el que subraya la incompatibilidad entre liberalismo político y económico: una fábrica de pobres no puede pretender madurar las reglas de juego democráticas... si la economía tiene bases sociales, la política tiene bases económicas y la democracia requiere de condiciones

de posibilidad económicas y culturales. (Ana Teresa Martínez, comunicación personal)

3.3. Sobre el patrimonialismo y el corporativismo

Recordemos que el patrimonialismo es una forma de organización política, en la cual las relaciones de subordinación son determinadas por la dependencia económica y por los sentimientos tradicionales de lealtad y de respeto de los gobernados hacia los gobernantes. En el Estado patrimonial las relaciones políticas son señoriales, aunque limitadas por la ley de reciprocidad; los gobernados «prestan servicios» a los gobernantes a cambio de la protección que éstos les acuerdan. El régimen patrimonial nace de una descentralización del patriarcalismo doméstico de la familia extensa (Willems 1961: 164). En el esquema patrimonialista se abre paso a una serie de regímenes prebendistas, que consisten en «[...] concesiones individuales no hereditarias del usufructo de un bien, renta o beneficio ligado al régimen patrimonial como principio de organización política» (Willems 1961: 200).

Si tenemos en cuenta que el corporativismo es «una tendencia abusiva a la solidaridad interna y a la defensa de los intereses del cuerpo o gremio» (DRAE 2001), las organizaciones populares, venidas a ser beneficiarias del Estado, desarrollan una relación patrimonialista con el mismo, la misma que es retribuida con determinadas prebendas por parte de aquél. Una vez establecida esta relación, y ante el enrarecimiento del ambiente democrático en el país (por ejemplo, en la década de 1990), las organizaciones populares —y las de mujeres en particular— ven estrecharse más aún su campo de negociación política, cayendo progresivamente en formas de corporativismo prebendista que les aseguran un débil beneficio, dentro de un esquema económicamente excluyente, políticamente autoritario y de corrupción generalizada (Vega-Centeno, 2002: 18-21).

La experiencia de cooptación política a partir de la *gratificación prebendista* en un medio social precario, con serias dificultades para resolver sus problemas básicos, nos muestra cuán frágil y débil era la organización y sus bases de cooperación y solidaridad. En el ejemplo de los comedores populares, éstos sucumben ante la desconfianza diseminada por Sendero Luminoso y luego abren el paso a la iniciativa totalitaria del fujimorismo. Las dirigentes accedieron a ciertos niveles de negociación y contactos, pero estas relaciones no significaron fortalecimiento organizacional sino que agudizaron la distancia entre dirigencia y bases, lo cual fue hábilmente explotado por la infiltración fujimorista con fines electorales (Lora 2002: 58-59).

En este sistema de cooptación de las organizaciones populares por el poder político con fines electorales es preciso subrayar el papel de los medios de comunicación masiva en torno a los fenómenos sociales. Los males sociales

[...] no tienen existencia visible sino cuando los medios de comunicación hablan de ellos, es decir cuando son reconocidos como tales por los periodistas. Esto no quiere decir que los males sociales se reduzcan a los males mediáticamente contruidos o a la imagen que de ellos den los medios. (Bourdieu 1993: 61).

Es decir que los males sociales interesan a los periodistas cuando salen de lo común, cuando son dramáticos, conmovedores o comercialmente rentables, y por ello acordes a «[...] la definición social de un acontecimiento para llegar a ser *primera página*» (Bourdieu 1993: 61). Y esta forma de tratamiento que se les da tiene que ver más con los intereses particulares de los periodistas y las empresas para las que ellos trabajan y menos con las organizaciones sociales que los protagonizan, ya que los efectos de este paso por las primeras páginas no pueden ser controlados por los protagonistas de los mismos, pues «[...] son los periodistas los que disponen del poder de construcción del hecho mediático, de

la fabricación del acontecimiento» (Bourdieu 1993: 65). La práctica profesional en uso del periodismo nos coloca ante la espectacularización del hecho y no ante su análisis u objetivación, todo lo cual tiene efectos distorsionantes en las prácticas políticas.

3.4. Democracia y elecciones

Actualmente, la democracia «[...] funciona como un gran relato, otorga sentido épico al transcurso del tiempo y a los pequeños relatos» (López 2002: 225). Esta afirmación nos remite a tres espacios simbólicos principales: primero, la organización de la temporalidad alrededor de la democracia, frente a la cual todos están de acuerdo (ciclos electorales). En segundo lugar tiene un carácter valorativo, pues asocia la democracia con elementos ideológicos firmemente asentados en el sentido común, lo que permite actualizar valores tradicionales, así como recoger resonancias de cambio y modernidad. Finalmente se genera un *consenso pragmático*, que asocia la democracia con el voto y se asienta el fraude como un antónimo más fuerte y pertinente. La democracia porta así nuevos lenguajes y permite verbalizar, es decir entender, dotar de sentido al mundo que se tiene y que se quiere, y sobre todo contribuye a profundizar las influencias y a desalinear las prácticas de una experiencia de vida que se ha desarrollado constreñida por el poder autoritario. El estudio del campo democrático nos permite analizar las fronteras en las que se negocia y combate, a través de la transgresión de las reglas de juego, donde se disputan los alcances y límites de lo que puede decirse y hacerse legítimamente en nombre de la misma (López 2002: 225, en Vega-Centeno 2002: 45).

Progresivamente el *pueblo* ha sido desplazado por el *votante individual*, sujeto atomizado, agregación circunstancial de voluntades dispersas que convergen en determinado apoyo electoral. Es una incorporación selectiva y fragmentada de los sectores subalternos a partir de programas económicos focalizados en determinados sectores de la población, cuya

adhesión electoral resulta coyunturalmente relevante (Mayorga 2002: 307-308). Hay una despolitización prebendista que incide en el patrimonialismo estatal y permite la manipulación política de las necesidades de los pobres. Es preciso tener en cuenta que el «sentido práctico» (Bourdieu) no se cambia desde la cabeza, sino a través de las prácticas. El clientelismo en la política tiene que ver con la *dependencia*. Convertir a la organización popular en un sistema de patrimonialismo prebendista socava las posibilidades de construcción nacional y de un Estado moderno, limita las posibilidades ciudadanas de los participantes e incide en la limitación de los mismos en electorados cautivos de un sistema de Estado patrimonial (Vega-Centeno 2002: 45-51).

3.5. Acción política autónoma y lógica del poder

Siguiendo a Fernando Calderón,

[l]a política está directamente asociada a un conjunto de relaciones históricamente determinadas que implican una cierta lógica del poder. La cuestión es cómo los distintos actores incrementan su capacidad de hacer política para participar en el sistema de toma de decisiones, que es un sistema de poder. Ello supone un régimen democrático legítimo en el cual los actores tienen una visión, elaboran proyectos, construyen acuerdos, calculan acciones y toman decisiones con respecto del poder político. Esto es la política como capacidad de acción autónoma y deliberativa de los actores. (Calderón 2002: 15)

Esto, porque

[...] el poder político se manifiesta fundamentalmente a través del poder estatal, aunque es importante subrayar que no es lo mismo, ya que identificarlos ha sido uno de los errores fundamentales de la construcción política de América Latina, fenómeno por demás muy comprensible dada la exacerbada cultura localista, prebendista y caudillista en la praxis política regional. (Calderón 2002: 20)

Sin embargo,

¿[q]ué es la acción política, de dónde surge, a qué responde y cuáles son sus posibilidades de transformación? Podríamos afirmar que es el resultado del encuentro entre disposiciones subjetivas —sistemas de percepción— construidas a partir del sujeto y la oferta político-ideológica objetiva que se le ofrece en un contexto dado. Tener una u otra opción política y actuar en consecuencia sería el resultado de una correspondencia y de un cierto equilibrio entre dos estados de lo social: las disposiciones subjetivas y las estructuras sociales objetivas del contexto donde se desenvuelve el individuo. La producción y la reproducción, la innovación y la repetición en la acción política, estarán, entonces, enmarcadas en esta tensión como telón de fondo. (Bourdieu 1989: 7)

Pero

[...] los procesos de globalización no sólo han restado soberanía a los estados nacionales sino también han provocado una creciente crisis de mecanismos de representación y legitimidad democrática. Los partidos y los sistemas de partidos políticos y los parlamentos, así como los presidentes, vienen perdiendo legitimidad prácticamente en todo el mundo. Asimismo, la sociedad de la información ha penetrado en todos los espacios públicos, particularmente mediante la expansiva dinámica de los medios de comunicación masiva, la industria y el mercado culturales crecientemente globalizados. La comunicación informacional constituye el ámbito de la política; esto «[...] repercute no sólo en las elecciones sino en la organización política, en la toma de decisiones y en el gobierno, modificando en definitiva la naturaleza de la relación Estado-sociedad» (Castells). Mientras los partidos políticos en América Latina continúen organizándose sobre la base de una cultura prebendista y clientelar propia de los períodos nacional-populares o desarrollistas, se marginarán cada vez más de esta nueva realidad societal. (Calderón 2002: 33-34)

En los informes del *Latinobarómetro* encontramos

[un] quiebre de la representación partidaria como forma exclusiva de participación política [donde] la democracia parece haber ganado en legitimidad pero perdido en eficacia. Más intenso es el problema cuando la fragilidad del sistema de partidos es mayor. Los partidos están constantemente disminuyendo su rol articulador entre el estado, sociedad y dinámica internacional, y su funcionalidad en el sistema de decisiones es cada vez más precaria. Pero mantienen sus articulaciones de poder dando mayor prioridad a sus funciones administrativas que a las políticas; los partidos han asumido un rol funcional burocrático, abandonando su rol aglutinante para construir proyectos colectivos por los cuales la gente sienta que vale la pena vivir. Surgen los profesionales y los carreristas que apuestan a su trayectoria en el campo político para lograr un legítimo lugar en la administración del estado. Los políticos están dejando de ser gestores y protagonistas del desarrollo y están presos de las imágenes que de ellos proyectan los medios. (*Latinobarómetro* 2001: 34)

El *Latinobarómetro* del año 2006 nos habla de los «rebeldes cívicos», quienes piensan que participar en movimientos de protesta es más útil que ejercer el voto. Éstos, que tienen menos aprecio por la democracia, llegan a 22% en el Perú... es la masa de los que creen que los procesos electorales no hacen justicia a sus demandas ni les permiten influir sobre la marcha de los acontecimientos. El mismo informe, en el cuadro sobre participación, muestra cómo los ciudadanos han ido cambiando su manera de participar, alejándose de la participación en los partidos políticos y de las formas convencionales, buscando modos más efectivos y rápidos de cambio a partir de la simple protesta, así como nuevas formas de movilización; así como el descontento con los partidos que lleva a formar nuevos movimientos. Más que un fenómeno de inestabilidad democrática, indica la dispo-

sición de los ciudadanos de involucrarse en los procesos en los cuales les parece que pueden influir; es decir, donde sus acciones son percibidas como eficaces. Por otra parte, indica también cierto fracaso, por parte de las instituciones nacionales, al interpretar las demandas de estos electores: hay demandas democráticas, pero faltan canales para expresarlas (*Latinobarómetro* 2006: 23).

El mismo informe advierte que «No habrá renovación de la política sin protagonismo de los actores socioculturales, pero tampoco habrá efectividad de la misma sin renovación de la acción partidaria. La deliberación sería el espacio de una renovación de la política compartida por actores y partidos», advertencia frente a la cual plantea una opción clara: «Reivindicamos la política como parte de un enfoque integrado y global de desarrollo, cuyo supuesto de partida es que no hay desarrollo sin compromiso político participativo. El compromiso político mismo sólo será posible en este campo público que lo condiciona y contiene» (*Latinobarómetro* 2006: 35).

Los programas políticos y las ideologías, hasta hace poco ejes de la relación entre los partidos y sus electores, ahora se han trastocado en propuestas vagas, mientras que la personalidad de los líderes cobra una importancia preponderante apoyada en la también creciente presencia mediática y en el uso de las encuestas de opinión. Así, la política pierde su fuerza sustantiva y tiende a tornarse más instrumental. Los medios de comunicación ponen en relieve la individualidad de los candidatos, y los electores eligen según la confianza inspirada en la personalidad de los mismos, expresada en los debates públicos preelectorales, a partir de los cuales el elector contrasta la opinión del candidato con la suya sobre un problema específico (*Latinobarómetro* 2006: 51-52), todo lo cual no es ajeno a la propuesta de Huntington del elector como «consumidor», del vaciamiento de lo político del acto electoral y, por ello, de la negación de las reales posibilidades participativas de la población (Vega-Centeno 1994: 17-35).

El estilo de las campañas electorales promovidas por técnicos «importados» de Estados Unidos, y sus consiguientes efectos en los medios de comunicación locales, nos recuerda algo que un politólogo norteamericano planteaba recientemente: «[...] el periodismo de precisión, por la modalidad de las encuestas antes y después de las elecciones, ayuda a los electores a comunicarse opiniones entre sí, llegando así a un *consumo electoral*». Esta posibilidad deja esperanzado al estudioso, pues según él: «[...] para el nuevo mundo de la democracia directa, la tecnología de las comunicaciones masivas trae la oferta hasta nosotros» (Meyer). Frente a esta reducción de lo político al *márketing*, actualizamos nuestras críticas inspiradas en Bourdieu (Vega-Centeno 1994: 10).

Por su parte, según Pedro Planas,

[l]a capacidad de intermediación de los MCS con la ciudadanía, en particular de la TV, refuerza el carácter personalista y caudillista de la actividad política y difunde la imagen de esos aspirantes o caudillos por todo el territorio, a expensas de la organización de su estructura partidaria nacional, que se vuelve una tarea costosa y prescindible. Para la videopolítica no hay partidos, sólo rostros, nuevos, viejos, hoscos, carismáticos, de candidatos colocados en la pantalla para discernir no entre opciones programáticas sino entre naipes de una baraja descubierta (*cf.* Belmont, Fujimori, y su presencia en los programas cómicos). Para gozar de la videopolítica no se necesita tener un medio de comunicación, sino pactar con ellos desde el gobierno. No hay neutralidad en los MCS y menos en la TV. (Planas 2000: 402)

3.6. Democracia y desigualdad

En países como los de América Latina, marcados por la desigualdad,

[...] las demandas sociales, antes canalizadas predominantemente a través de los representantes partidarios, ahora se expresan cada vez más de manera directa a

través de protestas sociales y múltiples tipos de acción directa. [...] La sociedad se expresa directamente a través de múltiples conflictos con gritos, gestos y ritos corporales, unas veces lúdicos y otras trágicos. [...] Los ciudadanos actúan directamente porque desconfían de las instituciones y de los dirigentes. [...] los hechos callejeros tienen repercusión política, por lo general, sólo cuando se transforman en dramas públicos gracias al hecho periodístico. Ciertamente, todos estos factores cobran sentido histórico en el marco de una cultura política de la desigualdad desarrollada a lo largo de muchos años. (Calderón 2002: 52)

Sin embargo, este recurso callejero también desgasta, banaliza y mediatiza sus alcances de acción política directa.

Fernando Calderón señala que en América Latina conviven tres tipos de cultura de la desigualdad:

[...] en primer lugar, la desigualdad vinculada a un origen rentista, jerárquico en términos de relaciones socioeconómicas y étnico-culturales, que es percibida como rechazo hacia el otro y tiene rasgos fuertemente autoritarios. En segundo lugar, la desigualdad ligada a un patrón clientelar y patrimonialista, que se manifestó durante los gobiernos nacional-populares de la región, los cuales, aunque ampliaron oportunidades de movilidad social y mayor justicia para una gran parte de la población, generaron una percepción de la igualdad de oportunidades vinculada a los beneficios que podía acarrear estar a favor del partido gobernante. En tercer lugar, la desigualdad relacionada con una concepción neoliberal, que deja las oportunidades de cada individuo en manos del mercado, de acuerdo con la idea de que todos somos iguales en tanto consumidores, debilitándose el reconocimiento del individuo como tal y como ciudadano. (Calderón 2002: 53)

Sociológicamente, la desigualdad rentista está vinculada a la impronta colonial y de casta; la igualdad estaría asegurada por el

derecho hereditario, niega al otro, al distinto, por su origen. Está basada en el régimen de hacienda e implica el rechazo al indígena. En América Latina, la visión nacional-popular vinculó la idea de la igualdad social a la adscripción al partido, «[...] impregnándola de un carácter patrimonialista-clientelar, en gran medida paternalista y también con rasgos autoritarios». Asimismo, «[...] el intento de creación de una comunidad nacional a partir del Estado y del partido impidió la construcción de una comunidad política, cultural y socialmente diferenciada que seguramente hubiese permitido la continuidad de un camino de integración, transformación y desarrollo nacional» (Calderón 2002: 55).

En la desigualdad clientelar, «[...] el contenido corporativo y paternalista de estos regímenes tendió a favorecer a quienes estaban de su lado y a negar a quienes estaban en contra», constituyéndose el Estado clientelar burocrático, relación que «satisface necesidades sociales de la población a cambio de lealtades políticas que legitiman a los gobiernos»; ésta es su debilidad política. El clientelismo burocrático

[...] se refiere entonces tanto a un sistema de control del flujo de empleos y prebendas como mecanismos de intermediación de intereses entre el estado y la sociedad. [...] El producto final del intercambio de prebendas por legitimidad es considerado como un hecho *natural* por los involucrados. (Calderón 2002: 55-56)

En la desigualdad neoliberal,

[e]l mercado es reificado y considerado reconstructor del orden sociopolítico y económico, por lo cual subordina al estado, a la sociedad e incluso al régimen de partidos y a la democracia misma. Sin embargo, y especialmente en América Latina, el mercado no tiene la capacidad de integrar ni social ni económicamente de manera eficaz, debido a su escaso dinamismo. (Calderón 2002: 57)

Según Calderón,

[e]l debilitamiento de la ciudadanía por la degradación de la representación política y social produce además un desinterés hacia la política por parte del ciudadano, que cada vez se siente más extraño frente a estos temas públicos y ve a los políticos como a una casta que monopoliza el poder, y que, como mucho, establece relaciones de tipo clientelar. (Calderón 2002: 59)

De igual modo,

[...] no se debe olvidar nunca el peso del conflicto como eje fundante de la política y como un rasgo central en el funcionamiento de la sociedad. La cuestión es saber si los conflictos facilitan o no el desarrollo y la democracia o si reproducen o aumenta la concentración del poder en las sociedades modernas. [...] la deliberación es un eficaz y legítimo recurso [...] que, sin negar el conflicto pero sin ocultar tampoco la búsqueda de cooperación, es el mejor camino para reorientar las actuales tendencias de la sociedad de la información. (Calderón 2002: 66)

Calderón afirma que en América Latina se han agotado los regímenes patrimonialistas y corporativos, dadas las importantes transformaciones producto de la globalización. El costo social ha sido alto, particularmente por el crecimiento de la exclusión social y la pobreza, de forma alarmante, en casi todos los países. Esta situación nos lleva a replantearnos cuestiones radicales en torno a la ética en la política y su vinculación con los derechos humanos y la ciudadanía (Calderón 2002: 91), particularmente si se tiene en cuenta que

La lucha contra la pobreza ha sido generalmente despojada de sus dimensiones éticas y sociológicas para ser transformada en un paisaje estadístico y tecnocrático. [...] Se trata de un imaginario que entiende a la pobreza como una marca de inferioridad y que desvaloriza el ejercicio de los derechos individuales. Por lo tanto, en esta cultura no existe el ciudadano sino el pobre como figura plena de

atributos negativos, carente, desprotegido, marginal, que debe ser atendido por la tutela estatal o la filantropía privada. (Calderón 2002: 98-99)

Complejo proceso de modernización globalizada, que en particular expresa que

[...] la crisis del estado ha puesto en evidencia la fragilidad institucional sobre la cual descansaban las posibilidades de ejercicio de los derechos ciudadanos, vinculando estrechamente tales posibilidades con el tema de la pobreza. En este marco, una lectura de la pobreza debería asociarse al análisis de los límites de la ciudadanía y de los obstáculos impuestos por estructuras socioeconómicas altamente inequitativas. (Calderón 2002: 117)

Éste es otro efecto de la fragmentación de los actores sociales históricos y de las dificultades de los sistemas de partidos para procesar y diferenciar los procesos de complejización social. Actores que resultan más reactivos que proactivos, y que «atravesamos un creciente proceso de aislamiento y localismo, [...] situación que debilita aún más la representación social y la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones» (Calderón 2002: 117-118). Así pues, según Calderón,

[p]arece que América Latina vive una suerte de paradoja perversa pues, por una parte, se opera un proceso de democratización y, por otra, como consecuencia de los programas de ajuste estructural, se produce una gran exclusión ciudadana. Las ideas de exclusión social y pobreza necesitan abolir la figura del necesitado al cual hay que dar ayuda y, al contrario, deben investirlo de derechos y dotarlo de capacidad de deliberación y participación política. (Calderón 2002: 125)

3.7. La ciudadanía

De acuerdo con Calderón,

[l]a ciudadanía está asociada con la noción de igualdad y con la idea de desa-

rollo de las capacidades políticas de una sociedad. Cabalmente aquí cobra pleno sentido la democracia deliberativa, pues debe existir un espacio de debate público que promueva la igualdad entre los distintos miembros de la comunidad política [...] La ciudadanía es pues la instancia de la democracia que puede garantizar la participación de las personas en las decisiones colectivas que afectan a toda la sociedad [...] es la fuerza de la igualdad que posee el régimen democrático. [...] La cuestión consiste en construir estos espacios deliberativos públicos como instancias de vinculación fecunda entre derechos humanos y expansión ciudadana. (Calderón 2002: 93-94)

[...] la conquista de la ciudadanía es el *elan* vital de la cuestión social, e implica el reconocimiento de políticas que reviertan las inconsistencias mencionadas [del sistema y las prácticas políticas, económicas y sociales] y sobre todo den un tratamiento político al conflicto y a su vinculación con el tema de la equidad y el desarrollo. (Calderón 2002: 99)

Concretando en qué consiste el impulso vital al que se refiere Calderón, desde la realidad nacional, un grupo de estudiosos y de interventores en el desarrollo se acerca a una definición programática:

La participación ciudadana como derecho y estrategia de gestión del desarrollo sostenible exige desarrollar un conjunto de capacidades, actitudes y habilidades de los ciudadanos y ciudadanas para el impulso al desarrollo, el ejercicio de la democracia y la vigencia de los derechos humanos. Se pretende sujetos críticos, autónomos, competentes para hacer valoraciones y emitir juicios éticos, sujetos que asumen su derecho a ser autoridad, participan en los asuntos públicos y emiten juicios éticos sobre los mismos, sujetos que sobre la base del respeto al otro fomentan la responsabilidad social y el sentido de reciprocidad. La educación en derechos humanos y democracia se orienta a lograr el desarrollo integral de las

personas y a constituir una convivencia democrática centrada en el respeto de la persona y en la práctica de valores. (Plataforma 1996: 81-82)

[Por ello] las «aulas» para la educación ciudadana son todos los ambientes donde la población realiza su vida cotidiana: la familia, el vecindario, la posta de salud, el microbús, el centro de trabajo, el puesto policial, el campo deportivo, el juzgado de paz. Las calles, el barrio, la chacra, la plaza, el municipio, los comedores populares. (Plataforma 1996: 82)

En consecuencia, todos somos pedagogos de ciudadanía, porque la pedagogía surge desde la experiencia vital de los 'aprendientes' (Erickson) y no de la formulación cerebral de 'profesores':

El *proceso de ciudadanía* está basado en la defensa de la universalidad de derechos y deberes que proclama el sistema democrático y por ello el ejercicio de la impugnación de las diferencias o desigualdades para acceder a esa universalidad, el cuestionamiento de los *derechos formales* frente a los derechos sustantivos, entre el principio de igualdad y el derecho a la diferencia. La *ciudadanía así entendida es una construcción sociocultural siempre renovada y nunca acabada, como lo muestra la historia reciente pos dictaduras en América Latina*. (Calderón, en Vargas 1997: 2)

El énfasis actual por la vigencia de los derechos sociales y civiles no es resultado de la riqueza de nuestros países sino de su pobreza, ya que ésta impulsó la generación de organizaciones sociales de lucha por la supervivencia, hecho social que alcanzó por primera vez a dichos sectores la *noción de sus derechos* y la posibilidad de ciudadanía. Sin embargo, la percepción de estos derechos se ha dado frecuentemente en forma de *patriarmonialismo prebendista* y no como *crecimiento en ciudadanía social*, en la exigencia del reconocimiento de derechos colectivos que van más allá de las propias organizaciones. Es preciso reconocer también las posibilida-

des y los límites que abre el marco teórico de la *ciudadanía* dentro de los procesos democráticos y en el marco general del liberalismo económico. Las demandas de ciudadanía, aunque mínimas todavía, se plantean positivamente en el marco funcional del sistema, sin proponer su cambio ni modificaciones sustanciales. Y la pobreza de las mayorías nos remite no a meras *políticas sectoriales*, y mucho más al problema de la injusticia e inequidad que las sustenta y que aquéllas no solucionan (Vega-Centeno 2002: 45-51).

Young muestra cómo, al volcarse hacia adentro, determinados fenómenos sociales producidos por grupos con identidades diferenciadas *se centran en la diferencia*, lo que redundaría en una política *corporativista y esencialista*. En esta pendiente, la *ciudadanía* sería reducida a una política de quejas o de *victimización*, y dejaría de ser un mecanismo para impulsar un sentido en la comunidad, pues nada vincularía a los diferentes grupos ni evitaría que se expandiera la desconfianza mutua entre grupos (Vargas 1997: 11). Hoy es frecuente repetir la hipótesis de que en América Latina «[...] se está constituyendo un nuevo sujeto social: *el ciudadano*, y que se debe a un cambio en la naturaleza de los movimientos sociales, a través de la mediación teórica de la ciudadanía» (Tamayo 2002: 175). Esta hipótesis implica que la construcción del *ciudadano como sujeto* emerge tanto de la construcción colectiva como de los movimientos sociales, donde la *ciudadanía* es el conjunto de derechos y atributos de los individuos o actores sociales, que se modifican histórica y culturalmente mediante los conflictos de intereses en un territorio delimitado. Sin embargo,

[...] esta construcción teórica necesita de un concepto previo, el de *práctica de ciudadanía*: por ésta, el actor puede entenderse como *protagonista o personaje principal* que se mueve en una escena o campo de acción establecido. (Tamayo 2002: 176)

El movimiento obrero fue desplazado de la escena política como sujeto, porque el liberalismo no necesitaba de este sector social para

apoyar su política. El auge de las teorías sobre el *ciudadano* se aproxima más a la concepción liberal del individuo en su acepción occidental, que no necesita a la «clase» o al «pueblo» como categorías de lo nacional. Por estas razones se habla hoy de *ciudadanía*, en términos sociales, políticos, civiles o culturales, como formas de participación y construcción social que se resumen, reinventan y transforman constantemente. El *ciudadano* es el resultado de complejas relaciones sociales que expanden los derechos y los ejercen con conciencia, porque su práctica y concepción se transforma por medio de la interacción social (Tamayo 2002: 185).

3.8. Fenómenos de nominación y sobredimensionamiento analítico

En sociología, el fenómeno de la *nominación* es un mecanismo de poder que permite ejercer la violencia simbólica y el arbitrario cultural para imponer determinados sentidos sobre la realidad, con objetivos políticos. Estos objetivos son diferentes para los científicos sociales, los interventores sociales y los políticos, así como para el Estado; pero los efectos de la *nominación* son los mismos, más allá de las intenciones y la autoridad de los actores. Al *pegar una etiqueta* sobre un hecho social, lejos de objetivar la realidad, se *pegan sobre ella contenidos e intenciones ajenos*, con graves efectos sociales de largo aliento; eso es 'nominar' según Bourdieu. En nuestro medio es preciso reconocer la tendencia a la *nominación* en torno a fenómenos sociales complejos: pluralidad de sentidos que depende de la intencionalidad política de quien así los nombra y que nos aleja más aún de lo objetivo del fenómeno como tal. Detrás de la *nominación* hecha por un actor institucional, político, estatal o académico, hay una lógica de poder, de ejercicio de *violencia simbólica* por la imposición del arbitrario cultural que le permite su función política o académica, y del poder de la institución que representa (Vega-Centeno 2002: 45-51).

Un fenómeno concomitante a la tendencia a *nominar* desde una situación de poder (político, académico o simbólico) es *sobredimensionar* el fenómeno nominado o, peor aún, otorgarle un alcance y una significación que van más allá de la realidad objetiva del mismo; por ejemplo, nominar a las organizaciones de mujeres por la supervivencia como *movimientos ciudadanos*, cuando éstas no tienen clara una *voluntad de ciudadanía*. Estos movimientos frecuentemente ven menos la construcción de un conflicto que la integración social y política (pasar de ver al Estado como su protector y a sí mismas como beneficiarias), lo que explica su radicalismo conservador, que mezcla los discursos más extremos con el clientelismo más utilitario. La tentación de la *nominación*, por parte de los científicos sociales y analistas políticos, así como de *sobredimensionamiento* de las organizaciones populares, por ejemplo, la ofrece el auge actual de los marcos teóricos en torno a la democracia y el proceso de ciudadanía. Este proceso implica no sólo la lucha por la vigencia de los deberes y derechos ciudadanos, sino por la pertenencia a un Estado; aspectos que, en general, no se han manifestado en las plataformas de lucha de la mayoría de los movimientos populares en coyunturas electorales (Vega-Centeno 2002: 45-51).

En las organizaciones populares, es preciso analizar los procesos organizativos para no *pegar encima de ellos* una etiqueta que los *nomina* como fenómenos sociales completamente diferentes a lo que son en realidad. Para ello hay que realizar una

[...] mayor y más sutil comprensión y práctica de la ciudadanía. Una ciudadanía que vaya más allá del propio interés personal para abrirse al interés colectivo sobre la base de determinadas virtudes cívicas, como es el sentido de justicia y de responsabilidad. (Kymlicka, en Vargas 1997: 5)

3.9. Formas culturales de producir el fenómeno político

Un largo trabajo de investigación que buscaba entender cómo el pueblo produce culturalmente el fenómeno político nos introdujo en un complejo sistema de movilización de la capacidad mítico-simbólica, cuya reactivación motiva una *adhesión creyente*. En ese caso llegamos a afirmar que el pueblo aprista desea y necesita adherir a lo que el Apra le dice de la realidad y cómo el Apra le explica la historia, y no necesariamente está dispuesto a afrontar ni admitir la realidad misma, aunque la promesa de la transformación de la realidad —la «gran transformación», en el argot aprista— haya sido el origen de la adhesión primera. Esta adhesión creyente, más allá del ejemplo entonces estudiado, permite el *gozo anticipado del deseo*, el cual es *per se* una primera forma de transformación de la realidad y de sus duras constricciones experimentadas en lo concreto de la vida (Vega-Centeno 1994: 3)

De manera tentativa podemos afirmar que el «éxito relativo» de las campañas por televisión, al menos desde la década de 1990, radica en que se está jugando sobre aspectos culturales, socialmente inconscientes, metapolíticos, que no contribuyen precisamente a generar conciencia política. Las campañas «políticas» así planteadas están cada vez más vueltas hacia las técnicas de movilización subliminal, que de hecho se utilizan aunque estén prohibidas legalmente (Vega-Centeno 1994: 10). Por todas estas razones afirmamos que la forma electoral de participación política no es propia de sectores populares masivos, porque no ha sido apropiada por el pueblo; razón por la cual los resultados electorales no implican corresponsabilidad. El pueblo asiste a las elecciones porque está obligado; pero esta forma de hacer política le es ajena. Comprobamos además que el voto no es consciente; tiende a confirmar al candidato que no presenta planes ni programas, de manera que el voto resulta un voto afectivo, que suscita adhesiones personales, pasionales, estéticas y pseudoéticas: si el candidato es

bueno, buenmozo, paternal, justo, honrado, exitoso, etcétera. Además, el voto es irresponsable, pues se produce cual juego de azar y no conlleva corresponsabilidad política por los actos de aquéllos a quienes el voto otorgó poder y autoridad (Vega-Centeno 1994: 12).

Buscando pistas de interpretación para esta situación podemos decir que la *sobreideologización* de América Latina significó la intransigencia para modificar compromisos y decisiones. Por ello se conformó una *cultura antagónica*, en la cual la política es entendida como una *lucha de vida o muerte*; y el orden, como la imposición de la *voluntad triunfadora*. Así, la *intransigencia* y la *intolerancia* vendrán a ser rasgos característicos de nuestra cultura política, que percibe el terreno político como un campo de batalla del que salen vivos o muertos, vencedores o vencidos; donde reina el antagonismo y donde la concertación y el debate esclarecedor están ausentes en esta lucha de contrarios. El orden jurídico, social, económico o político es producto de la imposición de la voluntad triunfadora y no producto del consenso, ni de la construcción solidaria de un proyecto nacional. La *violencia* intrínseca a nuestras prácticas políticas no sería entonces más que «otra forma de buscar las certidumbres», del tipo que nos proveía lo político venido a ser sistema de creencia (Lechner 1989: 47, Vega-Centeno 1991: cap. I y II, Vega-Centeno 1994: 16).

De esta manera podemos comenzar a entender el funcionamiento de lo político en América Latina, donde

[...] las dificultades que presenta «la ingeniería institucional» nos remiten al mundo simbólico y a los imaginarios colectivos: descubrimos que la política no se guía solamente por intereses, sino gradualmente por pasiones e imágenes, creencias y emociones. (Lechner 1989: 50)

La crisis institucional y social produce, en general, un «[...] desgarramiento social que saca luz la cara oculta de la política; el miedo al

desarraigo social, la ansiedad de la pertenencia colectiva, la angustia por trascender la inmediatez de la vida singular» (Lechner 1989: 50). Esta situación viene a ser tanto más angustiante, desgarradora, inestable y carente de referentes individuales y sociales, en cuanto la inmediatez confrontada por el individuo es simplemente atroz, por la pobreza, el desamparo y toda su secuela de carencias individuales y colectivas (Vega-Centeno 1991: cap. II).

Frente a esta realidad, «[...] la democracia no puede desoír estos clamores so pena de ser arrasada por ellos, o bien asume estos miedos y deseos, o bien sucumbe a la lógica de la guerra» (Lechner 1989: 50). Nótese la urgente alarma con que el autor recientemente desaparecido plantea la necesidad imprescindible de una democracia construida desde el clamor de los pueblos oprimidos, frente a la amenaza de la lógica de la guerra; mientras que para los politólogos americanos esta última resultaría resuelta con el juego de la oferta/demanda simbólicas en política, solucionada a partir de la teoría de ventas y de la propaganda subliminal (Vega-Centeno 1994: 10).

Las urgencias antropológicas en lo político, planteadas por Lechner, le permiten entender —no justificar— el resurgimiento de los autoritarismos en nuestro subcontinente, pues «[...] el autoritarismo no es sino un intento por restaurar una certidumbre, de restablecer un sentimiento de comunidad en un mundo de una disgregación insoportable» (Vega-Centeno 1994: 51).

Mediante la formalidad electoral, ni la derecha, ni la izquierda, ni los independientes ni el Apra están respondiendo necesariamente a las esperas, ni a cómo el pueblo entiende, adhiere y participa en el campo político. Nos encontramos con formas más complejas de comunicación entre la oferta/demanda simbólica en lo político. En esta perspectiva, el surgimiento del interés por el estudio de la cultura política se ha acentuado, debido a la amplitud creciente del fenómeno político de los «independientes» o los

«no-políticos» y los «movimientos regionales», justamente en el campo político, que es el lugar del compromiso, lo contrario a la supuesta independencia y apoliticidad con que éstos apelan a sus posibles electores. Este interés se incrementa también debido al éxito de la incursión de los «independientes» en la política, el decremento del militante partidario y la discusión teórica sobre el fin de las ideologías (Fukuyama: 1989a y 1989b).

Todos estos fenómenos no sólo se expresan en los resultados electorales, sino que plantean serias cuestiones en torno a la pervivencia de los partidos políticos, el resurgimiento de varios tipos de autoritarismos y la organicidad no-política de ciertas propuestas en el campo político (Vega-Centeno 1994: 19). Frente a las religiones políticas que florecieron en el siglo veinte, para el siglo veintiuno el sistema neoliberal propugna los «autoritarismos de nuevo tipo», que, respetando la formalidad democrática, ejercen objetivamente el poder omnímodo en función del capital multinacional, mediante sistemas profundamente inequitativos y excluyentes. Para ello se requiere un líder moderadamente carismático y suficientemente corrupto como para asegurar su fidelidad cómplice, y una formalidad democrática que dé la apariencia de pertenecer a la «tercera ola democratizadora» de Huntington, como por ejemplo en la Corea de Roo Tae Wo o el Perú de Fujimori (Vega-Centeno 1999: 96).

Volvemos, por ello, a la pregunta inicial: ¿cómo hace política el pueblo?; que se complementa con otra: ¿qué origina la adhesión o el rechazo masivo popular, frente a las ofertas políticas, en lo electoral? Evidentemente, las distintas formas de adhesión y de detración en lo político no implican necesariamente fenómenos de adhesión creyente, como el caso antes visto; sin embargo, la respuesta a estas preguntas actualiza los temas estudiados en torno al surgimiento de la lógica de la creencia, la dimisión del pensamiento, el imaginario de redención mítica, del providencialismo y el paternalismo políticos; es decir, a fenómenos de adhesión a la imagen que tiene

la capacidad de representar todo esto, en el momento y para el pueblo (Vega-Centeno 1994: 131).

Al impulso de la pugna por el poder, los dirigentes imaginan a un pueblo que se adecua a sus necesidades de dominio; mientras que, desde las necesidades de salvación, el pueblo imagina a dirigentes que tienen que ver más con redentores religiosos que con los dirigentes políticos realmente existentes. Sin embargo, el pueblo, así constreñido en el terreno político electoral, reacciona de manera polimorfa y produce, por un lado, una demanda de salvación, que a la larga se verá frustrada por lo abultado de las esperas que contiene; y por otro lado, un voto en contra en el terreno electoral, un voto opositor, que no afirma sino que niega, que no es consciente —políticamente hablando— y que no implica corresponsabilidad con aquél a quien se elige. Es decir, en estas condiciones y con estas constricciones simbólicas, el hecho de votar no es un acto político, en el sentido estricto del término (Vega-Centeno 1994: 131-132).

Al lado de este complejo sistema de no-satisfacción entre oferta y demanda simbólica en lo político, la experiencia histórica del pueblo se va tiñendo de desencanto. Se genera cierto sentido común que afirma que lo político es el reino de la mentira y del engaño, el lugar del oportunismo, del arribismo, de la oferta defraudada. De modo que la pérdida de prestigio de los políticos, la pérdida de esperanza en lo político-electoral y la política banalizada por el marketing electoral producen el vaciamiento de lo político y la despolitización progresiva de los electores. Por ello, es imprescindible estudiar las diversas formas de participación, delegación, oposición, dimisión u omisión que empleamos en nuestros masivos comportamientos electorales; nuestras formas de expresión por negación y por contradicción, así como tratar de entender el papel que tienen en estos comportamientos nuestras cargas históricas y culturales; y además, el proyecto de nación que buscamos construir, si acaso tenemos alguno (Vega-Centeno 1994: 132).

Fukuyama señala que la necesidad de reconocimiento es el «eslabón perdido entre la economía y la democracia liberal». Esta exigencia antropológica, de reconocimiento de la persona como miembro de una comunidad; esta necesidad de respeto por y para sí mismo; y esta necesidad del reconocimiento de la propia dignidad individual y colectiva, son elementos de cultura frecuentemente olvidados por las propuestas políticas más «democráticas» e idealistas. Subrayamos aquí, de nuevo, que la necesidad de reconocimiento es un elemento antropológico fundante de lo social y lo político, aunque no consciente, de todo sistema de autoridad y poder. El desarrollo de este reconocimiento podría hacer de la política más humana, más capaz de garantizar la realización plena de los miembros de una sociedad (Vega-Centeno 1994).

Lechner pone en relieve el auge de los sistemas de creencia en América Latina. Nuestros trabajos anteriores, así como el presente, confirman esta observación; por ello, la intransigencia de nuestra cultura política nos está hablando de la violencia intrínseca a toda nuestra práctica política real. Tal como la practicamos, la política es pasión, imagen, creencias y emociones. Por eso es tan apasionante y riesgosa. Frente al auge de los sistemas de creencia y ciertos procesos de secularización de las instituciones religiosas; ante el desamparo que produce la crisis económica y el desorden provocado por el terrorismo y el autoritarismo, nos encontramos con situaciones que nos hablan de la necesidad de restaurar certidumbres y del ahorro del esfuerzo de pensar y del riesgo-responsabilidad personal de decidir. Éstos son elementos culturales, inherentes a las actuales prácticas políticas, que no podemos seguir olvidando (Vega-Centeno 1994: 133).

Más aún, es preciso que recordemos la función política del mito: la que genera la adhesión creyente, más la presencia de otras lógicas políticas de participación por identificación grupal con el líder que expresa aquello que el pueblo desearía ser, por lo cual el líder viene a ser (o parecer) creíble, accesible...

lógicas culturales que son políticas, cognitivas, afectivas e ideológicas. Por eso, el líder que tenga el carisma capaz de reactivar la capacidad mítico-simbólica del pueblo podrá dar contenidos a características culturales de largo aliento, que son nuestras formas culturales de producir lo político: el olvido de la dominación, la protección por carencia, y resistencia simbólica, esta última característica antropológica que no es necesariamente «revolucionaria», la resistencia simbólica puede encerrarnos en el pasadista olvido de la dominación o en la sumisión por carencia ante aquél que parece puede darnos una protección paternal frente a nuestras terribles necesidades, las que vienen del «antes y del ahora» y las que vienen desde el «dentro» (Vega-Centeno 1991: 57-79).

El futuro será tarea del consenso, decía Lechner; menuda tarea, cuando nuestra so-

iedad es excluyente, polarizada, enfrentada agresivamente en una difícil lucha por la supervivencia, donde pareciera que sólo sobrevivirá el más fuerte. Son los sentimientos de rencor y de venganza nacidos de innumerables y nunca especificadas ofensas, los que surgen con mayor facilidad en los comportamientos masivos; y es a estos sentimientos de exclusión que se dirige el discurso político que niega toda posibilidad de acuerdo, acusándolo de «componenda» o de claudicación. Pero el consenso es la única vía para una sociedad que apuesta por la vida y que no permite que la arrastre ninguna ola que no pueda ella escoger. En el sentido de esta apuesta por el futuro, ¿podremos nosotros elaborar, con los fragmentos de nuestra historia y cultura, una identidad razonable que nos congregate y reúna en una apuesta por un futuro de justicia y paz? (Vega-Centeno 1994: 133).

BIBLIOGRAFÍA

BALANDIER, Georges

1969 *Anthropologie politique*. París: Preses Universitaires de France (PUF).

BOURDIEU, Pierre

1989 *Noblèse d'Etat*. París: Minuit.

1998 *Contre feux*. París: Liber.

BOURDIEU, Pierre (director)

1993 *La misère du monde*. París: Seuil.

CALDERÓN GUTIÉRREZ, Fernando

2002 *La reforma de la política: deliberación y desarrollo*. La Paz y Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales/FES y Nueva Sociedad.

DURAND, Jorge (coordinador)

2002 *Movimientos sociales. Desafíos teóricos y metodológicos*. México: Universidad de Guadalajara.

FUKUYAMA, Francis

1989a «The end of history?», en *The national interest*. Nueva York: National Affairs Inc.

1989b «Debate sobre ¿El fin de la historia?», en *The national interest*. Nueva York: National Affairs Inc.

GAMERO, Julio (editor)

2002 *Perú hoy. Elecciones y regionalización*. Lima: Desco.

LATINOBARÓMETRO

2001 *Informe anual*. Disponible en <www.latinobarometro.org>.

2006 *Informe anual*. Disponible en <www.latinobarometro.org>.

LECHNER, Norbert

1989 «¿Responde la democracia a la búsqueda de la certidumbre?», en F. Calderón (compilador), *Socialismo, autoritarismo y democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 45-70.

LÓPEZ MONJARDÍN, Adriana

2002 «La democracia y la violencia: fronteras simbólicas para los movimientos sociales», en J. Durand (coordinador), *Movimientos sociales. Desafíos teóricos y metodológicos*. México: Universidad de Guadalajara, pp. 203-228.

LORA, Carmen

2002 «Una puerta abierta a lo siniestro. Sendero y el fujimorismo en los comedores populares», *Páginas*, n.º 173, Lima, pp. 55-63.

MAQUET, Jacques Jérôme Pierre

1954 *Le système des relations sociales dans le Ruanda ancien*. Tervuren, Bélgica: MRAC.

MAYORGA, Fernando

2002 *Neopopulismo y democracia. Compadres y padrinos en la política boliviana 1988-1999*. Cochabamba, Bolivia: Centro de Estudios Superiores Universitarios (CESU), Universidad Mayor de San Simón (UMSS) y Plural.

MELÉNDEZ GUERRERO, Carlos

2007 «Los movimientos regionales: los 'viejos desconocidos'», *Coyuntura, Análisis Económico y Social de Actualidad*, revista del Centro de Investigaciones Sociales, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, año 3, n.º 10, Lima, pp. 11-14.

MOVIMIENTO REGIONAL INKA PACHAKUTEQ

2006 *Plan de Gobierno Regional 2007-2010, Cusco*. Disponible en <www.jne.gob.pe>.

NIETO DEGREGORI, Luis

2003 «Cusco: La política, ¿un asunto de periodistas?», *Ideele*, n.º 159, Lima, pp. 91-94.

PARTIDO APRISTA PERUANO

2006 *Plan de Gobierno Regional 2007-2011; Cusco*. Disponible en <www.jne.gob.pe>.

(2006 *Plan de Gobierno 2007-2011; Ica*. Disponible en <www.jne.gob.pe>.

PARTIDO NACIONALISTA PERUANO

2006 *Plan de Gobierno Regional, Ica 2007-2010*. Disponible en <www.jne.gob.pe>.

PARTIDO POLÍTICO UNIÓN POR EL PERÚ

2006 *Plan de Gobierno Región Cusco, Período 2007-2011, Cusco*. Disponible en <www.jne.gob.pe>.

PARTIDO REGIONAL DE INTEGRACIÓN

2006 *Plan de Gobierno Regional 2007-2010; Ica*. Disponible en <www.jne.gob.pe>.

PAZ, Octavio

1979 *El ogro filantrópico*. México DF: Joaquín Mortiz.

PLANAS, Pedro

2000 *La democracia volátil: movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

PLATAFORMA DE CONTRAPARTES DE NOVIB EN EL PERÚ

1996 *Construyamos ciudadanía y un hábitat más humano*. Lima: Centro de Información y Desarrollo Integral de Autogestión (CIDIAG) y otros.

SÁNCHEZ LEÓN, Abelardo y Martín PAREDES

2003 «Cusco, después de Nieto», entrevista con Luis Nieto Degregori. *Quehacer*, n.º 141, Lima, pp. 74-81.

TAMAYO FLORES ALATORRE, Sergio

2002 «Del movimiento urbano popular al movimiento ciudadano», en J. Durand (coordinador), *Movimientos sociales. Desafíos teóricos y metodológicos*. México: Universidad de Guadalajara, pp. 175-201.

TOCHE, Eduardo; Sergio CUENTAS, Ulises HUMALA y Raúl RUIZ, con la colaboración de Gabriela CARRASCO

2002 «Institucionalidad, gobernabilidad y corrupción. ¿Qué piensan los limeños?», en Gamero, ob. cit., pp. 81-130.

TOURAINÉ, Alain

1998 *La parole et le sang. Politique et société en Amérique Latine*. París: Odile Jacob.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

1995 *Sistema de partidos políticos en el Perú, 1978-1995*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

VARGAS V., Virginia

1997 «La ciudadanía: un debate en curso», en *Aportes para el Debate*. Santiago de Chile: Isis Internacional.

VARIOS AUTORES

2002 *Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado, Cusco al 2012*. Cusco: Arariwa y otros.

VARIOS AUTORES

(2007 *Aportes para el Gobierno Regional 2007-2010, Cusco*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas (CBC) y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

VEGA-CENTENO B., Imelda

1991) *Aprismo popular: cultura, religión y política*. Lima: Centro de Investigaciones Sociales, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA) de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Tarea.

1994 *Simbólica y política: Perú 1978-1993*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

1996 *La construcción social de la Sociología. Invitación a la crítica*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

1999) «De los sueños cumplidos al pánico del desorden: retorno de la magia paleolítica ante el milenio», en R. Ford y M. Lemlij (editores), *En el umbral del milenio. Actas de la Conferencia Internacional*. Lima: Sidea, tomo I.

2001 Informe final de Consultoría para el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria, Lima.

2002 «Los comedores populares: nominación autoritaria, violencia simbólica y voluntarismo político». Documento preparado para la Fundación Ebert, Lima.

WILLEMS, Emilio

1961 *Dictionnaire de Sociologie*. París: Marcel Rivière.

ANEXO 1

LISTA DE INFORMANTES

- 00-Ica/PRI, militante y organizador del PRI¹
- 01-Ica/PRI, regidor regional, PRI
- 02-Ica/Obs1, director de organización no gubernamental de desarrollo, Ica
- 03-Ica/OSB1, secretario general, Central General de Trabajadores del Perú
- 04-Ica/AP, secretario general de Acción Popular
- 05-Ica/ PN, regidor regional, Partido Nacionalista
- 06-Ica/Obs2, coordinadora de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza
- 07-Ica/OSB2, Federación de Mujeres de Ica
- 08-Ica/Obs3, Codeh Ica
- 09-Ica/Apra, secretario de Plan de Gobierno del Apra, ex consejero regional
- 10-Ica/UPP, animador de política de Unión por el Perú.
- 11-Ica/PRI, presidente regional, PRI
- 12-Lim/Obs4, analista político
- 13-Cus/Obs5, economista, periodista, ex gerente de la Región Cusco
- 14-Cus/Obs6, periodista político
- 15-Cus/Obs7, economista, observador político
- 16-Cus/RestN, (Movimiento APU), ex candidato regional
- 17-Cus/FuerN, dirigente político
- 18-Cus/Obs8, periodista
- 19-Cus/Obs9, Codeni, ex regidora
- 20-Cus/Apra, secretario de juventudes del Apra
- 21-Cus/Obs10, director de organización no gubernamental de desarrollo
- 22-Cus/Pachk, regidor regional, Movimiento Pachakuteq
- 23-Cus/Obs11, proyecto ciudadanía, ONGD
- 24-Cus/Obs12, coordinador de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza
- 25-Cus/PN, secretario de organización PN
- 26-Cus/UN, empresario ex candidato a diputado UN
- 27-Cus/AP, ex secretario departamental AP
- 28-Cus/OSB3, Federación de Mujeres
- 29-Cus/UPP, Gerente de Desarrollo social, jefe de campaña
- 30-Cus/AAyllu, Autogobierno Ayllu, Fed. Dep. Campesinos.

¹ Por respeto a la confidencialidad, omitimos los nombres de nuestros informantes. Indicamos únicamente su función o cargo. Las siglas de las organizaciones están in-extenso dentro del texto del trabajo.

ANEXO 2

Cusco: balance estadístico de las elecciones regionales del 2006

Marco Zeisser Polatsik*

En el Perú, la ciudadanía eligió por primera vez sucesivamente autoridades regionales en el año 2006. Años antes, con el golpe de Estado del 5 de abril de 1992, se frustró la posibilidad de un recambio en el ámbito regional. Se trató, entonces, de un evento mayor en el ejercicio del derecho de voto, que abrió la perspectiva de una cierta afirmación y reconocimiento de este nivel de gobierno. Cabe recordar que hasta la actualidad tenemos ocho elecciones municipales sin interrupción desde 1980, situación que ayuda a asentar una relación bastante estable del electorado con sus autoridades locales electas.

La elección regional de noviembre del 2006 en el Cusco se caracterizó por una mayor polarización entre dos candidatos, y también por una mayor legitimidad: el candidato electo alcanzó más de 30% de los votos válidos, mientras que en el 2002 recibió menos de 20%.

La lista ganadora del partido político Unión por el Perú (UPP) alcanzó en el 2006 32,6% de los votos,¹ cinco puntos más que su rival más próximo (ver el cuadro 1). Este resultado contrasta con los resultados de las elecciones del 2002, pues el vencedor no alcanzó el 20% y obtuvo sólo algo más de dos puntos de ventaja sobre su más cercano rival (ver el cuadro 2). La disminución del número de agrupaciones políticas que postularon a las elecciones regionales, de trece a ocho, no parece ser una explicación satisfactoria. La influencia de los comicios generales de abril y de junio del mismo año,² la preparación de larga data del candidato vencedor, así como la popularidad de una figura nacional como el candidato del movimiento regional Inka Pachakuteq, explican mejor estos resultados.

Tal como se ve también en el cuadro 2, la lista ganadora extendió su victoria también geográficamente, ya que obtuvo la mayor votación en nueve de las trece provincias, es decir, en 70%. En las elecciones anteriores, la agrupación ganadora sólo se ubicó en el primer lugar en seis provincias.

Si se comparan los resultados de las elecciones regionales y municipales (ver el cuadro 3), se observa que coinciden en siete de las trece provincias. Unión por el Perú consiguió seis municipalidades provinciales, y en cinco de ellas logró también la mayor votación en la elección regional. Sólo en el Cusco la UPP obtuvo menos votos que el Movimiento Inka Pachakuteq, que ganó

* Centro Bartolomé de Las Casas, Cusco. El autor ha tomado como fuente de información la Oficina Nacional de Procesos Electorales (diciembre del 2006).

¹ En lo que sigue, incluidos los cuadros, el término 'votos' alude a los válidamente emitidos; es decir, descontados, del total de emitidos, los votos en blanco y los nulos.

² La UPP consiguió cuatro de los cinco escaños del Congreso de la República correspondientes a la Región Cusco, y su candidato presidencial, Ollanta Humala, obtuvo 73% de los votos cusqueños en la segunda vuelta.

la alcaldía. Los resultados del partido Restauración Nacional concuerdan sólo en Acomayo; los del movimiento regional Inka Pachakuteq, también en Calca. Cabe mencionar que tres organizaciones que ganaron alcaldías provinciales no tenían candidatos para el Gobierno Regional: el Partido Socialista (una provincia), el partido Renacimiento Andino (una provincia) y el movimiento regional Autogobierno Ayllu (dos provincias).

Como el partido ganador en el año 2002, en el nuevo Consejo Regional la UPP cuenta con ocho consejeros (la mitad más uno); la segunda lista, Pachakuteq, con tres; y dos partidos, el Apra y Restauración Nacional, tienen un consejero cada uno. El Consejo cuenta con la representación de cuatro agrupaciones, a diferencia de las cinco del Consejo Regional anterior. Restauración Nacional, de reciente creación, obtuvo por primera vez una representación regional, mientras que el Frente Independiente Moralizador (FIM), en el poder del 2003 al 2006, no tiene representación alguna, lo mismo que el movimiento regional Juntos por el Progreso, que logró un consejero en el 2002 (esta última agrupación no presentó candidatos en el 2006). Los partidos políticos nacionales dominan el Consejo Regional, con diez de los trece escaños (77%) (ver el cuadro 4).

Esta vez los nuevos consejeros resultaron más sólidamente elegidos, pues obtuvieron en promedio 27,7% de los votos (20,5% en 2002) y ocho de los trece incluso alcanzaron la mayor votación en sus respectivas provincias (siete en el 2002). Sólo tres consejeros obtuvieron menos de 20% de los sufragios (igualmente, siete en las anteriores elecciones). Sin embargo, el sistema de votación, que mezcla la elección nominal por circunscripción provincial con el sistema proporcional departamental,³ sigue creando distorsiones en relación con una representación clara y simple, comprensible para todos.

De hecho, la primera mayoría, UPP, coloca la mitad más uno de los consejeros, es decir ocho, según el orden de su propia lista. Todos estos consejeros son varones. Los cinco otros escaños son atribuidos a la proporcional, en este caso tanto según el orden de cada una de la listas (Movimiento Inka Pachakuteq, APRA y Restauración Nacional), como según las provincias aún no representadas.⁴ En cinco provincias, el consejero más votado no representa a sus electores en el Consejo Regional. En el caso de Calca, la consejera electa por Restauración Nacional obtuvo sólo el quinto puesto, con menos de 10% de los votos. Por cierto, en el 2002, el consejero electo con más bajo porcentaje fue el representante del FIM por la provincia de La Convención, con menos de 5% (séptimo lugar); sin embargo, llegó a ocupar una curul en el Consejo Regional por pertenecer al partido ganador a nivel regional.

³ El sistema de votación utilizado para la elección de los consejeros regionales considera el voto para una lista departamental. El universo de votantes es el conjunto de electores del departamento; la mitad más uno de los escaños es atribuida a la primera mayoría, y la distribución de los escaños restantes a la proporcional con cifra repartidora. Sin embargo, los legisladores han añadido una representación por provincia, con el afán de garantizar una representación de cada una de ellas en el Consejo Regional. Este dispositivo se asimila al sistema de votación por circunscripción: candidatos con nombres propios se presentan en una circunscripción electoral dada, en este caso, una provincia. Sólo votan los electores de esta circunscripción. Al superponer los dos sistemas, se crean distorsiones. No necesariamente el candidato más votado es quien representa a la provincia, tampoco el candidato mejor ubicado en la lista departamental quien entra al Consejo Regional. Tanto la representación provincial como la representación partidaria pierden legitimidad (ver el cuadro 6, más adelante).

⁴ Por ejemplo, en el caso del Movimiento Inka Pachakuteq, el consejero Saturnino Pulla Jiménez era el número 2 de su lista y fue electo en representación de la provincia de Acomayo, dado que ninguno de los ocho primeros consejeros de UPP representaban a dicha provincia. De la misma forma, fueron designada Berly Cárdenas Negrón y Wilver Caballero Condori, respectivamente número 6 y número 9 de su lista, para representar respectivamente a Paruro y a Canas.

Sin bien la representación femenina se ha triplicado (tres en vez de una consejera), es importante señalar que se trata de una representación por descarte o al azar, cuando la representación de una de las provincias no es copada por la lista ganadora (como se explica en las notas de pie de página 3 y 4). Las tres consejeras electas pertenecen a los partidos de oposición. Es así que la consejera Berly Cárdenas Negrón, por Paruro, del Movimiento Regional Inka Pachakuteq, quien ocupaba el sexto lugar en la lista de su agrupación política, alcanzó sólo la tercera votación en su provincia; la consejera Erika Dumas Ramos, por Paucartambo, del Apra, octava en su lista, obtuvo sin embargo la mayor votación en esta circunscripción. Por ende, Gladys Montalvo Espinoza, que representa ahora a Calca por el partido Restauración Nacional, undécima en su lista, obtuvo sólo la quinta votación (ver los cuadros 5 y 6).

Cuadro 1
Resultados de las elecciones regionales a nivel departamental y provincial

Agrupación política		N.º de votos	%	N.º de consejeros
Resultados por departamento				
Unión por el Perú		163.500	32,6	8
Movimiento Regional Inka Pachakuteq		138.108	27,5	3
Partido Aprista Peruano		58.502	11,7	1
Restauración Nacional		50.038	10,0	1
Partido Nacionalista Peruano		44.416	8,9	
Frente Independiente Moralizador		33.519	6,7	
Agrupación Independiente Sí Cumple		8.296	1,7	
Partido Movimiento Humanista Peruano		5.047	1,0	
Resultados por provincias				
Acomayo	Restauración Nacional	5.218	52,9	
Anta	Unión por el Perú	7.531	33,8	
Calca	Movimiento Regional Inka Pachakuteq	9.584	35,9	
Canas	Unión por el Perú	5.162	32,8	
Canchis	Unión por el Perú	18.730	39,9	
Chumbivilcas	Unión por el Perú	7.969	34,0	
Cusco	Movimiento Regional Inka Pachakuteq	71.477	38,0	
Espinar	Unión por el Perú	6.606	25,2	
La Convención	Unión por el Perú	25.637	43,1	
Paruro	Unión por el Perú	3.365	30,7	
Paucartambo	Partido Aprista Peruano	4.344	28,1	
Quispicanchi	Unión por el Perú	9.178	29,0	
Urubamba	Unión por el Perú	11.019	44,5	

Cuadro 2
Resultados comparativos: Cusco, elecciones regionales del 2006 y el 2002

Agrupación política	2006		2002	
	N.º*	%	N.º*	%
Unión Por el Perú**	9	69,2	2	15,4
Movimiento Regional Inka Pachakuteq	2	15,4	2	15,4
Partido Aprista Peruano	1	7,7	1	7,7
Restauración Nacional	1	7,7		
Frente Independiente Moralizador			6	46,2
Movimiento Democrático Juntos por el Progreso			2	15,4
Total	13		13	

* N.º: número de provincias donde la agrupación política obtuvo mayor votación.

** 2006: partido político nacional; 2002: agrupación independiente Unión Por el Perú-Frente Amplio.

Cuadro 3
Cusco: resultado comparado de las elecciones regionales y municipales.
Datos por provincia, 2006

	Regional	Municipal	Coincidencia
Acomayo	Restauración Nacional	Restauración Nacional	Sí
Anta	Unión por el Perú	Partido Socialista	No
Calca	Inka Pachakuteq	Inka Pachakuteq	Sí
Canas	Unión por el Perú	Unión por el Perú	Sí
Canchis	Unión por el Perú	Unión por el Perú	Sí
Chumbivilcas	Unión por el Perú	Autogobierno Ayllu	No
Cusco	Inka Pachakuteq	Unión por el Perú	No
Espinar	Unión por el Perú	Partido Renacimiento Andino	No
La Convención	Unión por el Perú	Unión por el Perú	Sí
Paruro	Unión por el Perú	Unión por el Perú	Sí
Paucartambo	Partido Aprista Peruano	Autogobierno Ayllu	No
Quispicanchis	Unión por el Perú	Restauración Nacional	No
Urubamba	Unión por el Perú	Unión por el Perú	Sí

Cuadro 4
Autoridades electas. Región Cusco-2006

Cargo	Nombre	Provincia	Org. política	Sexo	Rango*	%
Presidente	Hugo Eulogio Gonzales Sayán		UPP	V		
Vicepresidente	Teófilo Mario Ochoa Vargas		UPP	V		
Consejero	Edgar Julián Zecenarro Matheus	Cusco	UPP	V	2	29,30
Consejero	Carlos Dargent Holgado	La Convención	UPP	V	1	43,13
Consejero	Francisco Choquenaira Ojeda	Canchis	UPP	V	1	39,94
Consejero	Grimaldo Jiménez Ochoa	Quispicanchi	UPP	V	1	28,95
Consejero	Apolinar Laguna Mollo	Espinar	UPP	V	1	25,17
Consejero	Milton Barrionuevo Orosco	Chumbivilcas	UPP	V	1	34,02
Consejero	Miguel Baca Ccoscco	Anta	UPP	V	1	33,80
Consejero	Melquiades Estrada Tamayo	Urubamba	UPP	V	1	44,48
Consejero	Saturnino Pulla Jiménez	Acomayo	Pachakuteq	V	3	12,89
Consejero	Berly Cárdenas Negrón	Paruro	Pachakuteq	M	3	20,28
Consejero	Wilver Caballero Condori	Canas	Pachakuteq	V	4	11,24
Consejero	Erika Dumas Ramos	Paucartambo	Apra	M	1	28,06
Consejero	Gladys Montalvo Espinoza	Calca	Rest. Nac.	M	5	9,04

* Rango: puesto ocupado por la lista en la provincia. Por ejemplo, la UPP ocupa el segundo lugar en la provincia del Cusco.

Cuadro 5
Número de consejeros y consejeras, rango y porcentajes por consejero.
Resultados comparados: Cusco, 2006 y 2002

Agrupación política	N.º de consejeros		Evolución
	2006	2002	
Unión por el Perú	8	2	+6
Movimiento Regional Inka Pachakuteq	3	1	+2
Partido Aprista Peruano	1	1	(=)
Restauración Nacional	1		-1
Frente Independiente Moralizador		8	-8
Juntos por el Progreso		1	-1
Consejeras	3	1	+2
Consejero que obtuvo el primer puesto en su provincia	8	7	+1
Consejero que obtuvo menos de 20% en la provincia que representa	3	7	-4
Consejero que obtuvo menos de 10% en la provincia que representa	1	2	-1
Porcentaje promedio por consejero	27,7%	20,5%	

Cuadro 6
Procedimiento para la atribución de los escaños de consejeros. Elección regional 2006-Cusco

	Lista ganadora Unión por el Perú	Lista en 2.º puesto Inka Pachakuteq	Lista en 3.º puesto APRA	Lista en 4.º puesto Restauración Nacional
1	Cusco	Canchis	Cusco	Cusco
2	La Convención	Acomayo	Canchis	Urubamba
3	Canchis	Chumbivilcas	Chumbivilcas	Canchis
4	Quispicanchi	Quispicanchi	Espinar	Espinar
5	Espinar	La Convención	La Convención	Canas
6	Chumbivilcas	Paruro	Quispicanchi	Quispicanchi
7	Anta	Espinar	Canas	Anta
8	Urubamba	Cusco	Paucartambo	La Convención
9	Calca	Canas	Calca	Paruro
10	Canas	Calca	Urubamba	Chumbivilcas
11	Paucartambo	Anta	Anta	Calca
12	Paruro	Urubamba	Paruro	Paucartambo
13	Acomayo	Paucartambo	Acomayo	Acomayo

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
Correo e.: tareagrafica@terra.com.pe
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582
LIMA - PERÚ

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

León de la Fuente 110 Magdalena
Teléfono: 613-8313 telefax: 613-8315
e-mail: propuest@desco.org.pe

