

**LA DINÁMICA DE LOS ACTORES REGIONALES
Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN:
¿EL DESPERTAR DEL LETARGO?**

MARTÍN TANAKA

Documento de Trabajo N° 125

Serie: Sociología y Política 35

Este proyecto forma parte del Programa Institucional de Sociología y Política 2000-2001, auspiciado por la Fundación Ford. Donación 980-0347-1.

© IEP EDICIONES
Horacio Urteaga 694, Lima 11
☎ 332-6194 / 424-4856
Fax (51 1) 332-6173
E-mail: publicaciones@iep.org.pe

ISSN: 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)
ISSN: 1022-0429 (Serie Sociología y Política)

Impreso en el Perú
noviembre, 2002
500 ejemplares

Depósito Legal: 1501132002-5346

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este documento por cualquier medio sin permiso de los editores.

TANAKA, MARTÍN

La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización:
¿el despertar del letargo?.- - Lima: IEP, 2002.(Documento de Trabajo,
125. Serie Sociología y Política, 35)

DESCENTRALIZACIÓN/MOVIMIENTOS SOCIALES/PARTIDOS
POLÍTICOS/REGIONALIZACIÓN/ELECCIONES/PERU

WD/05.01.01/SP/35

CONTENIDO

RESUMEN	5
ANTECEDENTES: LA DESMOVILIZACIÓN DE LOS ACTORES REGIONALES Y LA EMERGENCIA DEL FUJIMORISMO	6
EL FUJIMORISMO Y SU RELACIÓN CON LOS ACTORES	9
LA REACTIVACIÓN RELATIVA DEL MOVIMIENTO REGIONAL Y CAPACIDADES LOCALES EN LOS INTERSTICIOS DEL FUJIMORISMO	17
LOS ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS EN EL ESPACIO REGIONAL Y PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL GOBIERNO DE ALEJANDRO TOLEDO	24
BIBLIOGRAFÍA CITADA	33

LA DINÁMICA DE LOS ACTORES REGIONALES Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN: ¿EL DESPERTAR DEL LETARGO?¹

Resumen

En este texto se analiza la dinámica de los actores sociales y políticos en las regiones, explicándose las razones de la desmovilización ocurrida durante gran parte de los años noventa, y su reactivación relativa desde los últimos años del gobierno de Fujimori hasta la actualidad. Si bien éste tuvo siempre algunas dificultades para concitar el respaldo de las regiones, dado que nunca construyó propiamente un movimiento organizado de apoyo al nivel de base, desarrolló una estrategia relativamente eficaz de sostenimiento, que consistió en una combinación de inversión social focalizada, con la puesta en ejecución de mecanismos de control y cooptación política. En los intersticios que dejó libres, se desarrollaron algunos movimientos de protesta en algunos centros urbanos provinciales, pero en un cuadro generalizado de debilidad, desarticulación social y política, y ausencia de existencia de capacidades para sustentar propuestas autónomas de desarrollo. Los cambios en la dinámica de los actores en las regiones se explican fundamentalmente por los cambios ocurridos en los entornos institucionales y en el papel que jugaron los partidos políticos en la escena nacional.

En las elecciones de abril de 2000, el fujimorismo se mostró relativamente más débil en algunos espacios provinciales urbanos; esto hizo que la oposición a éste, en particular la candidatura de Alejandro Toledo, levantara la bandera de la descentralización como un medio para afianzar su respaldo en esos sectores. Toledo no sólo siguió, sino que profundizó sus ofertas descentralistas en las elecciones de 2001, frente a Alan García, quien reclamaba ser el «verdadero» candidato de las provincias, invocando el proceso de regionalización desarrollado durante su gobierno. Una vez en la presidencia, el gobierno de Alejandro Toledo convocó a elecciones regionales para noviembre de 2002 como una estrategia de legitimación política, no siendo consecuencia de la expresión de una demanda descentralista articulada por parte de las regiones. Lamentablemente, después de muy corto tiempo se pudo comprobar que la descentralización en curso no responde a ninguna planificación, por lo que ha terminado siendo muy desordenada; además, establece un conjunto de incentivos para la reactivación relativa de actores regionales poco representativos y sin propuestas muy articuladas, que se expresan en presiones y

1. Agradezco la colaboración de Carlos Meléndez y María Jesús Osorio en la recopilación de algunos de los datos presentados en este trabajo; también los inteligentes comentarios de Kathleen O'Neill.

- 6 protestas frente a un gobierno sin mayor capacidad de respuesta y con cada vez menor respaldo ciudadano. Por ello este proceso, si bien puede ser una oportunidad para democratizar el sistema político, también es un serio desafío a la gobernabilidad del mismo, pudiendo ahondar aún más la fragmentación de los actores sociales y políticos, y deteriorar más las precarias bases sobre las que se sostiene el presidente Toledo.

Antecedentes: la desmovilización de los actores regionales y la emergencia del fujimorismo

Durante gran parte de los años ochenta, los actores sociales en el ámbito regional se mostraron relativamente activos y con una importante capacidad de impacto político. Esto era consecuencia de la existencia de una amplia red de organizaciones de muy diverso tipo en todo el país, que involucraba sindicatos y gremios en el sector productivo formal, pero también movimientos sociales que articulaban a mujeres, jóvenes, pobladores, campesinos, productores, y otros grupos; organizaciones sociales que además contaban con el respaldo de partidos políticos importantes (básicamente de izquierda) que les daban proyección nacional y articulación dentro de un programa amplio de transformaciones.²

Sin embargo, también durante esa década los movimientos sociales en general, y los regionales en particular, poco a poco fueron debilitándose en cuanto a su representatividad frente a la población y capacidad de movilización, principalmente por los efectos de una larga crisis económica, que se inició en la segunda mitad de los años setenta. Si bien la dinámica de protestas y movilizaciones se mostró fuerte hasta 1988 (ver cuadro 1), su impacto político fue por el contrario debilitándose paulatinamente a lo largo de esa década; un indicador de esto es la cada vez menor capacidad de los gremios para lograr la atención de sus reivindicaciones por medio de paros nacionales (ver cuadro 2). Todo esto fue consecuencia de procesos estructurales de informalización y debilitamiento del sindicalismo y, en general, de todas las formas de acción colectiva, consecuencia de la crisis;³ a esto se sumaron los efectos desestructurantes de la violencia política.

Los movimientos regionales, en medio este contexto, mantuvieron cierto espacio e iniciativa gracias al proceso de descentralización impulsado por el gobierno de Alan García a partir de 1988, un intento de ganar legitimidad política y mantener espacios de poder en medio de un práctico colapso económico. García apostó por la constitución de gobiernos regionales, hacia el final de su mandato (1988), como una estrategia de legitimación y para mantener posiciones de poder en esos espacios, dado que era seguro que el APRA perdería la Presidencia de la República en las elecciones de 1990. De hecho, el APRA ganó la mayoría de los gobiernos regionales que se eligieron, y logró una presencia importante en las asambleas regionales.⁴ Con todo, es claro que un proceso de desmovilización radical estaba en curso, especialmente después del ajuste de setiembre de 1988.

-
2. Sobre los movimientos sociales ver Ballón, ed., 1986, 1986a y Ballet *et al.*, 1990; sobre los movimientos regionales ver Henríquez, 1986, entre otros.
 3. Sobre el debilitamiento de las acciones de protesta a lo largo de los ochenta ver Parodi, 1986; Balbi, 1994; sobre los cambios estructurales a la base de esto ver Thomas, 1999, y Verdera, 2000, entre otros.
 4. Es interesante el contraste con el gobierno de Toledo, quien convocó a elecciones regionales también buscando legitimidad y consolidar su poder, pero rápidamente encontró que la ciudadanía le era adversa en las regiones, por lo que la convocatoria a elecciones aparece más como un error de cálculo político, como veremos más adelante.

Cuadro 1
Dinámica de protesta sindical (1970-2001)

Año	Número de huelgas	Trabajadores afectados (miles)	Horas-hombre pérdidas (miles)
1970	345	111	5,782
1971	377	161	10,882
1972	409	131	6,331
1973	788	416	15,689
1974	570	363	13,413
1975	779	617	20,269
1976	440	258	6,822
1977	232	387	4,648
1978	364	1,398	36,144
1979	653	841	13,411
1980	739	481	17,913
1981	871	857	19,974
1982	809	572	22,751
1983	643	786	20,300
1984	516	703	13,967
1985	579	238	12,228
1986	648	249	16,867
1987	726	312	9,068
1988	815	691	37,921
1989	667	224	15,223
1990	613	258	15,068
1991	315	181	8,881
1992	219	115	2,319
1993	151	42	2,168
1994	168	63	1,937
1995	102	28	1,049
1996	77	36	1,400
1997	66	19	319
1998	58	17	323
1999	71	52	724
2000	37	5	182
2001	40	11	489

Fuente: Ministerio de Trabajo

Cuadro 2
Impacto de paros nacionales (1977-1990)

Año	Organización convocante	Nº de trabajadores afectados (miles)
19/7/1977	CGTP y otros	1,181
27-28/2/1978	CGTP	44
22-23/5/1978	CGTP y otros	1,011
9-10/1/1979	CGTP	150
19/9/1979	CGTP y otros	187
15/1/1981	CGTP - CTP	326
22/9/1981	CGTP	73
10/3/1983	Todas las centrales	298
27/9/1983	CGTP	75
22/3/1984	Todas las centrales	242
29/11/1984	CGTP	102
19/5/1987	CGTP	105
29/1/1988	CGTP	110
19-20/7/1988	CGTP	136
13/10/1988	CGTP	88
1/12/1988	CGTP	40
21/8/1990	CGTP - CTP	18

Tomado de Husson, 1993

Los movimientos sociales y regionales lucharon contra las políticas de ajuste y contra la reestructuración neoliberal aplicada desde agosto de 1990, ya bajo el gobierno de Alberto Fujimori. Sin embargo, hacia 1991 los movimientos sociales y regionales aparecían bastante debilitados: esto se expresó en su aislamiento respecto a las preferencias de la opinión pública, que mostraba una fuerte demanda de orden y autoridad, aspecto que Fujimori encarnó de manera políticamente eficaz. Los movimientos de protesta, por el contrario, se mostraron crecientemente aislados, incapaces de articular sus demandas particulares con intereses sociales más amplios. Es así como Fujimori logró aparecer como garante de la estabilidad del país, y construir una amplia coalición, que permitiría que el autogolpe de abril de 1992 gozara de una amplia aprobación entre la ciudadanía y entre los poderes de facto.⁵

Con dicho autogolpe, Fujimori marcó el final del sistema de partidos y del orden institucional hasta entonces vigente. Aquel 5 de abril, el Presidente anunció la disolución del Congreso, la intervención del Poder Judicial, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Ministerio Público, del Tribunal de Garantías Constitucionales, la reestructuración de la Contraloría General de la República, y también la disolución de los gobiernos regionales, poniendo fin a la caótica experiencia descentralista impulsada por el gobierno de Alan García.⁶ Los gobiernos regionales fueron sustituidos por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), dependientes del gobierno central.

5. Ver al respecto Tanaka, 1998.

6. Los problemas del proceso descentralista del gobierno de Alan García requieren todavía de estudio. Baste decir aquí que hubo muchos problemas de demarcación territorial, y un funcionamiento assembleístico que dificultaron su funcionamiento. Ambos problemas estuvieron muy presentes en el diseño descentralizador del gobierno actual, que optó por convertir los departamentos en regiones y reducir el tamaño de los consejos regionales; el número de consejeros es igual al número de provincias de cada departamento.

Todo esto marcó una etapa de decaimiento de los movimientos sociales en general y de los actores regionales en particular, que se extendió durante todos los años de la década del noventa.⁷ Si revisamos la literatura sobre los movimientos sociales, encontraremos que todas las variables que podrían ser relevantes para dar cuenta de la dinámica de éstos aparecen en estos años yendo claramente en contra de cualquier posibilidad de acción colectiva autónoma: así, encontraremos debilidad organizativa, escasez de recursos invertibles en la movilización, aislamiento de los *brokers* que asumen los costos de la acción colectiva,⁸ ausencia de apoyos externos (provenientes de actores como partidos políticos u organizaciones no gubernamentales), un sistema político cerrado, ausencia de incentivos institucionales, un estado de ánimo conservador en el plano de la cultura y los valores, etc.⁹ Con el transcurrir de los años, y la consolidación del fujimorismo, nuevas formas de relación entre la sociedad y el Estado empezaron a emerger, que marcaron la dinámica de los actores sociales y políticos en las regiones.

El fujimorismo y su relación con los actores regionales

A partir de 1992, el fujimorismo se consolidó como un orden político con varias características: fundamentalmente, se trató de un gobierno altamente autoritario, personalista, y anti-institucional.¹⁰ En esta sección nos ocuparemos de las consecuencias del carácter del fujimorismo sobre los actores en las regiones.

El fujimorismo desarrolló esfuerzos sistemáticos (y relativamente eficaces) para debilitar o eliminar cualquier posibilidad de construir poderes autónomos e independientes (es importante resaltar que esto incluyó a la propia coalición de intereses que articuló, como veremos más adelante). Esto se expresó, como veíamos, en la desaparición de los gobiernos regionales en abril de 1992, y la constitución de los CTAR en su reemplazo, organismos dependientes del gobierno central, concretamente del Ministerio de la Presidencia.

A finales de 1992, como parte de un proceso de vuelta a una institucionalidad democrática, se eligió a un nuevo Congreso, con funciones paralelas de Asamblea Constituyente, el Congreso Constituyente Democrático (CCD). Es interesante notar que este Congreso, así como los de 1995 y 2000, fueron electos bajo la modalidad de un congreso unicameral según distrito nacional único, el sistema que más favorece la proporcionalidad, la representación de minorías. Esto es paradójico, porque, siendo el fujimorismo mayoría, un sistema mayoritario podría haberle dado mayorías aplastantes en el Congreso.¹¹ De hecho, esto es por ejemplo lo que hizo Hugo Chávez en la elección de

-
7. Ver el Cuadro 1, que ilustra la dramática caída de la dinámica de protestas sindicales a partir de 1992, un buen indicador de la caída en la dinámica de protestas en general en el país.
 8. He insistido en que una variable fundamental para dar cuenta de la acción colectiva a nivel de base es el papel de los *brokers*, líderes sociales que cumplen funciones de intermediación entre las comunidades de base y diversos agentes externos. Ver Tanaka, 1999, y Tanaka y Trivelli, 2002.
 9. Sobre la literatura teórica de los movimientos sociales ver Foweraker, 1995, McAdam *et al.*, 1996, y Tarrow, 1994, entre otros.
 10. Sobre el fujimorismo ver Cotler y Grompone, 2000; Degregori, 2000; y Marcus y Tanaka, 2001, entre otros.
 11. Curiosamente, gran parte de la oposición al fujimorismo criticaba ese mecanismo de elección del congreso como «autoritario», cuando en realidad lo beneficiaba; este es un buen ejemplo de la actitud de gran parte de la oposición, de oponerse mecánicamente a las iniciativas del fujimorismo, sin examinar sus efectos reales.

10

Asamblea Constituyente de 1999 en Venezuela, en la que con un 65.5% de los votos obtuvo el 95.5% de los escaños. Así, en las elecciones de abril de 2000, *Perú 2000* obtuvo 52 escaños; según diversas propuestas de reforma del sistema electoral, con circunscripciones regionales, departamentales o provinciales, todas presentadas por congresistas de oposición, *Perú 2000* habría obtenido entre 71 y 81 escaños.¹²

¿Cómo explicar esta paradoja? Ella se explica a mi juicio por la naturaleza extremadamente personalista del fujimorismo, que no estuvo dispuesto a negociar con poderes regionales, o a construir una organización o movimiento de alcance nacional de apoyo al gobierno, en el que pudieran emerger liderazgos que cuestionaran el poder de la cúpula (un intento parcial de construcción de un movimiento de base fue *Vamos Vecino*, analizado más adelante). Por ello, el que la cúpula fujimorista tuviera el control absoluto del proceso de nominación de candidatos, no era suficiente frente a la posibilidad de que caudillos locales o regionales con arraigo en sus circunscripciones pudieran mostrar algún grado de independencia. Dado que no existió un partido político fujimorista, el poder central simplemente se valió del Estado para gobernar.¹³ Esto por supuesto limitó seriamente las posibilidades de hacer política autónoma a los actores sociales y políticos regionales.

Si no se podía hacer política ni a través de los desaparecidos gobiernos regionales ni a través del congreso, quedaban los municipios, especialmente los municipios provinciales, de alta visibilidad política. Esto no podía pasar desapercibido a Fujimori. En enero de 1993, Ricardo Belmont fue reelecto alcalde de Lima, y aparecía como un probable contendor en la elección presidencial de 1995. Más aún, el fujimorismo no sólo fue derrotado estrepitosamente en las elecciones de 1993 en Lima (el candidato oficial, Pablo Gutiérrez, debió retirarse ante una derrota inminente), si no que además, carente de un movimiento nacional, prácticamente no presentó candidatos, y donde lo hizo, perdió en todas partes, salvo en un caso (Tacna).¹⁴ Para los partidos de oposición, el espacio municipal aparecía como un espacio de resistencia en el que podrían intentar competir con el fujimorismo. La suma de los votos por los partidos «tradicionales» en esa elección alcanzó un tercio del electorado, siendo un aumento importante respecto a las elecciones del CCD, mientras que la gran mayoría de los votos quedó disperso en una infinidad de pequeños grupos independientes; algunos de ellos, vinculados de alguna manera a los viejos partidos, aunque siempre defendiendo su carácter de «independientes».

12. Ver Datos para la democracia, Año 1, N° 2. Asociación Civil Transparencia [www.transparencia.com.pe].

13. En Venezuela, Chávez construyó, a diferencia de Alberto Fujimori, un movimiento político, el Movimiento Bolivariano 200 (MB-200), y su expresión electoral, el Movimiento Quinta República (MVR). Esto le ha valido conflictos con algunos líderes de estos grupos, por ejemplo Luis Miquilena (MVR), lo que ha hecho que en los últimos meses Chávez haya perdido un control férreo del congreso. Por el contrario, el control que Fujimori tuvo sobre su bancada parlamentaria entre 1993 y 2000 fue casi absoluto. Una comparación sistemática entre los gobiernos de Fujimori y Chávez puede verse en Tanaka, 2002.

14. En las municipales de noviembre de 1995 el candidato fujimorista en Lima (Jaime Yoshiyama) también fue derrotado por Alberto Andrade, y la alianza Cambio 90 – Nueva Mayoría no pudo reeditar el claro triunfo de Fujimori en las elecciones generales de abril de 1995, apenas unos meses antes, pese a contar con el apoyo explícito del gobierno. En 1998, *Vamos Vecino* tuvo un buen resultado nacional, pero su candidato en Lima, Juan Carlos Hurtado, también fue derrotado por Alberto Andrade.

Cuadro 3:
Votación por partidos «tradicionales» (AP, PPC, APRA e izquierda)
(porcentaje de votos válidos)

Año	Tipo de elección	porcentaje
1990	Presidencial	68
1992	CCD	15.3
1993	Municipales	33.3
1995	Presidencial	6.3
1998	Municipales	11.6
2000	presidencial	1.8

Los problemas del gobierno en el escenario regional no quedarían allí. En octubre de 1993 se realizó el Referéndum por el cual se aprobó la nueva Constitución. El «Sí» se impuso al «No» por un 52% frente a un 48%, en medio de varias denuncias de fraude. Un análisis detallado de los resultados según departamentos mostró nuevamente la debilidad relativa del fujimorismo en el espacio regional, tal como se vio en las elecciones municipales de enero de 1993. Como puede observarse en el cuadro 4, de las veintiséis circunscripciones señaladas, el «No» ganó en catorce (marcadas en amarillo); y en casi todas las que perdió, lo hizo por un margen estrecho. El «Sí» sólo le ganó al «No» claramente en Junín, Ucayali, y en el departamento de Lima, cuyo peso demográfico es el que permitió finalmente que los resultados nacionales favorecieran al gobierno.

Cuadro 4
Resultados del Referéndum de 1993, según departamentos

Departamento	SÍ%	NO%
Amazonas	42.25	57.75
Ancash	50.64	49.36
Apurímac	41.54	58.46
Arequipa	50.09	49.91
Ayacucho	50.51	49.49
Cajamarca	49.33	50.67
Callao	54.10	45.90
Cusco	37.76	62.24
Huancavelica	43.09	56.91
Huánuco	52.32	47.68
Ica	52.65	47.35
Junín	58.67	41.33
La Libertad	47.21	52.79
Lambayeque	48.25	51.75
Lima Metrop.	59.97	40.03
Lima prov.	61.25	38.75
Loreto	41.81	58.19
Madre de Dios	49.58	50.42
Moquegua	41.24	58.76
Pasco	50.73	49.27
Piura	49.18	50.82
Puno	20.31	79.69

Sigue

Departamento	SÍ%	NO%
San Martín	51.48	48.52
Tacna	45.46	54.54
Tumbes	45.41	54.59
Ucayali	64.59	35.41

Fuente: ONPE, www.onpe.gob.pe

Frente a estos desafíos políticos, el fujimorismo desarrolló dos estrategias convergentes: de un lado, implementó un ambicioso programa de gasto social en las regiones, pero controlado desde el poder central; y del otro, una estrategia de control y cooptación política de las élites sociales y políticas regionales, cuyos únicos espacios de acción eran los municipales, tanto distritales como provinciales. El lado del control se expresó en medidas que buscaron limitar el protagonismo de los alcaldes, por medio del recorte de competencias, y la negociación de la transferencia de fondos; la cooptación se expresó por medio de la estructuración a escala nacional, a partir de 1996, del movimiento *Vamos Vecino*; movimiento que, pese al éxito que tuvo en las elecciones municipales de 1998 (o quizá precisamente por eso), perdió posiciones al interior del fujimorismo y prácticamente desapareció en la elección nacional del año 2000, como veremos más adelante.

Tanto el programa social como las políticas de cooptación pudieron funcionar porque tuvieron posibilidad de financiamiento. Desde 1993 el fujimorismo dispuso de una gran cantidad de recursos, resultado de la estabilización de las cuentas fiscales y de los ingresos por privatizaciones. Según Tanaka (1999):

El Estado se recupera notablemente en el contexto de las reformas neoliberales, hecho que muchas veces es pasado por alto. Por ejemplo, el Presupuesto General de la República aumentó 4.8 veces entre 1992 y 1998, pasando de 6'107,494 soles en 1992 a 29'523,775 soles en 1998. El Presupuesto como porcentaje del PBI ha ido de un 11.6% en 1992 hasta un 15.1% en 1998; además, al estar el PBI «inflado» aproximadamente en un 20%, según muchos analistas, este porcentaje podría en realidad estar bordeando el 18% del PBI. La recuperación de las finanzas estatales ha permitido un aumento significativo del gasto social en los últimos años. En 1992 el gasto social implicó al 19.2% del presupuesto, mientras que en 1998 este porcentaje llegó hasta el 40%. El gasto social per cápita también aumentó de manera notable: en 1990 fue de 23.9 dólares de 1979; en 1995, llegó a 61.3 dólares. A pesar de ser uno de los niveles más bajos de la región, lo importante en términos políticos es que aumentó en términos absolutos a nivel nacional. Desde este punto de vista, el Estado no ha hecho sino crecer y hacerse más presente en la vida de los peruanos, lo que por supuesto le permite construir sus bases de legitimación (p. 130-131).

El Estado se hizo presente por medio de diversas políticas de asistencia social y programas sociales focalizadas en la atención a los más pobres. De ellos, el más importante fue el FONCODES, dedicado básicamente a la construcción de pequeñas obras de infraestructura, pero también por medio de muchos otros programas, como los de asistencia alimentaria. Si tomamos en cuenta la acción combinada de todos los programas de asistencia alimentaria, encontramos que, hacia el año 2000, el 75.3% de los pobres extremos recibió de alguna forma alimentos por parte de alguno de esos programas del gobierno. Dentro de los pobres no extremos, el 59.2% recibió algo; y si vemos el total de los hogares peruanos encontramos que casi la mitad de todos los hogares del país recibieron apoyo de alguno de estos programas. Estos programas se ejecutaron de una manera al-

tamente centralista, sin coordinación con los sectores sociales del propio poder ejecutivo, y sin relación con los gobiernos locales, lo que afectó su eficiencia, sostenibilidad, y debilitó las capacidades locales, aunque fueron eficientes desde el ángulo político para el fujimorismo.¹⁵

Estas políticas fueron eficaces en términos políticos, de allí que el respaldo al fujimorismo fuera mayor entre los más pobres. Según una encuesta que aplicó el IEP en noviembre de 1998,¹⁶ el porcentaje de quienes calificaron como malo o muy malo al gobierno de Fujimori fue 32.6 en el sector alto; 26.8 en el sector medio, y sólo 20.7 en el sector socioeconómico bajo; de otro lado, el porcentaje de quienes calificaron como regular, bueno o muy bueno al gobierno de Fujimori fue de 79.3% en el sector bajo, de 73.2 en el medio, y de 67.5 en el alto.

En cuanto a las estrategias de control de las élites sociales y políticas regionales, las principales medidas del fujimorismo se centraron en debilitar el protagonismo de los alcaldes provinciales, cuya visibilidad política les permitía construir un poder autónomo. Así, a finales de 1993 el gobierno dio el Decreto Legislativo N° 776, que reguló la asignación de recursos del Fondo de Compensación Municipal (transferencias del gobierno central a los gobiernos locales). Por el D.L. N° 776, los fondos se asignarían prioritariamente a los municipios distritales, en desmedro de los provinciales. Se trató de una maniobra políticamente hábil, porque esa asignación se justificó por su sentido descentralizador, cuando lo que hacía también era limitar la aparición de figuras políticas autónomas en los espacios provinciales. Según algunos cálculos, el D.L. N° 776 privó al Municipio de Lima de más del 80% de sus ingresos por transferencias. Como reacción, el Municipio de Lima declaró persona no grata al presidente Fujimori en abril de 1994, durante la gestión del alcalde Belmont. Con todo, esas maniobras fueron eficaces: Ricardo Belmont obtuvo apenas el 2.6% de los votos en la elección presidencial de abril de 1995. El alcalde Alberto Andrade, electo en 1995 y reelecto en 1998, también tuvo que enfrentar una serie de medidas en su contra cuando se perfilaba como contendor de Fujimori para las elecciones de 2000, principalmente la reducción de competencias, recursos, y el boicot por parte del gobierno central para la consecución de préstamos internacionales.¹⁷ En las elecciones presidenciales de 2000, Andrade obtuvo apenas el 2.8% de los votos.

Con todo, los alcaldes tuvieron siempre visibilidad política. Esto porque los municipios se revitalizaron de manera importante en los años noventa, junto a los intentos del fujimorismo de maniatarlos; fundamentalmente, porque los ingresos de los gobiernos locales aumentaron sustancialmente (ver cuadro 5). Esto hizo que los municipios aparecieran como una de las instituciones estatales que más confianza despertaban en la ciudadanía (ver cuadro 6). La Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), a lo largo de los años noventa, y hasta 1998, fue claramente de oposición al gobierno, presidida generalmente por los alcaldes de Lima.

15. Sobre el uso político de Foncodes frente a las elecciones de 1995 ver Arce, 1999, y Schady, 1999; sobre el uso clientelístico de los programas de asistencia alimentaria y cómo debilitaron las capacidades locales y estatales ver Tanaka y Trivelli, 2002, y Vásquez *et al.*, 2001.

16. Ver Carrión, Tanaka y Zárate, 1999.

17. Sobre la posibilidad de construir una carrera política nacional a partir de la gestión municipal ver Dietz y Tanaka, 2002; una mirada sobre el punto, a escala regional, se encuentra en O'Neill, 2002.

Cuadro 5
*Ingresos de los gobiernos locales (millones de nuevos soles)*¹⁸

Año	Monto
1985	579
1986	810
1987	914
1988	539
1989	379
1990	336
1991	834
1992	867
1993	991
1994	1,322
1995	1,583
1996	1,826
1997	2,048

Cuadro 6
*Confianza en organizaciones e instituciones
(escala entre 1 y 7)*¹⁹

	1999	2001
Iglesia	5.6	5.2
Organizaciones Vecinales	4.2	4.0
Periodistas	3.9	3.9
Defensoría del Pueblo	3.9	3.9
Municipio Provincial	3.8	3.3
Municipio Distrital	3.6	3.4
Fuerzas Armadas	3.6	3.0
Organizaciones Gremiales	3.5	3.6
Fiscalía de la Nación	3.3	3.2
Contraloría General	3.3	3.3
Policía Nacional	3.1	2.9
Congreso	2.7	2.8
Poder Judicial	2.6	2.6

Dadas las dificultades que también enfrentó el fujimorismo en el espacio regional, sobre todo con alcaldes provinciales, debió desarrollarse una estrategia más refinada de cooptación. Para ello se creó el movimiento *Vamos Vecino* (VV), con miras a ganar las elecciones municipales de 1998 y servir de base de apoyo nacional al gobierno. VV se desarrolló exitosamente por todo el país, reclutando o cooptando a líderes de base para ocupar cargos de regidores o alcaldes tanto en los distritos como las provincias; en ese proceso, cooptó a no pocos antiguos militantes tanto del APRA como de la izquierda.²⁰

18. Tomado de Tanaka, 1999.

19. Tomado de Tanaka y Trivelli, 2002.

20. Sobre estas estrategias ver Degregori *et al.*, 1999, Vargas, 1999, entre otros. Un indicador de lo que decimos es que el principal líder de *Vamos Vecino* fue Absalón Vásquez, ex militante aprista, ex vice-ministro de agricultura durante el gobierno aprista, y luego Ministro de Agricultura de Fu-

Decía que VV fue un movimiento político exitoso. En las elecciones municipales de 1998 obtuvo un 25% de los votos nacionales, después de Somos Perú, partido de Alberto Andrade, que obtuvo el 28%.

Cuadro 7
Elecciones Municipales 1998, total nacional

Año	Tipo de elección	porcentaje
Lista	Absolutos	%
Independientes	3,060,658	33
Somos Perú	2,631,838	28
Vamos Vecino	2,340,789	25
APRA	596,995	7
Acción Popular	468,025	5
UPP	124,178	1
FNTC	55,396	1

Si miramos los resultados según departamentos, encontramos que VV ganó en 16 de 26 circunscripciones. Si bien los resultados muestran una gran fragmentación y una mayoría formada por una gran cantidad de pequeños movimientos independientes, precisamente su dispersión hizo más fáciles las estrategias de cooptación del fujimorismo; por ejemplo, muchos alcaldes electos por Somos Perú y otros grupos, pasaron a formar parte de *Vamos Vecino* semanas después de asumir sus cargos, a cambio de la promesa de recibir transferencias especiales del gobierno central para hacer algunas obras. Esto permitió que sectores vinculados al fujimorismo pasaran a controlar la AMPE a partir de 1998, con lo que ese espacio dejó de ser de oposición.

Es importante dejar constancia del destino del movimiento *Vamos Vecino* entre 1998 y 2000. La importancia que adquirió este movimiento y el liderazgo de Absalón Vásquez, generaron resistencias al interior del fujimorismo; tensiones entre los diversos grupos políticos que lo componían (Cambio 90, Nueva Mayoría), pero también con otros centros de poder más decisivos (Vladimiro Montesinos y el Servicio de Inteligencia). Al final, frente a las elecciones presidenciales y de congreso del 2000, *Vamos Vecino* perdió posiciones, a mi juicio por la desconfianza que despertaba, dado el poder y visibilidad excesiva que empezó a adquirir. Fujimori resolvió esas tensiones inventando un nuevo membrete político, *Perú 2000*, que alojara a las diversos grupos de interés al interior del fujimorismo. *Vamos Vecino* perdió posiciones en *Perú 2000*, y los líderes cercanos a Absalón Vásquez no ganaron las mejores posiciones en el momento de confeccionar la lista de candidatos al congreso. De otro lado, Vásquez se vio envuelto en un escándalo, al estar vinculado a la falsificación de firmas con las que *Perú 2000* consiguió su inscripción como movimiento político.²¹ Todo esto hizo que Vásquez perdiera

jimori, entre abril de 1992 y abril de 1996. Precisamente el ejercicio de ese cargo le permitió sentar las bases del movimiento nacional que sería luego *Vamos Vecino*. Uno de los Secretarios Generales de ese movimiento fue Adolfo Ocampo, ex militante de Patria Roja, electo alcalde de San Juan de Miraflores por Izquierda Unida entre 1984 y 1989, y luego por movimientos fujimoristas entre 1995 y 2002.

21. La alianza *Perú 2000* estaba formalmente compuesta por tres movimientos: Cambio 90, Nueva Mayoría, y *Perú 2000*; este último, compuesto por líderes cercanos a *Vamos Vecino*. Al descubrirse la falsificación de firmas (mediante denuncias de la prensa independiente) con las que el movimiento

16

ubicación en la estructura de poder fujimorista. Si en el futuro ello podría haber cambiado quedará como una pregunta sin respuesta, pues como sabemos el fujimorismo se derrumbó poco tiempo después de que Fujimori empezara su cuestionado tercer período presidencial.

Cuadro 8
Elecciones municipales 1998, según departamentos (votos provinciales)

Departamento	AP %	VV %	SP %	APRA %	UPP %	FNTC %	Indep. %
Amazonas	16.84	33.49	4.16	0.42	—	—	45.16
Ancash	1.02	31.49	19.30	9.04	2.45	—	35.27
Apurímac	1.31	26.14	24.12	—	2.83	—	45.76
Arequipa	3.47	17.55	3.39	1.43	—	7.67	66.48
Ayacucho	4.20	30.31	11.35	4.61	2.38	—	46.79
Cajamarca	5.23	33.17	7.15	4.81	2.36	—	47.26
Callao	3.22	15.92	—	5.09	2.50	—	73.27
Cusco	6.23	21.18	13.82	4.45	0.21	—	54.05
Huancavelica	15.97	22.62	10.51	2.08	1.67	—	47.19
Huánuco	4.34	24.43	26.26	4.60	5.94	—	35.83
Ica	2.06	29.81	9.90	10.27	1.45	—	46.53
Junín	12.48	20.77	11.05	1.59	3.48	—	50.65
La Libertad	2.57	22.93	12.53	39.17	1.69	—	21.27
Lambayeque	16.18	15.56	13.11	14.11	—	—	41.05
Lima	3.63	31.71	55.16	4.59	0.07	—	60.78
Loreto	8.29	9.70	32.72	1.85	1.01	—	46.56
Madre de Dios	—	33.12	4.83	3.28	—	—	58.76
Moquegua	0.54	20.31	25.56	—	—	—	53.58
Pasco	2.74	32.34	21.63	—	2.74	—	40.55
Piura	3.13	12.83	15.71	1.92	0.34	—	68.67
Puno	4.84	15.00	16.26	2.06	8.62	4.75	48.47
San Martín	19.04	37.54	6.61	5.67	—	—	32.50
Tacna	0.02	11.58	7.52	2.41	6.92	—	71.55
Tumbes	—	20.64	7.74	0.93	7.15	—	63.54
Ucayali	1.05	13.49	18.18	1.59	—	—	66.18

La reactivación relativa del movimiento regional y capacidades locales en los intersticios del fujimorismo

El fujimorismo tuvo una clara etapa de hegemonía entre 1992 y 1996, pero las cosas empezaron a cambiar en 1997, como consecuencia del final del pequeño ciclo de crecimiento ocurrido entre 1993 y 1997 (ver cuadro 9 más abajo), que se convirtió en recesión abierta entre 1998 y 2000, y como consecuencia de acciones que revelaron el autoritarismo y la arbitrariedad del gobierno, desde agosto de 1996, con la ley de «interpretación auténtica de la Constitución». Esto hizo que la aprobación a la gestión de Fujimori fuera sistemáticamente en descenso entre 1996 hasta 1999, y que la aprobación a la gestión de la oposición fuera en aumento, hasta que se pusieron ambos a la par entre mediados de 1997 y mediados de 1999.²²

Perú 2000 consiguió su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones, aquél perdió su inscripción, aunque la alianza *Perú 2000* mantuvo su nombre y continuó en el proceso electoral. Algunos sospechan que la filtración de la información que llegó a la prensa pudo haber provenido del mismo Servicio de Inteligencia, en una maniobra para desprestigiar a Absalón Vásquez.

22. Ver Tanaka, 2001. En 1999, ya con las elecciones presidenciales del 2000 a la vista, el fujimorismo tuvo una notoria recuperación, que permitió su triunfo en esas elecciones. Como sabemos, ese triunfo fue de todos modos muy cuestionado.

Cuadro 9
Tasa de crecimiento del PBI, 1992-2000 (fuente: INEI)

Año	
1992	-0.4
1993	4.8
1994	12.8
1995	8.6
1996	2.5
1997	6.7
1998	-0.5
1999	0.9
2000	3.1

En este marco, se revelaron las bases de sostenimiento del fujimorismo, los «ganadores» y «perdedores» del proceso de reformas estructurales. Como vimos, el fujimorismo logró un mayor respaldo relativo de los poderes de facto y de los pobres, en Lima y en las zonas rurales, pero perdió el respaldo de los grupos empresariales vinculados al mercado interno y de los sectores medios, especialmente en las provincias.²³ Como muestra el cuadro 10, el respaldo al fujimorismo desde finales de 1996 en el sector medio (B) fue siempre menor al promedio, y entre el sector bajo (D) fue siempre mayor.

Cuadro 10
Porcentaje de aprobación a la gestión presidencial por sectores sociales (datos de APOYO para Lima Metropolitana)

Períodos	Promedio	A	B	C	D
Nov. 96 – Dic. 98	39.53	38.77	33.61	38.03	42.92
Ene. 99 – Abr. 00	47.81	40.68	38.25	45.69	54.31

En las regiones, según una encuesta nacional aplicada por el Instituto de Estudios Peruanos en noviembre de 1999, encontramos que un 30.2% opinó que el gobierno de Fujimori era «bueno o muy bueno» en áreas rurales; un 30.3% en Lima, pero sólo un 24.3% en las zonas urbanas excluyendo a Lima.²⁴ La mayor fortaleza del fujimorismo en Lima se explica por la cobertura de los programas sociales, que buscaban atender a los pobres. Una gran cantidad de ellos, tanto pobres no extremos como pobres extremos, se concentran en Lima, y por eso muchos de los programas sociales atienden a población en la capital. De otro lado, la gran mayoría de los pobres extremos están en la sierra rural, y el Estado también buscó llegar a ellos (ver cuadro 11, pág. sgte.). Así, los sectores medios en varias ciudades de provincia se sintieron relativamente desatendidos, y un sentimiento opositor empezó a germinar en esos espacios.

Así, empezaron a verse expresiones de descontento en contra del fujimorismo entre los sectores medios en Lima y en las principales ciudades del interior del país, sobre todo a propósito de acciones políticas autoritarias y arbitrarias de parte del gobierno:

23. Sobre los ganadores y perdedores del modelo económico fujimorista ver González de Olarte, 1998; sobre las posiciones relativas de los diversos grupos empresariales ver Cotler, 1998 y 1998a, entre otros.

24. Ver Tanaka y Zárate, 2000.

18

por ejemplo, en la coyuntura de la destitución de los jueces del Tribunal Constitucional por parte del Congreso después del fallo que declaró no aplicable la ley de interpretación auténtica que permitía la segunda reelección del presidente Fujimori (mayo 1997) y de la anulación del pedido de referéndum en el congreso sobre el mismo tema (agosto 1998).

Cuadro 11
Población pobre según regiones

Población	Pobres extremos	Pobres no extremos
Lima	350.782	2.991.094
Costa Urbana	382.660	2.040.854
Costa Rural	362.370	491.569
Sierra Urbana	213.106	1.227.239
Sierra Rural	1.704.690	2.011.534
Selva Urbana	179.682	631.177
Selva Rural	568.347	689.506
TOTAL	3.761.637	10.082.973

Fuente: Encuesta Nacional de Niveles de Vida 2000

Elaboración: IEP

A pesar de esta reactivación incipiente de la protesta, los movimientos regionales se mostraron siempre muy frágiles y vulnerables, ubicados en los intersticios que dejaba el fujimorismo. Como puede verse en el cuadro 1, hubo una pequeña subida en los niveles de protesta sindical en 1999, de la que los movimientos regionales formaron parte, pero como es obvio, muy tímidos. Con todo, en estos intersticios se desarrollaron algunas experiencias que apuntaron a la generación de capacidades locales que pueden ser conducentes a la construcción de espacios institucionales autónomos, pero muy precarios, todos relacionados a gobiernos locales, que escaparon relativamente a la lógica de control o cooptación a la que nos hemos referido.²⁵

En primer lugar podemos ubicar las experiencias de concertación para el desarrollo local promovidas por algunos alcaldes, buscando elaborar planes de desarrollo. Estuvieron conformadas generalmente por actores estatales (autoridades municipales, representantes sectoriales), miembros de la sociedad civil local (organizaciones de base, colegios profesionales, sector económico local), y el sector no gubernamental (profesionales y miembros de Organizaciones no Gubernamentales) e iglesias. Entre las muchas mesas de concertación surgidas en los últimos años, destacan particularmente tres, por el grado de consolidación e importancia política que alcanzaron.

La Mesa de Concertación de Cajamarca fue uno de los primeros espacios de concertación en el país, y logró convocar autoridades del municipio con otras agencias del Estado y organizaciones de la sociedad local, con la asesoría de algunas Organizaciones no gubernamentales, durante la administración de Luis Guerrero. Ellas surgieron a partir de 1993, y un aspecto interesante a tomar en consideración es que lograron constituirse tanto en el ámbito provincial, distrital y comunal. Merecen ser destacadas las mesas provinciales, las cuales fueron presididas por sus respectivos alcaldes, promovidas por diversas organizaciones no gubernamentales locales, y contaron con una amplia participación de los sectores de base. Luego de lograr un cierto nivel de concertación interinstitu-

25. Para el desarrollo de esta parte nos basamos en el trabajo de Meléndez *et al.*, 2002.

cional, tuvo lugar un proceso intensivo de planificación estratégica de desarrollo local, lográndose producir numerosos planes de desarrollo a nivel distrital y provincial.

Sin embargo, en general, las mesas de concertación no lograron realmente alcanzar los objetivos que inicialmente se propusieron. En primer lugar, por su debilidad institucional. Una vez salido Luis Guerrero del municipio de Cajamarca, su sucesor (Jorge Hoyos Rubio) no continuó impulsando este tipo de prácticas, lo que nos habla del escaso grado de institucionalización que alcanzaron. En segundo lugar, fueron débiles por las escasas posibilidades de obtener resultados dado el entorno institucional en el que operaban, y por la escasez de recursos a los que podían tener acceso. En muchas localidades los actores se entusiasmaban en armar su mesa, elaboraban un plan estratégico pero después no sabían cómo ni tenían los medios para llevarlo a la práctica. En tercer lugar, estos espacios siempre adolecieron de una representatividad dudosa: ¿cómo determinar quién debía participar y quién no? Siempre hubo cierto margen de discrecionalidad y manipulación en la participación que erosionaba su legitimidad ante la población.²⁶

Algo similar puede decirse de la Mesa de Concertación de Huanta, bajo el liderazgo del alcalde Milton Córdova. En un inicio, esta práctica despertó muchas expectativas, más todavía en el contexto ayacuchano, signado en los últimos años por relaciones marcadas por la desconfianza entre las diversas agencias estatales y actores sociales y políticos. Sin embargo, al parecer, en este caso fueron los márgenes de autonomía y los conflictos que aparecieron al interior de la mesa por divergencias entre sus participantes los que hicieron que el propio alcalde se desinteresara y terminara desactivando en la práctica este mecanismo de gestión. Nuevamente es clara la fragilidad de estas prácticas, y su dependencia de iniciativas de autoridades individuales.²⁷

Un ejemplo relativamente exitoso y por lo mismo excepcional es el de la Mesa de Concertación de Ilo, que ha alcanzado un importante nivel de institucionalización. Ella nació en torno a una preocupación por los problemas medio ambientales causados por la actividad minera. La Mesa logró sostenerse en el tiempo e institucionalizarse relativamente gracias a varios factores. Primero, por el impulso que recibió durante casi veinte años por los alcaldes provinciales reelectos, primero Julio Díaz Palacios y luego Ernesto Herrera Becerra. Además, los temas en torno a los cuales concertar eran bastante claros y concretos (medio ambiente y desarrollo), y era claro cuáles eran los actores que tenían que participar en las mesas (mineros, ambientalistas, población afectada, autoridades locales y sectoriales).²⁸

En este camino hacia superar la personalización de experiencias de concertación y llegar a formas más estables de institucionalización, se ha avanzado desde el gobierno de transición del presidente Paniagua, gracias al impulso que ha recibido desde el gobierno central. Durante la gestión de la ministra Susana Villarán, a cargo del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano, se instituyeron las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP) en todos los departamentos, como mecanismo de elaboración de propuestas y planes de desarrollo, buscando recoger la iniciativa de los actores de la sociedad civil. En la actualidad, las MCLCP han pasado a depender del Consejo Intersectorial de Asuntos Sociales (CIAS); más importante, han empezado a coordinar acciones con el FONCODES. Este organismo implementa una estrategia de

26. Una visión crítica de las experiencias de concertación puede verse en Grompone, 1998.

27. El caso de la Mesa de Concertación de Huanta ha sido estudiado en profundidad por Javier Avila, investigador del Instituto de Estudios Peruanos, en quien nos apoyamos para hacer esta evaluación.

28. Sobre el caso de Ilo ver Vargas, 1999.

20

intervención que promueve la participación comunitaria y el involucramiento del conjunto de actores estatales y sociales, de modo que encontró en las MCLCP un complemento justo. Así, las Mesas colaboran en lograr la articulación de los proyectos de FONCODES con planes de desarrollo de mayor alcance. Las MCLCP participan también como órgano consultivo en la ejecución del programa A Trabajar, programa de generación de empleo de emergencia del gobierno central. La relación entre las mesas de concertación con otras instituciones con disponibilidad de recursos hace que esos espacios cobren sentido para sus participantes, a diferencia del pasado. Cambiado el entorno institucional, estas iniciativas tienen posibilidad de desarrollarse. Con todo, queda pendiente el problema de cómo asegurar una adecuada representatividad de los participantes en estos espacios, y de que las iniciativas de las Mesas no se pierdan en la maraña de instituciones estatales existentes que cumplen funciones similares: congreso, ministerios, municipios provinciales y distritales, y las futuras regiones.²⁹

Podemos mencionar como experiencias municipales interesantes, junto a las mesas de concertación, al asociacionismo. Así como las Mesas de Concertación solían ser débiles por su dependencia de la iniciativa de un alcalde en particular, el asociacionismo se muestra altamente dependiente de la intervención de algunos agentes externos, como organizaciones no gubernamentales. Aquí podemos mencionar experiencias como las de la Asociación de Municipalidades de la Región San Martín (AMRESAM), o la Asociación de Municipalidades del Valle del Río Apurímac – Ene (AMUVRAE). Ambas fueron promovidas por el Programa de Desarrollo de Gobiernos Locales (PDGL) de ESAN, con financiamiento de USAID. PDGL-ESAN trabajó en zonas de cultivos ilegales, promoviendo la sustitución de estos cultivos e impulsando visiones alternativas de desarrollo con altos componentes democráticos y participativos. Con todo, es claro que, si bien estas asociaciones tuvieron logros importantes, una vez terminada la intervención de las organizaciones no gubernamentales y agencias que impulsaban estas experiencias, ellas decaen y entran en una suerte de estado de latencia.

Otras formas de asociación fueron las promovidas por CARE-PERÚ, por medio del programa de Fortalecimiento de la Gestión Local (FOGEL). Aquí la idea fue promover el desarrollo sobre la base de la definición de «corredores económicos», espacios geográficos con potencial productivo. Así, se propició la coordinación de municipios en las áreas de los corredores, como el corredor económico Ayacucho – Huancavelica, o el del Callejón de Huaylas. Otro programa de promoción al desarrollo basado en corredores económicos fue el Proyecto de Reducción y Alivio a la Pobreza (PRA), financiado por USAID y ejecutado por la empresa consultora norteamericana Chemonics International Inc. a través de diez Centros de Servicios Económicos (CSE) operados por consorcios conformados por organizaciones no gubernamentales y empresas privadas del interior del país; entre ellas, destaca la CONFIEP. Si bien se trata de experiencias parciales, son casos que conviene tomar en cuenta para lograr que las autoridades locales sean efectivamente agentes de desarrollo.

Nos hemos referido a la intervención de Organizaciones en los espacios regionales. Hay algunas otras que debemos mencionar no porque promuevan proyectos de desarrollo económico, pero sí por su elaboración de estudios y generación de propuestas descentra-

29. Un problema más de fondo es cómo hacer compatibles los criterios de representación funcional o corporativa, presentes implícitamente en las Mesas, con criterios de representación democrático-liberales, que pasan por los partidos y las autoridades electas. Así, las autoridades electas suelen invocar el tener una legitimidad mayor que la que pueden tener las mesas, generándose conflictos entre ellos.

listas. Muchos de los técnicos que han trabajado en estas instituciones hoy asesoran a las diversas agencias del Estado y comisiones del Congreso en cuanto al tema de la descentralización. Aquí se puede mencionar al Grupo *Propuesta Ciudadana*. Este consorcio de organizaciones no gubernamentales (CEPES, CEDEP, ALTERNATIVA, IEP, entre otros) nació en 1992 para trabajar propuestas alrededor del tema de la reforma del Estado y de los procesos de regionalización y descentralización. Está también la *Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social* (CONADES): esta es una institución de reflexión y de elaboración de propuestas sobre desarrollo social en el que participa un amplio grupo de organizaciones no gubernamentales, y también organizaciones de base en varios departamentos del país, entre ellos algunos movimientos regionales. Hasta la actualidad CONADES ha realizado seis conferencias nacionales; la última fue realizada en octubre de 2001, siendo clausurada por el presidente Toledo.

Un último actor relevante en la escena regional son algunos gremios empresariales. Lo más importante a resaltar es la iniciativa de la Cámara de Comercio de Arequipa en la elaboración de una propuesta de desarrollo macro regional, dentro de la macro región sur. Es de lejos la propuesta más avanzada y relevante en las regiones, pero también tiene importantes debilidades. En primer lugar, la propuesta de la macro región sur es básicamente una propuesta arequipeña, que no ha sido propiamente asumida por otros gremios, autoridades y organizaciones de los otros departamentos. De otro lado, es claro que se trata de una propuesta de la Cámara de Comercio, que tampoco ha sido asumida plenamente por otras organizaciones arequipeñas. Esta falta de relación de la Cámara de Comercio con otras instituciones civiles en Arequipa se ha hecho patente recientemente, con las divergencias en torno a la privatización de las empresas eléctricas de Arequipa (EGASA y EGESUR). La Cámara se pronunció a favor, mientras que el Frente Amplio Cívico de Arequipa, el Frente de Defensa (que agrupan a muchas organizaciones sindicales y vecinales de diverso tipo) y gran parte de la población, se pronunciaron claramente en contra.

Después de esta rápida revisión sobre algunos espacios sociales e institucionales autónomos desarrollados en las regiones en los últimos años, cabe preguntarse qué pasó en la esfera política. En ese ámbito, pese a que las estrategias de control y cooptación fueron bastante eficaces, especialmente después de la constitución de *Vamos Vecino*, hubo siempre algunas muestras de disidencia, especialmente en algunas capitales provinciales. Así, pudieron desarrollarse algunos liderazgos autónomos de cierto cariz opositor en varios lugares, pero siempre se trató de liderazgos aislados y sin mayor trascendencia política. Una excepción relativa de esto se dio cuando a mediados de 1998 se anunció la constitución del movimiento independiente «Perú Ahora», liderado por los alcaldes provinciales de Cajamarca, Huancavelica e Iquitos, Luis Guerrero, Federico Salas y Jorge Chávez, respectivamente, levantando banderas descentralistas y de respeto a los fueros municipales. Sin embargo, «Perú Ahora» no tuvo éxito en su propósito de constituirse en un frente político con miras a las elecciones generales de 2000, y se disgregó. Luis Guerrero y Jorge Chávez más tarde se integraron a Perú Posible y lograron ser candidatos al congreso en las elecciones de 2001, siendo ambos electos. Federico Salas, el alcalde provincial con mayor atractivo político de ese grupo, logró ser candidato presidencial en la elección de 2000, obteniendo apenas un 2.23% de los votos válidos. Con Salas se terminó imponiendo finalmente una estrategia de cooptación: fue convocado por el reelecto presidente Fujimori como primer ministro, éste aceptó, y su legitimidad política terminó hundiéndose junto a la de aquél.

Como acabamos de ver, si bien a partir de 1997 se abrieron ciertos espacios sociales y políticos en las regiones para que se dieran algunas iniciativas autónomas tanto de construcción de propuestas de gestión y desarrollo, así como de protesta y formulación de alternativas políticas, creo que no es exagerado decir que todas ellas fueron siempre muy débiles, y que las estrategias de control y cooptación del fujimorismo fueron bastante eficaces. Los actores sociales y políticos en las regiones se debilitaron mucho en la década fujimorista, y no lograron formular propuestas descentralistas sobre las cuales construir poder y hegemonía.

Surge entonces la pregunta, ¿por qué entonces el tema de la descentralización se convirtió en los últimos tiempos en un asunto central de la agenda política? Como es claro, esto no es consecuencia de la reactivación o de la fortaleza de actores sociales o políticos regionales. La respuesta está en el papel que jugaron los partidos políticos de cara a las elecciones generales del año 2000. En otras palabras, la descentralización es un tema de agenda claramente puesto «desde arriba». En el contexto electoral, los partidos de oposición al fujimorismo encontraron en algunos espacios regionales, en algunas capitales de provincia, con clases medias afectadas y empobrecidas por la crisis, mejores posibilidades de crecimiento, dado que, como hemos señalado, tanto en Lima como en los ámbitos rurales el fujimorismo se mostraba relativamente más fuerte. De allí que la oposición levantara la bandera de la descentralización para intentar competir en esos espacios con el fujimorismo, y poder darle forma a la difusa insatisfacción existente en esos espacios. En realidad, esto se logró recién a inicios de 2000, cuando la candidatura de Alejandro Toledo encarnó esas aspiraciones.

El hecho de que Toledo congregara el voto opositor al fujimorismo le permitió a aquél competir con relativo éxito en el espacio regional. Si analizamos los resultados de la elección presidencial de abril de 2000, encontramos que Toledo le ganó a Fujimori en Puno, Cuzco, Arequipa, Madre de Dios, Moquegua y Tacna (todos departamentos del sur), Ancash (departamento de origen de Toledo) y Loreto (adverso a Fujimori desde la firma del tratado de paz con el Ecuador) (ver cuadro 12, pág. sgte.).³⁰ Decimos éxito «relativo» porque *Perú 2000* ganó en más departamentos, y porque, cuando vemos los resultados del congreso, *Perú Posible* sólo ganó a *Perú 2000* en Loreto. *Perú 2000* obtuvo el 42.16% de los votos válidos para el congreso, mientras que *Perú Posible* sólo obtuvo el 23.24% (ver cuadro 13, pág. 24). Es claro que para *Perú Posible* su mayor atractivo estuvo en la candidatura presidencial de Toledo, que obtuvo el 40.15% de los votos frente al 49.89% de Fujimori. En suma, aún en el momento, previo a su caída, el fujimorismo mostraba que sus estrategias de control y cooptación funcionaban relativamente bien.

30. No es casual que en casi todos los departamentos mencionados después se hayan desarrollado las acciones de protesta en contra del gobierno de Toledo, como veremos.

Cuadro 12
Elecciones presidenciales (9 de abril del 2000)
(por departamento)

Departamento	PERÚ 2000	PERÚ POSIBLE	Otros
Cajamarca	61.66%	28.87%	9.47%
Puno	39.89%	48.24%	11.87%
Cusco	40.64%	49.40%	9.96%
Piura	55.25%	37.46%	7.29%
Ancash	43.23%	51.33%	5.44%
Huánuco	52.66%	39.02%	8.32%
La Libertad	46.62%	43.23%	10.15%
Junín	57.73%	32.32%	9.95%
Loreto	34.08%	49.65%	16.27%
Huancavelica	45.67%	27.02%	27.31%
Ayacucho	52.87%	37.96%	9.17%
Apurímac	59.17%	33.59%	7.24%
Amazonas	57.72%	33.90%	8.38%
San Martín	61.64%	26.71%	11.65%
Lambayeque	47.84%	41.21%	10.95%
Lima	50.85%	38.69%	10.46%
Arequipa	46.13%	47.15%	6.72%
Ucayali	54.98%	34.99%	10.03%
Ica	47.54%	44.83%	7.63%
Pasco	53.98%	37.66%	8.36%
Madre de Dios	44.93%	46.10%	8.97%
Tacna	41.83%	50.63%	7.54%
Moquegua	41.05%	51.37%	7.58%
Tumbes	63.17%	29.75%	7.08%
Callao	47.78%	43.48%	8.74%
Total Nacional	49.89%	40.15%	9.96%

Fuente: ONPE (al 99.97% del conteo de los votos)

Elaboración: CEAS, Guillermo Valera

Cuadro 13
Elecciones del congreso, 9 de abril del 2000, por departamento
Los actores sociales y políticos en el espacio regional y el proceso de descentralización del gobierno de Alejandro Toledo

Departamento	Perú 2000	Perú Posible
Cajamarca	50.75%	14.65%
Puno	33.88%	28.2%
Cusco	30.13%	25.38%
Piura	46.36%	22.95%
Ancash	40.33%	29.6%
Huánuco	46.05%	29.44%
La Libertad	41.1%	23.32%
Junín	46.57%	17.06%
Loreto	26.68%	31.07%
Huancavelica	43.67%	19.73%

Sigue

Departamento	Perú 2000	Perú Posible
Ayacucho	48.39%	25.07%
Apurímac	52.36%	20.19%
Amazonas	54.5%	18.67%
San Martín	57.11%	16.61%
Lambayeque	43.09%	21.69%
Lima	43.12%	23.46%
Arequipa	36.4%	21.57%
Ucayali	42.75%	14.27%
Ica	39.77%	29.94%
Pasco	35.43%	14.03%
Madre de Dios	41.44%	27.07%
Tacna	29.55%	23.42%
Moquegua	27.57%	18.48%
Tumbes	51.05%	8.28%
Callao	40.79%	27.87%
Total nacional	42.16%	23.24%

Los actores sociales y políticos en el espacio regional y el proceso de descentralización del gobierno de Alejandro Toledo

Pese a esta relativa fortaleza del fujimorismo, en medio de una serie de cuestionamientos y una cierta reactivación de la oposición, aquél se derrumbó estrepitosamente, dándose un proceso de transición que permitió la presidencia provisional de Valentín Paniagua, nuevas elecciones generales, y el triunfo de Alejandro Toledo.³¹ En las elecciones de

2001 Toledo nuevamente levantó la bandera de la descentralización como estrategia de campaña, acaso con mayor énfasis que en la elección de 2000. Esta vez tuvo como principal adversario a Alan García, quien también podía legítimamente presentarse como descentralista. García recordaba en sus presentaciones que fue durante su presidencia que se llevó a cabo la constitución de gobiernos regionales, que fueron luego intervenidos y cancelados por el fujimorismo después del autogolpe del 5 de abril de 1992. Finalmente Toledo fue electo presidente, y su palabra quedó empeñada en la promesa de ser un presidente «descentralista».

Levantar la bandera de la descentralización aparecía inicialmente como una iniciativa razonable, dada la amplia legitimidad social que tiene esa causa.³² Se trataba de lograr legitimidad por medio de medidas políticas, considerando que no sería fácil lograr ésta por medio de acciones en el terreno de la economía, dado el contexto de estrechez fiscal con que asumió el mando el nuevo gobierno. De otro lado, el fujimorismo había llegado a tales extremos centralistas que aún pequeños pasos en una dirección descentralista marcarían una gran diferencia. Así, un primer paso del presidente electo fue nombrar al alcalde de Arequipa, Juan Manuel Guillén, presidente de una Comisión Nacional de Descentralización (CND), organismo encargado de elaborar propuestas descentralistas.³³

31. Hago un análisis de estos sucesos en Tanaka, 2001. Sostengo que la caída del fujimorismo no es consecuencia del vigor de la oposición política o social, si no de sus contradicciones internas.

32. Ver Encuesta Nacional sobre Descentralización, IEP, 2002 y 2002a.

33. Como vimos, Toledo ganó a Fujimori en Arequipa en la elección de 2000, y tuvo el apoyo explícito del alcalde Guillén.

Un segundo paso, desconcertante esta vez, fue convocar, el 28 de julio de 2001, fecha de la toma de mando, a elecciones de gobiernos regionales para el año 2002.

La convocatoria a elecciones regionales es una muestra elocuente de un grueso error de cálculo por parte del presidente, en un intento por hacer un gesto espectacular en nombre de la descentralización, y expresión de la desconcertante falta de claridad tanto del presidente como de su partido, Perú Posible, respecto a qué hacer desde el gobierno. No hay que olvidar que ambos emergieron bastante accidentalmente como líderes de la oposición al fujimorismo, desde bases muy precarias. Creo que la apresurada convocatoria a elecciones regionales se puede explicar por dos razones principales. Primero, por la sombra del proceso de descentralización llevado a cabo en el gobierno del APRA, sobre la base de la constitución de gobiernos regionales. Para Toledo, no hacerlo implicaba una suerte de retroceso respecto a lo hecho por García, y el nuevo gobierno necesitaba quitarle banderas a las fuerzas de oposición, y al APRA en concreto. En segundo lugar, lo apresurado de la convocatoria a elecciones se puede explicar por el ciclo electoral; las elecciones debían ser pronto, para evitar que ellas se dieran en un contexto de caída de la popularidad del gobierno, consecuencia del desgaste por el ejercicio del poder. Llamar a elecciones a un año y cuatro meses después de la toma de posesión parecía asegurar un buen desempeño del partido del gobierno. Como sabemos, se trató de un enorme error de cálculo y una muestra extrema de improvisación.

Empezar por la convocatoria a elecciones implicó hacer pasar lo fundamental de las políticas descentralistas por la constitución en el corto plazo de gobiernos regionales, decisión hartamente cuestionable, y políticamente riesgosa. Muchos especialistas piensan, por el contrario, que la elección de gobiernos regionales debía ser el final, no el comienzo de un proceso de descentralización. En este esquema alternativo, el inicio sería el fortalecimiento de los gobiernos locales, tanto distritales como provinciales, y el estímulo a formas de coordinación de los alcaldes provinciales dentro de los ámbitos departamentales. Este impulso a los gobiernos locales, expresado en la transferencia progresiva de competencias y recursos, serviría para promover nuevos liderazgos, que luego asumirían gobiernos regionales conformados por uno o varios de los departamentos actuales.³⁴ Al convocar el presidente a elecciones regionales, además, generó una situación absurda: se sabía que iba a haber elecciones regionales, pero no se sabía qué era un gobierno regional, cuál sería su espacio geográfico, qué cargos se elegirían, con qué sistema electoral, qué competencias y recursos tendrían los nuevos gobiernos, qué funciones desempeñarían las nuevas autoridades, etc.

El primer efecto de la convocatoria a elecciones fue hacer que la Comisión Nacional de Descentralización (CND) entrara en crisis. El alcalde Guillén no simpatizaba necesariamente con la idea de constituir inmediatamente gobiernos regionales, inclinándose más bien por propuestas descentralistas que tuvieran como eje a los gobiernos locales. Una salida intermedia hubiera sido que se eligiera por medio de voto popular a un presidente regional, pero que hubiera además una asamblea o consejo regional compuesto por todos los alcaldes provinciales del ámbito de la región. En medio de estas discusiones,

34. Un boceto en esta dirección puede verse en la propuesta de descentralización elaborada en la *Carta de Navegación*. Este documento fue coordinado por Richard Webb, Jaime de Althaus, Gabriel Ortiz de Zevallos, y Juan Julio Wicht. Fue auspiciado por cuatro instituciones multilaterales: el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La *Carta* consistió en un conjunto de propuestas sometidas a consideración del gobierno electo en 2001, resultado de la consulta a un conjunto amplio y plural de especialistas.

las cosas se complicaron cuando surgieron conflictos no sólo en torno a cómo debía darse la descentralización, sino sobre qué agencia del Estado debía dirigir el proceso. El Ministerio de la Presidencia (MIPRE) dirigido por Carlos Bruce, creó una Secretaría Técnica (ST) para elaborar propuestas sobre el proceso de descentralización, que evidentemente se superponía con las funciones de la CND. Estas desavenencias terminarían generando la renuncia del alcalde Guillén a la CND, instancia que quedó en la práctica desactivada.³⁵ La Secretaría Técnica del MIPRE quedó en los hechos a cargo del diseño concreto del proceso de descentralización. Ella era coordinada por Pedro Planas, periodista y activista político de amplio reconocimiento, que pudo haber generado una propuesta razonable y de consenso. Sin embargo, Planas murió repentinamente, quedando la Secretaría Técnica descabezada, y el proceso de descentralización en una suerte de limbo.

En este contexto de indefinición en el poder ejecutivo, fue la Comisión de Descentralización del Congreso de la República la que tomó la iniciativa de lanzar una ley de bases de la descentralización. Dado que el proceso de descentralización tendría que expresarse necesariamente en leyes dadas por el congreso, la iniciativa resultó lógica. El problema es que se añadió un actor más en el diseño del proceso. Esa comisión es presidida por el congresista Luis Guerrero, ex alcalde de Cajamarca, que fue elegido congresista dentro de la lista de Perú Posible, pero en calidad de invitado, no de militante. Esto hace que el criterio de Guerrero no necesariamente coincida con el poder ejecutivo, o con el de Perú Posible como partido, ninguno de los cuales, por lo demás, tenía una propuesta definida. De otro lado, tanto al interior de la Comisión de Descentralización como en el congreso en general, había muchos criterios sobre cómo llevar adelante la ansiada descentralización. Sólo parecía haber algo claro: tenían que elegirse gobiernos regionales tal como lo anunció el presidente, dado que la sola convocatoria ya había generado grandes expectativas en los potenciales candidatos en las regiones, y muy pocos querían aparecer en contra de lo que consideraban una bandera de gran legitimidad. Como puede verse en el cuadro 14 (pág. sgte.), para los congresistas la descentralización es la principal bandera que consolidará la democracia en el país.

Mientras la Comisión de Descentralización trataba de elaborar una propuesta de ley de bases de descentralización, superando sus divergencias internas, esa comisión a su vez entró en conflicto con la Comisión de Constitución, presidida por Henry Pease (otro «independiente», que fue congresista en el período 1995-2000 por Unión por el Perú, electo por ese partido en 2000, luego como «invitado» por Perú Posible en 2001, y después incorporado como militante del partido). Esta comisión estaba trabajando en un amplio proceso de reforma de la Constitución de 1993, que contenía un título sobre descentralización; cualquier propuesta de elecciones regionales y de ley de descentralización tenía que caber dentro del nuevo diseño constitucional, por lo que también había disputa por el liderazgo del proceso descentralizador dentro del congreso, entre varias comisiones de trabajo.

35. Otro motivo fuerte de insatisfacción de Guillén con el gobierno de Toledo fue el tratamiento que tuvo el proceso de reconstrucción del sur del país, afectado por un fuerte terremoto en junio de 2001. Guillén esperaba poder levantar su alicaída legitimidad en Arequipa encabezando la reconstrucción, pero ni los recursos llegaron ni su manejo fue descentralizado en la medida de lo esperado.

Cuadro 14

*De las siguientes características, ¿cuál es, en su opinión, la más relevante para la consolidación de la democracia en Perú? ¿Y en segundo lugar?*³⁶

	1º lugar	2º lugar
La descentralización y democratización regional	29,9	22,1
El consenso sobre la Constitución y las instituciones básicas	27,6	21,1
Los procesos electorales limpios y libres	14,9	15,6
Los valores democráticos de la ciudadanía	11,3	14,7
El control civil de las Fuerzas Armadas	6,6	6,3
Los acuerdos económicos entre gobierno, sindicatos y empresarios	5,2	8,6
Un Tribunal Constitucional independiente que controle la constitucionalidad de las leyes	4,5	9,2
La moderación de los partidos extremos de izquierda y derecha	,0	2,4
(N)	(83)	(82)

Para complicar más el asunto, otra agencia del poder ejecutivo tomó finalmente la iniciativa para conducir el proceso: la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), dirigida por el ministro Roberto Dañino. Dañino, considerado exponente de un ala «liberal» dentro del gabinete de Toledo, entró a tratar el proceso de descentralización teniendo como preocupación principal sus efectos fiscales y potenciales problemas de gestión, políticos y de gobernabilidad, introduciendo una sana dosis de realismo a un debate que corría el riesgo de estar regido exclusivamente por los cálculos políticos de las fuerzas representadas en el congreso con miras a las elecciones, antes que por las responsabilidades del gobierno que debía hacerlo realidad. El problema es que el diseño del proceso promovido por la PCM rápidamente entró en conflicto con los miembros de la Comisión de Descentralización del congreso y otros técnicos vinculados a la Secretaría Técnica del Ministerio de la Presidencia, que acusaron a la PCM de seguir criterios conservadores y «neoliberales».

Finalmente, ha sido el calendario del congreso el que ha predominado. La Comisión de Descentralización elaboró una propuesta de ley de bases de la descentralización, que luego pasó a ser tomada en cuenta por la Comisión de Constitución. Dado que lo prioritario era poder convocar a elecciones regionales, y dado que éstas debían adecuarse al nuevo marco constitucional, la Comisión de Constitución propuso un nuevo título sobre la descentralización en la reforma de la Carta de 1993. En general los planteamientos han cambiado mucho a lo largo de los debates, pero creo que puede decirse que al final ha imperado un criterio eminentemente político-partidario; se ha impuesto la propuesta que más se acomoda a los cálculos electorales de los partidos en el congreso, que aprobaron por abrumadora mayoría la propuesta de reforma constitucional.³⁷ En ella, las regiones

36. Encuesta a parlamentarios peruanos aplicada entre agosto y octubre de 2001, por la Universidad de Lima y la Universidad de Salamanca.

37. Es decir, el diseño es uno que privilegia la creación de cargos electivos (presidente, vicepresidente y consejales), desechándose por ejemplo la propuesta de que el consejo regional esté compuesto

se asientan sobre los actuales departamentos (con lo que no se consigue el objetivo de crear pocas y grandes unidades socio-económicas, manteniéndose la dispersión y fragmentación), se elige a un presidente y un vice-presidente de la región, y además un consejo regional, en el que implícitamente se indica que debe haber un representante por cada provincia del departamento.³⁸ El congreso dejó sin definir las funciones de las autoridades a elegir, cómo elegir las, y los recursos con las que contarían; así como las diferencias en las competencias entre los gobiernos distritales, provinciales, regionales-departamentales, y el nacional. Después se aprobó apresuradamente una ley de convocatoria a elecciones,³⁹ siendo promulgada por el presidente absurdamente antes de la aprobación de la ley de bases de la regionalización y de la ley orgánica de las regiones y municipalidades. Así, hoy muchos potenciales candidatos arman sus listas para presidente de región y consejales, sin saber qué funciones tendrán en esos cargos.

Este manejo caótico por parte del gobierno de Alejandro Toledo, desgraciadamente, no sólo se da en el caso de la descentralización. En este contexto, de muchas promesas y ofrecimientos, con un gobierno deseoso de construir legitimidad y de marcar diferencias con el «centralismo fujimorista», que se reclama descentralista, pero que no tiene un rumbo claro de cómo hacer realidad las múltiples ofertas que realizó en las campañas electorales en las que participó, surge clara una conclusión: se establecen fuertes incentivos para que los actores políticos en las regiones desarrollen estrategias de presión frente a un gobierno percibido como vacilante y predispuesto a hacer concesiones.

La convocatoria a elecciones regionales se da además en un contexto de creciente caída en la aprobación de la gestión del presidente, víctima de haber incumplido las irrealizables promesas hechas durante las últimas campañas electorales (ver cuadro 15);⁴⁰ y de la ausencia de un plan de gobierno definido. Esto no hace sino aumentar el desarrollo de una lógica reivindicativa y de presión frente al gobierno por parte de los actores regionales, que tratan de capitalizar el descontento ciudadano de cara a las elecciones. En la práctica, recién constituido el Consejo de Ministros, apenas días antes de la toma de posesión el 28 de julio de 2001, es que éste empezó a preguntarse qué tenía que hacer el gobierno y en qué condiciones se encontraba el Estado. El gabinete marcó una ruptura con las comisiones de transferencia del poder establecidas entre los técnicos del plan de gobierno de Perú Posible y el gobierno de Valentín Paniagua. Así, algunos de los nuevos ministros declaraban tiempo después de haber asumido sus cargos que «no se imaginaron» que la situación del país fuera tan mala. De este modo, el nuevo gobierno

por los alcaldes provinciales. Obviamente, a mayor cantidad de cargos de elección, mayor la posibilidad de un aspirante a ser electo.

38. Criterio absurdo, porque la cantidad de provincias no tiene ninguna relación con el tamaño de la población de los departamentos: así, Ancash es el departamento con mayor número de provincias y, por consiguiente, de consejales, aunque Cajamarca, Cuzco, Junín, La Libertad, Lima, Piura y Puno tengan más población.
39. La ley tiene varios absurdos, uno de ellos en el mecanismo de asignación de escaños en el consejo regional. Los escaños se reparten siguiendo un criterio proporcional según la votación total a nivel departamental, pero a la vez se estipula que tiene que haber un representante por cada provincia en el consejo, con lo que el principio proporcional en el ámbito departamental entra en conflicto con un criterio mayoritario en el ámbito provincial. Es un sistema que sin duda traerá problemas; una muestra más de los costos de la improvisación. Así, puede ocurrir que el representante de una provincia determinada puede ser de un partido que perdió las elecciones en esa provincia.
40. Toledo enfrentó cuatro elecciones presidenciales en dos años: abril y junio de 2000, y luego abril y junio de 2001, acumulando gran cantidad de promesas, compromisos y expectativas imposibles de satisfacer.

perdió tiempo valioso, y las primeras semanas de gestión estuvieron marcadas por una suerte de inacción que, en un contexto de altas expectativas, erosionó seriamente la aprobación a la gestión de gobierno. Así se perdió la oportunidad de tomar medidas audaces, sólo posibles en las primeras semanas de gobierno. A estos problemas se suma el débil liderazgo y las frecuentes contradicciones del presidente.

Cuadro 15
***Evolución de la aprobación de la gestión del presidente Toledo,
agosto 2001 – julio 2002***
(Lima metropolitana; fuente: APOYO)

	Aprueba	Total Desaprueba	No responde
Aug-01	59	16	25
Sep-01	50	24	26
Oct-01	42	36	22
Nov-01	32	55	13
Dec-01	30	57	13
Jan-02	32	53	15
Feb-02	28	62	10
Mar-02	25	65	10
Apr-02	26	66	8
May-02	22	S/d	S/d
Jun-02	21	72	7
Jul-02	18	76	6

Así, los débiles actores regionales enfrentaron de pronto una situación con altos incentivos para la movilización, dado el nuevo marco institucional, y el carácter vacilante del gobierno. La rápida pérdida de popularidad de éste, en un contexto electoral, incentiva la protesta por parte de los posibles candidatos para capitalizar el descontento y mejorar posiciones con miras a las elecciones. A mi juicio, esto es lo que explica el aumento de acciones de protesta en los últimos meses. Con todo, se trata siempre de actores muy débiles. Tomemos como indicador de las protestas nacionales a la dinámica de la protesta sindical, a falta de otros datos. Si miramos los datos sobre protestas sindicales desagregados por mes entre 2000 y 2002, registraremos sólo un pequeño aumento de la protesta sindical en todo el país, especialmente desde finales de 2001 (cuadro 16, pág sgte.).

Cuadro 16
Dinámica de protesta sindical, 2000-2002

	Número de Huelgas	Trabajadores afectados	Horas hombre perdidas (miles)
2000Enero	3	471	9.9
Febrero	4	931	12.0
Marzo	7	1230	13.3
Abril	0	0	0.0
Mayo	5	521	9.4
Junio	1	280	7.2
Julio	1	119	1.0
Agosto	0	0	0.0
Septiembre	0	0	0.0
Octubre	3	283	2.7
Noviembre	10	1171	95.7
Diciembre	3	274	30.4
2001Enero	3	684	30.8
Febrero	1	80	0.6
Marzo	4	1451	209.7
Abril	3	197	1.4
Mayo	4	1084	26.7
Junio	5	982	42.9
Julio	5	1138	15.2
Agosto	5	1863	45.4
Septiembre	2	304	7.6
Octubre	2	218	9.0
Noviembre	4	2934	98.7
Diciembre	2	115	0.9
2002Enero	13	1517	51.8
Febrero	1	300	19.0
Marzo	4	5332	114.8

Fuente: Ministerio de Trabajo y de Promoción Social

La dinámica de las protestas, pese a su pequeña escala, se ve magnificada porque esta vez tiene detrás a la opinión pública. Veíamos que durante 1991, por ejemplo, la dinámica de protesta no tenía posibilidades de éxito porque no se veía acompañada por los humores de la opinión pública.⁴¹ Pero esta vez el descontento con Toledo es mayor en las regiones, fuera de Lima, lo que estimula que los actores regionales desarrollen acciones de protesta, más todavía en un contexto electoral, y hace previsible que los nuevos gobiernos regionales desarrollen claros perfiles opositores y reivindicativos frente al poder central. Es interesante registrar que Toledo rápidamente ha perdido gran parte del respaldo que logró suscitar en las campañas electorales del 2000 y 2001. Toledo enfrenta ahora en cierta medida el mismo descontento que tuvo que enfrentar Fujimori al final de su gobierno: el descontento de los sectores medios empobrecidos por la recesión fuera de Lima (ver cuadro 17). Y es que para este sector de la población, así como para la población en general, no ha habido cambios significativos entre el final del gobierno de Fujimori y el nuevo gobierno de Toledo. Según una encuesta que aplicamos con el IEP, encontramos que en la percepción de los ciudadanos se mantienen, entre 1999 y

41. Ver Tanaka, 1999a.

2001, básicamente las mismas bajas valoraciones respecto a la situación económica, el funcionamiento de las instituciones, y el funcionamiento de la democracia.⁴²

31

Cuadro 17
En general, ¿diría usted que aprueba o desaprueba la gestión de Alejandro Toledo como presidente de la República?

Respuestas	Total	Ámbito Regiones			Costa Norte	Costa Sur	Sierra Norte	Sierra Sur	Selva
		Lima	Interior						
	%	%	%	%	%	%	%	%	
APRUEBA	27	28	26	23	23	24	24	39	
DESAPRUEBA	65	62	67	71	70	68	70	53	
NO PRECISA	8	10	7	6	7	8	6	8	
Total 100%									
Base Rea	1568	568	1000	260	130	180	250	180	
Distribución ponderada	100%	30.3%	69.7%	18.2%	9.3%	12.5%	17.1%	12.6%	

Fuente: Apoyo Opinión y Mercado S.A., febrero 2002

Decía que es previsible que la campaña electoral y los nuevos gobiernos regionales desarrollen claros perfiles opositores y reivindicativos. Esto por supuesto hará difícil la gobernabilidad del país, dada la estrechez fiscal y la débil aprobación ciudadana que suscita el gobierno. Además, algunos actores regionales tienen una fuerte capacidad de chantaje por un asunto circunstancial; las necesidades fiscales y la necesidad de atraer inversiones hacen que para el gobierno sea absolutamente imprescindible continuar con la política de privatizaciones; y algunas de las empresas a privatizar están ubicadas en departamentos con un fuerte sentimiento opositor al gobierno, y antiprivatista.⁴³ Los actores regionales, por supuesto, levantan su protesta en contra de la privatización en parte por razones de principio, pero también porque ella les quita a los futuros gobiernos regionales el control sobre empresas cuyas utilidades podrían ser utilizadas por ellos, y no por el gobierno central. En todo caso, levantar banderas anti privatización les permite sintonizar con la opinión pública regional, y así maximizar sus posibilidades electorales. Hemos visto recientemente, en junio pasado, masivas manifestaciones en Arequipa en contra de la privatización de las empresas eléctricas, encabezadas por el alcalde de Arequipa, un Frente Cívico y de Defensa, actores hasta poco antes sin mayor representatividad o propuestas de desarrollo, pero que circunstancialmente lideraron el ánimo de los arequipeños. En otras palabras, estamos ante formas de protesta reactivas, pero que hasta el momento no generan una propuesta clara de qué hacer, dada la debilidad de los actores regionales, y la ausencia de vínculos con los partidos nacionales.

El panorama se agrava aún más si consideramos que las elecciones regionales se producen en el contexto de un sistema de partidos sumamente débil, cuya tendencia a la fragmentación y a estimular conductas oportunistas se mantiene con la ley de elecciones

42. Ver Tanaka y Zárate, 2002.

43. Cuestión entendible dados los pésimos antecedentes ocurridos con las privatizaciones durante el gobierno de Fujimori.

32 regionales.⁴⁴ De este modo, el panorama en las elecciones municipales y regionales de finales de este año puede ser el de un agravamiento de la fragmentación y desestructuración del sistema político, y de un debilitamiento aún mayor de las ya endebles bases de sostenimiento del gobierno de Alejandro Toledo.

44. La ley mantiene muchos vicios del sistema electoral: bajísimas barreras de entrada, posibilidad de presentar candidaturas independientes a los partidos nacionales, posibilidades de presentar candidatos solamente en una circunscripción departamental, entre otras. Otro error, ha sido convocar a elecciones regionales sin discutir primero de manera seria una ley de partidos y una reforma integral del sistema electoral.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ARCE, Moisés

- 1995 «¿Qué tan eficiente es la política social del FONCODES?». En: *Pretextos*, N° 9. Lima, DESCO.

BALBI, Carmen Rosa

- 1994 «Sindicalismo y flexibilización del mercado de trabajo en el Perú». En: *Debates en Sociología*, N° 19. Lima, PUCP.

BALLÓN, Eduardo, ed.

- 1986 *Movimientos sociales y crisis: el caso peruano*. Lima, DESCO.
1986a *Movimientos sociales y democracia: la fundación de un nuevo orden*, Lima, DESCO.

BALLÓN, Eduardo, *et al.*

- 1990 *Movimientos sociales: elementos para una relectura*. Lima, DESCO.

CARRIÓN, Julio, Martín TANAKA y Patricia ZÁRATE

- 1999 *Participación democrática en el Perú*. Estudio elaborado para la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Lima, Instituto de Estudios Peruanos (documento inédito).

COTLER, Julio

- 1998 *Los empresarios y las reformas económicas en el Perú*. Documento de Trabajo N° 91. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
1998a *La articulación y los mecanismos de representación de las organizaciones empresariales*. Documento de Trabajo N° 97. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

COTLER, Julio, y Romeo GROMPONE

- 2000 *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

DEGREGORI, Carlos Iván

- 2000 *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

DEGREGORI, Carlos Iván, José CORONEL y Ponciano DEL PINO

- 1999 «Gobierno, ciudadanía y democracia: una perspectiva regional. En: John Crabtree y Jim Thomas, eds.: *El Perú de Fujimori: 1990-1998*. Lima, Universidad del Pacífico – Instituto de Estudios Peruanos.

DIETZ, Henry, y Martín TANAKA

- 2002 «Lima: Centralized Authority vs. the Struggle for Autonomy». En: David Myers y Henry Dietz, eds.: *Capital City Politics in Latin America: Democratization and Empowerment*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.

FOWERAKER, Joe

- 1995 *Theorizing Social Movements*. Londres, Pluto Press.

- GONZALES DE OLARTE, Efraín
1998 *El neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural, 1990-1997*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- GROMPONE, Romeo
1998 «La descentralización o el desprecio de la razón política». En: Bruno Revesz, ed., *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos - Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.
- HENRÍQUEZ, Narda
1986 «Notas y tesis sobre movimientos regionales en el Perú». En: Eduardo Ballón ed. *Movimientos sociales y crisis: el caso peruano*. Lima, DESCO.
- HUSSON, Patrick
1993 «Democracia vs. totalitarismo: el impacto político de la ‘masificación’ de la sociedad peruana contemporánea». En: Alberto Adrianzén *et al.*, *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Lima, Instituto Francés de Estudios Andinos – Instituto de Estudios Peruanos.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS
2002 *La opinión de los peruanos y las peruanas sobre la descentralización. Una mirada a los resultados de las encuestas de opinión*. Documento de Trabajo N° 116. Lima, IEP.
2002a *Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre la descentralización. Resultados de una encuesta de opinión*. Documento de Trabajo N° 117. Lima, IEP.
- MARCUS, Jane, y Martín TANAKA
2001 *Lecciones del final del fujimorismo*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- MCADAM, Doug, John MCCARTHY, y Mayer ZALD
1996 *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge, Cambridge University Press.
- MELÉNDEZ, Carlos, Rossio MOTTA y Martín TANAKA
2002 «Inventario y sistematización de los esfuerzos nacionales (públicos y privados) en torno a la descentralización». Documento inédito.
- O’NEILL, Kathleen
2002 «Decentralized Politics and Political Parties in the Andes». Ponencia presentada en el seminario «*The Crisis of Democratic Representation in the Andes*». The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- PARODI, Joge
1986 «La desmovilización del sindicalismo industrial peruano en el segundo belandismo». En: Ballón, Eduardo, ed.: *Movimientos sociales y crisis: el caso peruano*. Lima, DESCO.
- SCHADY, Norbert
1999 «Seeking Votes. The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-1995». Washington D.C., The World Bank.

TANAKA, Martín

- 1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- 1999 «La participación social y política de los pobladores populares urbanos: ¿del *movimientismo* a una política de ciudadanos? El caso de El Agustino». En: Martín Tanaka, ed.: *El poder visto desde abajo. Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- 1999a «Del *movimientismo* a la media-política: cambios en las relaciones entre la sociedad y la política en el Perú de Fujimori». En: John Crabtree y Jim Thomas, eds., *El Perú de Fujimori, 1990-1998*. Lima, Universidad del Pacífico – Instituto de Estudios Peruanos.
- 2001 «¿Crónica de una muerte anunciada? Determinismo, voluntarismo, actores y poderes estructurales en el Perú, 1980-2000». En: Jane Marcus y Martín Tanaka, *Lecciones del final del fujimorismo. La legitimidad presidencial y la acción política*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- 2002 *La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo*. Lima, Comisión Andina de Juristas.

TANAKA, Martín, y Carolina TRIVELLI

- 2002 «Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori». Documento de Trabajo N° 121. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

TANAKA, Martín, y Patricia ZÁRATE

- 2000 «Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú». Lima, Instituto de Estudios Peruanos – Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID).
- 2002 *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú, 1998-2001*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos – Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos.

TARROW, Sidney

- 1994 *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.

THOMAS, Jim

- 1999 «El mercado laboral y el empleo», En: John Crabtree y Jim Thomas, eds.: *El Perú de Fujimori: 1990-1998*. Lima, Universidad del Pacífico – Instituto de Estudios Peruanos.

VARGAS, Carlos

- 1999 «Liderazgos locales y nuevos estilos de hacer política bajo la sombra del fujimorismo». En: Martín Tanaka, ed.: *El poder visto desde abajo. Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

VÁSQUEZ, Enrique, Carlos ARAMBURÚ, Carlos FIGUEROA y Carlos PARODI

- 2001 *Los desafíos de la lucha contra la pobreza extrema en el Perú*. Lima, CIUP - IDRC.

VERDERA, Francisco

- 2000 *Cambio en el modelo de relaciones laborales en el Perú, 1970 – 1996*. Ocasional Paper, n° 5, Osaka, JCAS – Instituto de Estudios Peruanos.

ÚLTIMOS DOCUMENTOS DE TRABAJO

111. *Pobreza y medio ambiente: una versión general.*
Martín Beaumont. 2000.
112. *La política contrarrevolucionaria del virrey Abascal: Perú, 1806-1816.*
Brian Hamnett. 2000.
113. *Ideales democráticos, realidades autoritarias. Autoridades políticas locales y descentralización en el Perú a finales del siglo XIX.*
Carlos Contreras. 2001.
114. *Reformas electorales liberales y el voto popular durante la época del guano en el Perú.* Vincent Peloso. 2001.
115. *El poder del nombre, o la construcción de identidades étnicas y nacionales en el Perú.* Cecilia Méndez. 2002.
118. *Los Dilemas no resueltos de la Descentralización.*
Romeo Grompone. 2002
119. *Conciencia criolla y espiritualidad en Lima colonial. Vida del extático y fervoroso Padre Juan de Alloza (1597-1666).* Alexandre Coello. 2002
120. *Propuesta metodológica para consignación de costos de programas de agua y saneamiento en zonas rurales.* Carolina Trivelli, Hildegardi Venero y Johanna Yancari. 2002.
121. *Las trampas de la focalización y la participación.* Martín Tanaka y Carolina Trivelli. 2002.
122. *Percepciones ciudadanas sobre el proceso de descentralización del Estado.* Patricia Zárate. 2002.
123. *El Instituto de Estudios Peruanos de la ambición teórica de los años sesenta al estupor fáctico ante el fujimorismo.* Juan Martín Sánchez. 2002.
124. *¿Somos o no descentralistas? Análisis de una encuesta de opinión en el Perú.*
Carolina Trivelli. 2002

Diagramado en
el *Instituto de Estudios Peruanos* por:
Rossy Castro Mori
Impreso en los talleres gráficos de
CROMÁTICA S.A.C.
Los Negocios 151, Lima 34, Perú
Teléfonos: 222-7811 / 422-7643
cromatic@amauta.rcp.net.pe
Noviembre 2002 - Lima - Perú